

MINISTERSTWO INFRASTRUKTURY

ZAŁOŻENIA PROJEKTU USTAWY O SPOŁECZNYM ZASOBIE MIESZKAŃ CZYNSZOWYCH, SPOŁECZNYCH GRUPACH MIESZKANIOWYCH ORAZ O ZMIANIE NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW

Warszawa, 29 kwietnia 2010

Spis treści

I. OCENA CELOWOŚCI OPRACOWANIA PROJEKTU.....1

1. Aktualny stan stosunków społecznych w mieszkalnictwie	1
(A) Działalność państwa na rynku mieszkaniowym – cele i formy.....	1
(B) Podstawowe problemy mieszkaniowe w Polsce.....	2
(C) Mieszkalnictwo społeczne (social housing) jako sposób rozwiązywania problemów mieszkaniowych społeczeństwa	4
(D) Sektor budownictwa (mieszkalnictwa) społecznego w Polsce.....	5
(E) Mieszkalnictwo w okresie transformacji.....	8
(F) Zaangażowanie środków publicznych	9
(G) Wnioski.....	11

2. Aktualny stan prawny w mieszkalnictwie.....11

(A) Konstytucja RP.....	11
(B) Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.).....	12
(C) Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U z 2005 r. Nr 31, poz. 266 z późn. zm.)	17
(D) Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844 z późn. zm.).....	18
(E) Pozostałe akty prawne.....	20

3. Potrzeba i cel uchwalenia projektowanej ustawy.....23

(A) Potrzeba uchwalenia ustawy.....	23
(B) Cel: zmiana systemu instrumentów polityki mieszkaniowej państwa.....	24
(C) Cel: przeadresowanie instrumentów polityki mieszkaniowej.....	25
(D) Cel: dostosowanie instrumentów polityki mieszkaniowej do uwarunkowań lokalnych i roli gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa	28
(E) Cel: aktywizacja inwestycyjna przedsiębiorstw prowadzących działalność na zasadach not-for-profit	29
(F) Cel: poprawa efektywności energetycznej budynków.....	30

4. Możliwość podjęcia alternatywnych środków.....30

5. Podmioty na które będzie oddziaływać projektowana ustawa.....31

II. PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ PRAWNYCH.....32

1. Przepisy ogólne.....32

(A) Zakres przedmiotowy i podmiotowy projektu.....	32
(B) Definicje ustawowe	38
2. Przepisy merytoryczne.....	40
(A) Społeczny zasób mieszkań czynszowych.....	40
(B) Zasady działania towarzystw budownictwa społecznego.....	57

(C) Fundacje budownictwa społecznego.....	68
(D) Społeczne Grupy Mieszkaniowe (SGM).....	71
(E) Instrumenty wsparcia.....	83

2. Przepisy upoważniające do wydania aktów normatywnych.....112

(A) Rozporządzenie wykonawcze do projektowanej ustawy (1).....	112
(B) Rozporządzenie wykonawcze do projektowanej ustawy (2).....	112
(C) Rozporządzenie wykonawcze do projektowanej ustawy (3).....	113
(D) Nowe rozporządzenie wykonawcze do ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych	113
(E) Upoważnienie dla Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego	114

3. Przepisy o odpowiedzialności karnej i karno-administracyjnej.....114

4. Przepisy przejściowe i dostosowujące.....114

(A) Wyodrębnianie na własność mieszkań wybudowanych ze środków KFM/BGK.....	115
(B) Prawa partycypantów	123
(C) Sposób ustalania czynszów.....	125
(D) Specjalne obowiązki najemców związane z zamieszkiwaniem w zasobach TBS.....	127
(E) Społeczny zasób mieszkaniowy.....	128

5. Przepisy końcowe.....132

III. OCENA PRZEWIDYWANYCH SKUTKÓW SPOŁECZNO-GOSPODARCZYCH REGULACJI132

1. Analiza wpływu projektowanej ustawy.....132

(A) Wpływ na sektor finansów publicznych.....	132
(B) Wpływ na rynek pracy.....	140
(C) Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorstw, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.....	141
(D) Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny.....	141

2. Wyniki przeprowadzonych konsultacji142

ZAŁOŻENIA PROJEKTU USTAWY O SPOŁECZNYM ZASOBIE MIESZKAŃ CZYNSZOWYCH, SPOŁECZNYCH GRUPACH MIESZKANIOWYCH ORAZ O ZMIANIE NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW

I. OCENA CELOWOŚCI OPRACOWANIA PROJEKTU

1. *Aktualny stan stosunków społecznych w mieszkalnictwie*

(A) Działalność państwa na rynku mieszkaniowym – cele i formy

Mieszkanie w Polsce, w warunkach klimatu środkowoeuropejskiego, jest dobrem niezbędnym do normalnego życia każdej rodziny. Jednocześnie jest najdroższym powszechnym dobrem konsumpcyjnym, a jego nabycie zawsze będzie przekraczało możliwości finansowe dużej części społeczeństwa. Wniosek ten prowadzi do rozwoju i utrzymywania różnych form interwencjonizmu publicznego na rynku mieszkaniowym, rozwiniętego we wszystkich krajach Unii Europejskiej.

Cele i formy interwencjonizmu państwowego na rynku mieszkaniowym zmieniały się wraz z upływem czasu. Po II wojnie w wielu krajach europejskich podstawowym problemem była konieczność zwiększenia liczby mieszkań, zwłaszcza dostępnych dla osób o niewystarczających dochodach. Rozwijało się wówczas tzw. budownictwo społeczne, realizowane najczęściej przez przedsiębiorstwa działające w formule nie dla zysku (*not for profit*), we współpracy z władzami szczebla centralnego, regionalnego i lokalnego. Obecnie większość problemów związanych z ilościowym deficytem mieszkań w tych państwach została rozwiązana, zaś coraz większego znaczenia nabrały kwestie remontów, modernizacji i rewitalizacji zasobów mieszkaniowych oraz poszukiwania precyzyjnych instrumentów umożliwiających zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób najuboższych oraz tzw. grup specjalnych, mających trudności na rynku z przyczyn pozaekonomicznych (osoby starsze, osoby niepełnosprawne, imigranci). Podstawowe cele polityki mieszkaniowej w krajach Unii Europejskiej prezentuje poniższa tabela.

Tabela 1. Kluczowe cele polityki mieszkaniowej w krajach Unii Europejskiej

Liczba krajów	Cel polityki mieszkaniowej
16	Dostęp do mieszkania dla wybranych grup: osoby o niskich dochodach, osoby starsze
13	Budowa nowych mieszkań
9	Remonty i modernizacja istniejącego zasobu
9-8	Dostęp do mieszkań dla wybranych grup: rodziny i osoby niepełnosprawne
8	Poprawa jakości mieszkań
7	Ochrona środowiska, oszczędność energii
7	Zwiększenie zasobu mieszkań własnościowych
6	Zwiększenie dostępności cenowej mieszkań
6	Dostęp do mieszkań dla wybranych grup: osoby bezdomne

Źródło: EU Housing questionnaire synthesis, Presidence Francaise Union Europeenne, Paris 2008, s. 5.

Uwaga: Dane dotyczą 22 krajów UE, które w 2008 r. odpowiedziały na ankietę przygotowaną przez Prezydencję Francuską UE.

(B) Podstawowe problemy mieszkaniowe w Polsce

Problemy mieszkaniowe w Polsce mają swój specyficzny wymiar i są w większości nieporównywalne lub słabo porównywalne z sytuacją mieszkaniową w krajach zachodnioeuropejskich. Przede wszystkim podstawowym problemem pozostaje deficyt mieszkaniowy, czyli różnica między liczbą zamieszkałych mieszkań, a liczbą gospodarstw domowych. Ostatnie wiarygodne dane na ten temat uzyskano w trakcie przeprowadzania Narodowego Spisu Powszechnego w 2002 r. Prezentuje je poniższa tabela.

Tabela 2. Statystyczny deficyt mieszkaniowy w Polsce w 2002 r. (tys.)

	Mieszkania ogółem	Mieszkania zamieszkane	Liczba gospodarstw	Statystyczny deficyt
Miasto	8 364,5	7 875,5	8 964,5	1 089,0
Wieś	4 159,1	3 757,2	4 372,6	615,4
Ogółem	12 523,6	11 632,7	13 337	1 704,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Narodowego Spisu Powszechnego z 2002 r.

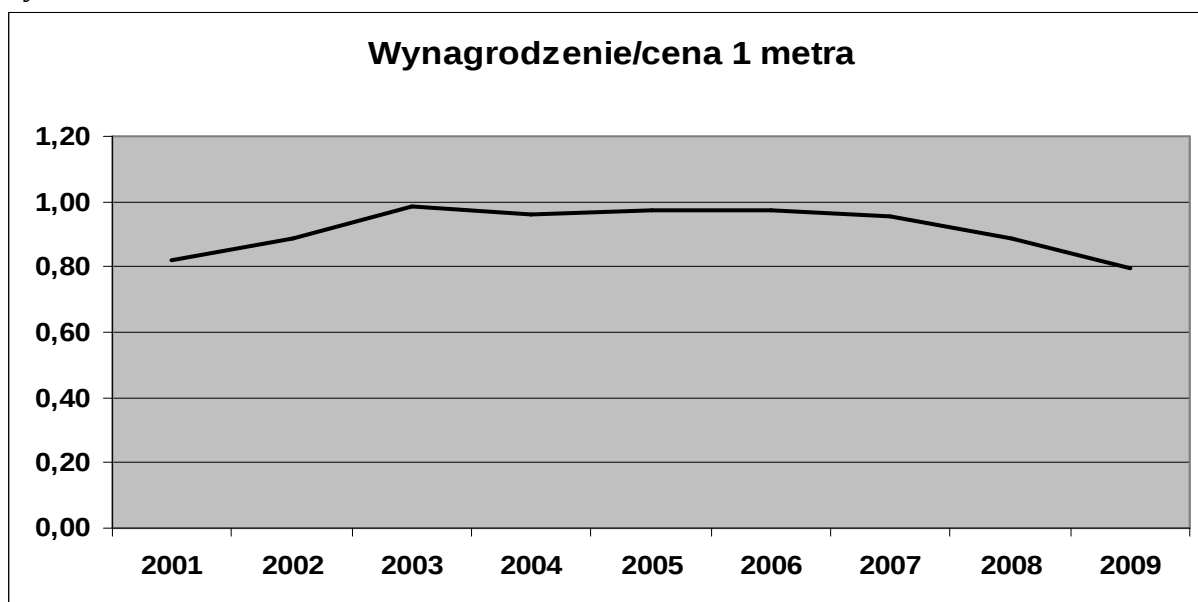
Brak precyzyjnych corocznych danych dotyczących liczby gospodarstw domowych w Polsce uniemożliwia dokonanie oceny wysokości aktualnego deficytu mieszkaniowego. W latach 2003-2009 przybyło w naszym kraju ok. 950 tys. mieszkań. Jednocześnie według projekcji Głównego Urzędu Statystycznego w tym samym okresie liczba gospodarstw domowych zwiększyła się o ok. 1 100 tys. Oznaczałoby to, że aktualnie statystyczny deficyt mieszkań w

Polsce wynosi ok. 1 850 tys. mieszkań. Pogłębiona analiza, uwzględniająca hipotezę, że część mieszkań teoretycznie niezamieszkałych, jest w praktyce wykorzystywana w szarej strefie najmu, a także część mieszkań teoretycznie znajdujących się w budowie, jest w praktyce zamieszkałych może prowadzić do konkluzji, że obecnie faktyczny deficyt mieszkaniowy wynosi ok. 1 460 tys. mieszkań.

Należy oczywiście podkreślić, że dane ogólne powinno się interpretować z odpowiednią ostrożnością. Przede wszystkim warto zwrócić uwagę, że w Polsce, szczególnie na obszarach wiejskich, istnieje tradycja zamieszkiwania w tym samym budynku/mieszkanie rodzin wielopokoleniowych, co może zmniejszać rzeczywiste potrzeby w zakresie liczby nowych mieszkań. Z drugiej strony należy zauważyć, że na deficyt mieszkaniowy faktycznie składa się wiele deficytów lokalnych (zarówno ilościowych jak i jakościowych), dotkliwych zwłaszcza w największych i najbardziej dynamicznie rozwijających się miastach.

Problem braku mieszkań jest przede wszystkim problemem związanym z niedostateczną dostępnością rozumianą jako możliwość zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w Polsce nie wystarcza na nabycie nawet 1 m² powierzchni mieszkania. Jeszcze gorsza sytuacja panuje w największych miastach, gdzie za przeciętną pensję można nabyć jedynie ok. 0,5-0,6 m² mieszkania. W krajach zachodnioeuropejskich za przeciętną pensję obywatele mogą zakupić ok. 2-3 m² mieszkania.

Wykres 1. Stosunek przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej do ceny 1 metra kwadratowego powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych oddanych do użytku w Polsce w latach 2001-2009



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego

Niskie dochody społeczeństwa i wysokie koszty budowy /ceny nowych mieszkań powodują, że jedynie część społeczeństwa może zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe bezpośrednio na rynku. Jednocześnie jednak w okresach zwiększonego popytu, spowodowanego np.

zmniejszeniem oprocentowania kredytów hipotecznych lub poprawy sytuacji na rynku pracy, na rynku mieszkaniowym gwałtownie rosną ceny mieszkań (taka sytuacja miała miejsce w latach 2006-2008). Rynek mieszkaniowy w Polsce charakteryzuje się nieelastycznością podaży rynkowej.

(C) Mieszkalnictwo społeczne (*social housing*) jako sposób rozwiązywania problemów mieszkaniowych społeczeństwa

Zidentyfikowanie deficytu mieszkaniowego jako podstawowego problemu polskiego mieszkalnictwa oraz stwierdzenie faktu, że w oparciu o własne zasoby gospodarstwa domowe w Polsce nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb na rynku mieszkaniowym pozwala na konstatację, że obecna sytuacja w naszym kraju, w pewnym zakresie, przypomina sytuację w krajach zachodnioeuropejskich po zakończeniu II Wojny Światowej. W związku z tym należałoby się przyjrzeć narzędziom wykorzystywanym w tych krajach do skutecznego zwalczania problemów związanych z ilościowym niedoborem mieszkań dostępnych dla osób o niskich i średnich dochodach. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że władze publiczne stosowały głównie instrumenty podażowe, mające na celu pobudzenie nowych inwestycji mieszkaniowych. Jednocześnie szukano możliwości, aby nowobudowane mieszkania były dostępne cenowo dla szerokich grup społeczeństwa. W tych krajach wytworzył się segment rynku na wynajem nazwany mieszkalnictwem społecznym, o specyficznych cechach, wśród których należy wymienić:

- prowadzenie nowych inwestycji i zarządzanie istniejącym zasobem realizowane jest przez tzw. właścicieli społecznych (*social landlords*), którymi początkowo były głównie samorządy gminne, czasami także przedsiębiorstwa publiczne, zaś obecnie coraz większa rola przypada różnego rodzaju stowarzyszeniom mieszkaniowym, działającym najczęściej w formule *non-profit* lub *limited-profit*;
- władze publiczne wspomagają i regulują ten rodzaj budownictwa w różnych fazach „cyklu mieszkaniowego” i za pomocą różnych instrumentów. Na przykład w fazie budowy wsparcie przybiera postać dotacji do kosztów budowy, preferencyjnych kredytów lub dopłat do oprocentowania kredytów komercyjnych oraz ulg podatkowych. W fazie eksploatacji mieszkań interwencja władz publicznych polega najczęściej na ustanawianiu czynszu regulowanego, na poziomie niższym niż czynsze na rynku prywatnych mieszkań na wynajem;
- dostęp do mieszkań społecznych nie opiera się na regułach rynkowych, lecz jest określony przez różnego rodzaju kryteria (np. limity dochodowe, grupy docelowe) i procedury (np. sposób przyznawania i dystrybucji poszczególnych mieszkań).

Sektor mieszkalnictwa społecznego jest szczególnie rozwinięty w Holandii, gdzie mieszkania społeczne stanowią ok. 35% całości zasobów mieszkaniowych. Mieszkania społeczne odgrywają również ważną rolę w takich krajach jak Austria, Dania, Finlandia, Francja,

Szwecja i Wielka Brytania, gdzie segment mieszkań społecznych stanowi ok. 20% zasobów ogółem.

(D) Sektor budownictwa (mieszkalnictwa) społecznego w Polsce

Dzisiejszy stan sektora budownictwa społecznego w Polsce jest wynikiem procesów historycznych, a przede wszystkim okresu panowania doktryny socjalistycznej. Polski sektor mieszkaniowy wchodził w okres transformacji ustrojowej bez utrwalonych rozwiązań mogących funkcjonować w ramach gospodarki rynkowej wspomagających kreowanie nowego zasobu mieszkań dostępnych dla osób o niskich dochodach.

Dziedzictwem poprzedniego okresu był duży, szacowany na ok. 2 mln, zasób mieszkań publicznych, które w 1990 r. zostały w większości przekazane samorządom gminnym tworząc gminny zasób mieszkaniowy mający – z założenia – służyć gminom w realizacji lokalnej polityki mieszkaniowej. Zasób ten podlegał w ostatnich latach intensywnej prywatyzacji, często z wykorzystaniem dużych (sięgających 90%) bonifikat cenowych. Obecnie gminy posiadają ok. 1,2 mln mieszkań (ok. 9% zasobów mieszkaniowych ogółem). Jest to zasób najczęściej o niskim standardzie powierzchniowym i technicznym. W założeniu powinien on być wykorzystywany w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach. Faktycznie jednak weryfikacja dochodów odbywa się tylko w przypadku nowoprzyznawanych mieszkań komunalnych osobom z list oczekujących. Pozostałe osoby zamieszkujące w mieszkaniach komunalnych mają najczęściej zawarte umowy na czas nieokreślony i płacą niski czynsz (przeciętnie ok. 3,2 zł/m²) bez względu na osiągnięte dochody i sytuację majątkową.

Specyficzną częścią zasobu gminnego są lokale socjalne, przeznaczone dla osób najuboższych, osób o szczególnie ciężkiej sytuacji życiowej oraz osób eksmitowanych z innych zasobów, np. z powodu nieregularnego opłacania stawek czynszowych. W odróżnieniu od pozostałych zasobów gminnych, umowy najmu w lokalach socjalnych są podpisywane na czas oznaczony i przedłużane jedynie wówczas, kiedy najemcy nadal spełniają określone przez gminę kryteria (np. dochodowe).

Według badań Instytutu Rozwoju Miast w 2008 roku liczba gospodarstw domowych oczekujących na przydział mieszkania gminnego wynosi ok. 125 tys., z czego 75 tys. dotyczy osób oczekujących na lokal socjalny. Tymczasem zasób mieszkań komunalnych dostępnych do alokacji rośnie w niewystarczającym tempie, aby zapewnić zaspokojenie tych potrzeb. W latach 2001-2009 wybudowano tylko ok. 26 tys. mieszkań komunalnych. Szacuje się, że odzyskano w wyniku naturalnego ruchu ludności ok. 80 tys. mieszkań. W tym samym okresie sprywatyzowano i zwrócono dawnym właścicielom ok. 400 tys. mieszkań, co dodatkowo ograniczyło możliwości samorządów gminnych w zakresie prowadzenia lokalnej polityki mieszkaniowej.

Próba unowocześnienia polityki mieszkaniowej w oparciu o sprawdzone wzorce zachodnioeuropejskie (głównie brytyjskie i francuskie) było stworzenie możliwości budowy mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu przez podmioty gospodarcze działające nie dla zysku. W połowie lat 90-tych utworzono Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, ulokowany w Banku Gospodarstwa Krajowego, który udzielał preferencyjnych kredytów na budowę mieszkań na wynajem. Kredyty te mogły być udzielane dwóm grupom podmiotów:

- towarzystwom budownictwa społecznego - specjalnym podmiotom utworzonym w celu realizacji budownictwa społecznego, działającym najczęściej w formie spółek kapitałowych, reinwestującym ewentualne zyski na działalność statutową. W latach 1995-2009 zarejestrowano 388 tbs-ów, z czego działalność rozpoczęło 238 towarzystw. Zdecydowana większość z nich (ok. 84%) została utworzona przez samorządy gminne;
- spółdzielniom mieszkaniowym budującym mieszkania spółdzielcze lokatorskie.

Docelowymi beneficjentami systemu miały być dwie grupy ludności:

- osoby o dochodach uniemożliwiających zakup lokalu na wolnym rynku, lecz jednocześnie będących w stanie opłacać czynsz skalkulowany na poziomie zapewniającym pokrycie wszystkich kosztów związanych z utrzymaniem mieszkania i spłatą zobowiązań zaciągniętych w związku z budową;
- osoby migrujące w poszukiwaniu pracy.

W przepisach określono górne limity dochodowe gospodarstw domowych ubiegających się o najem, oraz wprowadzono generalną zasadę, że osoby ubiegające się o najem mieszkania w TBS lub spółdzielcze prawo do lokalu nie mogą posiadać tytułu prawnego do innego mieszkania.

W okresie funkcjonowania programu (1995-2009) utworzono ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego ok. 87,3 tys. mieszkań, z czego 80% zostało wybudowanych przez towarzystwa budownictwa społecznego. Przeciętny czynsz w zasobach tbs-owskich wynosił w 2008 r. ok. 7,5 zł/m². Jest to wartość ok. 2-3 krotnie wyższa niż w zasobach komunalnych, należy jednak pamiętać, że stawka czynszu musi pokryć pełne koszty utrzymania mieszkania wraz ze spłatą zobowiązań zaciągniętych w związku z budową.

W ostatnich latach notuje się wzrost zainteresowania obywateli zamieszkiwaniem w lokalach tbs-owskich. Związane jest to między innymi z kryzysem finansowym, który dotknął również osoby ubiegające się o kredyt hipoteczny na zakup mieszkania na rynku. W związku z zaostrzeniem polityki kredytowej przez banki osoby takie coraz częściej zwracają się w stronę rynku najmu, ze szczególnym uwzględnieniem segmentu rynku mieszkań o umiarkowanym czynszu tworzonych przez TBS-y. Tendencja ta jest widoczna także w badaniach Instytutu Rozwoju Miast. Według szacunków tej instytucji w 2008 r. na przydział mieszkania TBS-owskiego oczekiwało ok. 90 tys. gospodarstw domowych. Jest to wielkość porównywalna do liczby osób oczekujących na mieszkania komunalne i socjalne.

Mieszkaniowy zasób gminy oraz mieszkania będące w posiadaniu towarzystw budownictwa społecznego stanowią podstawowy składnik sektora mieszkań społecznych w Polsce i w oparciu o ten zasób realizowana jest polityka mieszkaniowa władz lokalnych. Należy jednak pokrótce wspomnieć, że do sektora mieszkań społecznych mogą być również zaliczone również inne segmenty polskiego rynku mieszkaniowego, które spełniają nakreśloną powyżej definicję mieszkalnictwa społecznego. Można tu wymienić:

- mieszkania zakładowe i mieszkania Skarbu Państwa,
- mieszkania spółdzielcze lokatorskie.

Powyżej wymienione zasoby mają jednak mniejsze znaczenie dla polityki mieszkaniowej, a ich coroczny udział w efektach budownictwa mieszkaniowego jest znikomy. Ogółem sektor budownictwa społecznego stanowił w 2007 r. ok. 16% mieszkań ogółem, co prezentuje poniższa tabela.

Tabela 3. Struktura własnościowa mieszkań w Polsce w 2007 r.

Forma własnościowa zasobu	Udział w całości zasobów mieszkaniowych
Mieszkania komunalne	9,0%
Mieszkania tbs-owskie	0,5%
Mieszkania spółdzielcze lokatorskie	5,4%
Mieszkania zakładowe i Skarbu Państwa	1,7%
Razem mieszkania społeczne	16,6%
Mieszkania własnościowe	63,5%
Mieszkania spółdzielcze własnościowe	19,0%
Mieszkania pozostałe	0,9%
Razem mieszkania niespołeczne	83,4%
Ogółem	100,0%

Źródło: Dane Głównego Urzędu Statystycznego

Należy podkreślić, że w okresie transformacji ustrojowej sektor mieszkań społecznych podlegał gwałtownej redukcji. Początkowo wiązało się to z prywatyzacją mieszkań komunalnych i mieszkań zakładowych. W ostatnich latach przyspieszenia nabrały procesy przekształceń praw do lokali w spółdzielniach mieszkaniowych, polegające na zmniejszaniu się liczby mieszkań spółdzielczych lokatorskich i wzrost liczby mieszkań spółdzielczych własnościowych i własnościowych. W związku z tym zaprezentowane powyżej dane dotyczące liczby mieszkań społecznych są prawdopodobnie zawyżone. Tendencje te ograniczają możliwości władz publicznych, w szczególności samorządów gminnych, w zakresie prowadzenia skutecznej polityki mieszkaniowej ukierunkowanej na zapewnienie mieszkań osobom o niskich dochodach oraz tzw. grupom specjalnym (osoby niepełnosprawne, osoby starsze, matki samotnie wychowujące dzieci itp.).

Intensywne procesy prywatyzacyjne polskiego zasobu mieszkaniowego potwierdzają regułę, że obywatele naszego kraju wiążą swoją pomyślność mieszkaniową z docelowym uzyskaniem mieszkania na własność. Możliwości nabycia własnego mieszkania, mimo istniejących instrumentów wsparcia, są jednak ograniczone dostępnością do źródeł finansowania. Konieczność legitymowania się odpowiednią zdolnością kredytową jest poważną barierą, szczególnie w sytuacji zaostrzenia przez polskie banki polityki kredytowej w sytuacji niepewności na rynkach finansowych.

(E) Mieszkalnictwo w okresie transformacji

Obecna sytuacja mieszkaniowa Polski jest wynikiem zjawisk, które nawarstwiły się w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat. Deficyt mieszkaniowy – uznawany powszechnie za podstawowy problem społeczny – jest dziedzictwem okresu panowania doktryny socjalistycznej, kiedy państwo przejęło na siebie całość zobowiązań związanych z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa, a jednocześnie nie było w stanie wykreować odpowiedniej podaży mieszkań, odpowiadającej rosnącym, także ze względów demograficznych, potrzebom.

Lata transformacji ustrojowej, pomimo wielu pozytywnych zjawisk związanych z mieszkalnictwem, nie przyniosły zasadniczego przełomu, ale jedynie zmiany ewolucyjne. Dopiero od kilku lat notuje się przyspieszone tempo budownictwa mieszkaniowego, obecnie nieco przyhamowane kryzysem na rynku finansowym. W latach 2008 i 2009 oddano do użytkowania najwięcej mieszkań od końca lat 80-tych. Jednocześnie struktura realizowanych inwestycji pokazuje, że zdecydowaną przewagę mają inwestorzy budujący na sprzedaż (deweloperzy) lub osoby budujące domy jednorodzinne na własne potrzeby. Mieszkania tworzone w ramach szeroko rozumianej polityki mieszkaniowej stanowią niewielki udział w całości efektów budownictwa.

Tabela 4. Liczba mieszkań oddanych do użytkowania w latach 2001-2009

	2001	2002	2003*	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Deweloperzy	29 403	21 970	23 844	24 230	33 047	37 960	45 653	66 703	72 098
Domy jednorodzinne	40 642	52 433	118 034	64 858	63 279	57 594	71 643	83 338	72 210
Spółdzielnie	25 835	15 406	11 957	9 432	8 222	9 032	8 240	8 647	7 260
TBS-y	6 765	4 653	5 856	7 197	5 412	6 013	5 281	3 205	3 600
Komunalne	2 318	2 525	1 998	1 779	3 563	4 513	2 452	2 719	4 202
Zakładowe	1 004	608	997	621	543	241	429	577	649
Ogółem	105 967	97 595	162 686	108 117	114 066	115 353	133 698	165 189	160 019

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

* Wysoki wzrost liczby domów jednorodzinnych oddanych do użytkowania w 2003 był związany z wejściem w życie przepisów umożliwiających legalizację do końca roku samowoli budowlanych.

W ostatniej dekadzie budownictwo komunalne stanowiło jedynie 1-4% całości efektów budownictwa, zaś budownictwo TBS-owskie ok. 2-7%, z tendencją spadkową w ostatnich kilku latach. Są to efekty zdecydowanie niewystarczające z punktu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób o średnich i niskich dochodach, szczególnie wobec wcześniej wspomnianych problemów z niewystarczającą rotacją lokali oraz procesami prywatyzacyjnymi istniejących zasobów komunalnych i spółdzielczych.

(F) Zaangażowanie środków publicznych

Pomimo utrzymującego się deficytu mieszkaniowego i niewystarczających efektów budownictwa mieszkaniowego adresowanego do osób o średnich i niskich dochodach, w ostatnich latach malało zaangażowanie środków budżetu państwa w finansowanie sektora mieszkaniowego. Z jednej strony państwo wycofało się z obowiązujących w pierwszym okresie transformacji ulg podatkowych (głównie w podatku dochodowym od osób fizycznych). Z drugiej strony również bezpośrednie wydatki budżetu państwa na sferę mieszkaniową gwałtownie maleją. Z ankiety przeprowadzonej w 2008 roku przez Prezydencję Francuską UE wynika, że wydatki budżetu państwa na mieszkalnictwo w Polsce w stosunku do Produktu Krajowego Brutto są najniższe w całej Unii Europejskiej. Tymczasem - w odróżnieniu od naszego kraju - podstawowe problemy ilościowe w sferze mieszkaniowej zostały w większości państw europejskich rozwiązane.

Co więcej, obok problemu niskich wydatków państwowych przeznaczonych na wspieranie sektora mieszkaniowego, zwraca uwagę niekorzystna struktura tych środków. Większość wydatków pochłaniają tzw. „stare” zobowiązania, składające się z tytułów dotyczących pokrywania kosztów powstałych w latach przed okresem transformacji. Wydatki z tych tytułów stanowiły w ostatnich latach najczęściej ponad 50% wydatków mieszkaniowych ogółem, pozostawiając niewiele miejsca dla wsparcia nowego budownictwa mieszkaniowego oraz dofinansowania utrzymania istniejącego zasobu mieszkaniowego.

Odpowiednie dane przedstawiające bezpośrednie wydatki budżetu państwa na sferę mieszkaniową prezentuje tabela 5.

Obok wyżej wspomnianych „starych” zobowiązań, największą pozycję w pozostałych wydatkach w części 18 budżetu państwa („Gospodarka mieszkaniowa”) pochłania Fundusz Dopłat, w ramach którego finansowany jest program „Rodzina na swoim” oraz program wspierania budownictwa socjalnego i chronionego. W maju 2009 r. likwidacji uległ Krajowy Fundusz Mieszkaniowy. Budżet na rok 2010 nie zawiera pozycji na dofinansowanie Funduszu Termomodernizacji i Remontów.

Warto w tym momencie wspomnieć, że procesowi zmniejszania bezpośrednich wydatków budżetowych towarzyszył proces wycofywania się państwa ze stosowania ulg w podatkach dochodowych. W szczególności zauważalna była likwidacja tzw. dużej ulgi budowlanej oraz

ulgi remontowej. Obecnie – jedynie na zasadach praw nabytych – funkcjonuje tzw. ulga odsetkowa, w ramach której można odliczyć od podstawy opodatkowania wydatki na spłatę odsetek od kredytu (pożyczki) udzielonego podatnikowi na sfinansowanie inwestycji mającej na celu zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych. Jednocześnie preferencyjne rozwiązania funkcjonują w zakresie podatku od towarów i usług. W przypadku budownictwa społecznego stawka VAT jest ustalona na poziomie 7%. Funkcjonuje również mechanizm zwrotu różnicy podatku VAT za materiały budowlane, pomiędzy stawką podstawową (22%), a stawką preferencyjną obowiązującą do 30 kwietnia 2004 r.

Tabela 5. Bezpośrednie wydatki budżetu państwa na mieszkalnictwo w latach 2001-2010 (mln zł)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Stare zobowiązania	3 155	1 285	853	699	618	503	421	499	550	528
- wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych	928	524	262	172	233	180	131	152	148	130
- refundacja premii gwarancyjnych	2 227	760	590	527	385	323	291	347	403	398
Budownictwo mieszkaniowe	249	473	489	473	186	383	476	245	255	295
- Krajowy Fundusz Mieszkaniowy	249	473	456	473	165	353	408	220	150	0
- Fundusz Dopłat	-	-	33	0	21	30	68	25	105	295
Utrzymanie zasobu	550	437	555	42	115	125	298	270	109	0
- Fundusz Termomodernizacji i Remontów	3	37	5	42	115	125	298	270	109	0
- dotacje dla gmin na dofinansowanie dodatków mieszkaniowych	547	400	550	-	-	-	-	-	-	-
Ogółem	3 954	2 194	1 897	1 213	919	1 011	1 196	1 014	914	823
% wydatków budżetu państwa	2,18	1,19	1,00	0,61	0,44	0,45	0,47	0,36	0,31	0,27
% PKB	0,51	0,27	0,23	0,13	0,09	0,10	0,10	0,08	0,07	-

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów

* opracowano na podstawie ustawy budżetowej na 2010 r.

Niewielkie wsparcie sektora mieszkaniowego ze strony budżetu państwa jest uzupełniane wydatkami samorządów gminnych (w tym miast na prawach powiatu). W obecnych uwarunkowaniach prawnych to bowiem gminy odpowiadają za tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnych. Najczęściej gminy prowadzą swoją działalność w tym obszarze poprzez:

- budowę i eksploatację mieszkaniowego zasobu gmin (w tym lokali socjalnych);
- wypłatę dodatków mieszkaniowych;
- planowanie i dysponowanie terenami przeznaczonymi pod budownictwo mieszkaniowe.

(G) Wnioski

Biorąc pod uwagę aktualny stan polskiego sektora mieszkaniowego i sytuację mieszkaniową osób o średnich i niskich dochodach niezbędne jest stworzenie instrumentów finansowych i regulacyjnych, które:

- umożliwiłyby zwiększenie zasobów mieszkaniowych dostępnych dla osób o dochodach uniemożliwiających zakup lub najem lokalu na rynku poprzez umożliwienie podmiotom zainteresowanym budownictwem mieszkaniowym (samorządy gminne, stowarzyszenia budownictwa społecznego) prowadzenie aktywnej działalności inwestycyjnej;
- zracjonalizowałyby gospodarowanie istniejącym zasobem mieszkań przeznaczonych dla osób niezamożnych (mieszkania komunalne i społeczne) przez umożliwienie większej rotacji lokatorów i zmniejszenie kolejek osób oczekujących na przydział mieszkania;
- umożliwiłyby osobom zainteresowanym własnością mieszkaniową realizację swoich celów niezależnie od sytuacji na rynku kredytów hipotecznych.

2. Aktualny stan prawny w mieszkalnictwie

Kwestie związane z mieszkalnictwem są ujęte w Konstytucji RP oraz w wielu ustawach szczegółowych. Przepisy regulują zarówno stosunki cywilnoprawne między podmiotami działającymi na rynku mieszkaniowym, jak i wprowadzają podstawy do bezpośrednich interwencji władz publicznych na tym rynku.

(A) Konstytucja RP

Zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP „władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.”

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego przytoczony artykuł Konstytucji RP nie jest źródłem praw podmiotowych ani roszczeń. Określa on jedynie preferencje polityki prowadzonej przez władze publiczne. Sformułowanie „władze publiczne [...] popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania” nie jest normą gwarancyjną – ani jako dającą samoistne prawo do żądania mieszkania od władzy publicznej lub jakiegokolwiek innego podmiotu, ani jako przesądzającą o tym, że „własne” mieszkanie oznacza oparty na własności tytuł do władania nim.

Konstytucja RP odnosi się także do ochrony praw lokatorów, pozostawiając jednak szczegółową regulację tych kwestii ustawie (art. 75 ust. 2).

(B) Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.)

Cel ustawy

Pierwotnym celem ustawy było określenie spójnego zestawu instrumentów polityki mieszkaniowej państwa obejmującej zarówno system oszczędzania w celu nabycia własnego mieszkania (kredyt kontraktowy, kasy mieszkaniowe) jak i nowoczesny system wspierania budownictwa na wynajem. Przepisy ustawy związane z systematycznym oszczędzaniem, które z założenia opierać się miały na systemie ulg mieszkaniowych w PIT (już nie obowiązują), straciły na znaczeniu jako aktywna forma wsparcia budownictwa mieszkaniowego, choć nadal działające kasy mieszkaniowe oraz zawarty w ustawie model zabezpieczający płynność funkcjonowania systemu nie uzasadnia wprowadzania w tym zakresie zmian ustawowych.

W związku z powyższym zasadniczą rolę jako instrument polityki mieszkaniowej spełniał system wsparcia budownictwa na wynajem. Ustawa określała w tym zakresie:

- 1) instrument finansowania nowych przedsięwzięć mieszkaniowych – Krajowy Fundusz Mieszkaniowy,
- 2) podmioty tworzące zasób mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu – towarzystwa budownictwa społecznego i spółdzielnie mieszkaniowe w zakresie lokatorskiego prawa do lokalu,
- 3) reguły alokowania i gospodarowania mieszkaniem utworzonymi przez TBS-y.

Istotne zmiany w ustawie o niektórych formach (...) wprowadziła *ustawą z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 65, poz. 545)*. Główne założenia ww. ustawy dotyczące budownictwa mieszkaniowego przewidywały:

- 1) Z końcem maja 2009 r. zlikwidowany został Krajowy Fundusz Mieszkaniowy. Aktywa netto zlikwidowanego Funduszu powiększyły fundusz statutowy Banku Gospodarstwa Krajowego;
- 2) Dalsze udzielanie przez BGK kredytów TBS-om i spółdzielniom mieszkaniowym ma się odbywać w ramach realizacji programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego. Kredytów tych Bank udzielałby we własnym imieniu i na własny rachunek. W celu realizacji programów Bank w porozumieniu z Ministrem Infrastruktury i Ministrem Finansów przygotowuje plan rzeczowo finansowy, zaś Minister Finansów przekazuje z budżetu państwa środki na zwiększenie funduszu statutowego BGK;
- 3) Dla wniosków kredytowych składanych przez inwestorów do końca września 2009 r., BGK jest zobowiązany do udzielania kredytów i dokonywania ich wypłat na warunkach określonych w dotychczasowych przepisach.

W funkcjonowanie programu wsparcia budownictwa na wynajem o regulowanych czynszach wbudowana jest więc pewna dualność. Z jednej strony obecne zapisy ustawy wprowadziły nowy system finansowania inwestycji w zakresie budownictwa społecznego. Z drugiej zaś kredytowanie inwestycji przygotowanych do 2009 r. powinno się odbywać na zasadach obowiązujących przed wejściem w życie ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r.

Finansowanie budownictwa na wynajem o regulowanym czynszu

Do końca maja 2009 r. finansowanie nowych przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych odbywało się za pośrednictwem Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, ulokowanego w Banku Gospodarstwa Krajowego. Fundusz by tworzony ze środków budżetu państwa (w latach 1995-2009 przekazano do Funduszu kwotę 4,3 mld zł). Ponadto, Fundusz był wspierany pożyczkami zaciąganyymi w międzynarodowych instytucjach finansowych. Ogółem uzyskano dwie pożyczki z Europejskiego Banku Inwestycyjnego w kwocie 10 mln euro (spłata do 2021 r.) i 200 mln euro (spłata do 2026 r.) oraz dwie pożyczki z Banku Rozwoju Rady Europy w kwocie 630 mln zł (spłata do 2017 r.) oraz 700 mln zł (spłata do 2026 r.).

W ramach realizacji polityki mieszkaniowej państwa środki Funduszu były przeznaczone na:

- udzielanie preferencyjnych kredytów towarzystwom budownictwa społecznego i spółdzielniom mieszkaniowym na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane mające na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem;
- udzielanie preferencyjnych kredytów gminom na realizację komunalnej infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu.

Kredyty na budownictwo na wynajem mogły być udzielane na sfinansowanie do 70% kosztów przedsięwzięcia inwestycyjnego, zaś szczegółowe warunki kredytu zostały ustalone w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy. Preferencje polegały zarówno na niskim oprocentowaniu kredytu (w wysokości połowy stopy redyskontowej weksli, nie mniej niż 3,5%), wydłużonym okresie spłaty (zasadniczo ok. 35 lat) jak i formule naliczania spłat (indeksowanie, pobieranie początkowo jedynie części odsetek).

Do końca października 2009 r. oddano do użytkowania 87,3 tys. mieszkań wybudowanych z udziałem środków KFM, z czego ok. 80% zostało wybudowanych przez towarzystwa budownictwa społecznego.

Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. wprowadziła nowe zasady kredytowania przedsięwzięć w zakresie budownictwa społecznego. Zgodnie z nowymi zasadami preferencyjne kredyty powinny być udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach realizacji rządowych programów popierania budownictwa mieszkaniowego. Szczegóły dotyczące, m.in. wysokości oprocentowania oraz warunków i trybu udzielania kredytów powinny się znaleźć w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy. BGK ma również obowiązek przygotowania, w

porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej oraz ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, planu rzeczowo-finansowego związanego z realizacją programów. Ponadto, Minister Finansów przekazuje, w celu realizacji programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego, środki z budżetu państwa na zwiększenie funduszu statutowego BGK.

Towarzystwa budownictwa społecznego

Ustawa konstytuuje zasady działania specjalnych podmiotów powołanych do tworzenia zasobu mieszkań na wynajem o czynszach dostępnych dla osób niezamożnych – towarzystw budownictwa społecznego. Regulacje obejmują następujące kwestie:

- forma organizacyjna – towarzystwa mogą działać w formie spółek kapitałowych lub spółdzielni osób prawnych,
- zasada przeznaczania dochodów na cele statutowe,
- zatwierdzanie przez ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej statutów/umów spółek i wszelkich ich zmian;
- prawo samorządów gminnych do wyznaczania członka rady nadzorczej towarzystwa,
- przedmiot działalności towarzystw,
- sposób ustalania stawek czynszu (ograniczenie ich wysokości do 4% wartości odtworzeniowej rocznie),
- zasady partycypowania w kosztach inwestycji,
- grupy docelowe, uprawnione do ubiegania się o najem mieszkania w TBS.

Reguły alokowania i gospodarowania mieszkaniem utworzonymi przez TBS-y

Ustawa stanowi, że towarzystwo może wynająć lokal mieszkalny wyłącznie osobie fizycznej, jeżeli:

- osoba fizyczna oraz osoby zgłoszone do wspólnego zamieszkania w dniu objęcia lokalu nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego w tej samej miejscowości. Jeżeli ww. osoby posiadają tytuł prawny do lokalu w innej miejscowości, towarzystwo może wynająć mieszkanie, jeżeli zmiana miejsca zamieszkania jest związana z podjęciem pracy w pobliżu miejsca położenia zasobów towarzystwa;
- dochód gospodarstwa domowego nie przekracza odpowiednich limitów, ustalonych w oparciu o przeciętne miesięczne wynagrodzenie w danym województwie.

Takie same reguły obowiązują w przypadku mieszkań wybudowanych ze wsparciem publicznym przez spółdzielnie mieszkaniowe budujące w formule spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego.

Limity dochodowe, których wysokość jest zróżnicowana ze względu na województwo, są ustalone na dość wysokim poziomie, obejmującym większość potencjalnych najemców. Uwidacznia to analiza poniższej tabeli.

Tabela 6. Limity dochodowe uprawniające do ubiegania się o najem w mieszkaniach TBS-owskich – dane za III kwartał 2009 r.

	1-osobowe gosp. domowe	2-osobowe gosp. domowe	3-osobowe gosp. domowe	4-osobowe gosp. domowe	5-osobowe gosp. domowe
woj. Mazowieckie	6 618,955	9 928,433	12 134,75	14 341,07	16 547,39
woj. Warmińsko- Mazurskie	4 346,519	6 519,778	7 968,618	9 417,457	10 866,3
Przeciętnie	4 844,126	7 266,188	8 880,897	10 495,61	12 110,31

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Obwieszczenia Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 27 listopada 2009 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w województwach w trzecim kwartale 2009 r.

Najemca jest zobowiązany do przedstawienia co 2 lata oświadczeń o wysokości dochodów, zaś ustawa określa odpowiednie sankcje za:

- złożenie oświadczenia niezgodnego z prawdą – wypowiedzenie umowy najmu bez zachowania terminu wypowiedzenia;
- nie złożenie deklaracji w terminie lub przekroczenie limitów dochodowych – możliwość wypowiedzenia umowy najmu w części dotyczącej czynszu.

Szczegółowe kryteria i tryb przeznaczania mieszkań dla konkretnych najemców określa umowa spółki albo statut towarzystwa. Często może dochodzić w tym zakresie do współpracy z samorządami gminnymi, której zasady określa odpowiednia umowa.

Od osoby zainteresowanej najmem towarzystwo może wymagać wpłaty partycypacji w kosztach budowy lokalu. W stosunku do inwestycji finansowanych preferencyjnym kredytem z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w okresie od początku programu do końca 2004 roku, zgodnie z pierwotnym brzmieniem *ustawy o niektórych formach (...)*, pracodawca, działając w celu uzyskania mieszkań dla swych pracowników, a także inne osoby mające interes w uzyskaniu mieszkań przez wskazane przez nie osoby trzecie mogły zawierać z towarzystwem umowy w sprawie partycypacji w kosztach budowy tych mieszkań. Wraz z rozwojem programu wpłaty partycypacji stały się powszechnym zjawiskiem w towarzystwach budownictwa społecznego. Początkowo partycypacje finansowane były przez osoby trzecie, które w zamian za wpłatę pokrywającą część kosztów przedsięwzięcia zyskiwały prawo do wskazywania najemcy budowanego mieszkania. Szczegółowe regulacje dotyczące praw i obowiązków partycypantów i towarzystw budownictwa społecznego były określone w dwustronnych umowach, które z tego względu są bardzo niejednolite i się znacząco różnią. Różnice mogły dotyczyć m.in.:

- zwrotu partycypacji, oraz trybu tego zwrotu – w tym np. sposobu waloryzacji kwoty partycypacji;

- ograniczenia czasowego do wskazywania partycypanta – często prawo to wygasa po określonym w umowie terminie;
- możliwości swobodnego cedowania praw i obowiązków wynikających z umowy partycypacyjnej.

Co istotne, w przedstawionym powyżej zakresie, tj. w stosunku do inwestycji finansowanych kredytem z KFM na podstawie wniosku złożonego do końca 2004 r. włącznie, partycypanci nie mogli być jednocześnie najemcami. Jednocześnie jednak najemcy mogli uzyskać prawa wynikające z umowy partycypacyjnej w drodze cesji.

W stosunku do wniosków kredytowych składanych w Banku Gospodarstwa Krajowego poczynając od 2005 r. nieco odmienne zasady dotyczące partycypacji wprowadziła *ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. Nr 213, poz. 2157)*. Zgodnie z jej brzmieniem – obowiązującym również obecnie – partycypantami mogą być obecnie, obok pracodawców i innych osób prawnych, również osoby fizyczne zawierające z towarzystwem budownictwa społecznego umowę w sprawie partycypacji w kosztach budowy lokalu, którego będą najemcą (partycypacja własna). Kwota partycypacji w przypadku osób fizycznych nie może przekroczyć 30% kosztów budowy lokalu. W przypadku zakończenia najmu i opróżnienia lokalu odpowiednio zwaloryzowana kwota partycypacji podlega zwrotowi najemcy nie później niż w ciągu 12 miesięcy od dnia opróżnienia lokalu.

Specjalne regulacje dotyczą również kwestii ustalania wysokości czynszu w zasobach towarzystw budownictwa społecznego. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w zasobach mieszkaniowych towarzystw budownictwa społecznego są ustalane przez odpowiednie ciała statutowe spółki (zgromadzenie wspólników, walne zgromadzenie akcjonariuszy) w takiej wysokości, aby suma czynszów za najem wszystkich lokali eksploatowanych przez towarzystwo pozwalała na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę kredytu zaciągniętego na budowę. Jednocześnie czynsz ten nie może przekroczyć w skali roku wysokości 4% wartości przeliczeniowej lokalu, ustalonej zgodnie z regułami określonymi w ustawie. Wartość przeliczeniowa zależy od wskaźnika określanego przez wojewodę – oddzielnie dla stolic województw i pozostałych obszarów. W związku z tym maksymalny czynsz może się wahać w granicach 6,84 zł (woj. Świętokrzyskie) – 18,45 zł (Warszawa) (III kwartał 2009 roku).

W trakcie funkcjonowania ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego narosło szereg problemów, których rozwiązanie wymaga zmian w obecnych zapisach prawnych. Główne obszary wymagające zmian to:

- system finansowania budownictwa społecznego,
- adresowanie mieszkań utworzonych ze wsparciem środków publicznych,
- zasady funkcjonowania towarzystw budownictwa społecznego,
- prawa partycypantów i najemców zamieszkujących w zasobach tbs-owskich.

- zasady gospodarowania zasobem mieszkań o regulowanym czynszu,
- bezpieczeństwo funkcjonowania zasobów,
- system czynszów najmu.

(C) Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U z 2005 r. Nr 31, poz. 266 z późn. zm.).

Cel regulacji

Ustawa określa dwie grupy zagadnień:

- zasady i formy ochrony praw lokatorów,
- zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Ochrona praw lokatorów

W zakresie ochrony praw lokatorów ustawa określa prawa i obowiązki właścicieli i lokatorów, w szczególności zagadnienia dotyczące czasu trwania umowy najmu, wysokości kaucji zabezpieczającej, trybu podwyższania czynszu, trybu wypowiedzania umowy najmu, uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego.

Ważną i kontrowersyjną regulacją, będącą wielokrotnie przedmiotem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, jest system regulowania podwyżek czynszu w mieszkaniach na wynajem. Sprawa ta była również przedmiotem postępowania Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, który w wyroku z dnia 19 czerwca 2006 r. w sprawie *Hutten-Czapska* zobowiązał Polskę do wprowadzenia systemu umożliwiającego właścicielom budynków uzyskiwanie dochodów z własności, przy jednoczesnym zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych osób gorzej sytuowanych.

Obecnie obowiązujące przepisy wprowadzają zasadę, że właściciel może podwyższyć czynsz z poziomu przekraczającego 3% wartości odtworzeniowej jedynie w okolicznościach określonych w ustawie. Lokator może zakwestionować podwyżkę wnosząc do sądu odpowiedni pozew. Podejmując taką decyzję sąd może posługiwać się gromadzonymi publikowanymi przez gminę danymi dotyczącymi czynszów najmu lokali mieszkalnych nie należących do publicznego zasobu mieszkaniowego (tzw. lustro czynszowe).

Jednocześnie ustawa w zakresie czynszu najmu w zasobach towarzystw budownictwa społecznego odsyła do odrębnych przepisów, czyli do wcześniej omówionej ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

Mieszkaniowy zasób gminy

Ustawa wprowadza zasadę, zgodnie z którą tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. W szczególności gmina zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach.

Wykonując powyższe zadania gmina może wykorzystywać mieszkaniowy zasób gminy, przez który należy rozumieć lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów.

Ustawa wprowadza kilka specyficznych rozwiązań obowiązujących w stosunku do mieszkaniowego zasobu gminy:

- umowy najmu mogą być zawarte wyłącznie na czas nieoznaczony (z wyjątkiem lokali socjalnych, lokali związanych ze stosunkiem pracy oraz sytuacji, kiedy zawarcia umowy na czas oznaczony żąda lokator),
- rada gminy uchwała na pięć kolejnych lat wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, w których ustala zasady prowadzenia gospodarki remontowej, zasady polityki czynszowej, planowaną sprzedaż lokalu, sposoby zarządzania zasobem itd.
- stawki czynszu są określane przez organ wykonawczy gminy, zgodnie z zadaniami uchwalonymi przez radę gminy w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy,
- rada gminy uchwała również szczegółowe zasady wynajmowania lokali, określając, m.in., wysokość dochodów uzasadniającą oddanie w najem lokalu, warunki zamieszkiwania kwalifikujące do ich poprawy, kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo najmu itp.

(D) Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844 z późn. zm.)

Wysokość wsparcia

Ustawa określa zasady finansowego wspierania przez budżet państwa, za pośrednictwem Funduszu Dopłat ulokowanego w Banku Gospodarstwa Krajowego, przedsięwzięć, w wyniku których tworzy się lokale socjalne, mieszkania chronione, noclegownie i domy dla bezdomnych. O finansowe wsparcie mogą się zasadniczo ubiegać samorządy gminne i

organizacje pożytku publicznego Wsparcie polega na bezpośrednim pokryciu części kosztów przedsięwzięcia – w zależności od rodzaju inwestycji wsparcie może sięgać 30-50% kosztów.

Rodzaje dofinansowanych przedsięwzięć

Rodzaje dofinansowanych przedsięwzięć obejmują:

- w przypadku lokali socjalnych: budowa, remont lub przebudowa, zmiana sposobu użytkowania, kupno lub kupno połączone z remontem;
- w przypadku noclegowni lub domów dla bezdomnych - budowa, remont lub przebudowa, zmiana sposobu użytkowania;
- w przypadku mieszkań chronionych - budowa, remont lub przebudowa, zmiana sposobu użytkowania, kupno lub kupno połączone z remontem.

Finansowanie lokali komunalnych

Finansowe wsparcie może być również udzielone na tworzenie lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy nie stanowiących lokali socjalnych. Warunkiem udzielenia wsparcia jest powiększenie przez gminę zasobu lokali socjalnych lub mieszkań chronionych o lokale w liczbie i o łącznej powierzchni użytkowej co najmniej równej liczbie i łącznej powierzchni użytkowej utworzonych mieszkań komunalnych.

Inwestycje towarzystw budownictwa społecznego

Finansowe wsparcie może być również przyznane samorządom gminnym na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na tworzeniu lokali mieszkalnych we współpracy z towarzystwami budownictwa społecznego. Warunkiem udzielenia wsparcia jest zawarcie między samorządem i TBS-em umowy, w której towarzystwo zobowiązuje się oddać gminie mieszkania w najem, zaś gmina zobowiąże się podnajmować te mieszkania najemcom socjalnym i pobierać od nich czynsz w wysokości czynszu ustalonego w gminie dla lokali socjalnych.

TBS-y mogą również budować lokale nie będące lokalami socjalnymi i oddawać je w najem gminie, która z kolei będzie je podnajmować docelowym lokatorom. W przypadku takich inwestycji również obowiązuje zasada, że gmina powiększa zasób lokali socjalnych lub mieszkań chronionych o lokale w liczbie i o łącznej powierzchni użytkowej co najmniej równej liczbie i łącznej powierzchni użytkowej utworzonych mieszkań komunalnych.

Możliwość przekształceń

Przed upływem 15 lat od dnia rozliczenia kosztów przedsięwzięcia nie można zbyć lub zmienić przeznaczenia lokalu socjalnego (lub innego lokalu stanowiącego część mieszkaniowego zasobu gminy), mieszkania chronionego, noclegowni lub domu dla

bezdomnych, utworzonych przy wykorzystaniu finansowego wsparcia. Dokonanie tych czynności, jest dopuszczalne po upływie 10 lat od dnia rozliczenia przedsięwzięcia, jeżeli zostaną utworzone odpowiednie lokale o podobnym standardzie i wyposażeniu, w liczbie i o łącznej powierzchni użytkowej co najmniej równej liczbie i łącznej powierzchni użytkowej lokali socjalnych lub mieszkań chronionych, które zostały zbyte lub których sposób użytkowania został zmieniony.

Ponadto, po upływie 5 lat od dnia rozliczenia przedsięwzięcia dopuszcza się zmianę przeznaczenia lokali socjalnych lub mieszkań chronionych na lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiące lokali socjalnych lub mieszkań chronionych.

Rozporządzenia wykonawcze

Do ustawy zostały wydane dwa rozporządzenia wykonawcze:

- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych (Dz. U. Nr 120, poz. 1001);
- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 października 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 183, poz. 1432).

(E) Pozostałe akty prawne

Kwestie związane z regulacją funkcjonowania rynku mieszkaniowego, jak również wspierania mieszkalnictwa przez państwo są przedmiotem również następujących regulacji:

Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. Nr 183, poz. 1354)

Ustawa określa reguły pomocy finansowej dla rodzin nabywających na rynku lokal mieszkalny, budujących dom jednorodzinny lub wnoszących wkład budowlany do spółdzielni mieszkaniowych. Wsparcie polega na pokrywaniu przez okres 8 lat przez ulokowany w Banku Gospodarstwa Krajowego Fundusz Dopłat części odsetek od kredytu zaciągniętego w banku komercyjnym. Nabyte mieszkanie lub wybudowany dom powinien spełniać określone w ustawie kryteria dotyczące maksymalnej ceny (lub kosztu budowy) oraz powierzchni mieszkania lub domu jednorodzinnego. Do dnia 31 marca 2010 r. udzielono 49,6 tys. kredytów.

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116)

Ustawa określa reguły funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych, prawa i obowiązki członków spółdzielni mieszkaniowych, konstrukcję spółdzielczych praw do lokali oraz konstrukcję prawa odrębnej własności lokalu.

W sposób ogólny cele i przedmiot działalności wszystkich spółdzielni określa art. 1 § 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. *Prawo Spółdzielcze*, w myśl którego spółdzielnia w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą. Z kolei przepis art. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych reguluje cel i przedmiot działalności spółdzielni mieszkaniowej. Z treści jego wynika, że celem spółdzielni mieszkaniowej jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb członków oraz ich rodzin przez dostarczanie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, a także lokali o innym przeznaczeniu.

Spółdzielnia wykonuje to zadanie przy pomocy: spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, odrębnej własności lokalu, własności domu jednorodzinnego oraz najmu lokalu.

Przedmiotowa ustawa określa ponadto: sposoby nabycia i utraty członkostwa, prawa i obowiązki członków spółdzielni oraz osób, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu lub odrębna własność lokalu – niebędących członkami spółdzielni, zasady gospodarki finansowej spółdzielni mieszkaniowej, jak również określa stosunek pomiędzy regulacją ustawową i statutową.

W dalszej części ustawy unormowany został tryb ustanawiania spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, jego treść i charakter prawny oraz przyczyny wygaśnięcia. Kolejne przepisy normują kwestie związane ze spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu oraz odrębną własnością lokalu.

Istotnymi postanowieniami ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych są te, które dotyczą sposobów przekształcania spółdzielczych praw do lokali na odrębną własność. Przepisy te uzależniają realizację przedmiotowych roszczeń od uregulowania sytuacji prawnej gruntów, na których wzniesiony został budynek.

Przepisy komentowanej ustawy regulują także sprawy dotyczące przejścia przez właścicieli wyodrębnionych lokali mieszkalnych pod reżim ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali.

Obowiązująca od dnia 1 stycznia 1995 r. *ustawa o własności lokali* określa sposób ustanawiania odrębnej własności samodzielnych lokali mieszkalnych i lokali o innym przeznaczeniu, prawa i obowiązki właścicieli tych lokali oraz zasady zarządu nieruchomością wspólną.

Przepisy ustawy definiują pojęcie mogącego stanowić przedmiot odrębnej własności samodzielnego lokalu mieszkalnego oraz wskazują starostę jako organ właściwy do wydawania zaświadczeń o spełnieniu przez lokal wymogu samodzielności. W razie zaś wyodrębnienia własności lokalu, jego właścicielowi przysługuje udział w nieruchomości wspólnej jako prawo związane z własnością lokali. Z chwilą wyodrębnienia własności pierwszego lokalu w danej nieruchomości na rzecz innego niż dotychczasowy właściciel budynku powstaje z mocy prawa „wspólnota mieszkaniowa”, którą tworzy ogół właścicieli lokali w określonej nieruchomości. Wspólnota mieszkaniowa jako „ułamna osoba prawna” może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywana. Ustawa wprowadza zasadę, iż wszelkie koszty związane z zarządzaniem nieruchomością wspólną ujętą jako grunt oraz części budynku i urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali, ponoszone są przez właścicieli lokali w formie comiesięcznych zaliczek w proporcji do posiadanych udziałów w nieruchomości wspólnej zapisanych w aktach notarialnych. Należy podkreślić, iż za zobowiązania dotyczące nieruchomości wspólnej wspólnota mieszkaniowa odpowiada bez ograniczeń, a każdy właściciel lokalu – w części odpowiadającej jego udziałowi w tej nieruchomości.

W przypadku tzw. „dużych” wspólnot mieszkaniowych tj. liczących więcej niż siedem samodzielnych lokali mieszkalnych, sposób zarządu nieruchomością wspólną ustawa pozostawia w gestii właścicieli lokali, przewidując dlań dwie alternatywne formy – zarządu powierzonego umową zawartą w formie aktu notarialnego osobie prawnej lub fizycznej prowadzącej działalność z zakresie zarządzania nieruchomością wspólną w trybie przepisów *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, bądź powołania uchwałą wspólnoty mieszkaniowej zarządu składającego się z osób fizycznych wybranych spośród właścicieli lokali lub spoza ich grona. Do zarządu nieruchomością wspólną w przypadku wspólnot liczących nie więcej niż siedem samodzielnych lokali, mają zastosowanie przepisy *Kodeksu cywilnego* i *Kodeksu postępowania cywilnego* o współwłasności.

Do podjęcia czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu tj. bieżące administrowanie nieruchomością wspólną, wymagana jest zgoda właścicieli lokali wyrażona w drodze uchwały podjętej na zebraniu właścicieli lokali bądź w trybie indywidualnego zbierania głosów przez zarząd. Przepisy ustawy przyznają każdemu z właścicieli lokali prawo zaskarżenia do sądu uchwały wspólnoty z powodu jej niezgodności z przepisami prawa lub jeśli narusza ona zasady prawidłowego zarządu nieruchomością lub w inny sposób narusza interesy właściciela, w terminie 6 tygodni od dnia jej podjęcia. Podsumowanie działalności zarządu

ma miejsce podczas corocznego zebrania właścicieli zwoływanego do końca marca. Jego przedmiotem jest m.in. sprawozdanie zarządu ze swej działalności, uchwalenie rocznego planu zarządu nieruchomością wspólną oraz ocena pracy zarządu i podjęcie uchwały w sprawie udzielenia mu absolutorium.

3. Potrzeba i cel uchwalenia projektowanej ustawy

(A)Potrzeba uchwalenia ustawy

Obecny system wspierania przedsięwzięć mieszkaniowych realizowanych w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób o niskich i średnich dochodach funkcjonuje w niemal niezmienionej formie od 1995 r. Tymczasem w analizowanym okresie zasadniczo zmieniło się otoczenie ekonomiczne i prawne, nastąpiły również duże zmiany w zakresie katalogu i konstrukcji instrumentów wspierania budownictwa mieszkaniowego.

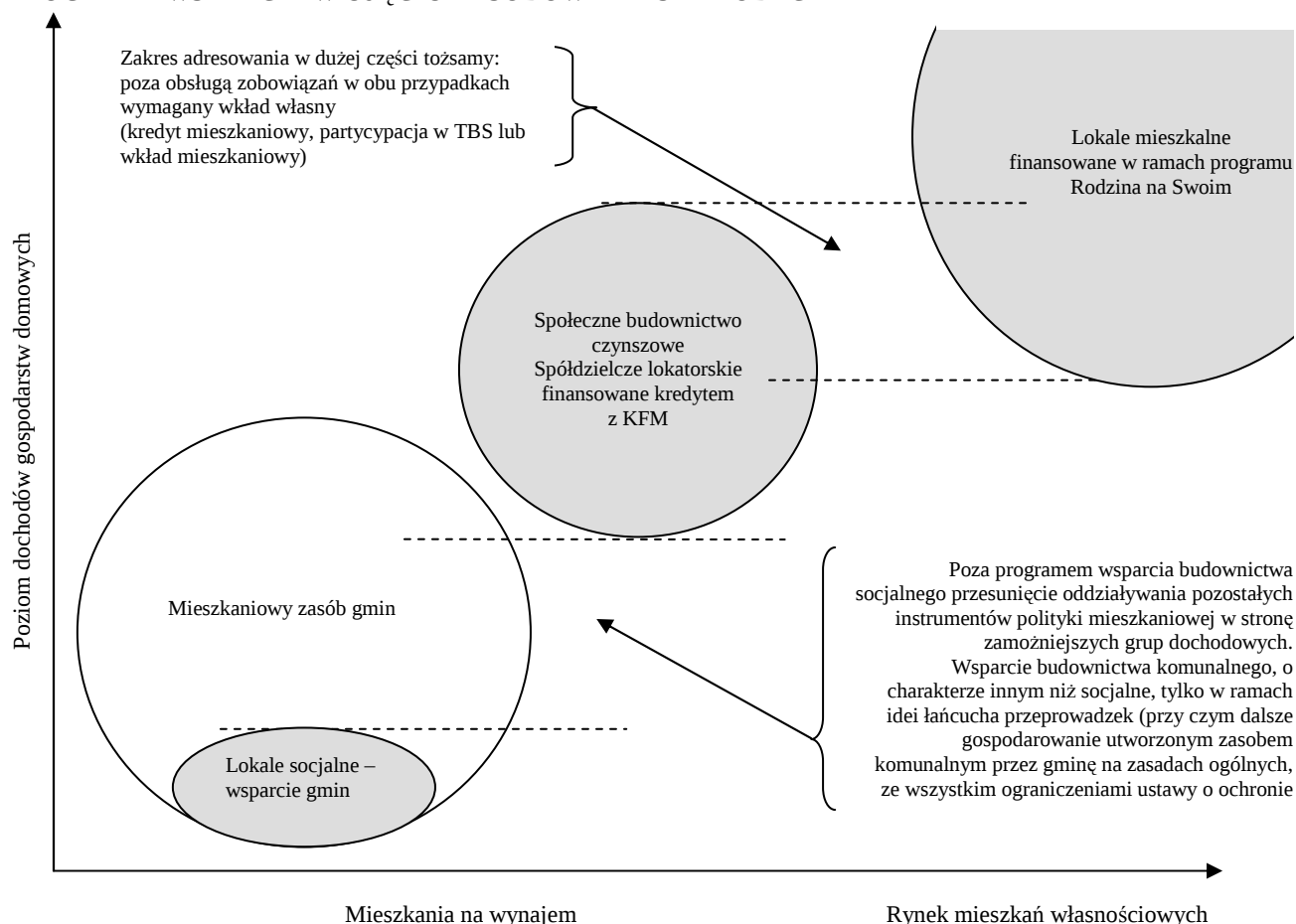
Jednocześnie nie uległa zasadniczej poprawie sytuacja mieszkaniowa społeczeństwa. Nierozwiązanym problemem jest deficyt mieszkaniowy i związana z nim konieczność wspólnego zamieszkiwania w ramach jednego lokalu większej liczby gospodarstw domowych. Jest to głównie wynikiem procesów demograficznych, wejścia na rynek mieszkaniowy wyżu demograficznego z lat 80-tych oraz migracji ekonomicznej do największych miast. Mimo obserwowanej od kilku lat poprawy sytuacji na rynku pracy, nadal poważnym problemem jest bezrobocie wśród osób młodych. Utrudnia to dużej części społeczeństwa uzyskanie mieszkania o przyzwoitym standardzie i dostępnej cenie wynajmu lub nabycia. Dobrze rozwijający się rynek komercyjnych mieszkań własnościowych, wsparty rozwiniętą infrastrukturą finansową jest adresowany – z istoty rzeczy – jedynie do najzamożniejszej części społeczeństwa dysponującej odpowiednimi zasobami finansowymi lub zdolnością kredytową.

Dotychczasowy system instrumentów polityki mieszkaniowej państwa nie jest w stanie przyczynić się do tak potrzebnego przełomu w polskim mieszkalnictwie we wszystkich jego segmentach. Potrzeby dotyczą zarówno nowego budownictwa jak i większych możliwości alokacji już istniejącego zasobu. Tymczasem państwo wycofuje się z bezpośredniej (poprzez środki budżetu państwa) i pośredniej (poprzez ulgi podatkowe) interwencji na rynku mieszkaniowym. Obecnie istniejące instrumenty wsparcia budownictwa mieszkaniowego są bardzo ograniczone w swojej skali i koncentrują się na:

- zapewnieniu mieszkań osobom najuboższym (w formie lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych) i osobom o szczególnych potrzebach (mieszkania chronione);
- wsparciu osób niezamożnych i średniozamożnych (w formie mieszkań wybudowanych przez towarzystwa budownictwa społecznego i spółdzielnie lokatorskie);
- wsparciu osób zamożnych i średniozamożnych (dopłaty do odsetek od kredytów udzielanych na zakup mieszkania lub budowę domu jednorodzinnego).

Obecny system wsparcia przedsięwzięć mieszkaniowych jest zobrazowany na poniższym schemacie.

PROGRAMY WSPARCIA W UJĘCIU ZASOBOWYM – STAN OBECNY



Cechą charakterystyczną obecnego systemu instrumentów polityki mieszkaniowej jest pominięcie najszerszej grupy gospodarstw domowych, które osiągają dochody zbyt wysokie aby nabyć uprawnienia do najmu lokalu socjalnego, a jednocześnie zbyt niskie, aby zaciągnąć kredyt w banku komercyjnym w celu zakupu lokalu na rynku lub budowy własnego domu jednorodzinnego.

W obecnym systemie wsparcia mieszkalnictwa do tej grupy społeczeństwa swoją ofertę powinny adresować samorządy gminne i towarzystwa budownictwa społecznego. Jednak aktywność inwestycyjna gmin i towarzystw oraz posiadane środki finansowe są daleko niewystarczające aby zaspokoić istniejące potrzeby. Ponadto dotychczasowy zasób charakteryzuje się dużą nieelastycznością. Osoby, które uzyskały prawo najmu postrzegają wynajmowane mieszkanie jako swoją de facto własność i dążą do uzyskania w przyszłości formalnego prawa własności, ewentualnie przekazania prawa do najmu spadkobiercom. Mieszkanie, z założenia przeznaczone do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób niezamożnych, traci cechę rotacyjności i dostępności i staje się źródłem nieuzasadnionych

prywatnych korzyści kosztem społecznych celów, jakie legły u podstawy decyzji o jego budowie i utrzymywaniu.

(B) Cel: zmiana systemu instrumentów polityki mieszkaniowej państwa

Głównym celem projektowanej ustawy jest zmiana systemu instrumentów polityki mieszkaniowej państwa, z uwzględnieniem istniejących potrzeb społecznych w zakresie dostępu do mieszkań. Nowa ustawa powinna określić ramy instytucjonalne, prawne i finansowe:

- 1) tworzenia i funkcjonowania nowego (społecznego) zasobu mieszkań na wynajem, który powinien stanowić jedną z podstawowych form pomocy w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych nisko i średniozamożnych gospodarstw domowych. Powodowałoby to konieczność wprowadzenia w nowej ustawie rozwiązań umożliwiających:
 - a) osiąganie adekwatnej do potrzeb skali (społecznego) zasobu mieszkań na wynajem,
 - b) użytkowanie lokali mieszkalnych w nowym (społecznym) zasobie na wynajem wyłącznie przez gospodarstwa domowe, które – z uwagi na uzyskiwane dochody – nie stać jest na zakup własnego mieszkania lub wynajem mieszkania na rynku. Nowe rozwiązania będą precyzyjnie określać grupy docelowe uprawnione do korzystania z poszczególnych form wsparcia władz publicznych; zapewniona zostanie również większa efektywność wydatkowania środków publicznych – beneficjentami wsparcia będą osoby, które samodzielnie nie są w stanie zaspokoić własnych potrzeb mieszkaniowych;
- 2) funkcjonowania nowego systemu realizacji przedsięwzięć budownictwa mieszkaniowego w formule mieszkań na wynajem, z docelowym przeniesieniem własności na najemcę. Nowy model wspierania przez władze publiczne dochodzenia do własności mieszkaniowej powinien poszukiwać możliwości uniezależnienia aspiracji ludności od sytuacji na rynku kredytów hipotecznych.

(C) Cel: przeadresowanie instrumentów polityki mieszkaniowej

Wprowadzenie proponowanych rozwiązań, przy jednoczesnym zachowaniu niektórych istniejących instrumentów wsparcia sektora mieszkaniowego (program wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego oraz program termomodernizacji i remontów), przyczynią się do większej przejrzystości i racjonalności polityki mieszkaniowej władz publicznych. Wsparcie będzie adekwatnie adresowane do wybranych grup ludności, a intensywność tego wsparcia będzie zależeć od zidentyfikowanych potrzeb i możliwości docelowych beneficjentów. W efekcie system instrumentów polityki mieszkaniowej państwa będzie się cechował większą spójnością i elastycznością.

W obecnym systemie budownictwo socjalne i komunalne adresowane jest jedynie do osób najuboższych. W badaniu przeprowadzonym w 2008 r.¹ wykazano, że w momencie uzyskania prawa do najmu mieszkania komunalnego lub socjalnego należy się legitymować bardzo niskimi dochodami.

Tabela 7. Przeciętne limity dochodowe uprawniające do najmu lokalu socjalnego i lokalu komunalnego (PLN/osoba w rodzinie)

	Przeciętny limit dochodów
Mieszkanie komunalne	
Gospodarstwo domowe wieloosobowe	694
Gospodarstwo domowe jednoosobowe	991
Lokal socjalny	
Gospodarstwo domowe wieloosobowe	397
Gospodarstwo domowe jednoosobowe	606

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wyników badań ankietowych

Powyższe dane oznaczają, że obecnie na najem mieszkań znajdujących się w mieszkaniowym zasobie gminy mogą liczyć jedynie osoby najuboższe, często rodziny, w których przynajmniej jedna osoba nie posiada stałej pracy, ewentualnie pobiera świadczenia socjalne. Oznacza to, że gminy kierują swoją aktualną ofertę mieszkaniową jedynie do 10% najuboższych osób pracujących.

Jednocześnie, aby ubiegać się o komercyjny kredyt mieszkaniowy (nawet przy założeniu jego preferencyjności w ramach programu „Rodzina na Swoim”) należy legitymować się zdolnością kredytową, a więc odpowiednio wysokimi dochodami. Jak pokazują różne badania i analiza ofert banków, w celu uzyskania kredytu na przeciętne mieszkanie o wartości ok. 250 tys. zł., dwuosobowe pracujące małżeństwo powinno osiągać miesięcznie dochody w wysokości ok. 5 tys. netto. Przeciętnie plasuje to potencjalnych kredytobiorców w trzech najwyższych decylach rozkładu dochodów.

Na rynku pozostaje więc grupa osób (ok. 60%), dla których obecnie ani rynek mieszkań własnościowych, ani władze publiczne nie przedstawiają żadnej oferty mieszkaniowej. Ta grupa, mimo swojej heterogeniczności, powinna być głównym adresatem prezentowanego programu. Planowane instrumenty wsparcia powinny być jednak odpowiednio dostosowane i adresowane. Osoby o najniższych (w ramach analizowanej grupy) dochodach powinny liczyć na najem mieszkania od gminy lub TBS-u, zaś osoby o najwyższych dochodach (w ramach analizowanej grupy) powinny być zainteresowane ofertą stopniowego dochodzenia do własności mieszkaniowej.

¹ Badanie objęło gminy na terenie których budowano mieszkania ze wsparciem środków kredytowych Krajowego Funduszu Mieszkaniowego

Analiza sytuacji dochodowej społeczeństwa skłania do konkluzji, że niezbędna poprawa warunków mieszkaniowych jest możliwa pod warunkiem szerszego zaangażowania władz publicznych i przedstawienia odpowiednio zaadresowanych instrumentów polityki mieszkaniowej. Poniższe wyliczenia, obrazujące powyższą tezę, zostały dokonane przy wykorzystaniu następujących założeń:

- głównym źródłem danych jest opracowanie GUS-u publikowane w cyklu 2-letnim pt. „Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2008 r.”; ww. opracowanie przedstawia m.in. strukturę decylową wynagrodzeń (Tablica 13);
- dane zaprezentowane w ww. opracowaniu zostały zaktualizowane za pomocą wskaźnika przeciętnego wzrostu wynagrodzeń w przedsiębiorstwach w okresie październik 2008 – październik 2009 (wzrost wynagrodzeń wynosił 2%);
- przeciętne wynagrodzenie netto wynosi ok. 70% przeciętnego wynagrodzenia brutto;
- oferta mieszkaniowa adresowana jest do 2-osobowego gospodarstwa domowego, w ramach którego obie osoby pracują;
- gospodarstwo domowe zainteresowane jest wynajęciem/kupnem 50-metrowego mieszkania;
- przeciętny miesięczny czynsz nie może przekraczać 25% miesięcznych dochodów netto gospodarstwa domowego.

Tabela 8. Struktura decylowa wynagrodzeń (PLN)

Grupa decylowa	I	II	III	IV	V(mediana)	VI	VII	VIII	IX
Najwyższe wynagrodzenie w grupie decylowej (GUS, październik 2008)	1306	1668	1989	2307	2639	3001	3458	4100	5376
Najwyższe wynagrodzenie w grupie decylowej (waloryzacja 2%, październik 2009)	1332	1701	2029	2353	2692	3061	3527	4182	5483
Wynagrodzenie netto (70% wynagrodzenia brutto)	933	1191	1420	1647	1884	2143	2469	2928	3838
Wynagrodzenie netto – gospodarstwo 2-osobowe	1866	2382	2840	3294	3769	4286	4939	5856	7677
Czynsz = 25% miesięcznych dochodów	466	595	710	823	942	1071	1234	1464	1919
Czynsz/m ² – mieszkanie 50-metrowe	9,3	11,9	14,2	16,5	18,8	21,4	24,7	29,3	38,4

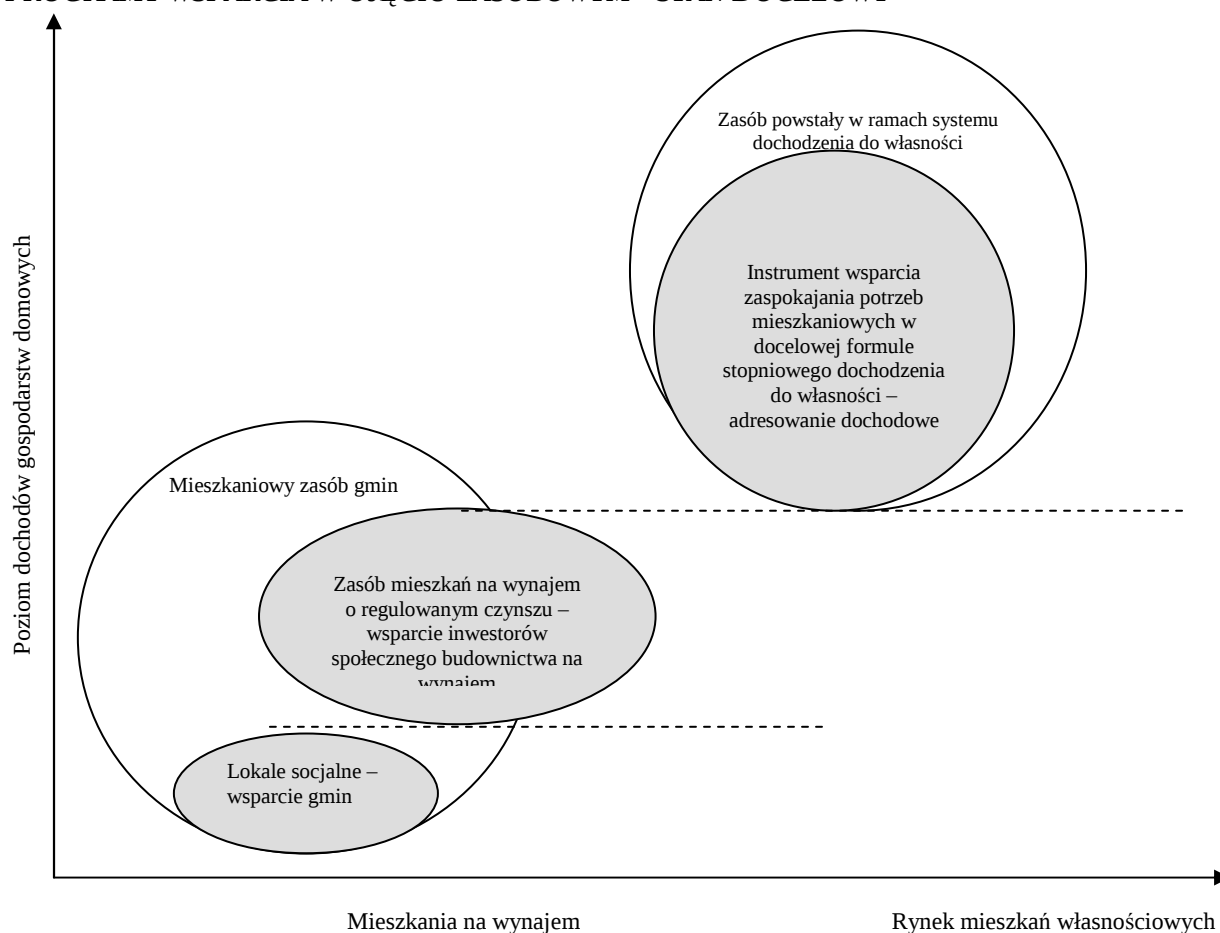
Źródło: Opracowanie własne

Dane zaprezentowane w tabeli wskazują, że w ramach przyjętych założeń system budownictwa mieszkaniowego realizowany przez towarzystwa budownictwa społecznego i spółdzielnie mieszkaniowe funkcjonujący w obecnym kształcie powinien obejmować pierwsze dwie grupy decylowe rozkładu dochodów. Wydaje się, że w ramach zmodyfikowanych instrumentów system budownictwa na wynajem o regulowanym czynszu

powinien obejmować przynajmniej pierwsze trzy grupy decylowe. Do gospodarstw domowych o zarobkach plasujących je w IV-VI grupie decylowej, powinien być adresowany system umożliwiający docelowe nabycie własnego mieszkania. Bogatsze gospodarstwa domowe powinny trafiać na prywatny rynek najmu² lub na rynek komercyjnych mieszkań własnościowych.

Docelowe adresowanie rządowych programów stymulujących rozwój poszczególnych sektorów mieszkaniowych prezentuje poniższy schemat.

PROGRAMY WSPARCIA W UJĘCIU ZASOBOWYM - STAN DOCELOWY



(D) Cel: dostosowanie instrumentów polityki mieszkaniowej do uwarunkowań lokalnych i roli gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa

Należy zaznaczyć, że przyjęte wcześniej upraszczające założenia dotyczą młodych pracujących gospodarstw domowych o przeciętnych dochodach. Sytuacja będzie oczywiście odmienna, jeśli uwzględnić lokalne uwarunkowania dotyczące wysokości przeciętnych zarobków, kosztów życia, kosztów budownictwa mieszkaniowego i kosztów eksploatacji

² Przy uwzględnieniu spodziewanych pozytywnych tendencji na rynku prywatnych mieszkań na wynajem po wejściu w życie regulacji dot. tzw. najmu okazjonalnego.

zasobu mieszkaniowego. Dlatego kolejnym celem prezentowanego systemu będzie uelastycznienie rozwiązań w celu lepszego ich dostosowania do uwarunkowań lokalnych.

Celem nowego systemu, wiążącym się z poprzednio zasugerowaną koniecznością większej elastyczności zasobów i ich funkcji, będzie również zapewnienie większej kompatybilności planowanych regulacji z istniejącym systemem prawnym, rozdzielającym zdecentralizowaną odpowiedzialność za sprawy mieszkaniowe między władze centralne i lokalne. Podstawową rolę w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych odgrywają i nadal powinny odgrywać samorządy gminne, które powinny mieć większą możliwość w zakresie ustawowego obowiązku tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. W ramach nowego systemu zostanie wzmocniona rola gmin, które będą miały pośredni (regulacyjny) i bezpośredni (finansowy) wpływ na wszystkie segmenty zasobów wspieranych ze środków publicznych. Nowy system pozwoli również dostosować kierunek i natężenie użycia poszczególnych instrumentów do potrzeb i uwarunkowań lokalnych. Gminy będą miały również możliwość alokacji najemców w ramach poszczególnych rodzajów zasobu – zamożniejsi lokatorzy mieszkań komunalnych będą mogli otrzymywać od gminy ofertę przeprowadzki do nowoutworzonych mieszkań (społecznych) na wynajem, zaś w przypadku dalszej poprawy sytuacji materialnej będą mogli włączyć się w system stopniowego dochodzenia do własności mieszkaniowej; zwalniane mieszkania umożliwią z kolei zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób niezamożnych, kwalifikowanych do zamieszkania na podstawie wytycznych gminy.

(E) Cel: aktywizacja inwestycyjna przedsiębiorstw prowadzących działalność na zasadach *not-for-profit*

Celem projektowanego systemu będzie również rozszerzenie działalności podmiotów, które są z założenia podmiotami „misyjnymi”, których celem działania nie jest osiągnięcie zysku, lecz realizacja użytecznych celów społecznych – w tym wypadku zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa. Jest to szczególnie istotne w sytuacji towarzystw budownictwa społecznego i spółdzielni mieszkaniowych. Oba typy podmiotów mają obecnie niewykorzystany potencjał inwestycyjny, który mógłby zostać wyzwolony przez odpowiednio skonstruowany system bodźców regulacyjnych i finansowych.

Towarzystwa budownictwa społecznego i fundacje budownictwa społecznego powinny współrealizować politykę mieszkaniową gmin, spełniając cele społeczne. Ponadto TBS-y, a także spółdzielnie mieszkaniowe mogłyby służyć zamożniejszym obywatelom, nieposiadającym jednak zdolności kredytowej, jako szansa na stopniowe dojście do pełnej własności mieszkaniowej.

Nowy system byłby również szansą na odtworzenie autentycznej, upodmiotowionej spółdzielczości mieszkaniowej. Dotychczas oferowany spółdzielniom mieszkaniowym instrument, w postaci kredytów mieszkaniowych ze środków dawnego KFM na realizację

mieszkań objętych spółdzielczym lokatorskim prawem do lokalu, od kilku lat nie spotyka się z większym zainteresowaniem spółdzielni. Jednocześnie wiele spółdzielni, szczególnie w dużych miastach, próbuje konkurować z deweloperami na rynku nowych mieszkań własnościowych. Proponowany instrument stopniowego dochodzenia do własności mieszkaniowej w oparciu o system powiększania wkładu partycypacyjnego doskonale odpowiada celom działania, doświadczeniu inwestycyjnemu i zarządczemu oraz możliwościom spółdzielni mieszkaniowych. Jest szansą na wykorzystanie ich potencjału i przyciągnięcie do tego sektora kolejnych osób.

(F) Cel: poprawa efektywności energetycznej budynków

Nowy system wsparcia budownictwa społecznego będzie uzależniał wydatkowanie środków publicznych na finansowanie nowych przedsięwzięć w zakresie tworzenia mieszkań społecznych od spełniania przez nowobudowane budynki zastrzonych – w stosunku do przepisów techniczno-budowlanych obowiązujących wszystkie nowe inwestycje mieszkaniowe – kryteriów świadczących o energooszczędności budynków. Obok promowania przedsięwzięć mających na celu oszczędność energii, ulepszone parametry powinny przekładać się na zmniejszone koszty użytkowania mieszkań ponoszone ostatecznie przez docelowych najemców.

4. Możliwość podjęcia alternatywnych środków

Krytyka dotychczasowego systemu wsparcia budownictwa społecznego nasiliła się w ostatnich kilku latach. Wskazywano przede wszystkim na niewykorzystanie potencjału inwestycyjnego TBS-ów i spółdzielni mieszkaniowych, spowodowane głównie nadmiernym uzależnieniem efektów programu od możliwości budżetu państwa. Swoje postulaty przekazywały Ministerstwu Infrastruktury niemal wszystkie zaangażowane w program podmioty: inwestorzy, samorządy gminne, najemcy i Bank Gospodarstwa Krajowego. Niejednokrotnie postulaty poszczególnych podmiotów były wzajemnie ze sobą sprzeczne lub sprzeczne wewnętrznie. Dlatego, mając na uwadze konieczność niezależnego audytu funkcjonującego systemu, resort infrastruktury zlecił w 2008 roku odpowiednie badanie ekspertom Banku Światowego (raport Banku został przekazany Ministerstwu Infrastruktury w czerwcu 2009 r.). Misja BŚ została poprzedzona badaniami ankietowymi zrealizowanymi przez Ministerstwo Infrastruktury, obejmującymi samorządy gminne, inwestorów i najemców.

Informacje płynące od grup najemców, zarządów TBS-ów oraz samorządów gminnych oraz rekomendacje Banku Światowego nie były jednoznaczne. Generalne wnioski wskazywały, iż należy nadal utrzymywać system społecznego budownictwa czynszowego w Polsce. Jednocześnie dotychczasowe wyniki funkcjonowania obecnego systemu wskazują na konieczność zasadniczej modyfikacji jego podstawowych elementów.

Obecne regulacje dotyczące funkcjonowania systemu wsparcia budownictwa przeznaczonego dla osób o dochodach niewystarczających na samodzielne nabycie własnego mieszkania są zawarte w specjalnych dedykowanych ustawach, które zawierają konstrukcję instrumentów wsparcia i zasady wydatkowania środków budżetowych na realizację inicjatyw mieszkaniowych. W celu zachowania przejrzystości i spójności działań oraz racjonalności wydatkowania środków publicznych należy zachować konstrukcję ustawową systemu wsparcia budownictwa mieszkaniowego w Polsce. Jednocześnie jednak nowe przepisy powinny umożliwiać elastyczne wykorzystanie dostępnych rozwiązań przez zaangażowane podmioty, w tym przede wszystkim samorządy gminne.

Wydaje się, że niemożliwe jest osiągnięcie zakładanych celów jedynie poprzez wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 15b ust. 2 *ustawy o niektórych formach (...)*. Rozporządzenie to ma bowiem ograniczony wymiar merytoryczny, koncentrując się jedynie na parametrach preferencyjnego kredytu udzielanego na inwestycje budownictwa społecznego przez BGK, rodzajów dokumentów składanych przez wnioskodawców oraz warunkach i trybie udzielania i spłacania kredytów. Przyjęcie tego trybu prac abstrahowałoby od konieczności zmian w zakresie określenia katalogu podmiotów inwestujących na zasadach budownictwa społecznego, zasad gospodarowania zasobem przeznaczonym dla osób niezamożnych, uregulowania kwestii związanych z polityką czynszową, prawami partycypantów i najemców itp.

Jednocześnie, ze względu na specyfikę przepisów regulujących rynek mieszkaniowy, zastosowania instrumentów interwencjonizmu państwowego, wykorzystania środków publicznych zastosowanie innych alternatywnych, w stosunku do rozwiązań ustawowych, środków nie jest możliwe.

5. Podmioty na które będzie oddziaływać projektowana ustawa

Projektowane zmiany dotyczyć będą przede wszystkim:

- samorządy gminne,
- gminne osoby prawne, spółki prawa handlowego z udziałem gminy,
- inwestorów mieszkaniowych: towarzystwa budownictwa społecznego, spółdzielnie mieszkaniowe, deweloperzy, fundacje budownictwa społecznego,
- najemców i partycypantów mieszkań w towarzystwach budownictwa społecznego,
- członków i najemców lokali w spółdzielniach mieszkaniowych, zamieszkujących w mieszkaniach finansowanych ze wsparciem środków KFM/BGK,
- najemców mieszkań należących do mieszkaniowego zasobu gminy,
- Bank Gospodarstwa Krajowego,
- instytucje upoważnione ustawowo do udzielania kredytów.

II. PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ PRAWNYCH

1. *Przepisy ogólne*

(A) Zakres przedmiotowy i podmiotowy projektu

Zakres przedmiotowy projektowanej regulacji obejmował będzie przepisy określające:

- 1) zasady na jakich są użytkowane lokale mieszkalne tworzące społeczny zasób mieszkań czynszowych (lokalne mieszkalne użytkowane w nowej formule tzw. „mieszkań społecznych”), wraz z określeniem kryteriów definiujących ten segment rynku mieszkaniowego,
- 2) nowy system realizacji przedsięwzięć budownictwa mieszkaniowego w formule mieszkań na wynajem, opierający się partycypacji przyszłego najemcy w kosztach budowy lokalu mieszkalnego z docelowym przeniesieniem własności na najemcę (nowa formuła tzw. „społecznych grup mieszkaniowych”, w dalszej części założeń określana skrótem „SGM”),
- 3) zasady działania towarzystw budownictwa społecznego,
- 4) zasady działania fundacji budownictwa społecznego,
- 5) zasady na jakich udzielana jest pomoc publiczna w tworzeniu społecznego zasobu mieszkań czynszowych oraz lokali mieszkalnych budowanych w ramach SGM,
- 6) rozwiązania przejściowe, dotyczące zasad gospodarowania zasobem wybudowanym na dotychczas obowiązujących zasadach przez towarzystwa budownictwa społecznego ze środków preferencyjnych kredytów udzielonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, w tym zasady zbywania mieszkań,
- 7) szczególne wymagania dotyczące budynków.

Zakres spraw, które zostaną uregulowane w ustawie, bezpośrednio wyznacza zakres podmiotowy projektowanych przepisów. Materią uregulowaną w ustawie objęci zostaną właściciele zasobu mieszkań społecznych (w tym podmioty uprawnione do budowy i wynajmu nowych lokali mieszkalnych tworzących nową kategorię zasobu), inwestorzy prowadzący działalność gospodarczą polegającą na budowie budynków mieszkalnych przeznaczonych na wynajem w ramach formuły SGM, gospodarstwa domowe zaspokajające swoje potrzeby mieszkaniowe w obu ww. formach oraz podmioty zaangażowane w finansowanie działalności inwestycyjnej.

W przypadku właścicieli zasobów mieszkaniowych specyfika dwóch określonych w ustawie, odmiennych form zaspokajania potrzeb mieszkaniowych (odpowiednio pkt. 1 i 2 wskazanego powyżej zakresu przedmiotowego) wyznaczy, stosownie do specyfiki poszczególnych form, zróżnicowane grupy podmiotów objęte w każdym z przypadków przedmiotem regulacji:

- 1) w zakresie przepisów określających zasady użytkowania mieszkań społecznych (zasoby te służyć mają realizacji polityki mieszkaniowej gmin stanowiąc część mieszkaniowego

zasobu gminy) zakresem podmiotowym objęci zostaną wszyscy dotychczasowi gestorzy lokali mieszkalnych tworzących mieszkaniowy zasób gminy. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 z późn. zm.) do podmiotów tych zaliczono więc gminy, gminne osoby prawne oraz spółki handlowe utworzone z udziałem gminy. W przypadkach odnoszących się wyłącznie do mieszkań społecznych zakres gestorów mieszkaniowego zasobu gminy zostanie poszerzony, uwzględniając przyjęte rozwiązanie, zgodnie z którym mieszkania społeczne będą mogły powstawać również w ramach zasobu towarzystw budownictwa społecznego (patrz pkt 3);

- 2) regulacje określające zasady realizacji przedsięwzięć budownictwa mieszkaniowego w formule SGM nie będą ograniczone podmiotowo. Ta część projektowanych przepisów koncentrowała się będzie na sformułowaniu nowej, alternatywnej w stosunku do wynajmu lokalu mieszkalnego lub bezpośredniej sprzedaży mieszkania, systemowej formy „stopniowego dochodzenia do własności” lokalu mieszkalnego, otwartej dla wszystkich podmiotów prowadzących działalność gospodarczą obejmującą budowę budynków mieszkalnych;
- 3) w sposób szczególny zakres podmiotowy ustawy obejmował będzie zagadnienia związane z działalnością towarzystw budownictwa społecznego. Po pierwsze projektowana ustawa, w swej genezie zainicjowana potrzebą systemowej reformy obecnego programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego, w odrębnym rozdziale określi na nowo zasady działania TBS-ów, zawarte obecnie w rozdziale 4 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Ponadto towarzystwa, jako podmioty powołane od początku do życia na podstawie szczególnych przepisów w celu realizacji misji tworzenia zasobu dostępnych cenowo mieszkań na wynajem, uzyskają możliwość realizacji swojej misji w ramach obu uregulowanych w ustawie form inwestowania, tj. jako inwestor tworzący mieszkania społeczne oraz – na zasadach ogólnych – jako inwestor budownictwa mieszkaniowego realizowanego w formule SGM. W pierwszym przypadku oznaczało to będzie, że zakres mieszkań uznanych obecnie za mieszkaniowy zasób gminy zostanie w ustawie zmodyfikowany, obejmując – w porównaniu z obecną definicją art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie praw lokatorów... – również nowopowstające mieszkania społeczne w zasobach towarzystw budownictwa społecznego³.
- 4) fundacje budownictwa społecznego byłyby nowym podmiotem, wprowadzonym do prawodawstwa przepisami planowanej ustawy. Fundacje, których podstawy działania oparte są o ustawę z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203), byłyby tworzone dla realizacji społecznego budownictwa czynszowego i odnosiłyby się do nich wszystkie przepisy dotyczące tego zasobu (regulacje dotyczące najmu, wysokości czynszów, kryteriów naboru). Ustawa określałaby szczegółowo

³ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie praw lokatorów.... wszystkie mieszkania będące własnością towarzystw budownictwa społecznego działających w formie spółek kapitałowych z udziałem gminy są obecnie wyłączone z definicji mieszkaniowego zasobu gminy.

przedmiot działalności fundacji, dodatkowe wymagania w stosunku do fundacji budownictwa społecznego (obligatoryjna rada nadzorcza), rolę starosty powiatowego w wykonywaniu uprawnień przewidzianych ustawą o fundacjach.

W przypadku gospodarstw domowych zaspokajających własne potrzeby mieszkaniowe na zasadach objętych przedmiotem projektowanych regulacji, tj. kolejnej grupy podmiotowej objętej przedmiotem regulacji, ustawa określi kryteria, jakie powinny spełniać gospodarstwa domowe:

- 1) uprawnione do zawarcia stosunku najmu mieszkania społecznego, lub
- 2) zaspokajające potrzeby mieszkaniowe w ramach formuły SGM .

Przyjęte w tym przypadku ustawowe ograniczenia, omówione w dalszej części propozycji rozwiązań prawnych, określały będą zasady adresowania środków publicznych w ramach wprowadzonych ustawą instrumentów wsparcia budownictwa mieszkaniowego (zdefiniowana dochodowo grupa adresatów wsparcia), stanowiąc ponadto podstawę określenia specjalnych regulacji określających zasady użytkowania zasobu mieszkań społecznych, dostosowanych do funkcji i celu jaką powinny pełnić mieszkania społeczne.

Ostatnią grupą podmiotów objętych materią uregulowaną w projektowanej ustawie są instytucje zaangażowane w finansowania nowych inwestycji. Szczególną rolę w tym zakresie przepisy nakładały będą na Bank Gospodarstwa Krajowego, jako bank bezpośrednio obsługujący rządowy program wsparcia tworzenia zasobów lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz – na podstawie aktualnych zobowiązań ustawowych – instytucję finansową odpowiedzialną za udzielanie na preferencyjnych warunkach kredytów finansujących budownictwo mieszkaniowe w ramach rządowych programów popierania budownictwa mieszkaniowego (por. rozdział 2a ustawy o *niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*).

Uzasadnienie

Duża część zakresu przedmiotowego proponowanych rozwiązań odnosi się wprost do tego obszaru rynku mieszkaniowego, który obecnie obejmuje zasób powstały w ramach programu społecznego budownictwa czynszowego i spółdzielczego lokatorskiego, realizowanego w oparciu o przepisy ustawy z dnia 26 października 1995 r. o *niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego* (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.). Potrzeba reformy tego programu była jedną z podstawowych przesłanek rozpoczęcia prac nad założeniami do ustawy, zapoczątkowanych w końcu 2008 roku badaniami gmin, inwestorów i

najemców⁴ oraz raportem ewaluacyjnym przygotowanym przez ekspertów Banku Światowego⁵.

Po zmianach wprowadzonych ustawą z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 65, poz. 545) w przepisach ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego uchylony został rozdział określający zasady finansowania przedsięwzięć polegających na budowie mieszkań na wynajem i spółdzielczych mieszkań lokatorskich, realizowanych przez tbs-y i spółdzielnie mieszkaniowe w oparciu o środki Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Jednocześnie, przy kierunkowym zachowaniu schematu finansowania ww. przedsięwzięć w oparciu o preferencyjny kredyt udzielany przez Bank Gospodarstwa Krajowego (docelowo w ustawie nowelizującej przyjęto, że szczegółowe zasady funkcjonowania tego instrumentu mają określać przepisy rozporządzenia RM), utrzymano w *ustawie o niektórych formach...* co do zasady niezmienione przepisy dotyczące zasad tworzenia i funkcjonowania towarzystw budownictwa społecznego. Zmiany w tych właśnie przepisach, które po ponad 10-letnim okresie realizacji programu wymagają lepszego dostosowania do obecnych uwarunkowań rynku mieszkaniowego oraz założeń tworzenia segmentu mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu, stanowią jeden z istotnych obszarów, któremu poświęcona została projektowana inicjatywa legislacyjna. Przepisy określające zasady działania towarzystw budownictwa są tym samym jednym z elementów objętych zakresem przedmiotowym ustawy.

Zmiany regulacyjne dotyczące zasad działania towarzystw budownictwa społecznego wymagają również równoległego określenia na nowo instrumentów wsparcia tej formy budownictwa mieszkaniowego. W latach 1996-2009 wybudowano 87,3 tys. mieszkań kredytowanych ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego i efekty te są oceniane jako wysoce niewystarczające zarówno w stosunku do oczekiwań osób ubiegających się o mieszkania⁶ jak i możliwości inwestycyjnych towarzystw i spółdzielni. Jako główną przyczynę ograniczenia efektów rzeczowych programu wskazuje się niewystarczające środki finansowe w KFM i ich uzależnienie od możliwości budżetu państwa. Chociaż w latach 1995-2009 budżet państwa przekazał do Funduszu ponad 4,3 mld zł, a dodatkowo Skarb Państwa gwarantował i poręczał kredyty zaciągane na dofinansowanie KFM w Europejskim Banku Inwestycyjnym i Banku Rozwoju Rady Europy⁷, to powyższe środki w zdecydowanie

⁴ Badanie gmin zostało przeprowadzone przez Ministerstwo Infrastruktury we wrześniu i październiku 2008 r.. Badanie najemców i inwestorów zostało przeprowadzone na zlecenie Ministerstwa przez firmę MARECO POLSKA S.A. w listopadzie i grudniu 2008 r.

⁵ Raport opracowany w 2009 r. na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury przez Bank Światowy dotyczył oceny funkcjonowania systemu TBS/KFM. Ostateczny raport, dołączony do założeń projektu, został przekazany Ministerstwu Infrastruktury w II poł. czerwca 2009 r.

⁶ Zgodnie z danymi Instytutu Rozwoju Miast, listę oczekujących na mieszkania w zasobach TBS można szacować na ok. 100 tys. osób (*Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2007 rok, IRM, Kraków 2008, s. 17*).

⁷ Na koniec czerwca 2009 r. zobowiązania z tytułu tych kredytów wynosiły 1 969,1 mln zł.

niewystarczającym stopniu zaspokajały popyt kredytowy inwestorów. Forma kredytowania inwestycji w zakresie budownictwa społecznego w ramach specjalnego funduszu ulokowanego w Banku Gospodarstwa Krajowego stwarzała również inne ograniczenia, związane z koniecznością spełniania wymogów Prawa bankowego (np. limity koncentracji zobowiązań) oraz brakiem możliwości kreacji kredytu w oparciu o należności Funduszu.

Po głębokiej modyfikacji przepisów związanych z finansowaniem programu w warstwie instrumentów finansowych popierających rozwój budownictwa społecznego czynszowego przepisy *ustawy o niektórych formach...*, zasady wspierania rozwoju rynku mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu, z założenia pozbawionego wielu cech wiążących się z komercyjnym inwestowaniem rynkowym, nie są precyzyjnie określone. Przepisy *ustawy o niektórych formach...* zawierają nadal kierunkowe, ogólne wskazanie na instrument preferencyjnych kredytów udzielanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Zakłada się, że kontynuacja programu opierająca się wyłącznie na dotychczasowym schemacie udzielanego wsparcia kredytowego BGK, który dodatkowo pozbawiony został podstawowego dotychczas instrumentu, jaki stanowić miał z czasem samofinansujący się model Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, jest w wysokim stopniu niemożliwa, choć byłaby w pewnym stopniu rozwiązaniem adekwatnym do potrzeb sektorowych. W powyższych uwarunkowaniach konieczne jest więc poszukiwanie nowych rozwiązań systemowych, lepiej uwzględniających całościowy schemat pomocy państwa udzielanej obecnie inwestorom budownictwa mieszkaniowego w ramach polityki mieszkaniowej państwa, który od czasu wdrożenia w połowie lat 90-tych przepisów *ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego...* ulegał przecież znaczącym zmianom. Przepisy określające nowe zasady na jakich udzielana jest pomoc państwa w tworzeniu społecznego zasobu mieszkań czynszowych zostały tym samym objęte zakresem przedmiotowym ustawy.

Przystępując do reformy programu społecznego budownictwa czynszowego przyjęto rozwiązanie przewidujące opracowanie nowej ustawy poświęconej w całości społecznemu budownictwu mieszkań na wynajem. To ważne rozstrzygnięcie, będące wyrazem decyzji o nie ograniczaniu zakresu przedmiotowego ustawy wyłącznie do zmian poprawiających wybrane aspekty programu TBS w ustawie o niektórych formach..., wynika z przekonania, iż zapewnienie możliwości osiągnięcia w kolejnych latach trwałej poprawy w zakresie stanu liczebnego zasobów mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu, jako przejściowej lub docelowej formy zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób nie będących w stanie pozyskać mieszkania na rynku, wymaga szerszych zmian systemowych. Wniosek ten oparty został na ocenie dotychczasowego programu społecznego budownictwa czynszowego, analizie obecnych uwarunkowań realizacji przez gminy zadań jakie w zakresie mieszkalnictwa nakładają na samorządy obowiązujące ustawy, jak również szerokiego kontekstu obecnych uwarunkowań prawno-finansowych polityki mieszkaniowej państwa. Konieczne jest poszerzenie zakresu podmiotowego gestorów zasobu społecznego oraz dostosowanie do funkcji tego zasobu regulacji prawnych rynku najmu. Ograniczenie zakresu ustawy wyłącznie do modyfikacji ważnego, ale – pomimo największej w okresie ostatnich 10-ciu lat pozycji

bezpośrednich wydatków państwa przeznaczonych na wsparcie nowego budownictwa mieszkaniowego – nadal stosunkowo niewielkiego segmentu rynku, jaki stanowią zasoby wybudowane ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, bez szerszych zmian regulacyjnych nie spowoduje bowiem istotnej zmiany jakościowej i ilościowej w segmencie społecznego budownictwa czynszowego.

Zakłada się, że uzupełnieniem regulacji określających zasady tworzenia i użytkowania społecznego zasobu mieszkań czynszowych będą równoległe rozwiązania prawne, określające nowy system stopniowego dochodzenia do własności mieszkaniowej lokalu mieszkalnego w drodze najmu, objęty również ograniczoną adresowaniem dochodowym pomocą państwa. Wprowadzenie tej części przepisów do zakresu przedmiotowego ustawy koresponduje z przesunięciem zakresu adresowania obecnych instrumentów wsparcia budownictwa mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu w stronę niższych grup dochodowych⁸. W efekcie z obecnego zakresu użytkowników zasobu społecznego budownictwa czynszowego wyłączone zostaną co do zasady te gospodarstwa domowe, które już obecnie dysponują dużą częścią środków wymaganych do sfinansowania mieszkania (partycypacja w kosztach budowy na poziomie do 30% całkowitych kosztów) i docelowo aspirują do uzyskania tytułu własności.

Powyższa część przepisów objętych przedmiotem regulacji określi jednocześnie docelowo podstawowy instrument wsparcia polityki mieszkaniowej państwa adresowany do gospodarstw domowych w segmencie mieszkań własnościowych, zastępując program „Rodzina na swoim”, realizowany w oparciu o przepisy *ustawy z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania*. Wraz z wychodzeniem gospodarki z kryzysu i powrotem na ścieżkę szybkiego wzrostu gospodarczego program „RnS” będzie tracił swoje antyrecesyjne znaczenie. Fakt ten, połączony z coraz wyższymi kosztami obsługi dopłat (przysługujące w okresie 8 lat dopłaty powodują kumulację wydatków budżetowych z upływem czasu), stosunkowo szerokim zakresem adresowania wsparcia oraz równoległe objętą przedmiotem regulacji reformą programu społecznego budownictwa czynszowego, uzasadnia opracowanie i wdrożenie zmian na nowo definiujących zasady pomocy publicznej w segmencie mieszkaniowym własnościowym. W warunkach poprawy koniunktury rynkowej zasady te powinny bardziej precyzyjnie określać docelową grupę dochodową uprawnionych do wsparcia gospodarstw domowych, nie pomijając przy tym bardziej bezpośredniego oddziaływania na podaż dostępnych cenowo mieszkań własnościowych. Sposobem osiągnięcia tych celów jest wprowadzenie instrumentu obejmującego, poza formą wsparcia, równoległe regulacje systemowe określające nowy model podaży mieszkań, do których tytuł własności byłby przenoszony na zasadach analogicznych do regulacji określających obecnie możliwą do zastosowania formułę uzyskiwania tytułu własności do mieszkania poprzez spółdzielcze lokatorskie prawo do

⁸ Eksploatowany na nowych zasadach ustawowych zasób mieszkań społecznych w znacznie mniejszym stopniu niż to mam miejsce obecnie w zasobach TBS będzie zaspokajał potrzeby.

lokalu⁹. Uzasadnione jest przy tym, aby nowe rozwiązania nie reglamentowały możliwości organizowania i realizacji procesu budowlanego przez wybraną, ograniczoną podmiotowo grupę inwestorów. Podstawę dla takiego podejścia stwarza oparcie nowego systemu na powszechnie stosowanej umowie, jaką byłaby szczególna umowa najmu lokalu mieszkalnego.

(B) Definicje ustawowe

Nie przesądzając o zamkniętym zbiorze pojęć zawartych w słowniczku ustawy, który w pracach nad formułowaniem przepisów projektu może zostać rozwinięty z uwagi na względy formalno-prawne, zakłada się konieczność wprowadzenia definicji ustawowych obejmujących poniższe pojęcia:

- 1) inwestor społecznego budownictwa czynszowego, jako pojęcie ustawowe obejmujące zakresem gminę, związek międzygminny, gminną osobę prawną, spółkę handlową utworzoną z udziałem gminy, w tym towarzystwo budownictwa społecznego oraz fundacje budownictwa społecznego;
- 2) dochód netto gospodarstwa domowego, rozumiany jako wysokość przeciętnych miesięcznych dochodów gospodarstwa domowego najemcy lokalu mieszkalnego, ustalona na zasadach na jakich deklarowane są dochody przy ustaleniu wysokości dodatków mieszkaniowych, po odjęciu czynszu należnego za najem lokalu;
- 3) czynsz referencyjny – poziom odniesienia dla maksymalnego poziomu podwyższania czynszu za najem mieszkania społecznego, odwołujący się do rozwiązań określonych w art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U.);
- 4) środki publiczne – aktywa i instrumenty wsparcia tworzenia społecznego zasobu mieszkań na wynajem określone w ustawie.

Uzasadnienie

Potrzeba wprowadzenia definicji wynika z konieczności dookreślenia nieostrych pojęć, braku odniesienia w obowiązujących przepisach lub ustalenia jednoznacznego znaczenia nowych kategorii ustawowych, koniecznych dla sformułowania zakładanych rozwiązań.

Definicyjne określenie pojęcia „inwestor społecznego budownictwa czynszowego” wynika zarówno z braku odniesienia w innych regulacjach prawnych, jak również braku jednoznacznego rozumienia tej kategorii, wymaganej dla określenia w ustawie szeregu norm odnoszących się do zasad tworzenia, użytkowania i finansowania zasobu nowobudowanych

⁹ Analogia dotyczy modelowych regulacji prawnych, zakładających partycypację w kosztach budowy mieszkania przez gospodarstwo domowe (przykładem wniesienie wkładu mieszkaniowego przez członka spółdzielni), rozliczenie i spłatę w czasie całości kosztów budowy (przykładem osiągnięcie wysokości wkładu mieszkaniowego na poziomie wkładu budowlanego, w tym spłata zobowiązań), oraz docelowo możliwość wyodrębnienia i przeniesienia własności lokalu.

mieszkań społecznych. Proponowane rozstrzygnięcie odpowiada przyjętemu zakresowi podmiotowemu projektowanej ustawy.

Nowa kategoria „dochodu netto gospodarstwa domowego” zostanie wprowadzona jako podstawa dla określenia jednego z podstawowych kryteriów uprawniających do nawiązania stosunku najmu lokalu mieszkalnego w zasobie mieszkań społecznych. Ze względów społecznych zakłada się utrzymanie¹⁰ mechanizmu weryfikacji dochodowej, jako warunku wynajmu mieszkania w zasobie mieszkań społecznych. Właściwe adresowanie koncentrować się powinno jednak na przyjęciu takiej kategorii dochodów, która zapewni porównywalną dla wszystkich gospodarstw domowych ocenę poziomu zamożności, uwzględniając fakt zróżnicowanych obciążeń czynszowych, jakie mogą występować w danej gminie w poszczególnych lokalach mieszkalnych tworzących zasób mieszkań społecznych.

Poprzez pojęcie „czynszu referencyjnego” do przepisów wprowadzony zostanie konieczny parametr, określający obiektywny punkt odniesienia dla wskazania górnej skali podwyżek czynszów w przypadku trwałej poprawy poziomu dochodów gospodarstwa domowego (za względów społecznych sytuacja braku uzasadnienia dla uiszczania nadal opłat czynszowych przez dotychczasowego najemcę na preferencyjnym poziomie). Zakłada się, że jako maksymalny limit wysokości możliwego do zastosowania czynszu kategoria ta powinna odnosić się bezpośrednio do stawek rynkowych. Rynkowe stawki czynszu, jako pojęcie potocznie, nie posiada obecnie bezpośrednich odniesień definicyjnych w innych ustawach i wymaga tym samym dookreślenia. Zakłada się w tym przypadku wykorzystanie wprowadzonego odrębnymi przepisami mechanizmu „lustra czynszowego”, określając czynsz referencyjny jako wysokość czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, ustaloną w oparciu o zestawienie czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego, o którym mowa w art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, przy uwzględnieniu lokalizacji, wieku i stanu technicznego budynku w którym położony jest lokal mieszkalny oraz powierzchni użytkowej lokalu i jego standardu. W odrębnych przepisach ustawy wprowadzone jednocześnie zostaną rozwiązania poprawiające skuteczność gromadzenia adekwatnych danych wymaganych do prawidłowego działania mechanizmu „lustra czynszowego” na poziomie lokalnym, wykorzystujące efekt zmian wprowadzonych nowelizacją ustawy o ochronie praw lokatorów z dnia..., konstytuującą zasady nawiązywania umów w formule „najmu okazjonalnego”.

¹⁰ Aktualne rozwiązania ustawowe obejmujące materię w największym stopniu korespondującą z rozwiązaniami niniejszych założeń, tj. przepisy ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego dotyczące zasad nawiązywania stosunku najmu w zasobie tbs, również odwołują się do kategorii dochodów gospodarstwa domowego (por. art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego). Odwołując się do dochodów gospodarstwa domowego parametry adresowania programu TBS uwzględniają obecnie zróżnicowany poziom zamożności w poszczególnych regionach kraju (określane dla województw) oraz liczbę osób tworzących gospodarstwo domowe najemcy. Mają one jednak również charakter bezwzględny, nie uwzględniając różnego w poszczególnych lokalach obciążenia czynszem.

Słowniczek ustawy powinien zawierać ponadto stosowne odniesienia ustawowe, powołujące w jednym pojęciu instrumenty wsparcia społecznego budownictwa czynszowego określone w ustawie. Zakładane rozwiązanie wynika z faktu, iż w przypadku nowych zasobów mieszkań społecznych przyjęto, że wybudowanie lokali mieszkalnych przy wykorzystaniu ww. instrumentów wsparcia będzie jednym z kryteriów definiujących zasób mieszkań społecznych.

2. Przepisy merytoryczne

(A) Społeczny zasób mieszkań czynszowych

Zakłada się, że pierwszą część przepisów merytorycznych proponowanej ustawy stanowiły będą rozwiązania konstytuujące funkcjonalno-prawnie na rynku mieszkaniowym wyodrębniony zasób „mieszkań społecznych”. Proponuje się, aby przepisy określające zakres przedmiotowy i cel nowej formy rynku mieszkaniowego zawierały poniższe rozstrzygnięcia:

- podstawą zasobu byłyby lokale mieszkalne w zasobach inwestorów budownictwa społecznego, zwane mieszkaniem społecznym, utworzone przy wykorzystaniu środków publicznych (w oparciu o instrumenty wsparcia określone ustawą) i wynajmowane na zasadach ustawy;
- rada gminy, w drodze uchwały, będzie mogła powiększyć społeczny zasób mieszkań czynszowych nadając status mieszkania społecznego, poza mieszkaniem utworzonymi na nowych zasadach, również części istniejących lokali mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób gminy;
- wprowadzona zostanie jednoznaczna zasada ustawowa, zgodnie z którą społeczny zasób mieszkań czynszowych służy realizacji polityki mieszkaniowej gmin.

Zakłada się, że w odniesieniu do tak określonego zasobu ustawa powinna zdefiniować zasady wynajmu lokali mieszkalnych w społecznym zasobie mieszkań czynszowych, formułując przepisy szczególne dotyczące:

- a) charakteru umowy najmu;
- b) kryterium dostępności dochodowej zasobów, w tym weryfikacji dochodów najemcy lokalu mieszkalnego;
- c) ustalania wysokości i zasad zmiany czynszów;
- d) zawarcia, wypowiedzenia i przedłużenia umowy najmu;
- e) udział/partycypacja w kosztach budowy mieszkań społecznych przez osoby trzecie.

W zakresie szczegółowych rozstrzygnięć przepisy ustawy określą zasadę, zgodnie z którą umowa najmu mieszkania społecznego z osobą fizyczną będzie mogła zostać zawarta wyłącznie na czas oznaczony. Ponadto inwestor budownictwa społecznego będzie mógł zawrzeć umowę najmu mieszkania społecznego wyłącznie z osobą fizyczną, jeżeli:

- osoba ta oraz osoby zgłoszone do wspólnego zamieszkania, od dnia/w dniu objęcia lokalu, nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego, oraz

- średni miesięczny dochód gospodarstwa domowego w roku poprzedzającym rok zawarcia umowy najmu, po odjęciu czynszu za najem mieszkania społecznego (dochód netto), nie będzie przekraczał kwoty ustalonej przez gminę w oparciu o ocenę lokalnych potrzeb społecznych.

Stosownie do proponowanych rozwiązań przepisy zobowiążą radę gminy do uchwalania, w terminie określonym ustawowo, regulaminu wynajmowania mieszkań społecznych na terenie gminy, a następnie jego corocznych zmian. Regulamin będzie określał w szczególności:

- maksymalną wysokość dochodu netto gospodarstwa domowego, uprawniającą do ubiegania się o najem mieszkań społecznych na terenie gminy,
- kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu mieszkania społecznego.

W zakresie nie uregulowanym w regulaminie do mieszkań społecznych będą miały zastosowanie odpowiednio zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, o których mowa w art. 21 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Proponowana w założeniach delegacja na poziom lokalny zadań związanych z określaniem kryteriów dochodowych, jakie powinny spełniać gospodarstwa uprawnione do nawiązania stosunku najmu mieszkania społecznego, będzie podlegała ograniczeniom ustawowym, wyznaczając pod względem dochodów najemcy maksymalny pułap dochodowy. Ustalona przez radę gminy wysokość dochodów netto gospodarstwa domowego nie będzie mogła przekraczać:

- wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie¹¹ – w jednoosobowym gospodarstwie domowym;
- 1,7 wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie – w dwuosobowym gospodarstwie domowym;
- limitu ustalonego dla dwuosobowego gospodarstwa domowego, powiększonego o dalsze 60% wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie na każdą dodatkową osobę w gospodarstwie domowym o większej liczbie osób.

Proponuje się przyjęcie poniższych zasad określających tryb weryfikacji dochodów najemcy mieszkań społecznych, ogólne zasady ustalania i zmiany czynszów oraz zasady wypowiedzania i przedłużania umowy najmu mieszkania społecznego:

- o najemca mieszkania społecznego będzie obowiązany składać inwestorowi budownictwa społecznego deklarację o średnim miesięcznym dochodzie przypadającym na

¹¹ Utrzymanie obecnej delegacji dla Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, zobowiązującej do ogłaszania w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w województwach, bez wypłat z zysku lub nadwyżki bilansowej w spółdzielniach, z uwzględnieniem sfery budżetowej bez dodatkowych wynagrodzeń rocznych, bez przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska” i Telekomunikacja Polska - Spółka Akcyjna, w trzecim kwartale danego roku.

gospodarstwo domowe w roku poprzednim (do 30 kwietnia danego roku) oraz informować niezwłocznie o uzyskaniu tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego;

- najemca lub osoba ubiegająca się o najem lokalu mieszkalnego będzie obowiązana, na żądanie inwestora budownictwa społecznego, przedstawić zaświadczenie właściwego miejscowo urzędu skarbowego o wysokości dochodów uzyskanych przez tę osobę oraz osoby zgłoszone przez nią do wspólnego zamieszkania;
- w sprawach dotyczących sposobu deklarowania oraz wzoru deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego, jak też dokumentów, które do deklaracji należy dołączyć lub które powinny być przez składających deklarację przechowywane w celu udostępnienia na żądanie inwestora budownictwa społecznego, zastosowanie będą miały odpowiednio przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734, z 2002 r. Nr 216, poz. 1826 oraz z 2003 r. Nr 203, poz. 1966) dotyczące deklarowania dochodów przy ustaleniu wysokości dodatków mieszkaniowych;
- zgodnie z zasadą ogólną czynsz za najem mieszkania społecznego będzie ustalany przez właściciela w wysokości równej ustalonym proporcjonalnie do powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w stosunku do powierzchni użytkowej wszystkich lokali w budynku mieszkalnym (lub budynkach mieszkalnych jednej nieruchomości):
 - kosztom utrzymania nieruchomości, oraz
 - kwocie miesięcznej spłaty zobowiązań inwestora budownictwa społecznego, zaciągniętych w związku z budową budynku mieszkalnego.

Alternatywne reguły ustalania czynszów w zasobie mieszkań społecznych zostaną określone w rozdziale ustawy poświęconym zasadom funkcjonowania towarzystw budownictwa społecznego;

- w przypadku, gdy średni miesięczny dochód netto gospodarstwa domowego, ustalony na podstawie okresowej deklaracji najemcy, w okresie trwania umowy najmu mieszkania przekroczy maksymalną wysokość dochodu netto uprawniającą do ubiegania się o najem mieszkań społecznych na terenie gminy (stosownie do parametru obowiązującego w okresie zawarcia umowy najmu lub – jeżeli kryteria dochodowe uległy podwyższeniu – aktualnej na dzień weryfikacji wartości dochodów netto określonej w regulaminie wynajmowania mieszkań społecznych) inwestor budownictwa społecznego będzie zobowiązany do:
 - wypowiedzenia najemcy umowy najmu w części dotyczącej czynszu z zachowaniem 3 miesięcznego terminu wypowiedzenia – najpóźniej w terminie do końca III kw. roku, po roku w którym dokonana została weryfikacja dochodów,
 - ustalenia nowego czynszu co najmniej na poziomie, przy którym wartości (a) średniego miesięcznego dochodu netto gospodarstwa domowego oraz (b) dochodu netto uprawniającego do ubiegania się o najem mieszkań społecznych na terenie gminy, stanowiącego podstawę weryfikacji czynszu, będą sobie równe – nie wyższym jednak niż czynsz referencyjny;

- inwestor budownictwa społecznego będzie miał obowiązek wypowiedzenia umowy najmu mieszkania społecznego bez zachowania terminu wypowiedzenia w przypadku złożenia przez najemcę w deklaracji o dochodach oświadczeń niezgodnych z prawdą, po upływie terminu wezwania do usunięcia wady oświadczenia;
- inwestor budownictwa społecznego będzie zobowiązany do wypowiedzenia umowy najmu mieszkania społecznego w części dotyczącej czynszu z zachowaniem 3 miesięcznego terminu wypowiedzenia i ustalenia czynszu na poziomie czynszu referencyjnego w przypadku:
 - uzyskania przez najemcę tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego w tej samej lub pobliskiej miejscowości, jeżeli na podstawie uzyskanego tytułu prawnego inny lokal mieszkalny może zaspokajać potrzeby mieszkaniowe gospodarstwa domowego najemcy i może być w tym celu przez najemcę wykorzystywany,
 - nie złożenia przez najemcę deklaracji o dochodach w przewidzianym terminie, po upływie terminu wezwania do złożenia deklaracji;
- po rozwiązaniu lub wygaśnięciu umowy najmu mieszkania społecznego osoba zajmująca lokal bez tytułu prawnego będzie obowiązana do dnia opróżnienia lokalu, co miesiąc uiszczać odszkodowanie za korzystanie z lokalu bez tytułu prawnego w wysokości 200 % czynszu referencyjnego;
- w przypadku wygaśnięcia umowy najmu mieszkania społecznego pierwszeństwo w zawarciu nowej umowy najmu przysługiwało będzie dotychczasowemu najemcy, jeżeli spełnia on ostatnio ustalone przez gminę warunki dochodowe.

Mieszkania społeczne nie będą mogły być, pod rygorem nieważności umowy, zbyte na własność w całości lub w udziałach na rzecz najemców lub osób fizycznych, jak również ich sposób użytkowania nie będzie mógł ulec zmianie. Na zasadzie wyjątku lokale mieszkalne, którym uchwałą rady gminy nadany został status mieszkania społecznego (lokal mieszkalny nie został wybudowany jako mieszkanie społeczne, tylko jest częścią istniejącego wcześniej zasobu mieszkaniowego gminy, objętego w wyniku rady gminy przedmiotem niniejszych regulacji) będą mogły być w każdym czasie pozbawione przez gminę statusu mieszkań społecznych.

W zakresie finansowania nowych inwestycji mających na celu budowę mieszkań społecznych omawiany rozdział zawierał będzie wyłącznie przepisy ogólne dotyczące zasad partycypacji w kosztach budowy mieszkań społecznych (przepisy określające instrumenty wsparcia tego segmentu rynku zostaną zawarte w poświęconej temu zagadnieniu, odrębnej części ustawy). Rozwiązania te korespondowały będą z zasadami, jakie w zakresie partycypacji osób trzecich w budowie mieszkań przez towarzystwa budownictwa społecznego formułuje obecnie *ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*:

- pracodawca, działając w celu uzyskania lokali mieszkalnych dla swoich pracowników, a także osoby prawne mające interes w uzyskaniu lokali mieszkalnych przez wskazane przez nie osoby fizyczne będą mogły zawierać z inwestorem budownictwa

społecznego (gminą, tbs-em, inną spółką komunalną) umowy w sprawie partycypacji w kosztach budowy mieszkań społecznych;

- podmioty, które zawarły z inwestorem budownictwa społecznego umowę w sprawie partycypacji w kosztach budowy mieszkań społecznych, będą mogły bez zgody inwestora budownictwa społecznego dokonywać przeniesienia praw i obowiązków wynikających z tych umów na rzecz innego pracodawcy lub osoby prawnej;
- dla zawarcia umowy najmu mieszkania społecznego utworzonego przy wykorzystaniu partycypacji w kosztach budowy nie będzie miał zastosowania warunek, zgodnie z którym najemca mieszkania społecznego oraz osoby zgłoszone do wspólnego zamieszkania mają nie posiadać tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego.

Przepisy ustawy wykluczały będą możliwość partycypowania w kosztach budowy mieszkań społecznych przez przyszłych najemców.

Uzasadnienie

W aktualnym stanie prawnym podstawowym narzędziem jednostek samorządu terytorialnego wykorzystywanym w celu tworzenia warunków dla zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, w szczególności poprzez zapewnianie lokali socjalnych, lokali zamiennych oraz zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 1-2 *ustawy o ochronie praw lokatorów...*), są lokale mieszkalne tworzące mieszkaniowy zasób gminy¹². Zasób ten podlega istotnym ograniczeniom ilościowym, które zaostwiają jeszcze niskie efekty budownictwa komunalnego oraz duża skala sprzedaży części dotychczasowego zasobu obecnym najemcom. Instrument ten uzupełnia współpraca gmin z innymi gestorami zasobów mieszkaniowych, przy czym szczególną rolę w tym zakresie dotychczasowe rozwiązania systemowe przypisywały towarzystwom budownictwa społecznego, których zasoby nie wchodzi jednak – zgodnie z *ustawą o ochronie praw lokatorów...* – w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Obecne przepisy dotyczące gospodarowania przez samorządy gminne komunalnym zasobem mieszkaniowym wprowadzają szereg ograniczeń, uniemożliwiających gminom elastyczne i racjonalne zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych najbardziej potrzebujących członków społeczności lokalnej. Gminy mają obowiązek zawierania nowych umów najmu jedynie na czas nieoznaczony¹³ i nie mają możliwości weryfikacji sytuacji dochodowej najemcy w okresie trwania umowy najmu. W części zasobu komunalnego prowadzi to do sytuacji, kiedy zasoby przeznaczone funkcjonalnie do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób

¹² Za mieszkaniowy zasób gminy obowiązujące przepisy uznają lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów (art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r., Nr 31 poz. 266 z późn. zm.).

¹³ Wyjątek jest wprowadzony jedynie dla lokali socjalnych oraz lokali wynajmowanych w związku ze stosunkiem pracy.

niezamożnych i znajdujących się w ciężkiej sytuacji życiowej są faktycznie okupowane przez osoby, które są w stanie sobie pozwolić na uzyskanie (nabycie lub wynajem) mieszkania na wolnym rynku. Odzyskanie tych mieszkań jest w praktyce niemożliwe, bowiem nawet po śmierci głównego najemcy przechodzą one w użytkowanie członków jego rodziny – nawet jeżeli nie spełniają oni warunków dochodowych umożliwiających ubieganie się o przydział mieszkania z zasobów gminy. Niski procent „odzysku” mieszkań komunalnych jest poważnym problemem zwłaszcza w gminach, w których na listach oczekujących na przydział lokalu mieszkalnego znajduje się wielokrotnie więcej osób niż mieszkań dostępnych do zasiedlenia.

Także przepisy dotyczące funkcjonowania budownictwa realizowanego obecnie przez towarzystwa budownictwa społecznego i spółdzielnie mieszkaniowe ze wsparciem państwa w postaci preferencyjnych kredytów, stanowią pewną barierę ograniczającą społeczną użyteczność tego typu budownictwa. Docelowo dotychczasowe uregulowania miały służyć zapewnieniu większej dostępności do mieszkań na wynajem, w szczególności w odniesieniu do dwóch grup społeczeństwa:

- osób o dochodach uniemożliwiających samodzielne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych na rynku, jednocześnie będących w stanie opłacać czynsz pokrywający w pełni koszty eksploatacji mieszkania i spłaty zobowiązań zaciągniętych na jego budowę;
- osób migrujących w poszukiwaniu pracy.

Poszukiwanie przez inwestorów niezbędnych środków spowodowało z czasem, że istotną częścią finansowania nowych przedsięwzięć były wpłaty partycypacji przez osoby fizyczne¹⁴, sięgające do 30% kosztów budowy danego mieszkania. Wpłata partycypacji dawała prawo podpisania umowy najmu i zamieszkania w danym lokalu lub prawo wskazania osoby uprawnionej do zamieszkania. Najemca (partycypant) mimo, iż pokrył dużą część kosztów

¹⁴ Do inwestycji, które powstawały w oparciu o wnioski kredytowe składane w Banku Gospodarstwa Krajowego do 2004 r. włącznie, zastosowanie miał ogólny przepis, na podstawie którego „pracodawca, działając w celu uzyskania mieszkań dla swych pracowników, a także inne osoby mające interes w uzyskaniu mieszkań przez wskazane przez nie osoby trzecie mogą zawierać z towarzystwem umowy w sprawie partycypacji w kosztach budowy tych mieszkań.” Wszystkie istotne kwestie dotyczące np. wysokości partycypacji oraz praw i obowiązków partycypanta i inwestora znajdowały się w umowie. W stosunku do inwestycji realizowanych na podstawie wniosków wstępnych o kredyt składanych w BGK od 2005 r. stosuje się zmodyfikowane przepisy *ustawy o niektórych formach*, regulujące bardziej szczegółowo sytuację partycypacji w kosztach budowy. Poza rozbudowanym art. 29 ustawy, dotyczącym partycypacji pracodawców i osób prawnych (po rozwińnięciu przepisy tego artykułu obejmują również kwestie podnajmu lokali mieszkalnych przez jednostki samorządu terytorialnego partycypujące w kosztach budowy oraz przenoszenie praw z tytułu partycypacji osób prawnych i pracodawców na rzecz najemców), nowelizacja ustawy wprowadziła odrębny art. 29a, dotyczący sytuacji partycypowania w kosztach budowy lokalu przez samego najemcę. Konieczność wprowadzenia tych rozwiązań – normujących w odniesieniu do lokali budowanych na zasadach obowiązujących po wejściu w życie stosownych zmian sytuację rozliczenia kwoty partycypacji w przypadku rozwiązania stosunku najmu – wynikała z faktu powszechnego wykorzystywania przez towarzystwa rozwiązania angażującego w koszty budowy samych lokatorów. Schemat ten, bynajmniej nie zakładany przez ustawodawcę w okresie wprowadzenia programu (niezgodność z ideą tworzenia zasobu mieszkań na wynajem dla osób o ograniczonych dochodach), stał się na przestrzeni lat w większości towarzystw obowiązującą praktyką i zyskiwał na znaczeniu w warunkach obiektywnych ograniczeń innych źródeł finansowania nowych inwestycji.

inwestycji, nie miał możliwości wykupu zajmowanego mieszkania. Wpłaty partycypacji oraz chęć inwestorów do kierowania do mieszkań osób o najwyższej zdolności do opłacania czynszów spowodowały, że zasób jest w coraz większej części zamieszkiwany przez relatywnie zamożnych najemców. TBS-y mają wprowadzić obowiązek weryfikacji oświadczeń majątkowych najemców¹⁵, lecz ewentualne sankcje za przekroczenie limitów dochodowych¹⁶ są fakultatywne i, jak wykazały badania MI i Banku Światowego, rzadko stosowane. Pozbawia to zasoby mieszkań na wynajem towarzystw budownictwa społecznego elastyczności, którą powinien się cechować zasób czynszowy, i redukuje stopień osiągania celów społecznego programu.

Uwzględniając przedstawione powyżej uwarunkowania, w założeniach do ustawy proponuje się, aby w ramach reformy programu społecznego budownictwa czynszowego określone zostały nowe rozwiązania instytucjonalne, prawne i finansowe dotyczące społecznego zasobu mieszkań na wynajem, lepiej będą dostosowane do funkcji, celów i potrzeb społecznych związanych z rozwojem tego obszaru rynku mieszkaniowego.

W pierwszym etapie formułowania propozycji rozstrzygnięć merytorycznych weryfikacji poddany został obecny zakres inwestorów społecznego budownictwa czynszowego. W ramach dedykowanego programu wsparcia wprowadzonego w połowie lat 90-tych zakres ten ograniczony jest obecnie w wąskim znaczeniu do towarzystw budownictwa społecznego oraz spółdzielni mieszkaniowych, realizujących przedsięwzięcia polegające na budowie mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu oraz spółdzielczych mieszkań lokatorskich. Z perspektywy wieloletnich doświadczeń realizacji programu oraz szeregu zmian sektorowych i regulacyjnych zachodzących w ostatnich latach, tak określony krąg podmiotów budujących mieszkania w ramach programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego nie jest obecnie rozwiązaniem optymalnym i uzasadnionym.

Po ponad 10-letnim okresie realizacji programu towarzystwa budownictwa społecznego, będące specjalną formułą instytucjonalną ukonstytuowaną przepisami *ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*, są w zdecydowanej większości spółkami utworzonymi przez gminy. Około 65% zarejestrowanych towarzystw budownictwa społecznego stanowią spółki komunalne (w tym z większościowym udziałem gminy ok. 60%), przy czym w przypadku TBS-ów, które rzeczywiście rozpoczęły działalność statutową,

¹⁵ Zgodnie z obowiązującymi przepisami najemca jest obowiązany składać towarzystwu raz na 2 lata, w terminie do dnia 30 kwietnia danego roku, deklarację o średnim miesięcznym dochodzie przypadającym na gospodarstwo domowe w roku poprzednim oraz informować towarzystwo niezwłocznie o uzyskaniu tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego (art. 30 ust. 3). Najemca lub osoba ubiegająca się o najem lokalu mieszkalnego jest obowiązana, na żądanie towarzystwa, przedstawić zaświadczenie właściwego miejscowo urzędu skarbowego o wysokości dochodów uzyskanych przez tę osobę oraz osoby zgłoszone przez nią do wspólnego zamieszkania (art. 30 ust. 4).

¹⁶ W przypadku, gdy najemca nie złoży deklaracji o dochodach w terminie przewidzianym ustawowo lub wykaże w deklaracji dochody przekraczające limit ustawowy towarzystwo może wypowiedzieć umowę najmu w części dotyczącej czynszu (art. 30 ust. 5).

udział ten sięga nawet 86% (w tym z większościowym udziałem gminy ok. 80%). W gminach, które zdecydowały się na uruchomienie tej formy pomocy w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnych, towarzystwa budownictwa społecznego są więc w praktyce jednym z ważnych instrumentów lokalnej polityki mieszkaniowej. Powyższego stanu rzeczy nie zmienia fakt prawnego wyłączenia mieszkań w zasobach komunalnych towarzystw budownictwa społecznego z mieszkaniowego zasobu gminy. Rozwiązanie to – zawarte obecnie w przepisach *ustawy o ochronie praw lokatorów...* jako wyjątek od ogólnej zasady, zgodnie z którą mieszkania spółek utworzonych przy udziale gminy są częścią mieszkaniowego zasobu gminy – miało wyłącznie uzasadnienie pragmatyczne. Wprowadzone ono zostało dla zapewnienia warunku ekonomicznej eksploatacji nowotworzonego zasobu, nie świadcząc bynajmniej o jakiejś specyficznej, odmiennej funkcji, jaką w stosunku do innych mieszkań komunalnych pełnić miały lokale mieszkalne w zasobach komunalnych TBS. Nowy zasób społecznych mieszkań czynszowych, tworzony od połowy lat 90-tych przy założeniu eksploataowania go wyłącznie na zasadach zapewniających spłatę zobowiązań towarzystwa budownictwa społecznego względem BGK, nie mógł zostać objęty ogólnymi zasadami gospodarowania zasobem komunalnym przez gminy. Pomijając obowiązujące przez wiele kolejnych lat regulacje prawne, ograniczające możliwość ustalania czynszów w zasobie komunalnym na poziomie zbliżonym do ekonomicznie uzasadnionego, konieczność ekonomicznej eksploatacji zasobów uzasadniała przyjęcie rozwiązań uniezależniających zasady wymiaru czynszu w zasobach TBS od groźby podejmowania decyzji uwarunkowanych racjonalną gospodarką mieszkaniową, a nie np. kalkulacjami politycznymi.

Również duża część aktywnych TBS-ów prywatnych oparła swój profil działalności na bezpośredniej współpracy z gminami, partycypującymi w kosztach budowy lokali mieszkalnych lub/i wynajmującymi mieszkania od towarzystwa w celu dalszego podnajmu osobom uprawnionym do lokalu w mieszkaniowym zasobie gminy (lokalne komunalne, w tym socjalne). Taki sposób współpracy samorządów lokalnych w ostatnich latach wspierały dodatkowo odpowiadające na potrzeby zmiany prawne, w szczególności doprecyzowanie w 2004 r. w *ustawie o niektórych formach...* instytucji partycypacji w kosztach budowy lokali mieszkalnych w zasobach towarzystw (odrębny artykuł określający zasady partycypacji osób prawnych) oraz wprowadzenie możliwości uzyskania przez gminę grantu pokrywającego znaczną część partycypacji gminy w kosztach budowy lokalu mieszkalnego, który po wynajęciu gminie będzie dalej podnajmowany jako lokal socjalny (*ustawa o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych*).

Jak wynika z praktyki realizacji programu pozostała, stosunkowo niewielką część utworzonych, prywatnych TBS-ów, w większości konstytuują spółki założone przez firmy deweloperskie lub spółki powstałe z przekształcenia spółek deweloperskich, szczególnie w okresie pogorszenia koniunktury w budownictwie na początku obecnego dziesięciolecia. Decyzja o rozpoczęciu działalności w formule TBS była w tych przypadkach bardzo często uwarunkowana decyzjami biznesowymi, wiążąc się z brakiem perspektyw na dokończenie

budowy i sprzedaż mieszkań w okresie spowolnienia gospodarczego, możliwością pozyskania środków z KFM na dokończenie inwestycji w toku lub zabezpieczającej przed zmianami uwarunkowań rynku dywersyfikacji prowadzonej działalności gospodarczej. Decyzje takie były uzasadnione tym bardziej, że do końca lat 90-tych popyt na preferencyjne kredyty z KFM był niższy od potencjału, którym dysponował Fundusz, zaś dodatkowo wprowadzony w 2001 roku system oceny wniosków premiował inwestycje rozpoczęte, uwzględniając przejściowe problemy sektorowe. Zachęta do uczestnictwa w programie rozwoju zasobu dostępnych mieszkań czynszowych miała więc w tych przypadkach podłoże co do zasady nie związane bezpośrednio z wolą trwałej realizacji misji programu, a jeżeli nawet takowy związek przy podejmowaniu decyzji o utworzeniu TBS występował, w dużej części utworzonych spółek prywatnych zmiana uwarunkowań rynku mieszkaniowego (boom w budownictwie deweloperskim) połączona z trudnościami pozyskania preferencyjnego kredytu z KFM ograniczyły w praktyce możliwości dalszego rozwoju działalności non-for-profit w segmencie mieszkań czynszowych. Jak wynika z przeprowadzonego przez Ministerstwo Infrastruktury na przełomie 2009-10 audytu działających TBS-ów towarzystwa te nieprzypadkowo stanowiły tym samym największą część towarzystw, których umowa lub statut został zaakceptowany pozytywną decyzją Ministra Infrastruktury, a które od tego czasu nie rozpoczęły działalności statutowej.

Jak wynika z przedstawione powyżej stanu, podstawowym dotychczas wyrazem realizacji programu budowy mieszkań na wynajem w formule TBS, jak również w większości przypadków warunkiem powodzenia programu w tym segmencie objętym wsparciem państwa, było przede wszystkim zaangażowanie samorządów lokalnych, bezpośrednio lub pośrednio wykorzystujących TBS-y jako jedną z dostępnych form realizacji lokalnej polityki mieszkaniowej. Przy określaniu rozwiązań reformujących istniejący system uzasadnione jest tym samym wprowadzenie przepisów w większym stopniu odpowiadających tym doświadczeniom, tj. odpowiadających praktyce realizacji programu rozwiązań zapewniających większe skorelowanie programu budownictwa społecznego z polityką mieszkaniową gmin. Kierunek ten uzasadnia dodatkowo obowiązujący w Polsce system prawny, nakładający przede wszystkim na samorządy lokalne szereg zadań związanych z tworzeniem odpowiednich warunków dla zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej.

Zakłada się, że gminy będą pełniły w nowym systemie kluczową funkcję: tworzenie zasobu społecznych mieszkań czynszowych nie będzie oparte wyłącznie na efektach nowego budownictwa mieszkaniowego TBS, ale również nowym budownictwie komunalnym oraz bardziej dostosowanym do funkcji mieszkaniowego zasobu gminy wykorzystywaniu przez samorządy lokalne już istniejących mieszkań będących ich własnością. Proponuje się, aby mieszkania społeczne były częścią mieszkaniowego zasobu gminy, obejmując nie tylko lokale mieszkalne wybudowane na nowych zasadach przez towarzystwa budownictwa społecznego, ale również:

- realizowane w nowej formule mieszkania wybudowane przez podmioty, które – zgodnie z obecnym art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw

lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego – zostały zaliczone do grupy gestorów mieszkaniowego zasobu gminy, jak również

- część istniejących mieszkań komunalnych, które – przy nawiązywaniu stosunków najmu z nowym lokatorem – mogłyby być użytkowane jako mieszkania społeczne.

Konsekwencją proponowanych rozwiązań będzie wyłączenie spółdzielni mieszkaniowych z dotychczasowego zakresu podmiotowego inwestorów społecznego budownictwa czynszowego. Spółdzielnie mieszkaniowe – co do zasady predestynowane do pełnienia misji związanej z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych członków spółdzielni na zasadach korespondujących z rozliczeniem przedsięwzięcia w oparciu o koszty budowy – uzyskają natomiast nową możliwość realizacji przedsięwzięć budownictwa mieszkaniowego w ramach alternatywnej, wprowadzonej w ustawie formule SGM.

Jak wskazano powyżej, wyodrębniony prawnie zasób mieszkań społecznych zostanie objęty regulacjami, które określą adekwatne do pełnionej funkcji sposoby eksploatacji, wolne od podstawowych obecnie ograniczeń efektywnego (zgodnego z przeznaczeniem) użytkowania lokali mieszkalnych w zasobach mieszkań komunalnych i społecznych mieszkań czynszowych TBS. W opracowaniu propozycji rozstrzygnięć merytorycznych przyjęto założenie, że podstawowym sensem istnienia segmentu rynku społecznych mieszkań czynszowych powinno być adresowanie pomocy mieszkaniowej do tych gospodarstw domowych, które – z uwagi na uzyskiwane dochody – podlegają obiektywnym uwarunkowaniom ograniczającym w istotnym stopniu możliwość zakupu własnego mieszkania lub wynajmu mieszkania na rynku. Docelowa grupa adresatów wsparcia powinna jednocześnie być w stanie opłacać czynsz niższy od czynszu rynkowego, ale pokrywający w całości bieżące, nie obejmujące zysku gestora zasobu, obciążenia związane z wybudowaniem, eksploatacją i utrzymaniem budynku mieszkalnego we właściwym stanie technicznym.

Z punktu widzenia właściciela zasobów do osiągnięcia tego celu niezbędne są odpowiednie instrumenty elastycznego kształtowania struktury najemców, uwzględniające potrzeby nie tylko dotychczasowych lokatorów, ale również osób oczekujących na najem. Przyjęto, że powinny one:

- a) zapewniać osiągnięcie przez inwestora budownictwa społecznego przychodów zapewniających pokrycie kosztów utrzymania nieruchomości i spłatę zobowiązań zaciągniętych na budowę nowych zasobów (w przypadku mieszkań społecznych wybudowanych przy wykorzystaniu środków będących zobowiązaniami inwestora),
- b) zabezpieczać przed powstaniem sytuacji, w której w mieszkaniach społecznych będą zamieszkiwały, w dłuższym okresie, gospodarstwa domowe poprawiające swój status dochodowy (relatywnie zamożne w porównaniu z nadal oczekującymi na mieszkanie i zdolne już do poniesienia wydatków wiążących się z zaspokojeniem własnych potrzeb mieszkaniowych na rynku),

- c) dawać w większym stopniu gminom możliwość kreowania polityki mieszkaniowej/gospodarowania zasobem mieszkań społecznych w sposób odpowiadający uwarunkowaniom i potrzebom lokalnym.

W zakresie szczegółowych rozstrzygnięć implementujących powyższy kierunek reformy programu przewiduje się, że regulacje ustawowe w zakresie szczególnych zasad użytkowania mieszkań społecznych określały będą:

- obligatoryjną formułę umowy najmu mieszkania społecznego, jako umowę najmu zawieraną wyłącznie na czas oznaczony,
- uprawniający do ubiegania się o lokal mieszkalny, bezwzględnie obowiązujący limit maksymalnych dochodów gospodarstwa domowego, określany adekwatnie do zróżnicowanych uwarunkowań lokalnych,
- zasady wymiaru czynszu za najem lokali mieszkalnych w społecznym zasobie mieszkań na wynajem, w formie przepisów określających:
 - ogólną zasadę kalkulacji czynszu (czynsz pokrywający wyłącznie przypadające na lokal mieszkalny wydatki związane z utrzymaniem nieruchomości oraz spłatą zobowiązań zaciągniętych w związku z budową budynku mieszkalnego),
 - obowiązek okresowej weryfikacji dochodów gospodarstwa domowego najemcy w trakcie trwania stosunku najmu,
 - obowiązkowe zasady podwyższania czynszu w związku ze wzrostem dochodów gospodarstwa domowego najemcy w trakcie trwania umowy najmu na czas oznaczony.

Zgodnie z założeniami do ustawy, podstawowym kryterium określającym uprawnienie do ubiegania się o najem mieszkania społecznego, jak również – w okresie użytkowania mieszkania – uprawnienie do opłaty czynszu na poziomie preferencyjnym, stanowiły będą dochody gospodarstwa domowego najemcy. Jak wskazano w części założeń poświęconej omówieniu proponowanych sformułowań definicyjnych ustawy proponuje się, aby przyjęta formuła określania uprawnień do najmu mieszkania społecznego została oparta na ocenie wysokości przeciętnych miesięcznych dochodów gospodarstwa pomniejszonych o czynsz należny za najem lokalu. Formuła tzw. „dochodów netto” koresponduje z proponowaną modyfikacją ogólnych zasad wymiaru czynszu w zasobach społecznych.

Obecne przepisy określające zasady ustalania czynszów w zasobach TBS opierają się na podejściu „zasobowym”, tj. w granicach do 4% wartości odtworzeniowej czynsz w TBS ustalany jest obecnie na takim poziomie, aby suma czynszów pozwalała pokryć koszt utrzymania nieruchomości i spłatę zobowiązań. Założenia przewidują, że podstawową zasadą ustalenia wysokości czynszu w zasobach mieszkań społecznych będzie indywidualne rozliczenie kosztów utrzymania i spłaty zobowiązań przypadających na każdy lokal mieszkalny. Przy wprowadzeniu kryterium dostępu do zasobu opartym na „dochodach netto” zindywidualizowane dla każdego lokalu mieszkalnego ustalenie wysokości stawki czynszu zapewniło będzie lepszą, bardziej odpowiadającą sytuacji dochodowej poszczególnych

najemców, alokację ograniczonych liczebnie zasobów mieszkań społecznych w gminie. Ocena przez właściciela zasobu uprawnienia do najmu mieszkania społecznego będzie bowiem „zindywidualizowana zasobowo”, uwzględniając rok budowy, standard budynku, lokalizację, infrastrukturę nieruchomości na której znajduje się budynek mieszkalny czy poziom zadłużenia inwestora... – tj. wszystkie te czynniki, które będą wpływały na wysokość czynszu pokrywającego koszty utrzymania nieruchomości i spłaty zobowiązań. Przy danym poziomie dochodów gospodarstwa dochód netto, indywidualnie określany dla poszczególnych lokali, w części przypadków będzie tym samym mógł uprawniać wyłącznie do zawarcia umowy najmu konkretnych mieszkań społecznych, a nie każdego niezamieszkanego mieszkania społecznego w zasobie inwestora, niezależnie od tego jakie posiada ono cechy rynkowe i jakie zobowiązania związane z wybudowaniem mieszkania ciążyą na inwestorze.

W celu zapewnienia adekwatnego do zróżnicowanych uwarunkowań i potrzeb lokalnych wykorzystania zasobu mieszkań społecznych w założeniach proponuje się, aby uprawniający do ubiegania się o najem mieszkania społecznego limit dochodów był parametrem ustalonym corocznie przez gminę w regulaminie wynajmu mieszkań społecznych. Jednocześnie przepisy ustawy, określającej również jeden z istotnych instrumentów wsparcia mieszkalnictwa na poziomie polityki mieszkaniowej państwa, wskazywały będą dla całego kraju parametr definiujący dochodowo maksymalny zakres podmiotowy gospodarstw domowych uprawnionych do najmu mieszkań społecznych (parametr ustawowy określał będzie maksymalny pułap dochodów netto, jaki będą mogły ustalić gminy w regulaminie wynajmu mieszkań społecznych). Wprowadzenie tego rozwiązania zabezpieczać ma przed powstaniem sytuacji, w której jednostkowe gminy – określając podstawowy parametr definiujący zakres gospodarstw domowych uprawnionych do użytkowania społecznego zasobu mieszkań czynszowych na terenie gminy – określić mogłyby dochodowe kryterium dostępności do zasobu na poziomie nieuzasadnionym społecznie. Biorąc pod uwagę wysoki w skali kraju poziom zapotrzebowania na lokale mieszkalne o umiarkowanym czynszu oraz objęcie tworzenia tego zasobu instrumentami wsparcia dostępnymi dla wszystkich inwestorów budownictwa społecznego (w przypadku nadwyżki popytu sytuacja konkurencji o wsparcie) rozwiązanie to wydaje się uzasadnione.

Wzorem dotychczasowych doświadczeń programu TBS przyjęto, że parametr ustawy, określający górną wartości dochodów jaką będzie mogła ustalić gmina w regulaminie wynajmu mieszkań społecznych, powinien uwzględniać zróżnicowania regionalnie i wielkość gospodarstwa. Jego funkcja, sprowadzająca się do eliminowania potencjalnych sytuacji zbyt szerokiego adresowania programu przez samorządy lokalne, uzasadnia również konieczność przyjęcia takiej formuły, która byłaby oparta na danych systematycznie aktualizowanych i oficjalnie dostępnych, zapewniając obiektywny punkt odniesienia przy ustalaniu parametrów na poziomie lokalnym. Przyjęto, że rolę punktu odniesienia dla ustawowego zdefiniowania maksymalnego poziomu dochodów nadal pełnił będzie parametr wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie, ogłaszany obecnie przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w oparciu o przepis art. 30 ust. 2 ustawy o niektórych

formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Aktualne wysokości maksymalnych dochodów gospodarstwa domowego najemcy lokali mieszkalnych w zasobach TBS przedstawione zostały w tabeli 9.

Tabela 9. Wysokość maksymalnych dochodów gospodarstwa domowego najemcy lokalu w zasobach towarzystw budownictwa społecznego, wg wysokości wskaźnika ogłoszonego przez Prezesa GUS na III kw. 2009 r., uprawniająca do opłacania czynszu na poziomie do 4% wartości odtworzeniowej lokalu (w PLN po zaokrągleniu)

Województwo	Liczba osób w gospodarstwie domowym			
	1 os.	2 os.	3 os.	wzrost na każdą kolejną osobę
dolnośląskie	5.155	7.732	9.450	1.719
kujawsko-pomorskie	4.492	6.738	8.236	1.498
lubelskie	4.548	6.821	8.337	1.516
lubuskie	4.456	6.684	8.169	1.486
łódzkie	4.577	6.866	8.391	1.526
małopolskie	4.849	7.274	8.890	1.617
mazowieckie	6.619	9.929	12.135	2.207
opolskie	4.805	7.207	8.809	1.602
podkarpackie	4.376	6.563	8.022	1.459
podlaskie	4.623	6.934	8.474	1.541
pomorskie	5.220	7.823	9.570	1.740
śląskie	5.280	7.919	9.679	1.760
świętokrzyskie	4.580	6.858	8.382	1.524
warmińsko-mazurskie	4.347	6.520	7.969	1.449
wielkopolskie	4.775	7.162	8.754	1.592
zachodniopomorskie	4.819	7.229	8.835	1.607

Stosownie do art. 30 ust. 7 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, w sprawach dotyczących sposobu deklarowania wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego zastosowanie mają obecnie odpowiednio przepisy ustawy o dodatkach mieszkaniowych. W założeniach przewiduje się utrzymanie nadal tego rozwiązania. Maksymalne wysokości dochodów odnosiły się więc będą, podobnie jak to ma miejsce obecnie, do kategorii obejmującej „wszelkie przychody po odliczeniu kosztów ich uzyskania oraz po odliczeniu składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz na ubezpieczenie chorobowe, określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, chyba że zostały już zaliczone do kosztów uzyskania przychodu”¹⁷.

Jednocześnie w założeniach do ustawy proponuje się korektę formuły ustalającej obecnie kryterium dochodów uprawniających do najmu lokalu mieszkalnego w zasobach TBS, korespondującą z zakładaną korektą adresowania zasobu mieszkań społecznych. Wprowadzone w tym zakresie zmiany uwzględniają:

¹⁷ Do dochodu nie wlicza się świadczeń pomocy materialnej dla uczniów, dodatków dla sierot zupełnych, jednorazowych zapomóg z tytułu urodzenia się dziecka, dodatku z tytułu urodzenia dziecka, pomocy w zakresie dożywiania, zasiłków pielęgnacyjnych, zasiłków okresowych z pomocy społecznej, jednorazowych świadczeń pieniężnych i świadczeń w naturze z pomocy społecznej, dodatku mieszkaniowego oraz zapomogi pieniężnej, o której mowa w przepisach o zapomogdzie pieniężnej dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenie przedemerytalne albo zasiłek przedemerytalny w 2007 r.” (art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych).

- proponowane w założeniach do ustawy rozwiązania systemowe, przewidujące określenie w odrębnej części ustawy nowego systemu dochodzenia do własności mieszkania w drodze wieloletniej umowy najmu (formuła SGM), w znacznej mierze adresowanego do gospodarstw domowych o dochodach odpowiadających górnemu przedziałowi dochodów kwalifikujących obecnie do najmu lokali mieszkalnych w zasobach TBS,
- korespondującą z powyższym korektę zasad użytkowania nowego zasobu mieszkań społecznych, ograniczającą zakres gospodarstw domowych uprawnionych do najmu mieszkania społecznego do gospodarstw osiągających dochody mieszczące się w dolnych przedziałach dochodów obecnych użytkowników lokali mieszkalnych TBS i częściowo zasobów komunalnych.

Proponuje się, aby maksymalny limit dochodów uprawniających do użytkowania zasobu mieszkań społecznych określony został na poziomie, przy którym średnie miesięczne dochody jednoosobowego gospodarstwa domowego po opłaceniu czynszu za najem mieszkania społecznego będą odpowiadały przeciętnemu miesięcznemu wynagrodzeniu w danym województwie. Jednocześnie, w zależności od liczby osób w gospodarstwie domowym najemcy lokalu, ustawowy parametr maksymalnej wysokości dochodów netto będzie powiększony odpowiednio o dodatkowe 70% wysokości wskaźnika ogłaszanego przez Prezesa GUS w dwuosobowym gospodarstwie domowym oraz o 60% tej wielkości dla każdej kolejnej osoby w gospodarstwie domowym najemcy. Aktualne wartości proponowanego parametru przedstawione zostały w tabeli 10.

Tabela 10. Proponowana maksymalna wysokość dochodów netto gospodarstwa domowego uprawniająca do najmu mieszkania społecznego, wg wysokości wskaźnika ogłoszonego przez Prezesa GUS na III kw. 2009 r. (w PLN po zaokrągleniu)

Województwo	Liczba osób w gospodarstwie domowym			
	1 os.	2 os.	3 os.	wzrost na każdą kolejną osobę
Dolnośląskie	3.305	5.618	7.600	1.983
kujawsko-pomorskie	2.880	4.896	6.623	1.728
Lubelskie	2.915	4.956	6.705	1.749
Lubuskie	2.857	4.856	6.570	1.714
Łódzkie	2.934	4.988	6.748	1.761
Małopolskie	3.109	5.284	7.149	1.865
Mazowieckie	4.243	7.213	9.759	2.546
Opolskie	3.080	5.236	7.084	1.848
Podkarpackie	2.805	4.768	6.451	1.683
Podlaskie	2.963	5.037	6.815	1.778
Pomorskie	3.346	5.688	7.696	2.008
Śląskie	3.385	5.754	7.784	2.031
Świętokrzyskie	2.931	4.982	6.741	1.759
warmińsko-mazurskie	2.787	4.737	6.409	1.672
Wielkopolskie	3.061	5.203	7.040	1.837
zachodniopomorskie	3.090	5.252	7.105	1.854

Jak wynika z zestawienia, nowa formuła wyznaczająca maksymalne wartości dochodów uprawniających do najmu mieszkania społecznego wpłynie na obniżenie obecnych wartości kryteriów dochodowych, ustalonych na podstawie art. 30 *ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego* – o ok. 35% dla jednoosobowego gospodarstwa domowego, ok. 27% dla dwuosobowego gospodarstwa, niespełna 20% dla trzyosobowego gospodarstwa oraz 14% dla czteroosobowego gospodarstwa. Wartości określone zgodnie z nową formułą odnoszone będą jednak do deklarowanych dochodów netto gospodarstwa domowego, tj. dochodów pomniejszonych – po odliczeniu składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz na ubezpieczenie chorobowe – również o czynsz należny za najem mieszkania społecznego.

Maksymalny parametr określony w oparciu o przepisy ustawy obejmie zakres wynagrodzeń właściwych dla V-VI decyla, wykraczając poza kierunkowo przyjęty zakres adresowania tej części rozwiązań ustawowych. Przyjęte rozwiązanie uwzględnia tym samym fakt odmiennej funkcji, jaką pełnił będzie proponowany parametr ustawowy, wskazujący w nowym systemie wyłącznie maksymalną wysokość dochodów będących punktem odniesienia dla gmin określających stosowny parametr lokalnie, a nie – jak to ma miejsce obecnie na gruncie przepisów *ustawy o niektórych formach popierania...* – określający bezwzględnie obowiązujące wartości kryteriów dochodowych najmu lokali mieszkalnych w zasobach TBS.

W założeniach do ustawy przewiduje się wprowadzenie przepisów zobowiązujących gestora zasobów mieszkań społecznych do podwyższenia czynszu w okresie trwania umowy najmu, w przypadku, gdy podlegający okresowej weryfikacji aktualny poziom dochodów gospodarstwa domowego najemcy powodował będzie przekroczenie limitu dochodów netto uprawniającego do najmu lokalu mieszkalnego. Aktualnie – zgodnie z 30 ust. 5 pkt 2 *ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego* – w przypadku, gdy najemca lokalu w zasobach TBS nie złoży w terminie deklaracji o dochodach lub wykaże w deklaracji dochody przekraczające limit uprawniający do najmu lokalu mieszkalnego w TBS, towarzystwo „może wypowiedzieć umowę najmu w części dotyczącej czynszu”, bez obowiązku stosowania ograniczenia maksymalnej stawki czynszu, określonej w art. 18 ust. 2 ustawy. Rozwiązanie to zezwala więc w takich przypadkach na ustalenie czynszu na poziomie wyższym w skali roku niż 4% wartości odtworzeniowej lokalu. Nie zobowiązuje jednak towarzystwa, podlegającego w ustawie innemu obowiązkowi związanemu z weryfikacją dochodów gospodarstwa domowego najemcy (wiążące właściciela zasobu kryteria dochodowe umożliwiające zawarcie umowy najmu, zobowiązanie do weryfikacji okresowych oświadczeń dochodowych składanych przez lokatorów w okresie trwania umowy) do jakiegokolwiek korekty wysokości czynszu za najem lokalu. W dotychczasowym systemie decyzja o uwolnieniu czynszu, jak również – w przypadku jej podjęcia – ustalenie wysokości podwyższonego czynszu, zależą więc wyłącznie od woli TBS. Pomimo wpisanego w obecny system adresowania programu do osób nie przekraczających pewnego poziomu dochodów, zarówno dwuznaczna w przypadku zasobu na wynajem partycypacja w kosztach budowy mieszkania przez lokatora, jak również racjonalna z punktu widzenia właściciela zasobu chęć

wynajmowania mieszkań lokatorom, nie są czynnikami skłaniającymi towarzystwo do korekty wysokości czynszu w sytuacji przekroczenia przez gospodarstwo domowe wysokości dochodów uprawniających do najmu.

Przy zachowaniu rozwiązań zobowiązujących do okresowej weryfikacji oświadczeń o wysokości dochodów gospodarstwa domowego najemcy lokalu proponuje się więc, aby zasada obowiązkowego podwyższenia czynszu w przypadku przekroczenia dochodów uprawniających do najmu lokalu mieszkalnego w zasobie mieszkań społecznych została wprowadzona bezpośrednio do ustawy.

Określając powyższe rozwiązania w założeniach przyjęto, że w okresie trwania umowy najmu ocena uprawnienia do ponoszenia opłat czynszowych na preferencyjnym poziomie powinna uwzględniać wysokość limitu dochodowego obowiązującą w okresie zawierania umowy najmu. Tym samym przy okresowej weryfikacji wysokości dochodów gospodarstwa domowego najemcy przewiduje się, że dochody gospodarstwa domowego będą odnoszone co prawda do aktualnego na dzień weryfikacji poziomu maksymalnych dochodów netto uprawniających do zawarcia umowy najmu mieszkania społecznego (aktualne kryterium dochodowej dostępności zasobu mieszkań społecznych w gminie), pod warunkiem jednak, że nie jest on niższy od limitu obowiązującego w okresie zawierania umowy najmu danego mieszkania na czas oznaczony. W przypadku, gdy aktualny limit dochodów uprawniających do najmu mieszkania społecznego uległ zmniejszeniu w porównaniu do okresu, w którym z danym lokatorem zawarta została umowa najmu, proponuje się, że podstawą odniesienia dla oceny na ile gospodarstwo domowe lokatora nadal spełnia warunki dochodowe uprawniające do najmu mieszkania społecznego/uiszczania czynszu ustalonego na preferencyjnym poziomie będzie limit dochodów netto obowiązujący w okresie, w którym zawierana była umowa najmu. Proponowane rozwiązanie z jednej strony zabezpieczało będzie tym samym prawa nabyte lokatora, uwzględniając jednocześnie aktualne na terenie gminy kryterium dostępności dochodowej do zasobu mieszkań społecznych, jeżeli polityka mieszkaniowa gmin w tym względzie uległa liberalizacji (tj. obecny maksymalny pułap dochodów gospodarstwa domowego najemcy został zwiększony w stosunku do stanu obowiązującego w przeszłości).

Przy wskazanej powyżej podstawie odniesienia dla okresowej weryfikacji dochodów gospodarstwa domowego najemcy lokalu w założeniach do ustawy przyjęto, że obowiązek podniesienia czynszu następował będzie w przypadku, gdy w efekcie poprawy sytuacji dochodowej gospodarstwa domowego najemcy zarówno w okresie zawarcia umowy najmu, jak również obecnie – w przypadku podwyższenia przez gminę dochodowego kryterium dostępności zasobów społecznych po nawiązaniu stosunku najmu – przy aktualnym poziomie dochodów nie uzyskałby on prawa do zawarcia umowy najmu mieszkania społecznego. Tym samym eliminowane będą sytuacje, w których decyzja o zamieszkiwaniu nadal w mieszkaniu społecznym do czasu wygaśnięcia umowy najmu byłaby uwarunkowana wyłącznie „premią sytuacyjną” związaną z niższymi kosztami zamieszkiwania w zasobie społecznym.

Rozwiązanie to stanowi tym samym jeden z kluczowych rozwiązań systemowych zapewniających, aby mieszkania społeczne o umiarkowanym czynszu były w możliwie szerokim zakresie użytkowane wyłącznie przez te osoby, do których zasoby społeczne są z założenia adresowane.

W przepisach ustawy określona zostanie formuła w ramach której następowaloby określenie wysokości nowego czynszu za najem lokalu mieszkalnego w zasobach społecznych. W przypadku, gdy dochody gospodarstwa domowego przekroczą dla zamieszkiwanego mieszkania społecznego poziom „dochodów netto” uprawniający do najmu w zasobie społecznym, wyższy czynsz powinien zostać określony na poziomie, przy którym ustalony na podstawie oświadczenia „dochód netto” gospodarstwa będzie równy wartości dochodowego kryterium dostępu do zasobów społecznych, przyjętej za podstawę weryfikacji. Jednocześnie rozwiązaniem zabezpieczającym przed ewentualnymi sytuacjami, w których mechaniczne zastosowanie rozwiązania powodować mogłoby w praktyce określenie czynszu na poziomie wyższym niż rynkowy, będzie wprowadzenie warunku, iż podwyższony czynsz nie będzie mógł przekraczać czynszu referencyjnego. Stawki czynszu w zasobie niepublicznym będą tym samym rynkowym punktem odniesienia, ograniczającym skalę możliwych podwyżek.

Wzorem obecnych rozwiązań ustawowych określających zasady użytkowania lokali mieszkalnych w zasobach TBS przyjęto, że przepisy projektowanej ustawy określą obowiązek wypowiedzenia umowy najmu mieszkania w części dotyczącej czynszu z zachowaniem miesięcznego terminu wypowiedzenia w przypadku nie złożenia przez najemcę deklaracji o dochodach w przewidzianym terminie lub uzyskania przez najemcę tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego w tej samej lub pobliskiej miejscowości. W tym ostatnim przypadku obowiązek ustalenia czynszu na wyższym poziomie będzie uwarunkowany tym, że lokal mieszkalny do którego odnosi się pozyskany tytuł prawny może zaspokajać potrzeby mieszkaniowe gospodarstwa domowego najemcy i może być w tym celu przez najemcę wykorzystywany. Również wzorem rozwiązań odnoszących się o obecnie do zasobów TBS, w przypadku rozwiązania lub wygaśnięcia umowy najmu mieszkania społecznego, osoba zajmująca nadal lokal, bez posiadanego prawa najmu, będzie ustawowo zobowiązana do dnia opróżnienia lokalu co miesiąc uiszczać odszkodowanie za korzystanie z lokalu bez tytułu prawnego (obecnie art. 30 ust. 5 pkt 1 *ustawy o niektórych formach...*). Proponuje się, aby wysokość należnego właścicielowi zasobu odszkodowania w ww. sytuacjach była ustalona w odniesieniu do maksymalnego pułapu czynszów w zasobach społecznych, tj. odnosiła się do czynszu referencyjnego, i jako odszkodowanie za użytkowanie mieszkania społecznego bez prawa najmu wynosiła jego dwukrotność.

Jak wskazano powyżej, jedną z istotnych modyfikacji zasad użytkowania nowego zasobu mieszkań społecznych, zarówno w odniesieniu do programu realizowanego obecnie na zasadach *ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*, jak również ogólnych zasad kształtowania stosunków najmu określonych w *ustawie o ochronie praw lokatorów...*, będzie obowiązek zawierania umowy najmu mieszkań społecznych wyłącznie

na czas oznaczony, tj. okres nie przekraczający 10-ciu lat. W związku z tym rozwiązaniem przewiduje się, że przepisy ustawy określały będą zasadę, zgodnie z którą dotychczasowy najemca, po wygaśnięciu umowy najmu mieszkania społecznego, będzie miał prawo do zawarcia nowej umowy użytkowanego dotychczas lokalu, o ile po wygaśnięciu dotychczasowej umowy będzie on spełniał nadal warunki uprawniające do nawiązania stosunku najmu lokalu mieszkalnego w zasobie mieszkań społecznych.

W zakresie ograniczeń użytkowania lokali mieszkalnych mających status mieszkania społecznego ustawa określi zasadę, zgodnie z którą mieszkania społeczne nie będą mogły być, pod rygorem nieważności, wyodrębnione na własność. Rozwiązaniu temu, obejmującemu dotychczas zasób lokali mieszkalnych wybudowanych ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, towarzyszyło będzie jednocześnie szereg nowych zakładanych rozwiązań, wzmacniających docelowy sposób użytkowania mieszkań społecznych jako zasobu użytkowanego wyłącznie na zasadach najmu, eliminujących dotychczasowe niejednoznaczności w tym względzie programu wsparcia budownictwa społecznego czynszowego i spółdzielczego lokatorskiego w oparciu o preferencyjne kredyty udzielane przez BGK. Poza dedykowaną formułą umowy najmu na czas oznaczony, szczególnymi zasadami kształtowania czynszów i innymi zmianami omówionymi powyżej, przyjęto, że ustawa wykluczy możliwość partycypowania w kosztach budowy mieszkania społecznego przez późniejszego najemcę tego mieszkania, jak również przez inne osoby fizyczne niż pracodawca.

(B) Zasady działania towarzystw budownictwa społecznego

Odrębny rozdział przepisów ustawy zostanie poświęcony określeniu zasad działania towarzystw budownictwa społecznego. Uchylony tym samym zostanie stosowny rozdział *ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego* (rozdział 4), określający przepisy pokrywające się z zakresem przedmiotowym proponowanego rozdziału.

W zakresie szczegółowych rozstrzygnięć dotyczących formy prawnej, przedmiotu działalności oraz zasad zagospodarowania dochodów towarzystw budownictwa społecznego proponuje się:

- ograniczenie formy prawnej w jakiej mogą być tworzone towarzystwa budownictwa społecznego wyłącznie do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółek akcyjnych. Do towarzystw budownictwa społecznego będą nadal miały zastosowanie odpowiednio przepisy *Kodeksu spółek handlowych*, ze zmianami wynikającymi z przepisów projektowanej ustawy;
- określenie przedmiotu działalności towarzystw budownictwa społecznego ograniczonego wyłącznie do:
 - nabywania lub budowania budynków mieszkalnych wraz z towarzyszącą infrastrukturą techniczną w celu wynajmowania lokali mieszkalnych

znajdujących się w tych budynkach (z jednoznacznym wskazaniem na możliwość realizacji przez towarzystwa budownictwa społecznego tych przedsięwzięć również w ramach SGM, tj. formy zakładającej docelowo wyodrębnienie lokalu i przeniesienie na najemcę prawa własności),

- nabywania budynków niemieszkalnych w celu zmiany ich sposobu użytkowania i wynajmowania pozyskanych w ten sposób lokali mieszkalnych;
 - wynajmowania lokali użytkowych znajdujących się w budynkach towarzystwa,
 - prowadzenia innej działalności związanej z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą oraz gospodarowaniem zasobem mieszkaniowym, z wyłączeniem budowania lub nabywania budynków w celu sprzedaży lokali mieszkalnych znajdujących się w tych budynkach,
 - możliwości sprawowania na podstawie umów zlecenia zarządu budynkami mieszkalnymi i niemieszkalnymi niestanowiącymi własności towarzystwa, z utrzymaniem zasady, zgodnie z którą powierzchnia zarządzanych budynków niemieszkalnych nie może być większa niż powierzchnia zarządzanych budynków mieszkalnych;
- określenie zasady, zgodnie z którą dochody towarzystwa budownictwa społecznego nie mogą być przeznaczane do podziału między wspólników i przeznaczone powinny zostać w całości na działalność statutową, ograniczoną w swym przedmiocie do zasobu mieszkań społecznych.

Przedmiot działalności towarzystw budownictwa społecznego będzie rozszerzony, podobnie do obecnie funkcjonujących rozwiązań, o możliwość:

- wynajmowania lokalu mieszkalnego powiatowi, gminie lub związkowi międzygminnemu w celu:
- podnajmowania tego lokalu osobie fizycznej,
 - prowadzenia w nim mieszkania chronionego, o którym mowa w przepisach o pomocy społecznej,
 - ulokowania w nim placówki opiekuńczo-wychowawczej dla nie więcej niż czternaściora dzieci;
- wynajmowania lokalu mieszkalnego organizacji pożytku publicznego w celu:
- prowadzenia w nim mieszkania chronionego,
 - ulokowania w nim placówki opiekuńczo-wychowawczej dla nie więcej niż czternaściora dzieci.

W każdym towarzystwie budownictwa społecznego obowiązkowo będą tworzone fundusze remontowe w formie wyodrębnionych rachunków bankowych. Na środki funduszy będą przeznaczone:

- obowiązkowo odpisy wynikające z kwot amortyzacji,
- fakultatywnie inne wpływy, w tym kwoty stanowiące część podstawy wymiaru czynszu.

Przepisy poświęcone zasadom nadzoru nad działalnością towarzystw oraz zastrzeżonej firmie spółki w dużej części korespondowały będą z obowiązującymi regulacjami w tym zakresie. Przede wszystkim w każdym towarzystwie powinna zostać obowiązkowo powołana rada nadzorcza. Podstawowe zmiany w tym zakresie dotyczyły będą wzmocnienia roli władz gminy, poprzez:

- zachowanie zasady ustawowej, zgodnie z którą gmina, na której obszarze działa towarzystwo, jest uprawniona do wprowadzenia swoich przedstawicieli do składu rady nadzorczej towarzystwa, w liczbie określonej w umowie lub statucie towarzystwa,
- delegowanie na organ gminy (wójt /burmistrz, prezydent miasta/), na terenie której znajduje się siedziba towarzystwa, obowiązku zatwierdzania lub odmowy zatwierdzenia, w drodze decyzji, umowy albo statutu towarzystwa, a także każdej zmiany w umowie lub statucie spółki;

Zachowana zostanie zasada, że nazwa towarzystwa, oprócz wyrazów wskazujących na jego formę organizacyjną, powinna zawierać wyrazy „towarzystwo budownictwa społecznego oraz skrót „TBS”. Wyrazy „towarzystwo budownictwa społecznego” i skrót „TBS” mogą być używane w nazwie oraz do określenia działalności lub reklamy wyłącznie w odniesieniu do towarzystw budownictwa społecznego (dotychczasowy art. 26 ust. 1-2 ustawy o niektórych formach).

Ogólne zasady określające tryb weryfikacji dochodów najemcy mieszkań społecznych, zasady ustalania i zmiany czynszów oraz zasady wypowiedzania i przedłużania umowy najmu mieszkania społecznego zostały określone w rozdziale ustawy poświęconym społecznemu zasobowi mieszkań czynszowych. Będą one miały zastosowanie co do zasady również do mieszkań społecznych w zasobach towarzystw budownictwa społecznego. Proponuje się jednak, aby towarzystwa budownictwa społecznego miały możliwość wyboru alternatywnej formuły określania poziomu opłat czynszowych, opierającej się na obecnym „podejściu zasobowym”. Przepisy ustawy określałyby będą zasadę szczególną, zgodnie z którą:

- towarzystwo budownictwa społecznego będzie mogło, w odniesieniu do całości lub części mieszkań społecznych (mieszkań społecznych położonych w wybranych budynkach mieszkalnych zasobów towarzystwa), ustalić czynsz na poziomie innym niż wynikający z ogólnej zasady wymiaru czynszu w społecznym zasobie mieszkań czynszowych, przy czym w takim przypadku
- czynsz za najem mieszkania społecznego nie będzie mógł być wyższy w skali roku niż 4 % wartości odtworzeniowej lokalu, obliczonej według przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, oraz
- suma czynszów za najem lokali w budynkach, w których mieszkania społeczne są objęte tą formułą ustalania czynszu, pozwalała będzie na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę kredytu zaciągniętego na budowę.

Ustawa ureguje również, w pewnych punktach odmiennie w stosunku do Kodeksu spółek handlowych, kwestie łączenia, podziału, przekształcenia i rozwiązania товариств budownictwa społecznego:

- o w przypadku łączenia spółek obowiązywać będzie zasada, że товариство budownictwa społecznego może się połączyć tylko z innym товариством budownictwa społecznego i w wyniku połączenia tych товариств powstanie товариство budownictwa społecznego;
- o w przypadku podziału товариства budownictwa społecznego, nowopowstałe podmioty będą musiały prowadzić działalność jako товариства budownictwa społecznego;
- o товариство budownictwa społecznego – jako spółka kapitałowa – może się przekształcić jedynie w inną spółkę kapitałową (spółka z ograniczoną odpowiedzialnością tylko w spółkę akcyjną, spółka akcyjna tylko w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością);
- o w przypadku rozwiązania spółki przewiduje się wyłączenie mieszkań wybudowanych przez товариства z niektórych procedur likwidacyjnych określonych w ksh. Nieruchomości mieszkaniowe likwidowanej spółki (wynajmowane na zasadach określonych w ustawie o niektórych formach ... lub na zasadach określonych w projektowanej ustawie) nie będą mogły być sprzedawane od razu w drodze publicznej licytacji (zgodnie z art. 282 ust. 1 i art. 468 ust. 1 ksh). Ustawa będzie przewidywać dwie sytuacje:
 - mieszkania społeczne będą przejęte przez właściwą gminę,
 - w przypadku pozostałych mieszkań TBS prawo pierwokupu powinna mieć właściwa miejscowo gmina. W przypadku niewyrażenia przez nią zgody na nabycie nieruchomości, oferta powinna zostać skierowana do innych товариств budownictwa społecznego oraz do podmiotów będących inwestorami budownictwa społecznego w rozumieniu niniejszej ustawy. Dopiero w przypadku braku zainteresowania ze strony gminy i innych inwestorów budownictwa społecznego, nieruchomości będą mogły zostać sprzedane w drodze publicznej licytacji. Jednak pewne zobowiązania wiążące się z prawami najemców zamieszkujących lokale zostaną zachowane i będą obowiązywać także nabywcę nieruchomości (umowa najmu będzie nadal obowiązywała – zgodnie z art. 107 ust. 1 ustawy Prawo upadłościowe i naprawcze).
- o w przypadku upadłości товариства:
 - w przypadku mieszkań społecznych gmina jest zobowiązana do przejęcia lokali od syndyka masy upadłościowej;
 - w przypadku pozostałych mieszkań syndyk zbywający majątek upadłego zwraca się w pierwszej kolejności do właściwej miejscowo gminy z propozycją nabycia lokali mieszkalnych stanowiących część masy upadłościowej. W przypadku braku zainteresowania gminy, syndyk zwraca się z podobną propozycją do innych товариств budownictwa społecznego oraz do podmiotów, będących inwestorami budownictwa społecznego w rozumieniu niniejszej ustawy. Dopiero w przypadku braku zainteresowania ze strony gminy i innych inwestorów budownictwa społecznego, nieruchomości będą mogły zostać sprzedane w inny sposób. Jednak pewne zobowiązania wiążące się z prawami najemców zamieszkujących lokale

zostaną zachowane i będą obowiązywać także nabywcę nieruchomości (umowa najmu będzie nadal obowiązywała – zgodnie z art. 107 ust. 1 ustawy Prawo upadłościowe i naprawcze). Partycypanci, którzy zawarli z upadłym TBS umowy partycypowania w kosztach budowy lokali zostają wierzycielami i zaspokajają swoje roszczenia w sposób określony w Prawie upadłościowym i naprawczym.

Uzasadnienie

Dotychczas przepisy regulujące funkcjonowanie towarzystw budownictwa społecznego stanowiły odrębny rozdział (rozdział 4) ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. W związku z faktem, że towarzystwa powinny nadal odgrywać istotną rolę, także w ramach nowego systemu budownictwa społecznego, przewiduje się, że w nowej ustawie znajdą się zapisy regulujące zasady ich funkcjonowania. Generalnie, towarzystwa będą działały jako spółki kapitałowe i będą się do nich odnosić przepisy Kodeksu spółek handlowych, jednak pewne szczegółowe aspekty ich działalności będą potraktowane odmiennie, ze względu na szczególną rolę towarzystw jako podmiotów działających w celu realizacji zadań społecznych, a nie wyłącznie w celu maksymalizacji zysku.

Forma prawna działalności

Towarzystwa budownictwa społecznego powinny prowadzić działalność w formie spółek kapitałowych. Jest to forma najlepiej przystosowana do długoletnich inwestycji mieszkaniowych, zapewniająca przejrzystość działania i umożliwiającą zaciąganie kredytów bankowych o kilkudziesięcioletnich okresach zapadalności. Forma ta umożliwia również bezpośrednie zaangażowanie kapitałowe (szczególnie w formie aportów nieruchomości) samorządów gminnych w działalność towarzystw.

W ustawie zrezygnowano z możliwości zakładania towarzystw w formie spółdzielni osób prawnych. Dotychczasowa praktyka pokazała, że ta forma nie cieszyła się zainteresowaniem. Tylko jedno towarzystwo działające w tej formie poinformowało Ministerstwo Infrastruktury, że wynajmuje mieszkania w ramach rządowego programu budownictwa społecznego.

Przedmiot działalności

Ustawa precyzuje przedmiot działalności towarzystw budownictwa społecznego. Zaproponowany katalog jest w większości powtórzeniem obecnego katalogu, z uściśleniem jednak kwestii sprawiających dotychczas pewne wątpliwości interpretacyjne. Pozostawiono zasadę, że głównym przedmiotem działalności towarzystw powinno być prowadzenie wynajmu mieszkań. Mieszkania te powinny być przede wszystkim pozyskiwane w drodze nowych inwestycji budowlanych, chociaż ustawa dopuszcza również nabywanie mieszkań lub adaptację budynków niemieszkalnych na cele mieszkalne. Ustawa dopuszcza także

możliwość prowadzenia przez towarzystwa innej działalności związanej z gospodarowaniem nieruchomościami, w szczególności wynajmowanie lokali użytkowych oraz zarządzanie zasobem innych podmiotów.

W stosunku do dotychczas obowiązujących przepisów ustawa wprowadza zakaz prowadzenia przez towarzystwa działalności deweloperskiej (budowania lub nabywania budynków w celu sprzedaży lokali mieszkalnych znajdujących się w tych budynkach). Propozycja ta jest związana z jednej strony z zaobserwowanymi ryzykami dla towarzystw związanymi ze stratami na prowadzonej działalności deweloperskiej i negatywnymi konsekwencjami wynikającymi z ewentualnych upadłości towarzystw dla ich najemców i partycypantów. Z drugiej strony, funkcjonowanie towarzystw finansowanych w pewnej części ze środków publicznych, na wolnym rynku nowych mieszkań własnościowych, może rodzić wątpliwości wynikające z niezachowania zasady uczciwej konkurencji.

Towarzystwa będą mogły uczestniczyć w inwestycjach realizowanych w systemie Społecznych Grup Mieszkaniowych, w ramach których najemcy będą stopniowo uzyskiwać własność mieszkaniową. Powinno to złagodzić ewentualne niekorzystne dla części towarzystw skutki wprowadzenia zakazu podejmowania działalności deweloperskiej.

Przedmiot działalności towarzystw budownictwa społecznego będzie rozszerzony, podobnie do obecnie funkcjonujących rozwiązań (art. 30a), o możliwość wynajmowania samorządom gminnym i powiatowym lokali, które następnie mogłyby być podnajmowane osobom fizycznym w ramach prowadzenia przez gminę lokalnej polityki mieszkaniowej. Gmina mogłaby wynajmować od towarzystwa lokal i płacić czynsz pokrywający koszty i zobowiązania, a następnie podnajmować to mieszkanie osobie fizycznej pobierając niższy czynsz.

W ramach rozszerzenia instrumentów polityki społecznej gminy, mogłaby ona również na podobnych zasadach współpracować z towarzystwem w zakresie pozyskiwania pomieszczeń przeznaczonych na mieszkania chronione lub placówki opiekuńczo-wychowawcze. Podobną współpracę towarzystwa budownictwa społecznego mogłyby podejmować także z organizacjami pożytku publicznego.

Przeznaczenie dochodów

Ustawa będzie przewidywać, że dochody towarzystwa budownictwa społecznego nie mogą być przeznaczane do podziału między wspólników i powinny zostać w całości przeznaczone na działalność statutową, ograniczoną w swym przedmiocie do zasobu mieszkań społecznych. Jest to zawężenie dotychczas obowiązującej zasady, zgodnie z którą dochody mogły być przeznaczone na działalność statutową, bez względu na jej przedmiot. Mogło to się wiązać z sytuacjami, kiedy dochody uzyskiwane z wynajmu mieszkań były przeznaczane na komercyjną działalność deweloperską – z założenia ryzykowną i nie mieszczącą się w

społecznej misji spółki. Obecnie całość dochodów trafi do zasobu mieszkań społecznych, przede wszystkim na nowe inwestycje związane z powiększaniem tego zasobu.

Fundusz remontowy

Niezwykle ważną kwestią w gospodarce mieszkaniami zarządzanymi przez towarzystwa budownictwa społecznego jest utrzymywanie zasobu w odpowiednim stanie technicznym. Do tej pory towarzystwa, w odróżnieniu np. od spółdzielni mieszkaniowych, nie miały obowiązku tworzenia odrębnego funduszu na remonty zasobów mieszkaniowych.

Na negatywne konsekwencje tego stanu zwróciła uwagę Najwyższa Izba Kontroli¹⁸, która stwierdziła, że tylko 20,9% badanych towarzystw część środków pobranych z czynszu przechowywała na wyodrębnionym rachunku bankowym. Pozostałe jednostki albo nie kalkulowały w stawce czynszowej kosztów remontów, albo kalkulowały, ale tę część czynszu wykorzystywały na wydatki bieżące. Zdaniem NIK-u brak obowiązku tworzenia przez TBS-y funduszu remontowego, powoduje brak zapewnienia środków na remonty, które będą musiały być przeprowadzone w przyszłości.

W związku z powyższymi uwagami, NIK w wystąpieniu pokontrolnym zasugerował rozważenie przez Ministerstwo Infrastruktury wprowadzenie obowiązku tworzenia funduszu remontowego. Proponowane przepisy są próbą uwzględnienia tej uwagi. Towarzystwa będą zobowiązane tworzyć fundusz lub fundusze remontowe. Zastrzeżenie to jest konieczne ze względu na konieczność spójności tego zobowiązania z innymi przepisami, dot. m.in sposobu ustalania czynszów. Fundusze będą gromadzone na wyodrębnionych rachunkach bankowych. Głównym źródłem zasilania funduszu będą odpisy amortyzacyjne. Dodatkowo towarzystwa będą mogły przeznaczać na fundusz inne wpływy, np. część przychodów czynszowych.

Nadzór nad działalnością TBS

W dotychczasowych przepisach nadzór nad działalnością TBS – uzupełniający instrumenty nadzorcze wynikające z Kodeksu spółek handlowych - sprawowany był przez gminy, które mogły delegować do obligatoryjnie tworzonej rady nadzorczej swoich przedstawicieli. Było to możliwe również w sytuacji, kiedy gmina nie była udziałowcem spółki. W nowej ustawie będzie zachowana ta reguła, która umożliwia społeczną kontrolę nad przedsiębiorstwami korzystającymi ze środków publicznych i realizującymi politykę mieszkaniową państwa i samorządów.

Zmienia się natomiast przepisy dotyczące zatwierdzania dokumentów statutowych spółek. W dotychczas obowiązujących regulacjach minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, w drodze decyzji, zatwierdzał (lub odmawiał

¹⁸ Informacja i wynikach kontroli funkcjonowania Towarzystw Budownictwa Społecznego, Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Bydgoszczy, Bydgoszcz marzec 2010 r., s. 27.

zatwierdzenia) umowy albo statutu towarzystwa, a także wszelkich ich zmian. Obecnie ta procedura zostanie przekazana samorządom gminnym właściwym ze względu na siedzibę towarzystwa. Jest to logiczną konsekwencją dążenia projektodawcy do wzmocnienia roli gmin w systemie budownictwa społecznego.

Ze względu na zmianę charakteru działalności towarzystw, rozszerzeniu możliwości ich wykorzystania jako instrumentu lokalnej polityki mieszkaniowej, przewiduje się także rezygnację z uprawnienia ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, który mógł wydać decyzję pozbawiającą towarzystwo prawa używania w nazwie wyrazów „towarzystwo budownictwa społecznego” oraz skrótu „TBS” w przypadkach określonych dotychczas w ustawie o niektórych formach (...).

Zachowana jednak zostanie również zasada, że nazwa towarzystwa, oprócz wyrazów wskazujących na jego formę organizacyjną, powinna zawierać wyrazy „towarzystwo budownictwa społecznego” oraz skrót „TBS”, które będą mogły być używane jedynie wyłącznie w odniesieniu do towarzystw budownictwa społecznego w rozumieniu niniejszej ustawy. Pozwoli to uniknąć sytuacji, kiedy inne podmioty prowadzące działalność gospodarczą (zwłaszcza w zakresie budownictwa mieszkaniowego) będą chciały zwiększyć zaufanie wśród klientów, przez przyjęcie nazwy sugerującej realizację celów społecznych i powiązanie z władzami publicznymi – zwłaszcza z samorządami terytorialnymi.

Sposób określania stawek czynszowych

W zakresie trybu ustalania stawek czynszowych w zasobach towarzystw budownictwa społecznego przewiduje się możliwość wprowadzenia odstępstwa od ogólnych zasad ustalania czynszu obowiązujących w zasobie mieszkań społecznych (zasada kalkulowania czynszu w oparciu o koszty utrzymania nieruchomości oraz spłatę zobowiązań związanych z wybudowanym mieszkaniem). Proponuje się możliwość zachowania dotychczasowych zasad, zgodnie z którymi:

- stawki czynszu są określone dla całego zasobu, a nie odrębnie dla poszczególnych mieszkań,
- stawki czynszu powinny zapewnić pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę zobowiązań,
- stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego nie mogą przekroczyć w skali roku 4% wartości odtworzeniowej lokalu.

Propozycja pozostawienia dotychczasowych reguł ustalania stawek czynszowych wywodzi się z opinii towarzystw budownictwa społecznego, które wskazywały, że czynsz w mieszkaniach towarzystw naliczany był w przeważającej ilości przypadków dla całego zasobu i na tej podstawie bilansowano przychody przy zabieganiu o kolejne kredyty. Budynki powstałe w okresie boomu inwestycyjnego są w części finansowane przez tańsze w realizacji (powstałe wcześniej, bądź później). Możliwość kalkulowania stawek czynszowych w oparciu

o przychody i koszty uzyskiwane z całego zasobu pozwala na uniknięcie niezrozumiałych przez lokatorów różnic w poziomie stawek, wynikających tylko i wyłącznie z sytuacji na rynku usług budowlano-remontowych oraz rynku finansowym. Towarzystwa wskazywały także, że często budynki o niższym standardzie wymagają większych nakładów na naprawy, konserwację i remonty niż nowsze o wyższym standardzie. Z tego też powodu adekwatnie do standardu, położenia, lokalizacji itd. czynsze powinny być kształtowane w ramach całego zasobu.

Możliwość odstępstwa od ogólnych zasad ustalania czynszu w mieszkaniach społecznych będzie ewentualnie stosowana, w następstwie decyzji inwestora, jedynie w odniesieniu do całości poszczególnych budynków mieszkalnych będących własnością towarzystw budownictwa społecznego.

W przypadku ustalania czynszów w zasobach mieszkań społecznych na zasadach ogólnych możliwe będzie przekraczanie wysokości 4% wartości odtworzeniowej – w sytuacjach, kiedy wynika to z kalkulacji kosztów i zobowiązań związanych z daną nieruchomością.

Łączenie, podział, przekształcenie towarzystw

Ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa lokatorom mieszkań znajdujących się w zasobach towarzystw budownictwa społecznego, a jednocześnie zagwarantowania większej kontroli nad funkcjonowaniem zasobu wybudowanego przy współudziale środków publicznych zdecydowano się wprowadzić pewne szczególne rozwiązania dotyczące łączenia, podziału i przekształceń towarzystw budownictwa społecznego jako spółek kapitałowych.

Przed wszystkim założeniem ustawodawcy jest zapewnienie sytuacji, kiedy w wyniku łączenia, podziału lub przekształcenia spółek zasób mieszkaniowy będzie nadal w posiadaniu towarzystwa budownictwa społecznego i będzie podlegał wszelkim związanym z tym rygorom. Dlatego nowe spółki powstałe w wyniku łączenia, podziału lub przekształceń spółek powinny mieć statut towarzystwa budownictwa społecznego.

Rozwiązanie spółki

Zasadniczo, zgodnie z Kodeksem spółek handlowych, spółka kapitałowa może być rozwiązana z powodu:

- 1) przyczyn przewidzianych w umowie lub statucie spółki,
- 2) uchwały wspólników lub walnego zgromadzenia o rozwiązaniu spółki albo o przeniesieniu jej siedziby za granicę,
- 3) ogłoszenia upadłości spółki,
- 4) innych przyczyn przewidzianych w prawie.

Rozwiązanie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością następuje po przeprowadzeniu likwidacji, z chwilą wykreślenia spółki z rejestru. Ustawa precyzuje szczegółowo tryb likwidacji oraz prawa i obowiązki likwidatorów. Do ich obowiązków należy, między innymi, zakończenie interesów bieżących spółki, wypełnienie zobowiązań oraz upłynnienie majątku spółki. Nieruchomości posiadane przez spółkę mogą być zbywane w drodze publicznej licytacji, chyba, że wspólnicy w drodze uchwały postanowią inaczej.

W przypadku spółki akcyjnej otwarcie likwidacji następuje z dniem uprawomocnienia się orzeczenia o rozwiązaniu spółki przez sąd, powzięcia przez walne zgromadzenie uchwały o rozwiązaniu spółki lub zaistnienia innej przyczyny jej rozwiązania. Podobnie jak w przypadku spółek z o.o., do obowiązków likwidatorów należy zakończenie interesów bieżących spółki, wypełnienie zobowiązań oraz upłynnienie majątku spółki, zaś nieruchomości posiadane przez spółkę mogą być zbywane w drodze publicznej licytacji, chyba, że wspólnicy w drodze uchwały postanowią inaczej.

W projektowanych przepisach przewiduje się – w przypadku rozwiązania towarzystw budownictwa społecznego – wyłączenie z niektórych procedur likwidacyjnych mieszkań posiadanych przez spółkę i wynajmowanych na zasadach określonych w ustawie o niektórych formach ... oraz w projektowanej ustawie. Przewiduje się odrębne regulacje w stosunku do mieszkań społecznych i pozostałych mieszkań będących własnością TBS.

Mieszkania społeczne, należące do TBS-u, będą obowiązkowo przejęte przez właściwą gminę. Jest to uzasadnione choćby z tytułu faktu, że mieszkania te będą stanowić mieszkaniowy zasób gminy. Mieszkania nadal będą miały status mieszkań społecznych, z zachowaniem wszystkich praw i obowiązków najemców tych lokali.

W przypadku pozostałych mieszkań, lokale likwidowanej spółki nie będą mogły być sprzedawane od razu w drodze publicznej licytacji (zgodnie z art. 282 ust. 1 i art. 468 ust. 1 ksh). Prawo pierwokupu powinna mieć gmina właściwa miejscowo. W przypadku niewyrażenia przez nią zgody na nabycie nieruchomości, oferta powinna zostać skierowana do innych inwestorów budownictwa społecznego. Dopiero w przypadku braku zainteresowania ze strony gminy i innych inwestorów, nieruchomości będą mogły zostać sprzedane w drodze publicznej licytacji. Takie rozwiązanie pozwoli samorządom gminnym i innym podmiotom realizującym budownictwo społeczne przejęcie zasobów likwidowanego towarzystwa i kontynuowanie wynajmowania mieszkań na zasadach uwzględniających potrzeby i możliwości najemców oraz fakt udziału środków publicznych w powstawaniu zasobu.

W przypadku przejęcia nieruchomości przez podmiot niebędący inwestorem budownictwa społecznego, zachowane zostaną przepisy Kodeksu cywilnego (art. 678 ust. 1 oraz art. 692), zgodnie z którymi, w razie zbycia rzeczy najętej w czasie trwania najmu nabywca wstępuje w stosunek najmu na miejsce zbywcy. Jednocześnie nie stosuje się do najmu lokali

mieszkalnych przepisów o wypowiedzeniu najmu przez nabywcę rzeczy najętej (chyba że najemca nie objął jeszcze lokalu).

Upadłość towarzystwa

W przypadku upadłości towarzystwa budownictwa społecznego zastosowanie mają przepisy ogólne ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze, ze zmianami wynikającymi z zapisów niniejszej ustawy.

Zgodnie z Prawem upadłościowym i naprawczym z dniem ogłoszenia upadłości majątek upadłego staje się masą upadłości, która służy zaspokojeniu wierzycieli upadłego (art. 61). Lokale mieszkalne nie podlegają wyłączeniu z masy upadłościowej (art. 63).

W przypadku upadłości towarzystwa budownictwa społecznego obejmującej likwidację majątku upadłego, procedura postępowania będzie zależała od statusu lokali mieszkalnych. W przypadku lokali stanowiących społeczny zasób mieszkaniowy, obowiązek ich przejęcia będzie spoczywał na właściwej gminie. W przypadku pozostałych lokali, syndyk powinien zwrócić się z propozycją nabycia lokali mieszkalnych wchodzących w skład masy upadłościowej do podmiotów realizujących budownictwo społeczne. W pierwszej kolejności powinna być to właściwa miejscowo gmina, a następnie inne towarzystwa budownictwa społecznego oraz podmioty będące inwestorami budownictwa społecznego w rozumieniu niniejszej ustawy. Takie rozwiązanie, w przypadku nabycia mieszkań przez wymienione powyżej podmioty, pozwoli zachować społeczny charakter zasobu i zwiększy bezpieczeństwo najemców, na przykład w zakresie wysokości czynszu.

Dopiero w sytuacji braku zainteresowania inwestorów budownictwa społecznego mieniem upadłego, zastosowanie powinien mieć przepis art. 320 Prawa upadłościowego i naprawczego, zgodnie z którym sprzedaż nieruchomości następuje w drodze przetargu albo aukcji.

W przypadku nabycia przez podmiot nie będący inwestorem budownictwa społecznego, umowa najmu nieruchomości upadłego wiąże strony, jeżeli przedmiot umowy przed ogłoszeniem upadłości został wydany najemcy (art. 107 ust. 1), a sprzedaż przez syndyka w toku postępowania upadłościowego nieruchomości upadłego wywołuje takie same skutki w stosunku do umowy najmu lub dzierżawy, jak sprzedaż w postępowaniu egzekucyjnym (art. 108). Zapis ten oznacza, że nabywca wstępuje w prawa i obowiązki dłużnika, wynikające ze stosunku najmu i dzierżawy, stosownie do przepisów prawa normujących te stosunki w wypadku zbycia rzeczy wynajętej lub wydzierżawionej (art. 1002 Kodeksu postępowania cywilnego). Wprawdzie stosownie do art. 678 § 1 Kodeksu cywilnego w razie zbycia rzeczy najętej w czasie trwania najmu nabywca wstępujący w stosunek najmu na miejsce zbywcy; może wypowiedzieć najem z zachowaniem ustawowych terminów wypowiedzenia, jednak zgodnie z art. 692 k.c. przepisów o wypowiedzeniu najmu przez nabywcę rzeczy najętej nie

stosuje się do najmu lokali mieszkalnych (chyba że najemca nie objął jeszcze lokalu.). W tym przypadku najem może być wypowiedziany jedynie w wyniku wystąpienia okoliczności określonych w ustawie o ochronie praw lokatorów (...).

(C) Fundacje budownictwa społecznego

Fundacje budownictwa społecznego byłyby nowym podmiotem, wprowadzonym do prawodawstwa przepisami planowanej ustawy. Fundacje byłyby tworzone dla realizacji społecznego budownictwa czynszowego i odnosiłyby się do nich wszystkie przepisy dotyczące tego zasobu (regulacje dotyczące najmu, wysokości czynszów, kryteriów naboru). Ustawa określałaby szczegółowo przedmiot działalności fundacji, dodatkowe wymagania co do struktury organów fundacji (obligatoryjna rada nadzorcza), rolę właściwego ministra i starosty powiatowego w wykonywaniu uprawnień przewidzianych *ustawą z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203)*.

Utworzenie fundacji

Ograniczeniem tworzenia fundacji budownictwa społecznego jest przepis art. 45 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240)*, który zakazuje tworzenia fundacji ze środków publicznych. Powyższe ograniczy możliwość tworzenia nowych fundacji do osób fizycznych oraz osób prawnych działających poza sektorem finansów publicznych. Utworzenie fundacji następowało by na zasadach ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach.

Przedmiot działalności fundacji

Zgodnie z obowiązującą *ustawą z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach* przedmiotem działalności fundacji może być realizacja zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich, jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami¹⁹. Pomimo braku w powyższym przykładowym wyliczeniu społecznego budownictwa czynszowego, należy ocenić, iż realizacja takiego celu jest zgodna z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej i tak sformułowany przedmiot działalności jest społecznie użyteczny. Powyższe twierdzenie znajduje poparcie w normach konstytucyjnych, w szczególności art. 75 Konstytucji RP.

¹⁹ Art. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 z późn. zm.)

Nie zachodzi zatem konieczność nowelizacji ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach w zakresie przedmiotu działalności nowego rodzaju fundacji jakim byłyby fundacje budownictwa społecznego.

Organy fundacji

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy organem obligatoryjnym fundacji, na mocy ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, jest zarząd. Natomiast statut może przewidywać również utworzenie innych organów. Tryb, zasady tworzenia i powoływania organów zależą od treści statutu. W praktyce w aktualnie działających fundacjach występują organy o charakterze nadzorczym takie jak: rady nadzorcze, rady fundacji, rady fundatorów, rady kuratorów itp. Jeżeli statut przewiduje konieczność powołania określonego organu, wówczas powstaje obowiązek utworzenia takiego organu. Możliwe jest także wprowadzenie przez statut fakultatywnej możliwości utworzenia określonego organu, ale bez obowiązku jego tworzenia. Biorąc po uwagę cele utworzenia fundacji budownictwa społecznego uzasadnione jest nałożenie na fundacje budownictwa społecznego obowiązku powoływania rady nadzorczej w przypadku korzystania przez fundację ze wsparcia finansowego w ramach realizacji programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego z udziałem przedstawiciela gminy.

Nadzór nad działalnością fundacji (uprawnienia wynikające z ustawy o fundacjach)

Biorąc pod uwagę przedmiot działalności fundacji budownictwa społecznego właściwym ministrem dla tego rodzaju fundacji będzie minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Uprawnienia ministra:

- możliwość złożenia wniosku do sądu o zbadanie zgodności działania fundacji z przepisami prawa i statutem oraz z celem, w jakim fundacja została ustanowiona,
- przyjmowanie sprawozdań z działalności fundacji,
- możliwość wystąpienia do sądu o uchylenie uchwały zarządu fundacji, pozostającej w rażącej sprzeczności z jej celem albo z postanowieniami statutu fundacji lub z przepisami prawa,
- może wyznaczyć odpowiedni termin do usunięcia uchybień występujących w działalności zarządu fundacji albo może żądać dokonania w wyznaczonym terminie zmiany zarządu fundacji,
- może wystąpić do sądu o zawieszenie zarządu fundacji i wyznaczenie zarządcy przymusowego,

- zwraca się do sądu o likwidację fundacji jeżeli statut nie przewiduje likwidacji fundacji lub jego postanowienia w tym przedmiocie nie są wykonywane, a wystąpią przesłanki uzasadniające przeprowadzenie likwidacji.

Uprawnienia starosty:

- wniosek do sądu o zbadanie zgodności działania fundacji z przepisami prawa i statutem oraz z celem, w jakim fundacja została ustanowiona,
- wystąpienie do sądu o uchylenie uchwały zarządu fundacji, pozostającej w rażącej sprzeczności z jej celem albo z postanowieniami statutu fundacji lub z przepisami prawa,
- może wyznaczyć odpowiedni termin do usunięcia uchybień występujących w działalności zarządu fundacji albo może żądać dokonania w wyznaczonym terminie zmiany zarządu fundacji,
- może wystąpić do sądu o zawieszenie zarządu fundacji i wyznaczenie zarządcy przymusowego,
- zwraca się do sądu o likwidację fundacji jeżeli statut nie przewiduje likwidacji fundacji lub jego postanowienia w tym przedmiocie nie są wykonywane, a wystąpią przesłanki uzasadniające przeprowadzenie likwidacji.

Regulacja w tym zakresie wydaje się być wystarczająca, uwzględnia specyfikę formy prawnej fundacji i nie odbiega w sposób znaczący od rozwiązań stosowanych w przypadku towarzystw budownictwa społecznego.

Likwidacja fundacji

Podstawowe kwestie dotyczące procedury likwidacji fundacji budownictwa społecznego są uregulowane w art. 15 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach. Fundacja podlega likwidacji, w sposób wskazany w statucie fundacji²⁰, w razie osiągnięcia celu, dla którego fundacja została ustanowiona lub w razie wyczerpania środków finansowych i majątku fundacji. Z art. 15 ust. 3 wynika, iż nie może być żadnych innych przyczyn wszczęcia postępowania likwidacyjnego niż wskazane powyżej. Wyjątkiem od tej zasady może być jedynie likwidacja na mocy wyraźnego przepisu ustawy. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach likwidacja fundacji może nastąpić przy zastosowaniu procedur określonych w statucie danej fundacji. Tak więc osoby tworzące statut (fundator) mają dużą swobodę w zakresie ustalania zasad postępowania likwidacyjnego. W przypadku braku uregulowań w tym zakresie w statucie sprawę likwidacji rozstrzyga właściwy sąd w postępowaniu nieprocesowym. Likwidacja może zostać również uruchomiona przez właściwego ministra lub starostę (art. 15 ust. 2) działających jako organy sprawujące nadzór nad fundacją.

²⁰ W przypadku, kiedy statut nie określa przeznaczenia środków majątkowych pozostających po likwidacji fundacji, o przeznaczeniu tych środków orzeka sąd, uwzględniając cele, którym fundacja służyła.

Zasadą jest, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, przeznaczanie środków majątkowych po likwidacji fundacji na cele wskazane w statucie fundacji. Fundatorowi przysługuje pełna swoboda w zakresie określenia przeznaczenia środków majątkowych. Pewne ograniczenie w tym zakresie stanowi jedynie przepis art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, zgodnie z którym składniki majątkowe mogą zostać przeznaczone jedynie na cele określone w art. 1 ustawy.

W przypadku dopiero braku w statucie uregulowań dotyczących przeznaczenia składników majątkowych majątku fundacji po likwidacji orzeka w tym zakresie właściwy sąd z uwzględnieniem celów, którym fundacja służyła.

Biorąc pod uwagę cel istnienia Fundacji budownictwa społecznego pożądanym jest aby środki te były przeznaczane na realizację jej celów to jest społecznego budownictwa czynszowego.

Nieruchomości likwidowanej fundacji budownictwa społecznego, w których znajdowałyby się mieszkania społeczne, przechodziłyby na własność właściwych miejscowo gmin, które nadal prowadziłyby wynajem mieszkań na zasadach określonych w projektowanej ustawie dla mieszkań społecznych. W tym zakresie należałoby rozważyć możliwość zmiany ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach. Procedura likwidacji fundacji budownictwa społecznego, która w swoim majątku posiadałaby mieszkania społeczne zostanie uregulowana analogicznie do procedury likwidacji Towarzystw Budownictwa Społecznego.

(D) Społeczne grupy mieszkaniowe (SGM)

Zakłada się, że część przepisów merytorycznych proponowanej ustawy stanowiły będą rozwiązania charakteryzujące sposób realizacji inwestycji mieszkaniowych pod nazwą społeczne grupy mieszkaniowe (SGM), ich charakter prawny, cel działania oraz zakres przedmiotowy. Proponuje się, aby przepisy w tym zakresie zawierały m. in. następujące rozstrzygnięcia:

- o celem działania SGM będzie zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych poprzez budowanie budynków w celu wynajmowania znajdujących się w tych budynkach wyodrębnionych lokali mieszkalnych, a następnie przenoszenia prawa własności lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców lub innych określonych osób;
- o zakres przedmiotowy projektowanej regulacji obejmował będzie przepisy określające nowy system realizacji przedsięwzięć budownictwa mieszkaniowego w formule mieszkań na wynajem, opierający się na partycypacji przyszłego najemcy w kosztach budowy a następnie, w trakcie trwania najmu na zasadach określonych w ustawie, spłacie ratalnej pozostałej części kosztów budowy lokalu z docelowym przeniesieniem jego własności na najemcę.

Biorąc pod uwagę fakt, że formuła najmu lokalu w ramach społecznych grup mieszkaniowych będzie rozwiązaniem nowym w obecnym systemie prawnym, ustawa posługiwać się powinna pojęciami, które już na wstępie wymagać będą zdefiniowania. I tak:

- o Podmiotem odpowiedzialnym za budowanie budynków, a następnie wynajmowanie lokali z przyrzeczeniem docelowego przeniesienia ich własności ma być inwestor. Na inwestora, który zamierza działać w formule SGM, ustawa nakłada wymóg prowadzenia działalności w zakresie budownictwa mieszkaniowego.
- o W rozumieniu ustawy budowanie budynków oznaczać będzie wykonywanie budynku w określonym miejscu, a także odbudowę rozbudowę oraz nadbudowę budynku.
- o Po wybudowaniu budynku inwestor i najemca zawierać będą umowę najmu lokalu. Przez umowę taką należy rozumieć umowę dotyczącą warunków najmu lokalu mieszkalnego z przyrzeczeniem docelowego przeniesienia prawa własności.
- o Pierwotnym najemcą w formule SGM ma być osoba fizyczna, która zawarła z inwestorem umowę najmu lokalu z docelowym przeniesieniem prawa własności.

Z powyższego wynika, że formuła SGM będzie szczególną formą uzyskania prawa własności lokalu po okresie jego najmu na określonych warunkach. SGM będą tworzyć inwestor oraz najemcy lokali. Projektowane rozwiązanie nie będzie zawierało możliwości wynajmowania lokali osobom prawnym.

Inwestor będzie mógł prowadzić działalność pod warunkiem zamieszczenia wpisu o działalności w zakresie SGM w umowie lub statucie określającym jego działalność. Zakłada się, iż jedna SGM obejmować będzie budynek lub budynki zlokalizowane na jednej nieruchomości. Ze względu na to, że SGM będzie jedynie formą działalności inwestora, nie przewiduje się uznania SGM za osobę prawną, posiadania przez nią możliwości nabywania praw, zaciągania zobowiązań, pozywania i bycia pozywaną.

Wedle proponowanej koncepcji SGM powstawać będzie z chwilą zawarcia pierwszej umowy najmu lokalu mieszkalnego w obrębie danej nieruchomości. Zakłada się, zawarcie pomiędzy inwestorem i przyszłym najemcą umowy przedwstępnej, która zawierać powinna w szczególności:

- o zobowiązanie inwestora do wybudowania rzeczonoego lokalu mieszkalnego, a następnie zawarcia umowy najmu tegoż lokalu,
- o zastrzeżenie docelowego przeniesienia własności tego lokalu na najemcę lub wskazaną przez niego osobę,
- o określenie powierzchni użytkowej i położenia lokalu oraz pomieszczeń przynależnych (tj. piwnica, garaż) oraz metody pomiaru powierzchni,
- o określenie zakresu rzeczowego robót realizowanego zadania inwestycyjnego, który będzie stanowić podstawę ustalenia wysokości kosztów budowy lokalu,
- o określenie sposobu ustalenia kosztów budowy przedmiotowego lokalu,
- o określenie sposobu ustalania wartości zbywanego udziału w gruncie.

Dla ważności zawieranej umowy przedwstępnej niezbędne będzie legitymowanie się przez inwestora prawem własności lub prawem użytkowania wieczystego gruntu, na którym budynek ma być wzniesiony oraz ważnym pozwoleniem na budowę. Ponadto roszczenie o zawarcie umowy najmu lokalu oraz o docelowe ustanowienie odrębnej własności jego lokalu i o przeniesienie tego prawa winno zostać ujawnione w księdze wieczystej lokalu lub budynku.

Przewiduje się, iż formą wsparcia dla inwestycji w formule SGM, będzie możliwość przekazania przez gminę lub Skarb Państwa bez przetargu, na zasadach określonych w art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gruntu na rzecz inwestora, przy założeniu, że spłata należności za udział w gruncie, następować będzie na etapie przenoszenia własności lokalu.

Istotnym będzie zastrzeżenie, iż w przypadku przeniesienia własności lokalu na osobę trzecią, przychód z tytułu wniesionej kwoty partycypacji nie będzie podlegał opodatkowaniu podatkiem od osób fizycznych (PIT).

Zobowiązaniem osoby fizycznej, strony umowy przedwstępnej, będzie wniesienie partycypacji, rozumianej jako wkład własny w kosztach planowanego przedsięwzięcia budowlanego w wysokości nie większej niż 50% kosztów przypadających na dany lokal. Ponadto będzie ona zobowiązana do systematycznego wnoszenia wpłat na pokrycie pozostałych kosztów przedsięwzięcia przypadających na dany lokal w terminach i na zasadach określonych w umowie. Rozliczenie kosztów budowy przypadających na dany lokal obejmować będzie jedynie koszty związane z budową, jakie inwestor ze środków własnych oraz pochodzących z innych źródeł (kredyty, pożyczki, etc.) poniósł na nieruchomość, w której zlokalizowany będzie dany lokal.

W przypadku wzniesienia budynku w formule SGM poziom marży (zysku) inwestora będzie przez ustawę ograniczony.

Wszelkie zmiany postanowień umowy przedwstępnej oraz umowy najmu lokalu wymagać będą, pod rygorem nieważności, formy pisemnej.

Jedną z najistotniejszych kwestii wymagających uregulowania w ustawie będą warunki zawierania umowy najmu z docelowym przeniesieniem prawa własności lokalu, pomiędzy inwestorem i najemcą. W związku z tym, że podmioty umowy powinny mieć szeroką swobodę w zakresie kształtowania jej postanowień, wskazuje się jedynie główne elementy, które muszą zostać w niej zawarte. Umowa powinna zatem:

- o być zawierana dopiero po wybudowaniu lokalu oraz uzyskaniu przez inwestora pozwolenia na użytkowanie budynku,
- o określać osobę uprawnioną do nabycia własności lokalu; zakłada się, iż najemca może w umowie wskazać inną niż on sam uprawnioną do tego osobę,

- o precyzować majątkowe obowiązki najemcy, w tym zobowiązanie do wnoszenia opłat określonych w proponowanej ustawie. W szczególności najemca zobowiązany będzie do:
 - uczestniczenia w pokrywaniu opłat związanych z eksploatacją i utrzymaniem jego lokalu oraz eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości wspólnej, ustalanych proporcjonalnie do udziału powierzchni użytkowej lokalu w stosunku do powierzchni użytkowej wszystkich lokali w budynku,
 - wnoszenia opłat niezależnych od właściciela, tj. opłat za dostawy do lokalu energii, gazu, wody oraz odbiór ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych,
 - wpłacania określonych w umowie rat spłaty na pokrycie pozostałej części kosztów budowy przypadających na lokal,
- o określać zasady zmian wysokości rat spłaty pozostałej części kosztów budowy przypadających na lokal, w szczególności waloryzacji raty z uwzględnieniem wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym (ogłaszanego, w formie komunikatu, przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski"),
- o przewidywać niezbędną ochronę praw właściciela lokalu, np., aby w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie do najmu lokali mieszkalnych z przyrzeczeniem docelowego uzyskania ich własności zastosowanie miały przepisy dotyczące najmu okazjonalnego, o których mowa w Rozdziale 2a ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów (...). Wyjątkiem od tej zasady byłyby m. in. przepisy tego rozdziału dotyczące:
 - 1) obowiązku wskazania przez najemcę innego lokalu, w którym będzie mógł zamieszkać w przypadku egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu,
 - 2) niestosowania zasady, że właścicielem lokalu może być wyłącznie osoba fizyczna, nie prowadzącą działalność gospodarczą w zakresie wynajmowania mieszkań,
 - 3) granic czasowych trwania najmu (zatem nie byłaby to umowa najmu na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat),
 - 4) obowiązku zgłoszenia przez właściciela (inwestora) faktu zawarcia umowy najmu lokalu naczelnikowi urzędu skarbowego,
 - 5) wpłacania i zwrotu kaucji zabezpieczającej należności z tytułu najmu.

Projektowane rozwiązania nie powinny przewidywać, bez pisemnej zgody właściciela, możliwości oddania lokalu będącego przedmiotem najmu w formule SGM, w całości bądź w części, osobie trzeciej do bezpłatnego używania albo w podnajem.

Przewiduje się, że prawa i obowiązki stron w związku z przeniesieniem własności najmowanego lokalu, w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie, wynikać będą z postanowień zawartej umowy.

Przepisy ustawy zawierały będą zasadę, zgodnie z którą w przypadku wypowiedzenia umowy, najemca otrzyma od inwestora uiszczoną dotychczas kwotę odpowiadającą pokrytej

części kosztów budowy lokalu. Kwota wypłacana obliczana będzie poprzez pomnożenie aktualnej wartości odtworzeniowej lokalu przez udział sumy wniesionej partycypacji i wniesionych rat spłaty pozostałej części kosztów budowy przypadających na lokal, w pełnych kosztach budowy przypadających na lokal. Wypłacana dotychczasowemu najemcy kwota będzie mogła być pomniejszona o ewentualne należności, powstałe w trakcie najmu. Sprowadzać się one mogą do zaległości czynszowych i w opłatach niezależnych od właściciela oraz w niezapłaconych a wynikających z brzmienia umowy, rat spłaty niespłaconej części kosztów budowy przypadających na lokal.

Przyjmuje się, iż przeniesienie własności zajmowanego lokalu powinno nastąpić w terminie do 3 miesięcy od końca m-ca w którym spłacona została całość kosztów budowy przypadających na dany lokal (czyli najemca oprócz partycypacji wniesionej w wysokości określonej w umowy przedwstępnej, uregulował pozostałe koszty budowy jego lokalu).

Projekt przewidywać będzie możliwość dokonania przez najemcę wcześniejszej spłaty zobowiązań, nie wcześniej jednak niż po upływie 5 lat od chwili zawarcia umowy najmu. Zgodę na wcześniejsze dokonanie spłaty, a co za tym idzie, wcześniejsze aniżeli określone w umowie przeniesienie własności lokalu, inwestor powinien wyrazić na piśmie.

Zgodnie z ogólnie obowiązującą zasadą, po przeniesieniu własności pierwszego lokalu, w nieruchomości powstaje wspólnota mieszkaniowa stosowana jest ustawa o własności lokali. W przypadku SGM, podobnie jak ma to miejsce przy przenoszeniu prawa własności lokali w spółdzielniach mieszkaniowych na podstawie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (art. 27), proponuje aby zarząd nieruchomością wspólną powierzyć inwestorowi w trybie, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali. Jednocześnie w przypadku SGM nie będzie się stosować przepisów dotyczących formuły głosowania na zasadzie „jeden właściciel – jeden głos”.

Zmiana tak powierzonego zarządu nieruchomością wspólną będzie mogła nastąpić dopiero z chwilą przeniesienia własności ostatniego lokalu w budynku. Z tą też chwilą kwestie zarządu nieruchomością wspólną oraz praw i obowiązków właścicieli tych lokali regulować będą przepisy ustawy o własności lokali w całości. Możliwym to będzie również w sytuacji, gdy w drodze uchwały decyzję taką podejmie większość właścicieli lokali obliczana według wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej.

Do momentu podjęcia takiej uchwały, bądź przeniesienia własności ostatniego lokalu w budynku, właściciele lokali obowiązani są pokrywać:

- koszty związane z eksploatacją i utrzymaniem ich lokali,
- koszty związane z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości wspólnej, w proporcji do posiadanych udziałów w nieruchomości wspólnej.

Przy definiowaniu nieruchomości wspólnej oraz sposobu ustalania udziału właściciela lokalu w nieruchomości wspólnej wykorzystywane będą regulacje zawarte w ustawie o własności lokali.

Kolejną grupę zagadnień do uregulowania w proponowanej ustawie dotyczy spraw związanych z wstąpieniem w najem lokalu oraz dziedziczeniem partycypacji w kosztach budowy lokalu w przypadku śmierci najemcy. Proponuje się, aby prawo wstąpienia w najem lokalu w miejsce zmarłego dotychczasowego najemcy oparte zostało na zasadach wynikających z art. 691 Kodeksu cywilnego, uzupełnionych o dodatkowe uregulowania. Zakłada się, że osoba wstępująca w stosunek najmu stanie się stroną umowy najmu lokalu mieszkalnego z przyrzeczeniem docelowego przeniesienia jego własności, a jednocześnie przejmie wszystkie prawa i obowiązki z niej wynikające, w tym m.in. obowiązek wpłacania miesięcznych rat spłaty pozostałej części kosztów budowy przypadających na dany lokal.

W sytuacji, gdy osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu będzie więcej i nie wyznaczą one spośród siebie tej, która ma stać się stroną umowy najmu, decyzję o wyborze wstępującego podejmie sąd, a do czasu prawomocnego orzeczenia sądu osoby uprawnione będą zobowiązane solidarnie ponosić obowiązki wynikające z umowy, w tym m.in. wpłacać miesięczne raty na pokrycie pozostałej części kosztów budowy lokalu.

W przypadku gdy po śmierci najemcy prawo do wpłaconej części kosztów budowy lokalu (partycypacja+raty) będzie przysługiwało także innym niż wstępujący w stosunek najmu, inwestor zobowiązany będzie wypłacić uprawnionym przypadającą im część. Po wezwaniu inwestora, osoba uprawniona do wstąpienia w najem, powinna w trybie pilnym uzupełnić część kosztów budowy lokalu, w wysokości równej sumie kwot wypłaconym pozostałym spadkobiercom. W przypadku, gdy osoba, która wstąpiła w najem nie spełni tego obowiązku - prawo najmu wygaśnie.

Następną kwestią wymagającą uregulowania w ustawie będzie sytuacja prawna małżonków wynajmujących lokal w formule SGM, w przypadku ustania małżeństwa wskutek rozvodu lub po unieważnieniu małżeństwa. Proponuje się w tym zakresie aby były małżonek, któremu przypadło prawo wstąpienia w najem, miał obowiązek w terminie 3 miesięcy od uzyskania tego prawa, zawiadomić o tym wynajmującego. Nie dopełnienie tego obowiązku grozić będzie wypowiedzeniem umowy najmu przez inwestora.

Po wypowiedzeniu umowy najmu przez inwestora konieczne będzie wypłacenie osobom uprawnionym wniesionej dotychczas części kosztów budowy lokalu. Oznacza to, iż gdy inwestor wypłaci uprawnionemu byłemu małżonkowi przypadającą mu część wniesionych kosztów budowy lokalu, zobowiązanym do jej uzupełnienia w terminie nie krótszym niż miesiąca będzie ten, któremu przypadło prawo najmu lokalu. Jeśli kwota ta nie zostanie uzupełniona, prawo najmu również wygasa.

Należy przyjąć, iż w przypadku wszczęcia postępowania upadłościowego albo postępowania egzekucyjnego, prawo najmu w formule SGM przekształci się w prawo współwłasności przedmiotowego lokalu. W takiej sytuacji wysokość udziału dotychczasowego najemcy wynikać będzie z wielkość pokrytych przezeń kosztów budowy lokalu w proporcji do przewidywanych w umowie.

Uzasadnienie

Społeczne Grupy Mieszkaniowe

Odrębny rozdział przepisów ustawy poświęcony zostanie określeniu zasad działania społecznych grup mieszkaniowych (SGM). Społeczne grupy mieszkaniowe aktualnie nie mają odpowiednika w systemie prawnym i będą stanowić nową formułę realizacji inwestycji mieszkaniowych.

SGM będą tworzyć inwestor (podmiot, który oddaje do użytkowania budynek, w którym następnie wynajmuje wyodrębnione lokale mieszkalne) oraz najemcy lokali mieszkalnych. Nie ma podstaw, aby ograniczać zakres podmiotowy inwestorów do wybranych form organizacyjno-prawnych, niemniej w celu zapewnienia profesjonalizmu w budowie i późniejszej eksploatacji budynku zasadne będzie wprowadzenie wymogu wcześniejszego prowadzenia działalności w zakresie budownictwa mieszkaniowego. Inwestorem będzie mógł zatem być każdy podmiot prowadzący działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego. Warunkiem podjęcia działalności w zakresie społecznych grup mieszkaniowych będzie jednak umieszczenie wpisu o takiej działalności w umowie lub statucie określającym jego działalność.

Celem projektowanego systemu będzie także rozszerzenie spektrum działalności podmiotów, które z założenia mają charakter „misyjny”, tj. ich działalność nie będzie ukierunkowana na osiąganie zysku, lecz realizowanie ważnych celów społecznych. W dziedzinie budownictwa mieszkaniowego podmiotami takimi są spółdzielnie mieszkaniowe oraz towarzystwa budownictwa społecznego, które - co warto podkreślić - w 80% są spółkami gminnymi. Mogłyby one, angażując się w przedsięwzięcia w formule SGM, umożliwić nabywanie lokali grupie obywateli nie posiadających odpowiedniej zdolności kredytowej, a osiągającej dochody na tyle wysokie i stabilne, by systematycznie spłacać koszty przedsięwzięcia inwestycyjnego. Rozwiązanie to mogłoby również pobudzić działalność inwestycyjną spółdzielni mieszkaniowych dla których budowa lokali z docelowym przeniesieniem ich własności byłaby rozwinięciem ich dotychczasowej działalności. Należy również zauważyć, iż instrument współfinansowania ze środków dawnego Krajowego Funduszu Mieszkaniowego budowy lokali do których ustanawiane są spółdzielcze lokatorskie prawa, nie spotykał się od kilku lat z większym zainteresowaniem ze strony spółdzielni.

Zakres podmiotowy najemców lokali mieszkalnych będzie nieograniczony, z jednym zastrzeżeniem – mogą to być wyłącznie osoby fizyczne. Nie ma potrzeby wprowadzania przy kwalifikacji przyszłych najemców kryteriów dochodowych lub wymogu nieposiadania tytułu prawnego do innego mieszkania, gdyż lokale będą de facto finansowane przez najemców (docelowych właścicieli). Z drugiej strony napływ najemców mających na celu jedynie osiągnięcie zysku (a nie zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych) będzie utrudniony poprzez:

- zakaz podnajmowania lokali mieszkalnych,
- ograniczenie wysokości maksymalnej partycypacji w kosztach budowy do 50%,
- ograniczenia w kwestii wcześniejszej spłaty przez najemcę zobowiązań z tytułu kosztów budowy lokalu i wyodrębnienia lokalu na własność (będzie ona możliwa w przypadku uzyskania pisemnej zgody inwestora, niemniej nie może to nastąpić wcześniej niż po upływie 5 lat od dnia podpisania umowy najmu).

Z uwagi na fakt, iż docelowo wynajmowane mieszkania będą przekształcane w odrębną własność (czyli powstanie wspólnota mieszkaniowa), dana społeczna grupa mieszkaniowa będzie tworzona w ramach jednej nieruchomości. Zgodnie z art. 6 *ustawy o własności lokali* wspólnotę mieszkaniową tworzy ogół właścicieli lokali wchodzących w skład określonej nieruchomości.

Umowa przedwstępna najmu lokalu mieszkalnego

Pierwotny najemca lokalu w SGM będzie już na etapie budowy uczestniczył w jego finansowaniu poprzez wpłacenie partycypacji w kosztach budowy, dlatego niezbędne będzie zawarcie umowy przedwstępnej. W tej umowie inwestor zobowiązuje się do wybudowania budynku oraz do zawarcia ze wskazaną osobą fizyczną umowy najmu oznaczonego lokalu wraz z przyrzeczeniem docelowego przeniesienia na tę osobę (lub inną przez niego wskazaną) prawa własności. Osoba fizyczna natomiast zobowiązuje się do wniesienia partycypacji w kosztach budowy danego lokalu. Wysokość wymaganej partycypacji strony ustalą przy zawieraniu umowy, niemniej zasadne będzie określenie w ustawie progu jej maksymalnej wysokości ustalonej w relacji do wysokości kosztów budowy mieszkania (50 %). Konieczność ustanowienia takiego progu wynika z faktu, iż SGM są częścią budownictwa misyjnego i są przeznaczone dla osób, które nie mają zdolności kredytowej pozwalającej na nabycie mieszkania na rynku. Dopuszczenie możliwości wpłacania większej partycypacji prowadziłoby do sytuacji, w której osoby zamożne w stosunkowo krótkim czasie mogłyby stać się właścicielem lokalu po preferencyjnej cenie (najemca lokalu w SGM spłaca koszty budowy lokalu, a nie jego wartość rynkową).

Umowa przedwstępna musi pozwalać na określenie wysokości kosztów budowy danego lokalu, w związku z czym należy w niej zawrzeć wszystkie elementy do tego niezbędne, w szczególności: zakres rzeczowy robót realizowanego zadania inwestycyjnego, położenie i powierzchnię lokalu oraz pomieszczeń przynależnych, zasady ustalania wysokości kosztów budowy lokalu oraz określenie sposobu wartości zbywanego udziału w gruncie.

Proponuje się wprowadzenie do ustawy zapisu, który ważność takiej umowy przedwstępnej będzie uzależniał od odpowiedniego przygotowania budowy przez inwestora – w dniu podpisania takiej umowy winien on być właścicielem gruntu lub prawa użytkowania wieczystego gruntu, na którym ma być budynek wzniesiony oraz winien posiadać pozwolenie na budowę. Ponadto wynikające z umowy przedwstępnej roszczenie osoby fizycznej o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego oraz docelowe ustanowienie własności danego lokalu i przeniesienie tego prawa winno być ujawnione w księdze wieczystej nieruchomości. Te wszystkie zabezpieczenia służą zwiększeniu bezpieczeństwa przyszłego najemcy, który ponosi ryzyko inwestując własne środki pieniężne.

Zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego

Od chwili uzyskania pozwolenia na użytkowanie lokali inwestor będzie zawierał przyrządzone umowy najmu lokali mieszkalnych. Prawo do zamieszkiwania w mieszkaniu wybudowanym w ramach społecznych grup mieszkaniowych winno mieć charakter specyficznego stosunku najmu – „najmu lokalu mieszkalnego z przyrzeczeniem docelowego przeniesienia jego własności”. Zważywszy na podstawową cechę tych mieszkań – docelowe przeniesienie prawa własności lokalu na najemcę - projektowana ustawa będzie zawierać przepisy odróżniające nową formę najmu od innych, funkcjonujących już w systemie prawnym umów najmu lokalu mieszkalnego.

Zasady najmu lokalu mieszkalnego

Najem lokalu w SGM będzie nierozłącznie związany z udziałem finansowym najemcy w kosztach budowy mieszkania, który będzie z każdym miesiącem wzrastał. W odróżnieniu od obecnie funkcjonujących partycypacji w kosztach budowy lokalu w ramach towarzystw budownictwa społecznego (które są wpłacane na podstawie odrębnych umów), zagadnienia dotyczące rozliczeń z tytułu udziału finansowego najemcy stanowią część umowy najmu. Wynika to z tego, iż najem lokalu musi być nierozłącznie związany z prawami majątkowymi dotyczącymi partycypacji oraz sukcesywnych miesięcznych spłat pozostałej części kosztów wybudowania lokalu (raty).

W związku z tym niezbędne będzie uzupełnienie i zmodyfikowanie zasad wstąpienia w stosunek najmu osób najbliższych zamieszkujących z najemcą w lokalu do chwili jego śmierci, o których mowa w art. 691 *Kodeksu cywilnego*. W takiej sytuacji osoba wstępująca w stosunek najmu stanie się stroną umowy najmu lokalu mieszkalnego z przyrzeczeniem docelowego przeniesienia jego własności, a zatem przejmie wszystkie prawa i obowiązki z niej wynikające, m.in. obowiązek wpłacania miesięcznych rat związanych ze spłatą pozostałej części kosztów budowy lokalu. Ponadto jeżeli w wyniku śmierci najemcy prawo do wpłaconej części kosztów budowy lokalu (partycypacja+raty) będzie przysługiwało innym osobom, inwestor w terminie miesiąca od wypłaty spadkobiercom zmarłego najemcy

odziedziczonej przez nich części kwoty wniesionych kosztów budowy lokalu wzywa osobę wstępującą w najem do uzupełnienia w terminie 3 miesięcy wypłaconej spadkobiercom kwoty. Jeżeli osoba, która wstąpiła w najem nie uzupełni tej kwoty we wskazanym terminie, stosunek najmu wygasa.

W przypadku zakończenia stosunku najmu inwestor w ciągu miesiąca od opróżnienia lokalu zwraca byłemu najemcy wniesioną część kosztów budowy danego lokalu (partycypację oraz wpłacone przez niego comiesięczne raty spłaty pozostałej części kosztów budowy lokalu). Partycypacja podlega zwrotowi w kwocie stanowiącej odsetek aktualnej wartości odtworzeniowej lokalu²¹ równy udziałowi wniesionej przez najemcę kwoty partycypacji w kosztach budowy lokalu. Na podobnej zasadzie – jako odsetek aktualnej wartości odtworzeniowej lokalu - inwestor zwróci wpłacone do tej pory przez najemcę spłaty pozostałej części kosztów budowy lokalu. W celu umożliwienia rozliczenia wpłaconych rat, umowa najmu będzie zawierała plan spłaty pozostałej części kosztów budowy danego lokalu, w którym będzie rozliczony procentowy udział każdej miesięcznej raty w kosztach budowy lokalu. Takie zestawienie pozwoli w dowolnym momencie trwania umowy najmu obliczyć jaka część całości kosztów wybudowania danego lokalu została już przez najemcę spłacona.

Odniesienie wypłacanej byłemu najemcy kwoty do aktualnej wartości odtworzeniowej lokalu będzie korzystne dla byłego najemcy i pozwoli uchronić pieniądze zainwestowane przez niego w finansowanie mieszkania przed spadkiem wartości przy jednoczesnym zachowaniu niezmienionej relacji ich wartości do cen mieszkań na rynku nieruchomości. Takie rozwiązanie ma niebagatelne znaczenie, gdyż najemcy lokalu mieszkalnego z docelowym przyrzeczoną przeniesieniem własności w kwestii opróżnienia lokalu podlegają częściowo zmodyfikowanym przepisom o najmie okazjonalnym²², a zatem do umowy najmu będzie załączone oświadczenie najemcy w formie aktu notarialnego, w którym poddaje się egzekucji i zobowiązuje się do opróżnienia i wydania lokalu w terminie wskazanym przez wynajmującego w żądaniu opróżnienia mieszkania. Najemcy nie przysługuje ochrona w postaci:

- prawa do pomieszczenia tymczasowego, o którym mowa w art. 1046 Kodeksu postępowania cywilnego oraz
- prawa do lokalu socjalnego, o którym mowa w art. 14 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy oraz o zmianie Kodeksu cywilnego.

²¹ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 12) przez wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych należy rozumieć przeciętny koszt budowy 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych: a) dla województwa, z wyłączeniem miast będących siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, b) dla miast będących siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, ustalany na okres 6 miesięcy przez wojewodę na podstawie aktualnych danych urzędu statystycznego, opracowanych wg powiatów, oraz własnych analiz i ogłaszany, w drodze obwieszczenia, w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

²² Art. 19 ust. 2 pkt 1) w związku z art. 19e ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy oraz o zmianie Kodeksu cywilnego.

Dzięki takim zasadom zwrotu wpłaconych części kosztów budowy lokalu, były najemca będzie miał środki na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie.

Ze zwracanej byłemu najemcy kwoty wniesionej części kosztów budowy danego lokalu inwestor potrącać będzie sumę zaległych opłat związanych z użytkowaniem lokalu, do ponoszenia których najemca był obowiązany. Taki zapis zapewnia bezpieczeństwo finansowe inwestora w przypadku ewentualnych zaległości najemcy, dlatego w odniesieniu do umowy najmu lokalu mieszkalnego z docelowym przyrzeczoną przeniesieniem własności od najemcy nie będzie pobierana kaucja zabezpieczająca pokrycie należności z tytułu najmu, o której mowa w art. 6 ustawy o ochronie praw lokatorów(...).

Szczegółnej regulacji wymaga zagadnienie najmu lokalu przysługującego małżonkom na wypadek ustania małżeństwa. W razie ustania małżeństwa najemców wskutek rozvodu lub po unieważnieniu małżeństwa osoba, której przypadło prawo wstąpienia w najem powinna w terminie 3 miesięcy zawiadomić o tym wynajmującego. Jeżeli we wskazanym wyżej terminie osoba, której przypadło prawo najmu nie zawiadomi o tym inwestora, przysługuje mu prawo wypowiedzenia umowy najmu.

Aby zachować zasadę związania kapitału z najmem lokalu były małżonek, któremu przypadło prawo najmu, będzie obowiązany uzupełnić brakującą część dotychczas wniesionych kosztów budowy lokalu (uzupełnić część która została wypłacona drugiemu małżonkowi). Jeżeli we wskazanym terminie osoba, której przypadło prawo najmu, nie zostanie wskazana, inwestor może umowę najmu wypowiedzieć.

Inwestor w ciągu miesiąca od dnia wypłaty drugiemu małżonkowi części wniesionych do tej pory kosztów budowy lokalu wzywa osobę, której przypadło prawo najmu, do uzupełnienia tej kwoty w terminie 3 miesięcy. Jeżeli brakująca kwota nie zostanie uzupełniona, stosunek najmu wygasa.

W umowie najmu lokalu mieszkalnego w społecznej grupie mieszkaniowej najemca będzie opłacał „czynsz najmu”, jednak będzie się on różnić od czynszu w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów... Czynsz, poza pokryciem wydatków związanych z utrzymaniem lokalu, będzie musiał zapewnić wynajmującemu zwrot kapitału oraz zysk. Te ostatnie dwa elementy z uwagi na specyfikę najmu lokalu mieszkalnego z docelowym przyrzeczoną przeniesieniem własności nie będą występowały w formule SGM, dlatego konieczne było stworzenie odmiennej regulacji. Najemca obowiązany będzie wносить opłaty z tytułu zarządzania nieruchomością wspólną, kosztów związanych z eksploatacją i utrzymaniem lokalu oraz kosztów związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości wspólnej. Wysokość tych opłat będzie ustalana proporcjonalnie do udziału powierzchni użytkowej lokalu w stosunku do powierzchni użytkowej wszystkich lokali w budynku. Ponadto wynajmujący będzie pobierał od najemcy opłaty niezależne od właściciela oraz odpowiednią ratę spłaty pozostałej części kosztów budowy lokalu. Wysokość raty oraz termin i okres ich wnoszenia należy pozostawić do uregulowania przez strony umowy najmu.

Wynajmujący będzie mógł podwyższać wysokość rat spłaty pozostałej części kosztów budowy lokalu wyłącznie zgodnie z warunkami określonymi w umowie. Ewentualną przyczyną zmiany wysokości comiesięcznych rat może być np. zmiana kosztów obsługi kredytu zaciągniętego przez inwestora na sfinansowanie budowy; w szczególności waloryzacja raty może być oparta o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym.

W pozostałych sprawach związanych z umową najmu będą miały zastosowanie przepisy dotyczące najmu okazjonalnego, o których mowa w Rozdziale 2a ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy oraz o zmianie Kodeksu cywilnego. Z uwagi na odmienny charakter umowy najmu w formule SGM od umowy najmu okazjonalnego wyłączone będzie stosowanie następujących przepisów *ustawy o ochronie praw lokatorów(...)*: 19a ust. 2 pkt 2 i 3 oraz ust. 3, a także art. 19a ust. 1, 4 i 5 oraz art. 19b i art. 19c.

Przeniesienie prawa własności lokalu mieszkalnego

Szczególnym przypadkiem zakończenia najmu lokalu będzie przeniesienie na najemcę lub określoną osobę prawa własności danego lokalu. Inwestor przenosi to prawo najpóźniej w terminie 3 miesięcy od końca miesiąca, w którym nastąpiła całkowita spłata kosztów wybudowania danego lokalu z uwzględnieniem ewentualnych zmian kosztów obsługi kredytu zaciągniętego przez dewelopera na sfinansowanie budowy. Powyższa zasada będzie miała również zastosowanie w przypadku osiągnięcia porozumienia w kwestii wcześniejszej spłaty przypadającego na dany lokal zadłużenia niż wynika z umowy (planu spłaty). Wcześniejsza spłata zobowiązań przez najemcę będzie możliwa w przypadku uzyskania pisemnej zgody inwestora, niemniej nie może to nastąpić wcześniej niż po upływie 5 lat od dnia podpisania umowy najmu.

Zarządzanie nieruchomością wspólną

Z chwilą przeniesienia własności pierwszego lokalu w nieruchomości powstaje wspólnota mieszkaniowa i mają zastosowanie przepisy *ustawy o własności lokali*, jednak do czasu przeniesienia prawa własności wszystkich lokali zarząd nieruchomością wspólną w SGM będzie wykonywany przez inwestora (lub wskazanego przez niego zarządcę) jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali. Jednocześnie nie będzie się stosować przepisów ww. ustawy dotyczących formuły głosowania na zasadzie „jeden właściciel – jeden głos”. W celu umożliwienia właścicielom lokali przejęcia od inwestora spraw związanych z zarządzaniem nieruchomością jeszcze przed wyodrębnieniem własności ostatniego lokalu w budynku, przewiduje się przepis pozwalający na podjęcie przez większość właścicieli lokali (obliczaną wg wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej)

uchwały, że w całości będą miały zastosowanie przepisy ustawy o własności lokali, a SGM przestaje istnieć.

Upadłość inwestora SGM

Z uwagi na specyfikę umowy najmu w ramach SGM związaną z faktem, iż osoby będące jedynie najemcami sukcesywnie dokonują wpłat związanych z pokryciem kosztów budowy lokalu, niezbędne będzie zabezpieczenie ich interesów na wypadek ogłoszenia przez inwestora upadłości. Dlatego postuluje się wprowadzenie regulacji szczególnej w tym zakresie. Proponowane rozwiązanie polega na zagwarantowaniu w ustawie, iż w toku postępowania upadłościowego lub postępowania egzekucyjnego prawo najmu lokalu z przyrzeczeniem docelowego przeniesienia jego własności przekształca się w prawo współwłasności tego lokalu, proporcjonalnie do odsetka opłaconych przez najemcę kosztów budowy lokalu. Taki przepis zabezpieczy interesy majątkowe najemcy, a jednocześnie nie będzie krzywdzący dla wierzycieli inwestora. Ponadto dawny najemca (współwłaściciel) wciąż ma szansę zostać właścicielem lokalu po osiągnięciu porozumienia z wierzycielami inwestora.

(E) Instrumenty wsparcia

Przepisy określające instrumenty wsparcia tworzenia zasobu mieszkań społecznych oraz inwestycji realizowanych w ramach formuły SGM zostaną określone w odrębnym rozdziale projektowanej ustawy, jak również w przepisach nowelizujących istniejące przepisy, w szczególności *ustawę z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844 z późn. zm., ustawę z dnia 8 września o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. Nr 183, poz. 1354 z późn. zm.), oraz ustawę z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.)*.

Instrument 1: dofinansowanie kosztów budowy mieszkań społecznych

Jednym z podstawowych instrumentów polityki mieszkaniowej w obszarze społecznego budownictwa będzie pomoc udzielana inwestorom budownictwa społecznego w formie grantów pokrywających część kosztów przedsięwzięcia. W tym zakresie w założeniach do projektu ustawy przewiduje się, że ramy dotychczasowego programu wsparcia budownictwa socjalnego, w drodze wprowadzenia przepisów nowelizujących *ustawę z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia (...)*, zostaną poszerzone o przepisy określające zasady dofinansowania przedsięwzięć mających na celu tworzenie mieszkań społecznych przez inwestorów budownictwa społecznego.

Poniżej przedstawione zostały podstawowe propozycje zmian w *ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych...*, dotyczące poszerzenia zakresu przedmiotowego i podmiotowego istniejących regulacji prawnych oraz określenia zasad na jakich udzielane będzie wsparcie przedsięwzięć inwestycyjnych, których przedmiotem będą nowe mieszkania społeczne:

- zmiana tytułu ustawy na *ustawa o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, mieszkań społecznych, noclegowni i domów dla bezdomnych* oraz stosowne dostosowanie zakresu spraw objętych przedmiotem regulacji w art. 1 ustawy;
- w art. 2 ustawy:
 - poszerzenie zakresu pojęcia „inwestor” (dodanie do istniejącego katalogu podmiotów towarzystw budownictwa społecznego, gminnych osób prawnych oraz innych niż tbs-y spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy),
 - zdefiniowanie w odwołaniu do przepisów projektowanej w założeniach nowej ustawy pojęć: „mieszkania społeczne”, „inwestor budownictwa społecznego” oraz „towarzystwo budownictwa społecznego”),
 - wprowadzenie definicji pojęcia „inwestor budownictwa socjalnego”, obejmującej swym zakresem gminy, gminne osoby prawne oraz spółki handlowe utworzone z udziałem gminy;
- w art. 3 poszerzenie obecnego zakresu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o wsparcie na przedsięwzięcia mające na celu utworzenie lokali socjalnych (obecnie wyłącznie gminy) o innych inwestorów budownictwa socjalnego, wraz ze stosownym skorygowaniem obecnego warunku realizacji przedsięwzięć wskazanych w art. 3 ust. 1 pkt 1-3 wyłącznie na nieruchomości stanowiącej własność gminy (poszerzenie warunku posiadania tytułu własności do nieruchomości objętej przedsięwzięciem o pozostałych inwestorów budownictwa socjalnego, tj. gminne osoby prawne oraz spółki handlowe utworzone z udziałem gminy);
- dodanie po art. 3 ustawy nowego artykułu wprowadzającego możliwość uzyskania finansowego wsparcia na przedsięwzięcia budownictwa społecznego. Przewiduje się, że finansowe wsparcie będzie mógł uzyskać inwestor budownictwa społecznego na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na:
 - budowie, w tym rozbudowie lub nadbudowie, budynku,
 - zmianie sposobu użytkowania budynku albo części budynku, wymagającej dokonania remontu lub przebudowy,
 - kupnie lokali mieszkalnych lub budynku mieszkalnego,w wyniku którego powstaną mieszkania społeczne;
- określenie w dodanym artykule warunków, które powinny spełniać nieruchomości objęte przedsięwzięciem pod względem podmiotu, któremu ma przysługiwać tytuł prawny do nieruchomości. W przypadku, gdy inwestorem budownictwa społecznego będzie gmina, przedsięwzięcie polegające na budowie lub zmianie sposobu użytkowania budynku będzie musiało być realizowane odpowiednio na nieruchomości będącej własnością gminy/przedmiotem użytkowania wieczystego gminy lub budynku

do którego gminie przysługuje tytuł własności. W przypadku pozostałych inwestorów budownictwa społecznego przedsięwzięcia objęte możliwością dofinansowania w zakresie budowy lub adaptacji będą mogły dotyczyć nieruchomości będących własnością podmiotów ubiegających się o wsparcie, jak również gmin;

- wprowadzenie przepisu wykluczającego możliwość równoczesnego finansowania z Funduszu Dopłat inwestycji związanych z budową mieszkań społecznych lub adaptacją budynku na te cele, jeżeli przedsięwzięcie w ww. zakresie byłoby równocześnie współfinansowane preferencyjnym kredytem udzielonym przez Bank Gospodarstwa Krajowego;
- w art. 10 ust. 2 doprecyzowanie zasady podziału środków na udzielanie finansowego wsparcia w celu uwzględnienia nowych przedsięwzięć objętych pomocą udzielaną ze środków Funduszu Dopłat (podział środków na pulę przeznaczoną na udzielanie finansowego wsparcia przedsięwzięć określonych w art. 3, art. 5 oraz w nowym artykule określającym możliwość wspierania inwestycji których przedmiotem są mieszkania społeczne oraz drugą pulę, przeznaczoną na wsparcie przedsięwzięć określonych w art. 4 ustawy). Ponadto, wprowadzenie w dodanym ustępie zasady, zgodnie z którą w obrębie pierwszej puli, o której mowa powyżej, w planie finansowym Funduszu Dopłat przesądza się podział środków z przeznaczeniem na finansowanie przedsięwzięć określonych w art. 3 i 5 oraz odrębnie na finansowanie przedsięwzięć określonych w dodanym art. dotyczącym mieszkań społecznych. Dodatkowo, korekta zasady, w oparciu o którą ustalany jest podział środków przeznaczonych na wsparcie dla każdej z dwóch pul (ust. 3), uwzględniająca sytuację okresowego braku wniosków w wsparcie udzielane na przedsięwzięcia określone obecnie w art. 4 ustawy w poprzedniej edycji;
- w art. 13 określenie wysokości wsparcia przedsięwzięć realizowanych przez inwestorów budownictwa społecznego na poziomie odpowiednio 30% kosztów przedsięwzięcia w przypadku budowy mieszkań społecznych lub zakupu budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego w celu użytkowania pozyskanego w tej drodze zasobu jako mieszkań społecznych lub 40% kosztów przedsięwzięcia w przypadku adaptacji budynku lub części budynku, w drodze remontu lub przebudowy, na mieszkania społeczne;
- wprowadzenie zmian uwzględniających możliwość dofinansowywania ze środków Funduszu Dopłat przedsięwzięć związanych z tworzeniem mieszkań społecznych przez inwestorów budownictwa społecznego, dotyczących przepisów określających zasady określania kosztów kwalifikowanych do wsparcia w przypadku przedsięwzięć nie ograniczających się wyłącznie do tworzenia zasobu objętego pomocą państwa, terminu rozpoczęcia przedsięwzięcia, zaangażowania finansowego inwestora wymaganego dla uruchomienia finansowego wsparcia oraz obowiązków inwestora związanych z rozliczeniem kosztów przedsięwzięcia. Zmiany w tym zakresie opierały się będą w całości na dotychczasowych rozwiązaniach ustawy, polegając co do zasady na uwzględnieniu nowych form inwestycji objętych pomocą udzielaną ze środków

Funduszu Dopłat w przepisach: art. 15 ust. 1, art. 16 ust. 1a oraz ust. 2 pkt 1-2, art. 17 ust. 1 i 2 oraz art. 18 ust 1 pkt 1;

- w art. 19 uzupełnienie delegacji ustawowej dla ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej do określenia – w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego – w drodze rozporządzenia, szczegółowych rozwiązań związanych z udzielanie finansowego wsparcia o przedsięwzięcia, których przedmiotem są mieszkania społeczne. Szerzej o proponowanych zmianach w kolejnym punkcie założeń, poświęconym omówieniu przepisów upoważniających do wydania aktów normatywnych.

Uzasadnienie

Jednym z podstawowych wniosków wynikających z dotychczasowego okresu realizacji programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego i spółdzielczego lokatorskiego w oparciu o preferencyjne kredyty udzielane przez BGK, znajdującym również potwierdzenie w rekomendacjach raportu opracowanego przez ekspertów Banku Światowego, jest profilowanie działalności inwestorów budownictwa społecznego w dwóch obszarach rynku mieszkań na wynajem:

- a) zasób odpowiadający funkcji jaką pełnić powinien zasób mieszkań komunalnych/socjalnych, którego tworzenie powinno być wspierane szerzej środkami publicznymi, oraz
- b) bardziej otwarty system dostępnych mieszkań na wynajem, tworzony na warunkach zbliżonych do warunków rynkowych i nie podlegający restrykcyjnym ograniczeniom określającym prawo do najmu.

Określając instrumenty wsparcia inwestorów budownictwa społecznego w zakresie tworzenia pierwszego z segmentów ich działalności (mieszkania na wynajem, objęte całkowitym zakazem „przekształceń prywatyzacyjnych”, dedykowane wyłącznie dla gospodarstw domowych o dochodach uzasadniających zamieszkiwanie w mieszkaniach wynajmowanych na zasadach preferencyjnych w stosunku do czynszów rynkowych) zakłada się powiązanie instrumentów wsparcia inwestorów budownictwa społecznego z istniejącym już instrumentem polityki mieszkaniowej, jaki stanowi program wsparcia realizowany w oparciu o przepisy *ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych*.

Obecnie ww. program, realizowany w oparciu o środki Funduszu Dopłat, przewiduje możliwość ubiegania się o finansowe wsparcie z Banku Gospodarstwa Krajowego na które składają się środki z budżetu państwa ulokowane w Funduszu Dopłat, przez podmioty, do których ustawowych lub statutowych zadań należy zapewnianie schronienia lub mieszkania potrzebującym, a zatem:

- gminy na budowę, remont, przebudowę oraz zmianę sposobu użytkowania budynków, w wyniku czego powstaną lokale socjalne;

- gminy i powiaty - na zakup lokali mieszkalnych (z możliwością ich remontu) z przeznaczeniem na lokale socjalne (w przypadku gmin) i mieszkania chronione (w przypadku gmin i powiatów);
- gminy, związki międzygminne i organizacje pożytku publicznego na budowę, remont, przebudowę oraz zmianę sposobu użytkowania budynków, w wyniku czego powstaną noclegownie lub domy dla bezdomnych (albo nastąpi zwiększenie powierzchni użytkowej już istniejących obiektów);
- gminy, związki międzygminne i powiaty na tworzenie w ramach inwestycji realizowanej przez towarzystwa budownictwa społecznego (z wyłączeniem możliwości równoczesnego finansowania inwestycji współfinansowanych preferencyjnym kredytem BGK) lokali mieszkalnych pełniących rolę socjalnych (w przypadku gmin i związków międzygminnych) lub mieszkań chronionych (w przypadku gmin i powiatów).

Źródłem udzielanej pomocy (dofinansowanie części kosztów realizacji przedsięwzięcia) jest Fundusz Dopłat zlokalizowany w Banku Gospodarstwa Krajowego. BGK jest odpowiedzialny za administrowanie programem, w tym zawieranie z wybranymi inwestorami stosownych umów, a następnie wypłatę i rozliczenie wypłaconych środków. Podmioty uprawnione do ubiegania się o finansowe wsparcie mają prawo ubiegania się o wsparcie dwukrotnie w roku kalendarzowym (w marcu i wrześniu każdego roku). Warunkiem jego uzyskania jest złożenie odpowiedniego wniosku w BGK. W sytuacji, gdy wystąpi niedobór środków w stosunku do potrzeb, BGK dokonuje wyboru najlepszych przedsięwzięć w oparciu o kryteria określone w rozporządzeniach do ustawy. W przypadku lokali socjalnych i mieszkań chronionych wśród kryteriów oceny znalazły się: koszt realizacji przedsięwzięcia, intensywność finansowego wsparcia, standard powierzchniowy lokali, lokalna stopa bezrobocia, energooszczędność oraz potrzeby gminy w zakresie lokali socjalnych.

Po nowelizacji *ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych...*, uchwalonej 12 lutego 2009 r. (Dz. U. Nr 39, poz. 309), wprowadzona została możliwość uzyskania finansowego wsparcia również na tworzenie zasobu mieszkań komunalnych nie będących lokalami socjalnymi. Celem tej zmiany było wprowadzenie rozwiązań, które przyczynią się do wzrostu zainteresowania samorządów uzyskaniem finansowego oraz wpłyną na lepsze dostosowanie programu do wymogów racjonalnego zarządzania posiadanym zasobem przez gminy, poprzez bardziej adekwatną do sposobu wykorzystania lokali komunalnych alokację tych zasobów. Podstawową ideą zmian w tym zakresie było więc stworzenie takich warunków realizacji programu, przy których objęte programem wsparcia nowe inwestycje budownictwa komunalnego nie musiałyby ograniczać się wyłącznie do inwestowania w nowe mieszkania socjalne, ale – poprzez tzw. łańcuch przeprowadzek – już istniejące zasoby komunalne o gorszym stanie technicznym były uwalniane na cele socjalne, zaś dotychczasowi lokatorzy lokali komunalnych mogli uzyskać możliwość zamieszkania w lepszym technicznie zasobie tworzonym przy wykorzystaniu finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat. Tym samym przepisy nowelizacji były zgodne z przyjętym pierwotnie celem ustawy (tworzenie

przede wszystkim lokali socjalnych), wprowadzając warunek, zgodnie z którym gmina korzystająca ze wsparcia na budownictwo komunalne nie dotyczące lokali socjalnych winna wydzielić z posiadanego już zasobu komunalnego lokale socjalne w liczbie i powierzchni odpowiadającej mieszkaniom komunalnym, które zostaną wybudowane przy dofinansowaniu z budżetu państwa. W wyniku nowelizacji podwyższono także maksymalny poziom finansowego wsparcia z 20-40 % kosztów przedsięwzięcia do odpowiednio 30-50 % kosztów, w zależności od rodzaju przedsięwzięcia

W założeniach do projektu ustawy przewiduje się, że w drodze wprowadzenia przepisów nowelizujących *ustawę z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia (...)* zakres przedsięwzięć objętych jednorazowym grantem pokrywającym część kosztów realizacji zostanie poszerzony o finansowanie tworzenia mieszkań społecznych przez inwestorów budownictwa społecznego. Proponowane rozwiązanie w badaniu przeprowadzonym przez Ministerstwo Infrastruktury w 2008 roku poparło 47% ankietowanych gmin. Podstawową zaletą tego rozwiązania są niewielkie koszty administracyjne, zwłaszcza, że niezbędne struktury i procedury w Banku Gospodarstwa Krajowego są już wdrożone i z niewielkimi modyfikacjami będą mogły być dalej stosowane. W przeciwieństwie do kredytów udzielanych ze środków dawnego KFM, zastosowanie formuły grantu nie będzie powodowało konieczności długoletniego angażowania państwa i BGK w obsługę jednostkowego przedsięwzięcia, badania sytuacji ekonomicznej beneficjentów, ponoszenia skutków ewentualnych problemów płynnościowych podmiotów. Wprowadzenie formy pomocy polegającej na bezpośrednim dofinansowaniu części kosztów budowy odpowiadało też będzie zakładanemu adresowaniu programu: niższe zobowiązania inwestora wpłyną na niższy poziom obciążeń czynszowych, umożliwiając nawiązanie stosunku najmu mieszkania społecznego dla określonego przez gminę pułapu „dochodów netto” z mniej zamożnymi gospodarstwami domowymi.

Zakłada się, że możliwość ubiegania się o wsparcie z Funduszu Dopłat na przedsięwzięcia, w efekcie których zasób mieszkań społecznych w gminie ulegnie zwiększeniu, uzyskają wszyscy inwestorzy budownictwa społecznego. Będzie to autonomiczny w stosunku do dotychczas obowiązujących (budownictwo socjalne, zasoby pomieszczeń tymczasowych dla osób pozbawionych dachu nad głową) zakres inwestycji objętych wsparciem z Funduszu Dopłat, udzielanym w oparciu o przepisy ustawy. W przypadku gmin (jedyna grupa dotychczasowych inwestorów objętych programem wsparcia budownictwa socjalnego, która uzyskała również możliwość ubiegania się o wsparcie przedsięwzięć budownictwa społecznego) zrezygnowano tym samym z możliwej koncepcji powiązania objętych wsparciem efektów budownictwa społecznego z warunkiem utworzenia na bazie istniejących zasobów komunalnych adekwatnego liczebnie i powierzchniowo zasobu lokali socjalnych.

Finansowe wsparcie budowy mieszkań społecznych pokrywałoby część kosztów przedsięwzięcia, odpowiadając rozwiązaniom przyjętym dla danego typu przedsięwzięć w obecnym programie wsparcia budownictwa socjalnego (30% lub 40% kosztów

przedsięwzięcia). Pozostała część musiałaby zostać sfinansowana samodzielnie przez inwestora, ze spodziewanym udziałem gminy w przypadku inwestycji realizowanych przez towarzystwa budownictwa społecznego. Przepisy ustawy wyłączałyby możliwość łączenia w ramach jednej inwestycji źródeł finansowania w formie grantu z Funduszu Dopłat i preferencyjnego kredytu z BGK (w dalszej części).

Szczegółowe rozwiązania dotyczące procedury przyjmowania wniosków, ich oceny formalnej i merytorycznej oraz kryteriów wyboru wniosków do finansowania określone zostałyby w nowym rozporządzeniu do ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych.

Instrument 2: dopłaty do oprocentowania kredytów udzielanym inwestorom budownictwa społecznego na budowę mieszkań społecznych

Przepisy ustawy określają zasady stosowania dopłat do oprocentowania kredytów udzielanych inwestorom budownictwa społecznego na przedsięwzięcia inwestycyjne mające na celu budowę mieszkań społecznych, niezbędne parametry kredytu, zakres podmiotowy instytucji prowadzących akcję kredytową, źródła finansowania dopłat, zasady rozliczeń z tytułu dopłat oraz dodatkowe formy uzupełniające system wsparcia, opierające się na poręczeniach i gwarancjach Skarbu Państwa i Banku Gospodarstwa Krajowego. W zakresie szczegółowych rozwiązań zakłada się poniższe rozstrzygnięcia:

- przedmiotem kredytowania budowa (w tym rozbudowa i nadbudowa), przebudowa lub adaptacja budynków lub ich części w celu utworzenia nowych mieszkań społecznych, zwane dalej przedsięwzięciem;
- budynki i mieszkania społeczne będące przedmiotem przedsięwzięcia spełniają wymagania techniczno-funkcjonalne określone w rozporządzeniu do ustawy: delegacja dla ministra właściwego ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkalnictwa do określenia, w drodze rozporządzenia, wymagań dotyczących lokali i budynków budowanych, przebudowywanych lub adaptowanych przy wykorzystaniu preferencyjnego kredytu w zakresie właściwości energetycznych budynków oraz wyposażenia technicznego budynków i mieszkań;
- maksymalny poziom wartości udzielonego kredytu do kosztów przedsięwzięcia na poziomie 80%;
- kosztami przedsięwzięcia koszty budowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy oraz adaptacji budynków lub ich części na cele mieszkalne (mieszkania społeczne) wraz z kosztami: pozyskania nieruchomości pod budowę, w tym również zakupu nieruchomości (w tym nieruchomości z budynkiem, który zostanie poddany adaptacji na cele mieszkalne), pod warunkiem że nieruchomość lub prawo użytkowania wieczystego nieruchomości nie są obciążone hipoteką; wykonania przyłączy technicznych; wykonania urządzeń i obiektów budowlanych związanych z budynkami mieszkalnymi; wykonania niezbędnego zakresu uzbrojenia terenu oraz czynności

specjalistycznych wynikających z obowiązków inwestora, a wykonanych na jego zlecenie, w tym koszty programowania, projektowania, nadzoru, kierowania budową i rozliczania robót;

- do kosztów pozyskania nieruchomości zaliczona wartość nieruchomości, jeżeli nieruchomość została wniesiona jako wkład niepieniężny i jest przeznaczona do realizacji przedsięwzięcia (wartość nieruchomości określa się na zasadach ustalonych w przepisach o gospodarce nieruchomościami);
 - wybór wykonawcy zamówienia w zakresie usług, dostaw i robót budowlanych w ramach przedsięwzięcia finansowanego kredytem zgodnie z przepisami *ustawy Prawo zamówień publicznych*;
 - spłata kredytu przez inwestora budownictwa społecznego w równych ratach kapitałowo-odsetkowych;
 - spłata kredytu w ratach miesięcznych;
 - minimalny okres spłaty przy udzieleniu kredytu 25 lat;
 - maksymalny okres spłaty przy udzieleniu kredytu 35 lat;
 - podstawowym zabezpieczeniem spłaty kredytu hipoteka na kredytowanej nieruchomości i cesja praw z ubezpieczeń i wpływów z czynszu w okresie 12 miesięcy;
 - pomoc w spłacie kredytu udzielana będzie ze środków Funduszu Dopłat w formie dopłat do oprocentowania kredytu finansującego koszty przedsięwzięcia;
 - podstawą dla określenia wysokości równych rat kapitałowo-odsetkowych spłacanych przez inwestora budownictwa społecznego referencyjna stopa procentowa;
 - referencyjna stopa procentowa ustalana przy udzieleniu kredytu, na poziomie przy którym miesięczna rata spłaty kredytu w przeliczeniu na 1m² powierzchni użytkowej finansowanych mieszkań społecznych będzie równa:
 - a) 0,30% średniej arytmetycznej ogłoszonych w okresie dwóch ostatnich lat wartości wskaźnika przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie – dla miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa,
 - b) 0,23% średniej arytmetycznej ogłoszonych w okresie dwóch ostatnich lat wartości wskaźnika przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie – dla gmin graniczących z miastem będącym siedzibą wojewody lub sejmiku województwa oraz miast, które z dniem 31 grudnia 1998 r. przestały być siedzibą wojewody,
 - c) 0,21% średniej arytmetycznej ogłoszonych w okresie dwóch ostatnich lat wartości wskaźnika przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie – dla pozostałych gmin,
- nie niższym jednak niż 0,4 rynkowej stopy oprocentowania kredytu i nie wyższym niż rynkowa stopa oprocentowania kredytu;
- przez wskaźnik przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w województwie rozumieć się wskaźnik publikowany okresowo przez Prezesa GUS w oparciu o przepisy art. 30 ust. 2 ustawy o niektórych formach... lub w kolejnych latach w oparciu o przepisy projektowanej ustawy. Przez okres dwóch ostatnich lat rozumie się dwa ostatnie lata poprzedzające rok w którym złożony został wniosek o kredyt. Lokalizacją będącą

podstawą wyboru parametru, stosownie do ww. zależności, jest lokalizacja kredytowanego przedsięwzięcia;

- obowiązująca na dany rok wysokość średniej arytmetycznej ogłoszonych w okresie dwóch ostatnich lat wartości wskaźnika przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie publikowana, w terminie miesiąca od dnia ogłoszenia wskaźnika za III kw. roku poprzedzającego, w Biuletynie Informacji Publicznej przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz przez ministra właściwego ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkalnictwa;
- w przypadku, gdy ustalenie relacji miesięcznej raty spłaty kredytu w przeliczeniu na 1m^2 powierzchni użytkowej finansowanych mieszkań społecznych, zgodnie z zasadą ogólną, nie może być spełnione, wysokość referencyjnej stopy procentowej równa 0,4 rynkowej stopy oprocentowania w okresie udzielenia kredytu, pod warunkiem, że określona na tej podstawie miesięczna rata spłaty kredytu przez inwestora w przeliczeniu na 1m^2 powierzchni użytkowej finansowanych mieszkań społecznych nie przekracza o więcej niż 15% odpowiednio wysokości 0,30%, 0,23% lub 0,21% średniej arytmetycznej ogłoszonych w okresie dwóch ostatnich lat wartości wskaźnika przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie. W przeciwnym przypadku kredyt nie jest udzielany;
- referencyjna stopa procentowa ustalana na poziomie stałym na każde kolejne 5 lat licząc od roku w którym udzielony został kredyt;
- w I kw. roku następującego po upływie 5-letniego okresu obowiązywania stałej stopy referencyjnej parametr podlega weryfikacji. W przypadku, gdy w 5-letnim okresie wysokość średniej arytmetycznej ogłoszonych w okresie dwóch ostatnich lat wartości wskaźnika przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie uległ zwiększeniu (stosownie do wysokości obowiązującej w roku weryfikacji) wysokości stopy referencyjnej określana na nowym poziomie, przy którym zostaną osiągnięte określone ustawą zasady wymiaru wysokości miesięcznej raty spłaty kredytu w przeliczeniu na 1m^2 powierzchni użytkowej finansowanych mieszkań społecznych;
- podstawą określenia wysokości dopłat do oprocentowania kredytu preferencyjna stopa procentowa, równa 0,5 obowiązującej wysokości stopy referencyjnej;
- dopłatą do oprocentowania kredytu kwota stanowiąca różnicę między odsetkami naliczonymi za dany okres wg stopy oprocentowania kredytu udzielanego przez uprawniony bank (rynkowa stopa oprocentowania kredytu) a odsetkami naliczonymi za ten sam okres według stopy preferencyjnej;
- dopłaty do oprocentowania przysługują w okresie spłaty kredytu, w którym wysokość stałych rat spłaty przez inwestora jest mniejsza niż wysokość kolejnej raty spłaty kredytu ustalonej dla okresu spłaty w oparciu o rynkową stopę oprocentowania, przy założeniu amortyzacji kredytu w systemie równych rat kapitałowo-odsetkowych;
- przez pierwsze dwa lata następujące po roku wejścia w życie przepisów ustawy (zakładany okres 2011-13) kredyty udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Ustawa określi maksymalną wysokość akcji kredytowej na poziomie dopuszczającym

- udzielenie przez Bank Gospodarstwa Krajowego kredytów finansujących budowę maksymalnie 20 tys. mieszkań społecznych;
- w przepisach przejściowych *ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne* wprowadzone zmiany, zgodnie z którymi w okresie od dnia wejścia przepisów projektowanej ustawy do dnia 30 czerwca 2012 r. Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych, będzie mogła udzielić w imieniu Skarbu Państwa poręczeń spłaty zobowiązań Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek lub wyemitowanych obligacji, pod warunkiem przeznaczenia pozyskanych przez Bank środków na udzielanie preferencyjnych kredytów finansujących budownictwo społeczne na wynajem w latach 2011-13, przy czym gwarancje i poręczenia Skarbu Państwa udzielone z tytułu ww. zobowiązań Banku Gospodarstwa Krajowego będą zwolnione z opłat prowizyjnych;
 - wysokość oraz zasady określania rynkowej stopy oprocentowania kredytów udzielanych inwestorom budownictwa społecznego przez Bank Gospodarstwa Krajowego, jak również zasady na jakich wysokość rynkowej stopy oprocentowania kredytu będzie mogła ulegać zmianom w okresie trwania umowy kredytowej, określone w umowie zawartej pomiędzy Bankiem i ministrem właściwym ds. finansów publicznych;
 - wstępny plan akcji kredytowej BGK w latach 2011-13 oraz planowane zapotrzebowanie na dopłaty do oprocentowania określa corocznie plan finansowy Funduszu Dopłat. Rzeczywisty poziom udzielania kredytów przez BGK może być wyższy od wielkości planowanych (brak ograniczeń, poza ograniczeniem akcji kredytowej BGK w okresie dwóch lat);
 - poza instytucją promesy udzielenia kredytu nie przewidywane wprowadzanie specjalnych trybów ubiegania się inwestorów o udzielenie kredytu przez Banku Gospodarstwa Krajowego;
 - począwszy od 2012 roku uprawnienie do udzielania preferencyjnych kredytów dla inwestorów budownictwa społecznego uzyskują banki komercyjne (w 2012-13 równoległe z akcją kredytową BGK), które zawarły stosowną umowę z Bankiem Gospodarstwa Krajowego;
 - w ramach realizacji programu wsparcia budownictwa społecznego czynszowego Bank Gospodarstwa Krajowego oferuje, na warunkach preferencyjnych, poręczenia i gwarancje spłaty części lub całości zobowiązań inwestora społecznego budownictwa czynszowego z tytułu kredytu preferencyjnego udzielonego przez bank prowadzący akcję kredytową na podstawie umowy zawartej z BGK, jak również części zobowiązań banku z tytułu wyemitowanych przez ten bank obligacji, jeżeli podstawą spłaty zobowiązań banku z tytułu wyemitowanych obligacji są środki pochodzące ze spłaty udzielonych kredytów preferencyjnych;
 - szczegółowe warunki i tryb udzielania poręczeń lub gwarancji oraz warunki i tryb pobierania opłat prowizyjnych z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, oferowanych w ramach realizacji przez BGK w oparciu o przepisy projektowanej ustawy oraz przepisy rozdziału 8 *ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb*

państwa oraz niektóre osoby prawne określa umowa zawarta między ministrem właściwym do spraw finansów publicznych a Bankiem Gospodarstwa Krajowego;

- rynkowa stopa oprocentowania preferencyjnych kredytów udzielanych inwestorom budownictwa społecznego na podstawie umowy zawartej z Bankiem Gospodarstwa Krajowego nie wyższa niż stopa bazowa powiększona o wskazaną maksymalną marżę banku;
- minister właściwy ds. finansów publicznych określa, w porozumieniu z ministrem właściwym ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkalnictwa, w drodze rozporządzenia, parametr stopy bazowej oprocentowania kredytów oferowanych przez banki, maksymalną wysokość marż banku oraz zasady na jakich wysokość rynkowej stopy oprocentowania kredytu może podlegać zmianom w okresie trwania umowy kredytowej, uwzględniając źródła z jakich finansowana będzie przez banki prowadzona akcja kredytowa, konkurencyjność oprocentowania kredytów oferowanych na cele mieszkaniowe oraz kredytów inwestycyjnych udzielnych jednostkom samorządu terytorialnego oraz warunki na jakich udzielane będą zabezpieczenia w formie gwarancji i poręczeń Banku Gospodarstwa Krajowego.

Uzasadnienie

Ustawa określi zasady stosowania dopłat do oprocentowania kredytów udzielanych inwestorom budownictwa społecznego na przedsięwzięcia inwestycyjne mające na celu budowę mieszkań społecznych. Przyjęte w tym zakresie rozwiązanie, dotyczące drugiego z podstawowych instrumentów programu wsparcia budownictwa społecznego czynszowego (jako jednego z rządowych programów społeczno-gospodarczych obejmujących projekty infrastrukturalne), modyfikowało będzie tym samym dotychczas obowiązującą formułę kredytowania na preferencyjnych warunkach społecznego budownictwa czynszowego. Model ten opierał się od czasu wprowadzenia programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego i spółdzielczego lokatorskiego na generowaniu preferencyjnych warunków kredytowych w drodze dostarczania do systemu środków przeznaczonych bezpośrednio na prowadzenie akcji kredytowej. W znaczącej części składały się na nie dotacje budżetu państwa (Krajowy Fundusz Mieszkaniowy).

Zgodnie z założeniami do ustawy dotychczasowy model zostanie jednoznacznie zastąpiony modelem dopłat do oprocentowania, jako warunku umożliwiającego prowadzenie akcji kredytowej na preferencyjnych zasadach. Przepisy ustawy stanowiły będą tym samym po części rozwinięcie ogólnych obecnie, bardzo kierunkowych zasad kontynuacji finansowania systemu w drodze preferencyjnych kredytów mieszkaniowych, określonych przepisami rozdziału 2a ustawy o *niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*. Wraz z likwidacją KFM przepisy ww. ustawy określiły ogólny model corocznych dotacji budżetowych do kapitałów własnych BGK. Doświadczenia wynikające z implementacji tych rozwiązań w okresie przejściowym (zastosowanie do wniosków edycji 2009) przemawiają już obecnie za przyjęciem podejścia opartego na rozliczeniach dopłat do oprocentowania

kredytów udzielanych przez BGK. Określając zasady stosowania dopłat do oprocentowania kredytów udzielanych inwestorom budownictwa społecznego ustawa zastępowała tym samym będzie przepisy rozdziału „Kredyty udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach realizacji programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego”(zakładane uchylene rozdziału 2a w ustawie o niektórych formach...), rozwijając systemowo implementowany już kierunkowo nowy system.

Poza podstawową koncepcją przyjęcia modelu dopłat do oprocentowania kredytu, w zakresie podstawowych założeń rozwiązań definiujących zasady na jakich udzielane będą preferencyjne kredyty dla inwestorów budownictwa społecznego przyjęto:

- model zakładający intensyfikację dopłat w pierwszym okresie spłaty kredytu;
- określony przedziałem okres amortyzacji kredytu (jednocześnie brak rozwiązań ograniczających możliwość, po uzyskaniu warunków umożliwiających spłatę zobowiązań na warunkach rynkowych, wydłużenia okresu spłaty kredytu);
- oparcie rozwiązań określających wysokość przysługujących dopłat do oprocentowania, wysokość miesięcznych rat spłaty kredytu przez inwestora budownictwa społecznego oraz końcowe warunki umożliwiające udzielenie kredytu z prawem do dopłat, na parametrach odwołujących się do kryteriów dochodów gospodarstw domowych, tj. kategorii umożliwiającej nawiązanie stosunku najmu mieszkań społecznych;
- co do zasady brak ustawowych ograniczeń limitujących poziom akcji kredytowej oraz ograniczeń uzależniających przyznanie kredytu od innych niż wynikające z ustawy parametrów i warunków (zakładany brak szczególnych procedur etapowego ubiegania się o udzielenie kredytu, odejście od edycyjności składania wniosków kredytowych wraz z modelem względnej oceny przedsięwzięć /tj. w ramach grupy złożonych wniosków/, brak limitowanych kosztów budowy /z zachowaniem realizacji przedsięwzięcia w trybie zamówień publicznych/);
- docelowe oparcie programu na akcji kredytowej banków komercyjnych, z utrzymaniem w okresie dostosowania roli Banku Gospodarstwa Krajowego jako bezpośredniego kredytodawcy.

Osiągnięcie ograniczonej wysokości miesięcznych spłat zaciągniętego kredytu, tj. kosztów które na etapie eksploatacji mieszkań bezpośrednio obciążały będą lokatorów zasobów społecznych (składnik czynszu), stanowić powinno podstawowy punkt odniesienia dla określenia zasad konstrukcji produktu kredytowego. Z tego względu w założeniach proponuje się, aby w przypadku każdego z przedsięwzięć finansowanych preferencyjnym kredytem warunek osiągnięcia akceptowalnych obciążeń obsługi zadłużenia wynikał bezpośrednio z przepisów, określających, w wielkościach bezwzględnych, wysokość miesięcznej raty spłaty kredytu przez inwestora w przeliczeniu na 1m² powierzchni użytkowej finansowanych mieszkań społecznych. Osiągnięcie efektu umiarkowanej raty obsługi kredytu przez inwestora, jako obiektywny i podstawowy cel uzasadniający konieczność wprowadzenia instrumentu wsparcia, nie byłoby tym samym wynikiem szczegółowych przepisów ograniczających „z góry” niektóre parametry kredytu oraz przedsięwzięcia, ale stanowiłoby

założony punkt wyjścia, do którego – jako warunek udzielenia kredytu – dostosowane musiałyby zostać inne zależności związane z przedsięwzięciem i planowanym montażem finansowym. Przy proponowanym podejściu przewiduje się tym samym, że parametr dotyczący wnioskowanego wskaźnika LTV oraz zasady ograniczające z góry koszt budowy, w możliwie niewielkim stopniu będą podlegały wprost ograniczeniom ustawowym, stwarzając większą przestrzeń dla racjonalnych decyzji samego inwestora²³.

Niewątpliwie kluczowym parametrem podlegającym uregulowaniu w proponowanym systemie będzie zdefiniowana wysokość raty spłaty kredytu przez inwestora w przeliczeniu na 1m² powierzchni użytkowej finansowanych mieszkań społecznych. Przyjęto, że parametr ten powinien z jednej strony uwzględniać lokalizację przedsięwzięcia, jak również powinien być spójny z przyjętym mechanizmem ustalania kryteriów dochodowych, jakie powinno spełniać gospodarstwo domowe uprawnione do nawiązania stosunku najmu w zasobie społecznym. Mając to na względzie proponuje się, aby ustawowy parametr określający wysokość raty spłaty kredytu przez inwestora w przeliczeniu na 1m² powierzchni użytkowej finansowanych lokali był określany w bezpośrednim odniesieniu do wartości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w województwach, ogłaszanych na podstawie przepisów ustawy przez Prezesa GUS.

Szczegółowe zasady zakładające powiązanie jednego z podstawowych parametru kredytu z ogłaszanym dwukrotnie w roku wskaźnikiem przeciętnego poziomu dochodów powinny gwarantować (1) jednoznacznie określony okres w którym parametr nie będzie zmieniany, (2) powszechny dostęp do informacji, istotnej zarówno dla inwestora, jak i instytucji prowadzących akcję kredytową, (3) możliwość prognozowania wysokości parametru w okresie przygotowania procesu inwestycyjnego, jak również (4) wybór takiej formuły ustalania i okresowej weryfikacji parametru, która byłaby wolna od krótkookresowych wahań, zapewniając stabilność rozwiązań. Charakterystykę taką zapewni zaproponowana formuła odwołująca się do średniej arytmetycznej z wysokości wskaźników przeciętnego poziomu dochodów w województwach, opublikowanych przez Prezesa GUS w okresie dwóch ostatnich lat poprzedzających rok w którym złożony został wniosek o kredyt. W układzie poszczególnych województw parametry te byłoby publikowane na każdy rok w Biuletynie Informacji Publicznej przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz przez ministra właściwego ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkalnictwa, w terminie miesiąca od dnia ogłoszenia wskaźnika za III kw. roku poprzedzającego.

Biorąc pod uwagę przyjęte zasady adresowania zasobu mieszkań społecznych (ustawowe kryteria dochodowe, w diagnozie do założeń określone kierunkowo limitowanie czynszu do poziomu nie wyższego niż 25% dochodów gospodarstwa), jak również z drugiej strony

²³ Przepisy ustawy – definiując przedmiot kredytowania – w szerokich ramach określą maksymalny poziom wskaźnika wartości udzielonego kredytu w kosztach przedsięwzięcia (do 80%) oraz maksymalny i minimalny okres spłaty udzielanego kredytu na poziomie 25-35 lat, nie wprowadzając również z góry określonych ograniczeń kosztów budowy.

uwarunkowania finansowania programu dopłat do oprocentowania (z obiektywnych względów zachodzi bezpośrednia korelacja pomiędzy osiągnięciem niższej spłaty rat kredytu przez inwestora a wyższymi kosztami dla budżetu państwa) na podstawie przeprowadzonych analiz przyjęto, że podstawową wysokość miesięcznej raty spłaty kredytu przez inwestora w przeliczeniu na 1m² powierzchni użytkowej finansowanych mieszkań społecznych wyznaczał będzie przy udzieleniu kredytu poziom:

- 0,30% średniej arytmetycznej ogłoszonych w okresie dwóch ostatnich lat wartości wskaźnika przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie – dla miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa,
- 0,23% ww. podstawy – dla gmin graniczących z miastem będącym siedzibą wojewody lub sejmiku województwa oraz miast, które z dniem 31 grudnia 1998 r. przestały być siedzibą wojewody,
- 0,21% ww. podstawy – dla pozostałych gmin.

Zestawienie w tabeli 11. przedstawia, dla średniej arytmetycznej wartości wskaźników przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia ogłoszonych w latach 2008-2009, wysokość jakiej równa byłaby obecnie miesięczna rata spłaty kredytu w przeliczeniu na 1m² powierzchni użytkowej finansowanych lokali mieszkalnych, ustalona w oparciu o proponowane przepisy. Parametr raty kredytu uwzględni lokalizację planowanego przedsięwzięcia.

Przyjmując, że spłata zobowiązań związanych z udzielonym kredytem preferencyjnym stanowi jedyny element zobowiązań inwestycyjnych inwestora (obsługa na etapie wynajmu lokalu mieszkalnego będzie obciążała lokatorów zasobów społecznych), w tabeli 12 wskazana została przybliżona wysokość czynszu za najem mieszkania społecznego. Kalkulacja czynszów sporządzona została przy założeniu wysokości kosztów eksploatacji oraz amortyzacji/funduszu remontowego na co do zasady odpowiadającym uwarunkowaniom rynku mieszkań na wynajem poziomie 4 zł/m².

Tabela 11. Wysokość miesięcznej raty spłaty kredytu przez inwestora w przeliczeniu na 1m² mieszkania społecznego ustalona na podstawie ogólnych zasad ustawowych

Województwo	Średnia arytmetyczna wartości wskaźników przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia ogłoszonych w latach 2008-2009 (PLN)	Miesięczna rata spłaty kredytu w przeliczeniu na 1m ² powierzchni użytkowej finansowanych lokali mieszkalnych (PLN)		
		stolica województwa (0,3%)	miejsowości przyległe i były miasta wojewódzkie (0,23%)	pozostałe (0,21%)
dolnośląskie	3 158,54	9,48	7,11	6,63
kujawsko-pomorskie	2 746,08	8,24	6,18	5,77
lubelskie	2 780,12	8,34	6,26	5,84
lubuskie	2 707,48	8,12	6,09	5,69
łódzkie	2 790,73	8,37	6,28	5,86
małopolskie	2 992,14	8,98	6,73	6,28
mazowieckie	4 151,38	12,45	9,34	8,72
opolskie	2 941,90	8,83	6,62	6,18
podkarpackie	2 639,27	7,92	5,94	5,54
podlaskie	2 811,88	8,44	6,33	5,90
pomorskie	3 242,93	9,73	7,30	6,81
śląskie	3 301,80	9,91	7,43	6,93
świętokrzyskie	2 782,29	8,35	6,26	5,84
warmińsko-mazurskie	2 648,82	7,95	5,96	5,56
wielkopolskie	2 936,35	8,81	6,61	6,17
zachodniopomorskie	2 950,87	8,85	6,64	6,20

Tabela 12. Wysokość czynszu za najem mieszkania społecznego miesięcznej ustalona na podstawie zasady ogólnej (założenia: brak innych zobowiązań stanowiących element czynszu; czynsz obejmuje koszty eksploatacji oraz amortyzacji/funduszu remontowego na poziomie łącznie 4 zł/m²)

Województwo	stolica województwa			miejscowości przyległe i były miasta wojewódzkie			Pozostałe		
	30m ²	50m ²	70m ²	30m ²	50m ²	70m ²	30m ²	50m ²	70m ²
dolnośląskie	404,3	673,8	943,3	333,2	555,3	777,5	319,0	531,6	744,3
kujawsko-pomorskie	367,1	611,9	856,7	305,4	508,9	712,5	293,0	488,3	683,7
lubelskie	370,2	617,0	863,8	307,7	512,8	717,9	295,1	491,9	688,7
lubuskie	363,7	606,1	848,6	302,8	504,6	706,4	290,6	484,3	678,0
łódzkie	371,2	618,6	866,1	308,4	514,0	719,5	295,8	493,0	690,2
małopolskie	389,3	648,8	908,3	322,0	536,6	751,3	308,5	514,2	719,8
mazowieckie	493,6	822,7	1 151,8	400,2	667,0	933,8	381,5	635,9	890,3
opolskie	384,8	641,3	897,8	318,6	531,0	743,3	305,3	508,9	712,5
podkarpackie	357,5	595,9	834,2	298,2	496,9	695,7	286,3	477,1	668,0
podlaskie	373,1	621,8	870,5	309,8	516,3	722,9	297,1	495,2	693,3
pomorskie	411,9	686,4	961,0	338,9	564,8	790,8	324,3	540,5	756,7
śląskie	417,2	695,3	973,4	342,9	571,5	800,0	328,0	546,7	765,4
świętokrzyskie	370,4	617,3	864,3	307,8	513,0	718,2	295,3	492,1	689,0
warmińsko-mazurskie	358,4	597,3	836,3	298,8	498,0	697,2	286,9	478,1	669,4
wielkopolskie	384,3	640,5	896,6	318,2	530,3	742,5	305,0	508,3	711,6
zachodniopomorskie	385,6	642,6	899,7	319,2	532,0	744,8	305,9	509,8	713,8

Przy ocenie zasadności proponowanych rozwiązań dokonano również próby określenia prawdopodobnej wysokości miesięcznej spłaty czynszu w dochodach gospodarstwa domowego. Przy porównaniach, uwzględniających trzy scenariusze poziomu dochodów netto, udział wysokości czynszu za najem mieszkania społecznego w wysokości dochodów gospodarstwa (dochody przed opłatą czynszu) kształtowałyby się przeciętnie na poziomie:

- 1) dochód netto równy limitowi ustawowemu – 10,9% w 2-osobowym gospodarstwie domowym; 8,3% w 3-osobowym gospodarstwie domowym; 6,7% w 4-osobowym gospodarstwie domowym;
- 2) dochód netto wynosi 65% limitu ustawowego – 15,9% w 2-osobowym gospodarstwie domowym; 12,2% w 3-osobowym gospodarstwie domowym; 9,9% w 4-osobowym gospodarstwie domowym;
- 3) dochód netto wynosi jedynie 45% limitu ustawowego – 21,4% w 2-osobowym gospodarstwie domowym; 16,8% w 3-osobowym gospodarstwie domowym; 13,8% w 4-osobowym gospodarstwie domowym.

Szczegółowe zestawienia i wyniki przeprowadzonych porównań w układzie poszczególnych województw przedstawione zostały na kolejnej stronie, w tabelach 13 i 14.

Określona ustawą wysokość raty spłaty kredytu przez inwestora na 1m² powierzchni użytkowej mieszkania wyznaczała będzie drugi z podstawowych parametrów preferencyjnego kredytu, tj. referencyjną stopę procentową, zdefiniowaną jako stopa oprocentowania wyznaczająca wysokość annuitetowej raty spłaty zadłużenia przez kredytobiorcę na poziomie kwoty określonej dla danej lokalizacji w oparciu o przepisy ustawy. Proponuje się, aby parametr ten stanowił jednocześnie punkt odniesienia określający poziom preferencyjnej stopy procentowej, tj. oprocentowania kredytu, w stosunku do którego będzie przysługiwała dopłata wyrównująca różnicę do wysokości odsetek naliczonych przy spłacie kredytu na warunkach rynkowych.

Tabela 13. Wysokość dochodów netto w teoretycznych wariantach skrajnych i pośrednim, ustalone na podstawie wysokości wskaźnika ogłoszonego przez Prezesa GUS na III kw. 2009 r., w zależności od liczby osób w gospodarstwie domowym (PLN)

Województwo	dochód netto gospodarstwa na poziomie proponowanego limitu ustawowego			rzeczywisty dochód netto danego gospodarstwa na poziomie 65% limitu ustawowego			rzeczywisty dochód netto danego gospodarstwa na poziomie 45% limitu ustawowego		
	2-os.	3-os.	4-os.	2-os.	3-os.	4-os.	2-os.	3-os.	4-os.
dolnośląskie	5 618,0	7 600,0	9 583,0	3 651,7	4 940,0	6 229,0	2 528,1	3 420,0	4 312,4
kujawsko-pomorskie	4 896,0	6 623,0	8 351,0	3 182,4	4 305,0	5 428,2	2 203,2	2 980,4	3 758,0
lubelskie	4 956,0	6 705,0	8 454,0	3 221,4	4 358,3	5 495,1	2 230,2	3 017,3	3 804,3
lubuskie	4 856,0	6 570,0	8 284,0	3 156,4	4 270,5	5 384,6	2 185,2	2 956,5	3 727,8
łódzkie	4 988,0	6 748,0	8 509,0	3 242,2	4 386,2	5 530,9	2 244,6	3 036,6	3 829,1
małopolskie	5 284,0	7 149,0	9 014,0	3 434,6	4 646,9	5 859,1	2 377,8	3 217,1	4 056,3
mazowieckie	7 213,0	9 759,0	12 305,0	4 688,5	6 343,4	7 998,3	3 245,9	4 391,6	5 537,3
opolskie	5 236,0	7 084,0	8 932,0	3 403,4	4 604,6	5 805,8	2 356,2	3 187,8	4 019,4
podkarpackie	4 768,0	6 451,0	8 134,0	3 099,2	4 193,2	5 287,1	2 145,6	2 903,0	3 660,3
podlaskie	5 037,0	6 815,0	8 593,0	3 274,1	4 429,8	5 585,5	2 266,7	3 066,8	3 866,9
pomorskie	5 688,0	7 696,0	9 704,0	3 697,2	5 002,4	6 307,6	2 559,6	3 463,2	4 366,8
śląskie	5 754,0	7 784,0	9 815,0	3 740,1	5 059,6	6 379,8	2 589,3	3 502,8	4 416,8
świętokrzyskie	4 982,0	6 741,0	8 500,0	3 238,3	4 381,7	5 525,0	2 241,9	3 033,5	3 825,0
warmińsko-mazurskie	4 737,0	6 409,0	8 081,0	3 079,1	4 165,9	5 252,7	2 131,7	2 884,1	3 636,5
wielkopolskie	5 203,0	7 040,0	8 877,0	3 382,0	4 576,0	5 770,1	2 341,4	3 168,0	3 994,7
zachodniopomorskie	5 252,0	7 105,0	8 959,0	3 413,8	4 618,3	5 823,4	2 363,4	3 197,3	4 031,6

Tabela 14. Udział czynszu za najem mieszkania społecznego o powierzchni 55m² w dochodach gospodarstwa domowego dla miasta będącego stolicą województwa, w zależności od liczby osób w gospodarstwie domowym (brak innych zobowiązań stanowiących element czynszu; koszty eksploatacji oraz amortyzacji/funduszu remontowego na poziomie łącznie 4 zł/m²)

Województwo	udział spłaty czynszu w dochodach gospodarstwa domowego (%)								
	dochód gospodarstwa odpowiada dochodom netto na poziomie limitu ustawowego			dochód gospodarstwa odpowiada dochodom netto na poziomie 65% limitu ustawowego			dochód gospodarstwa odpowiada dochodom netto na poziomie 45% limitu ustawowego		
	2-os.	3-os.	4-os.	2-os.	3-os.	4-os.	2-os.	3-os.	4-os.
dolnośląskie	10,71%	8,14%	6,57%	15,58%	12,00%	9,76%	21,04%	16,46%	13,51%
kujawsko-pomorskie	11,11%	8,46%	6,83%	16,13%	12,45%	10,13%	21,74%	17,03%	14,00%
lubelskie	11,07%	8,43%	6,80%	16,07%	12,40%	10,09%	21,67%	16,98%	13,96%
lubuskie	11,10%	8,45%	6,82%	16,11%	12,43%	10,12%	21,71%	17,01%	13,99%
łódzkie	11,03%	8,40%	6,78%	16,02%	12,36%	10,06%	21,61%	16,92%	13,91%
małopolskie	10,94%	8,32%	6,71%	15,89%	12,25%	9,97%	21,44%	16,78%	13,79%
mazowieckie	10,24%	7,77%	6,27%	14,93%	11,48%	9,33%	20,22%	15,78%	12,94%
opolskie	10,91%	8,30%	6,70%	15,85%	12,22%	9,95%	21,39%	16,75%	13,76%
podkarpackie	11,11%	8,46%	6,83%	16,13%	12,44%	10,13%	21,74%	17,03%	14,00%
podlaskie	10,99%	8,36%	6,75%	15,96%	12,31%	10,02%	21,53%	16,86%	13,85%
pomorskie	10,77%	8,19%	6,61%	15,66%	12,07%	9,81%	21,15%	16,54%	13,58%
śląskie	10,78%	8,20%	6,62%	15,68%	12,08%	9,83%	21,17%	16,56%	13,60%
świętokrzyskie	11,03%	8,39%	6,77%	16,01%	12,35%	10,05%	21,59%	16,91%	13,90%
warmińsko-mazurskie	11,20%	8,53%	6,88%	16,25%	12,54%	10,21%	21,89%	17,16%	14,11%
wielkopolskie	10,96%	8,34%	6,73%	15,92%	12,28%	9,99%	21,48%	16,82%	13,82%
zachodniopomorskie	10,90%	8,29%	6,69%	15,84%	12,22%	9,94%	21,38%	16,74%	13,75%

Jak wskazano w uwagach wstępnych, w założeniach do ustawy proponuje się przyjęcie modelu intensyfikacji dopłat w początkowym okresie spłaty kredytu, mając na względzie większą efektywność tego modelu wsparcia. Wymaga to określenia stopy preferencyjnej na poziomie niższym niż referencyjna stopa procentowa, określająca stałą ratę kapitałowo-odsetkową spłacaną przez inwestora. W założeniach przyjęto, że preferencyjna stopa procentowa, jako podstawa wymiaru dopłat, będzie parametrem zdefiniowanym w ustawie w powiązaniu ze stopą referencyjną, określonym na poziomie równym 0,5 referencyjnej stopy

oprocentowania kredytu. Uzasadnieniem propozycji określenia wysokości współczynnika na poziomie 0,5 jest konieczność zapewnienia warunków racjonalizujących rozkład w czasie skutków budżetowych z tytułu dopłat, zapobiegających procesowi nadmiernego kumulowania się wydatków budżetowych, jak również wyniki wariantowych porównań wysokości NPV dla ponoszonych w kolejnych latach wydatków z tytułu dopłat do oprocentowania (wariant zbliżony do optymalnego). W pierwszym przypadku przyjęcie proponowanego parametru oznaczało będzie w praktyce, że w przypadku kredytu udzielonego na okres 30 lat uzyskanie warunków rynkowej obsługi kredytu przez inwestora następowało będzie przy maksymalnym poziomie preferencji po upływie 13-14 lat stosowania dopłat, zaś w przypadku kredytu udzielonego na 35 lat analogiczny okres wynosiłby 15-17 lat.

Mając na względzie konieczność racjonalizacji poziomu obciążeń budżetowych generowanych w ramach programu ustawa określi minimalny parametrów wyznaczających wysokość raty inwestora oraz wysokość przysługujących dopłat. Proponowane ograniczenia wynosiły będą odpowiednio 0,4 rynkowej stopy procentowej (referencyjna stopa procentowa) oraz 0,2 rynkowej stopy procentowej (preferencyjna stopa procentowa).

Z uwagi na sztywno określony ustawą podstawowy mechanizm wyznaczenia wysokości raty kredytu przewiduje się wprowadzenie do ustawy rozwiązań dających, w ograniczonym zakresie, możliwość przekroczenia wysokości rat spłaty kredytu przez inwestora. W granicach dopuszczonych ustawą sytuacja taka będzie każdorazowo wymagała oceny podmiotu ubiegającego się o kredyt, oceniającego na ile jeszcze wyższa rata spłaty kredytu, a w konsekwencji również wysokości czynszu, będzie poziomem akceptowalnym dla przyszłych lokatorów. W tym zakresie proponuje się, aby w przypadku, gdy ustalenie relacji miesięcznej raty spłaty kredytu w przeliczeniu na 1m² powierzchni użytkowej finansowanych mieszkań społecznych, zgodnie z zasadą ogólną, nie mogło być dla danego wniosku o kredyt spełnione, wysokość referencyjnej stopy procentowej mogła być równa 0,4 rynkowej stopy oprocentowania, pod warunkiem jednak, że określona na tej podstawie miesięczna rata spłaty kredytu przez inwestora w przeliczeniu na 1m² powierzchni użytkowej finansowanych mieszkań społecznych nie przekroczy o więcej niż 15% odpowiednio wysokości 0,30%, 0,23% lub 0,21% średniej arytmetycznej ogłoszonych w okresie dwóch ostatnich lat wartości wskaźnika przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie. W przeciwnym przypadku kredyt nie będzie mógł zostać udzielony. Proponowany margines odchylenia od ogólnej zasady na poziomie 15% został określony na poziomie, przy którym możliwość utrzymania udziału czynszu w dochodach gospodarstwa domowego najemcy na poziomie zbliżonym do 25% jest nadal możliwa do osiągnięcia. Obrazują to tabele 15, 16 i 17.

Tabela 15. Maksymalna akceptowalna ustawowo wysokość miesięcznej raty spłaty kredytu przez inwestora w przeliczeniu na 1m² mieszkania społecznego²⁴ – jeżeli dla planowanego przedsięwzięcia, wnioskowanej kwoty kredytu i minimalnej dopuszczalnej stopy referencyjnej parametr nie jest osiągnięty, kredytu nie udziela się

Województwo	Średnia arytmetyczna wartości wskaźników przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia ogłoszonych w latach 2008-2009 (PLN)	Maksymalna miesięczna rata spłaty kredytu w przeliczeniu na 1m ² powierzchni użytkowej finansowanych lokali mieszkalnych (PLN), tj. na poziomie 1,15 parametru podstawowego		
		stolica województwa	miejsowości przyległe i były miasta wojewódzkie	pozostałe
dolnośląskie	3 158,54	10,90	8,17	7,63
kujawsko-pomorskie	2 746,08	9,47	7,11	6,63
lubelskie	2 780,12	9,59	7,19	6,71
lubuskie	2 707,48	9,34	7,01	6,54
łódzkie	2 790,73	9,63	7,22	6,74
małopolskie	2 992,14	10,32	7,74	7,23
mazowieckie	4 151,38	14,32	10,74	10,03
opolskie	2 941,90	10,15	7,61	7,10
podkarpackie	2 639,27	9,11	6,83	6,37
podlaskie	2 811,88	9,70	7,28	6,79
pomorskie	3 242,93	11,19	8,39	7,83
śląskie	3 301,80	11,39	8,54	7,97
świętokrzyskie	2 782,29	9,60	7,20	6,72
warmińsko-mazurskie	2 648,82	9,14	6,85	6,40
wielkopolskie	2 936,35	10,13	7,60	7,09
zachodniopomorskie	2 950,87	10,18	7,64	7,13

Tabela 16. Maksymalna możliwa wysokość czynszu za najem mieszkania społecznego (założenia: brak innych zobowiązań stanowiących element czynszu; czynsz obejmuje koszty eksploatacji oraz amortyzacji/funduszu remontowego na poziomie łącznie 4 zł/m²)

Województwo	stolica województwa			miejsowości przyległe i były miasta wojewódzkie			pozostałe		
	30m ²	50m ²	70m ²	30m ²	50m ²	70m ²	30m ²	50m ²	70m ²
dolnośląskie	446,9	744,8	1 042,8	365,2	608,6	852,1	348,8	581,4	814,0
kujawsko-pomorskie	404,2	673,7	943,2	333,2	555,3	777,4	319,0	531,6	744,2
lubelskie	407,7	679,6	951,4	335,8	559,7	783,5	321,4	535,7	750,0
lubuskie	400,2	667,0	933,9	330,2	550,3	770,4	316,2	526,9	737,7
łódzkie	408,8	681,4	954,0	336,6	561,1	785,5	322,2	537,0	751,8
małopolskie	429,7	716,1	1 002,6	352,3	587,1	822,0	336,8	561,3	785,8
mazowieckie	549,7	916,1	1 282,6	442,3	737,1	1 031,9	420,8	701,3	981,8
opolskie	424,5	707,5	990,5	348,4	580,6	812,9	333,1	555,2	777,3
podkarpackie	393,2	655,3	917,4	324,9	541,5	758,0	311,2	518,7	726,2
podlaskie	411,0	685,0	959,1	338,3	563,8	789,3	323,7	539,5	755,3
pomorskie	455,6	759,4	1 063,2	371,7	619,6	867,4	355,0	591,6	828,2
śląskie	461,7	769,6	1 077,4	376,3	627,2	878,0	359,2	598,7	838,2
świętokrzyskie	408,0	679,9	951,9	336,0	560,0	783,9	321,6	536,0	750,3
warmińsko-mazurskie	394,2	656,9	919,7	325,6	542,7	759,8	311,9	519,8	727,8
wielkopolskie	423,9	706,5	989,1	347,9	579,9	811,8	332,7	554,6	776,4
zachodniopomorskie	425,4	709,0	992,6	349,1	581,8	814,5	333,8	556,3	778,8

²⁴ Sytuacja, w której wysokość stopy referencyjnej pomimo osiągnięcia spłaty na poziomie docelowym (zgodnie z zasadą ogólną) jest mniejsza niż 0,4 rynkowej stopy oprocentowania kredytu.

Tabela 17. Udział czynszu za najem mieszkania społecznego o powierzchni 55m² w dochodach gospodarstwa domowego dla maksymalnej wysokości raty spłaty kredytu przez inwestora w przeliczeniu na 1m² mieszkania społecznego. Zestawienie dla miast będących stolicą województwa, w zależności od liczby osób w gospodarstwie domowym, (brak innych zobowiązań stanowiących element czynszu; koszty eksploatacji oraz amortyzacji/funduszu remontowego na poziomie łącznie 4 zł/m²)

Województwo	udział spłaty czynszu w dochodach gospodarstwa domowego (%)								
	dochód gospodarstwa odpowiada dochodom netto na poziomie limitu ustawowego			dochód gospodarstwa odpowiada dochodom netto na poziomie 65% limitu ustawowego			dochód gospodarstwa odpowiada dochodom netto na poziomie 45% limitu ustawowego		
	2-os.	3-os.	4-os.	2-os.	3-os.	4-os.	2-os.	3-os.	4-os.
dolnośląskie	12,73%	9,73%	7,88%	18,33%	14,23%	11,62%	24,48%	19,33%	15,97%
kujawsko-pomorskie	13,15%	10,06%	8,15%	18,89%	14,69%	12,01%	25,17%	19,91%	16,47%
lubelskie	13,11%	10,03%	8,12%	18,83%	14,64%	11,97%	25,10%	19,86%	16,42%
lubuskie	13,13%	10,05%	8,14%	18,86%	14,66%	11,99%	25,14%	19,88%	16,45%
łódzkie	13,06%	10,00%	8,10%	18,78%	14,59%	11,93%	25,03%	19,80%	16,37%
małopolskie	12,97%	9,93%	8,04%	18,66%	14,50%	11,85%	24,89%	19,67%	16,26%
mazowieckie	12,26%	9,36%	7,57%	17,69%	13,71%	11,19%	23,69%	18,66%	15,40%
opolskie	12,94%	9,90%	8,01%	18,61%	14,46%	11,82%	24,83%	19,62%	16,22%
podkarpackie	13,13%	10,05%	8,14%	18,87%	14,67%	12,00%	25,15%	19,89%	16,45%
podlaskie	13,01%	9,96%	8,06%	18,71%	14,54%	11,89%	24,95%	19,72%	16,31%
pomorskie	12,81%	9,79%	7,93%	18,43%	14,31%	11,69%	24,61%	19,43%	16,06%
śląskie	12,83%	9,81%	7,94%	18,46%	14,33%	11,71%	24,64%	19,46%	16,08%
świętokrzyskie	13,05%	9,99%	8,09%	18,76%	14,58%	11,92%	25,02%	19,78%	16,36%
warmińsko-mazurskie	13,24%	10,13%	8,21%	19,01%	14,78%	12,09%	25,32%	20,04%	16,58%
wielkopolskie	13,00%	9,94%	8,05%	18,69%	14,52%	11,87%	24,92%	19,70%	16,29%
zachodniopomorskie	12,93%	9,89%	8,01%	18,60%	14,45%	11,81%	24,81%	19,61%	16,21%

Zakłada się, że referencyjna stopa procentowa będzie w okresie spłaty kredytu podlegała weryfikacji, dostosowującej wysokość obciążeń lokatora związanych ze spłatą kredytu do zmian poziomu dochodów gospodarstw domowych. W przypadku, gdy w okresie kolejnych 5 lat spłaty kredytu (tj. maksymalnie połowie okresu trwania umowy zawartej z lokatorem na czas oznaczony) wartość wskaźnika przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie ulegnie zwiększeniu, wysokości stopy referencyjnej zostanie określona na okres kolejnych 5 lat na nowym poziomie, przy którym zostaną osiągnięte określone ustawą zasady wymiaru wysokości miesięcznej raty spłaty kredytu w przeliczeniu na 1m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego. Poza okresowym urealnieniem obciążeń kredytowych efektem proponowanego rozwiązania może być szybszy okres wymagany dla osiągnięcia warunków rynkowej spłaty kredytu oraz zmniejszenie wysokości przysługujących dopłat. Te ostatnie będą przysługiwały wyłącznie w okresie spłaty kredytu, w którym wysokość stałych rat spłaty przez inwestora będzie mniejsza niż wysokość kolejnej raty spłaty kredytu ustalonej dla okresu spłaty w oparciu o rynkową stopę oprocentowania, przy założeniu amortyzacji kredytu w systemie równych rat kapitałowo-odsetkowych.

Uwzględniając przedstawione powyżej założenia nowego produktu kredytowego, na kolejnych stronach zobrazowane zostały warunki na jakich będzie mógł zostać udzielony kredyt na przykładowe przedsięwzięcie, którego przedmiotem jest utworzenie 70 lokali mieszkalnych o przeciętnej powierzchni użytkowej lokalu równej 55 m². Warunki

zaciągnięcia kredytu, jak również skumulowane skutki budżetowe z tytułu stosowanych dopłat do oprocentowania, przedstawione zostały w układzie województw, w wariantach zakładających koszt realizacji przedsięwzięcia na 1 m² finansowanych mieszkań:

- 4.500 zł/m² dla stolicy województwa,
- 3.500 zł/m² dla gmin przyległych do stolicy województwa i byłych miast wojewódzkich, oraz
- 3.000 zł/m² w pozostałych miejscowościach.

Zestawienie 1. Okres spłaty kredytu wynosi 35 lat.

Stolica województwa koszt budowy 4,5 tys. zł	LTV= 50%			LTV = 60%			Maksymalny możliwy poziom LTV przy przyjętych założeniach / kwota dopłat łącznie (tys. zł)			
	Rata spłaty na 1 m ² (zł)	Stopa referencyjna / stopa preferencyjna	Dopłaty do oprocentowania łącznie (tys. zł)	Rata spłaty na 1 m ² (zł)	Stopa referencyjna / stopa preferencyjna	Dopłaty do oprocentowania łącznie (tys. zł)				
dolnośląskie	9,48	3,64%/1,82%	3.848	9,97	2,72%/1,36%	6.401	65,60% / 6.998			
kujawsko-pomorskie	8,31	2,72%/1,36%	5.334	Koszt budowy zbyt wysoki			57,00% / 6.081			
lubelskie	8,34	2,74%/1,37%	5.321				57,70% / 6.155			
lubuskie	8,31	2,72%/1,36%	5.334				56,20% / 5.995			
łódzkie	8,37	2,77%/1,39%	5.303				57,95% / 6.182			
małopolskie	8,98	3,25%/1,63%	4.550	9,97	2,72%/1,36%	6.401	62,10% / 6.625			
mazowieckie	12,45	5,75%/2,88%	1.256	12,45	4,30%/2,15%	3.651	80,00% / 8.534			
opolskie	8,83	3,14%/1,75%	4.610	9,97	2,72%/1,36%	6.401	61,05% / 6.513			
podkarpackie	8,31	2,72%/1,36%	5.334	Koszt budowy zbyt wysoki			54,80% / 5.846			
podlaskie	8,44	2,83%/1,42%	5.266				58,35% / 6.225			
pomorskie	9,73	3,83%/1,92%	3.762	9,97	2,72%/1,36%	6.401	67,30% / 7.180			
śląskie	9,91	3,96%/1,98%	3.445				68,50% / 7.308			
świętokrzyskie	8,35	2,75%/1,38%	5.315				Koszt budowy zbyt wysoki			57,75% / 6.161
warmińsko-mazurskie	8,31	2,72%/1,36%	5.334	55,00% / 5.867						
wielkopolskie	8,81	3,12%/1,56%	4.621	9,97	2,72%/1,36%	6.401	60,95% / 6.502			
zachodniopomorskie	8,85	3,15%/1,58%	4.604				61,25% / 6.534			
Miejscowości przyległe i były miasta wojewódzkie koszt budowy 3,5 tys. zł	LTV= 50%			LTV = 60%			Maksymalny możliwy poziom LTV przy przyjętych założeniach / kwota dopłat łącznie (tys. zł)			
	Rata spłaty na 1 m ² (zł)	Stopa referencyjna / stopa preferencyjna	Dopłaty do oprocentowania łącznie (tys. zł)	Rata spłaty na 1 m ² (zł)	Stopa referencyjna / stopa preferencyjna	Dopłaty do oprocentowania łącznie (tys. zł)				
dolnośląskie	7,11	3,38%/1,69%	3.292	7,76	2,72%/1,36%	4.978	63,20% / 5.244			
kujawsko-pomorskie	6,46	2,72%/1,36%	4.149	Koszt budowy zbyt wysoki			55,00% / 4.564			
lubelskie							55,60% / 4.613			
lubuskie							54,20% / 4.497			
łódzkie							55,85% / 4.634			
małopolskie	6,73	3,00%/1,50%	3.835	9,34	4,03%/2,02%	3.188	59,90% / 4.970			
mazowieckie	9,34	5,47%/2,74%	1.240				80,00% / 6.638			
opolskie	6,62	2,88%/1,44%	4.071				58,85% / 4.883			
podkarpackie	6,46	2,72%/1,36%	4.149				Koszt budowy zbyt wysoki			52,80% / 4.381
podlaskie										56,30% / 4.671
pomorskie	7,30	3,57%/1,79%	3.218	7,76	2,72%/1,36%	4.978	64,90% / 5.385			
śląskie	7,43	3,69%/1,85%	2.976				66,05% / 5.480			
świętokrzyskie	6,46	2,72%/1,36%	4.149				Koszt budowy zbyt wysoki			55,70% / 4.622
warmińsko-mazurskie				53,00% / 4.398						
wielkopolskie				58,80% / 4.789						
zachodniopomorskie	6,64	2,90%/1,45%	3.881				59,10% / 4.904			
Pozostałe gminy koszt budowy 3,0 tys. zł	LTV= 50%			LTV = 60%			Maksymalny możliwy poziom LTV przy przyjętych założeniach / kwota dopłat łącznie (tys. zł)			
	Rata spłaty na 1 m ² (zł)	Stopa referencyjna / stopa preferencyjna	Dopłaty do oprocentowania łącznie (tys. zł)	Rata spłaty na 1 m ² (zł)	Stopa referencyjna / stopa preferencyjna	Dopłaty do oprocentowania łącznie (tys. zł)				
dolnośląskie	6,63	3,99%/2,00%	2.288	6,65	2,72%/1,36%	4.267	68,85% / 4.897			
kujawsko-pomorskie	5,77	3,00%/1,50%	3.288	Koszt budowy zbyt wysoki			59,80% / 4.253			
lubelskie	5,84	3,08%/1,54%	3.256				6,65	2,72%/1,36%	4.267	60,55% / 4.306
lubuskie	5,69	2,90%/1,45%	3.326	Koszt budowy zbyt wysoki			59,00% / 4.196			
łódzkie	5,86	3,10%/1,55%	3.249				6,65	2,72%/1,36%	4.267	60,80% / 4.324
małopolskie	6,28	3,59%/1,80%	2.752	8,72	4,68%/2,34%	1.889	65,20% / 4.637			
mazowieckie	8,72	6,17%/3,09%	413				80,00% / 5.690			
opolskie	6,18	3,48%/1,74%	2.788				6,65	2,72%/1,36%	4.267	64,10% / 4.559
podkarpackie	5,54	2,72%/1,36%	3.556	Koszt budowy zbyt wysoki			57,50% / 4.089			
podlaskie	5,90	3,15%/1,58%	3.070				6,65	2,72%/1,36%	4.267	61,30% / 4.360
pomorskie	6,81	4,19%/2,10%	2.056	6,81	2,88%/1,44%	4.187	70,70% / 5.028			
śląskie	6,93	4,32%/2,16%	2.023	6,93	3,00%/1,50%	3.945	71,90% / 5.114			
świętokrzyskie	5,84	3,08%/1,54%	3.256	6,65	2,72%/1,36%	4.267	60,60% / 4.310			
warmińsko-mazurskie	5,56	2,74%/1,37%	3.548	Koszt budowy zbyt wysoki			57,75% / 4.107			
wielkopolskie	6,17	3,47%/1,74%	2.792				64,00% / 4.552			
zachodniopomorskie	6,20	3,50%/1,75%	2.782				6,65	2,72%/1,36%	4.267	64,30% / 4.573

W dwóch wariantach założono odpowiednio 35 i 30-letni okres spłaty kredytu. Ostatnia kolumna przedstawia krańcowe warunki przy jakich kredyt będzie mógł zostać udzielony, tj. poziom LTV oraz skumulowane dopłaty dla maksymalnej możliwej wysokości raty spłaty kredytu w przeliczeniu na powierzchnię finansowanych mieszkań społecznych (górny pułap marginesu 15%-wego przekroczenia parametru podstawowego). Do obliczeń przyjęto poziom stopy procentowej banku kredytującego na poziomie 6,8% w całym okresie spłaty.

Zestawienie 2. Okres spłaty kredytu wynosi 30 lat.

Stolica województwa	LTV= 50%			LTV = 60%			Maksymalny możliwy poziom LTV przy przyjętych założeniach / kwota dopłat łącznie (tys. zł)			
	Rata spłaty na 1 m ² (zł)	Stopa referencyjna / stopa preferencyjna	Dopłaty do oprocentowania łącznie (tys. zł)	Rata spłaty na 1 m ² (zł)	Stopa referencyjna / stopa preferencyjna	Dopłaty do oprocentowania łącznie (tys. zł)				
koszt budowy 4,5 tys. zł										
dolnośląskie	9,48	3,00%/1,50%	4.268	Koszt budowy zbyt wysoki			59,59% / 5.540			
kujawsko-pomorskie	9,25	2,72%/1,36%	4,649				51,73% / 4.810			
lubelskie							52,40% / 4.872			
lubuskie							51,05% / 4.746			
łódzkie							52,65% / 4.895			
małopolskie							56,40% / 5.244			
mazowieckie	12,45	5,27%/2,64%	1.619	12,45	3,71%/1,86%	4.144	78,25% / 7.252			
opolskie	9,25	2,72%/1,36%	4,649	Koszt budowy zbyt wysoki			55,45% / 5.156			
podkarpackie	Koszt budowy zbyt wysoki						49,80% / 4.630			
podlaskie	9,25	2,72%/1,36%	4,649				53,00% / 4.928			
pomorskie	9,73	3,20%/1,60%	4.173				10,98	2,72%/1,36%	5.579	61,15% / 5.685
śląskie	9,91	3,34%/1,67%	3.864							62,25% / 5.788
świętokrzyskie	9,25	2,72%/1,36%	4,649	52,45% / 4.877						
warmińsko-mazurskie	Koszt budowy zbyt wysoki			Koszt budowy zbyt wysoki			49,95% / 4.644			
wielkopolskie	9,25	2,72%/1,36%	4,649				55,35% / 5.146			
zachodniopomorskie							55,65% / 5.174			
Miejscowości przyległe i były miasta wojewódzkie	LTV= 50%			LTV = 60%			Maksymalny możliwy poziom LTV przy przyjętych założeniach / kwota dopłat łącznie (tys. zł)			
koszt budowy 3,5 tys. zł	Rata spłaty na 1 m ² (zł)	Stopa referencyjna / stopa preferencyjna	Dopłaty do oprocentowania łącznie (tys. zł)	Rata spłaty na 1 m ² (zł)	Stopa referencyjna / stopa preferencyjna	Dopłaty do oprocentowania łącznie (tys. zł)				
dolnośląskie	7,12	2,72%/1,36%	3.616	Koszt budowy zbyt wysoki			57,40% / 4.151			
kujawsko-pomorskie	Koszt budowy zbyt wysoki						49,95% / 3.612			
lubelskie	7,12	2,72%/1,36%	3.616				50,50% / 3.652			
lubuskie	Koszt budowy zbyt wysoki						49,25% / 3.562			
łódzkie	7,12	2,72%/1,36%	3.616				50,70% / 3.666			
małopolskie				54,40% / 3.934						
mazowieckie	9,34	4,95%/2,48%	1.535	9,34	3,42%/1,71%	3.573	75,45% / 5.456			
opolskie	7,12	2,72%/1,36%	3.616	Koszt budowy zbyt wysoki			53,50% / 3.869			
podkarpackie	Koszt budowy zbyt wysoki						48,00% / 3.471			
podlaskie	7,12	2,72%/1,36%	3.616				51,15% / 3.670			
pomorskie	7,30	2,92%/1,46%	3.535				58,95% / 4.263			
śląskie	7,43	3,05%/1,53%	3.301				8,54	2,72%/1,36%	4.339	60,00% / 4.399
świętokrzyskie	7,12	2,72%/1,36%	3.616	Koszt budowy zbyt wysoki			50,60% / 3.659			
warmińsko-mazurskie	Koszt budowy zbyt wysoki						48,10% / 3.478			
wielkopolskie	7,12	2,72%/1,36%	3.616				53,40% / 3.862			
zachodniopomorskie							53,65% / 3.880			
Pozostałe gminy	LTV= 50%						LTV = 60%			Maksymalny możliwy poziom LTV przy przyjętych założeniach / kwota dopłat łącznie (tys. zł)
koszt budowy 3,0 tys. zł	Rata spłaty na 1 m ² (zł)	Stopa referencyjna / stopa preferencyjna	Dopłaty do oprocentowania łącznie (tys. zł)	Rata spłaty na 1 m ² (zł)	Stopa referencyjna / stopa preferencyjna	Dopłaty do oprocentowania łącznie (tys. zł)				
dolnośląskie	6,63	3,37%/1,69%	2.567	7,32	2,72%/1,36%	3.719	62,55% / 3.877			
kujawsko-pomorskie	6,10	2,72%/1,36%	3.099	Koszt budowy zbyt wysoki			54,37% / 3.370			
lubelskie							55,00% / 3.409			
lubuskie							53,60% / 3.322			
łódzkie							55,25% / 3.425			
małopolskie	6,28	2,95%/1,48%	3.020				59,30% / 3.676			
mazowieckie	8,72	5,71%/2,86%	641	8,72	4,12%/2,06%	2.216	80,00% / 4.959			
opolskie	6,18	2,82%/1,41%	3.065	Koszt budowy zbyt wysoki			58,20% / 3.607			
podkarpackie	6,10	2,72%/1,36%	3.099				52,20% / 3.236			
podlaskie							55,65% / 3.449			
pomorskie							64,20% / 3.979			
śląskie							65,30% / 4.048			
świętokrzyskie	6,10	2,72%/1,36%	3.099	7,32	2,72%/1,36%	3.719	55,10% / 3.415			
warmińsko-mazurskie							52,50% / 3.254			
wielkopolskie							58,10% / 3.601			
zachodniopomorskie							58,45% / 3.623			

W kolejnych dwóch zestawieniach przedstawione zostały: koszt budowy 1m² przy osiągnięciu podstawowego parametru raty spłaty kredytu na 1m², wysokość łączna dopłat do oprocentowania oraz wysokość dopłat, jakie zostałyby poniesione w przypadku, gdyby parametr raty spłaty odpowiadał górnym wartościom marginesu 15%-wego przekroczenia parametru podstawowego.

Zestawienie 1. Rynekowa stopa oprocentowania kredytu wynosi 7%

Stolica województwa	miesięczna rata spłaty kredytu przez inwestora w przeliczeniu na 1m ² powierzchni użytkowej finansowanych mieszkań społecznych na ustawowym poziomie 0,30% średniej arytmetycznej wartości wskaźników przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie ogłoszonych w okresie dwóch ostatnich lat					Maksymalna rata spłaty na 1 m ² i odpowiadający jej maksymalny koszt budowy 1 m ²
	Rata spłaty na 1 m ² (zł)	Koszt budowy 1 m ² (zł)	Kwota kredytu (tys. zł)	Wartość przedsięwzięcia (tys. zł)	Dopłaty do oprocentowania łącznie (tys. zł)	
dolnośląskie	9,48	4.194	8.880	16.147	4.898	10,90 zł / 4.825 zł
kujawsko-pomorskie	8,24	3.645	7.718	14.033	4.257	9,47 zł / 4.190 zł
lubelskie	8,34	3.690	7.814	14.206	4.310	9,59 zł / 4.245 zł
lubuskie	8,12	3.595	7.612	13.840	4.199	9,34 zł / 4.135 zł
łódzkie	8,37	3.705	7.845	14.264	4.327	9,63 zł / 4.260 zł
małopolskie	8,98	3.975	8.415	15.303	4.643	10,32 zł / 4.565 zł
mazowieckie	12,45	5.510	11.667	21.213	6.436	14,32 zł / 6.335 zł
opolskie	8,83	3.905	8.269	15.034	4.561	10,15 zł / 4.490 zł
podkarpackie	7,92	3.505	7.423	13.494	4.094	9,11 zł / 4.030 zł
podlaskie	8,44	3.735	7.909	14.380	4.362	9,70 zł / 4.290 zł
pomorskie	9,73	4.305	9.116	16.574	5.028	11,19 zł / 4.950 zł
śląskie	9,91	4.385	9.285	16.882	5.122	11,39 zł / 5.040 zł
świętokrzyskie	8,35	3.695	7.824	14.226	4.316	9,60 zł / 4.250 zł
warmińsko-mazurskie	7,95	3.520	7.454	13.552	4.111	9,14 zł / 4.045 zł
wielkopolskie	8,81	3.900	8.258	15.015	4.555	10,13 zł / 4.485 zł
zachodniopomorskie	8,85	3.915	8.290	15.073	4.573	10,18 zł / 4.505 zł
Miejscowości przyległe i były miasta wojewódzkie	miesięczna rata spłaty kredytu przez inwestora w przeliczeniu na 1m ² powierzchni użytkowej finansowanych mieszkań społecznych na ustawowym poziomie 0,23% średniej arytmetycznej wartości wskaźników przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie ogłoszonych w okresie dwóch ostatnich lat					Maksymalna rata spłaty na 1 m ² i odpowiadający jej maksymalny koszt budowy 1 m ²
	Rata spłaty na 1 m ² (zł)	Koszt budowy 1 m ² (zł)	Kwota kredytu (tys. zł)	Wartość przedsięwzięcia (tys. zł)	Dopłaty do oprocentowania łącznie (tys. zł)	
dolnośląskie	7,11	3.145	6.630	12.108	3.673	8,17 zł / 3.615 zł
kujawsko-pomorskie	6,18	2.735	5.791	10.530	3.194	7,11 zł / 3.145 zł
lubelskie	6,26	2.770	5.865	10.664	3.253	7,19 zł / 3.180 zł
lubuskie	6,09	2.695	5.707	10.376	3.148	7,01 zł / 3.100 zł
łódzkie	6,28	2.780	5.887	10.703	3.247	7,22 zł / 3.195 zł
małopolskie	6,73	2.980	6.310	11.473	3.481	7,74 zł / 3.425 zł
mazowieckie	9,34	4.135	8.756	15.920	4.830	10,74 zł / 4.755 zł
opolskie	6,62	2.930	6.204	11.280	3.442	7,61 zł / 3.370 zł
podkarpackie	5,94	2.630	5.569	10.125	3.072	6,83 zł / 3.025 zł
podlaskie	6,33	2.800	5.929	10.780	3.270	7,28 zł / 3.220 zł
pomorskie	7,30	3.230	6.840	12.435	3.772	8,39 zł / 3.715 zł
śląskie	7,43	3.290	6.966	12.666	3.843	8,54 zł / 3.780 zł
świętokrzyskie	6,26	2.770	5.866	10.665	3.235	7,20 zł / 3.185 zł
warmińsko-mazurskie	5,96	2.640	5.590	10.164	3.083	6,85 zł / 3.030 zł
wielkopolskie	6,61	2.925	6.194	11.261	3.416	7,60 zł / 3.365 zł
zachodniopomorskie	6,64	2.940	6.225	11.319	3.434	7,64 zł / 3.380 zł
Pozostałe gminy	miesięczna rata spłaty kredytu przez inwestora w przeliczeniu na 1m ² powierzchni użytkowej finansowanych mieszkań społecznych na ustawowym poziomie 0,21% średniej arytmetycznej wartości wskaźników przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie ogłoszonych w okresie dwóch ostatnich lat					Maksymalna rata spłaty na 1 m ² i odpowiadający jej maksymalny koszt budowy 1 m ²
	Rata spłaty na 1 m ² (zł)	Koszt budowy 1 m ² (zł)	Kwota kredytu (tys. zł)	Wartość przedsięwzięcia (tys. zł)	Dopłaty do oprocentowania łącznie (tys. zł)	
dolnośląskie	6,63	2.935	6.215	11.300	3.428	7,63 zł / 3.375 zł
kujawsko-pomorskie	5,77	2.555	5.410	9.837	2.984	6,63 zł / 2.935 zł
lubelskie	5,84	2.585	5.474	9.952	3.019	6,71 zł / 2.970 zł
lubuskie	5,69	2.520	5.336	9.702	2.943	6,54 zł / 2.895 zł
łódzkie	5,86	2.595	5.495	9.991	3.031	6,74 zł / 2.980 zł
małopolskie	6,28	2.780	5.887	10.703	3.247	7,23 zł / 3.200 zł
mazowieckie	8,72	3.860	8.174	14.861	4.508	10,03 zł / 4.440 zł
opolskie	6,18	2.735	5.791	10.530	3.194	7,10 zł / 3.140 zł
podkarpackie	5,54	2.450	5.188	9.433	2.862	6,37 zł / 2.820 zł
podlaskie	5,90	2.610	5.527	10.049	3.048	6,79 zł / 3.005 zł
pomorskie	6,81	3.015	6.384	11.608	3.521	7,83 zł / 3.465 zł
śląskie	6,93	3.065	6.490	11.800	3.580	7,97 zł / 3.525 zł
świętokrzyskie	5,84	2.585	5.474	9.952	3.019	6,71 zł / 2.970 zł
warmińsko-mazurskie	5,56	2.460	5.209	9.471	2.873	6,40 zł / 2.830 zł
wielkopolskie	6,17	2.730	5.781	10.510	3.189	7,09 zł / 3.135 zł
zachodniopomorskie	6,20	2.745	5.812	10.568	3.206	7,13 zł / 3.155 zł

Zestawienie 2. Rynkowa stopa oprocentowania kredytu wynosi 6,5%

Stolica województwa	miesięczna rata spłaty kredytu przez inwestora w przeliczeniu na 1m ² powierzchni użytkowej finansowanych mieszkań społecznych na ustawowym poziomie 0,30% średniej arytmetycznej wartości wskaźników przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie ogłoszonych w okresie dwóch ostatnich lat					Maksymalna rata spłaty na 1 m ² i odpowiadający jej maksymalny koszt budowy 1 m ²
	Rata spłaty na 1 m ² (zł)	Koszt budowy 1 m ² (zł)	Kwota kredytu (tys. zł)	Wartość przedsięwzięcia (tys. zł)	Dopłaty do oprocentowania łącznie (tys. zł)	
dolnośląskie	9,48	4.305	9.116	16.574	4.689	10,90 zł / 4.950 zł
kujawsko-pomorskie	8,24	3.740	7.919	14.399	4.072	9,47 zł / 4.300 zł
lubelskie	8,34	3.788	8.021	14.583	4.124	9,59 zł / 4.355 zł
lubuskie	8,12	3.690	7.814	14.206	4.017	9,34 zł / 4.240 zł
łódzkie	8,37	3.800	8.046	14.630	4.137	9,63 zł / 4.375 zł
małopolskie	8,98	4.080	8.639	15.708	4.442	10,32 zł / 4.685 zł
mazowieckie	12,45	5.655	11.974	21.772	6.157	14,32 zł / 6.505 zł
opolskie	8,83	4.010	8.491	15.438	4.366	10,15 zł / 4.610 zł
podkarpackie	7,92	3.599	7.621	13.856	3.918	9,11 zł / 4.135 zł
podlaskie	8,44	3.835	8.121	14.765	4.175	9,70 zł / 4.405 zł
pomorskie	9,73	4.420	9.359	17.017	4.812	11,19 zł / 5.080 zł
śląskie	9,91	4.500	9.529	17.325	4.899	11,39 zł / 5.175 zł
świętokrzyskie	8,35	3.790	8.025	14.591	4.126	9,60 zł / 4.360 zł
warmińsko-mazurskie	7,95	3.610	7.644	13.898	3.930	9,14 zł / 4.150 zł
wielkopolskie	8,81	4.000	8.470	15.400	4.354	10,13 zł / 4.600 zł
zachodniopomorskie	8,85	4.020	8.512	15.477	4.377	10,18 zł / 4.625 zł
Miejscowości przyległe i były miasta wojewódzkie	miesięczna rata spłaty kredytu przez inwestora w przeliczeniu na 1m ² powierzchni użytkowej finansowanych mieszkań społecznych na ustawowym poziomie 0,30% średniej arytmetycznej wartości wskaźników przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie ogłoszonych w okresie dwóch ostatnich lat					Maksymalna rata spłaty na 1 m ² i odpowiadający jej maksymalny koszt budowy 1 m ²
	Rata spłaty na 1 m ² (zł)	Koszt budowy 1 m ² (zł)	Kwota kredytu (tys. zł)	Wartość przedsięwzięcia (tys. zł)	Dopłaty do oprocentowania łącznie (tys. zł)	
dolnośląskie	7,11	3.230	6.840	12.435	3.516	8,17 zł / 3.710 zł
kujawsko-pomorskie	6,18	2.805	5.940	10.799	3.054	7,11 zł / 3.230 zł
lubelskie	6,26	2.845	6.024	10.953	3.097	7,19 zł / 3.265 zł
lubuskie	6,09	2.765	5.855	10.645	3.010	7,01 zł / 3.185 zł
łódzkie	6,28	2.850	6.035	10.792	3.103	7,22 zł / 3.280 zł
małopolskie	6,73	3.055	6.469	11.762	3.326	7,74 zł / 3.515 zł
mazowieckie	9,34	4.240	8.978	16.324	4.616	10,74zł / 4.875 zł
opolskie	6,62	3.005	6.363	11.562	3.272	7,61zł / 3.455 zł
podkarpackie	5,94	2.700	5.717	10.395	2.939	6,83zł / 3.100 zł
podlaskie	6,33	2.875	6.088	11.069	3.130	7,28zł / 3.305 zł
pomorskie	7,30	3.315	7.020	12.763	3.609	8,39zł / 3.810 zł
śląskie	7,43	3.375	7.147	12.994	3.674	8,54zł / 3.880 zł
świętokrzyskie	6,26	2.845	6.024	10.953	3.097	7,20zł / 3.270 zł
warmińsko-mazurskie	5,96	2.700	5.717	10.395	2.939	6,85zł / 3.110 zł
wielkopolskie	6,61	3.000	6.352	11.550	3.266	7,60zł / 3.450 zł
zachodniopomorskie	6,64	3.015	6.384	11.608	3.282	7,64zł / 3.470 zł
Pozostałe gminy	miesięczna rata spłaty kredytu przez inwestora w przeliczeniu na 1m ² powierzchni użytkowej finansowanych mieszkań społecznych na ustawowym poziomie 0,30% średniej arytmetycznej wartości wskaźników przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie ogłoszonych w okresie dwóch ostatnich lat					Maksymalna rata spłaty na 1 m ² i odpowiadający jej maksymalny koszt budowy 1 m ²
	Rata spłaty na 1 m ² (zł)	Koszt budowy 1 m ² (zł)	Kwota kredytu (tys. zł)	Wartość przedsięwzięcia (tys. zł)	Dopłaty do oprocentowania łącznie (tys. zł)	
dolnośląskie	6,63	3.010	6.374	11.588	3.277	7,63 zł / 3.510 zł
kujawsko-pomorskie	5,77	2.620	5.548	10.087	2.852	6,63 zł / 3.030 zł
lubelskie	5,84	2.655	5.622	10.222	2.890	6,71 zł / 3.045 zł
lubuskie	5,69	2.585	5.474	9.952	2.814	6,54 zł / 2.970 zł
łódzkie	5,86	2.660	5.632	10.241	2.896	6,74 zł / 3.060 zł
małopolskie	6,28	2.850	6.035	10.972	3.103	7,23 zł / 3.285 zł
mazowieckie	8,72	3.960	8.385	15.246	4.311	10,03 zł / 4.555 zł
opolskie	6,18	2.805	5.940	10.799	3.054	7,10 zł / 3.225 zł
podkarpackie	5,54	2.515	5.325	9.683	2.738	6,37 zł / 2.895 zł
podlaskie	5,90	2.680	5.675	10.318	2.918	6,79 zł / 3.085 zł
pomorskie	6,81	3.095	6.554	11.916	3.369	7,83 zł / 3.555 zł
śląskie	6,93	3.145	6.660	12.108	3.424	7,97 zł / 3.620 zł
świętokrzyskie	5,84	2.655	5.622	10.222	2.890	6,71 zł / 3.045 zł
warmińsko-mazurskie	5,56	2.525	5.347	9.721	2.749	6,40 zł / 2.905 zł
wielkopolskie	6,17	2.800	5.929	10.780	3.048	7,09 zł / 3.220 zł
zachodniopomorskie	6,20	2.815	5.961	10.838	3.065	7,13 zł / 3.240 zł

Do porównań, których wyniki przedstawiają prezentowane powyżej zestawienia, przyjęto:

- przedsięwzięcie, którego przedmiotem jest 70 lokali mieszkalnych o przeciętnej powierzchni użytkowej lokalu równej 55 m²,

- kredyt finansuje 55% kosztów przedsięwzięcia przy okresie spłaty równym 30 lat,
- maksymalny poziom preferencji

W dwóch wariantach założono stopę procentową banku kredytującego na poziomie 7,0% (stopa referencyjna 2,8%, stopa preferencyjna 1,4%, okres stosowania dopłat 13 lat) oraz 6,5% (stopa referencyjna 2,6%, stopa preferencyjna 1,3%, okres stosowania dopłat 13 lat).

Zakłada się, że przez pierwsze trzy lata po roku wejścia w życie ustawy (zakładane z początkiem 2011 r.) kredyty udzielane będą przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Będzie to minimalny okres dostosowawczy, umożliwiający wprowadzenie rozwiązań systemowych, angażujących w proces finansowania społecznego budownictwa czynszowego bezpośrednio banki komercyjne. Począwszy od 2012 roku uzyskają one uprawnienie do udzielania preferencyjnych kredytów dla inwestorów budownictwa społecznego. Podstawą uczestnictwa w programie będzie stosowna umowa zawarta z Bankiem Gospodarstwa Krajowego. Wstępnie przewiduje się, że pierwszy rok uczestnictwa banków komercyjnych w nowym programie preferencyjnych kredytów finansujących społeczne budownictwo czynszowe będzie ostatnim rokiem udzielania kredytów w ramach rządowego programu „Rodzina na Swoim”.

Niewątpliwie kluczowymi elementami skutecznej realizacji programu będzie ukonstytuowanie systemu zapewniającego dostęp do długoterminowych środków finansujących społeczne budownictwo czynszowe, na warunkach oprocentowania akceptowalnych z punktu widzenia obciążeń budżetu państwa (zdolność generowania akcji kredytowej, rynkowy koszt kredytu). W tym celu przewiduje się, że niezbędnym uzupełnieniem programu preferencyjnych kredytów dla inwestorów budownictwa społecznego będą odpowiednio dostosowane instrumenty wsparcia, w formie instrumentów doręczeniowo-gwarancyjnych, jak również – uwzględniające te rozwiązania – zasady ograniczające maksymalny poziom rynkowej stopy po jakiej kredyty objęte dopłatami do oprocentowania będą oferowane na rynku.

Przewiduje się, że w przypadku początkowego okresu akcji kredytowej, prowadzonej bezpośrednio przez Bank Gospodarstwa Krajowego, umowa zawarta pomiędzy BGK i ministrem właściwym ds. finansów publicznych określi maksymalną wysokość rynkowej stopy oprocentowania kredytów udzielanych inwestorom budownictwa społecznego, jak również zasady na jakich wysokość rynkowej stopy oprocentowania kredytu będzie mogła ulegać zmianom w okresie trwania umowy kredytowej. Jednocześnie, w drodze nowelizacji *ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne*, wprowadzona zostanie możliwość udzielenia przez Radę Ministrów w imieniu Skarbu Państwa poręczeń spłaty zobowiązań Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek lub wyemitowanych obligacji, pod warunkiem przeznaczenia pozyskanych przez Bank środków na udzielanie preferencyjnych kredytów finansujących budownictwo społeczne na wynajem. Możliwość udzielenia poręczeń lub gwarancji zostałaby ograniczona do określonego horyzontu czasowego (w założeniach

połowa okresu prowadzonej akcji kredytowej, tj. koniec czerwca 2012 r.) i wymagałaby wniosku ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Gwarancje i poręczenia Skarbu Państwa udzielone z tytułu ww. zobowiązań Banku Gospodarstwa Krajowego byłyby zwolnione z opłat prowizyjnych. Po likwidacji Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, jako specjalnego funduszu utworzonego w BGK na podstawie ustawy, możliwość wprowadzenia stosownych rozwiązań wymaga ww. zmian ustawowych.

W zakresie docelowego modelu finansowania programu, tj. finansowania opierającego się na akcji kredytowej banków komercyjnych, zakłada się, że analogicznym uzupełnieniem przepisów ustawy będą: poręczenia i gwarancje udzielane przez BGK w ramach realizacji programu, rozporządzenie Ministra Finansów oraz postanowienia w umowie zawartej pomiędzy BGK i bankiem uczestniczącym.

Instrument 3: zwolnienie z podatku od osób prawnych товариств будownицтва społecznego

Proponuje się rozszerzyć podmiotowy katalog zwolnień z podatku dochodowego od osób prawnych (art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych) o товариства будownицтва społecznego.

Uzasadnienie

W obecnym stanie prawnym zwolnione z podatku dochodowego od osób prawnych są dochody spółdzielni mieszkaniowych, wspólnot mieszkaniowych, товариств будownицтва społecznego oraz samorządowych jednostek organizacyjnych prowadzących działalność w zakresie gospodarki mieszkaniowej uzyskane z gospodarki zasobami mieszkaniowymi - w części przeznaczonej na cele związane z utrzymaniem tych zasobów, z wyłączeniem dochodów uzyskanych z innej działalności gospodarczej niż gospodarka zasobami mieszkaniowymi (art. 17 pkt 44 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych).

Tak skonstruowany przepis spotyka się z dużą krytyką podmiotów prowadzących działalność w zakresie budownictwa społecznego, szczególnie товариств будownицтва społecznego, które uzupełniają przychody z gospodarowania mieszkaniem na wynajem przychodami z innych źródeł (zwłaszcza z wynajmu lokali użytkowych i zarządzania zasobami innych podmiotów). Najczęściej podnoszone uwagi dotyczą:

- ograniczenia możliwości inwestycyjnych товариств в zakresie budownictwa społecznego, ze względu na konieczność przekazywania budżetowi części dochodów;
- konieczności prowadzenia podwójnej rachunkowości, obejmującej z jednej strony działalność zwolnioną z podatku, z drugiej strony działalność opodatkowaną CIT,
- niejasności odpowiedniego przepisu ustawy, oraz niekonsekwentnych i rozbieżnych interpretacji organów podatkowych.

Na tę ostatnią kwestię zwróciła uwagę również Najwyższa Izba Kontroli²⁵, która wykazała, że towarzystwa budownictwa społecznego na terenie kraju uzyskiwały różne interpretacje upoważnionych organów podatkowych oraz orzeczeń sądowych w zakresie kwalifikacji dochodów jako dochodów wolnych od podatku. Wątpliwości budziły m.in. kwestie opodatkowania dochodów z tytułu umorzonego kredytu ze środków KFM oraz dochodów z czynszu za wynajem lokali mieszkalnych w części przeznaczonych na spłatę zaciągniętego na budowę kredytu.

Charakter towarzystw jako przedsiębiorstw działających w formule *not-for-profit* oraz ograniczenia wprowadzone w ustawie, dotyczące przeznaczenia ewentualnych całych dochodów na konkretnie określoną działalność misyjną (tworzenie zasobów mieszkań społecznych), uzasadniają wprowadzenie dodatkowego zwolnienia podatkowego obejmującego całość działalności tych podmiotów. Jest to również zgodne z jedną z rekomendacji Banku Światowego, postulującego wykorzystywanie możliwości związanej z finansowaniem „skrośnym” nowych inwestycji mieszkaniowych.

W związku z tym przewiduje się wprowadzenie dodatkowego zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) dostępnego jedynie dla towarzystw budownictwa społecznego. Ponieważ w proponowanych przepisach regulujących działalność TBS-ów proponuje się wprowadzenie zapisu przewidującego przeznaczenie całości dochodów uzyskiwanych przez spółki na działalność statutową, ograniczoną w swym przedmiocie do zasobu mieszkań społecznych, celowe jest wprowadzenie zwolnienia od podatku dochodowego od osób prawnych wszystkich dochodów towarzystw, niezależnie od źródeł ich uzyskania. Jest to istotne zwłaszcza w przypadku dochodów z wynajmu lokali użytkowych, mieszkań wynajmowanych na zasadach rynkowych (po wprowadzeniu proponowanych zmian brak ograniczeń w wysokości czynszu dla innych niż mieszkania społeczne lokale mieszkalnych w zasobach tbs), dochodów z zarządu budynkami niemieszkalnymi oraz proponowanych rozwiązań dotyczących przekształceń własnościowych w istniejących zasobach towarzystw, które łącznie powinny stanowić istotne źródło finansowania nowobudowanych mieszkań społecznych.

Instrument 4: preferencyjny kredyt mieszkaniowy na sfinansowanie partycypacji własnej lokatora, w ramach inwestycji realizowanej w formule SGM

Przepisy ustawy określają zasady stosowania dopłat do oprocentowania kredytów, udzielanych osobom fizycznym na sfinansowanie wkładu własnego pokrywającego część kosztów budowy mieszkania realizowanego w formule SGM (partycypacja lokatora). W założeniach proponuje się, aby przepisy określające proponowany instrument wsparcia zostały wprowadzone w drodze gruntownej nowelizacji ustawy z dnia 8 września 2006 r. o

²⁵ Informacja i wynikach kontroli funkcjonowania Towarzystw Budownictwa Społecznego, Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Bydgoszczy, Bydgoszcz marzec 2010 r., s. 43-44.

finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. Nr 183, poz. 1354 z późn. zm.), zasadniczo zmieniającej zakres podmiotowy i przedmiotowy programu „Rodzina na Swoim”. Tym samym, przy wykorzystaniu pozytywnie zweryfikowanej i w pełni implementowanej formuły dopłat do oprocentowania kredytów mieszkaniowych, nowy instrument wsparcia rynku własnościowego płynnie zastąpi obecny, podstawowy program polityki mieszkaniowej w ww. obszarze. W zakresie szczegółowych rozstrzygnięć zakłada się:

- wprowadzenie zmian w ustawie z początkiem 2013 r.²⁶;
- zmiana zakresu podmiotowego programu „Rodzina na Swoim” – ograniczenie zakresu kredytobiorców objętych wsparciem w formie dopłat do oprocentowania wyłącznie do gospodarstw domowych zaciągających kredyt mieszkaniowy udzielony w celu sfinansowania części lub całości partycypacji w kosztach budowy lokalu mieszkalnego, realizowanego w ramach formuły SGM (maksymalna partycypacja 50%);
- zmiana zasad określających adresowanie programu – podstawowym mechanizmem zapewniającym prawidłowe adresowanie wsparcia zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w formule SGM,
- brak bezpośrednio określonych ustawą kryteriów maksymalnej ceny mieszkania. Podstawowym warunkiem udzielenia kredytu z prawem do dopłat marża inwestora nie wyższa niż 10% kosztów budowy. Tym samym ograniczenie zakresu przedsięwzięć objętych wsparciem wyłącznie do budowy lokali mieszkalnych w formule SGM, w przypadku których podstawą przeniesienia na dotychczasowego najemcę prawa własności do lokalu mieszkalnego jest rozliczenie ostatecznej ceny ustalonej na poziomie nie wyższym niż 1,1 kosztów budowy, ustalonej zgodnie z przyjętymi regulacjami systemowymi;
- zwiększenie kryterium maksymalnej powierzchni mieszkania poprzez ustalenie go na jednolitym poziomie maksymalnym równym 85 m²;
- pozostawienie parametru powierzchni kalkulacyjnej, jako podstawy wymiaru dopłat, połączone z określeniem go na poziomie 60 m²;
- stosowanie dopłat przez okres 10 lat, nie dłużej jednak niż połowa wynikającego z umowy SGM okresu pomiędzy zawarciem umowy najmu i przeniesieniem prawa własności na lokatora (maksymalny okres stosowania dopłat wynosiłby 10 lat w przypadku, gdy wynikający z umowy zawartej w ramach SGM okres „wykupu” mieszkania przewiduje pełne rozliczenie spłat lokatora i przeniesienie prawa własności po 20 latach trwania umowy najmu);

²⁶ Obecnie przedmiotem równoległej do założeń inicjatywy legislacyjnej resortu infrastruktury jest projekt założeń do ustawy nowelizującej *ustawę o finansowym wsparciu rodzin...* zakładający, poza modyfikacją zakresu podmiotowego i przedmiotowego ustawy (jednoosobowe gospodarstwa domowe kredytobiorcą, ograniczenie kredytowania do rynku pierwotnego) oraz korektą parametrów cen mieszkań (obniżenie wysokości maksymalnej ceny/kosztów budowy mieszkania z 1,4 do 1,3 współczynnika do którego odwołuje się aktualna formuła ustawy, z równoległą korektą pozwalającą ustalić limit dla gmin przyległych do stolicy województwa oraz byłych miast wojewódzkich na poziomie wyższym od obecnego), określenie daty do której będą udzielane kredyty w obecnej formule na koniec 2012 roku.

- pozostawienie podstawowych ram realizacji programu co do zasady bez zmian (zasady określające uprawnione do udzielania kredytów instytucje finansowe, źródło finansowania dopłat, rola Banku Gospodarstwa Krajowego, zasady naliczania i przekazywania dopłat);
- w drodze nowelizacji ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1996 r. Nr 5, poz. 32 z późn. zm.) wprowadzenie rozwiązań umożliwiających wykorzystanie przez właściciela książki mieszkaniowej premii gwarancyjnej objętej refundacją z budżetu państwa na wkład własny (partycypację) w formule SGM.

Uzasadnienie

Proponowany instrument uzupełni zestaw instrumentów polityki mieszkaniowej w segmencie budownictwa społecznego, określając podstawową formę wsparcia gospodarstw domowych zaspokajających swoje potrzeby mieszkaniowe w formule SGM. Zakłada się jednocześnie, że instrument opierający się na nowym modelu stopniowego dochodzenia do własności mieszkaniowej w drodze wynajmu mieszkania po wprowadzeniu będzie podstawowym programem polityki mieszkaniowej adresowanym do gospodarstw domowych w obszarze mieszkań własnościowych, zastępując dotychczasowy, szeroko adresowany obecnie program dopłat do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o popularnej nazwie „Rodzina na Swoim” (w odrębnej inicjatywie legislacyjnej, będącej przedmiotem prac resortu infrastruktury i rozważanej w ramach prac Zespołu roboczego ds. monitorowania zadań wynikających z *Planu Stabilności i Rozwoju*, przewiduje się zamknięcie okresu przyjmowania wniosków o kredyty preferencyjne na dotychczasowych zasadach z dniem 31 grudnia 2012 r.).

W odróżnieniu od instrumentów wspierających powstawanie zasobu mieszkań społecznych, formuła SGM oraz korespondujący z nią instrument wsparcia będą z założenia adresowane do gospodarstw osiągających wyższe dochody niż lokatorzy mieszkań społecznych, ale nadal nie posiadających możliwości bezpośredniego zakupu mieszkania na rynku. W stosunku do dotychczasowych, zróżnicowanych form wsparcia budownictwa własnościowego, wprowadzanych w ramach polityki mieszkaniowej na przestrzeni ostatnich 20 lat, niewątpliwie nową cechą wyróżniającą zaproponowane rozwiązania jest warunek zastosowania pomocy z budżetu państwa wyłącznie do dedykowanego systemu podaży mieszkań. Oparcie instrumentu wsparcia na modelu SGM będzie tym samym istotnym elementem odpowiedniego adresowania programu, ograniczając pomoc publiczną wyłącznie do systemu wieloletniego dochodzenia do prawa własności lokalu mieszkalnego (rozłożony na lata okres „spłaty mieszkania”, brak wymogu jednorazowej zapłaty ceny) w segmencie mieszkań dostępnych cenowo (oparte na kosztach budowy rozliczenie wymagane do przeniesienia prawa własności do mieszkania).

W odróżnieniu od instrumentów wspierających tworzenie zasobu mieszkań społecznych, adresowanych bezpośrednio do inwestorów budownictwa społecznego, w przypadku wsparcia społecznego budownictwa własnościowego w formule SGM uprawnionymi do uzyskania pomocy byłiby indywidualni kredytobiorcy (lokatorzy i przyszli właściciele mieszkań) zaspokajający potrzeby mieszkaniowe w formule SGM. Kredyt preferencyjny objęty dopłatami do oprocentowania udzielony mógłby zostać wyłącznie na pokrycie części lub całości wkładu własnego lokatora, tj. partycypacji lokatora w kosztach budowy mieszkania. W przypadku wykorzystania kredytu na spłatę partycypacji ustalonej na maksymalnym poziomie wartość kredytu wynosiłaby nie więcej niż ok. 50% przypadających na dany lokal kosztów budowy. Zakłada się, że stosowne produkty kredytowe będą oferowane na rynku, za czym przemawiają oferowane już obecnie przez banki kredyty udzielane na sfinansowanie partycypacji w TBS (przy czym w przypadku partycypacji w TBS partycypant nie uzyskuje żadnych praw poza prawem wskazywania najemców /partycypacja osób trzecich/ lub prawem najmu /partycypacja własna/, zaś formuła SGM wiąże się z ekspektatywą prawa własności lokalu).

Przewiduje się, że podstawą prawną realizacji programu dopłat do oprocentowania kredytów mieszkaniowych z przeznaczeniem na partycypację w SGM będą przepisy *ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania...* (drugą możliwą formą wprowadzenia rozwiązań prawnych mogą być oczywiście wykorzystujące w całości schemat programu RnS przepisy projektowanej ustawy). Przy wprowadzeniu zmian zasad programu RnS wynikającą z niniejszych założeń do ustawy, proponowane podejście pozwoli wykorzystać sprawdzony i pozytywnie zweryfikowany instrument wsparcia, zapewniając dodatkowo (a) niższe koszty implementacji rozwiązań, (b) skrócenie okresu wdrożenia instrumentu wsparcia oraz (c) wykorzystanie obecnego potencjału instytucjonalno-prawnego programu RnS.

W stosunku do rozwiązań stanowiących obecnie podstawę realizacji programu RnS zakłada się, że podstawowe korekty dotyczyły będą zmiany obecnego zakresu przedmiotowego i podmiotowego *ustawy o finansowym wsparciu rodzin...* (jednoznaczne ograniczenie zakresu przedmiotowego do finansowania partycypacji w kosztach budowy lokalu mieszkalnego w ramach formuły SGM, brak obecnego ograniczenia zakresu uprawnionych kredytobiorców wyłącznie do rodzin w rozumieniu *ustawy o finansowym wsparciu...*) oraz zmianę kryteriów zapewniających adresowanie programu. W tym ostatnim przypadku, na co zwrócono już uwagę, pierwszym z mechanizmów prawidłowego adresowania wsparcia budżetowego będzie sam system podaży mieszkań w formule SGM. Ponadto ustawa określi warunek ograniczający „cenę mieszkania”, precyzując warunek maksymalnej marży inwestora na poziomie nie przekraczającym 10% kosztów budowy, oraz – poprzez proponowane rozwiązania dotyczące okresu stosowania dopłat – wpłynie na lepsze dostosowanie okresu wykupu mieszkania do możliwości dochodowych korzystających z programu gospodarstw domowych (maksymalizacja wsparcia przy co najmniej 20-letnim okresie „dochodzenia” do prawa własności). Równolegle do ww. zmian liberalizacji uległyby obecne ograniczenia

powierzchniowe. Proponuje się, aby maksymalna powierzchnia użytkowa finansowanego preferencyjnym kredytem mieszkania została określona na poziomie 85 m², zaś powierzchniowy parametr kalkulacji dopłat wynosił 60 m². Przyjęte w tym zakresie rozwiązania uzasadniają:

- a) docelowy charakter mieszkania (w odróżnieniu od dotychczasowego programu RnS, gdzie beneficjent zaciągał kredyt i kupował po cenie rynkowej lokal mieszkalny, mieszkanie „nabywane” na własność w długim cyklu trwania umowy najmu będzie dla gospodarstw domowych decydujących się na skorzystanie z tej szczególnej formy zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych najczęściej mieszkaniem docelowym);
- b) równoległa konieczność ponoszenia obciążeń czynszowych, związanych z obsługą przez lokatora proporcjonalnej części przypadających na lokal kosztów budowy poniesionych przez inwestora;
- c) znacznie niższa podstawa naliczenia dopłat (maksymalnie partycypacja w kosztach budowy na poziomie 50% kosztów).

Proponuje się, aby uzupełniającym rozwiązaniem o charakterze wsparcia finansowego adresowanego do lokatora było umożliwienie wykorzystania premii gwarancyjnej, przysługującej z tytułu likwidacji książeczki mieszkaniowej i objętej refundacją ze środków budżetu państwa, na partycypację lokatora w formule SGM. Proponowane w tym względzie rozwiązanie jest spójne z przepisami ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw, umożliwiającymi już obecnie otrzymanie premii z tytułu takich wydatków jak partycypacja w TBS lub wydatkowanie środków w ramach wkładu własnego przy zaciąganiu kredycie mieszkaniowym.

3. Przepisy upoważniające do wydania aktów normatywnych

(A) Rozporządzenie wykonawcze do projektowanej ustawy (1)

Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej określi, w drodze rozporządzenia:

- wymagania dotyczące lokali i budynków budowanych, przebudowywanych lub adaptowanych przy wykorzystaniu preferencyjnego kredytu w zakresie właściwości energetycznych budynków oraz wyposażenia technicznego budynków i mieszkań tak aby zapewnić racjonalne zużycie energii.

(B) Rozporządzenie wykonawcze do projektowanej ustawy (2)

Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej może określić, w drodze rozporządzenia:

- nowe wysokości – inne niż wskazane w ustawie – współczynnika określającego wysokość spłaty kredytu w wysokości czynszu płaconego przez najemcę w stosunku do średniej arytmetycznej ogłoszonych w okresie dwóch ostatnich lat wartości wskaźnika przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie w oparciu o który oblicza się wysokość stopy referencyjnej w przypadku inwestycji finansowanych przy wykorzystaniu preferencyjnego kredytu, tak aby zapewnić odpowiednie parametry kredytu uwzględniające zmiany uwarunkowań ekonomicznych.

(C) Rozporządzenie wykonawcze do projektowanej ustawy (3)

Minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej określi w drodze rozporządzenia:

- parametr stopy bazowej oprocentowania kredytów oferowanych przez banki,
- maksymalną wysokość marż banku,
- zasady na jakich wysokość rynkowej stopy oprocentowania kredytu może podlegać zmianom w okresie trwania umowy kredytowej, uwzględniając źródła z jakich finansowana będzie przez banki prowadzona akcja kredytowa, konkurencyjność oprocentowania kredytów oferowanych na cele mieszkaniowe oraz kredytów inwestycyjnych udzielnych jednostkom samorządu terytorialnego oraz warunki na jakich udzielane będą zabezpieczenia w formie gwarancji i poręczeń Banku Gospodarstwa Krajowego.

(D) Nowe rozporządzenie wykonawcze do ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych

Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej określi, w drodze rozporządzenia:

- szczegółowy tryb i terminy składania oraz rozpatrywania wniosków o udzielenie finansowego wsparcia, tak aby zapewnić możliwość rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia nie później niż 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku;
- zakres informacji, jakie powinien zawierać wniosek o udzielenie finansowego wsparcia, tak aby informacje te umożliwiały identyfikację wnioskodawcy oraz opisywały przedsięwzięcie w sposób pozwalający na przyznanie mu określonej liczby punktów w oparciu o kryteria określone w rozporządzeniu;
- wymagania w zakresie właściwości energetycznych budynków, w których mieszczą się mieszkania społeczne, na które udzielono finansowego wsparcia, tak aby zapewnić racjonalne zużycie energii;
- wymagania w zakresie minimalnych powierzchni oraz wyposażenia technicznego mieszkań pozyskanych przy udziale finansowego wsparcia, tak aby zapewnić lokatorom godne warunki zamieszkania;

- kryteria oceny wniosków o udzielenie finansowego wsparcia, tak aby zapewnić wybór przedsięwzięcia o najwyższej użyteczności społecznej i użytkowej oraz możliwie niskim koszcie jego realizacji oraz niskim koszcie eksploatacji tworzonych lokali;
- wzór formularza, rozliczenia, tak aby wymagany w formularzu zakres informacji obejmował w szczególności dane dotyczące zrealizowanego obiektu, informację o kosztach przedsięwzięcia i źródłach jego sfinansowania.

(E) Upoważnienie dla Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego

Prezes Głównego Urzędu Statystycznego ogłasza co pół roku w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w województwach, bez wypłaty z zysku lub nadwyżki bilansowej w spółdzielniach, z uwzględnieniem sfery budżetowej bez dodatkowych wynagrodzeń rocznych, bez przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska” i Telekomunikacja Polska – Spółka Akcyjna, w pierwszym i trzecim kwartale danego roku.

4. *Przepisy o odpowiedzialności karnej i karno-administracyjnej*

Brak.

5. *Przepisy przejściowe i dostosowujące*

Projektowana ustawa wprowadza nowy system funkcjonowania i wspierania przez państwo budownictwa społecznego. Jednak nie sposób abstrahować od faktu, że przez 15 lat funkcjonował dotychczasowy system opierający się na inwestycjach towarzystw budownictwa społecznego i spółdzielni mieszkaniowych. Zasób utworzony przez te podmioty stanowi ok. 90 tys. mieszkań, których gospodarowanie opierało się na dotychczasowych przepisach ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, ze szczególnym uwzględnieniem:

- rozdziału 4 „Towarzystwa budownictwa mieszkaniowego”,
- rozdziału 2a „Kredyty udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach realizacji programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego”,
- dawnego²⁷ Rozdziału 3 „Krajowy Fundusz Mieszkaniowy”.

²⁷ Rozdział został uchylony na podstawie ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 65, poz. 545). Pewne zapisy zostały jednak podtrzymane na podstawie przepisów przejściowych ww. ustawy

Prezentowane przepisy przejściowe dotyczą więc istniejącego zasobu wybudowanego ze wsparciem środków publicznych oraz podmiotów działających na zasadach określonych w dotychczasowych przepisach.

(A) Wyodrębnianie na własność mieszkań wybudowanych ze środków KFM/BGK

W stosunku do zasobu mieszkaniowego wybudowanego ze wsparciem środków publicznych (preferencyjnego kredytu udzielonego przez Krajowy Fundusz Mieszkaniowy lub Bank Gospodarstwa Krajowego) proponuje się zniesienie istniejącego od początku funkcjonowania programu zakazu wyodrębniania mieszkań na własność lub ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa do mieszkania. Projektowana ustawa powinna precyzyjnie określić mechanizm takiego wyodrębniania w przypadku towarzystw budownictwa społecznego. Przyczyni się to do większej transparentności procesu przekształcania mieszkań na własność i zapobiegnie ewentualnym nadużyciom. W odniesieniu do spółdzielni mieszkaniowych powinny obowiązywać przepisy ogólnie regulujące procedury przekształceń własnościowych zawarte w *ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 z późn. zm.)*.

Zakłada się, że proces sprzedaży mieszkań wybudowanych przez TBS-y powinien się cechować następującymi właściwościami:

- 1) o przystąpieniu do sprzedaży mieszkań wybudowanych ze środków KFM/BGK powinien decydować wyłącznie właściciel zasobu;
- 2) mieszkanie może być sprzedane jedynie najemcy, który jest jednocześnie partycypantem; jednocześnie partycypant powinien partycypować przynajmniej w 10% kosztów budowy mieszkania;
- 3) mieszkanie może być przeznaczone do sprzedaży po 10 latach od dnia oddania budynku do użytkowania;
- 4) cenę sprzedaży określa właściciel zasobu w oparciu o rynkową wartość mieszkania, ustalaną w oparciu o przepisy *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.)*²⁸, nie mniejszą jednak niż wartość wszelkich zobowiązań przypadających na dany lokal. Do kwoty zobowiązania, którego spłata w całości będzie warunkiem przekształcenia tytułu prawnego, dolicza się również nominalną kwotę umorzenia części kredytu, pomniejszoną o kwotę zapłaconego podatku dochodowego, w przypadkach mieszkań wybudowanych przy udziale kredytu objętego częściowym umorzeniem. Możliwość umorzenia 10% kredytu, w przypadku prawidłowego i terminowego zrealizowania i rozliczenia inwestycji, funkcjonowała w stosunku do przedsięwzięć, na które wnioski

²⁸ Zgodnie z art. 151. *ustawy o gospodarce nieruchomościami* wartość rynkową nieruchomości stanowi najbardziej prawdopodobna jej cena, możliwa do uzyskania na rynku, określona z uwzględnieniem cen transakcyjnych przy przyjęciu następujących założeń:

1) strony umowy były od siebie niezależne, nie działały w sytuacji przymusowej oraz miały stanowczy zamiar zawarcia umowy; 2) upłynął czas niezbędny do wyeksponowania nieruchomości na rynku i do wynegocjowania warunków umowy.

wstępne o kredyt składano w BGK do 2004 r. Kwota zwrotu umorzenia zasili środki Funduszu Dopłat;

- 5) zbywający będzie mógł udzielić bonifikaty od ceny sprzedaży. Bonifikata będzie miała charakter ogólny i zasady jej ustalania powinny być uregulowane w odpowiednich dokumentach spółki (umowa lub statut spółki);
- 6) przed zbyciem lokalu mieszkalnego właściciel powinien uregulować należność wynikającą z obowiązującej umowy partycypacji. Kwota wpłaconej partycypacji powinna zostać zwaloryzowana na warunkach obowiązujących obecnie w stosunku do waloryzacji kwoty partycypacji wpłacanej przez osoby fizyczne²⁹, z zastrzeżeniem, że w momencie wypłaty nie może być ona mniejsza od nominalnej wartości wpłaconej kwoty partycypacji;
- 7) środki uzyskane ze sprzedaży mieszkania w pierwszej kolejności przeznaczone będą na spłatę kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego w wysokości odpowiadającej udziałowi powierzchni zbywanego mieszkania w powierzchni zasobu mieszkaniowego finansowanego danym kredytem;
- 8) właściciele wykupionych lokali są obowiązani uczestniczyć w pokrywaniu kosztów związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości stanowiących mienie TBS-u, które są przeznaczone do wspólnego korzystania przez osoby zamieszkujące w określonych budynkach;
- 9) wspólnota mieszkaniowa może być utworzona na wniosek właścicieli posiadających większość udziałów w budynku lub po wyodrębnieniu na własność 100% mieszkań w danym budynku – wówczas zastosowanie będą miały przepisy ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r., nr 80, poz. 903 z późn. zm.). W stosunku do zasobów, w przypadku których nie będą miały zastosowania ww. przepisy, zarząd budynku (sprawowany przez TBS) będzie traktowany jako zarząd powierzony.

W przypadku spółdzielni mieszkaniowych finansujących ze środków KFM/BGK budowę mieszkań, do których lokatorzy posiadają spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, procedura sprzedaży mieszkań będzie oparta na zasadach określonych w art. 12 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Zgodnie z obowiązującymi regułami na pisemne żądanie członka, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielnia jest obowiązana zawrzeć z tym członkiem umowę przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez niego:

- spłaty przypadającej na ten lokal części zobowiązań spółdzielni związanych z budową (kosztów zadania inwestycyjnego w części przypadającej na jego lokal), w tym w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami, a jeżeli spółdzielnia skorzystała z pomocy uzyskanej ze środków publicznych lub z innych środków - spłaty przypadającej na ten lokal części umorzenia kredytu w kwocie podlegającej odprowadzeniu przez spółdzielnię do budżetu państwa;

²⁹ Zgodnie z art. 29a ust. 3 ustawy o niektórych formach (...), w dniu zwrotu kwota partycypacji powinna odpowiadać kwocie stanowiącej odsetek aktualnej wartości odtworzeniowej lokalu równy udziałowi wniesionej przez najemcę kwoty partycypacji w kosztach budowy lokalu.

- spłaty zadłużenia z tytułu opłat pokrywających koszty związane z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości w częściach przypadających na ich lokale oraz z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni.

Jednocześnie zostanie uchylony art. 12¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zgodnie z którym obecnie niedopuszczalne jest przeniesienie przez spółdzielnię na inną osobę własności lokalu mieszkalnego oraz ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w budynku wybudowanym z udziałem środków pochodzących z kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego lub w ramach realizacji rządowych programów popierania budownictwa mieszkaniowego.

Uzasadnienie

Zgodnie z przepisami obowiązującymi przed wejściem w życie ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw, lokale mieszkalne wybudowane przy wykorzystaniu kredytu z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego nie mogły być, pod rygorem nieważności, wyodrębnione na własność, a także nie mogło być do nich ustanowione spółdzielcze własnościowe prawo. Podobne regulacje obowiązują, na podstawie przepisów przejściowych, także w odniesieniu do lokali wybudowanych ze środków kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego po likwidacji KFM.³⁰

Powyższe zapisy miały zagwarantować, że zasób utworzony ze wsparciem środków publicznych pozostanie zasobem na wynajem, w założeniu elastycznym i rotacyjnym, służącym gospodarstwom domowym spełniającym ustawowe warunki ubiegania się o najem.

Problem umożliwienia wykupu mieszkań wiąże się przede wszystkim z wcześniej sygnalizowanym problemem udziału partycypantów w kosztach budowy tych lokali. Partycypantami w kosztach budowy mieszkań TBS-owskich mogły być osoby fizyczne, pracodawcy i osoby prawne (najczęściej samorządy gminne). Do 2004 r. szczegółowe kwestie dotyczące partycypacji nie były uregulowane w ustawie i wysokość partycypacji, sposób jej rozliczania oraz prawa i obowiązki partycypanta i inwestora były zawarte w umowie partycypacyjnej. Z tego względu zawierane wówczas umowy są bardzo niejednolite, a różnice mogą dotyczyć m.in.:

- zwrotu partycypacji, oraz trybu tego zwrotu – np. sposobu waloryzacji kwoty partycypacji;
- ograniczenia czasowego do wskazywania partycypanta – często prawo to wygasa po określonym w umowie terminie;

³⁰ Art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach (...)

- możliwości swobodnego cedowania praw i obowiązków wynikających z umowy partycypacyjnej.

Od 2004 r. *ustawa o niektórych formach (...)* odmiennie reguluje kwestie partycypacji pracodawców i osób prawnych oraz partycypacji osób fizycznych, które w obecnym stanie prawnym mogą być jednocześnie najemcami mieszkań, w powstaniu których partycypowały finansowo.³¹

Kwota partycypacji wpłacanych przez pracodawców i osoby prawne nie jest ograniczona przepisami ustawy. Podmioty te mogą również dokonywać cesji praw partycypacyjnych na rzecz wskazanych przez siebie najemców bez zgody właściciela zasobów.

Kwota partycypacji osób fizycznych w kosztach budowy lokalu mieszkalnego nie może przekroczyć 30%. Mimo poniesienia tych wydatków, prawo partycypanta ogranicza się tylko do wynajmu mieszkania i do zwrotu zwaloryzowanej kwoty partycypacji po zakończeniu okresu najmu.

Podobna sytuacja występuje w przypadku mieszkań wybudowanych ze środków KFM przez spółdzielnie mieszkaniowe i zamieszkanych na zasadach spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Spółdzielcy spłacając zobowiązania przypadające na lokale powiększają jednocześnie wkład mieszkaniowy. Teoretycznie możliwa jest sytuacja, że spółdzielcy spłacą 100% wartości mieszkania i nadal nie będą mieli prawa do przekształcenia go na własność.

Najemcy zamieszkujący w zasobach TBS od wielu lat w pismach kierowanych do Ministerstwa Infrastruktury wskazują na chęć zakupu wynajmowanego mieszkania. Badanie przeprowadzone przez Ministerstwo wykazało, że ok. 87% najemców zamieszkuje w TBS-ach na podstawie wpłaty partycypacji w kosztach budowy mieszkania. W ramach tej grupy można wyróżnić: najemców będących jednocześnie partycypantami (61,3%), najemców, za których partycypację wpłaciła osoba trzecia (15,2%), najemców, za których partycypację wpłaciła gmina (21,2%), najemców, za których partycypację wpłacił pracodawca (1,6%).

Powyższe badanie wykazało również, że 77% najemców poparło wprowadzenie prawnej możliwości wykupu mieszkań wybudowanych ze środków KFM. Większe kontrowersje kwestia sprzedaży mieszkań TBS-owskich dotychczasowym najemcom wzbudza wśród inwestorów i samorządy gminne. Idee umożliwienia wykupu przez najemców mieszkań poparło 49% ankietowanych TBS-ów oraz 46% gmin, na terenie których funkcjonują TBS-y. Jednocześnie, zarówno inwestorzy jak i samorządy poparliby ideę umożliwienia wykupu mieszkań wybudowanych ze środków KFM, jeżeli uzyskane w ten sposób środki wróciłyby do systemu finansowania budownictwa na wynajem i wspierały nowe inwestycje. Za tak sformułowaną opcją opowiedziało się 74% TBS-ów i 64% gmin.

³¹ Szczegółowe wyjaśnienia dotyczące stanu prawnego odnoszącego się do partycypacji w kosztach budowy zasobu TBS-owskiego wyjaśnione są w przypisie nr 8.

Uzasadnienie rozwiązań szczegółowych

Decyzja o przystąpieniu do sprzedaży

Zaproponowane w ustawie rozwiązania umożliwiają zaspokojenie żądań lokatorów, przy jednoczesnym zachowaniu naczelnej konstytucyjnej zasady ochrony własności i dopuszczalności wywłaszczania (art. 21, art. 64 Konstytucji RP). O wykupie będzie decydował prawny właściciel zasobu. Najemcy nie będą mieli prawa roszczenia o wykup mieszkań, stanowiących obecnie majątek spółek kapitałowych i będących zabezpieczeniem zaciągniętych zobowiązań (kredyt z KFM). Należy podkreślić, że podobne rozwiązania występują również w przypadku mieszkań znajdujących się w gminnym zasobie mieszkaniowym, gdzie najemcy nie mają roszczenia o zakup mieszkania, przysługuje im jedynie prawo pierwokupu.³²

Uprawnienie do wykupu

Uprawnienie do zakupu mieszkania wybudowanego ze środków KFM/BGK przez towarzystwa budownictwa społecznego będzie się wiązało z współuczestniczeniem w kosztach budowy danego lokalu. Dlatego prawo nabywcy do ubiegania się o wykup mieszkania będzie się wiązało z wpłatą, na podstawie odpowiedniej umowy z towarzystwem, kwotą partycypacji. Jednocześnie, w celu uniknięcia ewentualnych problemów społecznych wynikających z faktu, że w stanie prawnym obowiązującym do 2004 roku partycypant jedynie wskazywał najemcę, o nabycie lokalu będzie się mógł ubiegać tylko partycypant będący jednocześnie najemcą. W przypadku, gdy najemca nie jest jednocześnie partycypantem, w celu ubiegania się o zakup mieszkania musi nabyć w drodze cesji prawa i obowiązki wynikające z umowy partycypacyjnej.

Jednocześnie prawa do nabycia lokalu nie będą miały osoby, za których kwotę partycypacji wpłaciły samorządy gminne lub pracodawcy. Podmioty te powinny zachować swoje prawa wynikające z umów partycypacyjnych. Najczęściej prawa te dotyczą możliwości wskazywania nowego najemcy po zakończeniu przez poprzedniego lokatora okresu najmu i opróżnieniu lokalu.

Strukturę mieszkań w zasobach towarzystw budownictwa społecznego, uwzględniającą charakter partycypacji w kontekście proponowanych rozwiązań, przedstawia poniższe zestawienie.

³² Art. 34 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r., nr 261, poz. 2603 z późn. zm.)

Tabela 18. Uprawnienie do ubiegania się o wykup w zależności od sposobu finansowania kosztów budowy danego mieszkania

	Bez partycypacji	Partycypacja gminy	Partycypacja pracodawcy	Partycypacja os. trzecich	Partycypacja własna najemcy
Prawo do wykupu mieszkania	Brak	Brak	Po scedowaniu prawa na najemcę (10% partycypacji w kosztach)	Po scedowaniu prawa na najemcę (10% partycypacji w kosztach)	Tak, w przypadku kiedy partycypacja stanowi przynajmniej 10% udziału w kosztach inwestycji

W celu uniknięcia sytuacji, kiedy uprawnienie do ubiegania się o nabycie mieszkania przysługiwałoby osobom, które partycypowały w kosztach budowy mieszkań jedynie w minimalnym stopniu, przewiduje się wprowadzenie minimalnego progu w wysokości 10% udziału w kosztach budowy mieszkania. Wydaje się, że jest to pułap wystarczający aby partycypanci mogli mieć poczucie odpowiednio wysokiego udziału w kosztach budowy, uprawniającego do przyszłego ubiegania się o nabycie własności. Należy podkreślić, że według pierwszej wersji *ustawy o niektórych formach (...)*, umowa najmu mogła przewidywać obowiązek wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu, istniejących w dniu opróżnienia lokalu, w wysokości nie przekraczającej 10% wartości odtworzeniowej lokalu. Ustawodawca uznał, że kaucja w wysokości do 10% wartości odtworzeniowej lokalu może służyć zabezpieczeniu praw właściciela w przypadku ewentualnych należności wobec lokatora, bez przyznawania lokatorowi roszczeń co do późniejszego nabycia wynajmowanego mieszkania.

Okres oczekiwania na wykup

W projektowanej ustawie proponuje się wprowadzenie zasady, że towarzystwo budownictwa społecznego może wyodrębnić na własność mieszkanie wybudowane ze środków publicznych po upływie 10 lat od dnia oddania budynku do użytkowania. Należy podkreślić, że środki publiczne na wybudowanie mieszkań w ramach programu budownictwa społecznego były kierowane w celu zwiększenia liczby mieszkań na wynajem. Zasób na wynajem służy realizacji polityki mieszkaniowej władz centralnych (zwiększenie możliwości migracyjnych społeczeństwa w poszukiwaniu pracy) i władz samorządowych (zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób o średnich i niskich dochodach, prowadzenie polityki łańcucha przeprowadzek). Należy w związku z tym określić minimalny okres, w którym wybudowane ze wsparciem publicznym mieszkania służyłyby wyżej określonym celom.

Przyjęte rozwiązanie zapobiegnie również sytuacji, w której dochodziłoby do nieuczciwych praktyk polegających na uzyskiwaniu pomocy publicznej w celu budowy mieszkań służących realizacji społecznych celów polityki mieszkaniowej i ich natychmiastowe przekształcanie i sprzedaż na rynku z odpowiednim zyskiem.

Należy również zauważyć, że podobne rozwiązania funkcjonują obecnie w programie wspierania budownictwa socjalnego. W założeniu mają one zagwarantować przez określony czas niezmiennosć przeznaczenia lokali i pomieszczeń zrealizowanych przy pomocy finansowej państwa. Wprowadzono zatem generalny zakaz zbywania lub zmiany sposobu użytkowania lokali przed upływem 15 lat od dnia rozliczenia przedsięwzięcia. Naruszenie tej zasady sankcjonowane jest obowiązkiem zwrotu pomocy wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych. Po 10 latach od dnia rozliczenia przedsięwzięcia można jednak uniknąć konieczności zwrotu finansowego wsparcia odtwarzając zlikwidowany zasób w innym miejscu. Krótsze terminy, w jakich dopuszczalna jest zmiana przeznaczenia lokali mieszkalnych powstałych w ramach programu, tj. 5 lat oraz w każdym czasie, są możliwe tylko w przypadku zmiany statusu lokali w obrębie mieszkaniowego zasobu gminy.

Cena sprzedaży

W celu zapobieżenia nieuprawnionym korzyściom związanym z nabyciem mieszkania po istotnie niższej (od rynkowej) cenie i w celu zabezpieczenia interesów finansów publicznych (centralnych i samorządowych) mieszkania wybudowane ze środków KFM/BGK będą mogły być przeznaczone do sprzedaży po cenie rynkowej, ustalonej zgodnie z odpowiednimi przepisami *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Cena ustalona w ten sposób nie może być jednak niższa od kwoty przypadających na dany lokal zobowiązań. Głównym zobowiązaniem jest kredyt udzielony ze środków KFM/BGK. Do kwoty zobowiązania dolicza się również nominalną kwotę umorzenia części kredytu, pomniejszoną o kwotę zapłaconego podatku dochodowego, w przypadkach mieszkań wybudowanych przy udziale kredytu objętego częściowym umorzeniem. Kwota umorzenia powinna być rozliczona na dany lokal według proporcjonalnego udziału powierzchni danego lokalu w stosunku do powierzchni całego zasobu kredytowanego z danego kredytu udzielonego ze środków KFM.

Spłata kredytu udzielonego ze środków KFM będzie trafiała w całości do Banku Gospodarstwa Krajowego. Spłata umorzenia natomiast zasili konto Funduszu Dopłat i będzie służyła finansowaniu nowych inwestycji mających na celu tworzenie mieszkań społecznych.

Sprzedający będzie miał prawo udzielenia bonifikaty od ceny sprzedawanych mieszkań wyliczonej zgodnie z zasadami ustalonymi w *ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami*. Bonifikata będzie jednak musiała być ustalona zgodnie z ogólnymi zasadami określonymi w odpowiednich dokumentach spółki (umowie lub statucie). Pozwoli to uniknąć kontrowersyjnych ze społecznego punktu widzenia praktyk ustalania ceny w drodze indywidualnych negocjacji zasad bonifikat i pozwoli zapobiec ewentualnym nadużyciom.

Rozliczenie kwoty partycypacji

Przed zbyciem lokalu właściciel musi rozliczyć wszelkie zobowiązania, również te wynikające z zawartej umowy partycypacyjnej w kosztach budowy danego lokalu. W celu ujednolicenia zasad zwrotu kwoty partycypacji wprowadza się zasadę, że w dniu zwrotu kwota partycypacji powinna odpowiadać kwocie stanowiącej odsetek aktualnej wartości odtworzeniowej lokalu równy udziałowi wniesionej przez najemcę kwoty partycypacji w kosztach budowy lokalu, nie mniej jednak niż wartość nominalna wpłaconej partycypacji.

Konieczność spłaty kredytu

Zasoby objęte zakazem wykupu powstały z wykorzystaniem preferencyjnego kredytu udzielanego do końca maja 2009 r. ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, a po jego likwidacji z własnych środków Banku Gospodarstwa Krajowego. Towarzystwa budownictwa społecznego gospodarujące zasobami mieszkaniowymi na zasadach najmu są w większości dłużnikiem Banku Gospodarstwa Krajowego, który przejął na swoje konto wszelkie należności i zobowiązania KFM. Nieruchomości wybudowane ze środków KFM/BGK są zabezpieczeniem tych kredytów. Wyodrębnienie na własność poszczególnych mieszkań musiałoby być związane ze spłatą przypadających na te mieszkania należności kredytowych i decyzją Banku o wyłączeniu z hipoteki poszczególnych lokali. Dlatego decyzja o sprzedaży lokali najemcom-partycypantom powinna być poprzedzona uregulowaniem kredytu.

Zarządzanie zasobem

Regulacje dotyczące obowiązków nowego właściciela wynikających z użytkowania powierzchni wspólnych są zaprojektowane na wzór podobnych regulacji określonych w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych (art. 4 ust. 4, art. 24¹, art. 26. art. 27). Zaproponowane przepisy mają na celu umożliwienie płynnego przejścia z sytuacji, kiedy całym zasobem zarządza samodzielnie właściciel – czyli towarzystwo budownictwa społecznego, do sytuacji pełnego upodmiotowienia właścicieli zasobów w ramach wspólnoty mieszkaniowej. Ten zapis powinien również rozwiewać wątpliwości Banku Gospodarstwa Krajowego jako wierzyciela zabezpieczonego na nieruchomości. Zbyt wczesne ustanowienie wspólnoty mieszkaniowej w sytuacji, kiedy część nieruchomości będzie objęta kredytem może rodzić ryzyko, związane np. ze zbyt niskim funduszem remontowym niepozwalającym na zachowanie nieruchomości w odpowiednim stanie technicznym, co obniża jej wartość i tym samym również wartość zabezpieczenia kredytu.

(B) Prawa partycypantów

Partycypacje przed nowelizacją ustawy o niektórych formach (...) z 2004 r.

Tak jak wspomniano w poprzednim punkcie, do 2004 r. szczegółowe kwestie dotyczące praw i obowiązków partycypującego w kosztach budowy lokali TBS-owskich nie były uregulowane w ustawie. Wysokość partycypacji, sposób jej rozliczania oraz prawa i obowiązki partycypanta i inwestora były zawarte w umowie partycypacyjnej. Z tego względu zawierane wówczas umowy są bardzo niejednolite, a różnice mogą dotyczyć m.in.: zwrotu partycypacji, ograniczenia czasowego do wskazywania partycypanta – często prawo to wygasa po określonym w umowie terminie, możliwości swobodnego cedowania praw i obowiązków wynikających z umowy partycypacyjnej.

Projektowana ustawa wprowadzi generalną zasadę, że bez względu na szczegółowe zapisy umów partycypacyjnych, co do zasady towarzystwo w momencie zakończenia okresu najmu i opróżnienia lokalu przez dotychczasowego najemcę powinno zwrócić partycypantowi kwotę wynikającą z umowy partycypacyjnej. W dniu zwrotu kwota partycypacji powinna odpowiadać kwocie stanowiącej odsetek aktualnej wartości odtworzeniowej lokalu równy udziałowi wniesionej przez najemcę kwoty partycypacji w kosztach budowy lokalu. z zastrzeżeniem, że nie może być ona mniejsza od nominalnej wartości wpłaconej kwoty partycypacji.

Odzyskane w ten sposób mieszkanie towarzystwo może przeznaczyć na dalszy najem, po pobraniu kwoty partycypacji na zasadach określonych obecnie w art. 29 lub 29a ustawy o niektórych formach.

Partycypanci będą również mogli dokonywać, bez zgody towarzystwa, cesji praw i obowiązków wynikających z umów partycypacyjnych na rzecz wskazanych przez siebie najemców. Do najemców, którzy w ten sposób stawaliby się jednocześnie partycypantami, odnosząłyby się zasadniczo przepisy art. 29a ustawy o niektórych formach (...). Z zastrzeżeniem jednak, że kwota partycypacji może przekroczyć 30% kosztów budowy lokalu, jeżeli to wynika z wcześniej zawartej umowy partycypacyjnej.

Pozostałe prawa partycypanta wynikające z umowy partycypacyjnej, np. prawo do wskazywania nowego najemcy, zostają zachowane.

Towarzystwa budownictwa społecznego zostaną zobowiązane do przedstawienia stronom umowy partycypacyjnej w ciągu 1 roku od dnia wejścia w życie ustawy aneksów do umów wprowadzających powyższe ustalenia.

Partycypacja po nowelizacji ustawy o niektórych formach (...) z 2004 r.

W przypadku umów partycypacyjnych podpisanych w związku z inwestycjami, na które zaciągnięto kredyt z KFM/BGK na podstawie wniosków wstępnych składanych do BGK od 2005 roku (włącznie) obowiązują aktualne przepisy art. 29 i art. 29a ustawy o niektórych formach (...), z zastrzeżeniem, że kwota zwrotu partycypacji (o której mowa w art. 29a ust. 3) nie może być niższa niż nominalna kwota wpłaconej partycypacji.

Uzasadnienie

Umowy partycypacyjne zawierane przed nowelizacją ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. nr 213, poz. 2157) były bardzo niejednorodne i mogły zawierać zapisy, które ograniczają prawa osoby partycypującej w kosztach budowy mieszkań. Mogły np. nie zawierać zapisów gwarantujących zwrot zapłaconej kwoty w momencie zakończenia najmu przez wskazaną osobę. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w indywidualnych sprawach nakazywał TBS-om podpisywanie aneksów z partycypantami przewidujących zwrot zapłaconej partycypacji.

Ustawa wprowadza próbę uregulowania praw partycypantów w części dotyczącej odzyskiwania środków wyłożonych na etapie realizacji inwestycji mieszkaniowej. Proponowane zapisy wyrównują w tym zakresie prawa partycypantów, którzy podpisywali umowy w różnych okresach działalności programu budownictwa społecznego.

Druga ingerencja ustawy w zapisy umów partycypacyjnych zawartych na podstawie przepisów obowiązujących w stosunku do umów partycypacyjnych zawartych według stanu prawnego sprzed 2005 r., odnosi się do prawa partycypanta do cedowania uprawnień wynikających z umowy partycypacyjnej. Należy zwrócić uwagę, że w wielu przypadkach partycypant był stroną umowy partycypacyjnej jedynie w sensie formalnym, natomiast kwotę niezbędnego udziału w kosztach budowy wyłożył samodzielnie najemca. Wydaje się zatem uzasadnione, aby uregulować sytuację najemcy i partycypanta poprzez umożliwienie temu drugiemu swobodnego (bez konieczności uzyskiwania zgody towarzystwa) cedowania na rzecz najemców praw i obowiązków wynikających z umowy partycypacji.

Art. 509 Kodeksu cywilnego stanowi, że wierzyciel może bez zgody dłużnika przenieść wierzytelność na osobę trzecią (przelew), chyba że sprzeciwiałoby się to ustawie, zastrzeżeniu umownemu albo właściwości zobowiązania. Ponieważ ustawa nie regulowała kwestii cedowania praw wynikających z partycypacji, ewentualne zastrzeżenia dotyczące możliwości dokonywania cesji mogły się znaleźć w umowach partycypacyjnych. Towarzystwo mogło np. uzależniać zgodę na dokonanie cesji od swojej decyzji. Ponieważ brak takiej zgody może w pewnej perspektywie pozbawić część najemców możliwości ubiegania się o nabycie wynajmowanego mieszkania, wydaje się uzasadnione uregulowanie tych kwestii w ustawie na

wzór regulacji dotyczących przenoszenia praw i obowiązków wynikających z umów partycypacyjnych przez osoby prawne i pracodawców (art. 29 ust. 4 *ustawy o niektórych formach (...)*).

(C) Sposób ustalania czynszów

W stosunku do zasobu mieszkań wybudowanych przez towarzystwa budownictwa społecznego przed wejściem w życie projektowanej ustawy, stawki czynszu będą mogły być ustalane na dotychczas obowiązujących zasadach (określonych w art. 28 *ustawy o niektórych formach ...*)

Towarzystwo będzie mogło zrezygnować z ustalania czynszów na dotychczasowych zasadach. Wówczas zaczną funkcjonować rozwiązania dotyczące ustalania wysokości czynszów i trybu ich podwyższania określone dla całego zasobu mieszkań społecznych. Decyzja o ustaleniu nowych zasad określania stawek czynszu musi zapaść w stosunku przynajmniej do jednego budynku (nowymi zasadami objęte byłyby wszystkie lokale mieszkalne w tym budynku).

Ponadto, w odróżnieniu od obecnie obowiązujących rozwiązań (art. 28 ust. 1 *ustawy o niektórych formach ...*) stawki czynszu będą ustalane przez właściciela zasobu nie zaś przez zgromadzenie wspólników, walne zgromadzenie akcjonariuszy lub walne zgromadzenie.

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 28 ust. 1 *ustawy o niektórych formach (...)* stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w zasobach TBS są ustalane przez odpowiednie organy spółki w takiej wysokości, aby suma czynszów za najem wszystkich lokali eksploatowanych przez towarzystwo pozwalała na pokrycie kosztów eksploatacji remontów budynków oraz spłatę kredytu zaciągniętego na budowę. Jednocześnie, stawka czynszu nie może przekroczyć w skali roku 4% wartości odtworzeniowej lokalu (art. 28 ust. 2).

Powyższe zasady stanowią wyjątek od ogólnych warunków ustalania wysokości czynszu w lokalach mieszkalnych, określonych w *ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2005 r. nr 31, poz. 266 z późn. zm.)*. Przede wszystkim kalkulacja wysokości czynszu nie jest prowadzona na poziomie danej nieruchomości i mieszkania, lecz na poziomie towarzystwa. Wyłączone są również niektóre wiążące się z tą zasadą przepisy, m.in. dotyczące trybu podwyższania czynszów.

W stosunku do lokali mieszkalnych utworzonych przed dniem wejścia w życie nowych przepisów, proponuje się zasadniczo zachowanie większości obecnych reguł. Jest to związane

z postulatami towarzystw budownictwa społecznego, które wskazują na zalety związane z obecnym systemem, na przykład:

- możliwość łatwiejszego i mniej zbiurokratyzowanego bilansowania przychodów z kosztami (w tym kosztami obsługi kredytów z KFM),
- możliwość równomiernego rozkładania ciężarów czynszowych pomiędzy nieruchomości zrealizowane w różnych okresach (koszty budowy wzrastają w okresie ożywienia gospodarczego i maleją w okresie spowolnienia),
- możliwość finansowania remontów starszych zasobów z przychodów osiąganych dzięki wynajmowaniu lokali w nowszych budynkach.

Ponadto system ten jest bliższy uwarunkowaniom gospodarki rynkowej, w ramach których przedsiębiorstwa mogą elastycznie i samodzielnie kształtować swoją politykę przychodową i kosztową. Jednocześnie zapewnia ochronę lokatorów przed nadmiernymi podwyżkami stawek czynszowych w związku z obowiązywaniem maksymalnego pułapu 4% wartości odtworzeniowej. Jak pokazują przeprowadzone badania najczęściej czynsze obowiązujące w towarzystwach budownictwa społecznego nie sięgają tej wartości, najczęściej oscylując w granicach 3-3,5% wartości odtworzeniowej.

W stosunku do obecnego systemu przewiduje się dwie modyfikacje obecnego systemu:

- możliwość rezygnacji z ustalania stawek czynszu na dotychczasowych specjalnych zasadach i wybór zasad ogólnych określonych dla zasobu mieszkań społecznych,
- zmiana podmiotu określającego stawki czynszu.

W przypadku, kiedy czynsz w wysokości 4% wartości odtworzeniowej nie pozwala towarzystwu na pokrycie kosztów działalności towarzystwo będzie mogło zrezygnować z ustalania stawek czynszu na dotychczasowych zasadach i zdecydować się na określanie stawek według zasad ogólnych ustalonych dla społecznego zasobu czynszowego. Warunkiem możliwości takiej decyzji będzie objęcie nowymi regułami całej nieruchomości (wszystkich znajdujących się w niej lokali mieszkalnych będących własnością towarzystwa).

Ponadto proponuje się również, aby czynsz był ustalany – podobnie jak w przypadku innych lokali na wynajem³³ - przez właściciela. Jest to uzasadnione szczególnie w przypadku, kiedy towarzystwo zdecyduje się na przyjęcie nowego sposobu ustalania wysokości czynszu z uwzględnieniem konieczności kalkulacji kosztów i zobowiązań w stosunku do pojedynczych lokali. Wydaje się, że przedstawicielstwo udziałowców (najczęściej gmina) nie ma dostatecznej wiedzy umożliwiającej podejmowanie szczegółowych decyzji dotyczących kalkulacji czynszu w odniesieniu do poszczególnych lokali. Wiedzę tę posiada Zarząd towarzystwa, który jednocześnie podlega w tym względzie ogólnemu nadzorowi ze strony właścicieli – zgodnie z obowiązującym prawem i ustalonymi w spółkach regułami.

³³ Zgodnie z ustawą o ochronie praw lokatorów ...

(D) Specjalne obowiązki najemców związane z zamieszkiwaniem w zasobach TBS

W stosunku do lokatorów zamieszkujących mieszkania w товариствach budownictwa społecznego wybudowane do dnia wejścia w życie projektowanej ustawy, stosuje się dotychczasowe przepisy ustawy o niektórych formach (...) dotyczące:

- obowiązku składania товариству raz na 2 lata deklaracji o średnim miesięcznym dochodzie oraz obowiązku niezwłocznego informowania o uzyskaniu tytułu prawnego do innego mieszkania (art. 30 ust. 3 ustawy o niektórych formach (...)),
- obowiązku składania na żądanie товариства zaświadczenia właściwego miejscowo urzędu skarbowego o wysokości dochodów (art. 30 ust. 4),
- wypowiedzenia przez товариство umowy najmu bez zachowania terminu wypowiedzenia w razie złożenia przez najemcę w deklaracji o dochodach oświadczeń niezgodnych z prawdą (art. 30 ust. 5 pkt.1),
- obowiązku płacenia товариству miesięcznego odszkodowania za korzystanie lokalu w wysokości 200% czynszu miesięcznego w razie zamieszkiwania w lokalu bez tytułu prawnego (art. 30 ust. 5 pkt.1).

Jednocześnie zmienia się zasady reagowania товариств budownictwa społecznego w przypadku:

- niezłożenia przez najemcę deklaracji w terminie (art. 30 ust. 5 pkt. 2),
- wykazania w deklaracji dochodów przekraczających limity dochodowe (art. 30 ust. 5 pkt. 2),
- uzyskanie przez najemcy tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego w tej samej miejscowości (art. 30 ust. 6).

Obecnie w przypadku zaistnienia powyższych okoliczności товариство może wypowiedzieć umowę najmu w części dotyczącej czynszu (art. 30 ust. 5 pkt. 2). W takim przypadku nie obowiązuje górne ograniczenie wysokości stawek czynszowych (4% wartości odtworzeniowej).

Nowa ustawa zmodyfikuje powyższe regulacje przez wprowadzenie zasady obligatoryjnej (a nie fakultatywnej) reakcji товариства w przypadku zaistnienia wskazanych powyżej okoliczności.

Uzasadnienie

Nowa ustawa odmiennie – w stosunku do dotychczasowych przepisów dotyczących товариств budownictwa społecznego - reguluje kwestie kontrolowania i deklarowania dochodów najemców oraz ewentualnych sankcji za ich przekroczenie. Ze względu jednak na prawa nabyte najemców większość przepisów dotyczących mieszkańców istniejącego zasobu zostanie zachowana w niezmienionej formie.

Jedyną istotną modyfikacją jest wprowadzenie obowiązku podwyższania przez towarzystwa czynszów w przypadku przekroczenia przez najemców limitów dochodowych, uzyskania tytułu prawnego do innego mieszkania. Jest to związane z dążeniem do odpowiedniego adresowania wsparcia w zakresie budownictwa na wynajem. Obecnie towarzystwa budownictwa społecznego niechętnie stosują możliwość podwyższenia czynszu w przypadku przekroczenia przez najemców limitów dochodowych. Mimo, iż są to sporadyczne przypadki, powoduje to jednak sytuacje, kiedy w zasobach z założenia mających służyć realizacji celów społecznych (zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób o średnich i niskich dochodach) zamieszkują osoby o wysokich dochodach, umożliwiającym zaspokojenie indywidualnych potrzeb mieszkaniowych na rynku.

(E) Społeczny zasób mieszkaniowy

Generalnie przyjmuje się zasadę, że mieszkania wybudowane przez towarzystwa budownictwa społecznego na podstawie przepisów obowiązujących do dnia wejścia w życie nowej ustawy będą mogły być eksploatowane na dotychczasowych zasadach i nie wejdą automatycznie do zasobu mieszkań społecznych. Z czasem jednak coraz więcej mieszkań wybudowanych przez towarzystwa budownictwa społecznego będzie stawało się częścią społecznego zasobu mieszkaniowego, ze wszystkimi konsekwencjami dotyczącymi naboru najemców, ustalania wysokości czynszu (w przypadku, kiedy TBS zdecyduje się na nowy system ustalania czynszów), charakteru umowy najmu itd.

Przewiduje się, że status mieszkania społecznego uzyskają:

- lokale, które zostały opróżnione przez dotychczasowego najemcę i w stosunku do których nie ma roszczeń wynikających z zawartych umów partycypacyjnych zawartych z osobami trzecimi lub pracodawcami;
- lokale, opróżnione przez dotychczasowego najemcę, w stosunku do których prawo wskazania kolejnego najemcy, z tytułu zawartej umowy partycypacyjnej, posiada samorząd gminny.
- lokale, opróżnione przez dotychczasowego najemcę, w przypadku których na początkowym etapie inwestycyjnym nie nastąpiła wpłata partycypacji.

Uzasadnienie

Utworzenie dotychczasowego zasób mieszkań eksploatowanych przez towarzystwa budownictwa społecznego wiązało się najczęściej z wpłatą partycypacji w kosztach budowy. We wcześniejszej części założeń szczegółowo opisano istotę prawną i ekonomiczną partycypacji, ze zwróceniem uwagi na możliwość występowania różnorodnych sytuacji w zależności od daty podpisania umowy partycypacyjnej i podmiotu (osoby), która została partycypantem. Ogólną zasadą wynikającą z ustawy jest poszanowanie zawartych wcześniej

umów partycypacyjnych, z pewnymi niezbędnymi modyfikacjami wzmacniającymi prawa partycypanta. Z tego względu niemożliwe jest bezpośrednie i ogólne przeniesienie dotychczasowego zasobu mieszkań wybudowanych przez TBS-y do nowo określonego w ustawie zasobu mieszkań społecznych, ze wszystkimi wiążącymi się z tego tytułu konsekwencjami dotyczącymi np. sposobu rekrutacji najemców, reguł ustalania czynszów, regulacji trybu najmu itd.

W związku z powyższym zakłada się, że w przypadku mieszkań, w stosunku do których obowiązują umowy partycypacyjne, reguły wynikające z proponowanych przepisów ustawy nie będą stosowane. Mieszkania takie będą mogły być wynajmowane na nowych zasadach po opróżnieniu mieszkań przez dotychczasowych najemców i rozliczeniu umowy partycypacyjnej. Wówczas staną się częścią społecznego zasobu mieszkaniowego.

Wyjątek od tej ogólnej zasady będą stanowiły lokale, w stosunku do których nie było wpłaconej partycypacji oraz lokale, w stosunku do których partycypację wpłaciła gmina. W przypadku braku wpłaconej partycypacji nie zachodzi konieczność respektowania ewentualnych praw partycypanta, natomiast nadal obowiązuje umowa najmu zawarta na dotychczasowych zasadach. W związku z tym zakłada się, że do czasu zakończenia jej obowiązywania najemca powinien cieszyć się wszelkimi prawami wynikającymi z dotychczasowych przepisów (umowa na czas nieoznaczony, limity dochodowe, 4% ograniczenie czynszu itp.). Dopiero w momencie wygaśnięcia poprzedniej umowy najmu i opróżnieniu lokalu, mieszkanie trafia do zasobu mieszkań społecznych i gospodarowanie tym lokalem odbywa się na nowych zasadach.

Nieco odmienna sytuacja występuje w przypadku kiedy partycypacja została wpłacona przez gminę, która wyznaczyła pierwotnego najemcę. Podobnie jak w przypadku opisanym powyżej (lokalu wybudowanego bez partycypacji) obecny najemca powinien cieszyć się wszelkimi prawami wynikającymi z dotychczasowych przepisów. Jednak w sytuacji, gdy dotychczasowy najemca opróżni lokal, mieszkanie powinno być wynajmowane na nowych zasadach. Wprawdzie prawa gminy jako partycypanta zostaną ograniczone, jednak gmina nabywa w nowym systemie dodatkowe uprawnienia odnośnie określania grupy docelowej i trybu przyznawania uprawnienia do zawarcia umowy najmu. Mieszkanie, którego najmem dysponowała gmina jako partycypant, będzie teraz mogło być dysponowane przez gminę jako organ ustalający regulamin, w którym zostaną zawarte reguły dotyczące limitów dochodowych uprawniających do ubiegania się o najem, kryteria pierwszeństwa przy podpisywaniu umów najmu, wysokość maksymalnego czynszu (w przypadku przekroczenia limitów dochodowych) itp. Zapisy regulaminu będą wyrazem gminnej polityki mieszkaniowej, w części dotyczącej alokowania dostępnego zasobu. Podobnie jak obecnie wyrazem tej polityki są decyzje o wyznaczeniu najemcy w ramach obowiązującej umowy partycypacyjnej.

Ogólne schematy przypadków uwzględniających stan prawny obowiązujący w dniu podpisania umowy partycypacyjnej oraz podmiot będący partycypantem przedstawiono poniżej.

1) partycypacja osoby trzeciej lub pracodawcy - wariant bez cedowania (do 2004)

1. Osoba trzecia lub pracodawca wpłaciła partycypację
2. TBS podpisał umowę najmu (na czas oznaczony lub nieoznaczony); najemca spełnia warunki dochodowe z ustawy o niektórych formach
3. Czynsz jest ustalany przez właściciela
4. Najemca płaci czynsz w wysokości do 4% wartości odtworzeniowej
5. Lokator odchodzi i opróżnia lokal
6. Partycypant wskazuje nowego najemcę
7. Najemca spełnia dotychczasowe warunki dochodowe
8. Czynsz jest ustalany przez właściciela
9. Najemca płaci czynsz w wysokości do 4% wartości odtworzeniowej
10. Lokator odchodzi i opróżnia lokal
11. ...
- ...
- N. Wygasa umowa partycypacyjna (ewentualnie zostaje rozliczona w drodze dwustronnej umowy)
- N+1. Najemca opróżnia lokal
- N+2. Mieszkanie zyskuje status mieszkania społecznego
- N+3. Towarzystwo podpisuje nową umowę najmu na nowych zasadach
- ...

2) partycypacja osoby trzeciej lub pracodawcy - wariant z cedowaniem (do 2004)

- 1-4 jak wyżej
5. Partycypant ceduje swoje prawa na najemcę
6. Najemca-partycypant wchodzi w prawa i obowiązki określone w art. 29a ustawy o niektórych formach (nawet, jeżeli z umowy partycypacyjnej wynikają inne prawa i obowiązki), z wyjątkiem art. 29a ust. 2, zgodnie z którym kwota partycypacji nie może przekroczyć 30% kosztów budowy tego lokalu)
7. Lokator odchodzi i opróżnia lokal
8. Lokal wraca do zasobów TBS-u
9. TBS wynajmuje lokal pobierając partycypację od nowego najemcy w wysokości wypłaconej poprzedniemu najemcy
10. Nowy najemca-partycypant musi spełniać dotychczasowe kryteria dochodowe
11. Czynsz jest ustalany przez właściciela
12. Najemca płaci czynsz w wysokości do 4% wartości odtworzeniowej
13. Lokator odchodzi i opróżnia lokal

14. ...

...

N. Najemca opróżnia lokal

N+1. TBS nie pobiera partycypacji od nowego najemcy

N+2. Mieszkanie zyskuje status mieszkania społecznego

N+3. Towarzystwo podpisuje nową umowę najmu na nowych zasadach

...

3) partycypacja gminy

1. Gmina wpłaca partycypację
2. TBS podpisał umowę najmu (na czas oznaczony lub nieoznaczony); najemca wskazany przez gminę spełnia warunki dochodowe z ustawy o niektórych formach
3. Czynnosc jest ustalany przez właściciela
4. Najemca płaci czynsz do 4% wartości odtworzeniowej
5. Lokator odchodzi i opróżnia lokal
6. Mieszkanie zyskuje status mieszkania społecznego
7. Nowy najemca musi spełniać nowe kryteria dochodowe + inne kryteria ustalone w regulaminie gminy
8. Umowa najmu na czas określony, badanie dochodów, sankcje
9. Czynnosc pokrywa koszty
10. Czynnosc jest ustalany przez właściciela
11. Po zakończeniu umowy najmu, lokator – opróżnia lokal; jeżeli nadal spełnia kryteria dochodowe – zostaje na kolejną umowę najmu
- ...

4) partycypacja własna najemcy (wariant od 2005 r.)

1. Partycypant wpłaca partycypację
2. TBS podpisuje umowę najmu z partycypantem (na czas oznaczony lub nieoznaczony); najemca spełnia warunki dochodowe z ustawy o niektórych formach
3. Czynnosc jest ustalany przez właściciela
4. Najemca płaci czynsz w wysokości do 4% wartości odtworzeniowej
5. Lokator odchodzi i opróżnia lokal
6. Nowy partycypant-najemca wpłaca partycypację, stary partycypant-najemca ją odzyskuje
7. TBS podpisuje umowę najmu (na czas oznaczony lub nieoznaczony); najemca spełnia stare warunki dochodowe z ustawy o niektórych formach
- ...

N. Najemca opróżnia lokal

N+1. TBS nie pobiera partycypacji od nowego najemcy

N+2. Mieszkanie zyskuje status mieszkania społecznego

N+3. Towarzystwo podpisuje nową umowę najmu na nowych zasadach

...

5) *brak partycypacji*

1. TBS samodzielnie finansuje budowę
 2. TBS podpisuje umowę najmu (na czas oznaczony lub nieoznaczony); najemca spełnia warunki dochodowe z ustawy o niektórych formach
 3. Najemca płaci czynsz do 4% wartości odtworzeniowej
 4. Czynsz jest ustalany przez właściciela
 5. Lokator odchodzi i opróżnia lokal
 6. Mieszkanie zyskuje status mieszkania społecznego
- ...

6. ***Przepisy końcowe***

Ustawa wejdzie w życie w dniu 1 stycznia 2011 roku.

III. OCENA PRZEWIDYWANYCH SKUTKÓW SPOŁECZNO-GOSPODARCZYCH REGULACJI

1. Analiza wpływu projektowanej ustawy

(A) Wpływ na sektor finansów publicznych

1) Dofinansowanie nowych inwestycji ze środków Funduszu Dopłat

Wprowadzenie nowych regulacji nie będzie miało automatycznego wpływu na wydatki budżetu państwa. Środki kierowane z budżetu na nowe inwestycje w zakresie budownictwa społecznego będą każdorazowo zależały od woli ustawodawcy. Należy również pamiętać, że instrument polegający na bezpośrednim dotowaniu kosztów tworzenia nowych mieszkań społecznych będzie uzupełniony przez instrument polegający na dopłatach do oprocentowania kredytów, którego skutki będą oszacowane w dalszej części materiału.

Zgodnie z danymi Instytutu Rozwoju Miast obecne zapotrzebowanie na mieszkania społeczne (rozumiane przez Instytut jako zapotrzebowanie na mieszkania towarzystw budownictwa społecznego) wynosi ok. 90 tys. mieszkań. Wydaje się, że nowy system wsparcia budownictwa społecznego powinien również wygenerować środki na wsparcie zaspokojenia części zapotrzebowania na mieszkania komunalne. Przyjmując, że ogólne zapotrzebowanie

nie będzie wzrastać, w celu jego realizacji do 2020 r. należałoby budować, począwszy od 2011 r., ok. 10 tys. mieszkań społecznych rocznie. W analizie przyjęto, że 2,5 tys. mieszkań rocznie zostanie objęte instrumentem wsparcia w formie dotacji do kosztów, zaś pozostałe 7,5 tys. w formie dopłat do oprocentowania preferencyjnego kredytu.

Szacując przykładowy wpływ na budżet wynikający z rozszerzenia zakresu inwestycji wspieranych w formie grantów z Funduszu Dopłat o budownictwo społeczne przyjęto następujące założenia:

- liczba corocznie finansowanych mieszkań – 2500, z czego 2200 - nowe budownictwo i zakup, 300 – adaptacja i przebudowa,
- przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania – 50m²,
- przeciętny koszt budowy nowego mieszkania ustalony zostanie na poziomie kosztu budowy 1 metra kwadratowego powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego ustalanego przez Główny Urząd Statystyczny. W 2009 r. zgodnie z danymi GUS - przeciętny koszt budowy wynosił 3892 zł/m² (średnia arytmetyczna z danych za 4 kwartały). Przyjęto, że w kolejnych latach koszt będzie wzrastał corocznie o 3%,
- przeciętny koszt adaptacji i przebudowy będzie stanowić 70% kosztu budowy nowego mieszkania.

Przy tak przyjętych założeniach roczne zapotrzebowanie na środki z Funduszu Dopłat przedstawia poniższa tabela.

Tabela 19. Roczne zapotrzebowanie na środki z Funduszu Dopłat przy założonym dofinansowaniu tworzenia 2,5 tys. mieszkań rocznie

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2011-2020
Zapotrzebowanie na dotacje (mln zł)	154	158	163	168	173	178	183	189	195	200	1761

Obok wskazanego powyżej zapotrzebowania na środki budżetowe niezbędne do zasilenia Funduszu Dopłat, efektem wprowadzenia rozwiązań będzie również pozytywne oddziaływanie na sektor finansów publicznych, związane z wpływami do budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Należy mieć tu na uwadze przede wszystkim dodatkowe wpływy podatkowe wynikające z realizacji nowych inwestycji budowlanych, adaptacyjnych lub remontowych (VAT – sprzedaż usług i materiałów budowlanych, zakup wyposażenia; CIT – dochody firm wykonawczych; PIT – firmy wykonawcze i dochody osób zatrudnionych).

Poniżej ograniczono się jedynie do poglądowego określenia kwot wpływów z tytułu podatku VAT generowanych przez dofinansowane przedsięwzięcia, przy czym przyjęto, że 15% łącznej wartości tych przedsięwzięć jest podstawą dla określenia zawartych w tej kwocie wpływów VAT z tytułu zakupu materiałów budowlanych lub usług opodatkowanych wg

stawki 22%, zaś pozostała część kwoty (85%) jest podstawą dla określenia zawartych w niej wpływów z VAT z tytułu zakupu usług budowlano-remontowych wg stawki 7% (w znacznej części przypadków inwestor nie będzie stroną dokonującą zakupu materiałów, lecz będą one dostarczane w ramach realizowanej przez wykonawcę usługi budowlano-remontowej).

Uzyskane na podstawie przyjętych założeń kwotowe szacunki pozytywnego oddziaływania regulacji na sektor finansów publicznych w zestawieniu z wydatkami ponoszonymi z Funduszu Dopłat przedstawia poniższe zestawienie.

Tabela 20. Oddziaływanie instrumentu dotacji do kosztów budowy na sektor finansów publicznych – zestawienie poglądowe uwzględniające spodziewane wpływy z tytułu podatku VAT (mln zł)

	Przedsięwzięcia finansowane w okresie 2011-2020
(1) Wydatki z Funduszu Dopłat	1 761
(2) Szacunkowa kwota wpływów z tytułu VAT	528
Netto (2) – (1)	-1 233

2) Dopłata do odsetek od kredytów udzielanych inwestorom budownictwa społecznego

Zgodnie z zaznaczoną powyżej regułą, przyjęto, że w ramach instrumentu kredytowego finansowaniu będzie podlegać ok. 7,5 tys. mieszkań rocznie. Zapotrzebowanie na dopłaty do odsetek będzie pojawiało się stopniowo, wraz ze spłatą kredytu i będzie w dużym stopniu zależało od szeregu parametrów rynkowych i prawnych. Szacując przykładowy wpływ na budżet wynikający z konieczności dokonywania dopłat do odsetek od kredytów udzielonych przez BGK i banki komercyjne na wsparcie budownictwa społecznego przyjęto następujące założenia:

- liczba corocznie finansowanych mieszkań – 7500, z czego 6600 - nowe budownictwo i zakup, 900 – adaptacja i przebudowa,
- przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania – 50m²,
- przeciętny koszt budowy nowego mieszkania ustalony zostanie na poziomie kosztu budowy 1 metra kwadratowego powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego ustalanego przez Główny Urząd Statystyczny. W 2009 r. zgodnie z danymi GUS - przeciętny koszt budowy wynosił 3892 zł/m² (średnia arytmetyczna z danych za 4 kwartały). Przyjęto, że w kolejnych latach koszt będzie wzrastał corocznie o 3%, dla pierwszego roku realizacji inwestycji (2011 rok) przyjęty koszt budowy wynosi 4129 zł/m²,
- przeciętny koszt adaptacji i przebudowy będzie stanowić 70% kosztu budowy nowego mieszkania,
- rynkowa stopa procentowa zostanie określona w całym okresie spłaty w wysokości 6,8%,

- referencyjna stopa procentowa zostanie określona w całym okresie spłaty w najmniejszej możliwej wysokości również 0,4 stopy rynkowej, a więc na poziomie 2,72%; należy zaznaczyć, że przyjęto niezmiennosć stopy referencyjnej w całym okresie spłaty, w rzeczywistości można oczekiwać, że będzie ona rosła wraz z przeciętnymi wynagrodzeniami, co spowoduje faktycznie mniejsze zapotrzebowanie na dopłaty,
- preferencyjna stopa procentowa zostanie określona na poziomie 50% stopy referencyjnej, a więc w całym okresie spłaty będzie wynosiła 1,36%,
- kredyt zostanie udzielony na 30 lat,
- przeciętne LTV kredytów będzie wynosiło 60% w stosunku do kredytów na budowę mieszkania oraz 70% w stosunku do kredytów zaciągniętych na adaptację,
- dopłaty do odsetek w każdym roku będą udzielane począwszy od stycznia.

Przy tak przyjętych założeniach roczne zapotrzebowanie na środki z Funduszu Dopłat w latach 2011-2020 związane z udzielaniem dopłat do oprocentowania kredytów przedstawia poniższa tabela.

Tabela 21. Zapotrzebowanie w latach 2011-2020 na środki z Funduszu Dopłat przy założonym dofinansowaniu tworzenia 7,5 tys. mieszkań rocznie

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2011-2020
Zapotrzebowanie na dopłaty (mln zł)	49	97	145	193	240	287	333	379	424	468	2 613

Należy oczywiście zaznaczyć, że zapotrzebowanie na dopłaty z tytułu kredytów udzielonych w latach 2011-2020 wygaśnie dopiero w 2032 roku i będzie do tego roku generować wydatki budżetowe. Pokazuje to poniższa tabela.

Tabela 22. Zapotrzebowanie w latach 2021-2032 na środki z Funduszu Dopłat przy założonym dofinansowaniu tworzenia 7,5 tys. mieszkań rocznie w latach 2011-2020

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2021-2032
Zapotrzebowanie na dopłaty (mln zł)	447	425	403	357	312	268	226	184	145	106	69	34	2977

Aby lepiej zobrazować strumień niezbędnych dopłat do oprocentowania kredytów udzielonych na inwestycje budownictwa społecznego poniżej przedstawiono przykładowe zapotrzebowanie na dopłaty dla kredytów udzielonych w 2011 przy wszystkich założeniach określonych powyżej.

Tabela 23. Zapotrzebowanie na dopłaty do odsetek od kredytów udzielonych w 2011 roku

Rok	Zapotrzebowanie na dopłaty do odsetek (mln zł)
2011	48,6
2012	46,9
2013	45,1
2014	43,3
2015	41,4
2016	39,6
2017	37,7
2018	35,8
2019	33,8
2020	31,9
2021	29,9
2022	27,9
2023	25,8
2011-2023	487,6

Przy przyjętych założeniach wartość udzielonych kredytów w 2011 roku wyniesie 909 mln zł, przy wartości realizowanych inwestycji w wysokości 1 493 mln zł. Dopłaty będą wymagane przez 13 lat, następnie kredyt będzie spłacany po stopie rynkowej i nie będzie wymagał dalszych dopłat ze środków publicznych. Nominalna wartość dopłat do odsetek w całym okresie wyniesie 487,6 mln zł. Biorąc jednak pod uwagę zmianę wartości pieniądza w czasie, przyjmując jako czynnik dyskontujący stopę rynkową (6,8%), wartość bieżąca strumienia zapotrzebowania na odsetki wynosi 354,2 mln zł, co stanowi 38,9% wartości udzielonych kredytów i 23,7% wartości zrealizowanych inwestycji.

Zwiększenie efektów inwestycyjnych w budownictwie mieszkaniowym będzie miało również pozytywny wpływ na sektor finansów publicznych. Uwzględniając założenia i zastrzeżenia opisane w przypadku obliczania wpływów z tytułu podatku VAT będących konsekwencją wprowadzenia projektowanych rozwiązań dla instrumentu grantowego, poniżej przedstawiono wpływ netto projektowanych rozwiązań na budżet państwa w latach 2011-2020.

Tabela 24. Oddziaływanie instrumentu dopłat do odsetek od kredytów na sektor finansów publicznych – zestawienie poglądowe uwzględniające spodziewane wpływy z tytułu podatku VAT (mln zł)

	Przedsięwzięcia finansowane w okresie 2011-2020
(1) Wydatki z Funduszu Dopłat	2 613
(2) Szacunkowa kwota wpływów z tytułu VAT	1 583
Netto (2) – (1)	- 1 030

3) Dopłaty do odsetek od kredytów finansujących partycypację własną w ramach inwestycji SGM

Przyjęto, że w ramach instrumentu preferencyjnego kredytu mieszkaniowego na sfinansowanie partycypacji własnej lokatora finansowaniu będzie podlegać wielkość maksymalna partycypacji, tj. 50% kosztów budowy lokalu mieszkalnego wynajmowanego przez kredytobiorcę, powiększonych o marżę inwestora w wysokości 10%. Założono, że w roku 2013 udzielonych zostanie 4.000 kredytów objętych wsparciem w postaci dopłat, natomiast w latach kolejnych udzielonych zostanie 8.000 kredytów rocznie. Zapotrzebowanie na dopłaty do odsetek będzie pojawiało się stopniowo, wraz z postępującym wzrostem liczby udzielanych kredytów oraz z uwzględnieniem ewentualnego okresu karencji w spłacie kapitału tego rodzaju kredytów. Będzie także w dużym stopniu zależało od szeregu parametrów rynkowych.

Dokonując oszacowania wpływu ww. regulacji na wydatki z budżetu państwa wynikające z konieczności dokonywania ze środków FD dopłat do odsetek od kredytów udzielonych przez banki komercyjne, przyjęto następujące założenia:

- liczba udzielanych corocznie kredytów – 4.000 w 2013 r., za 8.000 rocznie w kolejnych latach,
- okres „wykupu” mieszkania w ramach SGM co najmniej 20 lat (tym samym maksymalny okres stosowania dopłat, tj. 10 lat),
- przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania na poziomie tzw. powierzchni bazowej, tj. na poziomie 60 m²,
- przeciętny koszt 1 m² powierzchni użytkowej na poziomie 1,1 wskaźnika ceny 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego oddanego do użytkowania, ustalanego przez Główny Urząd Statystyczny dla celów określonych w ustawie o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych z dnia 30 listopada 1995 r. (tekst jednolity z 2003 r. – Dz. U. Nr 119, poz. 1115 z późn. zm.). Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego w 2009 r. wskaźnik ceny 1 m² powierzchni użytkowej wynosił ok. 3.881 zł (średnia arytmetyczna z danych z 4 kwartałów). Przyjęto, że w kolejnych latach koszt będzie wzrastał corocznie o ok. 3% i dla pierwszego roku realizacji inwestycji (2013 rok) przyjęty koszt budowy będzie wynosił 4.804 zł/ m². Koszt powiększony o 10% marży inwestora będzie wynosił 5.285 zł/ m².
- stopa procentowa, wg której naliczane będą dopłaty do oprocentowania kredytów, tzw. stopa referencyjna, ustalona jako zmienna stopa procentowa, równa przeciętnej stopie WIBOR powiększonej o 2 punkty procentowe w całym okresie spłaty określona została na poziomie ok. 5,83%,
- kredyt preferencyjny zostanie udzielony przeciętnie na 25 lat,

- udział kredytu w wartości inwestycji (wielkość partycypacji) będzie się kształtował na maksymalnym dopuszczonym ustawą poziomie partycypacji tj. na poziomie 50% kosztów inwestycji,
- przy uwzględnieniu wysokości kosztu inwestycji wyznaczonego w określony powyżej sposób oraz wielkości udziału partycypacji przeciętna wartość kredytu preferencyjnego będzie się zawierać w przedziale od ok. 159 tys. w roku 2013 do ok. 195 tys. zł w roku 2020,
- dopłaty do odsetek stosowane będą przez okres 10 lat i w każdym roku będą udzielane od stycznia.

Przy tak przyjętych założeniach roczne zapotrzebowanie na środki z Funduszu Dopłat w latach 2013-2020 związane z udzielaniem dopłat do oprocentowania kredytów przedstawia poniższa tabela.

Tabela 25. Zapotrzebowanie na środki z Funduszu Dopłat z tytułu dopłat do kredytów preferencyjnych udzielonych w latach 2013-2020

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2013 -2020
Zapotrzebowanie na dopłaty (mln zł)	18	56	94	132	170	209	248	287	1.214

Należy zaznaczyć, że zapotrzebowanie na dopłaty do oprocentowania kredytów udzielnych w latach 2013-2020 wygaśnie dopiero w 2030 roku i do tego czasu będzie generować wydatki budżetowe. Wysokość zapotrzebowania na te dopłaty przedstawia poniższa tabela.

Tabela 26. Zapotrzebowanie na środki z Funduszu Dopłat z tytułu dopłat do kredytów preferencyjnych w latach 2021-2029

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2023 -2029
Zapotrzebowanie na dopłaty (mln zł)	280	273	251	215	179	143	107	71	35	1.555

Powyższe tabele przedstawiają sumaryczne zapotrzebowanie z tytułu dopłat do kredytów preferencyjnych udzielonych w przykładowym okresie do 2020 roku włącznie. Zapotrzebowanie z tytułu dopłat do kredytów udzielonych w jednym tylko roku, dla przykładu roku 2013 (przy uwzględnieniu wszystkich założeń określonych powyżej), kształtuje się następująco.

Tabela 27. Zapotrzebowanie na dopłaty do odsetek od kredytów preferencyjnych udzielonych w 2013 roku

Rok	Zapotrzebowanie na dopłaty do odsetek (min zł)
2013	18,3
2014	18,0
2015	17,6
2016	17,2
2017	16,8
2018	16,4
2019	15,9
2000	15,4
2021	14,9
2022	14,4
2013-2022	164,9

Oprócz przykładowo oszacowanych wydatków z tytułu dopłat opisany instrument będzie także wykazywał pozytywne oddziaływanie na sektor finansów publicznych, związane z wpływami do budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego – należy mieć na uwadze dodatkowe wpływy podatkowe wynikające z realizacji nowych inwestycji budowlanych (VAT – sprzedaż usług i materiałów budowlanych, zakup wyposażenia; CIT – dochody firm wykonawczych; PIT – firmy wykonawcze i dochody osób zatrudnionych).

Sporządzając szacunek wpływów do budżetu państwa ograniczono się jedynie do pogładowego określenia kwot wpływów z tytułu podatku VAT związanego z realizacją finansowanych przy udziale wsparcia przedsięwzięć, przy czym przyjęto, że 15% łącznej wartości tych przedsięwzięć jest podstawą dla określenia zawartych w tej kwocie wpływów VAT z tytułu zakupu materiałów budowlanych lub usług opodatkowanych wg stawki 22%, zaś pozostała część tej kwoty (85%) jest podstawą dla określenia zawartych w niej wpływów z VAT z tytułu zakupu usług budowlano-remontowych wg stawki 7% (w znacznej części przypadków inwestor nie będzie stroną dokonującą zakupu materiałów, lecz będą one dostarczane w ramach realizowanej przez wykonawcę usługi budowlano-remontowej).

Uzyskane na podstawie powyżej przyjętych założeń kwotowe szacunki pozytywnego oddziaływania omawianego instrumentu na sektor finansów publiczny w zestawieniu z wydatkami ponoszonymi z Funduszu Dopłat przedstawia poniższa tabela.

Tabela 28. Oddziaływanie instrumentu dopłat do odsetek od kredytów na sektor finansów publicznych - zestawienie poglądowe uwzględniające spodziewane wpływy z tytułu podatku VAT (mln zł)

	Przedsięwzięcia finansowane w okresie 2013-2022
(1) Wydatki z Funduszu Dopłat	1.214
(2) Szacunkowa kwota wpływów z tytułu VAT	1.760
Netto (2)-(1)	545

Biorąc pod uwagę wszystkie zaprezentowane instrumenty bezpośredniego wsparcia inwestycji realizowanych w celu tworzenia zasobu mieszkań społecznych, poniższe zestawienie pokazuje całłościowy wpływ proponowanych instrumentów na sektor finansów publicznych w latach 2010-2020.

Tabela 29. Wpływ proponowanych instrumentów finansowych na budżet państwa w latach 2011-2020 (mln zł)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2011- 2020
Dotacje do kosztów	154	158	163	168	173	178	183	189	195	200	1761
Dopłaty do odsetek (bud. społeczne)	49	97	145	193	240	287	333	379	424	468	2 613
Dopłaty do odsetek (SGM)	-	-	18	56	94	132	170	209	248	287	1 214
Suma wydatków budżetu	203	255	326	417	507	597	686	777	867	955	5 590
Wpływy z VAT (dotacje do kosztów)	46	47	49	50	52	53	55	57	58	60	528
Wpływy z VAT (dopłaty do odsetek, bud. społeczne)	138	142	146	151	155	160	165	170	175	180	1 583
Wpływy z VAT (dopłaty do odsetek, SGM)	-	-	105	216	222	229	236	243	250	258	1759
Suma dochodów budżetu	184	189	300	417	429	442	456	470	483	498	3870
Efekt dla finansów publicznych (netto)	-19	-66	-26	0	-78	-155	-230	-307	-384	-457	-1720

(B) Wpływ na rynek pracy

Projektowane regulacje będą miały pozytywny wpływ na rynek pracy. Wpływ ten będzie się wyrażał w dwóch obszarach:

- 1) wzrost liczby osób bezpośrednio zatrudnionych przy realizacji inwestycji mieszkaniowych mających na celu realizację mieszkań społecznych lub mieszkań

budowanych w ramach Społecznych Grup Mieszkaniowych; inwestycjom mieszkaniowym towarzyszy również wzrost zatrudnienia w sektorach powiązanych z mieszkalnictwem (wydobycie i produkcja materiałów budowlanych, produkcja artykułów wykończeniowych i wyposażenia wnętrz, handel wyrobami budowlanymi i artykułami wyposażenia wnętrz),

- 2) wzrost mobilności przestrzennej siły roboczej spowodowany większą dostępnością mieszkań na wynajem o regulowanym czynszu.

(C) Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorstw, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Projektowana ustawa będzie miała pozytywny wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorstw. Wpływ ten będzie się wyrażał przede wszystkim zwiększeniem możliwości inwestycyjnych i rozszerzeniem źródeł jej finansowania. Ponadto projektowane regulacje, uwzględniające aspekt energooszczędności, przyczynią się do zwiększenia efektywności energetycznej i zmniejszenia zużycia energii w przeliczeniu na mieszkanie.

Regulacje będą miały pozytywny wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw. Przede wszystkim umożliwią wielu podmiotom aktywizację działalności inwestycyjnej polegającej na budowie mieszkań na wynajem lub mieszkań na wynajem z wbudowaną ścieżką dochodzenia do własności. Pozytywne skutki będą dotyczyć:

- towarzystw budownictwa społecznego, jako inwestorów mieszkań społecznych i mieszkań budowanych w ramach SGM,
- gminnych osób prawnych i spółek prawa handlowego z udziałem gmin, jako inwestorów mieszkań społecznych;
- spółdzielni mieszkaniowych, jako inwestorów SGM,
- deweloperów, jako inwestorów SGM.

Pozytywne skutki wynikające ze zwiększonych inwestycji na rynku mieszkań na wynajem odczują również inne przedsiębiorstwa działające w branży:

- przedsiębiorstwa wydobywające surowce budowlane,
- producenci materiałów budowlanych,
- przedsiębiorstwa wykonawcze (przygotowanie gruntu, budowa, wykończenie wnętrz),
- producenci artykułów wyposażenia wnętrz,
- placówki prowadzące handel hurtowy i detaliczny ww. artykułami.

(D) Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Ustawa będzie miała pozytywny wpływ na sytuację i rozwój regionalny. Zaproponowane rozwiązania:

- umożliwią racjonalniejszą realizację polityki mieszkaniowej przez władze lokalne,

- rozszerzą źródła finansowania przedsięwzięć mieszkaniowych podejmowanych z inicjatywy władz lokalnych,
- ułatwią proces migracyjny w poszukiwaniu nowego miejsca zatrudnienia.

2. Wyniki przeprowadzonych konsultacji

Proces przygotowywania i konsultowania prezentowanych regulacji miał charakter wielowątkowy i był rozciągnięty w czasie. Zainteresowane środowiska mogły zgłaszać swoje propozycje na każdym etapie opracowywania założeń. Najważniejsze etapy opiniowania – przed formalnym przesłaniem prezentowanych założeń do konsultacji społecznych – obejmowały:

- 1) przeprowadzenie badań ankietowych pośród zainteresowanych środowisk branżowych. Badanie przeprowadzone w 2008 r. na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury obejmowały samorządy gminne, inwestorów i najemców;
- 2) projekt badawczy Banku Światowego, realizowany na przełomie 2008 i 2009 roku. W trakcie swoich misji eksperci Banku spotykali się i korespondowali z wieloma środowiskami współtworzącymi system budownictwa społecznego w Polsce (samorządy, inwestorzy, najemcy, administracja rządowa, banki – w tym BGK, instytucje finansowe, instytucje naukowe itd.). Efektem prac Banku był raport końcowy dotyczący oceny dotychczasowego systemu budownictwa społecznego, który w ostatecznej wersji trafił do Ministerstwa Infrastruktury w lipcu 2009 r.
- 3) proces opiniowania dokumentu pt. *„Kierunki reformy systemu budownictwa społecznego w Polsce – proponowane rozwiązania”* przyjętego przez kierownictwo MI w grudniu 2009 r. Zainteresowane podmioty mogły pisemnie zgłaszać swoje opinie do ww. materiału. Kulminacją tego etapu była konferencja zorganizowana w Ministerstwie w dniu 11 stycznia br., podczas której wszystkie strony mogły w swobodnej dyskusji przedstawić swoje stanowisko;
- 4) projekt niniejszych założeń zostanie przesłany do konsultacji społecznych obejmujących wszystkie zainteresowane środowiska samorządowe, naukowe, finansowe, a także inwestorów i najemców.