

Uzasadnienie

Przedłożony projekt nowelizacji ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 833, z późn. zm.) stanowi odpowiedź na wnioski płynące z dotychczasowej realizacji programu wsparcia budownictwa socjalnego. W tym kontekście celem zaproponowanych w projekcie rozwiązań jest eliminacja barier mogących aktualnie ograniczać efektywność wydatkowania środków publicznych oraz racjonalność gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym, a w konsekwencji zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową. Wśród najistotniejszych proponowanych zmian ustawowych, które będą wpływały na osiągnięcie celów programu w zakresie instrumentu wsparcia potrzeb mieszkaniowych osób najuboższych, należy wskazać propozycje zmian dotyczące:

- wprowadzenia zasady ponoszenia wydatków budżetowych związanych z bezzwrotnym wsparciem udzielanym na podstawie ustawy w oparciu o Fundusz Dopłat w okresie powiązanym z terminami realizacji przedsięwzięć objętych wsparciem, a nie już przed rozpoczęciem edycji naboru wniosków o wsparcie;
- likwidację obowiązku wydzielania tzw. ekwiwalentnego zasobu lokali socjalnych;
- uwzględnienie instytucji najmu socjalnego, oraz
- wydłużenie okresu realizacji i rozliczenia przedsięwzięć podejmowanych przez organizacje pożytku publicznego.

Projekt nowelizacji określa również szereg nowych rozwiązań mających zapewnić powstanie szerokiej oferty mieszkań społecznego budownictwa czynszowego, kierowanych do gospodarstw domowych, które nie aspirują do własności mieszkaniowej z uwagi na niższe dochody i preferencje mieszkaniowe.

W tym ostatnim kontekście, będącym podstawowym punktem odniesienia dla przedłożonych propozycji zmian ustawowych, w projekcie uwzględniono większość założeń, jakich wprowadzenie na poziomie ustawowym przewidują instrumenty wchodzące w skład II filaru rządowego programu Mieszkanie+, zgodnie z modelem kompleksowego wspierania społecznego budownictwa czynszowego w Narodowym Programie Mieszkaniowym, stanowiącym załącznik do uchwały Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. (pkt IV.1.E, instrumenty 2 i 3 oraz określenie podstaw ustawowych dla realizacji instrumentu 1)¹.

Zgodnie z Narodowym Programem Mieszkaniowym instrumentami komplementarnymi dla programu budowy mieszkań na wynajem przez Narodowego Operatora Mieszkaniowego będą instrumenty stanowiące nowy zintegrowany program społecznego budownictwa czynszowego. W ramach tego działania Narodowy Program Mieszkaniowy przewiduje występowanie trzech instrumentów wsparcia, w formie instrumentu wsparcia budownictwa dla najuboższych, nowego instrumentu bezzwrotnego wsparcia budownictwa na wynajem dla osób o niższych dochodach oraz wsparcia społecznego budownictwa czynszowego w formie finansowania zwrotnego udzielanego od 2015 r. przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków własnych. Dwa pierwsze wspomniane instrumenty będą wdrażane na gruncie

¹ Pozostały zakres rozwiązań wchodzących w skład II filaru rządowego programu Mieszkanie+, zgodnie z modelem kompleksowego wspierania społecznego budownictwa czynszowego w Narodowym Programie Mieszkaniowym, określa równoległe procedowany projekt zmian w ustawie z dnia..... o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (w Narodowym Programie Mieszkaniowym ta propozycja ustawowa dotyczy pkt IV.1.E, instrument 4).

przepisów zmienionych niniejszą nowelizacją (jest to uzasadnienie pierwszej propozycji zmiany, dotyczącej tytułu ustawy).

Dla zapewnienia czytelności tekstu uzasadnienia, w uwagi na szeroki zakres zmian ustawowych w dalszej części niniejszego uzasadnienia propozycje rozwiązań jakie formułuje przedłożony projekt nowelizacji zostały scharakteryzowane w ujęciu problemowym.

Modyfikacje w zakresie funkcjonującego obecnie instrumentu wsparcia budownictwa dla najuboższych oraz w zasadach gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy

1) Zmiana procedur przekazywania środków budżetowych z przeznaczeniem na finansowanie programu.

W obszarze modyfikacji procedur udzielania wsparcia zakłada się powiązanie terminu przekazywania środków budżetowych (coroczne rozliczenie wykorzystujące formę rezerwy celowej), z deklarowanymi przez inwestorów terminami wypłaty finansowego wsparcia, co zapewni realną reakcję na potrzeby inwestycyjne gmin w zakresie budownictwa komunalnego. Zapewniona zostanie możliwość sfinansowania inwestycji mieszkaniowych na poziomie pokrywającym szacowany deficyt lokali komunalnych. W każdej z edycji programu zakwalifikowane do finansowania będą wszystkie poprawne formalnie wnioski złożone przez inwestorów, przy systemowym zapewnieniu optymalizacji inwestycyjnej przedsięwzięcia - zasada będzie miała zastosowanie począwszy od pierwszej edycji programu, w stosunku do której będą stosowane obowiązkowe standardy dotyczące mieszkań budowanych w ramach społecznego budownictwa czynszowego, bazując na programach opartych na bezzwrotnym finansowaniu części kosztów inwestycji (art. 10 projektu nowelizacji). Bank Gospodarstwa Krajowego w okresach kwartalnych, w terminie do końca miesiąca następującego po każdym kwartale będzie informował ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych o finansowym wsparciu udzielonym na podstawie ustawy, oraz o finansowym wsparciu możliwym do udzielenia w związku z rozpatrywanymi przez Bank wnioskami o finansowe wsparcie (**zmiana w art. 12**). Powyższe rozwiązania zwiększą efektywność wykorzystania środków budżetowych, a tym samym efekty rzeczowe programu.

2) Likwidacja odrębnej funkcjonalnie części mieszkaniowego zasobu gminy, jaką stanowią lokale socjalne, na rzecz określenia w to miejsce nowej kategorii „umów najmu socjalnego lokali mieszkalnych”.

Obecnie w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 150, z późn. zm.) zawarte są przepisy określające zarówno definicję lokalu socjalnego, zasady najmu takich lokali, jak również obowiązek wydzielania lokali, które gmina przeznacza na wynajem jako lokale socjalne. Wymagania zawarte w ustawie powodują, że gminy, do których należy ustawowy obowiązek zapewnienia lokali socjalnych, mają problemy z wywiązywaniem się z tego obowiązku. W konsekwencji gminy wypłacają wysokie odszkodowania osobom uprawnionym, tj. zwłaszcza prywatnym właścicielom i spółdzielniom mieszkaniowym.

Zawarta w przedkładanym projekcie propozycja nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów (...) ma na celu rezygnację ze stosowania pojęcia „lokal socjalny” i wyeliminowanie obowiązku wydzielania lokali przeznaczonych na wynajem jako lokale socjalne. Stosowanie najmu socjalnego lokalu będzie polegać na tym, że gmina będzie mogła

każdy lokal wynająć w ramach najmu socjalnego. Proponowana zmiana umożliwi bardziej elastyczne zawieranie przez gminę umów najmu socjalnego (na każdy lokal mieszkalny), co powinno pozwolić na zmniejszenie skali problemów występujących obecnie, a związanych z niedoborem lokali socjalnych spełniających określone ustawą wymagania (tj. konieczność wydzielenia z zasobu mieszkaniowego gminy i przeznaczenia tylko na wynajem jako lokal socjalny). Konsekwencją wprowadzonej zmiany będzie dostosowanie przepisów art. 2 ust. 1 pkt 5, art. 4 ust. 2, art. 5 ust. 2, art. 6 ust. 2 pkt 1, art. 8a ust. 4d, art. 14 ust. 1 – 6, art. 18 ust. 3 i ust. 5, art. 20 ust. 2, art. 21 ust. 2 pkt 1, ust. 3 pkt 1 oraz pkt 3 i 5, art. 22- 25, art. 35 ust. 1 i 2, ust. 4 pkt 1, ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

Wprowadzenie nowej kategorii umów najmu socjalnego rodzi potrzebę wprowadzenia przepisów przejściowych (**dodane art. 12-14 projektu nowelizacji**). Zgodnie z brzmieniem art. 12 umowy najmu lokali socjalnych zawarte przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zachowują ważność do upływu okresu, na jaki zostały zawarte. Przepis art. 13 stanowi, że w celu realizacji orzeczeń sądowych przyznających uprawnienie do otrzymania lokalu socjalnego oraz realizacji wniosków o zawarcie umowy lokalu socjalnego, po dniu wejścia w życie projektowanej ustawy stosuje się przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego w brzmieniu nadanym projektowaną ustawą.

Przepis ten wyraża zasadę bezpośredniego działania nowej ustawy polegającą na tym, że od chwili wejścia w życie nowych norm prawnych należy je stosować do stosunków prawnych (zdarzeń, stanów rzeczy) danego rodzaju niezależnie od tego, czy dopiero powstaną, czy też powstały wcześniej przed wejściem w życie nowego prawa, lecz trwają nadal w czasie dokonywania zmiany prawa. Zasada ta umożliwia ustawodawcy dokonanie szybkiej zmiany prawa i potraktowanie stosunków prawnych danego rodzaju jednakowo według nowych norm prawnych przy założeniu, że nowe prawo odpowiada lepiej nowym warunkom jego obowiązywania niż prawo uchylane.

Przepis art. 14 stanowiący, że do postępowań sądowych o opróżnienie lokalu wszczętych i niezakończonych prawomocnym orzeczeniem przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy stosuje się przepisy art. 14 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego w brzmieniu dotychczasowym, potwierdza zasadę prawa międzyczasowego, że jeżeli stan faktyczny powodujący powstanie, zmianę lub ustanie stosunku prawnego nastąpił pod rządem dawnej ustawy, do oceny skutków prawnych stosuje się ustawę dawną, także po wejściu w życie nowej ustawy. Oznacza to, że w takiej sytuacji sąd w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu będzie nadal orzekał o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy.

Wprowadzenie kategorii umów najmu socjalnego rodzi ponadto potrzebę dostosowanie treści brzmienia przepisów w następujących ustawach: *ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.)*, *ustawie z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2016 r. poz. 746207, z późn. zm.)*- **art. 2 projektu nowelizacji**.

3) Likwidacja obowiązku wydzielania tzw. ekwiwalentnego zasobu lokali socjalnych.

Konsekwencją likwidacji odrębnej funkcjonalnie części mieszkaniowego zasobu gminy, jaką stanowią lokale socjalne, na rzecz określenia w to miejsce nowej kategorii „umów najmu socjalnego lokali mieszkalnych” będzie umożliwienie gminom, w oparciu o nowelizowaną ustawę o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych,

noclegowni i domów dla bezdomnych, ubiegania się o uzyskanie finansowego wsparcia na budowę lokali komunalnych bez dotychczasowego warunku wydzielenia z mieszkaniowego zasobu gminy odpowiedniego zasobu lokali socjalnych. Rozwiązanie takie pozwoli na większą elastyczność prowadzenia lokalnej polityki mieszkaniowej przez gminy, przy jednoczesnych korektach przepisów zapewniających społeczne wykorzystanie nowotworzonych zasobów komunalnych, w tym w szczególności mieszkań dla osób i rodzin najuboższych. Konsekwencją wprowadzonej zmiany jest uchylenie w art. 2 ust. 1 oraz art. 6a ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu, jak również modyfikacja treści tiretu w art. 3 ust. 1.

4) Doprecyzowanie, potwierdzające możliwość ubiegania się o finansowe wsparcie na realizację przedsięwzięcia polegającego na remoncie lub przebudowie lokali, które ze względu na zły stan techniczny zostały wyłączone z mieszkaniowego zasobu gminy.

Obecne brzmienie przepisów dopuszcza finansowanie przedsięwzięć polegających na remoncie lub przebudowie budynków, w wyniku których powstaną lokale socjalne. Dotyczą zatem sytuacji, w której zostaje zwiększony mieszkaniowy zasób gminy. W związku z licznymi wątpliwościami interpretacyjnymi projekt nowelizacji zakłada wprowadzenie przepisu uwzględniającego fakt, że finansowym wsparciem z Funduszu Dopłat mogą być również objęte przedsięwzięcia polegających na remoncie lub przebudowie budynku mieszkalnego będącego własnością gminy lub spółki gminnej lub części tego budynku, jeżeli budynek lub części ze względu na zły stan techniczny zostały wyłączone z mieszkaniowego zasobu gminy. Decyzja o wyłączeniu musi być natomiast wydana zgodnie z art. 66 lub art. 68 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Powyższe rozwiązanie nie zmienia głównego celu program wsparcia budownictwa socjalnego jakim jest dofinansowywać przedsięwzięć w wyniku, których zostanie powiększony mieszkaniowy zasób gminy (**dodanie w art. 3 ust. 1 pkt 2a**).

5) Umożliwienie gminie oraz spółce gminnej realizacji przedsięwzięcia polegającej na kupnie części budynku mieszkalnego.

Obecne przepisy ustawy dają możliwość ubiegania się o finansowe wsparcie na przedsięwzięcia polegające na kupnie lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego oraz kupno lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego połączonego z remontem tych lokali lub budynku. Z dotychczasowej praktyki programu wynika jednak, że obecne brzmienie przepisu uniemożliwia ubiegania się o finansowe wsparcia na zakup niewyodrębnionych z nieruchomości budynkowej lokali. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom beneficjentów programu ustawa zakłada wprowadzenie możliwości nabywania również części budynku mieszkalnego (**zmiana w art. 3 ust. 4 i 5**).

6) Objęcie programem wsparcia przedsięwzięć polegających na tworzeniu pomieszczeń tymczasowych

Projekt nowelizacji zakłada rozszerzenie katalogu inwestycji realizowanych przy pomocy finansowej z budżetu państwa o przedsięwzięcia polegające na zmianie sposobu użytkowania budynku niemieszkalnego połączonej z jego remontem, w wyniku której powstaną pomieszczenia tymczasowe. Obecnie przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów (...) nakładają na gminę obowiązek tworzenia zasobu pomieszczeń tymczasowych, które przeznacza się na wynajem w przypadku realizacji wyroku orzekającego eksmisję z lokalu, a dłużnikowi nie zostało przyznane przez sąd prawo do lokalu socjalnego. Brak środków

finansowych był wskazywany przez gminy jako jedna z podstawowych barier w realizacji tego typu zamierzeń inwestycyjnych (art. 3 ust. 2).

- 7) *Rozszerzenie katalogu przedsięwzięć objętych finansowym wsparciem o przedsięwzięcia polegające na remoncie lub przebudowie istniejących już noclegowni i schronisk dla bezdomnych oraz o przedsięwzięcia w wyniku których powstaną ogrzewalnie.*

Nowelizacja ustawy o pomocy społecznej z dnia 5 sierpnia 2015 r. wprowadziła szereg zmian dotyczących placówek noclegowych dla osób bezdomnych. Zgodnie z nowym brzmieniem ustawy tymczasowe schronienie może zostać udzielone osobom bezdomnym poprzez 3 kategorie placówek dla osób bezdomnych tj. noclegownię, schronisko dla bezdomnych i ogrzewalnię. Z treści ustawy o pomocy społecznej usunięto termin „dom dla bezdomnych” zastępując go terminem „schronisko dla bezdomnych”, oraz wprowadzono nową placówkę: „ogrzewalnię”. Projekt ustawy uwzględnia zmianę ww. terminów (art. 2 ust. 3 i 3a, art. 4, art. 15, art. 21). Ponadto zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. poz. 1310), podmioty prowadzące w dniu wejścia w życie ogrzewalnie, noclegownie i schroniska dla bezdomnych, niespełniające standardów o których mowa w art. 48a znowelizowanej ustawy o pomocy społecznej są obowiązane dostosować do tych standardów ogrzewalnie, noclegownie i schroniska dla bezdomnych do 5 października 2018 r.

Obecne przepisy ustawy dają możliwość ubiegania się o finansowe wsparcie tylko na przedsięwzięcie w wyniku, którego powstanie nowa noclegownia lub schronienie dla bezdomnych lub nastąpi zwiększenie powierzchni użytkowej pomieszczeń mieszkalnych, w tym sypialni, w istniejącej noclegowni lub domach dla bezdomnych. Projektowane rozwiązanie umożliwi zatem wywiązanie się podmiotów prowadzących placówki noclegowe z nałożonego na nie obowiązku (art. 4 ust. 2).

- 8) *Rozszerzenie o spółki gminne grupy podmiotów, z którymi gmina będzie mogła podjąć współpracę w ramach inwestycji realizowanej na podstawie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych (...).*

Projektowane rozwiązania zakładają również rozszerzenie o spółki gminne grupy podmiotów, z którymi gmina będzie mogła podjąć współpracę w ramach inwestycji realizowanej na podstawie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych (...) - dotychczas taką współpracę gmina mogła podjąć wyłącznie z towarzystwem budownictwa społecznego. Projektowane zmiany dodatkowo zwiększą elastyczność działania gmin w tym zakresie, pozwalając na wykorzystanie w celu realizacji zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych osób i rodzin najuboższych potencjału spółek powiązanych kapitałowo, nie działających jednak w formule tbs (dodanie art. 5a ust. 1 pkt 1).

Jednocześnie należy zaznaczyć, że w związku z równoległą inicjatywą legislacyjną dot. ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy oraz o zmianie Kodeksu cywilnego, która zakłada wyłączenie lokali będące we własności lub współwłasności spółek gminnych z mieszkaniowego zasobu gminy, konieczne będzie zatem w przypadkach przyjęcia proponowanych zmian w ustawie o ochronie praw lokatorów (...) usunięcie spółek gminnych z katalogu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o finansowe wsparcie na podstawie przepisów art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych (...), w zakresie tworzenia lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Gminy będą jednak nadal mogły ubiegać się o środki na

udział w inwestycji towarzystwa budownictwa społecznego, na realizację lokali, które będą wynajmowane na zasadach określonych dla mieszkaniowego zasobu gminy.

9) Zmiany w wysokościach finansowego wsparcia.

Projekt nowelizacji ustawy uwzględnia propozycje zmiany wysokości wsparcia. Inwestor będzie mógł się ubiegać dodatkowo o wsparcie w wysokości:

- 45% kosztów przedsięwzięcia polegającego na:
 - remoncie lub przebudowie budynku lub jego części wyłączonej ze względu na zły stan techniczny z użytkowania, w wyniku którego powstaną lokale mieszkalne wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy (art. 13 ust. 1 pkt 3 lit. a).
 - zmianie sposobu użytkowania budynku, w wyniku którego powstaną pomieszczenia tymczasowe (art. 13 ust. 1 pkt 3 lit. a).
 - remoncie lub przebudowie istniejącej noclegowni lub schroniska dla bezdomnych (art. 13 ust. 1 pkt 3 lit. b)
- 55 % kosztów przedsięwzięcia polegającego na remoncie lub zmianie sposobu użytkowania budynku połączonego z remontem w wyniku którego powstaną ogrzewalnie (art. 13 ust. 1 pkt. 5)

Ponadto proponuje się podniesienie z 30 do 50% kosztów przedsięwzięcia, w przypadku przedsięwzięć polegających na kupnie lub kupnie połączonym z remontem jeżeli przedmiotem zakupu jest byłe mieszkanie zakładowe lub budynek mieszkalny z byłymi mieszkaniami zakładowymi jest natomiast odpowiedzią na postulaty, przede wszystkim środowisk samorządowych, zwiększenia udziału wsparcia z budżetu państwa w kosztach inwestycji. Możliwość uzyskania wyższego wsparcia powinna przyczynić się do wzrostu zainteresowania samorządów realizacją tego typu przedsięwzięć, a tym samym do ustabilizowania sytuacji mieszkaniowej najemców byłych mieszkań zakładowych.

Dodatkowo, ze względu na fakt, że działania rewitalizacyjne związane z budową lub modernizacją zasobu mieszkalnego są ważnym aspektem przemiany zarówno obszaru jak i lokalnej społeczności projekt nowelizacji zakłada w przypadku podstawowych przedsięwzięć wynikających z gminnego programu rewitalizacji, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit a ustawy z dnia 9 października 2015 r.(Dz. U. poz. 1777 z późn. zm.) podwyższenie o 5 pkt procentowych wysokości finansowego wsparcia (z wyłączeniem przedsięwzięć realizowanych przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego oraz przedsięwzięć polegających na kupnie lokalu lub budynku mieszkalnego połączonego z remontem jeżeli przedmiotem zakupu jest byłe mieszkanie zakładowe lub budynek mieszkalny z byłymi mieszkaniami zakładowymi).

Pozostałe zmiany w tym punkcie mają charakter doprecyzowujący.

10) Zniesienie zakazu łączenia wsparcia w ramach programu ze środków UE.

Istotnym rozwiązaniem wychodzącym naprzeciw oczekiwaniom wszystkich beneficjentów programu jest umożliwienie jednoczesnego finansowania tych samych przedsięwzięć ze środków UE oraz udzielanie im wsparcia na podstawie znowelizowanych przepisów ustawy. Zgodnie z projektowanym rozwiązaniem inwestor będzie mógł skorzystać ze wsparcia w ramach programu pod warunkiem jednak, że wsparcie nie będzie obejmować tych samych kosztów przedsięwzięcia, które finansowane są już ze środków unijnych (**zmiana w art. 7**)

11) Modyfikacja zasad przyznawania i rozliczenia przedsięwzięć, uwzględniająca uwarunkowania realizacji przedsięwzięć przez organizacje pożytku publicznego.

Projektowane rozwiązanie zakłada złagodzenie procedur przyznawania i rozliczania wsparcia polegające m.in. na wydłużeniu z 30 do 60 dni terminu rozliczania kosztów przedsięwzięcia. Dodatkowo w przypadku organizacji pożytku publicznego projektowana nowelizacja zakłada wydłużenie z 24 do 36 miesięcy terminu realizacji przedsięwzięcia. Powyższe rozwiązania dodatkowo mają na celu zwiększenie udziału organizacji pożytku publicznego w realizacji zasobów interwencyjnych (mieszkań chronionych, noclegowni i schronisk dla bezdomnych), przeznaczonych dla najuboższej części społeczności lokalnej. Z uwagi na oparty na wolontariacie charakter podejmowanej przez organizacje pożytku publicznego działalności, podmioty te obawiając się że nie zdążą wypełnić ciężących na nich obowiązków w przewidzianym terminie, rezygnowały z realizacji przedsięwzięć w ramach programu wsparcia budownictwa komunalnego. **(dodanie w art. 16 ust. 3a oraz zmiana w art. 18 ust. 1 pkt 1 i 2).** Dodatkowo w celu zwiększenia zainteresowania organizacji pożytku publicznego realizacją przedsięwzięć polegających na tworzeniu noclegowni i schronisk dla bezdomnych projekt ustawy zakłada umożliwienie wykorzystania przez te podmioty gruntów skarbu państwa (analogiczne rozwiązanie funkcjonuje już w przypadku mieszkań chronionych) – **dodanie w art. 4 pkt. 4.**

12) Zmiana zasad zbycia i zmiany przeznaczenia zasobu utworzonego w oparciu o przepisy ustawy.

Przepis art. 21 ustawy zawiera przepisy, które zagwarantować mają przez okres przynajmniej 15 lat niezmiennosć przeznaczenia lokali i pomieszczeń zrealizowanych przy pomocy finansowej państwa. W świetle projektowanych zmian mających na celu poszerzenie katalogu przedsięwzięć objętych finansowym wsparciem na podstawie ustawy koniecznym było uzupełnienie przepisów o nowe kategorie przedsięwzięć.

Ponadto, w konsekwencji likwidacji odrębnej funkcjonalnie części mieszkaniowego zasobu gminy, jaką stanowią lokale socjalne, na rzecz określenia w to miejsce nowej kategorii „umów najmu socjalnego lokali mieszkalnych” bezprzedmiotowym staje się dotychczasowy przepis art. 21 ust. 5 który dopuszcza po upływie 5 lat od dnia rozliczenia przedsięwzięcia zmianę przeznaczenia lokali socjalnych lub mieszkań chronionych na lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiące lokali socjalnych lub mieszkań chronionych. Z tego samego powodu proponuje się usunięcie ust. 6 w art. 21, który dopuszcza w każdym czasie zmianę przeznaczenia lokali socjalnych i mieszkań chronionych na lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiące lokali socjalnych lub mieszkań chronionych pod warunkiem utworzenia ekwiwalentu lokali socjalnych.

Projekt ustawy dopuszcza przy tym w każdym czasie zmianę przeznaczenia lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy na mieszkanie chronione lub tymczasowe pomieszczenie, zmianę przeznaczenia mieszkania chronionego na lokal mieszkalny wchodzący w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub tymczasowe pomieszczenie, oraz zmianę przeznaczenia tymczasowego pomieszczenia na lokal mieszkalny wchodzący w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub mieszkanie chronione.

Ponadto projektowane rozwiązania dopuszczają się w każdym czasie zmianę przeznaczenia noclegowni na schronisko dla bezdomnych lub ogrzewalnię, zmianę przeznaczenia schroniska dla bezdomnych na noclegownię lub ogrzewalnię oraz zmianę ogrzewalni na noclegownię lub schronisko dla bezdomnych.

Cel poprawy dostępności mieszkań na wynajem leży również u podstaw przepisu art. 21 ust. 2, który zakazuje odmiennego gospodarowania lokalami mieszkalnymi powstałymi z udziałem beneficjenta przez określony w ustawie czas. Projektodawca przyjął, że przed upływem 15 lat od dnia przekazania oświadczenia inwestora o kosztach tworzenia przedmiotowych lokali nie można zmienić przeznaczenia tych lokali ani rozwiązać umowy zawartej pomiędzy inwestorem a beneficjentem lub dokonać przeniesienia prawa wskazywania najemców na rzecz podmiotu innego niż gmina lub związek międzygminny. Sankcją za dokonanie wskazanych czynności przed upływem 15 lat od daty przekazania oświadczenia jest obowiązek zwrotu przez podmiot, który dokonał danej czynności, kwoty stanowiącej równowartość finansowego wsparcia wraz z odsetkami (art. 21 ust. 5).

Nowy instrument bezzwrotnego wsparcia na budownictwo na wynajem dla osób o niższych dochodach

13) Wprowadzenie nowego instrumentu finansowego wsparcia dla gmin i związków międzygminnych z przeznaczeniem na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia realizowanego przez inny podmiot, którego celem jest tworzenie lokali mieszkalnych na wynajem dla gospodarstw domowych o niższych dochodach.

Kolejne kluczowe rozwiązanie wchodzące w zakres przedmiotowej nowelizacji ustawy stanowi nowy instrument bezzwrotnego finansowego wsparcia udzielanego na tworzenie lokali mieszkalnych na wynajem przeznaczonych dla osób o niższych dochodach, tj. takich, które uzyskują dochody zbyt niskie, by zaspokajać potrzeby mieszkaniowe w warunkach komercyjnych i w systemie najmu mieszkań oferowanych na zasadach rynkowych (w tym z opcją dochodzenia do własności), a zarazem zbyt wysokie, by ubiegać się o lokal komunalny. Celem wprowadzenia tego instrumentu jest zatem poprawa dostępności mieszkań dla gospodarstw domowych nie aspirujących do własności mieszkaniowej z uwagi na niższe dochody i preferencje mieszkaniowe, w tym dla mniej zamożnych rodzin lub osób młodych, chcących dopiero założyć rodzinę (mieszkających z rodzicami albo zaspokajających potrzeby mieszkaniowe w trybie nie gwarantującym stabilności rodziny) oraz dla osób opuszczających lokale komunalne wskutek działań wynikających z reformy zasad gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Nowy instrument będzie realizowany w oparciu o aktywną rolę państwa i zaangażowanie finansowe jednostek samorządu terytorialnego, a także wykorzystanie dostępnych form prowadzenia działalności budowlanej na rynku mieszkaniowym, mechanizmu realizacji oraz finansowania (odpowiadających rozwiązaniom dotąd wdrażanym w ramach instrumentu wsparcia budownictwa dla najuboższych), zwiększających podaż mieszkań na wynajem o ograniczonym czynszu. Oparcie realizacji instrumentu na sprawdzonym modelu umożliwi płynne jego wdrożenie oraz efektywne generowanie założonych efektów rzeczowych.

Podstawę instrumentu stanowi bezzwrotne finansowe wsparcie udzielane z Funduszu Dopłat (zasilanego środkami budżetu państwa) gminom i związkom międzygminnym. Będzie ono przeznaczane na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na udziale gminy lub związku międzygminnego w kosztach tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem przez innego inwestora (art. 5 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 5). Przyjęty model finansowania będzie się zatem opierał na współpracy między samorządem lokalnym odpowiedzialnym za zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych lokalnej wspólnoty, a podmiotami zaangażowanymi w rozwój budownictwa czynszowego w danym regionie. Umożliwi to nie tylko bardziej racjonalne i efektywne planowanie i prowadzenie lokalnej polityki mieszkaniowej. Z uwagi na wzmożoną aktywność podmiotów realizujących inwestycje w formule społecznego

budownictwa czynszowego na regionalnym rynku mieszkaniowym współpraca między gminami a wspomnianymi podmiotami pozwoli również na bardziej świadome i szybsze reagowanie na lokalne problemy, a tym samym kierowanie wsparcia do osób faktycznie potrzebujących w danym czasie pomocy w zaspokajaniu własnych potrzeb mieszkaniowych.

Mając na względzie cel wprowadzenia nowego instrumentu, przyjęto, że o wsparciu przedsięwzięcia środkami budżetu państwa powinno decydować stosowanie w przyszłości jednolitych zasad i warunków najmu lokali mieszkalnych powstałych z udziałem gminy lub związku międzygminnego, nie zaś forma organizacyjna podmiotu tworzącego wspomniane lokale. W związku z tym określony w przepisach nowelizacji katalog inwestorów ma charakter otwarty. Konsekwencją przyjęcia takiego rozwiązania oraz potrzeby zagwarantowania czytelności zapisu aktu normatywnego jest konieczność rozróżnienia w ramach ustawy kategorii „beneficjenta wsparcia” oraz „inwestora”. W myśl proponowanych w projekcie nowelizacji definicji pierwsze sformułowanie będzie opisywało podmioty określone w dotychczasowym brzmieniu ustawy mianem inwestora, tj. podmioty uprawnione do ubiegania się o finansowe wsparcie na gruncie ustawy (**art. 2 pkt 5**). Nowe pojęcie inwestora będzie się natomiast odnosiło do podmiotów faktycznie tworzących w danym przypadku lokale mieszkalne na wynajem, a więc do każdej osoby, która w ramach prowadzonej w zakresie budownictwa mieszkaniowego działalności tworzy lokale mieszkalne na wynajem, mieszkania chronione, tymczasowe pomieszczenia, noclegownię, schronisko dla bezdomnych lub ogrzewalnię z wykorzystaniem finansowego wsparcia udzielonego beneficjentowi wsparcia na zasadach określonych w ustawie (**art. 2 pkt 5a**). W kontekście nowego instrumentu inwestorem będzie mogło zatem zostać np. towarzystwo budownictwa społecznego, spółdzielnia mieszkaniowa, spółka gminna, organizacja pożytku publicznego, deweloper, ale też każdy inny niż osoba fizyczna podmiot zgłaszający chęć tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem użytkowanych na zasadach określonych w nowelizowanej ustawie.

Analogicznie jak w przypadku regulowanej na gruncie dotychczas obowiązujących przepisów współpracy gminy lub związku międzygminnego z towarzystwem budownictwa społecznego w ramach instrumentu wsparcia budownictwa komunalnego, lokale mieszkalne na wynajem tworzone z udziałem gminy lub związku międzygminnego będą mogły powstać w wyniku realizacji budowy (w tym rozbudowy lub nadbudowy budynku), remontu lub przebudowy budynku przeznaczonego na pobyt ludzi lub części takiego budynku, albo zmiany sposobu użytkowania budynku lub jego części (o ile taka zmiana wymaga dokonania remontu lub przebudowy). Budynek powinien być przy tym położony na nieruchomości stanowiącej własność lub będącej w użytkowaniu wieczystym beneficjenta lub inwestora albo na nieruchomości stanowiącej mienie Skarbu Państwa, przekazanej na realizację celów mieszkaniowych na gruncie odrębnych przepisów (**art. 5 ust. 2 i 2a**). Wprowadzenie ust. 2a jest konsekwencją wynikającej z założeń projektu Narodowego Programu Mieszkaniowego koncepcji wykorzystywania zasobów gruntowych stanowiących mienie Skarbu Państwa na cele poprawy dostępności mieszkań.

Wprowadzenie nowego instrumentu spowodowało konieczność modyfikacji struktury nowelizowanej ustawy w zakresie dofinansowania przedsięwzięć realizowanych przez inwestora innego niż podmiot uprawniony do ubiegania się o finansowe wsparcie na zasadach określonych w ustawie. Funkcjonujący na gruncie dotychczasowego brzmienia art. 5 ustawy instrument wsparcia przedsięwzięć realizowanych przez towarzystwa budownictwa społecznego w proponowanym brzmieniu przepisów został uregulowany w art. 5a jako szczególny przypadek nowego modelu wsparcia realizowanego w oparciu o współpracę między gminą lub związkiem międzygminnym a innym inwestorem. Elementem różnicującym oba instrumenty są przepisy regulujące postanowienia umowy między beneficjentem a inwestorem, stanowiącej podstawowy warunek ubiegania się o finansowe

wsparcie w ramach obu tych instrumentów (**art. 5 ust. 4**). W przypadku nowego instrumentu przedmiotowa umowa powinna określać w szczególności udział gminy lub związku międzygminnego w kosztach tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem przez innego inwestora (**art. 5 ust. 5**). Udział ten może odpowiadać wysokości wsparcia, o którą będzie się ubiegał beneficjent, bądź też kwocie wnioskowanego wsparcia powiększonej o środki własne beneficjenta. W związku z tym, że do lokali mieszkalnych na wynajem tworzonych z udziałem gminy lub związku międzygminnego beneficjentowi będzie przysługiwało prawo wskazywania najemców spełniających określone w ustawie wymagania, umowa powinna ponadto uwzględniać takie prawo, a także szczegółowe zasady wyboru najemców, zapewniające pierwszeństwo w dostępie do lokali mieszkalnych utworzonych z udziałem gminy lub związku międzygminnego osobom będącym aktualnie najemcami lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Oznacza to, że w przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w kontekście instrumentu wsparcia budownictwa dla najuboższych, podmiot współpracujący z samorządem nie będzie związany prawem gminy lub związku międzygminnego do najmu lokali mieszkalnych utworzonych z udziałem samorządu obejmującym prawo do podnajmowania tych lokali osobom fizycznym bez zgody wspomnianego podmiotu. Powstałe z udziałem beneficjenta lokale mieszkalne będą gospodarowane przez podmiot realizujący przedsięwzięcie, choć przydzielane osobom wskazanym przez beneficjenta z uwzględnieniem zasad przewidzianych w przepisach ustawy oraz w postanowieniach umowy łączącej go z gminą lub związkiem międzygminnym.

Projektowana ustawa dopuszcza przy tym możliwość ubiegania się o finansowe wsparcie w ramach instrumentu na pokrycie części kosztów tworzenia lokali mieszkalnych powstających z udziałem gminy lub związku międzygminnego przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego, o którym mowa w art. 15a ust. 1 *ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego* (Dz. U. z 2015 r. poz. 2071, z późn. zm.). W celu zagwarantowania przejrzystości i oszczędności zapisu aktu normatywnego dodano zatem jego definicję do słownika ustawy (**art. 2 pkt 10**). Wspomniane dopuszczenie uzasadnia nie tylko podobny cel przypisany obu instrumentom (tj. rozwój społecznego budownictwa czynszowego poprzez budowę mieszkań na wynajem dla osób o dochodach utrudniających zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych w warunkach rynkowych), ale również możliwość zaangażowania w realizację przedsięwzięć podejmowanych w ramach tych instrumentów podobnego kręgu podmiotów, w szczególności towarzystw budownictwa społecznego i spółdzielni mieszkaniowych. Przedmiotowemu przyzwoleniu towarzyszy jednak zastrzeżenie, zgodnie z którym w tym przypadku łączna wysokość środków publicznych przekazanych towarzystwu budownictwa społecznego, spółdzielni mieszkaniowej lub spółce gminnej nie może przekraczać dopuszczalnej wysokości rekompensaty z tytułu świadczenia usługi publicznej w ogólnym interesie gospodarczym, o której mowa w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania* (Dz. U. poz. 1720; **art. 5 ust. 6**). Przyjęte rozwiązanie ma gwarantować zgodność przyznanego wsparcia z przepisami Unii Europejskiej o pomocy publicznej i zapobiegać konieczności każdorazowego zgłaszania Komisji Europejskiej faktu przyznania wsparcia ze środków budżetu państwa. Konsekwencją wprowadzenia tego przepisu jest konieczność uwzględnienia warunku dotyczącego łączenia środków w postaci finansowania zwrotnego i bezzwrotnego w przepisach ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (**art. 4 nowelizacji**). Analogicznie do zasad przyjętych w kontekście instrumentu wsparcia budownictwa dla najuboższych, finansowe wsparcie nie będzie jednak przysługiwać na

dofinansowanie tych kosztów przedsięwzięcia, które są współfinansowane ze środków Unii Europejskiej (art. 7).

Mając na względzie zdiagnozowane problemy polskiego mieszkalnictwa wskazujące na konieczność powiększania zasobów o charakterze rotacyjnym, finansowe wsparcie w ramach nowego instrumentu będzie mogło zostać udzielone wyłącznie na tworzenie lokali mieszkalnych na wynajem przeznaczonych dla gospodarstw domowych spełniających wymagania określone w ustawie. Należy jednak podkreślić, że proponowane przepisy regulują jedynie ogólne zasady wyboru użytkowników tworzonych mieszkań. Część kryteriów dostępu będzie określana przez jednostkę samorządu terytorialnego, co, obok respektowania przez inwestora prawa beneficjenta do wskazywania najemców, ma zapewnić w możliwie najszerszym zakresie uwzględnienie uwarunkowań lokalnego rynku mieszkaniowego oraz celów prowadzonej polityki gminy w tym segmencie. Wśród kryteriów ustawowych uprawniających osoby fizyczne do zawarcia umowy najmu wskazano, przez odesłanie do przepisów *ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*, zakaz posiadania przez przyszłego najemcę i osoby zgłoszone do wspólnego zamieszkania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego w tej samej miejscowości w dniu objęcia lokalu, a także kryteria dochodowe (art. 7a ust. 1 i 2). Zgodnie z proponowanym brzmieniem przepisów, średni miesięczny dochód gospodarstwa domowego w roku poprzedzającym rok objęcia lokalu nie będzie mógł przekraczać określonego procentowo limitu dochodowego, uzależnionego od liczby członków gospodarstwa oraz wysokości ostatnio ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto w gospodarce narodowej w danym województwie. Projektodawca odniósł się w tym kontekście do aktualnie obowiązujących w odniesieniu do najemców mieszkań powstałych z udziałem finansowania zwrotnego limitów dochodowych. Należy zaznaczyć, że w przypadku wejścia w życie przygotowywanej równolegle z projektem niniejszej ustawy nowelizacji *ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*, zakładającej zmianę przepisów dotyczących progów dochodowych, w przypadku nowego instrumentu finansowego wsparcia nadal obowiązywały będą te same progi dochodowe. Projekt nowelizacji *ustawy o niektórych formach...* zakłada bowiem utrzymanie dotychczasowych limitów w stosunku do najemców lokali mieszkalnych powstałych z udziałem finansowania zwrotnego w sytuacji, gdy z budową lokalu było związane zawarcie umowy partycypacji przewidującej udział partycypanta w kosztach przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego nie niższy niż 10%. Przyjęcie takich progów dochodowych umożliwi skierowanie wsparcia do osób faktycznie potrzebujących pomocy państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych przy poziomie czynszu dostosowanym do możliwości najemców lokali tworzonych z udziałem gminy lub związku międzygminnego. Wspomniane, niższe progi dochodowe będą obowiązywać nawet w przypadku, gdy lokale mieszkalne utworzone w ramach nowego instrumentu powstaną z udziałem finansowania zwrotnego oraz wniesionej na gruncie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego partycypacji wyższej niż 10% kosztów tworzenia lokalu (art. 7a ust. 3 i 4, art. 4 nowelizacji). Wynika to z charakteru finansowego wsparcia jako pomocy bezzwrotnej przekazywanej inwestorowi oraz wspomnianej, niższej stawki czynszu obowiązującej w ramach nowego instrumentu. Zasada ta ma bowiem zapewnić właściwe adresowanie mieszkań, przeznaczonych docelowo dla gospodarstw domowych o niższych niż najemcy lokali powstałych w ramach dotychczasowego programu społecznego budownictwa czynszowego dochodach.

Aby wzmocnić rotacyjny charakter tworzonego zasobu i przeciwdziałać praktyce użytkowania lokali przez gospodarstwa domowe, które z uwagi na poprawę swojej sytuacji finansowej nie potrzebują już pomocy państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych,

przyjęto, że umowa najmu lokalu mieszkalnego powstałego z udziałem gminy lub związku międzygminnego będzie zawierana wyłącznie na czas oznaczony (nie krótszy niż rok i nie dłuższy niż 3 lata). Zapewniono jednak najemcom możliwość dalszego zamieszkiwania lokalu po upływie wskazanego okresu najmu po pozytywnej weryfikacji ich uprawnień do użytkowania mieszkania w zasobie społecznych mieszkań czynszowych (**art. 7b**). Ma to zapobiegać nieuzasadnionemu usuwaniu przez właścicieli z zasobu lokatorów, którym sytuacja finansowa nie pozwala jeszcze samodzielnie zaspokajać swoich potrzeb mieszkaniowych na rynku komercyjnym.

W celu wyeliminowania ryzyka nadmiernego obciążania finansowego najemców z tytułu użytkowania lokali powstałych z udziałem beneficjenta, w znowelizowanych przepisach określony został maksymalny poziom czynszu za najem mieszkania. Jego wysokość nie może przekraczać w skali roku 4% wartości odtworzeniowej lokalu, obliczonej według przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Taka sama stawka będzie obowiązywać, analogicznie do rozwiązania przyjętego w kontekście wysokości progów dochodowych, również w odniesieniu do mieszkań utworzonych w ramach nowego instrumentu z udziałem finansowania zwrotnego (**art. 7c**).

Główny cel proponowanych w ustawie zmian, czyli poprawa dostępności mieszkań dla gospodarstw domowych o niższych dochodach, uzasadnia ponadto wprowadzenie do regulacji przepisu zakazującego wyodrębniania na własność lokali mieszkalnych powstałych z udziałem beneficjenta (**art. 7d**). Zastrzeżenie to gwarantuje zachowanie rotacyjnego charakteru nowego zasobu, uniemożliwiając lokatorom dochodzenie roszczeń o przeniesienie prawa własności mieszkania z tytułu długotrwałego zamieszkiwania lokalu i pokrywania opłat z tym związanych. Zgodnie z proponowanymi w nowelizacji ustawy rozwiązaniami, w przypadku niespełniania przez dotychczasowego najemcę warunków użytkowania mieszkania lokal będzie mógł być udostępniony innej potrzebującej osobie.

Cel poprawy dostępności mieszkań na wynajem leży również u podstaw przepisu **art. 21 ust. 2**, który zakazuje odmiennego gospodarowania lokalami mieszkalnymi powstałymi z udziałem beneficjenta przez określony w ustawie czas. Projektodawca przyjął, że przed upływem 15 lat od dnia przekazania oświadczenia inwestora o kosztach tworzenia przedmiotowych lokali nie można zmienić przeznaczenia tych lokali ani rozwiązać umowy zawartej pomiędzy inwestorem a beneficjentem lub dokonać przeniesienia prawa wskazywania najemców na rzecz podmiotu innego niż gmina lub związek międzygminny. Sankcją za dokonanie wskazanych czynności przed upływem 15 lat od daty przekazania oświadczenia jest obowiązek zwrotu przez podmiot, który dokonał danej czynności, kwoty stanowiącej równowartość finansowego wsparcia wraz z odsetkami (**art. 21 ust. 5**).

W pozostałych sprawach związanych z najmem lokali mieszkalnych powstałych w ramach nowego instrumentu należy stosować odpowiednio przepisy *ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* oraz przepisy *ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny* (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 i 585) o najmie (**art. 7e**).

Z uwagi na przedmiot i charakter udzielanej w ramach nowego instrumentu pomocy finansowej w znowelizowanych przepisach ustawy określone zostały mechanizmy przekazywania wsparcia analogiczne do stosowanych w kontekście instrumentu wsparcia budownictwa dla najuboższych, tj. sytuacji partycypacji gminy lub związku międzygminnego w kosztach tworzenia lokali mieszkalnych przez towarzystwo budownictwa społecznego, regulowanej w dotychczas obowiązującym brzmieniu ustawy w art. 5 (**przeniesionym do art. 5a w brzmieniu proponowanym w projekcie**). Oznacza to, że przyjęty w projekcie nowelizacji tryb udzielania finansowego wsparcia w ramach instrumentu wspierającego

budownictwo komunalne odnosi się odpowiednio również do nowego instrumentu wsparcia budowy mieszkań na wynajem dla osób o niższych dochodach (**art. 8 – 22**).

W związku z tym, wnioski gmin i związków międzygminnych o udzielenie finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat (**art. 8**) w ramach nowego instrumentu również przyjmowane będą przez Bank Gospodarstwa Krajowego (**art. 9**). Do czasu wydania na gruncie **art. 14a** rozporządzenia ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określającego warunki, jakie powinny spełniać przedsięwzięcia realizowane z wykorzystaniem finansowego wsparcia na gruncie ustawy, przedmiotowe wnioski będą przyjmowane dwa razy w roku kalendarzowym. Do finansowania kwalifikowane będą przy tym te wnioski, które spełnią wymagania formalne określone w ustawie oraz nowych przepisach wykonawczych wydanych na podstawie **art. 19** ustawy. Wspólne dla instrumentu wsparcia budownictwa komunalnego i nowego instrumentu rozporządzenie ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, wydane w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego na gruncie **art. 19** ustawy, określi m. in. szczegółowy tryb i terminy rozpatrywania wniosków o udzielenie finansowego wsparcia, zakres informacji niezbędnych do zawarcia we wniosku, a także minimalne wymagania w zakresie wyposażenia tworzonych lokali mieszkalnych. Jeżeli zapotrzebowanie na wsparcie wynikające z wniosków złożonych w ramach obu wspomnianych instrumentów przekroczy wysokość środków przewidzianych na finansowanie w danym półroczu, Bank będzie dokonywał wyboru wniosków w oparciu o tymczasowe kryteria oceny zawarte w załączniku nr 1 do ustawy (**art. 11 ust. 10 nowelizacji**). Po wydaniu, zgodnie z delegacją ustawową zawartą w **art. 14a**, rozporządzenia określającego warunki dla przedsięwzięć realizowanych z udziałem bezzwrotnego wsparcia, a tym samym po dokonaniu zmiany formuły finansowania instrumentu (**art. 10 nowelizacji**) i rezygnacji z trybu oceny wniosków w oparciu o tymczasowe kryteria oceny, wnioski będą mogły być składane przez beneficjentów w każdym czasie. Do finansowania kwalifikowane będą przy tym wszystkie wnioski spełniające wymogi formalne wynikające z nowego rozporządzenia oraz przepisów regulujących omawiany instrument wsparcia.

Aby beneficjent mógł skorzystać z nowego instrumentu wsparcia, BGK zobowiązany będzie zawrzeć z nim umowę określającą w szczególności cel udzielania finansowego wsparcia i jego kwotę, a także termin uruchomienia finansowego wsparcia (przez wskazanie roku i kwartału przewidywanej wpłaty) oraz termin i sposób udokumentowania zakończenia realizacji przedsięwzięcia (**art. 12**). Przedmiotowa umowa będzie stanowić podstawę udzielenia wsparcia, którego wysokość w przypadku omawianego instrumentu nie będzie mogła przekroczyć 20% kosztów przedsięwzięcia (**art. 13 ust. 1 pkt 1 i ust. 1a pkt 1**), kwalifikowanych na zasadach analogicznych do obowiązujących w ramach instrumentu wsparcia budownictwa dla najuboższych (**art. 14 pkt 3**). W przypadku podstawowych przedsięwzięć wynikających z gminnego programu rewitalizacji, o którym mowa w **art. 15 ust. 1 pkt 5 lit a** ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777, z późn. zm.) wysokość wsparcia będzie podwyższona o pięć punktów procentowych (z wyłączeniem przedsięwzięć realizowanych przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego z uwagi na obowiązujące w ramach tego instrumentu preferencje dla działań rewitalizacyjnych; **art. 13 ust. 4**). Ma to na celu promowanie inicjatyw przywracających lokalnej społeczności zdegradowane tereny.

Finansowe wsparcie nie będzie mogło zostać udzielone w związku z realizacją przedsięwzięcia rozpoczętego przed zawarciem umowy między BGK a beneficjentem (**art. 16 ust. 1**). W tym kontekście datę rozpoczęcia przedsięwzięcia będzie wyznaczała data umowy między beneficjentem a inwestorem (**art. 16 ust. 2 pkt 3**). Proponowane zastrzeżenie wynika

z faktu, że zgodnie z intencją projektodawcy podstawowym celem udzielania finansowego wsparcia jest zwiększenie zasobu mieszkań dostępnych dla gospodarstw domowych o ograniczonych dochodach, nie zaś refinansowanie zasobu powstałego kilka lat wcześniej. Nie wprowadzono jednak ograniczenia dotyczącego terminu zakończenia przedsięwzięcia. Gwarancją efektywnej realizacji przedsięwzięcia jest w tym kontekście przepis **art. 17 ust. 3**, zgodnie z którym finansowe wsparcie będzie przekazywane na rachunek beneficjenta dopiero po spełnieniu przez beneficjenta świadczenia w postaci udziału w kosztach tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem oraz po udokumentowaniu zakończenia realizacji przedsięwzięcia, czyli w sytuacji, w której, zgodnie z odrębnymi przepisami, można przystąpić do użytkowania mieszkań. W tym celu beneficjent zobowiązany będzie przedłożyć Bankowi w terminie 60 dni od dnia zakończenia przedsięwzięcia oświadczenie inwestora o kosztach realizacji przedsięwzięcia przypadających na lokale mieszkalne, w stosunku do których beneficjentowi wsparcia przysługuje prawo wskazywania najemców, oraz o kwocie udziału wpłaconej przez beneficjenta wsparcia (**art. 18 ust. 1 pkt 2**).

Nowelizacja ustawy odnosi do nowego instrumentu również przepis wskazujący sytuacje, w których Bank ma obowiązek odstąpienia od umowy z beneficjentem. Beneficjent będzie zmuszony do zwrotu wsparcia wraz z odsetkami w terminie 30 dni od dnia otrzymania pisemnego oświadczenia Banku o odstąpieniu od umowy m. in. w przypadku wykorzystania kwoty finansowego wsparcia lub jej części niezgodnie z celem udzielenia oraz rażącego opóźnienia w przedłożeniu oświadczenia inwestora o kosztach realizacji przedsięwzięcia i kwocie udziału wpłaconej przez beneficjenta (**art. 18 ust. 2**). Wskazane zastrzeżenia mają gwarantować nie tylko racjonalne wydatkowanie środków publicznych na założone cele, ale przede wszystkim efektywne tworzenie lokali mieszkalnych dostosowanych do potrzeb konkretnej grupy społecznej będącej adresatem powstałego w przyszłości zasobu.

14) Zmiany w ustawie z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi.

W związku z projektowanymi zmianami w ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych proponuje się dokonanie odpowiedniej korekty w ustawie z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi. W świetle projektowanych zmian bezprzedmiotowy staje się bowiem przepis (art. 28 ust. 1), zgodnie z którym następuje wyłączenie obowiązku równoległego wydzielenia z mieszkaniowego zasobu gminy odpowiedniego zasobu lokali socjalnych, w przypadku przedsięwzięć związanych z tworzeniem zasobu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych, jeżeli lokale te zostaną przeznaczone do wynajęcia osobom, które na skutek powodzi utraciły lokal lub budynek mieszkalny (art. 8 pkt 1 projektu nowelizacji).

Ponadto, w przypadku tego rodzaju przedsięwzięć wyłączono możliwość zwiększenia finansowego wsparcia o dodatkowe 5 pkt procentowych w przypadku gdy przedsięwzięcie realizowane jest na obszarze objętym gminnym planem rewitalizacji (art. 8 pkt 2a projektu nowelizacji).

15) Uchylenie ustawy z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2006 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 145, poz. 1533, z późn. zm.) i przeniesienie przepisów dotyczących zbycia i zmiany przeznaczenia lokali do ustawy nowelizującej.

W projekcie zaproponowano ujednolicenie zasad zbycia i zmiany przeznaczenia lokali mieszkalnych i miejsc noclegowych utworzonych w oparciu o tzw. „ustawę pilotażową” oraz ustawę z dnia 8 grudnia 2006 r. Proponuje się, aby w przypadku lokali mieszkalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych utworzonych na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2006 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych, stosowane były zasady zawarte w art. 21 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu (...), z zastrzeżeniem, że termin zbycia i zmiany przeznaczenia utworzonego zasobu pozostanie niezmieniony i będzie wynosił 5 lat od dnia rozliczenia przedsięwzięcia, w przypadku utworzenia ekwiwalentnego zasobu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub ekwiwalentnego zasobu miejsc noclegowych (art. 7 projektu nowelizacji). Proponowana zmiana umożliwi bardziej elastyczne zarządzanie przez gminę utworzonym na podstawie przepisów „ustawy pilotażowej” zasobem. W każdym czasie dopuszczalna stanie się bowiem zmiana przeznaczenia lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy na mieszkanie chronione lub tymczasowe pomieszczenie, jak również zmiana przeznaczenia noclegowni na schronisko dla bezdomnych lub ogrzewalnię, czy też zmiana przeznaczenia schroniska dla bezdomnych na noclegownię lub ogrzewalnię.

16) Określenie przejściowych zasad stosowania przepisów ustawy w odniesieniu do lokali mieszkalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych zrealizowanych lub będących w trakcie realizacji na podstawie dotychczasowych przepisów.

Do lokali mieszkalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i schronisk dla bezdomnych utworzonych lub będących w trakcie tworzenia na podstawie dotychczasowych przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, stosowane będą przepisy ustawy w brzmieniu dotychczasowym, z wyłączeniem przepisów dotyczących wyodrębniania ekwiwalentnego zasobu lokali socjalnych (z zastrzeżeniem akapitu poniżej).

Do lokali mieszkalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych zrealizowanych lub będących w trakcie realizacji na podstawie dotychczasowych przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych stosowane będą przepisy dotyczące zbywania i zmiany przeznaczenia zawarte w znowelizowanej ustawie. Dotyczy to także lokali mieszkalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych utworzonych na podstawie uchylonej ustawy z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2006 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Wyjątkiem od tej zasady będzie możliwość zbycia lub zmiany przeznaczenia zasobu ustalonego w ramach ustawy z dnia 29 kwietnia 2004 r. po upływie 5 lat od dnia rozliczenia przedsięwzięcia, pod warunkiem odtworzenia utraconego zasobu (a nie dopiero po 10 latach, jak przewidują przepisy art. 21 ust. 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu ...) **art. 9 projektu nowelizacji.**

17) Procedura ubiegania się o finansowe wsparcie do czasu wejścia w życie rozporządzenia określającego warunki, jakie powinny spełniać przedsięwzięcia realizowane z wykorzystaniem finansowego wsparcia.

W celu zapewnienia płynności funkcjonowania programu wsparcia w okresie wdrażania wynikających z nowelizacji ustawy rozwiązań zmieniających zasady wypłaty środków oraz

kwalifikacji wniosków do finansowania (otwarty charakter programu dla przedsięwzięć spełniających standardy), do czasu wejścia w życie rozporządzenia określającego warunki, jakie powinny spełniać przedsięwzięcia realizowane z wykorzystaniem finansowego wsparcia, zasady przejściowego rozpatrywania przez BGK wniosków o wsparcie zostałyby określone bezpośrednio w przepisach ustawy nowelizującej.

Analogenicznie do aktualnych rozwiązań na jakich opiera się program wsparcia, zgodnie z **art. 11 projektu**, zarezerwowane w planie finansowym Funduszu Dopłat środki z mocy ustawy będą dzielone na dwie równe części półroczne. W obrębie części półrocznej wyodrębnia się trzy pule przeznaczone na finansowanie:

- lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, mieszkań chronionych (lokale mieszkalne) i tymczasowych pomieszczeń,
- noclegowni, schronisk dla bezdomnych oraz ogrzewalni,
- zakupu lokali lub budynku mieszkalnego lub zakupu połączonego z remontem, jeżeli ich przedmiotem są mieszkania stanowiące przed dniem 7 lutego 2001 r. własność przedsiębiorstw państwowych i spółek handlowych, w których Skarb Państwa był podmiotem dominującym w rozumieniu przepisów o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych.

Udział każdej z pul w ogólnej kwocie środków przeznaczonych na udzielanie finansowego wsparcia w danym półroczu nie będzie mógł jednak być niższy niż 10% tych środków. Takie rozwiązanie ma na celu wyeliminowanie sytuacji w której z powodu braku wniosków o finansowe wsparcie na jeden z typów przedsięwzięć w jednej edycji ograniczy możliwość ubiegania się o finansowe wsparcie w kolejnej edycji.

Aby zapewnić pełne wykorzystanie środków w trakcie roku wprowadzono dwie dodatkowe procedury:

- w sytuacji, gdy po zewidencjonowaniu wniosków okazuje się, że w jednej z pul środków jest za mało a w drugiej za dużo, przenosi się środki, które nie będą wykorzystane między pulami (z puli nadwyżkowej do puli z niedoborem);
- w sytuacji gdy dwie pule nie pokrywają zapotrzebowania środki pochodzące z puli nadwyżkowej pokrywają zapotrzebowanie na pozostałe typy przedsięwzięć w wysokości proporcjonalnej do udziału poszczególnych pul w całkowitej kwocie środków dostępnych w udziale finansowego wsparcia;
- jeśli w pierwszym półroczu wystąpi nadwyżka środków nad zapotrzebowaniem, nadwyżka ta powiększa pulę środków na drugie półrocze.

Zapotrzebowanie na finansowe wsparcie ustala się na podstawie wniosków złożonych zgodnie z wymogami określonymi w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 19 i 20 ustawy zmienianej w art. 1 - załączniku nr 1, nr 2 i nr 3 do ustawy. Zgodnie z delegacjami ustawowymi, rozporządzenia wykonawcze nie będą określały kryteriów oceny wniosków. Jest to związane ze zmianą finansowania programu, która poprzez wykorzystanie rezerwy celowej pozwoli na ciągłe przyjmowanie wniosków i dofinansowanie wszystkich przedsięwzięć spełniających warunki określone w przepisach. W okresie przejściowym, do momentu wprowadzenia rezerwy celowej (co jest ściśle związane z wejściem w życie obowiązkowych standardów dotyczących mieszkań budowanych w ramach społecznego budownictwa czynszowego) tymczasowe kryteria oceny wniosków zostaną zachowane w formie załączników do ustawy.

Kryteria tymczasowe zostały utworzone w oparciu o rozwiązania zawarte w obecnie obowiązujących aktach wykonawczych do ustawy. Katalog tymczasowych kryteriów oceny

wniosku o udzielenie finansowego wsparcia na tworzenie lokali mieszkalnych na wynajem oraz mieszkań chronionych został poszerzony o kryterium o nazwie: Lokalizacja przedsięwzięcia zdefiniowanym jako: Przedsięwzięcie zlokalizowane jest na terenie miasta powyżej 20 tys. mieszkańców, z wyłączeniem miast wojewódzkich.

W związku z diagnozowaną w projekcie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju utratą funkcji społeczno-gospodarczych w przypadku miast powyżej 20 tys. mieszkańców nie będących miastami wojewódzkimi, proponuje się uzupełnienie tymczasowych kryteriów oceny wniosków o kryterium premiujące przedsięwzięcia realizowane w średnich miastach, w celu aktywizacji ich zasobów i potencjałów. Działanie takie wpisuje się w cel określony w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, czyli *Zrównoważony rozwój kraju wykorzystujący indywidualne potencjały poszczególnych terytoriów*, w tym w kierunku interwencji: *Aktywizacja zasobów i potencjałów miast średnich, tracących funkcje społeczno-gospodarcze*, który ma służyć zapobieganiu marginalizacji obszarów o niekorzystnych perspektywach rozwojowych poprzez uruchomienie impulsów stymulujących rozwój przedsiębiorczości, dalszą poprawę dostępu do podstawowych dóbr i usług publicznych o pierwszorzędym znaczeniu rozwojowym, a także poprawę wahałowej mobilności przestrzennej mieszkańców.

Bank Gospodarstwa Krajowego zobowiązany jest do opublikowania w Biuletynie Informacji Publicznej wysokość kwoty przeznaczonej na udzielenie finansowego wsparcia na dany rok, wysokość pul przeznaczonych na realizację poszczególnych typów przedsięwzięć w pierwszym i drugim półroczu danego roku, a także zmiany wysokości tej kwoty i tych pul.

W sytuacji, gdy środki zaplanowane na finansowanie przedsięwzięć w półroczu są wystarczające, aby zaspokoić całość zgłoszonego popytu, BGK udziela wsparcia wszystkim chętnym spełniającym wymogi ustawowe. Jeśli jednak w którejś z pul wystąpi niedobór środków w stosunku do potrzeb, BGK wybiera najlepsze przedsięwzięcia z danej puli w oparciu o kryteria określone w załączniku nr 1 i 2 do ustawy.

Zgodnie z projektem, nowelizacja ustawy wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (**art. 15 projektu**).

Przedkładany projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projektowana regulacja nie mieści się w zakresie przedmiotowym zagadnień podlegających konsultacjom z Europejskim Bankiem Centralnym zgodnie z art. 2 ust. 1 *decyzji Rady z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych* (Dz. Urz. UE L 189 z 3.07.1998 r., s. 42; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. 1, str. 446).

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych i w związku z tym nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych* (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.).

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) projekt został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji.