

# Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku

---

Przedkładany dokument jest próbą określenia podstawowych zasad polityki wsparcia budownictwa mieszkaniowego w średniookresowym horyzoncie czasowym do 2020 roku. W jego treści zawarto diagnozę podstawowych problemów polskiego sektora mieszkaniowego oraz główne dylematy stojące przed polityką mieszkaniową. Poza zidentyfikowaniem obszarów wymagających interwencji państwa wskazano również potencjalne możliwości działania w ramach wyodrębnionych i precyzyjnie zaadresowanych segmentów budownictwa mieszkaniowego (budownictwo socjalne, budownictwo społeczne oraz budownictwo własnościowe). Wskazuje się również obszary uzupełniające instrumenty nakierowane na powyższe segmenty, w tym w szczególności koncepcję towarzyszących zmian regulacyjnych w obszarze rynku najmu, systemu dodatków mieszkaniowych, rynkowego finansowania sektora mieszkaniowego, zasad gospodarowania publicznym zasobem mieszkaniowym oraz zasad gospodarowania zasobami towarzystw budownictwa społecznego. Wskazano również kwestie dotyczące regulacji cyklu inwestycyjno-budowlanego, ze szczególnym uwzględnieniem racjonalizacji procesu planowania przestrzennego.

Praktyczna realizacja zarysowanych w dokumencie kierunków będzie związana z przedstawieniem przez Radę Ministrów szczegółowych projektów zmian legislacyjnych, zarówno w zakresie instrumentów finansowego wsparcia mieszkalnictwa, jak i instrumentów regulacyjnych. Ostateczne efekty rzeczowe będą związane głównie z możliwościami budżetu państwa, szczególnie w pierwszych latach wskazanego w dokumencie okresu.

## *I. Wprowadzenie*

Potrzeby mieszkaniowe należą do wąskiego zakresu potrzeb, które mają wymiar powszechny, dotyczą wszystkich i pozostają aktualne w całym okresie życia każdego człowieka. Niezależnie od tego jak wielka jest skala różnic społecznych, „posiadanie dachu nad głową” jest dla każdego gospodarstwa domowego jednym z podstawowych, a przy tym obiektywnie koniecznych do podjęcia, wyzwań konsumpcyjnych. Mieszkanie zapewnia bezpieczeństwo i jest jednym z warunków umożliwiających usamodzielnienie się, realizację zamierzeń związanych z założeniem rodziny, jej rozwojem, realizacją osobistych planów zawodowych, czy wręcz niejednokrotnie znalezieniem pracy w miejscu, w którym jest ona dostępna.

Należąc do wąskiego zbioru dóbr podstawowych, mieszkanie jest jednocześnie dobrem obiektywnie zaliczanym do dóbr najdroższych. Jest realizowaną we własnym zakresie „inwestycją życia” lub towarem, którego pozyskanie i użytkowanie – niezależnie od tego czy jest to własne mieszkanie, czy mieszkanie użytkowane na podstawie prawa najmu – wymaga

poniesienia i dalszego ponoszenia, najczęściej przez okres wielu kolejnych lat, wydatków stanowiących istotną część budżetu domowego. Dla większości wydatki te są dużą częścią zgromadzonych oszczędności lub uzyskiwanych dochodów osobistych, przeznaczanych na spłatę kredytu mieszkaniowego, czynszu oraz uiszczanie bieżących opłat związanych z posiadanym mieszkaniem.

Powyższa charakterystyka mieszkania, jako bardzo drogiego dobra pierwszej potrzeby, nakłada na władze publiczne każdego kraju szczególne zobowiązanie do prowadzenia polityki wspierającej obywateli w rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych. Konieczność interwencji władz publicznych w tym zakresie nigdy nie była kwestionowana. Dobrze ten stan rzeczy oddawać może wymienienie funkcji „Mieszkalnictwo i infrastruktura komunalna” w ograniczonym do 10-ciu punktów zestawieniu podstawowych funkcji państwa COFOG<sup>1</sup>, do którego odwołuje się m.in. Unia Europejska w klasyfikowaniu wydatków i przychodów administracji państw członkowskich i które stanowi również jeden z punktów odniesienia dla krajów podejmujących prace nad wprowadzeniem planowania budżetowego w układzie zadaniowym.

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

Uznanie mieszkalnictwa za jedną z funkcji władz rządowych i samorządowych znajduje wyraźne odzwierciedlenie również w Polsce, gdzie do problematyki potrzeb mieszkaniowych i roli władz publicznych szeroko odnoszą się postanowienia zawarte w podstawowych aktach prawnych, w tym Konstytucji RP. Zgodnie z art.75 ust.1 Konstytucji władze publiczne są zobowiązane do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności (1) przeciwdziałają bezdomności, (2) wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz (3) popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

---

<sup>1</sup> Classification of the Functions of Government; UN Statistics Division.

W warunkach gospodarki rynkowej jednym z podstawowych wyrazów skutecznej realizacji zobowiązań władz publicznych związanych z działaniami wpływającymi na sytuację w budownictwie mieszkaniowym i stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jest niewątpliwie rola regulatora rynku. Wiąże się ona z określaniem takich przepisów regulujących kwestie planowania przestrzennego, prawa budowlanego, infrastruktury towarzyszącej mieszkaniom, funkcjonowania rynku finansowego czy zasad użytkowania mieszkań (w tym mieszkań stanowiących przedmiot najmu), które będą sprzyjały, a nie stanowiły bariery dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Z racji swej powszechności, związanej z oddziaływaniem przepisów systemowych na każdy segment rynku mieszkaniowego, funkcja regulacyjna państwa ma dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego znaczenie zasadnicze.

Koniecznym uzupełnieniem roli regulacyjnej jest interwencja władz publicznych w wymiarze finansowym, stanowiąca nieodzowny czynnik poprawy sytuacji mieszkaniowej. Selektywna interwencja władz rządowych i samorządowych jest warunkiem zwiększania dostępności mieszkań w tych segmentach rynku mieszkaniowego, w których z uwagi na uwarunkowania społeczne i ekonomiczne odwoływanie się wyłącznie do mechanizmów rynkowych nigdy nie będzie wystarczające.

## ***II. Podstawowe problemy polskiego mieszkalnictwa***

Problemy mieszkaniowe w Polsce mają swój specyficzny wymiar i są w większości nieporównywalne lub słabo porównywalne z sytuacją mieszkaniową w krajach zachodnioeuropejskich. Przede wszystkim podstawowym problemem pozostaje deficyt mieszkaniowy, czyli różnica między liczbą zamieszkałych mieszkań, a liczbą gospodarstw domowych. Ostatnie wiarygodne dane na ten temat uzyskano w trakcie przeprowadzania Narodowego Spisu Powszechnego w 2002 r. Wynikało z nich, że różnica między liczbą zamieszkałych mieszkań a liczbą gospodarstw domowych (statystyczny deficyt mieszkaniowy) sięga 1,7 mln, z czego ok. 1,1 mln w miastach.

Brak precyzyjnych corocznych danych dotyczących liczby gospodarstw domowych w Polsce uniemożliwia dokonanie oceny wysokości aktualnego deficytu mieszkaniowego. W latach 2003-2009 przybyło w naszym kraju ok. 950 tys. mieszkań. Według projekcji Głównego Urzędu Statystycznego w tym samym okresie liczba gospodarstw domowych zwiększyła się o ok. 1 100 tys. Oznaczałoby to, że aktualnie statystyczny deficyt mieszkań w Polsce wynosi ok. 1 850 tys. mieszkań. Pogłębiona analiza, uwzględniająca hipotezę, że część mieszkań teoretycznie niezamieszkałych jest w praktyce wykorzystywana w szarej strefie najmu, a także że część mieszkań teoretycznie znajdujących się w budowie, jest w praktyce zamieszkałych, może prowadzić do konkluzji, że obecnie faktyczny deficyt mieszkaniowy wynosi ok. 1,4-1,5 mln mieszkań.

Należy oczywiście podkreślić, że dane ogólne powinno się interpretować z odpowiednią ostrożnością. Przede wszystkim warto zwrócić uwagę, że w Polsce, szczególnie na obszarach

wiejskich, istnieje tradycja zamieszkiwania w tym samym budynku/mieszkanie rodzin wielopokoleniowych, co może zmniejszać rzeczywiste potrzeby w zakresie liczby nowych mieszkań. Z drugiej strony należy zauważyć, że na deficyt mieszkaniowy faktycznie składa się wiele deficytów lokalnych (zarówno ilościowych jak i jakościowych), dotkliwych zwłaszcza w największych i najbardziej dynamicznie rozwijających się miastach.

Problem braku mieszkań jest przede wszystkim problemem związanym z niedostateczną dostępnością, rozumianą jako możliwość zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przez gospodarstwa domowe. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w Polsce wystarcza obecnie na ok. 0,8 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkania. Jeszcze gorsza sytuacja panuje w największych miastach, gdzie za przeciętną pensję można nabyć jedynie ok. 0,5-0,6 m<sup>2</sup> mieszkania. W krajach zachodnioeuropejskich za przeciętną pensję obywatele mogą zakupić ok. 2-3 m<sup>2</sup> mieszkania.

Niskie dochody społeczeństwa i wysokie koszty budowy/ceny nowych mieszkań powodują, że jedynie część społeczeństwa może zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe bezpośrednio na rynku. Jednak w okresach zwiększonego popytu, spowodowanego np. zmniejszeniem oprocentowania kredytów hipotecznych lub poprawy sytuacji na rynku pracy, na rynku mieszkaniowym gwałtownie rosną ceny mieszkań (taka sytuacja miała miejsce w latach 2006-2008). Jedną z głównych przyczyn takich wahań jest charakterystyczna dla rynku mieszkaniowego nieelastyczność podaży rynkowej.

Obok niskiej dostępności mieszkań, poważnym problemem – w większości odziedziczonym po okresie sprzed transformacji ustrojowej – jest niezadawalający standard zamieszkania. Kwestia ta powinna być rozpatrywana w kategoriach niskiego standardu technicznego budynków mieszkalnych, niedostatecznego wyposażenia mieszkań w instalacje oraz nadmiernego zaludnienia mieszkań. W tak rozumianych warunkach substandardowych u progu okresu transformacji ustrojowej w 1988 roku zamieszkiwało ok. 12,7 mln osób w 3,5 mln mieszkań (33% wszystkich mieszkań). Ostatnie dane uzyskane na podstawie spisu powszechnego z 2002 roku wykazały znaczącą poprawę tej sytuacji. W roku objętym badaniem w warunkach substandardowych zamieszkiwało już tylko 6,5 mln osób w 1,8 mln mieszkań (16% mieszkań ogółem). W kolejnych latach podstawowe wskaźniki pokazujące warunki mieszkaniowe, takie jak wyposażenie mieszkań w poszczególne instalacje czy przeciętna liczba osób przypadających na jedno mieszkanie, ulegały dalszej poprawie. Obecnie niezadawalające parametry są charakterystyczne przede wszystkim dla obszarów wiejskich, gdzie jednak również następuje stopniowa poprawa.

Nierozwiązanym problemem pozostaje natomiast niski stan techniczny zasobów mieszkaniowych spowodowany zarówno niskim standardem wykonawstwa i użytych materiałów w momencie powstawania budynków, jak i następującymi po budowie wieloletnimi zaległościami remontowymi. Badanie Instytutu Rozwoju Miast z 2006 roku wykazało, że szczególnie niski stopień pokrycia potrzeb konserwacyjno-remontowych występuje w zasobach komunalnych i zasobach prywatnych czynszowych (ok. 30%). Najlepiej pod tym względem

wyglądają zasoby spółdzielni mieszkaniowych. Biorąc pod uwagę stan techniczny zasobów, w ciągu najbliższych kilkunastu lat należałoby wycofać z eksploatacji nawet ok. 200 tys. mieszkań. Stan techniczny zasobów mieszkaniowych wiąże się ściśle także z coraz ważniejszymi wyzwaniami, takimi jak konieczność oszczędności energii, której zużycie w sektorze gospodarstw domowych sięga 33% finalnego zużycia energii.

### ***III. Dotychczasowa polityka wsparcia mieszkalnictwa***

Od rozpoczęcia procesu transformacji gospodarczej konstituowaniu się rozwiązań prawnych w sferze własności mieszkaniowej, rynku najmu i szerokiego zakresu przepisów oddziałujących na rynek mieszkaniowy, towarzyszyła polityka państwa ukierunkowana również na bezpośrednie wspieranie budownictwa mieszkaniowego i działań zmierzających do poprawy stanu technicznego zasobów. Ważnym elementem towarzyszącym procesom transformacyjnym była również konieczność rozliczenia się państwa polskiego ze zobowiązań powziętych w przeszłości, mających swe źródło w rozwiązaniach finansowych stosowanych w okresie panowania doktryny socjalistycznej.

Wprowadzanym instrumentom polityki mieszkaniowej towarzyszyły takie procesy jak: prywatyzacja mieszkań znajdujących się pierwotnie w zasobach komunalnych, zasobach zakładów pracy oraz zasobach spółdzielni mieszkaniowych, stopniowa dominacja rynkowych źródeł kapitału niezbędnego do sfinansowania nowych inwestycji, dynamiczne zmiany w otoczeniu regulacyjnym mieszkalnictwa (system planowania przestrzennego, regulacja procesów budowlanych, gospodarka nieruchomościami, system ksiąg wieczystych itp.). Niezwykle ważnym elementem tych procesów była również decentralizacja polityki mieszkaniowej i przeniesienie głównej części odpowiedzialności za jej prowadzenie na samorządy gminne.

Stosowane w okresie ostatnich 20 lat instrumenty wsparcia mieszkalnictwa podlegały znaczącym zmianom, obejmując rozwiązania ukierunkowane na:

- *zwiększanie dostępności mieszkań dla najuboższych*, poprzez wspieranie realizacji inwestycji związanych z powiększaniem zasobu lokali socjalnych oraz miejsc w budynkach dla osób bezdomnych (segment budownictwa socjalnego);
- *zwiększenie dostępności mieszkań dla osób niezamożnych i średniozamożnych*, a także dla tzw. grup specjalnych (osoby starsze, osoby niepełnosprawne, imigranci), poprzez wspieranie realizacji mieszkań społecznych czynszowych, spółdzielczych lokatorskich oraz mieszkań chronionych (segment budownictwa społecznego);
- *zwiększenie dostępności mieszkań dla osób zainteresowanych własnością mieszkaniową*, poprzez wspieranie pozyskiwania źródeł finansowania oraz możliwość odzyskania części wydatków poniesionych na zakup lub budowę mieszkania (budownictwo własnościowe);
- *poprawę stanu technicznego zasobów mieszkaniowych*, poprzez wspieranie inwestycji termomodernizacyjnych i remontowych (cały zasób);

- *stopniową redukcję zobowiązań państwa z poprzednich okresów, poprzez wypłatę premii gwarancyjnych, wykup odsetek od tzw. starych kredytów spółdzielczych, a także kompensacje właścicielom utraconych możliwości dochodowych w wyniku obowiązywania czynszów regulowanych.*

Przez wiele lat podstawowe formy wspierania mieszkalnictwa opierały się na instrumentach podatkowych. Rozwinięty system ulg i zwolnień w podatkach dochodowych był pod względem rozmiarów wsparcia finansowego główną formą pomocy państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, przede wszystkim ukierunkowaną na wsparcie budownictwa własnościowego oraz inwestycji związanych z poprawą stanu technicznego zasobów mieszkaniowych (w tym ostatnim przypadku do 1997 r. wraz z systemem dotacji termomodernizacyjnych dla spółdzielni mieszkaniowych).

Rozwinięty system ulg mieszkaniowych w podatkach dochodowych miał swoje istotne znaczenie w początkowym okresie transformacji ustrojowej, w sytuacji braku dostępnego kredytu rynkowego (ze względu na wysokie stopy procentowe i niedostatecznie rozwinięty system bankowości komercyjnej). W celu pobudzania budownictwa mieszkaniowego, które szczególnie w połowie lat 90-tych znajdowało się w głębokim kryzysie, przyjęto więc instrumenty stymulacyjne kierowane do osób, które dysponując środkami finansowymi mogły je przeznaczyć na inwestycje mieszkaniowe, w tym także inwestycje w dodatkowe mieszkania na komercyjny wynajem. W ramach systemu podatków dochodowych obowiązywały: (1) tzw. „duża ulga budowlana” w PIT, obejmująca inwestycyjne wydatki mieszkaniowe (1992-2001, z tytułu praw nabytych do 2004 r.); (2) ulga w PIT z tytułu wydatków na zakup gruntów pod budowę budynku mieszkalnego (1992-2001, z tytułu praw nabytych do 2004 r.), (3) ulga w PIT na czynszowe budownictwo wielorodzinne (1992-2000, z tytułu praw nabytych do 2003 r.); (4) ulga w CIT na czynszowe budownictwo wielorodzinne (1992-1998, z tytułu praw nabytych do 2001 r.), (5) ulga odsetkowa (2002-2006). Cechą wspólną charakteryzującą co do zasady powyższe rozwiązania był wymóg wcześniejszego posiadania środków i poniesienie wydatków, zaś ich konstrukcja powodowała, że zazwyczaj większa pomoc była kierowana do grup ludności o najwyższych dochodach, płacących najwyższe podatki dochodowe.

Istotnym uzupełnieniem ulg mających na celu zwiększenie efektów budownictwa mieszkaniowego była ponadto ulga z tytułu wydatków na remont i modernizację budynku lub lokalu mieszkalnego. Cel funkcjonowania tej ulgi był odrębny od pozostałych ulg, lecz adresowanie było w dużej mierze tożsame, chociaż oczywiście, ze względu na specyfikę działań będących przedmiotem odliczeń, była zdecydowanie bardziej dostępna.

W poszczególnych latach obowiązywania ulg mieszkaniowych korzystało z nich po kilka milionów podatników. W wyniku ich stosowania wyhamowaniu uległ spadek efektów budownictwa mieszkaniowego, a z czasem nastąpił coroczny wzrost tych efektów. Nastąpiło to jednak dość dużym kosztem dla budżetu, szacowanym średniorocznie na ok. 1,3 mld zł w latach 1993-1995, 3,7 mld zł w latach 1996-2000 oraz 4,4 mld w latach 2001-2005. W związku

z tym efektywność stosowania tego typu instrumentów z punktu widzenia przezwyciężenia podstawowych problemów polskiego sektora mieszkaniowego – szczególnie związanych z tą częścią problemów, jakie dotyczyły deficytów mieszkań dostępnych dla osób o niskim i średnim poziomie dochodów - była dyskusyjna.

Modyfikacja systemu podatkowych instrumentów wsparcia mieszkalnictwa, a począwszy od 2006 roku zupełne wycofanie się państwa z instrumentu ulgi mieszkaniowej w PIT (każda zmiana wiązała się oczywiście z zachowaniem praw nabytych), wpisywały się zazwyczaj w szerszy kontekst reform finansów publicznych. Zmiany te odzwierciedlały ewoluowanie rynku finansowania mieszkalnictwa, którego ważnym momentem było w końcu lat 90-tych powstanie warunków dla rozwoju z każdym rokiem coraz bardziej dostępnych kredytów hipotecznych. Konsekwentnie też w ostatnim okresie stosowania podatkowych ulg budowlanych pomoc państwa dla gospodarstw domowych opierała się już wyłącznie na pomocy w spłacie zadłużenia kredytowego (ulga odsetkowa w PIT w latach 2002-2006).

Ulgom, jak również późniejszemu procesowi likwidacji ulg stosowanych w podatkach dochodowych, towarzyszyła preferencyjna dla mieszkalnictwa konstrukcja podatku VAT, przewidująca opodatkowanie mieszkalnictwa stawką obniżoną, oraz do połowy 2004 r. wyłączenie dostawy gruntów z zakresu przedmiotu VAT (zmienione w efekcie ujednoclenia systemu VAT po wejściu Polski do Unii Europejskiej). Obniżona (7%) stawka podatku VAT utrzymana została również po wejściu naszego kraju do Unii Europejskiej, obejmując dostawę, budowę, remont, modernizację, termomodernizację lub przebudowę obiektów budowlanych lub ich części na podstawie derogacji traktatowych w całym zasobie oraz – stosownie do regulacji systemowych UE – konkretnie w odniesieniu do obiektów budowlanych lub ich części objętych społecznym programem mieszkaniowym. W tym ostatnim przypadku obniżona stawka jest w całości stosowana do budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których powierzchnia użytkowa nie przekracza 300 m<sup>2</sup> oraz do lokali mieszkalnych, których powierzchnia użytkowa nie przekracza 150 m<sup>2</sup>.

Ponadto od 2006 roku wprowadzono nową możliwość zwrotu części wydatków poniesionych na zakup materiałów budowlanych, które do dnia 30 kwietnia 2004 r. były opodatkowane stawką podatku od towarów i usług w wysokości 7 %, a od dnia 1 maja 2004 r. są opodatkowane podstawową stawką podatku VAT. Program ten – przy wymiarze wsparcia związany co prawda z kontekstem prawa podatkowego (różnica stawek VAT), ale mający charakter bezpośrednich wydatków budżetowych nie powiązanych z zasadami rozliczenia podatku – pociąga za sobą relatywnie duże wydatki budżetowe oscylujące w latach 2008-2009 w okolicach 1 mld zł rocznie.

W połowie lat 90-tych podjęte zostały pierwsze próby wprowadzenia programów wspierających budownictwo mieszkaniowe w ograniczonym, zdefiniowanym segmentowo zakresie, współfinansowanych w formie bezpośrednich wydatków z budżetu państwa.

Pierwszym programem o takim charakterze był kompleksowy system wsparcia podaży mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach. W ramach programu stworzone zostały ramy instytucjonalne wspieranego segmentu rynku (towarzystwa budownictwa społecznego jako nowa grupa inwestorów, Krajowy Fundusz Mieszkaniowy) wraz z dedykowanym instrumentem wsparcia (preferencyjny kredyt na budowę mieszkań) oraz towarzyszącym instrumentem wspierającym powstawanie infrastruktury technicznej związanej z budową mieszkań (wsparcie gmin w zbrojeniu gruntów, pierwotnie ograniczone do społecznego budownictwa na wynajem).

Wraz ze stabilizacją makroekonomiczną, zmieniło się otoczenie polityki mieszkaniowej. Spadek inflacji i rynkowych stóp procentowych otworzył możliwość finansowania inwestycji mieszkaniowych z kapitału pożyczonego w bankach komercyjnych (kredyty hipoteczne). Jednocześnie następowała reforma finansów publicznych, której jednym z głównych elementów była stopniowa rezygnacja z rozwiniętego systemu ulg podatkowych. Państwo wycofywało się z szerokiego wspierania mieszkalnictwa za pomocą instrumentów podatkowych na rzecz lepiej adresowanych, dedykowanych poszczególnym segmentom instrumentów. Zbiegło się to również ze stopniową decentralizacją kompetencji i środków, również w sferze mieszkaniowej, ze szczebla centralnego do samorządów gminnych.

Począwszy od 2008 r. zestaw selektywnych programów wspierających gospodarstwa domowe w zaspokajaniu własnych potrzeb mieszkaniowych – innych niż szeroko adresowane instrumenty podatkowe, system dodatków mieszkaniowych oraz wydatki budżetowe związane z realizacją historycznych zobowiązań mieszkaniowych państwa – objął po raz pierwszy od rozpoczęcia przemian gospodarczych w 1990 r. wszystkie podstawowe segmenty rynku mieszkaniowego. Tworzyły je instrumenty wsparcia budownictwa socjalnego i mieszkań społecznych czynszowych, pomocy dla rodzin zaspokajających potrzeby mieszkaniowe w formie własnego mieszkania, pomocy gminom w rozwoju infrastruktury towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu, jak również programy ukierunkowane na wsparcie inwestycji remontowych oraz przedsięwzięć termomodernizacyjnych.

Rozwiązania te uzupełniał system dodatków mieszkaniowych, obowiązująca obniżona stawka VAT na mieszkalnictwo, system rekompensaty podstawowej stawki VAT na materiały budowlane, pomoc państwa w spłacie kredytów mieszkaniowych „starego portfela” oraz mechanizm refundacji premii gwarancyjnych związanych z systematycznym oszczędzaniem na mieszkanie w okresie PRL.

## Dedykowane programy polityki mieszkaniowej w okresie 2008-2009

<p><i>Nowe mieszkania na wynajem – budownictwo mieszkaniowe dla najuboższych</i></p>	<p>Realizowany od 2004 r. program wsparcia gmin w budowie lokali socjalnych, w formie dofinansowania części kosztów budowy, remontów lub adaptacji budynków mających na celu powiększenie tej części mieszkaniowych zasobów gmin, jaką są lokale socjalne. Wdrożenie rozwiązań systemowych ustawy uchwalonej w 2006 r. poprzedziła realizacja programu pilotażowego w latach 2004-2006. W ramach programu wsparcia finansowane są również analogiczne przedsięwzięcia, których przedmiotem są mieszkania chronione, noclegownie lub domy dla bezdomnych. Do końca I półrocza 2010 r. wsparcie udzielone w ramach programu, w tym programu pilotażowego, pozwoliło objąć finansowaniem utworzenie ok. 11 tys. lokali mieszkalnych oraz ok. 900. miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych.</p>
<p><i>Nowe mieszkania na wynajem – budownictwo mieszkaniowe w segmencie dostępnym (lokale na wynajem o ograniczonym czynszu)</i></p>	<p>Wprowadzony w połowie lat 90-tych program wsparcia społecznego budownictwa czynszowego i spółdzielczego lokatorskiego, w formie preferencyjnych kredytów dla towarzystw budownictwa społecznego i spółdzielni mieszkaniowych. W ramach programu do końca 2009 r. przedmiotem finansowania było 92,6 tys. mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu oraz spółdzielczych mieszkań lokatorskich</p>
<p><i>Nowe mieszkania na własność – budownictwo mieszkaniowe o umiarkowanym standardzie (lokale mieszkalne o ograniczonych powierzchniach i cenie/koszcie budowy)</i></p>	<p>Wprowadzony w 2006 r. program preferencyjnych kredytów mieszkaniowych, w formie dopłat do oprocentowania kredytu mieszkaniowego przysługujących przez okres 8 lat od zaciągnięcia kredytu w wysokości ok. 50% należnych odsetek. Programem objęte wyłącznie rodziny (małżeństwa, osoby samotnie wychowujące dziecko), które zaspokajają potrzeby mieszkaniowe poprzez zakup mieszkania lub budowę domu jednorodzinnego, pod warunkiem, że kredytowane przedsięwzięcie spełnia warunki dotyczące nie przekraczania określonych w ustawie kosztów budowy/ceny oraz powierzchni użytkowej. Przepisy nie ograniczają przedmiotu kredytowania wyłącznie do zakupu nowych mieszkań. W ramach programu do końca II kw. 2010 r. przedmiotem finansowania było 70,3 tys. mieszkań, z czego 27,6 tys. nowych lokali mieszkalnych i budowanych domów jednorodzinnych.</p>
<p><i>Infrastruktura techniczna związana z budownictwem mieszkaniowym – zbrojenie gruntów przez gminy</i></p>	<p>Instrument wprowadzony w 1995 roku wraz z systemem wsparcia budownictwa społecznego na wynajem. W jego ramach gminy mogły się ubiegać o preferencyjny kredyt na sfinansowanie infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu. Do końca I kw. 2010 gminy zaciągnęły w ramach programu 103 preferencyjne kredyty.</p>
<p><i>Istniejący zasób mieszkaniowy – ograniczenie zapotrzebowania na energię</i></p>	<p>Realizowany od 1999 r., szeroko adresowany program mający na celu ograniczanie zapotrzebowania na energię w segmencie mieszkaniowym, w formie premii udzielanej na spłatę części kwoty kredytu zaciągniętego w szczególności na termomodernizację budynku mieszkalnego. Program, realizowany w oparciu o przepisy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych, zastąpił system dotacji dla spółdzielni mieszkaniowych finansowany do końca 1997 r. ze środków budżetu państwa oraz funkcjonujący w 1998 r. instrument dotacji dla sprzedawców ciepła dostarczających je gestorom zasobów mieszkaniowych. W ramach programu wsparcia przedsięwzięć termomodernizacyjnych do końca I kw. 2010 r. zostało przyznanych ponad 17,4 tys. premii termomodernizacyjnych, na przedsięwzięcia o łącznej o wartości 6,7 mld zł.</p>
<p><i>Istniejący zasób mieszkaniowy – poprawa stanu technicznego i powstrzymanie procesu degradacji w najstarszej części zasobów</i></p>	<p>Realizowany od 2009 r. nowy program wsparcia przedsięwzięć remontowych w formie premii remontowej udzielanej ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów na spłatę części kwoty kredytu zaciągniętego na poprawę stanu technicznego budynku wielorodzinnego. Programem zostały objęte wyłącznie te spośród najstarszych budynków wielorodzinnych, których użytkowanie rozpoczęto przed 14 sierpnia 1961 roku i które należą do osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych z większościami udziałem osób fizycznych, spółdzielni mieszkaniowych oraz towarzystw budownictwa społecznego.</p>

Pomimo stosunkowo szerokiego zakresu dostępnych form wsparcia mieszkalnictwa w Polsce, efekty rzeczowe programów polityki mieszkaniowej są w odniesieniu do potrzeb niewielkie, a ich wpływ na wyraźną poprawę poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w priorytetowych społecznie segmentach wsparcia jest zdecydowanie niewystarczający. Właśnie wskazany w poprzednim zdaniu aspekt oceny polityki wsparcia budżetowego mieszkalnictwa wydaje się najwłaściwszą miarą stosunkowo niskiej skuteczności finansowych działań władz

publicznych. Podstawowym problemem w Polsce nie jest już bowiem wyłącznie zbyt niska liczba nowobudowanych mieszkań. Obecne efekty budownictwa mieszkaniowego, oscylujące w granicach 160-165 tys. rocznie są na najwyższym poziomie od rozpoczęcia transformacji ustrojowej. Na tym tle, przy występującej oczywiście nadal dużej potrzebie poprawy ilościowych wskaźników zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, jako zasadniczy jawi się przede wszystkim problem bardzo niskiego udziału w efektach ogółem tego budownictwa mieszkaniowego, które jest dedykowane dla gospodarstw domowych nie będących w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na rynku.<sup>2</sup>

Interwencyjna funkcja władz publicznych w zakresie wsparcia najbardziej problemowych obszarów w mieszkalnictwie nie odzwierciedlała w ostatnich latach zarówno ogólnej koniunktury budownictwa mieszkaniowego, jak również – co wymaga wyraźnego podkreślenia – samej liczby instrumentów wsparcia mieszkalnictwa adresowanych właśnie do tych segmentów rynku, co wyraźnie oddaje poniższe zestawienie.

	2000-2005	2006-2007		2008-2009		2010 (szacowane)	
		mln zł	struktura (%)	mln zł	struktura (%)	mln zł	struktura (%)
Wydatki budżetowe na wsparcie budownictwa socjalnego (część 18)	54,2	98,0	2,9	70,0	1,8	20,0	1,1
Wydatki budżetowe na wsparcie budownictwa społecznego na wynajem (część 18)	1 814,4	761,2	22,8	370,0	9,4	0	0
Wydatki budżetowe wspierające budownictwo własnościowe (część 18)	0 <sup>3</sup>	0 <sup>3</sup>	0,0 <sup>3</sup>	60,0	1,5	275,0	15,1
Wydatki budżetowe związane ze zwrotem różnicy stawek VAT	0	1 127,9	33,8	2001,7	50,9	1 000,0	54,9
Wydatki budżetowe na termomodernizacje (część 18)	201,6	422,9	12,7	379,3	9,7	0	0
Stare zobowiązania (część 18)	6 608,4	924,4	27,7	1048,8	26,7	527,8	29,0
<b>Suma</b>	<b>8 678,6</b>	<b>3 334,0</b>	<b>100,0</b>	<b>3 929,8</b>	<b>100,0</b>	<b>1 822,8</b>	<b>100,0</b>

W tym względzie występowała i nadal występuje wyraźna dysproporcja pomiędzy deklarowanymi priorytetami wsparcia (liczba programów, już obecnie występujące podstawy do kompleksowego podejścia segmentowego) a rzeczywistą strukturą wydatków przeznaczanych corocznie na wsparcie mieszkalnictwa.

Bez faktycznej korekty kierunków polityki wsparcia, sama kontynuacja rosnącego trendu rocznych efektów budownictwa mieszkaniowego nie daje żadnej gwarancji równoległej poprawy stanu ilościowego mieszkań w segmentach, które przede wszystkim stanowią odpowiedź na wyraźnie występujące w Polsce problemy społeczne<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Na wagę tej kwestii zwraca również uwagę Rezolucja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 lutego 2010 r. w sprawie Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego na lata 2010-2020.

<sup>3</sup> Zasadnicze formy wsparcia w ramach ulg podatkowych.

<sup>4</sup> W latach 2008 i 2009 wybudowano odpowiednio 5,9 tys. i 7,8 tys. mieszkań wspomaganych przez władze publiczne (mieszkania komunalne oraz mieszkania społeczne czynszowe), co stanowiło tylko 3,7% i 4,9% efektów budownictwa mieszkaniowego w tych latach. Utrzymanie obecnego poziomu budownictwa przeznaczonego dla tych osób nie jest więc w stanie w perspektywie najbliższego dziesięciolecia zapewnić zauważalnego zaspokojenia występujących w tym zakresie potrzeb, odzwierciedlonych chociażby w liczbie rodzin

Odpowiednio przemodelowanym instrumentom wsparcia wybranych segmentów mieszkalnictwa powinny równolegle towarzyszyć zmiany regulacyjne, mające na celu optymalizację wykorzystania już istniejącego lub tworzonego zasobu publicznego. Mowa tu przede wszystkim o mieszkaniach stanowiących mieszkaniowy zasób gmin, których gospodarowanie podlega szczególnym zasadom. Obecnie zasób ten wynosi ok. 1 150 tys. mieszkań.

Selekcja najemców odbywa się jedynie na etapie kwalifikowania do podpisania umowy najmu. Gminy stosują w tym zakresie różne kryteria, z których podstawowym jest kryterium dochodowe. W momencie podpisania umowy najmu, mieszkanie praktycznie zostaje wyłączone z zasobów, za pomocą których gminy mogą realizować lokalną politykę mieszkaniową. Dzieje się tak z kilku powodów: 1) umowa o najem mieszkania komunalnego jest podpisywana na czas nieokreślony (z wyłączeniem lokali socjalnych); 2) w okresie trwania najmu gmina nie ma instrumentów umożliwiających weryfikację dochodów najemców, co powoduje, że w mieszkaniach komunalnych mogą zamieszkiwać osoby stosunkowo zamożne, które mogłyby nabyć lub wynająć mieszkanie na rynku, 3) w przypadku śmierci najemcy, prawo najmu uzyskują osoby najbliższe, nawet, gdy nie spełniają kryteriów określonych przez gminy.

Wśród czynników uniemożliwiających gminom prowadzenie racjonalnej polityki mieszkaniowej należy również wskazać polityczny charakter decyzji o wysokości czynszów w zasobach komunalnych, który sprawia, że obecna wysokość stawek czynszowych nie pokrywa kosztów utrzymania zasobów. Dodatkowo, pole manewru gmin ogranicza również konieczność wypłacania dodatków mieszkaniowych nie tylko lokatorom, ale również właścicielom mieszkań. Należy również wspomnieć o obowiązku gmin dotyczącym zapewnienia mieszkań socjalnych osobom eksmitowanym zasobów innych właścicieli. Obok osób uprawnionych do lokalu socjalnego decyzją sądu istnieje również katalog grup ludności, którym lokal socjalny należy się bez względu na ich aktualną sytuację dochodową i osobistą.

Wskazane powyżej ograniczenia regulacyjne i częściowo finansowe (wysokość czynszów, dodatki mieszkaniowe) sprawiają, że odzysk mieszkań komunalnych jest zdecydowanie niewystarczający do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób oczekujących na możliwość najmu lokalu od gminy. Według szacunków IRM, na koniec 2008 roku na listach oczekujących było ok. 125 tys. rodzin, z czego 75 tys. oczekiwało na lokale socjalne. Zarówno działalność inwestycyjna samorządów gminnych prowadząca do powiększenia zasobów mieszkaniowych, jak i możliwość odzyskania mieszkania od dotychczasowych najemców jest całkowicie niewystarczająca, aby zaspokoić potrzeby mieszkaniowe w tym zakresie.

Odpowiednie regulacje powinny również objąć zasoby wybudowane ze wsparciem środków publicznych przez towarzystwa budownictwa społecznego. Przede wszystkim należy

---

zarejestrowanych na listach oczekujących na wynajem mieszkania od gminy lub towarzystwa budownictwa społecznego.

umożliwić towarzystwom wyodrębnianie na własność mieszkań wybudowanych z udziałem preferencyjnych kredytów zaciąganych w Banku Gospodarstwa Krajowego (do 2009 r. ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego), a następnie ich sprzedaż najemcom-partycypantom.. Dotyczy to również mieszkań wybudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, do których lokatorom przysługuje obecnie spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu. Dodatkowo, należy również zmienić zasady dotyczące ustalania czynszów w zasobach towarzystw budownictwa społecznego, a także uszczegółwić i doprecyzować regulacje dotyczące łączenia, podziału, przekształcenia, rozwiązania lub upadłości towarzystw, z uwzględnieniem ich specyfiki jako przedsiębiorstw posiadających zasób mieszkaniowy służący zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Dalszy rozwój tego typu budownictwa należy widzieć we współpracy z samorządami gminnymi, w ramach przedsięwzięć realizowanych na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego.

#### ***IV. Podstawowe wnioski wynikające z realizacji dotychczasowego modelu polityki mieszkaniowej***

Rozważania prowadzone w poprzednich rozdziałach skłaniają do konkluzji, że należy ponownie zdefiniować priorytety polityki mieszkaniowej państwa i zasady wspierania mieszkalnictwa ze środków publicznych. Analiza dotychczasowych instrumentów polityki mieszkaniowej państwa, a także uzyskanych dzięki tej polityce efektów pozwala sformułować poniższe wnioski:

1. ***Niska efektywność stosowanych instrumentów w kontekście pomocy „wykluczonym z rynku”.*** Pomimo szerokiego zakresu stosowanych instrumentów finansowania mieszkalnictwa, zarówno bezpośrednich jak i podatkowych, uzyskiwane efekty są zdecydowanie niezadowalające, w szczególności z punktu widzenia zwiększenia dostępności do mieszkań dla osób o dochodach niewystarczających do samodzielnego zaspokajania swoich potrzeb mieszkaniowych. Pomimo istnienia programów stanowiących dużą część polityki społecznej państwa (budownictwo socjalne i społeczne), ich finansowanie jest niewielkie i w małym zakresie zaspokaja istniejące problemy.
2. ***Nieselektywne adresowanie wydatków budżetowych.*** Pomimo funkcjonowania instrumentów dedykowanych wszystkim grupom społeczeństwa, zdecydowana większość środków budżetowych kierowana do sektora mieszkaniowego pochłania wsparcie działań podejmowanych przez osoby relatywnie zamożne, z których część bez pomocy państwa i tak prowadziłaby działania inwestycyjne. Przedsięwzięcia wymagające największej pomocy budżetowej (budownictwo socjalne, budownictwo społeczne) są finansowane na minimalnym poziomie, co znacznie ogranicza efekty rzeczowe tego sektora i nie wpływa zasadniczo na rozwiązywanie podstawowych problemów mieszkaniowych i redukcję istniejących potrzeb społecznych. Polityka wspierania finansowego rynku nie służy wobec tego dobrze podstawowym celom, rozumianym w kategorii uzupełniania rozwiązań rynkowych. Przykładowo, w 2009 r. na wsparcie budownictwa socjalnego przeznaczonego

dla osób najuboższych wydatkowano 45 mln zł, natomiast mechanizm tzw. „zwrotu VAT” kosztował budżet państwa 1 mld zł.

3. ***Ograniczona efektywność relacji „wsparcie budownictwa – generowanie dochodów budżetu państwa w przyszłości”***. Występujący związek pomiędzy wspomaganie inwestycji w budownictwie mieszkaniowym, a generowaniem przyszłych wpływów do budżetu państwa z tytułu kapitałochłonnych procesów inwestycyjnych w tym obszarze (m.in. wpływy z VAT, podatków dochodowych, wyposażenie mieszkania) jest istotną cechą, która powinna być brana pod uwagę w ramach realizowanej polityki mieszkaniowej. Związek ten jest jednak czytelny i faktyczny przede wszystkim w tych obszarach rynku, w których uruchomienie wydatków z budżetu państwa wprost warunkuje realizację wspomaganych inwestycji. Bezpośredni związek w tym zakresie koncentruje się więc przede wszystkim w Polsce na obszarach problemowych, gdzie – jak pokazuje wieloletni okres realizacji takich programów jak budownictwo społeczne czynszowe czy wsparcie budownictwa socjalnego (w tym w latach 2004-2005 w ramach programu pilotażowego) – liczba budowanych mieszkań zależy wprost od poziomu wsparcia budżetowego. Pomijając kwestie społeczne, stanowiące podstawową rację uzasadniającą konieczność interwencyjnej roli władz publicznych w segmentach społecznie uzasadnionych, również istniejąca struktura wydatków nie pozwala więc wykorzystać w pełni potencjału, jaki dla szerszych uwarunkowań gospodarczych i budżetowych wiąże się z aktywną polityką państwa w zakresie finansowania mieszkalnictwa.
4. ***Korekty programów adresowanych sektorowo – uwarunkowania wewnętrzne***. Również część istniejących programów wsparcia wymaga znacznych korekt, zarówno jeżeli chodzi o przedmiot wsparcia, jak i konstrukcję instrumentów finansowania. W szczególności dotyczy to programu budownictwa społecznego, realizowanego dotychczas głównie przez towarzystwa budownictwa społecznego. Nowe rozwiązania powinny umożliwić efektywniejszą realizację głównych celów funkcjonowania tego segmentu, z jednoczesnym umożliwieniem najemcom realizacji ich ambicji dotyczących docelowego uzyskania mieszkania na własność. Należy również w pełni wykorzystać potencjał tego sektora, prowadząc do wzrostu liczby podmiotów realizujących ten rodzaj budownictwa oraz zwiększyć liczbę oddawanych do użytkowania mieszkań.
5. ***Korekty programów adresowanych sektorowo – uwarunkowania zewnętrzne***. Korekty istniejących programów są również związane z oddziaływaniem otoczenia pozasektorowego, zwłaszcza w sytuacji spowolnienia gospodarczego. Szczególnie istotna w tym kontekście była likwidacja w 2009 roku Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (motywowana wzmocnieniem roli Banku Gospodarstwa Krajowego w łagodzeniu skutków zaburzeń na rynku finansowym), która zrodziła konieczność zaprojektowania nowej formuły funkcjonowania budownictwa społecznego oraz pomocy gminom w tworzeniu infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu. Modyfikacje powinny dotknąć także program „Rodzina na Swoim”. Należy zwiększyć oddziaływanie tego instrumentu na procesy demograficzne (zakładanie rodziny, dietność kobiet), jednocześnie skuteczniej realizować politykę pobudzania inwestycji mieszkaniowych w okresach spowolnienia gospodarczego. Wspieranie komercyjnego budownictwa mieszkaniowego w okresie ożywienia mija się z celem i może powodować jedynie zwiększenie cen rynkowych. Dlatego

docelowo należy wygasić program, a termin tego wygaszenia powinien być skorelowany z tendencjami rynkowymi.

6. ***Uelastycznienie zasad gospodarowania mieszkaniowymi zasobami gmin.*** Obecne zasady ograniczają możliwości samorządów gminnych w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób oczekujących na możliwość najmu lokalu komunalnego, jednocześnie nadmiernie uprzywilejowują najemców komunalnych, korzystających ze swoistej renty sytuacyjnej. Wpływają również niekorzystnie na egzekucję wyroków sądowych dotyczących eksmitowania do lokali socjalnych oraz nie zachęcają gmin do prowadzenia racjonalnej polityki czynszowej, umożliwiającej m.in. uzyskiwanie przychodów, które mogłyby posłużyć na nowe inwestycje i utrzymywanie istniejącego zasobu w odpowiednim stanie technicznym.
7. ***Uelastycznienie zasad gospodarowania zasobami towarzystw budownictwa społecznego.*** Obecne regulacje usztywniają gospodarowanie zasobami TBS, uniemożliwiając sprzedaż lokali i odpowiednie podwyższanie należności czynszowych w celu pozyskania środków na nowe inwestycje oraz właściwe gospodarowanie istniejącym zasobem. Nie dostarczają również gminom bodźców do aktywniejszego angażowania się w nowe inwestycje w wyniku których powstają dostępne cenowo mieszkania na wynajem.

## ***V. Polityka wsparcia mieszkalnictwa w latach 2011-2020***

Podstawowymi celami, na osiągnięciu których powinna się koncentrować polityka mieszkaniowa w okresie najbliższych 10 lat, będą:

- likwidacja deficytów ilościowych w segmencie mieszkań socjalnych i osób wymagających innej społecznej pomocy mieszkaniowej;
- wprowadzenie efektywnych form podaży mieszkań dostępnych cenowo w segmencie mieszkań na wynajem oraz budownictwie własnościowym;
- eliminacja podstawowych ryzyk związanych z rozwojem prywatnego budownictwa mieszkań na wynajem;
- obniżenie kosztów budowy mieszkań i racjonalizacja przestrzenno-funkcjonalna nowych zasobów mieszkalnych poprzez stworzenie odpowiedniego zasobu uzbrojonych gruntów pod budownictwo mieszkaniowe;
- likwidacja luki remontowej;
- ograniczenie zapotrzebowania na energię w sektorze mieszkaniowym;
- racjonalizacja zasad gospodarowania publicznym zasobem mieszkaniowym oraz zasobami towarzystw budownictwa społecznego.

Podstawowymi kierunkami działań polityki mieszkaniowej powinny być:

- precyzyjna w adresowaniu segmentacja instrumentów finansowego wsparcia mieszkalnictwa;
- instrumenty wsparcia spójne z funkcją i zadaniami samorządów terytorialnych;
- koncentracja środków budżetowych na obszarach priorytetowych społecznie z punktu widzenia wspomagającej rynek funkcji władz publicznych, tj. podstawowych segmentach (budownictwo socjalne) i obszarach problemowych (utrzymanie zasobu);
- prymat czasowy koniecznych działań eliminujących bariery prawne, ograniczające efektywność pomocy państwa, lub zapewnienie, w ramach konstrukcji danego instrumentu finansowania i towarzyszących rozwiązań regulacyjnych, selektywnej eliminacji takich barier;
- wieloletnie podstawy finansowania – zapewnienie koniecznych środków w ramach budżetu zadaniowego;
- zmiana struktury wydatków budżetowych, skoncentrowana na zakończeniu procesu realizacji zobowiązań historycznych oraz znaczącym zwiększeniu środków finansujących programy interwencyjne;
- uelastycznienie zasad najmu w mieszkaniowym zasobie gmin i zasobach towarzystw budownictwa społecznego, z jednoczesną racjonalizacją polityki czynszowej i zasad wypłacania dodatków mieszkaniowych;
- wprowadzenie rozwiązań umożliwiających kontynuowanie społecznego budownictwa czynszowego.

## **SEGMENT I: BUDOWNICTWO SOCJALNE**

W ramach wsparcia segmentu budownictwa socjalnego zakłada się, że państwo uczestniczyło będzie w powstawaniu noclegowni i domów dla bezdomnych oraz w tworzeniu lokali socjalnych.

*Noclegownie i domy dla bezdomnych* służą do udzielania noclegu lub całodobowego schronienia osobom bezdomnym. Według danych za 2009 rok w Polsce istniało 205 takich instytucji, dysponujących ok. 8 tys. miejsc. Większość z tych miejsc znajdowała się w schroniskach prowadzonych przez organizacje pożytku publicznego (ok. 55%), pozostałe były zarządzane przez samorządy gminne. W roku 2009 r. z tej formy pomocy skorzystało ok. 16,6 tys. bezdomnych. Bardzo trudno jest szacować precyzyjnie jakie są faktyczne potrzeby w zakresie pomocy dla osób bezdomnych prowadzonej w tej formie. Według różnych szacunków w Polsce jest od 30 do 300 tys. osób bezdomnych, najbardziej wiarygodne dane mówią o ok. 70-80 tys. takich osób.

*Lokale socjalne* stanowią część zasobu mieszkaniowego gmin i są przeznaczone dla osób najuboższych, osób o szczególnie ciężkiej sytuacji życiowej oraz osób eksmitowanych z innych zasobów, np. z powodu nieregularnego opłacania stawek czynszowych. W odróżnieniu od pozostałych zasobów gminnych, umowy najmu w lokalach socjalnych są podpisywane na czas oznaczony i przedłużane jedynie wówczas, kiedy najemcy nadal spełniają określone przez gminę kryteria (np. dochodowe). Według ostatnich dostępnych danych, na koniec 2007 roku gminy posiadały 57 tys. mieszkań socjalnych. Według badań Instytutu Rozwoju Miast w 2008 roku liczba gospodarstw domowych oczekujących na przydział mieszkania gminnego wynosi ok. 125 tys., z czego 75 tys. dotyczy rodzin oczekujących na lokal socjalny.

Proponuje się, żeby wsparcie segmentu realizowane było w oparciu o zwiększone zaangażowanie środków budżetu państwa na kontynuację programu wsparcia budownictwa socjalnego. W okresie trzech lat jego funkcjonowania (2007-2009) do realizacji zakwalifikowane zostały przedsięwzięcia na łączną kwotę finansowego wsparcia w wysokości ok. 150 mln złotych, w wyniku których przewiduje się powstanie blisko 6 tys. lokali socjalnych oraz ponad 400 miejsc noclegowych. Dotychczasowe efekty rzeczowe, zarówno w kontekście szacowanego obecnie deficytu lokali socjalnych, jak i zapotrzebowań samych gmin (złożone wnioski), są zatem daleko niewystarczające.

Przewiduje się utrzymanie obecnego systemu wsparcia w dotychczasowym kształcie przy znaczącym, w porównaniu do obecnej skali dofinansowania FD, zwiększeniu dotacji budżetowej na ten cel, co pozwoliłoby na stopniowe dochodzenie do rocznych rezultatów programu w wysokości ok. 7,5 tys. lokali socjalnych (od 2015 roku) oraz 400 miejsc w noclegowniach.

**Instrument 1:** Wsparcie budownictwa socjalnego – propozycja rozwiązania

**Podstawa prawna:** 1) ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844, z późn. zm.);

**Przedmiot wsparcia:** tworzenie lokali socjalnych w wyniku realizacji przedsięwzięcia

polegającego na budowie budynków, r <sup>Pokaż pulpit.scf</sup> emencie, przebudowie lub adaptacji istniejących budynków, zakupie lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych, a także udziale w inwestycji prowadzonej przez towarzystwo budownictwa społecznego.

**Forma wsparcia:** finansowe wsparcie z Funduszu Dopłat na tworzenie lokali socjalnych w wysokości 30-50 % kosztów przedsięwzięcia, w zależności od jego rodzaju. Możliwe jest także pozyskiwanie przy udziale finansowego wsparcia mieszkań komunalnych nie posiadających statusu lokali socjalnych, pod warunkiem równoległego wydzielenia z posiadanego już zasobu mieszkaniowego odpowiedniego zasobu lokali socjalnych (rozwiązanie umożliwiające gminom racjonalne zarządzanie posiadanym zasobem).

**Beneficjenci wsparcia:**

- bezpośredni: gminy,
- adresaci końcowi: rodziny i osoby wymagające pomocy w uzyskaniu mieszkania, uprawnione do zamieszkania w lokalu socjalnym.

**Środki budżetowe:** coroczne zasilenie Funduszu Dopłat z budżetu państwa.

**Status:** kontynuacja, zmiany przepisów

**Instrument 2:** Wsparcie budownictwa dla osób bezdomnych – propozycja rozwiązania

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

**Przedmiot wsparcia:** tworzenie noclegowni lub domów dla bezdomnych (lub zwiększenie powierzchni użytkowej pomieszczeń, w tym sypialni, w istniejącej noclegowni lub domu dla bezdomnych) w wyniku realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie budynków, a także na remoncie, przebudowie lub adaptacji istniejących już budynków.

**Forma wsparcia:** finansowe wsparcie z Funduszu Dopłat na tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych w wysokości 40-50 % kosztów przedsięwzięcia, w zależności od jego rodzaju. Program przewiduje wyodrębnianie w planie finansowym Funduszu Dopłat odrębnej (od wsparcia lokali socjalnych i mieszkań chronionych) puli środków przeznaczonych na finansowe wsparcie przedsięwzięć polegających na tworzeniu noclegowni i domów dla bezdomnych. Przewiduje się niewielką korektę zasady podziału na odrębne pule środków, uwzględniającą sytuację okresowego braku złożonych wniosków na wsparcie udzielane na tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych.

**Beneficjenci wsparcia:**

- bezpośrednio: gminy, związki międzygminne i organizacje pożytku publicznego;
- adresaci końcowi: osoby bezdomne i wymagające pomocy w uzyskaniu schronienia.

**Środki budżetowe:** coroczne zasilenie Funduszu Dopłat z budżetu państwa.

**Status:** kontynuacja

## SEGMENT II: SPOŁECZNE BUDOWNICTWO NA WYNAJEM

Planuje się zaprojektowanie przepisów określających system realizacji przedsięwzięć budownictwa mieszkaniowego w formule mieszkań na wynajem, z docelowym przeniesieniem własności na najemcę, który będzie również częściowo uczestniczył w kosztach budowy (na wzór obecnej partycypacji w nowobudowanych mieszkaniach towarzystw budownictwa społecznego). System będzie mógł być stosowany przez wszystkich inwestorów w ramach określonych w przepisach formuł rozliczania kosztów inwestycji, praw właściciela i najemcy, sposobu uczestniczenia w kosztach utrzymania zasobu itp.

Zakłada się, że nowy model SGM będzie z założenia adresowany do gospodarstw domowych osiągających dochody uniemożliwiające zaciągnięcie kredytu komercyjnego na zakup własnego mieszkania. Jednocześnie beneficjenci są w stanie podjąć wszystkim kosztom związanym z utrzymaniem lokalu i spłatą przypadających na niego zobowiązań. Jest to instrument dostosowany przede wszystkim do sytuacji osób młodych, rozwijających karierę zawodową i mających w planach założenie lub powiększenie rodziny.

Na chwilę obecną nie zaprojektowano odpowiedniego instrumentu finansowania ze środków budżetu państwa przedsięwzięć realizowanych w formule SGM. Zaproponowanymi rozwiązaniami powinny się natomiast zainteresować samorządy gminne. Obserwacja funkcjonowania nowego systemu być może w przyszłości będzie rodzić za sobą konieczność zaprojektowania odpowiednio adresowanego instrumentu wsparcia podobnych przedsięwzięć również ze środków budżetu państwa.

Równoległym instrumentem będzie działalność Banku Gospodarstwa Krajowego związana z realizacją programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego, zgodnie z art. 15 a ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.). Na podstawie powyższego przepisu BGK udziela, na warunkach preferencyjnych, kredytów towarzystwom budownictwa społecznego i spółdzielniom mieszkaniowym na realizację przedsięwzięć mających na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem. Warunki i tryb udzielania tych kredytów, a także wysokość ich oprocentowania określi rozporządzenie wykonawcze.

Ponadto, instrumentem wsparcia segmentu społecznego budownictwa na wynajem będzie forma wsparcia tworzenia zasobu mieszkań chronionych, realizowana w oparciu o rozwiązania ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Mieszkania chronione, określone obecnie w art. 53 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, stanowią formę pomocy społecznej przygotowującą osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę.

Tym samym kryteria przyznawania pomocy w postaci mieszkania chronionego są w dużej mierze odmienne od zasad przydzielania lokali socjalnych lub mieszkań na wynajem w zasobie społecznym: pobyt w mieszkaniu chronionym może być przyznany osobie, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu. Z uwagi na rosnące zapotrzebowanie na tego rodzaju formę zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w kolejnych latach<sup>5</sup>, jak również prowadzone obecnie w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej prace nad poświęceniem mieszkaniom chronionym odrębnej regulacji prawnej (opracowywane założenia do ustawy) w okresie objętym niniejszymi założeniami przyjęto istotny w stosunku do obecnego wzrost efektów rzeczowych programu wsparcia w tym segmencie rynku.

---

<sup>5</sup> Wymagający opieki ludzie starsi. W szerokim zakresie, wraz z rozwojem gospodarczym prawdopodobna ewolucja modelu opieki społecznej w kierunku wykorzystującym w większym stopniu niż obecnie – poza placówkami zbiorowego zamieszkania – również odpowiednio dostosowanego zasobu mieszkań.

**Instrument 1:**

Wprowadzenie nowej formuły realizacji inwestycji mieszkaniowych, zakładającej dochodzenie do własności mieszkania poprzez najem – propozycja rozwiązania

**Podstawa prawna:** nowa ustawa o społecznych grupach mieszkaniowych

**Przedmiot wsparcia :** budownictwo mieszkaniowe w ramach nowego systemu wieloletniego dochodzenia do prawa własności lokalu mieszkalnego poprzez najem (społeczne grupy mieszkaniowe).

**Forma wsparcia:** udział samorządów gminnych (rzeczowy i finansowy) w realizacji budownictwa mieszkaniowego na wynajem z docelowym przekształceniem w budownictwo własnościowe. W przyszłości ewentualne zaprojektowanie instrumentu wsparcia ze środków budżetu państwa.

**Beneficjenci działania:**

- bezpośrednio: inwestorzy realizujący przedsięwzięcia mieszkaniowe w formule SGM
- adresaci końcowi: gospodarstwa domowe nieposiadające zdolności kredytowej, docelowo zainteresowane uzyskaniem własności mieszkaniowej

**Środki budżetowe:** Brak. Ewentualne wsparcie ze strony samorządów gminnych.

**Status:** wprowadzenie zmian w 2011 r.

**Instrument 2:** Wsparcie budownictwa mieszkań chronionych – propozycja rozwiązania

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

**Przedmiot wsparcia:** tworzenie mieszkań chronionych w wyniku realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie budynków, remoncie, przebudowie lub adaptacji istniejących budynków, zakupie lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych, a także udziale w inwestycji prowadzonej przez towarzystwo budownictwa społecznego.

**Forma wsparcia:** finansowe wsparcie z Funduszu Dopłat na tworzenie mieszkań chronionych w wysokości 30-50 % kosztów przedsięwzięcia, w zależności od jego rodzaju. Mieszkania chronione zgodnie z art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, z późn. zm.) stanowią formę pomocy społecznej przygotowującą osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę. W przypadku gmin możliwe jest także pozyskiwanie przy udziale finansowego wsparcia mieszkań komunalnych nie posiadających statusu mieszkań chronionych, pod warunkiem równoległego wydzielenia z posiadanego już zasobu mieszkaniowego odpowiedniego zasobu takich mieszkań (rozwiązanie analogiczne, jak w przypadku finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych, umożliwiające gminom racjonalne zarządzanie posiadanym zasobem).

**Beneficjenci wsparcia:**

- bezpośrednio: gminy, związki międzygminne, powiaty, organizacje pożytku publicznego;
- adresaci końcowi: osoby (w tym osoby starsze i niepełnosprawne) wymagające pomocy w formie mieszkania chronionego.

**Środki budżetowe:** coroczne zasilenie Funduszu Dopłat z budżetu państwa.

**Status:** kontynuacja

**Instrument 3:**

Preferencyjne kredyty udzielane towarzystwom budownictwa społecznego i spółdzielniom mieszkaniowym – propozycja rozwiązania

**Podstawa prawna:** 1) ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.); 2) ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 65, poz. 545).

**Przedmiot wsparcia:** przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane mające na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem

**Forma wsparcia:** kredyt udzielany przez Bank Gospodarstwa Krajowego, pokrywający do 70% kosztów inwestycji, o rocznej stopie oprocentowania nie przekraczającej wysokości stopy redyskonta weksli,

**Beneficjenci wsparcia:**

- bezpośrednio: towarzystwa budownictwa społecznego, spółdzielnie mieszkaniowe;
- adresaci końcowi: gospodarstwa domowe o niskich i średnich dochodach, osoby migrujące w poszukiwaniu pracy.

**Środki budżetowe:** zasilenie funduszu statutowego Banku Gospodarstwa Krajowego – terminy, wysokość i zasady wykorzystania ustalane w planie rzeczowo-finansowym realizacji programu przygotowywanym przez Bank, w trybie art. 15c. ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

**Status:** kontynuacja na zmodyfikowanych zasadach po likwidacji w 2009 roku Krajowego Funduszu Mieszkaniowego.

### SEGMENT III: SPOŁECZNE BUDOWNICTWO WŁASNOŚCIOWE

Ze względu na zarysowaną w części diagnostycznej konieczność zmiany paradygmatu polityki mieszkaniowej państwa, która powinna zakładać większe wsparcie kierowane do sektora mieszkań na wynajem, zakłada się docelowe wygaszenie instrumentu wsparcia budownictwa własnościowego, jakim jest funkcjonujący od 2006 roku program „Rodzina na swoim”. Naturalnym kontynuatorem celów zawartych w powyższym programie powinien być system docelowego nabywania własności przez najem, który w postaci koncepcji SGM został zarysowany w poprzednio omawianym segmencie.

Zakłada się, że wnioski o kredyt w programie „Rodzina na swoim” będą mogły być składane wyłącznie w okresie do końca 2012 roku. W ostatnich latach funkcjonowania programu podlegałyby on jednocześnie korektom ustawowym, mającym na celu zwiększenie efektywności społecznej i ekonomicznej funkcjonujących rozwiązań<sup>6</sup>. W tym zakresie przewiduje się:

- poszerzenie beneficjentów programu o jednoosobowe gospodarstwa domowe na „pierwsze mieszkanie”;
- ograniczenie beneficjentów programu do osób o wieku nie przekraczającym 35 lat;
- ograniczenie zakresu finansowanych transakcji mieszkaniowych do transakcji rynku pierwotnego;
- korekta wskaźników cen/kosztów budowy (ograniczenie na zasadzie ogólnej, wprowadzenie formuły korygującej „w górę” dla miejscowości przyległych do dużych rynków lokalnych /stolice województw/ oraz dla byłych miast wojewódzkich);
- korekta limitów maksymalnej powierzchni mieszkania oraz powierzchniowego parametru kalkulacji dopłat (w związku z poszerzeniem zakresu podmiotowego ustawy o jednoosobowe gospodarstwa domowe);
- eliminacja możliwości nadużywania rozwiązań programu, poprzez pozbawienie prawa do dopłat w przypadku uzyskania innego lokalu (z wyjątkiem nabycia spadku).

---

<sup>6</sup> Zgodnie z projektem założeń nowelizacji ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania.

<b>Instrument 1:</b> Preferencyjny kredyt mieszkaniowy na zakup lub budowę mieszkania/domu jednorodzinnego (program „Rodzina na swoim”) – propozycja rozwiązania
--

**Podstawa prawna:** znowelizowana ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. Nr 183, poz. 1354 z późn. zm.).

**Przedmiot wsparcia:** zakup mieszkania lub domu jednorodzinnego, budowa domu jednorodzinnego, adaptacja budynku na cele mieszkalne, pod warunkiem zgodności kredytowanej inwestycji z ustawowymi limitami maksymalnej kosztów/ceny mieszkania oraz powierzchni użytkowej. Począwszy od II poł. 2011 r. zakup wyłącznie na rynku pierwotnym.

**Forma wsparcia:** dopłaty do odsetek udzielane na okres 8 lat od kredytów udzielanych przez banki komercyjne na zakup mieszkania/domu na rynku pierwotnym, budowę domu jednorodzinnego lub adaptację budynku na cele mieszkalne.

**Beneficjenci wsparcia:**

- gospodarstwa domowe (rodziny, osoby samotne) w wieku do 35 lat zaspokajające potrzeby mieszkaniowe przez zakup mieszkania/domu, budowę domu jednorodzinnego lub adaptację budynku na cele mieszkalne.

**Środki budżetowe:** zasilenie Funduszu Dopłat.

**Status:** kontynuacja – zmiany przepisów, wygaszanie instrumentu wsparcia<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Okres udzielania kredytów do końca 2012 r.

## UTRZYMANIE ZASOBÓW MIESZKANIOWYCH

W ramach wsparcia segmentu istniejących zasobów mieszkaniowych państwo powinno nadal stymulować realizację przedsięwzięć mających na celu poprawę stanu technicznego najstarszych budynków mieszkaniowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich termomodernizacji. Podstawę prawną odpowiedniego programu rządowego stanowi w tym zakresie *ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów*. Program ten integruje dobrze rozwijający się od kilku lat program termomodernizacji, z nowymi elementami wsparcia działalności remontowej i modernizacyjnej. Obejmuje on dwa główne moduły – wsparcie przedsięwzięć termomodernizacyjnych i wsparcie przedsięwzięć remontowych. Wprowadza on także dodatkowe wsparcie dla właścicieli budynków mieszkalnych objętych w przeszłości czynszem regulowanym.

Wsparcie będzie w każdym przypadku udzielane w postaci tzw. premii, czyli spłaty części kredytu wykorzystanego na realizację przedsięwzięcia. Spłata ta będzie dokonywana ze środków Funduszu Remontów i Termomodernizacji, obsługiwanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego i zasilanego ze środków budżetu państwa. Dodatkowo, w przypadku właścicieli budynków objętych w przeszłości czynszem regulowanym, istnieje możliwość uzyskania refinansowania całości lub części kosztów poprawy stanu technicznego budynku jedynie na podstawie faktur, bez konieczności korzystania z ustawowo określonych źródeł ich finansowania.

Zakłada się, że wraz z innymi działaniami podejmowanymi na rzecz poprawy stanu technicznego i termomodernizacji istniejących zasobów, program wspierania przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych w sposób zauważalny przyczyni się do ograniczenia skutków tzw. luki remontowej, dzięki czemu uda się uratować przed nieodwracalnym zużyciem technicznym i moralnym tę część spośród najstarszych zasobów mieszkaniowych, których dalsze utrzymywanie ma jeszcze sens z ekonomicznego punktu widzenia. Program ten ma bowiem charakter komplementarny w stosunku do innych działań i instrumentów, w tym zwłaszcza w stosunku do działań przewidzianych na lata 2007-2013 w ramach współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, tzw. Regionalnych Programów Operacyjnych. Mając to na uwadze przewiduje się, że program termomodernizacji i remontów będzie wymagał wprowadzenia odpowiednich modyfikacji nie później, niż do czasu wejścia w życie unijnych uregulowań dotyczących wspierania mieszkalnictwa w kolejnym okresie programowania, a więc w okresie 2014-2020.

**Instrument 1:** Wspieranie inwestycji termomodernizacyjnych – propozycja rozwiązania

**Podstawa prawna:** ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. nr 223, poz. 1459 z późn. zm.).

**Przedmiot wsparcia:** przedsięwzięcia termomodernizacyjne, w wyniku których następuje:

- 1) zmniejszenie zapotrzebowania na energię potrzebną do ogrzewania i podgrzewania wody użytkowej oraz ogrzewania, dostarczaną do budynków mieszkalnych, budynków zbiorowego zamieszkania oraz budynków stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego służących do wykonywania przez nie zadań publicznych;
- 2) zmniejszenie strat energii pierwotnej w lokalnych sieciach ciepłowniczych oraz zasilających je lokalnych źródłach ciepła;
- 3) wykonanie przyłącza technicznego do scentralizowanego źródła ciepła, w związku z likwidacją lokalnego źródła ciepła;
- 4) zamiana źródeł energii na źródła odnawialne lub zastosowanie wysokosprawnej kogeneracji.

**Forma wsparcia:** premia na spłatę części kredytu zaciągniętego na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, w wysokości 20% wykorzystanej kwoty kredytu, jednak nie większej niż 16% kosztów poniesionych na realizację przedsięwzięcia, i nie większej niż dwukrotność przewidywanych rocznych oszczędności kosztów energii.

**Beneficjenci wsparcia:**

- bezpośrednio: właściciel lub zarządca budynku, lokalnej sieci ciepłowniczej lub lokalnego źródła ciepła, z wyłączeniem jednostki budżetowej i zakładu budżetowego;
- adresaci końcowi: osoby zamieszkujące w termomodernizowanych zasobach mieszkaniowych.

**Środki budżetowe:** zasilenie Funduszu Termomodernizacji i Remontów.

**Status:** kontynuacja

**Instrument 2:** Wspieranie remontów w zasobie wielorodzinnym – propozycja rozwiązania

**Podstawa prawna:** ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. nr 223, poz. 1459 z późn. zm.)

**Przedmiot wsparcia:** przedsięwzięcia remontowe, związane z termomodernizacją i realizowane w budynkach wielorodzinnych, których użytkowanie rozpoczęto przez 14 sierpnia 1961 roku, obejmujące remont, przebudowę lub wyposażenie w instalacje i urządzenia wymagane zgodnie z przepisami techniczno-budowlanymi dla oddawanych do użytkowania budynków mieszkalnych, a także obejmujące wymianę okien i balkonów, nawet jeśli nie należą one do części wspólnej budynku.

**Forma wsparcia:** premia na spłatę części kredytu zaciągniętego na realizację przedsięwzięcia remontowego w wysokości 20% wykorzystanej kwoty kredytu, jednak nie większej niż 15% kosztów poniesionych na realizację przedsięwzięcia.

**Beneficjenci wsparcia:**

- bezpośrednio: osoby fizyczne, wspólnoty mieszkaniowe z większościovym udziałem osób fizycznych, spółdzielnie mieszkaniowe, товариства будовництва спольчэного;
- adresaci końcowi: osoby zamieszkujące w remontowanych zasobach mieszkaniowych.

**Środki budżetowe:** zasilenie Funduszu Termomodernizacji i Remontów.

**Status:** kontynuacja

**Instrument 3:**

Kompensacja właścicielom nieruchomości utraconych przychodów z tytułu obowiązywania regulowanych czynszów, ukierunkowana na poprawę stanu technicznego budynków mieszkalnych – propozycja rozwiązania

**Podstawa prawna:** ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. nr 223, poz. 1459 z późn. zm.)

**Przedmiot wsparcia:** przedsięwzięcie remontowe, obejmujące remont budynku wielorodzinnego, a także jego przebudowę, wymianę okien i balkonów lub wyposażenie w instalacje i urządzenia aktualnie wymagane zgodnie z przepisami techniczno-budowlanymi, bądź remont budynku mieszkalnego jednorodzinnego, jeśli w okresie pomiędzy 12 listopada 1994 r. a 25 kwietnia 2005 r. w budynku takim znajdował się co najmniej jeden lokal kwaterunkowy.

**Forma wsparcia:** premia kompensacyjna na refinansowanie całości lub części kosztów przedsięwzięcia remontowego lub remontu budynku mieszkalnego jednorodzinnego.

**Beneficjenci wsparcia:**

- osoby fizyczne, które są właścicielami budynku mieszkalnego z co najmniej jednym lokalem kwaterunkowym albo właścicielami części budynku mieszkalnego i w dniu 25 kwietnia 2005 r. były właścicielami tego budynku mieszkalnego albo tej części budynku mieszkalnego, albo nabyły ten budynek albo tę część budynku w drodze spadkobrania od osoby będącej w tym dniu właścicielem.

**Środki budżetowe:** zasilenie Funduszu Termomodernizacji i Remontów.

**Status:** kontynuacja

## OGÓLNE INSTRUMENTY SEKTOROWE

Zakłada się, że podstawowym instrumentem wsparcia sektora mieszkaniowego w szerokim zakresie oddziaływania na rynek będzie system obniżonej do 7% stawki podatku VAT. Mając na względzie jedno z najniższych w państwach UE wysokości wskaźników odzwierciedlających stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, przewiduje się utrzymanie szerokiego zakresu stosowania obniżonej stawki podatku VAT na mieszkalnictwo, w ramach tzw. budownictwa społecznego w znaczeniu *ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług*.

Przy założeniu utrzymania obowiązujących przepisów dyrektywy VAT, po dniu 31 grudnia 2010 r. stawka podstawowa VAT będzie stosowana w przypadkach obiektów o powierzchni przekraczającej 150 m<sup>2</sup> dla lokali i 300 m<sup>2</sup> dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Obniżona do 7% stawka VAT będzie obejmowała dostawę (sprzedaż), budowę, remont, modernizację, termomodernizację lub przebudowę obiektów budowlanych lub ich części, jeżeli lokal/dom jednorodzinny spełnia kryteria powierzchniowe. W przypadku obiektów przekraczających limit powierzchniowy stawka podstawowa znajdzie zastosowanie jedynie do tej części podstawy opodatkowania, która odpowiada powierzchni użytkowej przekraczającej limit powierzchniowy określony dla definicji budownictwa społecznego.

Mając na względzie 10-letni horyzont czasowy proponowanych rozwiązań należy podkreślić, że problematyka dotycząca opodatkowania VAT w mieszkalnictwie od wielu lat jest przedmiotem dyskusji prowadzonych na forum państw Unii Europejskiej. Rozpatrując kwestie rozwiązań, jakie będą stosowane w Polsce po roku 2010 należy zatem stwierdzić, że będą one w dużej mierze uzależnione od ewentualnych zmian w tej materii, jakie zapadną na forum państw UE. W przypadku liberalizacji rozwiązań dyrektywy w ww. zakresie (dotychczasowy kierunek rozważań związanych z problemem VAT w mieszkalnictwie) w założeniach zakłada się możliwe liberalne, odpowiadające ewolucji systemu VAT, opodatkowanie mieszkalnictwa na gruncie rozwiązań krajowych.

Drugim instrumentem wsparcia mieszkalnictwa o szerokim zakresie oddziaływania na rynek powinien być nowy program wsparcia tworzenia infrastruktury towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu. Dotychczasowy model wsparcia, opierający się na instrumencie pomocy zwrotnej w formie preferencyjnych kredytów udzielanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, pomimo znaczącego poziomu preferencji (w ostatnim okresie obowiązywania kredyt w wysokości 1%) jest rzadko wykorzystywany przez gminy. Składa się na to szereg uwarunkowań, wśród których można wymienić co najmniej:

- zwrotny charakter wsparcia przedsięwzięć infrastruktury towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu, konkurujących dodatkowo o środki z szeregiem ważnych potrzeb infrastrukturalnych, w znacznej mierze objętych pomocą bezzwrotną ze środków Unii Europejskiej;

- niepostrzeżenie co do zasady inwestycji związanych z poprawą uwarunkowań lokalnych dla budownictwa mieszkaniowego jako działań o charakterze priorytetu (równoległe zaniedbania dużej części gmin związane z planowaniem przestrzennym; w warunkach rosnącej koniunktury na rynku budownictwa mieszkaniowego „bezkonfliktowe” przerzucenie kosztów na nabywców mieszkań – przewaga popytu);
- rosnący poziom zadłużenia miast.

Dostrzegając dużą wagę tworzenia przyjaznych warunków lokalnych dla rozwoju nowych inwestycji budownictwa mieszkaniowego, w założeniach proponuje się wprowadzenie w okresie najbliższych kilku lat nowych form wsparcia gmin w ww. zakresie, w szczególności w formie bezpośredniego wsparcia pokrywającego część kosztów inwestycji związanych z przygotowaniem gruntów pod budownictwo mieszkaniowe. Wprowadzenie nowej formy wsparcia jednostek samorządu terytorialnego będzie jednak musiało zostać poprzedzone uprzednim zdefiniowaniem zasad rozwoju przestrzennego i polityki rozwoju miast w Polsce (brak konsekwentnej wizji odpowiadającej na pytania „gdzie budować” i „jak powinny rozwijać się miasta”). Ponadto wymagane jest uprzednio podjęcie przez same gminy działań poprawiających – w kontekście prawa lokalnego – warunki inwestowania w mieszkalnictwie. Bez uprzedniej, trwałej zmiany dotychczasowych zapóźnień Polski w obu ww. obszarach, intensywne promowanie środkami budżetu państwa inwestycji dotyczących zbrojenia gruntów pod budownictwo mieszkaniowe miałyby charakter „działań punktowych”, naruszając dodatkowo optymalną kolejność działań, jakie powinny podejmować władze publiczne w ramach realizowanych funkcji, w tym funkcji związanej z polityką wpierania mieszkalnictwa<sup>8</sup>. Zakłada się wstępnie, że nowy instrument wsparcia gmin (bezpośrednio również innych inwestorów priorytetowych segmentów polityki wsparcia) zostanie wdrożony z początkiem 2014 r.

Zakłada się również, że uzupełnieniem instrumentu bezpośredniego dofinansowania kosztów tworzenia inwestycji pod budownictwo mieszkaniowe będzie systemowa, instytucjonalna forma wsparcia wybranych gmin, o liczbie mieszkańców ograniczonej do 30 tys. osób (wstępne założenia w tym zakresie zostaną doprecyzowane na etapie szczegółowych prac nad instrumentem), w pozyskiwaniu na rynku kapitałowym środków finansujących inwestycje związane z tworzeniem infrastruktury pod budownictwo mieszkaniowe.

---

<sup>8</sup> Prymat czasowy związany z uprzednią eliminacją barier niewymagających dużych nakładów publicznych i zależnych wyłącznie od władzy publicznej przed wsparciem finansowym – skutkiem odwrotnej kolejności niska efektywność i wyższe koszty.

**Instrument 1:** Obniżona stawka podatku VAT w budownictwie społecznym – propozycja rozwiązania

**Podstawa prawna:** ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 z późn. zm.).

**Przedmiot wsparcia:** dostawa, budowa, remont, modernizacja, termomodernizacja lub przebudowa obiektów budowlanych lub ich części zaliczonych do budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym w rozumieniu w ustawy VAT.

**Forma wsparcia:** obniżona do poziomu 7% stawka podatku VAT, stosowana w całości do budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których powierzchnia użytkowa nie przekracza 300 m<sup>2</sup> oraz do lokali mieszkalnych, których powierzchnia użytkowa nie przekracza 150 m<sup>2</sup>.

**Beneficjenci wsparcia:**

- bezpośrednio: płatnicy podatku VAT;
- adresaci końcowi: nabywcy towarów i usług objętych podatkiem VAT, osoby fizyczne budujące lub remontujące lokale/budynki mieszkalne.

**Środki budżetowe:** utracone wpływy budżetowe.

**Status:** kontynuacja.

<b>Instrument 2:</b> Wsparcie rozwoju infrastruktury towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu – propozycja rozwiązania
--

**Podstawa prawna:** nowa ustawa o wsparciu tworzenia infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu.

**Przedmiot wsparcia:** przygotowanie infrastruktury technicznej na gruntach przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe.

**Forma wsparcia:** 1) dofinansowanie ze środków Funduszu Dopłat kosztów budowy infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu na poziomie 15% kosztów inwestycji; 2) tworzenie warunków dla pozyskiwania przez małe gminy (kryterium liczby mieszkańców) zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji związanych z tworzeniem infrastruktury pod budownictwo mieszkaniowe, poprzez ukonstytuowanie przez państwo instytucjonalnego animatora rynku obligacji komunalnych emitowanych na ww. cel (dedykowany fundusz w BGK, obligacje emitowane na rzecz funduszu przez Bank, środki z emisji przeznaczone na nabywanie obligacji emitowanych przez małe gminy, na warunkach określonych w nowej ustawie).

**Beneficjenci wsparcia:**

- bezpośrednio: gminy, w ograniczonym zakresie bezpośrednio inni inwestorzy budownictwa mieszkaniowego w priorytetowych segmentach polityki wsparcia mieszkalnictwa;
- adresaci końcowi: gospodarstwa domowe zaspokajające potrzeby mieszkaniowe przez zakup lub wynajem mieszkania i budowę domu jednorodzinnego.

**Środki budżetowe:** 1) zasilenie Funduszu Dopłat; 2) zasilenie jednorazowe funduszu utworzonego w formule „*Bond Bank*”, w tym na pokrycie kosztów pierwszej emisji.

**Efekty programu i wydatki budżetowe:**

**Status:** nowy program – rozpoczęcie realizacji w 2015 r.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Uprzednie zmiany w obszarze regulacyjnym związane kompleksową weryfikacją przepisów inwestycyjnych, zdefiniowaniem koncepcji polityki miejskiej, w tym przestrzennych kierunków rozwoju, oraz radykalną poprawą uwarunkowań inwestycyjnych związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym.

## **PODSTAWOWE DZIAŁANIA TOWARZYSZĄCE RACJONALIZACJI STRUKTURY WYDATKÓW BUDŻETOWYCH NA MIESZKALNICTWO**

Podstawowe działania towarzyszące wprowadzeniu instrumentów polityki mieszkaniowej, zakładanych w niniejszym dokumencie w okresie najbliższych 10-ciu lat, koncentrowały się będą na docelowej zmianie struktury wydatków publicznych na mieszkalnictwo. Propozycje w tym względzie nie mają charakteru jednorodnego.

Pierwsza grupa działań skoncentrowana będzie na dalszym przyśpieszeniu procesu wywiązywania się państwa ze zobowiązań mieszkaniowych sięgających w swej genezie okresu PRL, a dotyczących (1) refundacji bankom wypłacanych premii gwarancyjnych z tytułu likwidacji książeczek mieszkaniowych oraz (2) pomocy państwa w spłacie przez członków spółdzielni mieszkaniowych kredytów tzw. „starego portfela”. Wprowadzone w 2009 r. zmiany w przepisach, na podstawie których udzielana jest gospodarstwom domowym pomoc, są istotnym wyrazem ww. kierunku działań, który – w zależności od wniosków wynikających z bieżącego monitoringu obu ww. programów historycznych – powinien być, jeśli będzie zachodziła taka potrzeba, kontynuowany również w kolejnych latach poprzez podobne w swym charakterze, uzasadnione korekty prawne.

W 2009 roku zarówno w przypadku pomocy państwa w spłacie starych kredytów spółdzielczych, jak i programu refundacji premii gwarancyjnych dla posiadaczy książeczek mieszkaniowych, wprowadzone zmiany poszerzyły zakres wsparcia i intensywność środków budżetowych finansujących corocznie ten obszar polityki mieszkaniowej, przyśpieszając w perspektywie najbliższych lat proces pełnej realizacji zobowiązań przejętych przez państwo w okresie zawirowań transformacji ustrojowej. Efektem wprowadzonych zmian było:

- poszerzenie zakresu przedsięwzięć uprawniających do premii gwarancyjnej o ograniczone w swym zakresie przedmiotowym inwestycje związane z remontami lokalu mieszkalnego/budynku mieszkalnego,
- poszerzenie zakresu przedsięwzięć uprawniających do premii gwarancyjnej o wydatki poniesione przez właściciela książeczki na wkład własny przy zaciąganiu kredycie mieszkaniowym,
- poprawa warunków spłaty zadłużenia spółdzielców.

Zgodnie z dołączonym *projektem założeń projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw* kolejnym etapem zmian usprawniających proces realizacji zobowiązań państwa, w jednoczesnym powiązaniu z celem poprawy stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, będzie wprowadzenie, możliwości uzyskania premii gwarancyjnej w związku z poniesieniem wydatku na partycypację lokatora w kosztach budowy mieszkania realizowanego w ramach społecznych grup mieszkaniowych.

Proponuje się, aby drugim kierunkiem działań zakładanych w tym zakresie było wygaszenie, z początkiem 2014 r., systemu zwrotu osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z

budownictwem mieszkaniowym, obowiązującego w oparciu o przepisy *ustawy z dnia 29 sierpnia 2005 r. o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym (Dz. U. Nr 177, poz. 1468 z późn. zm.)*. Zwrot przysługuje obecnie osobom fizycznym w związku z wydatkami poniesionymi na zakup materiałów budowlanych w ramach inwestycji realizowanych w systemie gospodarczym. Systemem zwrotu VAT objęte są te materiały budowlane, które do dnia 30 kwietnia 2004 r. były opodatkowane stawką podatku od towarów i usług w wysokości 7%, a od dnia 1 maja 2004 r. są opodatkowane stawką w wysokości 22%. Szczegółowy wykaz materiałów zawiera obwieszczenie Ministra Infrastruktury z dnia 8 września 2010 r. Osoba fizyczna może ubiegać się o zwrot części wydatków poniesionych w związku z (1) budową budynku mieszkalnego, (2) nadbudową lub rozbudową budynku na cele mieszkalne lub przebudową (przystosowaniem) budynku niemieszkalnego, jego części lub pomieszczenia niemieszkalnego na cele mieszkalne, w wyniku których powstał lokal mieszkalny, oraz (3) remontem budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego. Kwota zwrotu jest limitowana w okresach pięcioletnich (po upływie 5 lat ulega odnowieniu). Wysokość limitu uzależniona jest od rodzaju inwestycji, ceny 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej mieszkania ogłaszanej przez Prezesa GUS na potrzeby obliczenia premii gwarancyjnej oraz ewentualnego korzystania w przeszłości z ulg mieszkaniowych w podatku dochodowym.

Z uwagi na genezę wprowadzenia rozwiązań oraz zasady wymiaru kwoty wsparcia system, określane potocznie „zwrotem VAT”, jest powiązany w swej konstrukcji z przepisami podatkowymi, stanowiąc jednak bezpośrednią pozycję w wydatkach budżetu państwa na mieszkalnictwo. Po kilkuletnim okresie od czasu wprowadzenia rozwiązań pozycja tych wydatków w ogólnej strukturze finansowania mieszkalnictwa środkami budżetowymi jest dominująca. Obecnie stanowią one rocznie niemal 125% kwoty wszystkich wydatków przeznaczonych na wsparcie mieszkalnictwa w ramach dedykowanej części 18. budżetu, w tym niemal dwukrotnie przekraczają kwotę wydatków budżetowych ww. części przeznaczonych na realizację zobowiązań historycznych (premie gwarancyjne, pomoc w spłacie kredytów „starego portfela”) oraz czterokrotnie wydatki związane z obsługą programu „Rodzina na Swoim” wg planów na 2010 r. Nie negując uzasadnienia dla powszechnych i szeroko stosowanych instrumentów wspierających mieszkalnictwo, w obecnych uwarunkowaniach budżetowych powyższa sytuacja z każdym kolejnym rokiem utwierdza status polityki mieszkaniowej jako swoistego „zakładnika” historycznych rozwiązań podatkowych, ograniczając możliwości wprowadzenia aktywnych form wsparcia priorytetowych społecznie segmentów rynku, oraz – pomimo pozytywnych w ostatnich latach zmian na rynku kredytów mieszkaniowych – koncentrując pomoc budżetową nadal na wspieraniu względnie zamożnej części społeczeństwa.

Biorąc pod uwagę docelowe przesunięcie akcentów wsparcia mieszkalnictwa, intensyfikujące pomoc finansową w priorytetowych segmentach wsparcia oraz podstawowych obszarach problemowych, w kontekście uwarunkowań finansowania nowych programów zakłada się obowiązywanie systemu zwrotu wydatków do końca 2013 roku, tj. do czasu zakończenia kilkuletniego okresu implementacji nowych instrumentów polityki mieszkaniowej.

<b>Działanie 1:</b>	Kontynuacja procesu wygaszania zobowiązań państwa związanych z pomocą w spłacie spółdzielczych kredytów mieszkaniowych „starego portfela” – propozycja rozwiązania
---------------------	--

**Podstawa prawna:** ustawa z dnia 30 listopada 1995 roku o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1115 z późn. zm.).

**Przedmiot wsparcia:** oddłużenie spółdzielczych lokali mieszkalnych dające możliwość ustanawiania odrębnej własności lokali członkom spółdzielni.

**Forma wsparcia:** pomoc państwa w spłacie zadłużenia z tytułu kredytów mieszkaniowych tzw. starego portfela, zaciąganych głównie przez spółdzielnie mieszkaniowe do 31 maja 1992 roku, poprzez:

- 1) wykupienie bieżącego oprocentowania naliczonego od zadłużenia bankowego, tym samym kredytobiorca (członek spółdzielni) dokonuje spłaty należności głównej bez oprocentowania,
- 2) wykup części odsetek skapitalizowanych,
- 3) system umorzeń znacznej części zadłużenia budżetowego z tytułu przejściowego wykupienia odsetek (możliwość umorzenia 85% w sytuacji spłaty zadłużenia na preferencyjnych warunkach obowiązujących do końca 2012 roku).

**Beneficjenci wsparcia:**

- spółdzielnie mieszkaniowe, kredytobiorcy indywidualni, w tym przede wszystkim członkowie spółdzielni mieszkaniowych posiadających zadłużone lokale mieszkalne.

**Środki budżetowe:** corocznie planowane wydatki na wykup naliczonego przez banki oprocentowania zadłużenia z tytułu kredytu mieszkaniowego oraz na wynagrodzenia należne bankom za administrowanie i egzekwowanie zadłużenia z tytułu przejściowego wykupienia odsetek.

**Status:** kontynuacja, docelowo wygaszenie.

<b>Działanie 2:</b>	Kontynuacja procesu wygaszania zobowiązań państwa związanych z systemem oszczędzaniem na cele mieszkaniowe w okresie PRL – propozycja rozwiązania
---------------------	---

**Podstawa prawna:** 1) ustawa z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1115 z późn. zm.); 2) nowelizacja ustawy.

**Przedmiot wsparcia:** w zależności od celu inwestycyjnego stanowiącego uzasadnienie dla likwidacji książeczki mieszkaniowej:

- bezpośrednie źródło finansowania nowych inwestycji (finansowanie kosztów budowy/zakupu nowego mieszkania),
- inne cele mieszkaniowe, w tym częściowo związane z nowymi inwestycjami (zakup mieszkania na rynku wtórnym, wkład własny przy kredycie na zakup mieszkania lub budowę domu, partycypacja w ramach programu budowy mieszkań na wynajem, całkowita spłata zadłużenia obciążającego lokal, remonty polegające na wymianie okien, instalacji gazowej lub elektrycznej, wpłaty na fundusz remontowy),
- po wprowadzeniu systemu SGM partycypacja lokatora/przyszłego właściciela mieszkania (wymagane zmiany prawne).

**Forma wsparcia:** premia gwarancyjna wypłacana właścicielom książeczek mieszkaniowych w związku z likwidacją tych książeczek na cele mieszkaniowe.

**Beneficjenci wsparcia:**

- osoby fizyczne, które są posiadaczami wkładu oszczędnościowego gromadzonego na rachunku bankowym na cele mieszkaniowe, którego imienny dowód stanowi książeczka mieszkaniowa wystawiona do dnia 23 października 1990 r.

**Środki budżetowe:** corocznie planowane wydatki w budżecie państwa na refundację premii gwarancyjnych.

**Status:** kontynuacja, docelowo wygaszenie.

**Działanie 3:**

Wygaszenie systemu zwrotu osobom fizycznym części wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym – propozycja rozwiązania

**Podstawa prawna:** 1) ustawa z dnia 29 sierpnia 2005 r. o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym (Dz. U. Nr 177, poz. 1468 z późn. zm.); 2) nowelizacja ustawy.

**Przedmiot wsparcia:** budowa budynku mieszkalnego, nadbudowa lub rozbudowa budynku na cele mieszkalne lub przebudowa (przystosowanie) budynku niemieszkalnego, jego części lub pomieszczenia niemieszkalnego na cele mieszkalne, w wyniku których powstał lokal mieszkalny, remont budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego.

**Forma wsparcia:** zwrot części wydatków poniesionych na zakup materiałów budowlanych, które do dnia 30 kwietnia 2004 r. były opodatkowane stawką podatku od towarów i usług w wysokości 7 %, a od dnia 1 maja 2004 r. są opodatkowane podatkiem VAT. Wysokość zwrotu jest obliczana na podstawie wynikającej z faktur kwoty podatku VAT.

**Beneficjenci wsparcia:**

- osoby fizyczne budujące lub remontujące lokale/budynki mieszkalne.

**Środki budżetowe:** bezpośrednie wydatki z budżetu państwa.

**Status:** kontynuacja systemu do końca 2013 r.; po tej dacie zamknięcie systemu z zachowaniem praw nabytych<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Objęcie systemem zwrotu VAT wydatków poniesionych i udokumentowanych fakturami wystawionymi do dnia 31 grudnia 2013 r. Osoby, które poniosły do końca 2013 r. udokumentowane fakturami wydatki umożliwiające występowanie o zwrot uzyskiwałyby go z zachowaniem dotychczasowych zasad, w szczególności z uwzględnieniem pięcioletnich limitów kwoty zwrotu liczonych od daty złożenia pierwszego wniosku o zwrot oraz zasady, zgodnie z którą wniosek może być składany nie częściej niż raz w roku. Zastosowanie powyższych zasad pozwoli z jednej strony na uzyskanie zwrotu tym osobom, które poniosły wydatki uprawniające do wystąpienia o zwrot VAT zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, tj. maksymalnie w okresie 5 lat od poniesienia wydatków, a z drugiej strony - w pewnym stopniu, poprzez utrzymanie limitów kwoty zwrotu i częstotliwości występowania o zwrot – złagodzi skutki dla budżetu państwa związane z wygaszaniem systemu.

## PODSTAWOWE RYNKOWE INSTRUMENTY FINANSOWANIA

W ramach możliwości poszukiwania rynkowych instrumentów powiązanych z finansowaniem szeroko pojętego mieszkalnictwa, refleksji wymaga sytuacja gospodarstw domowych w starszym wieku, posiadających prawo własności mieszkania, jednocześnie osiągających dochody na poziomie nieumożliwiającym zaspokajanie wszystkich potrzeb życiowych, proponuje się. W przypadku tych osób wiek nie daje już możliwości sprzedaży mieszkania i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na szeroko rozumianym rynku najmu. Jednocześnie starsze gospodarstwa domowe mogą ucierpieć w wyniku koniecznej - z punktu widzenia racjonalizacji systemu - likwidacji dodatków mieszkaniowych dla właścicieli. Rozwiązaniem skierowanym do tej grupy osób powinien być funkcjonujący już w wielu krajach instrument tzw. odwróconej hipoteki (*reverse mortgage*), pozwalający na wykorzystanie kapitału zgromadzonego w posiadanej nieruchomości. Zainteresowany kredytobiorca może otrzymywać od instytucji kredytującej kwotę kredytu (jednorazowo lub w ratach). Po jego śmierci spadkobiercy otrzymają propozycję spłaty kredytu i zachowania prawa do nieruchomości, a jeżeli z tej możliwości nie skorzystają, nieruchomość zostanie przejęta przez kredytodawcę.

Wprowadzenie powyższych regulacji będzie miało nie tylko pozytywny wpływ na dochody osób starszych, a także na budżet (ze względu na zmniejszenie liczby osób korzystających ze świadczeń społecznych), ale również może wpłynąć na ożywienie rynku nieruchomości wskutek bardziej efektywnej gospodarki nieruchomościami, zwiększenia ich dostępności i racjonalizacji cen.

<b>Działanie 1:</b> Wprowadzenie usługi odwróconego kredytu hipotecznego ( <i>reverse mortgage</i> )
--

**Podstawa prawna:** ustawa o odwróconym kredycie hipotecznym

**Przedmiot działania:** system wykorzystania kapitału zgromadzonego w posiadanej nieruchomości, umożliwiający otrzymanie kredytu pod zastaw posiadanego mieszkania, nawet przy braku posiadania zdolności kredytowej.

**Forma działania:** uregulowanie zasad wykonywania usługi odwróconego kredytu hipotecznego

**Beneficjenci działania:**

- bezpośrednio: banki oraz instytucje ustawowo upoważnione do udzielania odwróconych kredytów hipotecznych
- adresaci końcowi: osoby starsze (po 60. roku życia) posiadające prawo własności albo wieczystego użytkowania nieruchomości lub spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu.

**Środki budżetowe:** Brak. Ewentualne oszczędności budżetu wynikające ze zmniejszenia liczby osób pobierających świadczenia społeczne.

**Status:** Wprowadzenie regulacji w 2011 roku.

## **PODSTAWOWE ZMIANY ZASAD REGULUJĄCYCH RYNEK NAJMU MIESZKAŃ**

### **1) Zmiana definicji mieszkaniowego zasobu gminy i publicznego zasobu mieszkaniowego**

Jako mieszkaniowy zasób gminy ustawa definiuje obecnie lokale stanowiące zarówno własność gminy jak i gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów.

Proponuje się ograniczenie tak zdefiniowanego zasobu wyłącznie do lokali w stosunku do których gminie przysługuje prawo własności oraz tych, które pozostają w jej posiadaniu samoistnym. Analogicznie jak dla gmin, zmiana powinna dotyczyć publicznego zasobu mieszkaniowego tj. objąć lokale stanowiące własność innych jednostek samorządu terytorialnego oraz Skarbu Państwa.

Oczekuje się, że zmiana taka wyeliminuje nieuzasadniony obowiązek stosowania gminnej polityki mieszkaniowej prowadzonej na podstawie uchwały rady np. gminy, powiatu, itp. w stosunku do zasobów osób prawnych, w tym również w tych, w których gminy, inne jednostki samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa, wyzbyły się posiadanych udziałów. W konsekwencji gminy będą realizować politykę mieszkaniową opartą o stosowne uchwały w zasobach własnych oraz w będących własnością podmiotów innych, którymi gminy dysponować będą na podstawie umów cywilno – prawnych. Skutkiem takiej deregulacji będzie rozszerzenie instytucji podnajmu, w szczególności w odniesieniu do gmin, które posiadają niewielki zasób mieszkaniowy.

Proponuje się, aby nowa definicja mieszkaniowego zasobu gminy i publicznego zasobu mieszkaniowego zaczęła obowiązywać w terminie do 1 roku od dnia wejścia zmian w życie ustawy.

### **2) Umożliwienie gminie i innym jednostkom samorządu terytorialnego zawierania umów najmu lokali mieszkalnych na czas oznaczony**

Ustawa o ochronie praw lokatorów (...), dopuszcza możliwość zawierania na czas oznaczony umów o odpłatne używanie lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego, wyłącznie w odniesieniu do lokali socjalnych i związanych ze stosunkiem pracy oraz jeżeli zawarcia umowy na czas oznaczony żąda sam lokator. W pozostałych przypadkach umowy mogą być zawierane wyłącznie na czas nieoznaczony.

Proponuje się odejście od wymienionych ograniczeń i dopuszczenie zawierania umów najmu lokali mieszkalnych na czas oznaczony. Stosowanie takiego rozwiązania znajduje uzasadnienie w obiektywnym interesie mieszkańców gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego i decydowaniu o ewentualnym przedłużaniu takiej umowy na podstawie oceny aktualnej sytuacji materialnej i rodzinnej.

**3) Wprowadzenie zasady, że czynsz w publicznym zasobie mieszkaniowym powinien pokrywać co najmniej koszty utrzymania nieruchomości**

W większości przypadków, czynsze w publicznym zasobie mieszkaniowym, są nie tylko znacznie niższe od funkcjonujących w pozostałych zasobach, a często nie pokrywają racjonalnych kosztów utrzymania zasobów. Oznacza to konieczność dofinansowywania utrzymania tych zasobów lub dalsze pogarszanie ich stanu.

Biorąc pod uwagę obowiązujące od 2005 r. możliwości stosowania obniżek czynszu w publicznym zasobie mieszkaniowym dla gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz funkcjonujący system dodatków mieszkaniowych, nie znajduje uzasadnienia dalsze występowanie takich dysproporcji czynszowych między publicznym i pozostałym zasobem mieszkaniowym.

**4) Oddanie do wyłącznej właściwości sądu orzekania o uprawnieniach do otrzymania lokalu socjalnego**

Obecnie ochrona przed eksmisją zakłada możliwość przyznania prawa do lokalu socjalnego na podstawie klauzuli generalnej wymienionej w art. 14 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (..), w oparciu o badanie przez sąd z urzędu sytuacji rodzinnej i materialnej lokatora. Ustawa wymienia również katalog osób, w stosunku do których przyznanie prawa do lokalu socjalnego jest dla sądu obligatoryjne. Bezwzględnie sformułowany katalog uprawnionych osób nie pozwala na dokonanie przez sąd jakiegokolwiek oceny, czy przyznanie prawa do lokalu socjalnego jest rzeczywiście usprawiedliwione.

Proponuje się rezygnację z ustawowego określania katalogu osób, którym obecnie sąd musi przyznać lokal socjalny i wprowadzenie ustalania prawa do lokalu socjalnego na podstawie rzeczywistej sytuacji lokatora.

**5) Zapewnienie właścicielowi mieszkania możliwości wskazania osobie uprawnionej, wstępującej w stosunek najmu, lokalu innego niż dotychczasowy<sup>11</sup>**

Wstąpienie w stosunek najmu określonych osób zamieszkujących z najemcą w chwili jego śmierci skutkuje pozbawieniem właściciela wpływu na określoną treść tego stosunku, bowiem uprawniony z mocy prawa wstępuje w sytuację dotychczasowego najemcy.

Proponuje się przyjęcie rozwiązania, które zapewniłoby właścicielowi możliwość racjonalnego gospodarowania swoim zasobem, poprzez umożliwienie wskazania wstępującemu w najem lokalu innego niż ten w którym dotychczas zamieszkiwał, odpowiedniego do jego sytuacji materialnej i rodzinnej.

**6) Reforma systemu dodatków mieszkaniowych polegająca na utrzymaniu dodatków tylko dla lokatorów a w przypadku właścicieli lokali na możliwości otrzymywania zwrotnej pomocy mieszkaniowej**

Analizując systemy pomocy mieszkaniowej funkcjonujące w innych krajach europejskich należy stwierdzić, iż w większości państw europejskich stosujących dodatki mieszkaniowe, korzystają z nich przede wszystkim lokatorzy mieszkań. System dodatków mieszkaniowych obowiązujący w Polsce obejmuje również właścicieli domów i mieszkań oraz członków spółdzielni i osób niebędących członkami, posiadających spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego.

Proponowane ograniczenie uprawnienia do dodatków mieszkaniowych tylko do lokatorów pozwoli na wygospodarowanie środków na zwiększenie wysokości wypłacanych dodatków mieszkaniowych i zrekompensowanie wzrostu czynszów, m. in. z przyczyn o których mowa w pkt. 3.

Zakłada się stopniowe obniżanie dodatku mieszkaniowego dla właścicieli lokali i osób posiadających spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego przez okres 2 do 3 lat od wejścia w życie zmian; na poziomie 75% przysługującego dodatku w 1-ym roku, 50% w 2-im roku i 25% w 3-im roku.

---

<sup>11</sup> w sytuacji, o której mowa w art. 691 ustawy Kodeks cywilny.

**Działanie 1:**

Zmiana definicji mieszkaniowego zasobu gminy i publicznego zasobu mieszkaniowego – propozycja rozwiązania

**Podstawa prawna:** nowelizacja ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31 poz. 266, z późn. zm.).

**Przedmiot działania:** definicja mieszkaniowego zasobu gminy i publicznego zasobu mieszkaniowego.

**Forma działania:** ograniczenie mieszkaniowego zasobu gminy wyłącznie do lokali w stosunku do których gminie przysługuje prawo własności oraz tych, które pozostają w jej posiadaniu samoistnym. Analogicznie jak dla gmin, zmiana powinna dotyczyć publicznego zasobu mieszkaniowego tj. objąć lokale stanowiące własność innych jednostek samorządu terytorialnego oraz Skarbu Państwa. Ewentualne wykorzystanie dla realizacji zadań gminy zasobów, które przestaną wchodzić w skład mieszkaniowego zasobu gminy, będzie mogło mieć miejsce na zasadach określonych w umowach.

**Beneficjenci działania:**

- bezpośrednio: gmina, właściciele lokali z publicznego zasobu mieszkaniowego,
- adresaci końcowi: osoby prawne lub spółki handlowe utworzone z udziałem gminy będący właścicielami lokali mieszkalnych, osoby wynajmujące takie lokale

**Środki budżetowe:** brak

**Status:** wprowadzenie zmian w 2011 roku z jednoczesnym zachowaniem maksymalnie jednorocznego *vacatio legis*.

**Działanie 2:**

Umożliwienie gminie i innym jednostkom samorządu terytorialnego zawierania umów najmu lokali mieszkalnych na czas oznaczony – propozycja rozwiązania

**Podstawa prawna:** nowelizacja ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005 r. Nr 31 poz. 266, z późn. zm.).

**Przedmiot działania:** czas trwania umów o odpłatne używanie lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

**Forma działania:** odejście ograniczeń dotyczących obowiązku zawierania umowy najmu w publicznym zasobie mieszkaniowym jedynie na czas nieoznaczony i dopuszczenie zawierania umów najmu lokali mieszkalnych na czas oznaczony. Stosowanie takiego rozwiązania znajduje uzasadnienie w obiektywnym interesie gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego i decydowaniu o ewentualnym przedłużaniu takiej umowy na podstawie oceny aktualnej sytuacji materialnej i rodzinnej.

**Beneficjenci działania:**

- bezpośrednio: gminy oraz pozostałe jednostki samorządu terytorialnego.
- adresaci końcowi: osoby oczekujące na możliwość najmu mieszkania komunalnego

**Środki budżetowe:** brak

**Status:** wprowadzenie zmian w 2011 roku z jednoczesnym zachowaniem maksymalnie jednorocznego *vacatio legis*.

**Działanie 3:**

Wprowadzenie zasady, że czynsz w publicznym zasobie mieszkaniowym powinien pokrywać co najmniej koszty utrzymania nieruchomości – propozycja rozwiązania

**Podstawa prawna:** nowelizacja ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31. poz. 266 z późn. zm.)

**Przedmiot działania:** sposób ustalania wysokości czynszów w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego.

**Forma działania:** ustalenie minimalnej wysokości czynszu na poziomie zapewniającym pokrycie pełnych kosztów utrzymania zasobów, z zachowaniem zasady, iż gospodarstwa najślabsze ekonomicznie mogą korzystać z obniżek czynszu oraz systemu dodatków mieszkaniowych.

**Beneficjenci działania:**

- bezpośrednio: gminy oraz pozostałe jednostki samorządu terytorialnego;
- adresaci końcowi: oczekujący na przyznanie lokalu komunalnego i korzystający z takich lokali, bowiem zwiększone wpływy z czynszów pozwolą na poprawę stanu istniejących zasobów oraz realizację nowego budownictwa komunalnego.

**Środki budżetowe:** zwiększenie wpływów z czynszów do budżetów gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego, zaprzestanie dofinansowywania utrzymania lokali mieszkalnych przez te jednostki.

**Status:** wprowadzenie zmian w 2011 r.

**Działanie 4:**

Oddanie do wyłącznej właściwości sądu orzekania o uprawnieniach do otrzymania lokalu socjalnego – propozycja rozwiązania

**Podstawa prawna:** nowelizacja ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005 r. Nr 31 poz. 266, z późn. zm.).

**Przedmiot działania:** katalog osób uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego.

**Forma działania:** ograniczenie katalogu osób uprawnionych do otrzymania z mocy prawa lokalu socjalnego na podstawie wyroku sądowego.

**Beneficjenci działania:**

- bezpośrednio: osoby wobec których sąd orzeka o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego
- adresaci końcowi: gminy – jako podmioty odpowiedzialne za zapewnienie lokalu socjalnego

**Środki budżetowe:** zmniejszenie katalogu osób, wobec których sąd zmuszony jest orzec o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego i pozostawienie sądom wyłącznej decyzji w tych sprawach, wpłynie na zmniejszenie listy osób oczekujących na zawarcie stosownej umowy najmu lokalu socjalnego. Ponadto, gmina nie będzie zmuszona do wypłacania odszkodowań właścicielom mieszkań, z tytułu niezapewnienia lokalu socjalnego byłym lokatorom.

**Status:** wprowadzenie zmian w 2011 roku z jednoczesnym zachowaniem maksymalnie jednorocznego *vacatio legis*.

**Działanie 5:**

Zapewnienie właścicielowi mieszkania możliwości wskazania osobie uprawnionej, wstępującej w stosunek najmu, lokalu innego niż dotychczasowy – propozycja rozwiązania

**Podstawa prawna:** nowelizacja ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.).

**Przedmiot działania:** uprawnienie do wstępowania w najem lokalu w przypadku śmierci dotychczasowego najemcy.

**Forma działania:** przyjęcie rozwiązania, które zapewniłoby właścicielowi możliwość racjonalnego gospodarowania swoim zasobem, poprzez umożliwienie wskazania wstępującemu w najem po śmierci dotychczasowego głównego najemcy, lokalu innego niż ten w którym dotychczas zamieszkiwał, odpowiedniego do jego sytuacji materialnej i rodzinnej.

**Beneficjenci działania:**

- bezpośrednio: właściciele lokali mieszkalnych, osoby uprawnione do wstąpienia w najem w razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego
- adresaci końcowi: brak

**Środki budżetowe:** brak

**Status:** wprowadzenie zmian w 2011 roku z jednoczesnym zachowaniem maksymalnie jednorocznego *vacatio legis*.

**Działanie 6:**

Reforma systemu dodatków mieszkaniowych polegająca na utrzymaniu dodatków tylko dla lokatorów, a w przypadku właścicieli lokali na możliwości otrzymywania zwrotnej pomocy mieszkaniowej – propozycja rozwiązania

**Podstawa prawna:** nowelizacja ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734, z późn. zm.)

**Przedmiot działania:** katalog osób uprawnionych do otrzymania dodatku mieszkaniowego.

**Forma działania:** ograniczenie katalogu osób uprawnionych do otrzymania dodatków mieszkaniowych poprzez wyłączenie właścicieli domów i mieszkań oraz członków spółdzielni i osób niebędących członkami, posiadających spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Po upływie okresu przejściowego w którym będą ograniczane wysokości dodatków mieszkaniowych dla właścicieli, uprawnienia do dodatków mieszkaniowych przysługiwać będą tylko lokatorom. Dla właścicieli, którzy znajdują się w trudnej sytuacji finansowej gminy będą mogli udzielać fakultatywnej zwrotnej pomocy mieszkaniowej.

**Beneficjenci działania:**

- bezpośrednio: gminy.
- adresaci końcowi: najemcy lokali, ponieważ będą mogli otrzymywać wyższe dodatki mieszkaniowe w związku z podwyższą czynszów za lokale komunalne.

**Środki budżetowe:** oszczędności w budżetach gmin z uwagi na zmniejszenie ilości osób uprawnionych do otrzymywania dodatków mieszkaniowych. Ograniczenie uprawnionych do otrzymywania dodatków mieszkaniowych pozwoli na wygospodarowanie środków na zwiększenie wysokości wypłacanych dodatków mieszkaniowych i zrekompensowanie wzrostu czynszów w gminach.

**Status:** Zakłada się stopniowe obniżanie dodatku mieszkaniowego dla właścicieli lokali i osób posiadających spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego przez okres 2 do 3 lat od wejścia w życie zmian w 2011 roku; na poziomie 75% przysługującego dodatku w 1-ym roku, 50% w 2-im roku i 25% w 3-im roku.

## **PODSTAWOWE ZMIANY ZASAD GOSPODAROWANIA ZASOBEM SPOŁECZNYCH MIESZKAŃ CZYNSZOWYCH<sup>12</sup>**

### **1) Zmiany dotyczące zasad zbywania mieszkań wybudowanych z udziałem kredytu z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (KFM)**

Z aktualnego stanu prawnego wynika brak możliwości zbywania, wybudowanych z udziałem kredytu udzielonego ze środków KFM lub BGK w ramach rządowych programów popierania budownictwa mieszkaniowego, mieszkań na wynajem towarzystw budownictwa społecznego (TBS) i spółdzielni mieszkaniowych oraz przekształcenia spółdzielczych lokatorskich praw do lokalu mieszkalnego.

Proponowane zmiany polegałyby na umożliwieniu:

- 1) przekształcania spółdzielczych lokatorskich praw do lokali wybudowanych z udziałem środków publicznych w prawo własności;
- 2) zbywania przez towarzystwa budownictwa społecznego lokali wybudowanych z udziałem środków publicznych i z udziałem partycypantów.

Decyzję dotyczącą sprzedaży lokali podejmowałby właściciel zasobu, w ramach szczegółowych zasad określonych w ustawie. Proponuje się, aby zmiany dotyczące zasad zbywania mieszkań wybudowanych z udziałem kredytu z KFM weszły w życie w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia zmian w życie ustawy.

### **2) Zmiany dotyczące reguł ustalania czynszów w zasobach TBS**

Obecnie wysokość czynszów w zasobach towarzystw budownictwa społecznego określana jest przez odpowiednie organy w taki sposób, aby suma czynszów za najem wszystkich lokali eksploatowanych przez towarzystwo pozwalała na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę kredytu zaciągniętego na budowę. Jednocześnie ustalona w ten sposób stawka czynszu za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu nie mogła przekroczyć w skali roku 4% wartości odtworzeniowej lokalu.

Proponuje się wprowadzenie sposobu i trybu ustalania czynszów przez towarzystwa budownictwa społecznego na podstawie ogólnych zasad określonych w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. W ramach tych regulacji towarzystwa będą mogły stosować zróżnicowane wysokości stawek czynszu w oparciu rodzaj zasobu. Ponadto, nie będzie obowiązywać ograniczenie maksymalnej wysokości stawek czynszowych. Jednocześnie lokatorzy zyskają możliwości, w ramach określonych w przepisach zasad, kwestionowania wysokości ewentualnych podwyżek czynszów.

---

<sup>12</sup> Przedstawione zmiany będą mogły być wprowadzone wyłącznie przy utrzymaniu zasady ochrony praw nabytych

### **3) Określenie zasad przystępowania do działalności z gminami w zakresie budownictwa mieszkań społecznych w ramach przedsięwzięć publiczno-privatnych**

W istniejącym systemie współpraca pomiędzy samorządami gminnymi i towarzystwami budownictwa społecznego odbywa się na zasadach przekazywania przez gminy do towarzystw środków (np. w formie partycypacji lub aportów gruntowych i pieniężnych) umożliwiających realizację przedsięwzięcia mieszkaniowego. Powstały w ten sposób zasób pozostaje własnością towarzystwa.

W ramach przedsięwzięć realizowanych w formule partnerstwa publiczno-privatnego gmina pozostawałaby właścicielem zasobu. Towarzystwo budownictwa społecznego zajmowałoby się bezpośrednią realizacją procesu inwestycyjnego, a następnie zarządzaniem powstałym w ramach przedsięwzięcia zasobem. Najemca byłby stroną umowy z TBS, jednak na warunkach określonych w odpowiedniej umowie pomiędzy gminą i towarzystwem.

### **4) Uszczegółowienie i doprecyzowanie regulacji dotyczących TBS w odniesieniu do łączenia, podziału, rozwiązania lub upadłości**

Dotychczasowe przepisy dotyczące łączenia, podziału, przekształcania, rozwiązania i upadłości towarzystw budownictwa społecznego nie uwzględniają specyfiki TBS-ów jako przedsiębiorstw posiadających zasób mieszkaniowy, który służy zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych niektórych grup ludności. Towarzystwa obowiązują ogólne reguły, określone w kodeksie spółek handlowych i prawie upadłościowym i naprawczym.

W celu wzmocnienia ochrony najemców zamieszkujących w zasobach towarzystw budownictwa społecznego przewiduje się wprowadzenie następujących regulacji:

- w przypadku łączenia spółek obowiązywać będzie zasada, że towarzystwo budownictwa społecznego może się połączyć tylko z innym towarzystwem budownictwa społecznego i w wyniku połączenia tych towarzystw powstanie towarzystwo budownictwa społecznego;
- w przypadku podziału towarzystwa budownictwa społecznego, nowopowstałe podmioty będą musiały prowadzić działalność jako towarzystwa budownictwa społecznego;
- towarzystwo budownictwa społecznego – jako spółka kapitałowa – może się przekształcić jedynie w inną spółkę kapitałową (spółka z ograniczoną odpowiedzialnością tylko w spółkę akcyjną, spółka akcyjna tylko w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością);
- w przypadku rozwiązania lub upadłości spółki przewiduje się wyłączenie mieszkań wybudowanych przez towarzystwa z niektórych procedur likwidacyjnych lub upadłościowych, z jednoczesnym wprowadzeniem pewnych zobowiązań dotyczących przejmowania zasobów mieszkaniowych likwidowanych podmiotów.

**Działanie 1:**

Umożliwienie zbywania mieszkań wybudowanych z udziałem preferencyjnego kredytu z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego lub Banku Gospodarstwa Krajowego – propozycja rozwiązania

**Podstawa prawna:** 1) nowelizacja ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.), 2) nowelizacja ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r., Nr 119, poz. 1116 z późn. zm.).

**Przedmiot działania:** wyodrębnianie na własność lokali wybudowanych z udziałem środków publicznych.

Obowiązujące przepisy stanowią, że lokale mieszkalne wybudowane przy wykorzystaniu preferencyjnych kredytów ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego lub Banku Gospodarstwa Krajowego (w ramach realizacji programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego) nie mogą być, pod rygorem nieważności, wyodrębnione na własność, a także nie może być do nich ustanowione spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu.

**Forma działania:** 1) umożliwienie przekształcania spółdzielczych lokatorskich praw do lokali wybudowanych z udziałem środków publicznych w prawo własności, 2) umożliwienie wyodrębniania na własność i zbywania przez towarzystwa budownictwa społecznego lokali wybudowanych z udziałem środków publicznych i udziałem partycypantów.

**Beneficjenci działania:**

- bezpośrednio: spółdzielnie mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego
- adresaci końcowi: 1) lokatorzy i spółdzielcy zamieszkujący w lokalach wybudowanych z udziałem kredytu KFM lub BGK, 2) Bank Gospodarstwa Krajowego

**Środki budżetowe:** w zależności od przyjętego wariantu trybu zbywania mieszkań wybudowanych z udziałem środków publicznych, możliwe dodatkowe wpływy do Funduszu Dopłat.

**Status:** wprowadzenie zmian w 2011 r.

**Działanie 2:**

Zmiana reguł ustalania czynszów w zasobach товариств будownictwa społecznego – propozycja rozwiązania

**Podstawa prawna:** 1) nowelizacja *ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.)*.

**Przedmiot działania:** sposób i tryb ustalania czynszów w zasobach товариств будownictwa społecznego.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami, wysokość czynszów w zasobach товариств будownictwa społecznego określana jest przez odpowiednie organy (zgromadzenie wspólników, walne zgromadzenie akcjonariuszy lub walne zgromadzenie) w taki sposób, aby suma czynszów za najem wszystkich lokali eksploatowanych przez товариство pozwalała na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę kredytu zaciągniętego na budowę. Jednocześnie ustalona w ten sposób stawka czynszu za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu nie może przekroczyć w skali roku 4% wartości odtworzeniowej lokalu.

**Forma działania:** sposób i tryb ustalania wysokości czynszów oraz ich podwyższania będzie określony przez ogólne zasady obowiązujące na podstawie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

**Beneficjenci działania:**

- bezpośrednio: товариства будownictwa społecznego

**Środki budżetowe:** Brak.

**Status:** wprowadzenie zmian w 2011 r.

**Działanie 3:**

Wykorzystanie możliwości budowy mieszkań społecznych we współpracy z gminami w ramach przedsięwzięć PPP – propozycja rozwiązania

**Podstawa prawna:** ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100 z późn. zm.)

**Przedmiot działania:** realizacja społecznych mieszkań czynszowych w ramach współpracy inwestora (np. товариства будownицтва сполечнаго) z samorządem gminnym.

Obecnie współpraca ta polega głównie na dostarczaniu przez gminy środków, na przykład w formie partycypacji lub aportu gruntowego i pieniężnego, na realizację inwestycji mieszkaniowej, która pozostaje własnością товариства будownицтва сполечнаго.

**Forma działania:** wykorzystanie istniejących przepisów dotyczących realizacji inwestycji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). W ramach tej formuły przepisy prawne dopuszczają m.in. realizację przedsięwzięć polegających na budowie lub remoncie obiektu budowlanego.

**Beneficjenci działania:**

- bezpośrednio: samorządy gminne, przedsiębiorstwa realizujące budownictwo społeczne (w tym товариства будownицтва сполечнаго)
- adresaci końcowi: osoby niezamożne, uprawnione do najmu mieszkań społecznych

**Środki budżetowe:** Brak wsparcia z budżetu centralnego. Ewentualne wydatki z budżetów samorządowych będą zależały od zainteresowania samorządów gminnych.

**Status:** możliwość podejmowania działań w obecnych uwarunkowaniach prawnych.

**Działanie 4:**

Uszczegółowienie i doprecyzowanie regulacji dotyczących towarzystw budownictwa społecznego w odniesieniu do łączenia, podziału, przekształcania, rozwiązania lub upadłości – propozycja rozwiązania

**Podstawa prawna:** nowelizacja ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.).

**Przedmiot działania:** łączenie, podział, przekształcenie, rozwiązanie i upadłość towarzystw budownictwa społecznego.

Obecne przepisy dotyczące łączenia, podziału, przekształcania, rozwiązania i upadłości spółek kapitałowych są określone w kodeksie spółek handlowych i prawie upadłościowym i naprawczym. Przepisy nie przewidują specjalnego trybu postępowania w odniesieniu do towarzystw budownictwa społecznego.

**Forma działania:** 1) w przypadku łączenia spółek obowiązywać będzie zasada, że towarzystwo budownictwa społecznego może się połączyć tylko z innym towarzystwem budownictwa społecznego i w wyniku połączenia tych towarzystw powstanie towarzystwo budownictwa społecznego; 2) w przypadku podziału towarzystwa budownictwa społecznego, nowopowstałe podmioty będą musiały prowadzić działalność jako towarzystwa budownictwa społecznego; 3) towarzystwo budownictwa społecznego – jako spółka kapitałowa – może się przekształcić jedynie w inną spółkę kapitałową (spółka z ograniczoną odpowiedzialnością tylko w spółkę akcyjną, spółka akcyjna tylko w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością); 4) w przypadku rozwiązania lub upadłości spółki przewiduje się wyłączenie mieszkań wybudowanych przez towarzystwa z niektórych procedur likwidacyjnych lub upadłościowych, z jednoczesnym wprowadzeniem pewnych zobowiązań dotyczących przejmowania zasobów mieszkaniowych likwidowanych podmiotów.

**Beneficjenci działania:**

- bezpośrednio: towarzystwa budownictwa społecznego, właściciele/udziałowcy towarzystw, w tym samorządy gminne
- adresaci końcowi: osoby zamieszkujące w zasobach towarzystw budownictwa społecznego

**Środki budżetowe:** Brak.

**Status:** wprowadzenie zmian w 2011 r.

## ***VI. Pozostałe otoczenie regulacyjne polityki wsparcia mieszkalnictwa***

Głębokiej refleksji strategicznej wymaga również problem racjonalizacji polityki przestrzennej i określenia wykraczającej poza okres 10 lat polityki związanej z dalszym rozwojem miast (w tym powstawania nowych ośrodków miejskich), powiązanej z polityką regionalną, kierunkami rozwoju zabudowy miejskiej (w jej ramach mieszkalnictwa) i szeroko rozumianej infrastruktury technicznej, komunikacyjnej i społecznej. Bez uporządkowania, a niejednokrotnie po raz pierwszy od rozpoczęcia procesu transformacji gospodarczej wyraźnego zdefiniowania tych kwestii w Polsce, określanie na kolejnych 10 lat kierunków zgodnie z którymi powinien rozwijać się w tym okresie cały sektor budownictwa mieszkaniowego byłoby obarczone błędem. Prace nad określeniem strategicznego wizji rozwoju kraju, odpowiadające przyjętej przez Radę Ministrów w listopadzie 2009 r. strukturze planu uporządkowania strategii rozwoju, są dopiero prowadzone. Obejmują one również zagadnienia poświęcone rozwojowi metropolii i centrów miast, racjonalizacji użytkowania przestrzeni i procesom urbanizacji<sup>13</sup>.

W wymiarze krótkookresowym udzieleniu strategicznej odpowiedzi „gdzie budować” towarzyszyć będzie nadal proces weryfikacji i koniecznych zmian prawnych, będących w końcu skuteczną odpowiedzią na tak często podnoszone postulaty wskazujące na konieczność uproszczenia, spójności i jednoznaczności całego systemu przepisów prawnych związanych z realizacją inwestycji budowlanych. Zmiana jakości w tym ostatnim zakresie zależała będzie oczywiście – szczególnie w zakresie planowania przestrzennego i racjonalnej, a zarazem zgodnej z celem społecznym, gospodarki zasobem publicznym – od samych samorządów lokalnych. Co najmniej rozważenia w tym względzie wymaga idea uwzględnienia przy parametryzacji nowych instrumentów wspierających samorządy lokalne takich rozwiązań, które uzależniałyby w jakimś stopniu wysokość przekazywanej gminom pomocy od minimalnego zakresu koniecznych działań samej gminy, bez których to działań zaangażowanie prywatnych podmiotów w budownictwo mieszkaniowe i poprawa stanu zaspokojenia lokalnych potrzeb mieszkaniowych nigdy nie będzie procesem optymalnym w stosunku do możliwości. Koszty zaniechania działań w tej części funkcji władz publicznych ponoszą wszyscy uczestnicy rynku.

We wskazanych powyżej obszarach, równoległe z dookreśleniem zasad wspierania mieszkalnictwa, prowadzone będą prace dotyczące, między innymi, regulacji rynku najmu, planowania przestrzennego, gospodarowania nieruchomościami i prawa budowlanego. W szczególności dokonywany będzie szczegółowy przegląd powyższych regulacji pod kątem diagnozowania ewentualnych barier prawnych ograniczających rozwój budownictwa mieszkaniowego.

---

<sup>13</sup> Koordynatorem prowadzonych obecnie prac nad „*Krajową strategią rozwoju regionalnego. Regiony – miasta – obszary wiejskie*” jest Minister Rozwoju Regionalnego. Dokument ten obejmował będzie m.in. zagadnienia rozwoju obszarów wiejskich, miast i metropolii oraz problematykę związaną z zapewnieniem ładu przestrzennego. Ponadto drugą przygotowywaną strategią obejmującą w omawianym w założeniach kontekście bezpośrednio zagadnienia mieszkalnictwa będzie „*Strategia rozwoju kapitałów ludzkich*” – koordynatorem prac nad tym projektem jest Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów.