

Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Kazimierz Smoliński Sekretarz Stanu Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Edyta Łuczyńska – Department Mieszkalnictwa nr tel. 522-53-20, adres e-mail: edyta.luczynska@mib.gov.pl	Data sporządzenia 08.11.2016 r. Źródło: Inicjatywa własna Nr w wykazie prac UD66
---	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Poważnym problem społecznym wymagającym rozwiązania jest niski stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób realnie najuboższych wynikający z małej elastyczności w gospodarowaniu publicznym zasobem mieszkaniowym, deficytu lokali w zasobie oraz ograniczonych możliwości adekwatnego do potrzeb zaadresowania wsparcia, jakim jest uzyskanie lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Projekt odpowiada na potrzebę społeczną dostosowania zasad korzystania z publicznego zasobu mieszkań do potrzeb tych osób, które tego wsparcia rzeczywiście najbardziej potrzebują.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Rekomendowane rozwiązanie: poprawa istniejącego stanu rzeczy wymaga ograniczenia istniejących barier i stworzenia elastyczniejszych instrumentów regulacyjnych, które umożliwiłyby gminom racjonalniejsze gospodarowanie posiadanym zasobem mieszkaniowym, efektywniejsze zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób najbardziej potrzebujących i skrócenie kolejek osób oczekujących na przydział mieszkania.

Planowane narzędzie interwencji: opcja legislacyjna - nowelizacja ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Systemową odpowiedzią polityki mieszkaniowej na problem opisany w punkcie 1 jest stworzenie regulacji, które przyczynią się do poprawy stanu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób realnie najuboższych. Najistotniejsze zmiany ustawowe, które przyczynią się do osiągnięcia wskazanego celu:

1. wprowadzenie dla gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego obowiązku zawierania umów na czas oznaczony,
2. w odniesieniu do umów najmu zawieranych po wejściu w życie ustawy - oddanie do wyłącznej właściwości sądu orzekania o uprawnieniu do lokalu socjalnego,
3. wyeliminowanie automatyzmu w tzw. „dziedziczeniu” najmu mieszkań komunalnych (wstępowanie w najem po śmierci najemcy) - wprowadzenie w odniesieniu do lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego rozwiązań szczególnych w stosunku do przepisów Kodeksu cywilnego,
4. możliwość rozwiązania umowy najmu w sytuacji, gdy najemca posiada tytuł prawny do innego lokalu nie tylko w tej samej miejscowości, ale również i w miejscowości pobliskiej,
5. wprowadzenie dla osób ubiegających się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy obowiązku składania deklaracji o wysokości dochodów gospodarstwa domowego, oświadczenia o stanie majątkowym oraz oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości pod rygorem odpowiedzialności karnej,
6. wprowadzenie możliwości rozwiązania umowy najmu lokalu, z jednoczesnym zaoferowaniem lokalu zamiennego w sytuacji, gdy lokal zajmowany ma nieproporcjonalnie dużą powierzchnię w porównaniu do liczby zamieszkujących,
7. zmianę wysokości obowiązku odszkodowawczego osoby uprawnionej w wyroku eksmisyjnym do otrzymania lokalu socjalnego, związanego z zamieszkiwaniem w miejscu dotychczasowym bez tytułu prawnego do czasu wskazania lokalu socjalnego przez gminę,
8. zmianę art. 1046 § 4 ustawy - Kodeks postępowania cywilnego polegającą na wyeliminowaniu możliwości przeprowadzania eksmisji, o której mowa w tym przepisie, tj. poza sytuacją, gdy dłużnikowi nie przysługuje tymczasowe pomieszczenie, do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe. Oznacza to, że do czasu zapewnienia przez gminę tymczasowego pomieszczenia eksmisja będzie wstrzymana.

Oczekiwany efekt: zwiększenie efektywności zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób realnie najuboższych oraz znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej.

1. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Każdy kraj UE posiada własny system zarządzania zasobem mieszkań publicznych/społecznych, w tym również ustalania czynszów w tych zasobach. Większość krajów stosuje jednak zasadę, że stawki czynszu są odzwierciedleniem kosztu utrzymania lokali. W trakcie prac przeanalizowano system funkcjonujący m.in. we Francji, Niemczech, Szwecji, Holandii i Czechach.

Pozostałe dane zostały przedstawione w załączniku do Oceny Skutków Regulacji.

2. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
-------	----------	---------------	---------------

Gminy	2478	Dane Głównego Urzędu Statystycznego „Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2015 r.”	Zwiększenie elastyczności w gospodarowaniu i dysponowaniu mieszkaniowym zasobem gminy
Pozostałe jednostki samorządu terytorialnego (powiaty i województwa)	330 (powiaty - 314, województwa - 16)	Dane Głównego Urzędu Statystycznego „Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2015 r.”	Zwiększenie elastyczności w gospodarowaniu i dysponowaniu publicznym zasobem mieszkaniowym
Najemcy lokali komunalnych	Ok. 3 mln	Opracowanie Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa	Zwiększenie poziomu pomocy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób najuboższych
Osoby oczekujące na najem mieszkania komunalnego lub socjalnego	165 213 gospodarstw domowych (w tym 90 297 gospodarstw domowych oczekuje na lokale socjalne)	Dane Głównego Urzędu Statystycznego „Gospodarka mieszkaniowa w 2014 r.”	Skrócenie czasu oczekiwania na najem lokalu komunalnego lub socjalnego z gminy
Osoby podlegające eksmisji z lokalu mieszkalnego	Brak danych	Brak danych	W odniesieniu do umów najmu zawieranych po wejściu w życie ustawy dokonywanie oceny odnośnie do konieczności przyznania uprawnienia do lokalu socjalnego będzie leżeć we właściwości sądu, który orzekając o uprawnieniu do lokalu socjalnego uwzględnił będzie dotychczasowy sposób korzystania z lokalu oraz szczególną sytuację materialną i rodzinną
Osoby wstępujące w najem po śmierci najemcy	Brak danych	Brak danych	Brak możliwości wstępowania w stosunek najmu lokalu z mocy prawa

Projekt ustawy zostanie skierowany do uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji społecznych – (przy zachowaniu terminów ustawowych) – listopad 2016.

Omówienie wyników konsultacji społecznych zostanie przedstawione po ich zakończeniu.

Projekt ustawy zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, późn. zm.) oraz Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, zgodnie z § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979, z późn. zm.).

4. Wpływ na sektor finansów publicznych

[illegible]

[illegible]

Źródła finansowania	
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Wprowadzane zmiany legislacyjne mają zapewnić instrumentarium prawne pozwalające na efektywniejsze gospodarowanie publicznym zasobem mieszkaniowym i dysponowanie środkami finansowymi poprzez umożliwienie zaadresowania podejmowanych działań do osób realnie najbardziej potrzebujących. Celem projektowanych przepisów jest zrationalizowanie i zwiększenie efektywności zarówno dysponowania lokalami znajdującymi się w publicznym zasobie mieszkaniowym, jak i środkami finansowymi przeznaczanymi na szeroko pojęte zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Umożliwiona zostanie bardziej efektywna alokacja środków finansowych, jakimi będą dysponowały gminy, lepiej korespondująca z potrzebami obywateli i zapewniająca jednostkom samorządu terytorialnego większe możliwości zaspokajania tych potrzeb. Projektowane rozwiązania prawne nie będą rodziły bezpośrednich skutków finansowych dla budżetu państwa, natomiast będą oddziaływały na budżety samorządów gminnych. Projektowane rozwiązania prawne powiązane są systemowo i uzupełniają się. W wyniku projektowanej zmiany wysokości obowiązku odszkodowawczego osoby uprawnionej w wyroku eksmisyjnym do otrzymania lokalu socjalnego, związanego z zamieszkiwaniem w miejscu dotychczasowym bez tytułu prawnego do czasu wskazania lokalu socjalnego przez gminę, wzrosną wydatki samorządów gminnych na pokrycie właścicielowi różnicy pomiędzy opłatami ustalonymi przez właściciela a opłatami na poziomie czynszu socjalnego. Zwiększone wydatki gmin związane z niniejszą zmianą będą konsekwencją niewywiązywania się przez gminy z obowiązku terminowego dostarczania osobom uprawnionym lokali socjalnych. Niemniej jednak projektowane rozwiązania prawne umożliwiające elastyczniejsze dysponowanie zasobem gminy umożliwią gminie efektywniejsze zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób najbardziej potrzebujących i w efekcie spowodują skrócenie czasu oczekiwania na najem mieszkania socjalnego, co przełoży się na obniżenie wydatków samorządów gminnych przeznaczonych na wypłatę odszkodowań dla właścicieli z powodu niedostarczenia przez gminę lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku sądowego oraz na pokrycie różnicy pomiędzy opłatami ustalonymi przez właściciela a opłatami na poziomie czynszu socjalnego. Szczegółowe informacje na temat projektowanych rozwiązań prawnych oraz ich wpływu na budżety samorządów gminnych przedstawione zostały w załączniku do Oceny Skutków Regulacji.

5. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
	(dodaj/usuń)							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Nowe możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w docelowych grupach adresowania pomocy dla osób najuboższych, najbardziej potrzebujących mieszkania poprzez zwiększenie elastyczności w dysponowaniu publicznym zasobem mieszkaniowym.						
	(dodaj/usuń)							
Niemierzalne	(dodaj/usuń)							

		(dodaj/usuń)		
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		Wpływ na rodziny i gospodarstwa domowe został przedstawiony w załączniku do Oceny Skutków Regulacji.		
6. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu				
X nie dotyczy				
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).		☐ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy		
☐ zmniejszenie liczby dokumentów ☐ zmniejszenie liczby procedur ☐ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:		☐ zwiększenie liczby dokumentów ☐ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:		
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.		☐ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy		
Komentarz:				
7. Wpływ na rynek pracy				
Brak wpływu na rynek pracy				
8. Wpływ na pozostałe obszary				
☐ środowisko naturalne ☐ sytuacja i rozwój regionalny ☐ inne:		☐ demografia ☐ mienie państwowe		☐ informatyzacja ☐ zdrowie
Omówienie wpływu				
9. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego				
Planuje się, że proponowane rozwiązania wejdą w życie w pierwszym kwartale 2017 r.				
10. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?				
Do oceny skutków regulacji proponuje się następujące wskaźniki: • Terminowość oraz skuteczność realizacji spraw o opróżnienie lokali mieszkalnych na przestrzeni lat: a) odsetek spraw, które pozostały do wykonania na następny okres, b) średni czas trwania postępowania. • Liczba gospodarstw domowych oczekujących na mieszkanie komunalne lub socjalne, w tym oczekujących na mieszkanie socjalne w wyniku eksmisji na przestrzeni lat i na przykładzie wybranych miast. Ocena będzie możliwa po upływie 5 lat od wejścia w życie zmian.				
11. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)				
Opracowanie własne – analiza				

Analiza problemu

Liczba lokali znajdujących się w zasobach mieszkaniowych samorządów gminnych jest weryfikowana przez Główny Urząd Statystyczny przy okazji przeprowadzania Narodowego Spisu Powszechnego. Ostatnie dane odnoszą się do wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań, który odbył się w 2011 roku.

W okresach międzyspisowych podstawowym źródłem wiedzy o mieszkaniach gminnych jest coroczne opracowanie GUS pt. „Gospodarka mieszkaniowa”. Na podstawie informacji dotyczących budowy nowych mieszkań, mieszkań wyłączonych z eksploatacji i mieszkań sprywatyzowanych lub przekazanych innym podmiotom, GUS szacuje aktualną wielkość zasobu gminnego. Według danych GUS „Gospodarka mieszkaniowa w 2013 r.” w Polsce w roku 2013 znajdowało się 13 852 896 mieszkań, z czego 6,74% (934 863) stanowiły mieszkania należące do gmin. Lokale socjalne, przeznaczone dla osób najuboższych oraz osób eksmitowanych z innych zasobów, stanowią ok. 8,9% zasobów gminnych (83 200 lokali). W obliczu nadwyżki popytu na te mieszkania i tworzonych przez gminy list osób oczekujących na najem mieszkania komunalnego lub socjalnego, trudno mówić o stanie „dostępności” tych mieszkań. W praktyce mieszkanie opróżnione przez dotychczasowego najemcę jest od razu zajmowane przez jego następcę – automatycznie na podstawie przepisów prawa, bądź przez innego najemcę wskutek decyzji samorządu.

Zasób komunalny z roku na rok jest coraz mniejszy, w szczególności wskutek sprzedaży mieszkań dotychczasowym najemcom lub wskutek zwrotu budynków właścicielom, którzy utracili swoją własność po II wojnie światowej (reprivatyzacji).

Przyrost liczby nowych mieszkań jest bardzo niewielki. Według danych Instytutu Rozwoju Miast „Informacje o mieszkalnictwie – wyniki monitoringu za 2014 rok” w latach 2010-2014 gminy wybudowały 12,8 tys. nowych mieszkań, czyli ok. 2,5 tys. rocznie. Oznacza to, że na jedną gminę przypada rocznie 1 wybudowane mieszkanie.

Na podstawie analizy danych statystycznych GUS i wyników badania ankietowego za 2011 r. przeprowadzonego w 2012 r. przez Departament Mieszkalnictwa byłego Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w wybranych gminach można zaobserwować następujące tendencje:

- Liczba lokali w gminnym zasobie mieszkaniowym zmniejszyła się pomiędzy 2009 i 2011 rokiem o ok. 7,1%. Oznacza to, że w 2011 roku gminy posiadały w sumie ok. 1 090 tys. mieszkań. Natomiast według danych GUS „Gospodarka mieszkaniowa w 2011 i 2013 r.” liczba lokali w gminnym zasobie mieszkaniowym zmniejszyła się pomiędzy 2011 i 2013 rokiem o ok. 1423 %. Oznacza to, że w 2013 roku gminy posiadały w sumie 934,9 tys. mieszkań. Liczba lokali w gminnym zasobie mieszkaniowym pomiędzy 2013 i 2015 rokiem zmniejszyła się o ok. 5,16 % (według danych GUS „Gospodarka mieszkaniowa w 2015 r.” gminy posiadały w sumie 886,7 tys. mieszkań).
- Zapotrzebowanie na mieszkania gminne jest względnie stałe i według danych oszacowanych przez GUS „Gospodarka mieszkaniowa w 2014 r.” wynosiło 165 213 gospodarstw domowych oczekujących w 2014 r. na najem mieszkania od gminy. Zmienia się jednak struktura tego zapotrzebowania. Maleje liczba osób oczekujących na wynajem mieszkania na czas nieoznaczony (tzw. mieszkania komunalne) i jednocześnie rośnie liczba oczekujących na najem mieszkania socjalnego, co dotyczy przede wszystkim osób eksmitowanych z poprzednich zasobów. W 2014 r. na mieszkania komunalne oczekiwało 74 916 gospodarstw domowych, zaś na mieszkania socjalne oczekiwało 90 297 gospodarstw domowych, w tym w ramach realizacji wyroków eksmisyjnych na mieszkanie socjalne oczekiwało 59 176 gospodarstw domowych.
- Rocznie rotacja w zasobach mieszkaniowych gmin dotyczy ok. 3% wszystkich lokali. Najczęściej dotyczy to osób wstępujących w umowę najmu po śmierci głównego lokatora (ok. 30% przypadków w 2011 roku), osób z listy oczekujących na najem lokalu na czas

nieoznaczony (ok. 30% przypadków) i osób eksmitowanych z innych zasobów (ok. 24% przypadków). Natomiast w 2013 r. według danych GUS „Gospodarka mieszkaniowa w 2013 r.” roczna rotacja lokatorów w zasobach mieszkaniowych gmin w przypadku zmiany lokatorów dotyczyła 2,79% wszystkich lokali.

Zapotrzebowanie na lokale znajdujące się w gminnym zasobie mieszkaniowym utrzymuje się od kilku lat na relatywnie stałym poziomie (według danych GUS „Gospodarka mieszkaniowa w 2014 r.” na przyznanie lokalu od gminy w 2014 r. oczekuje 165 213 gospodarstw domowych). Notuje się dość szybkie zwiększanie popytu na lokale socjalne, w szczególności związane z realizacją wyroków eksmisyjnych (w 2014 r. gospodarstwa domowe oczekujące na najem lokalu socjalnego stanowiły ok. 54,65 % wszystkich oczekujących na mieszkania w gminach). Mimo znacznego deficytu lokali w tym zasobie realizacja nowego budownictwa mieszkaniowego w gminach od początku transformacji ustrojowej utrzymuje się na bardzo niskim poziomie.

Przyczyną **zmniejszania zasobu mieszkań komunalnych** jest ich **prywatyzacja na rzecz dotychczasowych najemców oraz zwrot budynków właścicielom wywłaszczonym w okresie powojennym**. Należy podkreślić, że w Polsce nie wprowadzono powszechnego prawa do wykupu mieszkań komunalnych i **decyzja w tym zakresie należy do poszczególnych samorządów**. Mieszkania są sprzedawane przy zastosowaniu **dużych bonifikat**, sięgających przeciętnie ok. 87% wartości lokali.

Mieszkania gminne, w tym lokale socjalne (w tys. szt.)

	2005	2007	2009	2011*	2013	2015
Mieszkania gminne	1 248,8	1 156,8	1 063,8	1 090,0	934,9	886,7
- w tym lokale socjalne	49,8	57,0	61,4	74,7	83,2	91,7
Udział lokali socjalnych w zasobach gminnych (%)	4,0%	4,9%	5,8%	6,9%	8,9%	10,34%

Źródło: Opracowanie GUS – „Gospodarka Mieszkaniowa” – badanie sprawozdawcze dotyczące stanu ilościowego zasobów mieszkaniowych należących do gmin prowadzone jest w cyklu dwuletnim.

*Dane z Narodowego Spisu Powszechnego przeprowadzonego w 2011 r. – odmienna metoda prowadzenia badań może prowadzić do różnic pomiędzy bieżącymi danymi sprawozdawczymi i danymi spisowymi.

Nie sposób natomiast oszacować zapotrzebowania na lokale zamienne. W świetle przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016r. poz.1610.), lokale zamienne stanowią ekwiwalent lokali dotychczas zajmowanych przez lokatorów, a konieczność ich wskazania przez właściciela występuje w sytuacji, gdy:

- lokator skorzysta z uprawnienia powstającego w wyniku wypowiedzenia umowy dającej tytuł do lokalu (art. 11 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 11 ust. 9 i art. 32; art. 11 ust. 4; art. 21 ust. 4),
- lokator musi opróżnić lokal na okres koniecznej naprawy, przy czym dotychczasowy stosunek prawny pomiędzy właścicielem a lokatorem zostaje utrzymany w mocy (art. 10 ust. 4).

Ponadto wskazanie przez właściciela lokalu zamiennego odpowiadającego określonym przez ustawę wymaganiom uzależnione jest od standardu lokalu dotychczas zajmowanego przez lokatora, bowiem stosownie do art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy, przez lokal zamienny należy rozumieć lokal znajdujący się w tej samej miejscowości, w której jest położony lokal dotychczasowy, wyposażony w co najmniej takie urządzenia techniczne, w jakie był wyposażony lokal używany dotychczas, o powierzchni pokoi jak w lokalu dotychczas używanym; warunek ten uznaje się za spełniony, jeżeli na członka

gospodarstwa domowego przypada 10 m² powierzchni łącznej pokoi, a w wypadku gospodarstwa jednoosobowego – 20 m² tej powierzchni.

Z uwagi na przedstawioną konstrukcję realizacji prawa do lokali zamiennych i wymogów, jakie muszą spełniać te lokale, nie jest możliwe przedstawienie wiarygodnych danych dotyczących liczby najemców i osób uprawnionych do najmu lokali zamiennych ani liczby tych lokali.

Cele regulacji i rozwiązania

Projekt jest próbą rozwiązania poważnego problemu społecznego, jakim jest niski stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób realnie najuboższych wynikający z małej elastyczności w gospodarowaniu publicznym zasobem mieszkaniowym, deficytu lokali w zasobie oraz ograniczonych możliwości adekwatnego do potrzeb zaadresowania wsparcia.

Poprawa istniejącego stanu rzeczy wymaga ograniczenia istniejących barier i stworzenia elastyczniejszych instrumentów regulacyjnych, które umożliwiłyby gminom racjonalne gospodarowanie posiadanym zasobem mieszkaniowym, efektywniejsze kierowanie wsparcia finansowego do osób najbardziej potrzebujących i skrócenie kolejek osób oczekujących na przydział mieszkania.

Skutki regulacji

Celem wprowadzenia projektowanych zmian jest zwiększenie efektywności zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób realnie najuboższych oraz znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, w efekcie czego nastąpi zmniejszenie deficytu lokali przeznaczonych dla tych osób oraz zwiększenie elastyczności w dysponowaniu publicznym zasobem mieszkaniowym poprzez uruchomienie tzw. „łańcucha przewodników”. Na osiągnięcie wskazanego celu powinny przełożyć się przede wszystkim następujące rozwiązania:

- Wprowadzenie dla gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego obowiązku zawierania umów na czas oznaczony, nie krótszy niż rok i nie dłuższy niż 5 lat. Obecnie umowa o odpłatne używanie lokalu musi być zawarta na czas nieoznaczony, z wyjątkiem lokalu socjalnego, lokalu związanego ze stosunkiem pracy oraz sytuacji, gdy zawarcia umowy na czas oznaczony żąda sam lokator, co wyłącza weryfikację sytuacji materialnej lokatorów. Oszacowanie dokładnych efektów ilościowych tej zmiany jest niemożliwe, zależy bowiem ona od takich czynników jak wprowadzone przez gminy kryteria uprawniające do najmu lub przedłużenia lokalu komunalnego oraz przewidywanych przyszłych dochodów gospodarstwa domowego najemcy.

- W odniesieniu do umów najmu zawieranych po wejściu w życie ustawy - oddanie do wyłącznej właściwości sądu orzekania o uprawnieniach do zawarcia najmu socjalnego lokalu. Obecnie sąd ma obowiązek przyznać prawo do lokalu socjalnego: kobiecie w ciąży, małoletniemu, niepełnosprawnemu lub ubezwłasnowolnionemu oraz sprawującemu nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkalemu, obłożnie chorym, emerytom i rencistom spełniającym kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej, osobom posiadającym status bezrobotnego, osobom spełniającym przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały. Tak bezwzględnie sformułowany katalog nie pozwala na dokonanie przez sąd oceny czy przyznanie prawa do lokalu socjalnego jest rzeczywiście uzasadnione. Ze względu na brak statystyk dotyczących udziału w grupie uprawnionych do otrzymania lokali socjalnych wymienionych kategorii ludności, obecnie nie sposób oszacować ilościowych efektów wprowadzonej zmiany.

- Wprowadzenie w odniesieniu do lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego rozwiązań szczególnych w stosunku do przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących wstąpienia

w najem po śmierci najemcy. Obecnie w razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego w stosunek najmu lokalu wstępują z mocy prawa: małżonek niebędący współnajemcą lokalu, dzieci najemcy i jego współmałżonka, inne osoby, wobec których najemca był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych, osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą. Powoduje to swoistą „dziedziczność” najmu lokali, gdyż uzyskanie prawa do lokalu jest niezależne od sytuacji materialnej wstępujących w najem. Na podstawie danych uzyskanych w wyniku badania ankietowego przeprowadzonego w 2012 r., osoby wstępujące w stosunek najmu na podstawie przywołanego przepisu kodeksu cywilnego stanowią ok. 30% wszystkich przypadków rozdysponowania lokali komunalnych w danym roku. Konsekwencje wprowadzenia tego przepisu dla wzrostu dostępności lokalu mogą być znaczne. Ze względu na uzależnienie tych efektów od decyzji gmin o limitach dochodowych oraz od dochodów gospodarstw domowych, których dotyczy ta sytuacja, dokładna skala wzrostu dostępności jest jednak trudna do oszacowania.

- Umożliwienie rozwiązania umowy najmu w sytuacji, gdy najemca posiada tytuł prawny do innego lokalu nie tylko w tej samej miejscowości, ale również i w miejscowości pobliskiej. Obecnie właściciel lokalu, w którym czynsz jest niższy niż 3 % wartości odtworzeniowej lokalu w skali roku, może wypowiedzieć stosunek najmu z zachowaniem miesięcznego terminu wypowiedzenia, na koniec miesiąca kalendarzowego, tylko osobie, której przysługuje tytuł prawny do innego lokalu położonego w tej samej miejscowości, a lokator może używać tego lokalu, jeżeli lokal ten spełnia warunki przewidziane dla lokalu zamiennego. W wielu przypadkach osoby zajmują mieszkania gminne, posiadając równocześnie tytuł prawny do innego lokalu położonego w miejscowości pobliskiej, niekiedy nawet do domu. Na podstawie dostępnych danych trudno jednak precyzyjnie określić liczbę takich przypadków i tym samym jej wpływu na dostępność lokali gminnych dla osób oczekujących.

- Wprowadzenie możliwości rozwiązania umowy najmu lokalu, z jednoczesnym zaoferowaniem lokalu zamiennego w sytuacji, gdy lokal zajmowany ma nieproporcjonalnie dużą powierzchnię w stosunku do liczby zamieszkujących. Obecnie przepisy ustawy nie przewidują możliwości zakończenia stosunku prawnego w takiej sytuacji co powoduje nierzadko, że jedna lub dwie osoby zajmują mieszkania o bardzo dużej powierzchni, potrzebne dla rodzin wielodzietnych. Podobnie jak w przypadku powyżej, na podstawie dostępnych danych nie sposób precyzyjnie określić liczbę takich przypadków i jej wpływu na dostępność lokali gminnych dla osób oczekujących.

- Zmiana wysokości obowiązku odszkodowawczego osoby uprawnionej w wyroku eksmisyjnym do otrzymania lokalu socjalnego, związanego z zamieszkiwaniem w miejscu dotychczasowym bez tytułu prawnego do czasu wskazania lokalu socjalnego przez gminę. Obecnie taka osoba do dnia opróżnienia zajmowanego bez tytułu prawnego mieszkania zobowiązana jest do zapłaty odszkodowania w wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu jakie opłacałaby, gdyby stosunek prawny nie wygasł. Po orzeczeniu przez sąd eksmisji z prawem do otrzymania lokalu socjalnego, termin opróżnienia lokalu jest uzależniony wyłącznie od wskazania przez gminę lokalu socjalnego. Przedłużający się okres zajmowania przez osoby eksmitowane dotychczasowego lokalu jest spowodowany przez gminę, zatem nie ma podstaw, aby obciążać te osoby opłatami wyższymi niż opłacałyby, gdyby gmina na bieżąco wykonywała swoje obowiązki. Należy mieć na uwadze, że ewentualne wydatki gmin związane z niniejszą zminą będą konsekwencją niewywiązywania się przez gminy z obowiązku terminowego dostarczania osobom uprawnionym lokali socjalnych. Na podstawie dostępnych danych nie można określić liczby przypadków, w których gmina (zobowiązana do dostarczenia lokalu socjalnego osobie uprawnionej na mocy wyroku) zobowiązana będzie wypłacić właścicielowi różnicę pomiędzy opłatami ustalonymi przez właściciela a opłatami na poziomie czynszu socjalnego. Natomiast na podstawie ostrożnych szacunków można określić poziom kwot (różnica pomiędzy opłatami ustalonymi przez właściciela a opłatami na poziomie czynszu socjalnego), jakie będzie zobowiązana wypłacić gmina właścicielowi z tytułu zamieszkiwania osoby uprawnionej do lokalu socjalnego w jego lokalu w związku z niedostarczeniem przez gminę lokalu socjalnego. Z danych Ministerstwa Sprawiedliwości na temat czynności komornika w zakresie eksmisji wynika, że w 2013 r. zostało niezłażwionych (pozostały do złażwienia) przez komorników 9176 spraw o opróżnienie lokalu

mieszkalnego, przy czym 3323 z tych spraw jest prowadzonych na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego. Oznacza to, że 5853 spraw oczekujących na załatwienie dotyczyło opróżnienia lokalu z prawem dłużnika do lokalu socjalnego. Natomiast z danych GUS „Gospodarka mieszkaniowa w 2014 r.” wynika, że średnia wysokość stawek czynszowych za lokale komunalne w budynkach stanowiących własność gmin w grudniu 2014 r. wynosiła 4,69 zł/m², tymczasem średnia wysokość stawek czynszowych za lokale socjalne wynosiła 1,34 zł/m². Oznacza to, że średnia różnica pomiędzy opłatami ustalonymi przez właściciela a opłatami na poziomie czynszu socjalnego wynosi ok. 3,35 zł/m². Przyjmując do obliczeń statystyczne gospodarstwo domowe zamieszkujące w przeciętnym lokalu komunalnym o powierzchni 45 m², gmina będzie pokrywać różnicę w czynszu, o której mowa wyżej, w wysokości około 150 zł. Mając na uwadze, że na wykonanie wyroku opróżnienia lokalu mieszkalnego z prawem do otrzymania lokalu socjalnego oczekiwało w 2013 r. 5853 gospodarstwa domowe można oszacować, że maksymalne skutki finansowe dla gmin mogłyby sięgnąć łącznie kwoty ok. 878 tys. zł miesięcznie. Trzeba jednak pamiętać, że inne projektowane zmiany ustawy pozwolą gminom na prowadzenie racjonalniejszej gospodarki zasobami mieszkaniowymi i w konsekwencji liczba osób oczekujących na wskazanie przez gminę lokali socjalnych i czas oczekiwania się skróci, wobec czego także skutki finansowe tej zmiany będą dużo niższe niż wskazuje ww. symulacja oparta na danych za 2013 r.

- Wprowadzenie dla osób ubiegających się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym pod rygorem odpowiedzialności karnej, co oznacza, że nawiązanie najmu uzależnione będzie nie tylko od sytuacji dochodowej danej osoby, ale również od stanu majątkowego. Z uwagi na brak danych na temat stanu majątkowego najemców nie można określić liczby osób, które po złożeniu oświadczeń majątkowych stracą prawo do najmu lokalu komunalnego i tym samym jej wpływu na dostępność lokali gminnych dla osób oczekujących.

- Zmiana art. 1046 § 4 ustawy - Kodeks postępowania cywilnego polegająca na wyeliminowaniu możliwości przeprowadzania eksmisji do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe. Oznacza to, że do czasu zapewnienia przez gminę tymczasowego pomieszczenia eksmisja będzie wstrzymana. Wskazać należy, że również obecnie gmina ma obowiązek dostarczenia dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego, jednak w obecnie obowiązującym przepisie nie jest wskazane jakie skutki prawne wywołuje powiadomienie gminy przez komornika (po przeprowadzeniu przez komornika eksmisji dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe) o potrzebie zapewnienia dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia, co powoduje przypadki przeprowadzania eksmisji do noclegowni, schroniska bądź innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe pomimo uprawnienia dłużnika do tymczasowego pomieszczenia. Z uwagi na brak danych na temat przypadków wykonania przez komorników eksmisji bez zapewnienia prawa do pomieszczenia tymczasowego nie ma możliwości określenia, w jaki sposób zmiana ta wpłynie na zmodyfikowany niniejszą zmianą obowiązek gminy związany z zapewnieniem dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia.

Odnosząc się do skutków projektu ustawy dla budżetów publicznych i budżetów gospodarstw domowych należy wyjaśnić, że projektowane zmiany nie będą rodziły bezpośrednich skutków finansowych dla budżetu państwa, będą natomiast oddziaływać na budżety samorządów gminnych.

Przedstawiając analizę warto zauważyć, że aktualnie stawki czynszu tylko częściowo pokrywają koszty utrzymania mieszkań z gminnego zasobu mieszkaniowego. W przypadku podwyższenia przez gminy stawek czynszowych do poziomu zapewniającego pokrycie kosztów użytkowania zasobu, nastąpiłby wzrost wpływów (spadek wydatków) budżetowych. Podwyżki czynszów wpłynęłyby także na wzrost wydatków samorządów gminnych na dodatki mieszkaniowe i to zarówno wypłacane najemcom zasobów komunalnych, jak i osobom mieszkającym w innych zasobach. Kwota dodatku mieszkaniowego zgodnie z ustawą o dodatkach mieszkaniowych zależy m.in. od wysokości czynszu, zatem wnioskodawcy zajmujący mieszkania należące do gminy otrzymywałby wyższe dodatki, jeżeli

czynsz by wzrósł. W przypadku wnioskodawców zajmujących mieszkania nie należące do gminy, jak np. w spółdzielniach mieszkaniowych, czy też mieszkania należące do prywatnych właścicieli, z uwagi na przyjmowanie do obliczania dodatku mieszkaniowego zgodnie z ustawą wydatków będących odpowiednikiem czynszu do wysokości czynszu jaki obowiązywałby za dany lokal, gdyby on należał do gminy, również wzrost czynszu w gminie spowodowałby zwiększenie kwot wypłacanych dodatków mieszkaniowych.

Analizując ogólne skutki budżetowe dla samorządów gminnych posłużono się wynikami ankiety, o której wspomniano wcześniej oraz danymi GUS. W szczególności uwzględniono dane dotyczące:

- Stopnia pokrycia wpływami z czynszów za lokale mieszkalne kosztów utrzymania zasobu. Według przeprowadzonej analizy w ankietowanych gminach wpływy czynszowe stanowiły w 2011 roku 66,7% kosztów utrzymania lokali. Na przestrzeni lat pułap czynszów oraz kosztów utrzymania budynków nie ulegał większym zmianom, więc można zakładać, że obecnie procent pokrycia kosztów utrzymania przez wpływy z czynszów kształtuje się na podobnym poziomie.

- Z danych GUS „Gospodarka mieszkaniowa w 2014 r.” wynika, że średnia wysokość stawek czynszowych za lokale komunalne w budynkach stanowiących własność gmin w grudniu 2014 r. wynosiła 4,69 zł/m². Natomiast średnia wysokość stawek czynszowych za lokale socjalne wynosiła 1,34 zł/m². Według danych Instytutu Rozwoju Miast „Informacje o mieszkalnictwie – wyniki monitoringu za 2014 rok” średnia wysokość stawek czynszowych za lokale mieszkalne w zasobach komunalnych w grudniu 2013 r. wynosiła 4,23 zł/m², zaś w grudniu 2014 r. wynosiła 4,40 zł/m². W 2014 r. w dalszym ciągu, podobnie jak w poprzednich latach, średnie stawki czynszu odbiegały od poziomu zapewniającego prowadzenie koniecznych remontów – np. w Poznaniu i Krakowie, gdzie stawki czynszu należały do najwyższych spośród badanych miast, osiągnęły poziom ok. 1,6% wartości odtworzeniowej lokalu, a w Sierpcu (najniższa średnia stawka czynszu) - nawet poniżej 1%.

- Liczby i kwoty wypłaconych dodatków mieszkaniowych. Z danych GUS „Gospodarka mieszkaniowa w 2013 r.” wynika, że w 2013 r. wypłacono ok. 4,9 mln dodatków mieszkaniowych. W porównaniu z rokiem poprzednim nastąpił niewielki spadek ich liczby, tj. o ok. 0,2%. Łączna kwota wypłat wyniosła ok. 982 mln zł i w porównaniu z 2012 r. była wyższa o 5,6%. Natomiast według danych GUS „Gospodarka mieszkaniowa w 2014 r.” w 2014 r. wypłacono ok. 4,7 mln dodatków mieszkaniowych. W porównaniu z rokiem poprzednim nastąpił zatem również niewielki spadek ich liczby (o 2,8%). Łączna kwota wypłat wyniosła ok. 971 mln zł i w porównaniu z 2013 r. była niższa o ok. 1,1%. Przeciętna wysokość wypłaconych dodatków mieszkaniowych w 2014 r. kształtowała się na podobnym poziomie jak w 2013 roku i wynosiła 205 zł (w stosunku do poprzedniego roku wzrosła o 3,3 zł), przy czym w miastach wynosiła 207,7 zł, a na wsi – 180,6 zł. Analogicznie do roku poprzedniego, w strukturze liczby wypłaconych dodatków mieszkaniowych największy był udział dodatków wypłaconych użytkownikom lokali gminnych (ok. 40%).

Na podstawie danych statystycznych za 2014 r. (średnia wysokość stawek czynszowych za lokale komunalne - 4,69 zł/m²; średni koszt utrzymania budynków z lokalami mieszkalnymi stanowiącymi własność gmin – 6,52 zł/m², średnia powierzchnia mieszkania komunalnego – 45 m²), deficyt gospodarki mieszkaniowej w gminach za ten rok można oszacować na 923,8 mln zł – w przybliżeniu taką kwotę w 2014 r. gminy dołożyły do utrzymania zasobów mieszkaniowych z tytułu zaniżonych stawek czynszu (przy czym te szacunki nie uwzględniają faktu, że część lokatorów nie reguluje terminowo należności z tytułu czynszu). Oszacowano również jak podniesienie czynszu dla przeciętnego mieszkania (45 m²) w gospodarstwie domowym przełożyłoby się na wysokość przeciętnego dodatku mieszkaniowego - analogiczny do wzrostu stawek czynszu wzrost wysokości przeciętnego dodatku z 205 zł do 285 zł, a następnie wyliczono dodatkowe (zwiększone) wydatki gmin w oparciu o liczbę dodatków mieszkaniowych wypłaconych w 2014 roku – wzrost o ok. 376 mln zł. Uzyskane dane za 2014 rok zostały indeksowane prognozowanym wskaźnikiem CPI, zgodnie z „Wytłaczonymi dotyczącymi stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących

podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw”, opracowanymi przez Ministerstwo Finansów.

Szacunkowa analiza przeprowadzona w oparciu o powyżej przedstawione dane i założenia, przyniosła następujące podsumowanie możliwych do uzyskania wpływów i wydatków samorządów gminnych będących skutkiem proponowanych zmian legislacyjnych przy jednoczesnym podwyższeniu stawek czynszów do poziomu zapewniającego pokrycie kosztów utrzymania lokali.

Skutki proponowanych rozwiązań dla samorządów gminnych z uwzględnieniem możliwych do uzyskania wpływów (mln zł):

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Możliwy do uzyskania wzrost wpływów z tytułu czynszów	937,63	954,50	978,37	1002,82	1027,90	1053,59	1079,93
Wzrost wydatków na dodatki mieszkaniowe	381,63	388,50	398,21	408,16	418,37	428,83	439,55
Maksymalne wydatki gmin z tytułu zmiany wysokości obowiązku odszkodowawczego osób eksmitowanych oczekujących na lokal socjalny	10,80	10,98	11,18	11,46	11,75	12,04	12,34
Saldo	545,20	555,02	568,98	583,20	597,78	612,73	628,04

Posługując się powyższymi założeniami można również oszacować wpływ możliwego podwyższenia stawek czynszowych na sytuację gospodarstw domowych. W przypadku lokatorów mieszkań komunalnych (ok. 1 mln gospodarstw domowych), w wyniku podwyższenia stawek czynszowych, wzrosłyby wydatki związane z utrzymaniem mieszkania. W przypadku gospodarstwa domowego zamieszkującego w przeciętnym lokalu komunalnym o powierzchni 45 m² wzrost stawki czynszu z 4,69 zł/m² do 6,52 zł/m² wpłynąłby na wzrost miesięcznego czynszu o kwotę 82,35 zł (wzrost z 211,05 zł do 293,40 zł). W przypadku najuboższych gospodarstw domowych wzrost ten jednak zostałby zrównoważony zwiększeniem dodatku mieszkaniowego (zgodnie z analizami przeciętny dodatek może wzrosnąć o ok. 80 zł) oraz zostałby zrekompensowany za pomocą stosowanego w gminach systemu obniżek czynszu ze względu na dochody lokatorów. Według wyników przeprowadzonej ankiety, system obniżek czynszu jest stosowany w przypadku ok. 40% gmin.

Beneficjentami podwyższonych stawek czynszu byłyby natomiast osoby pobierające dodatek mieszkaniowy, zamieszkujące w zasobach spółdzielni mieszkaniowych, wspólnot mieszkaniowych, товариств будownицтва społecznego itd. W ich przypadku, ze względu na powiązanie wysokości dodatków mieszkaniowych z wysokością stawek czynszowych w gminach, wzrosłaby kwota otrzymywanego dodatku. Zgodnie z danymi dotyczącymi systemu dodatków mieszkaniowych za 2014 rok, mogoby to spowodować wzrost dodatków dla ok. 235 tys. gospodarstw domowych.

Skala oddziaływania

Grupy społeczne, na które bezpośrednio lub pośrednio wpłynie regulacja:

- 1) właściciele lokali należących do publicznego zasobu mieszkaniowego (gminy i inne jednostki samorządu terytorialnego, osoby prawne tych jednostek - z wyłączeniem товариств будownицтва społecznego, Skarb Państwa lub państwowe osoby prawne),
- 2) najemcy mieszkań należących obecnie do publicznego zasobu mieszkaniowego, które po wejściu w życie ustawy zostaną z niego wyłączone,

- 3) osoby oczekujące na możliwość najmu mieszkania komunalnego,
- 4) najemcy lokali komunalnych (ok. 3 mln osób),
- 5) osoby podlegające eksmisji z lokalu mieszkalnego, w tym w szczególności: kobiety w ciąży, małoletni, niepełnosprawni lub ubezwłasnowolnieni oraz sprawujący nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkujący, obłożnie chorzy, emeryci i renciści spełniający kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej, osoby posiadające status bezrobotnego, osoby spełniające przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały - w przypadku umów najmu zawieranych po wejściu w życie ustawy,
- 6) właściciele lokali mieszkalnych (ponad 9 mln osób),
- 7) osoby wstępujące w najem po śmierci najemcy,
- 8) osoby zamieszkujące w pomieszczeniach tymczasowych (zmiana art. 1046 § 4 ustawy - Kodeks postępowania cywilnego),
- 9) osoby oczekujące na wskazanie przez gminę lokalu socjalnego przyznanego w wyroku eksmisyjnym (czynsz socjalny).

Nie ma możliwości wskazania liczebności osób, co do których sąd na mocy art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nie może orzec o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego. Statystyki sądowe nie wyróżniają spośród ogółu spraw o opróżnienie lokalu mieszkalnego tych spraw, w których podstawą rozstrzygnięcia był art. 14 ust. 4 ustawy.

Obciążenia regulacyjne

Projekt nie nakłada na samorządy obowiązku przeprowadzania kontroli wysokości dochodów najemców w trakcie trwania umowy najmu. W odniesieniu do umów najmu zawieranych po wejściu w życie nowelizacji, po upływie czasu, na który zawarto umowę najmu, nastąpi jedynie weryfikacja dochodów na podstawie przedłożonych przez najemcę dokumentów. Należy podkreślić, że jest to zwykła procedura, stosowana już obecnie w trakcie umieszczania zainteresowanych osób na liście oczekujących na przydział mieszkania, a także w przypadku „przedłużania” umów najmu lokalu socjalnego. Ze względu na niewystępowanie w obecnych przepisach obowiązku badania dochodów najemców mieszkań komunalnych brak szczegółowych danych dotyczących rozpiętości dochodowej osób zamieszkujących w zasobach komunalnych. Polska statystyka publiczna również nie gromadzi danych dotyczących dochodów gospodarstw domowych w odniesieniu do rodzaju podmiotu wynajmującego mieszkania. W związku z tym trudno precyzyjnie określić, jaki procent najemców zostanie dotknięty np. przepisem dotyczącym możliwości wypowiedzenia umowy najmu w przypadku zbyt wysokich dochodów, zwłaszcza, że dotkliwość tego przepisu zależeć będzie m.in. od progu dochodowego wybranego przez poszczególne gminy oraz liczebności gospodarstwa domowego najemcy. Według danych Instytutu Rozwoju Miast „Monitoring mieszkaniowy za 2014 r.” w przypadku progów stosowanych przy najmie lokali komunalnych dla gospodarstwa jednoosobowego w 2014 r. były one zróżnicowane w zależności od wielkości miasta: w miastach największych 1013,34 – 2957,55 zł/na osobę, w miastach średnich 1266,68 – 2111,00 zł/na osobę, a w małych – 844,45 – 1760,90 zł/na osobę. Dla gospodarstw wieloosobowych przedstawiają się następująco: w miastach dużych 717,78-2111,12 zł/na osobę, w średnich 844,45 – 1267 zł/na osobę, w miastach małych – 591,11 – 880,45 zł/na osobę. Ponadto, weryfikacja dochodów – ale na większą skalę – odbywa się przy ubieganiu się o dodatki mieszkaniowe. Warto wskazać, że rocznie przyznaje się ok. 4,7 mln dodatków mieszkaniowych (dane GUS „Gospodarka mieszkaniowa w 2014 r.”). Ponieważ dodatki są przyznawane na okres 6 miesięcy, oznacza to, że gminy weryfikują dochody w ramach tego systemu ok. 783 333 razy rocznie. Jeżeli założymy, że podobnie jak obecnie nowe umowy najmu będą zawierane rocznie w ok. 3% zasobu i będą zawierane na okresy przeciętnie ok. 3 latnie, to pierwsze

weryfikacje dochodów będą miały miejsce dopiero po 3 latach i będą obejmowały tylko ok. 30 tys. przypadków rocznie (ok. 12 przypadków na przeciętną gminę). Samorządy gminne nie sygnalizowały konieczności np. zwiększenia zatrudnienia w związku z proponowaną zmianą. Wydaje się, że weryfikacja będzie prowadzona przez dotychczas zatrudnionych pracowników, w ramach obecnego zakresu zadań.

Projektowane uchylene art. 14 ust. 4 ustawy nie spowoduje zmian w liczbie postępowań sądowych. Ochrona przed eksmisją realizowana jest w drodze przyznania materialnoprawnego uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego. Obecnie ustawa zakłada możliwość przyznania prawa do lokalu socjalnego na podstawie klauzuli generalnej wymienionej w art. 14 ust. 3 ustawy, czyli w oparciu o badanie przez sąd z urzędu sytuacji rodzinnej i materialnej lokatora. W art. 14 ust. 4 ustawa wskazuje natomiast katalog osób, w stosunku do których przyznanie prawa do lokalu socjalnego jest dla sądu obligatoryjne, co oznacza, że w przypadku tych osób sąd nie bada sytuacji majątkowej i rodzinnej, ponieważ wystarczy stwierdzenie, że osoby te zaliczają się do grupy osób uprawnionych wskazanych w art. 14 ust. 4 ustawy.

Proponowana zmiana eliminuje jedynie automatyzm w przyznawaniu prawa do lokalu socjalnego bez względu na sytuację materialną i rodzinną danej osoby, który funkcjonuje w oparciu o art. 14 ust. 4 ustawy, nie ingeruje natomiast w ochronę przyznaną przez sąd na podstawie art. 14 ust. 3, czyli przy uwzględnieniu z urzędu indywidualnej sytuacji konkretnego lokatora. Ponadto projektowana zmiana będzie dotyczyć jedynie umów najmu zawieranych po wejściu nowelizacji w życie, a do obowiązujących już umów będą miały zastosowanie przepisy dotychczasowe.

Doświadczenia zagraniczne

Na wstępie należy zaznaczyć, że relatywnie duży zasób mieszkań komunalnych jest cechą charakterystyczną dla Polski i Czech. W krajach zachodnioeuropejskich istnieje szeroko definiowany system „mieszkań społecznych”, w ramach których funkcjonują różne podmioty dostarczające lokale mieszkalne. Dominują podmioty gospodarcze o charakterze „not-for-profit”. Wśród podmiotów bezpośrednio dostarczających mieszkania mogą się znajdować również władze lokalne. Poważny zasób mieszkań należących do samorządów występuje właściwie tylko w Wielkiej Brytanii (ok. 8% zasobów) i Austrii (ok. 14% zasobów). Należy jednak zaznaczyć, że często w statystyce zasobów gminnych uwzględnia się również mieszkania należące do podmiotów gospodarczych należących do samorządów. Pewien zasób mieszkań komunalnych występuje również w Irlandii, Belgii, Włoszech, Luksemburgu, Portugalii i Hiszpanii. Ten zasób jest jednak niewielki i najczęściej jest wykorzystywany w nagłych przypadkach jako lokale tymczasowe (m.in. dla uchodźców, ofiar katastrof naturalnych itp.), a także lokale kierowane do specyficznych grup wymagających dodatkowej opieki (osoby starsze, osoby niepełnosprawne). Nieco odmienna sytuacja występuje w krajach Europy środkowo-wschodniej, gdzie większość zasobów komunalnych sprywatyzowano i obecnie stanowi on ok. 2-3% całości zasobu, z wyjątkiem - jak wspomniano we wstępie - Czech i Polski. Rolę mieszkań komunalnych pełnią w krajach zachodnioeuropejskich mieszkania społeczne, w ramach których mogą funkcjonować również samorządy gminne. Dlatego w poniższym tekście odniesiono się do zasobu społecznego szerzej rozumianego, a w pewnych przypadkach wyróżniono w jego ramach specyficzne rozwiązania stosowane w stosunku do zasobu komunalnego.

Najczęstszą obecnie stosowaną metodą ustalania czynszów w zasobach społecznych jest metoda bazująca na kosztach budowy mieszkań, z uwzględnieniem ewentualnych subwencji oraz aportu w postaci działek budowlanych, co sprawia, że czynsze w tych zasobach są niższe od rynkowych. Odpowiedni poziom czynszu zapewnia często dodatkowo wprowadzenie pułapu czynszu (Francja, Holandia, Niemcy) tzn. maksymalnego czynszu, jaki może być stosowany w tego rodzaju zasobach. W tej metodzie czynsze muszą jednak być tak ustalone, aby pokryć takie koszty jak: spłata kredytów, bieżąca eksploatacja, a także odpisy na remonty. Metodę tę stosują przede wszystkim organizacje

non profit: publiczne i prywatne, kierujące się zasadą równowagi ekonomicznej. W tym bilansie uwzględniane są także dodatki mieszkaniowe, które umożliwiają płacenie czynszów osobom w trudnej sytuacji finansowej. Metoda kosztowa może odnosić się do całych zasobów, ale także do grup mieszkań o jednakowym sposobie finansowania, a nawet do poszczególnych mieszkań. W pierwszym i drugim przypadku możliwe jest dodatkowe różnicowanie czynszów w funkcji jakości mieszkań (lokalizacja, stan techniczny), z tym że na ogół lokalizacja wpływa na czynsz w znacznie mniejszym stopniu niż ma to miejsce w zasobach prywatnych, gdzie jest to czynnik podstawowy. Dzieje się tak ze względu na unikanie tworzenia dużych skupisk mieszkań zamieszkałych przez ludność w trudnej sytuacji ekonomicznej. Metoda oparta na kosztach stosowana jest m.in. w Niemczech, Francji, Wielkiej Brytanii, Austrii, Holandii, Danii, Szwecji, Finlandii, a także w nowych systemach społecznego budownictwa przez państwa post-komunistyczne, takie jak Słowenia czy Czechy.

W opozycji do tej metody funkcjonuje metoda uzależniająca wysokość czynszów od sytuacji ekonomicznej lokatorów, utrzymując je najczęściej na bardzo niskim poziomie. Na ogół wysokość czynszu ustala się wtedy wedle zasady, że powinien on kształtować się na poziomie 25-30% dochodu gospodarstwa domowego mieszkającego w społecznym zasobie. Metoda ta stosowana jest najczęściej w zasobach zarządzanych bezpośrednio przez samorządy lokalne, regiony czy władze państwowe. W metodzie tej, w celu zapewnienia względnej równowagi ekonomicznej, stosowane są często subwencje eksploatacyjne (Belgia, Luksemburg), może też być prowadzona inna działalność związana z mieszkalnictwem - przynosząca zysk (Włochy). Dodatkowe środki finansowe mogą też pochodzić z podwyższenia czynszów gospodarstwom domowym będącym w dobrej sytuacji majątkowej, w celu dofinansowania rodzin biedniejszych. Oczywiście gdy w zasobie takim większość stanowią gospodarstwa domowe znajdujące się w trudnej sytuacji finansowej, odbija się to na bieżącej eksploatacji i częstotliwości przeprowadzania remontów. Od wielu lat występuje tendencja przekazywania tego rodzaju zasobów organizacjom non profit (Wielka Brytania, Niemcy) i przechodzenia na system kosztowy. Niemniej jednak system ten nadal utrzymuje się w takich państwach jak Portugalia, Irlandia, Belgia, Włochy, Malta czy Luksemburg. Są to przeważnie państwa, które nie mają lub mają stosunkowo od niedawna systemy dodatków mieszkaniowych. Elementy tej metody tzn. uzależnianie czynszów od dochodów lokatorów, stosowane są również w Wielkiej Brytanii i niektórych landach niemieckich. Jest to najczęściej metoda mieszana, wedle której w całym zasobie obowiązuje zasada kosztowa, natomiast czynsze dodatkowo są różnicowane w funkcji dochodów gospodarstw domowych, w odniesieniu do poszczególnych mieszkań. Często wiąże się to z faktem, że wyższe czynsze stosowane są w nowych zasobach, gdzie mieszkają ludzie bogatsi, natomiast niższe w starych, zamieszkiwanych przez niezamożne gospodarstwa domowe.

Większość państw wprowadziła pułapy dochodowe dla gospodarstw domowych ubiegających się o dostęp do społecznych zasobów czynszowych. Jednak często są one tak wysokie (Francja, Austria), że w praktyce prawie wszyscy mają do nich dostęp. Nasuwa się pytanie co się dzieje, gdy pułap ten zostanie przekroczony. Na ogół po przekroczeniu progu dochodowego najemcy mogą pozostawać w zajmowanych mieszkaniach, choć w niektórych państwach istnieje możliwość zastosowania podwyższonego czynszu.

Jeśli chodzi o gospodarstwa domowe znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji ekonomicznej czy nowych imigrantów, to bardzo często zamieszkują oni w zasobie prywatnych mieszkań na wynajem, który często oferuje mieszkania tańsze niż sektor społeczny, lecz o zdecydowanie niższym standardzie. Najbardziej typowym przykładem są tu Niemcy, gdzie ze względu na czasowy charakter znacznej części zasobu społecznego, praktycznie nie ma w nim mieszkań starych, o niskim standardzie.

Bezpieczeństwo zamieszkiwania jest cechą charakterystyczną społecznego budownictwa czynszowego, stąd umowy najmu są na ogół, w przeciwieństwie do sektora prywatnego, długoterminowe. We Włoszech ponadto istnieje prawo dziedziczenia najmu w ramach pierwszego stopnia pokrewieństwa. Pomimo to mobilność w zasobach czynszowych jest znacznie wyższa niż w Polsce i wynosi ok. 10%. Niemniej jednak we Francji były postulaty, aby co 3 lata sprawdzać czy

lokatorzy spełniają warunek nie przekraczania pułapu dochodowego. Umowy krótkoterminowe są charakterystyczne dla byłych państw socjalistycznych, gdzie brakuje tego typu mieszkań. Ponadto w Wielkiej Brytanii odchodzi się od umów na czas nieoznaczony i próbuje się wprowadzić umowy zawierane na okres 5 lat.

Poniżej przedstawiono informację o gospodarowaniu społecznym zasobem mieszkaniowym w kilku wybranych krajach Unii Europejskiej.

FRANCJA

We Francji budownictwo społeczne zdominowane jest przez organizację Mieszkań o Umiarkowanych Czynszach (HLM), o charakterze non profit, a mieszkania społeczne stanowią około 17% całego zasobu mieszkaniowego. W budownictwie społecznym funkcjonuje system ustalania czynszów w zależności od kosztów inwestycji, a właściwie od systemu jej finansowania. Istnieją trzy systemy finansowania mieszkań społecznych (trzy rodzaje kredytów: PLA-I, PLUS i PLS). Pierwszy - Wspomagany Kredyt Lokatorski- Integracyjny dotyczy osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji finansowej, kryteria dostępu do niego spełnia ok. 30% gospodarstw domowych mieszkających w miastach. Drugi to Kredyt Lokatorski Wykorzystywany na Cele Społeczne, którego warunki spełnia ok. 2/3 francuskich gospodarstw domowych oraz trzeci - Kredyt Lokatorski Społeczny, pułapy dostępu takie jak w PLUS, ale zwiększone o 30%. Kredyt ten ma ułatwić dostęp do mieszkań w miastach, gdzie występują szczególne problemy mieszkaniowe. W konsekwencji trzech sposobów finansowania istnieją trzy pułapy czynszów, zróżnicowane dodatkowo geograficznie (max czynsz za m² może się różnić nawet 2,2-raza). We Francji czynsze społeczne są ok. 30-40% niższe niż w zasobach prywatnych, ale np. w Paryżu różnica ta może być dwu- a nawet trzykrotna. Tak duże różnice powodują, że lokatorzy, nawet gdy ich sytuacja finansowa poprawi się, niechętnie opuszczają społeczny zasób czynszowy. Kilka lat temu dochody ok. 10% gospodarstw domowych mieszkających w HLM przekraczały pułap dochodowy (bardzo we Francji wysoki), było to powodem rozpoczęcia dyskusji na temat - komu powinien służyć zasób społecznych mieszkań czynszowych. Podobnie jak w wielu krajach istotnym elementem umożliwiającym płacenie czynszu przez niezamożne gospodarstwa domowe jest rozbudowany system dodatków mieszkaniowych.

HOLANDIA

Holandia to państwo o największym udziale procentowym społecznych mieszkań czynszowych wśród państw Unii Europejskiej. Mieszkania tego typu ok. 32% całego zasobu mieszkaniowego. Mieszkaniem społecznymi zarządzają organizacje o charakterze non profit (mieszkania komunalne były stopniowo eliminowane na skutek prywatyzacji), nie otrzymują one od 1995 roku od państwa żadnych subwencji, ale też nie mają wobec państwa żadnych zobowiązań. Mogą się więc finansować same np. sprzedając część swych zasobów lokatorom, jako że finansowanie budowy mieszkań pochłania większe środki niż te, które przynoszą wpływy z czynszów. Organizacje te mają dużą swobodę w ustalaniu czynszów, jednak muszą respektować ogólny pułap, który ustalany jest w funkcji użytkowej mieszkania systemem punktowym (charakterystyczne jest, że mająca podstawowy wpływ na czynsz rynkowy lokalizacja mieszkania w tym systemie ma znaczenie drugoplanowe). W 2008 roku średni czynsz kształtował się na poziomie 70% czynszu maksymalnego (pułapu). Co roku rząd ustala również wielkość maksymalnej podwyżki czynszu. System regulowanych czynszów działa w Holandii w połączeniu z rozpowszechnionym systemem dodatków mieszkaniowych. Czynsze w zasobach prywatnych są o ok. 20% wyższe niż w społecznych.

NIEMCY

Niemcy to państwo o największym w UE udziale mieszkań czynszowych (ponad 50%), natomiast stosunkowo o niedużym udziale społecznych mieszkań czynszowych (ok. 6%). Wynika to ze specyficznego systemu społecznego budownictwa czynszowego, który sprawia, że mieszkania mają charakter społeczny tylko przez określony okres czasu. W Niemczech, podobnie jak we Francji

i Holandii, społeczne mieszkania czynszowe są przeważnie zarządzane przez operatorów prywatnych, władze lokalne systematycznie pozbywają się swoich zasobów. Operatorzy prywatni, budujący mieszkania na wynajem, zawierali z władzami publicznymi kontrakt (przeważnie 15-letni), na mocy którego otrzymywali „czynsz ekonomiczny” pokrywający poniesione koszty, podczas gdy lokatorzy płacili „czynsz polityczny”, dostosowany do ich możliwości finansowych. Różnica między tymi czynszami była pokrywana ze środków publicznych. Po upływie okresu 15 lat kontrakty te mogły być przedłużane. W 2003 roku parlament przyjął ustawę o nie przedłużaniu tych kontraktów. Teoretycznie wygaśnięcie kontraktów powinno spowodować gwałtowny wzrost czynszów, ale w sytuacji niemieckiej paradoksalnie lokatorów uratował rynek. Ze względu na dużą ilość mieszkań i zmniejszającą się liczbę ludności - okazało się, że rynek lepiej chroni lokatorów niż przepisy utworzone w tym celu. Nowe mieszkania społeczne mają obecnie przeważnie czynsze wyższe niż stare mieszkania wynajmowane przez właścicieli prywatnych. Wynajęcie mieszkania w Berlinie jest obecnie tańsze niż wynajęcie mieszkania w Pradze czy Warszawie. Swoboda zwiększania czynszów w zasobach prywatnych jest ograniczona przez tak zwane „lustró czynszowe”, tzn. nie można przekroczyć o więcej niż 20% czynszów pobieranych w sąsiedztwie za mieszkania o podobnej wartości użytkowej.

SZWECJA

Szwecja to państwo, w którym ponad 40% ogółu mieszkań stanowią mieszkania czynszowe. Nie ma tu klasycznego zasobu społecznych mieszkań czynszowych, ponieważ nie spełnia on podstawowego warunku przewidzianego dla tego rodzaju mieszkań, a mianowicie warunku nie przekraczania przez ich lokatorów określonego pułapu dochodów. Wobec powyższego w odniesieniu do tego rodzaju mieszkań, często odnosi się określenie – publiczne zasoby mieszkaniowe. Czynsze ustalane są w funkcji wartości użytkowej mieszkania, ale ich pułap ustalany jest w wyniku negocjacji pomiędzy właścicielami zasobów (m.in. товариства комунальне) a organizacjami lokatorskimi, co stanowi pewną osobliwość charakterystyczną dla państw skandynawskich (zbliżone zasady obowiązują w Finlandii i Danii). Te wynegocjowane wartości służą następnie jako punkt odniesienia przy określaniu wysokości czynszu w zasobach prywatnych, czynsze te są zresztą tylko minimalnie wyższe od czynszów w zasobach społecznych.

CZECHY

Czechy to, podobnie jak Polska, jedno z niewielu państw postkomunistycznych, które nie wprowadziło powszechnego prawa do nabywania mieszkań komunalnych przez dotychczasowych najemców. Dlatego zasób mieszkań czynszowych, jak na tę grupę państw, jest stosunkowo duży – ok. 30%. W Czechach w mieszkaniach budowanych wedle nowych programów czynsz ustala się na bazie kosztów zredukowanych przez subwencje. Wprowadzono dwa nowe programy mieszkań społecznych. Pierwszy z 2003 roku dotyczy subwencjonowania budownictwa komunalnego, przeznaczonego dla osób starszych (powyżej 70 lat) i niepełnosprawnych, w budownictwie tym czynsz jest reglamentowany i wynosi obecnie ok. 2 euro/m². Warunkiem ubiegania się o mieszkanie jest posiadanie dochodów poniżej średniej. Inny program z 2009 roku przyznaje subwencje na budowę mieszkań społecznych zarówno inwestorom publicznym jak i prywatnym. Mieszkanie musi mieć charakter społeczny przez 10 lat, a czynsz nie może przekraczać określonego pułapu (1,6 euro/m² w 2010 r.). Warunki dostępu do tych mieszkań są zbliżone do programu omawianego wcześniej. Podobnie jak w Polsce, w odniesieniu do zasobów starych zastosowano regulację czynszów utrzymując je na stosunkowo niskim poziomie, niezależnie od dochodów lokatorów. Tylko mieszkania, w których umowy najmu nawiązywano na nowo, nie podlegały tej regulacji.