**Uzasadnienie**

***Wstęp***

27 września 2016 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 115/2016 w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego. Dokument ten zawiera część diagnostyczną identyfikującą – w oparciu
o analizę danych statystycznych – podstawowe problemy polskiego mieszkalnictwa. Na podstawie szczegółowej diagnozy sformułowano cele polityki mieszkaniowej w perspektywie do 2030 r. oraz towarzyszące im działania, które powinny przyczynić się do realizacji tych celów. Po ok. 1,5 roku funkcjonowania Programu następuje reorientacja części zapowiadanych instrumentów, wynikająca z rekomendacji Rady Mieszkalnictwa, powołanej przez Prezesa Rady Ministrów 29 stycznia 2018 r.

Podstawowe przesądzenie Rady Mieszkalnictwa dotyczy rezygnacji z planowanego systemu wsparcia oszczędzania na cele mieszkaniowe na rzecz systemu dopłat do czynszów. Zmiana ta lepiej odwzorowuje najważniejszy cel polityki mieszkaniowej w Polsce, jakim jest potrzeba zwiększenia dostępności mieszkań dla osób, których dochody są zbyt wysokie, aby ubiegać się o mieszkania gminne, i jednocześnie zbyt niskie, aby zaciągnąć kredyt na zakup własnego mieszkania. Szacuje się, że w podobnej sytuacji jest ok. 40% społeczeństwa, w tym głównie młode osoby rozpoczynające karierę zawodową. Problemem w ich sytuacji jest nie tylko wysokość dochodów (przeciętnie niższa niż w innych grupach wiekowych), ale również forma zatrudnienia (umowy na czas określony, umowy zlecenia lub umowy
o dzieło, które nie gwarantują zdolności kredytowej niezbędnej do zaciągnięcia długoletniego kredytu mieszkaniowego).

Docelowo problem mieszkaniowy będzie również udziałem osób starszych, które stanowią coraz większy odsetek społeczeństwa. Doświadczenia krajów zachodnio- i północnoeuropejskich wskazują, że ta grupa społeczeństwa będzie generowała coraz wyższy popyt na mieszkania na wynajem, gdzie zamieszkiwanie jest połączone z zapewnieniem dodatkowych usług opiekuńczych.

Rynek mieszkaniowy nie wygenerował dotąd segmentu mieszkań na wynajem, dostępnych dla wyżej zdefiniowanej grupy. Na niszową skalę działają przede wszystkim prywatni inwestorzy instytucjonalni oferujący najem mieszkań w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Próbą popularyzacji tej formy najmu były działania Banku Gospodarstwa Krajowego (inwestycje funduszy inwestycyjnych BGK, których aktywa są zarządzane przez BGK Nieruchomości S.A.). Aby wzmocnić ten sektor rynku i zapewnić odpowiednią liczbę mieszkań na wynajem, niezbędne są inwestycje innych podmiotów, działających zarówno na zasadach społecznych/*not-for-profit* (towarzystwa budownictwa społecznego, spółdzielnie mieszkaniowe) jak i na zasadach rynkowych (np. deweloperzy).

Rekomendowane w ustawie rozwiązanie w formie dopłat do czynszu realizuje 2 główne cele:

1. cel społeczny, poprzez adresowanie dopłat do osób o dochodach uniemożliwiających samodzielny zakup mieszkania o odpowiednim standardzie na obecnym rynku mieszkaniowym;
2. cel inwestycyjny, poprzez adresowanie dopłat do osób zasiedlających nowe budynki, których realizacja zwiększa wolumen inwestycji mieszkaniowych.

Dodatkowo dopłaty do czynszu wzmacniają wymiar lokalny polityki mieszkaniowej poprzez wiodącą rolę samorządów gminnych w wyborze inwestora i kwalifikacji najemców. Dopłaty mogą być również elementem polityki zachęcającej do inwestycji na terenach poddawanych rewitalizacji (o dopłaty do czynszu można się ubiegać również w przypadku budynków mieszkalnych poddanych remontom lub przebudowie, znajdujących się na terenach Specjalnych Stref Rewitalizacji).

W ramach realizacji celu społecznego system dopłat do czynszów uzupełnia instrumentarium polityki prorodzinnej (w tym programu „Rodzina 500+”), odpowiadając na wyniki badań społecznych. Można na ich podstawie wnioskować, że jednym z podstawowych czynników wpływających na decyzję o założeniu rodziny i posiadaniu dzieci jest posiadanie odpowiednich warunków mieszkaniowych.

Najistotniejsze rozwiązania zawarte w projekcie ustawy obejmują:

* wprowadzenie systemu dopłat do czynszów dla gospodarstw domowych spełniających ustawowe kryteria dochodowe,
* stosowanie dopłat w przypadku nowo budowanych mieszkań oraz mieszkań na obszarach poddawanych rewitalizacji,
* przyznawanie dopłat na 9 lat,
* uzależnienie wysokości dopłaty od lokalnego kosztu budowy mieszkań oraz od powierzchni zajmowanego mieszkania, przy ograniczeniach związanych z liczbą członków gospodarstwa domowego,
* weryfikację prawa do dopłat co 3 lata pod kątem dalszego spełniania kryteriów dochodowych (dodatkowo weryfikacja będzie mogła być przeprowadzana na wniosek najemcy związany ze zmianą liczby członków gospodarstwa domowego spowodowaną urodzeniem lub przysposobieniem dziecka),
* nabór najemców prowadzony przez gminy (które będą mogły korzystać również z pośrednictwa spółek gminnych), z uwzględnieniem kryteriów określanych przez radę gminy,
* zawieranie umowy najmu z najemcą po zbadaniu przez inwestora zdolności do terminowego opłacania czynszu.

Program będzie finansowany ze środków Funduszu Dopłat, w ramach wydatków określonych w Narodowym Programie Mieszkaniowym na wsparcie systemu oszczędzania na cele mieszkaniowe. W założeniu projektodawcy nastąpi płynne przejście od realizowanych dotychczas programów wsparcia osób fizycznych w nabyciu własnego mieszkania („Rodzina na swoim”, „Mieszkanie dla młodych”) do programu finansowania dopłat do czynszów.

*Prognoza wydatków budżetowych w latach 2017-2028 (mln zł) na programy adresowane do osób fizycznych, od 2019 r. – wydatki po wprowadzeniu programu dopłat do czynszów*

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** | **2026** | **2027** |
| Rodzina na swoim | 319 | 355 | 250 | 150 | - | - | - | - | - | - | - |
| Mieszkanie dla młodych | 746 | 762 | 15 | 12 | 9 | 6 | 3 | - | - | - | - |
| Dopłaty do czynszów | - | - | **400** | **800** | **1200** | **1600** | **2000** | **2000** | **2000** | **2000** | **2000** |
| **Razem** | **1 065** | **1 117** | **665** | **962** | **1209** | **1606** | **2003** | **2000** | **2000** | **2000** | **2000** |

Skutki finansowe programu zostały uwzględnione na poziomie, który zapobiegnie sytuacji, że jakikolwiek beneficjent finansowego wsparcia będzie mógł się liczyć z ryzykiem utraty lub wstrzymania dopłat w okresie dopłatowym. Przedstawione kwoty w pełni zabezpieczają pewność dla najemców i inwestorów, jednak w praktyce wydatki budżetowe powinny być niższe. Przy założeniu, że do systemu co roku wchodzi ok. 30 tys. gospodarstw domowych, realne wydatki nie powinny docelowo (w 2026 r.) przekroczyć kwoty ok. 1 mld zł, co zapobiegnie konieczności stosowania przewidzianych ustawą mechanizmów korygujących zabezpieczających budżet państwa przed niekontrolowanym wzrostem wydatków.

Operacyjnie program będzie obsługiwany przez samorządy gminne i Bank Gospodarstwa Krajowego, jako podmiot zarządzający Funduszem Dopłat.

Zaproponowane rozwiązania kierowane są do:

* najemców – zwiększając ich możliwości finansowe i umożliwiając płacenie czynszu rynkowego za mieszkanie, którego wynajem zapewnia stabilność życiową; dopłaty do czynszów mogą się przyczynić do stworzenia możliwości wynajęcia samodzielnego mieszkania lub do zwiększenia standardu (np. powierzchniowego) mieszkania i lepszego przystosowania go do potrzeb rodziny,
* samorządów gminnych – zwiększając zakres dostępnych instrumentów lokalnej polityki mieszkaniowej; samorządy będą miały możliwość zwiększenia zasobu mieszkaniowego na swoim terenie oraz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności bez bezpośredniego angażowania środków publicznych w realizację inwestycji mieszkaniowych,
* inwestorów – umożliwiając im rozszerzenie dotychczasowej skali działalności o nowy rynek
z dużym potencjałem na stabilne i długoletnie źródło przychodów czynszowych; dzięki zastosowaniu dopłat do czynszów oraz włączeniu gmin w proces naboru najemców zmniejsza się ryzyko braku odpowiedniego popytu na mieszkania na wynajem budowane w oparciu o zasady rynkowe.

***Uzasadnienie szczegółowe proponowanych rozwiązań***

Proponowany **tytuł ustawy** odzwierciedla zasadnicze cele, jakim ma służyć przedłożony projekt rozwiązań prawnych, tj. cel pomocy finansowej w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osobom o dochodach uniemożliwiających im samodzielny zakup lub najem mieszkania o odpowiednim standardzie w warunkach komercyjnych oraz zwiększenie zaangażowania inwestorów w rozwój rynku mieszkań na wynajem.

1. **Przepisy ogólne**

W rozdziale 1. projektu ustawy zawarto przepisy określające przedmiot regulacji ustawowej (art. 1) oraz definicje podstawowych pojęć stosowanych w przepisach szczegółowych przedmiotowego aktu normatywnego (art. 2). Ich celem jest zwięzłe przedstawienie treści ustawy, a także zapewnienie przejrzystości i syntetyczności tekstu prawnego oraz zrozumiałości opisu norm zawartych w poszczególnych przepisach.

Zgodnie z **art. 1** ustawa określa zasady stosowania dopłat pokrywających część czynszu za najem mieszkania, którego dotyczyła inwestycja mieszkaniowa w rozumieniu nadanym przez niniejszą ustawę (czyli mieszkania utworzonego w wyniku np. budowy budynku mieszkalnego albo mieszkania w poddanym np. remontowi budynku mieszkalnym znajdującym się na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji).

W **art. 2** określono znaczenie najważniejszych stosowanych w projekcie ustawy sformułowań,
ograniczając w niektórych przypadkach na potrzeby projektowanej ustawy zakres definicji funkcjonujących na gruncie innych aktów normatywnych. W związku z tym w przedmiotowym przepisie zdefiniowano m. in. pojęcie:

* mieszkania, rozumianego jako samodzielny lokal mieszkalny w rozumieniu art. 2 ust. 2 zdanie pierwsze *ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali* (Dz. U. z 2015 r. poz. 1892 oraz
z 2017 r. poz. 1529), znajdujący się w budynku, w skład którego wchodzą co najmniej dwa lokale; pojęcie mieszkania na gruncie projektowanej ustawy funkcjonuje przy tym wyłącznie na określenie lokalu mieszkalnego, w związku z najmem którego mogą być stosowane dopłaty do czynszu (i, jak wcześniej wspomniano, w związku z inwestycją mieszkaniową w rozumieniu przedmiotowej ustawy);
* inwestycji mieszkaniowej, czyli budowy budynku mieszkalnego, w którym zostanie wyodrębnione przynajmniej jedno mieszkanie (tj. lokal, w związku z najmem którego mogą być stosowane dopłaty), przebudowy budynku, w wyniku której nastąpi zmiana sposobu użytkowania
z budynku niemieszkalnego na budynek mieszkalny, w którym zostanie wyodrębnione przynajmniej jedno mieszkanie, albo wykonania robót budowlanych polegających na remoncie lub przebudowie budynku mieszkalnego znajdującego się na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, o której mowa w *ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji* [(Dz. U. z 2017 r. poz. 1023, 1529 i 1566); w tym przypadku również mieszkanie objęte tymi robotami będzie lokalem związanym z możliwością stosowania dopłat];
* inwestora, którym, w celu zagwarantowania równości w dostępie do systemu, może być każdy podmiot realizujący inwestycję mieszkaniową w rozumieniu ustawy, np. deweloper, towarzystwo budownictwa społecznego, spółdzielnia mieszkaniowa, osoba fizyczna etc.;
* gospodarstwa domowego, tj. gospodarstwa prowadzonego przez najemcę (rozumianego również jako osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu) albo przez najemcę wspólnie z osobami stale z nim zamieszkującymi, np. pozostającymi z nim w relacji wynikającej z pokrewieństwa lub powinowactwa (w zakresie pojęcia mieści się gospodarstwo domowe prowadzone przez najemcę, przykładowo, z małżonkiem niebędącym współnajemcą mieszkania, konkubentem, dziećmi, dziadkami, osobą przysposabiającą lub przysposobioną, rodzeństwem, teściami, ale również z innymi osobami, także niespokrewnionymi i niespowinowaconymi z najemcą, pod warunkiem, że osoby te, jak wspomniano, stale zamieszkują z najemcą; tak szeroka definicja gospodarstwa jest motywowana celami społecznym i proinwestycyjnym projektowanej ustawy; uwzględnienie różnych sytuacji faktycznych powoduje zwiększenie liczby potencjalnych beneficjentów wsparcia, umożliwiając dotarcie z pomocą do wszystkich potrzebujących);
* pierwszego zasiedlenia, stanowiącego pierwsze oddanie do używania mieszkania objętego prawem do dopłat na podstawie umowy najmu (przez to pojęcie rozumie się zatem pierwsze po zakończeniu inwestycji mieszkaniowej w rozumieniu niniejszej ustawy oddanie na podstawie umowy najmu mieszkania do używania, czyli oddanie mieszkania do używania pierwszemu najemcy w „historii” tego mieszkania po zakończeniu inwestycji, również tej polegającej na remoncie); w ramach tej definicji doprecyzowano również, że możliwa jest sytuacja, w której inwestor po zakończeniu inwestycji sprzedaje mieszkania innemu podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą w zakresie wynajmu mieszkań; przepis ten jednoznacznie przesądza również, że inwestor może działać także przez pośrednika, który na podstawie umowy z inwestorem dokonuje w jego imieniu czynności związanych z najmem (np. zawiera umowy najmu, zarządza budynkiem, windykuje należności czynszowe etc.).
1. **Dopłaty do czynszu**

W rozdziale 2. zawarto przepisy określające istotę dopłat do czynszu oraz warunki ich stosowania
(art. 3-11). Wskazują one zatem beneficjentów wsparcia (w tym ograniczenia w ubieganiu się o dopłaty), wysokość dopłat i okres ich stosowania, a także inne wymogi warunkujące przystąpienie do systemu. Mają one zapewnić adekwatną do założeń polityki mieszkaniowej państwa efektywność instrumentu.

Zgodnie z **art. 3** dopłaty przysługują najemcy mieszkania, którego dotyczyła inwestycja mieszkaniowa w rozumieniu ustawy. Zakres tej normy wyznacza dwie kluczowe przesłanki stosowania finansowego wsparcia wprowadzanego projektowaną ustawą. Zgodnie z pierwszą z nich o dopłaty może ubiegać się wyłącznie najemca. Z kręgu ubiegających zostały zatem wykluczone osoby będące wprawdzie członkami gospodarstwa domowego najemcy oraz zamieszkujące z nim w danym mieszkaniu, ale które nie są stroną umowy najmu mieszkania (mimo że projektodawca ujmuje w zakresie pojęcia najemcy również osoby ubiegające się o najem, z brzmienia przepisów regulujących zasady ubiegania się o dopłaty wynika, że wniosek o dopłaty może złożyć wyłącznie osoba, która już zawarła umowę najmu). W tym kontekście należy uzupełnić, że przepisy projektowanej ustawy uwzględniają również sytuację, w której najemcą mieszkania są oboje małżonkowie. Tematyka ta zostanie omówiona w dalszej części uzasadnienia, w tym miejscu trzeba jednak zaznaczyć, że w takim przypadku wniosek o dopłaty będzie składany przez jednego z małżonków (będzie to równoznaczne ze zgodą współmałżonka na uczestnictwo w systemie dopłat z konsekwencjami w zakresie okresu stosowania dopłat – okres stosowania dopłat obejmie obu małżonków).

Drugą przesłankę wyznacza pojęcie mieszkania. Należy powtórzyć, że na gruncie projektowanego aktu pojęcie to funkcjonuje wyłącznie na określenie samodzielnych lokali mieszkalnych, z których najmem związana jest możliwość stosowania dopłat. Takie lokale muszą być przy tym związane z inwestycją mieszkaniową w rozumieniu projektowanej ustawy. Inwestycję w tym znaczeniu stanowi, po pierwsze, przedsięwzięcie prowadzące do powstania budynku mieszkalnego, w którym zostanie wyodrębniony przynajmniej jeden lokal objęty możliwością stosowania dopłat. Takie przedsięwzięcie może polegać nie tylko na budowie budynku mieszkalnego, ale również na przebudowie skutkującej zmianą sposobu użytkowania budynku niemieszkalnego na budynek mieszkalny. Należy przy tym zauważyć, że w drugim przypadku nie wprowadzono zastrzeżenia, zgodnie z którym budynek powinien być położony
w Specjalnej Strefie Rewitalizacji. Takie zastrzeżenie zawarto natomiast w odniesieniu do drugiego typu inwestycji mieszkaniowych objętych zakresem projektowanej ustawy. Inwestycją w tym kontekście jest bowiem wykonanie robót budowlanych polegających na remoncie lub przebudowie istniejącego budynku mieszkalnego położonego we wspomnianej strefie. Rozwiązanie to ma stanowić zachętę do realizacji inwestycji poprawiających standard budynków na obszarach objętych rewitalizacją.
W konsekwencji również najemcom mieszkań znajdujących się w takich budynkach przysługują dopłaty na zasadach określonych w projektowanej ustawie.

**Art. 4** wprowadza ograniczenia dla najemców mieszkań objętych możliwością stosowania dopłat, które skutkują wyłączeniem ich z grona beneficjentów wsparcia. W tym kontekście trzeba wspomnieć, że nie należy mylić tych warunków z warunkami, których spełnienie uprawnia do najmu ww. mieszkań, uregulowanymi w dalszej części projektowanej ustawy. Jeżeli osoba ubiegająca się o najem spełnia warunki wskazane w zasadach naboru najemców, może wynająć mieszkanie nawet wówczas, gdy nie posiada prawa do dopłat (nie spełnia warunków dla beneficjentów dopłat) lub z różnych względów nie zamierza ubiegać się o dopłaty (mimo że spełnia warunki dla beneficjentów dopłat). Z drugiej jednak strony, osoba, która w okresie ubiegania się o najem nie spełnia warunków do zawarcia umowy najmu, *de facto* nie będzie beneficjentem dopłat, gdyż nie wynajmie mieszkania objętego możliwością stosowania dopłat. Warunki najmu mają zatem pośredni wpływ na prawo do dopłat. Ponadto z uwagi na to, że projektodawca nie limituje okresu, w którym wniosek o dopłaty może być złożony, najemca, który nie posiada prawa do dopłat lub z różnych względów nie ubiega się o dopłaty w okresie tuż po zawarciu umowy najmu, będzie mógł złożyć wniosek w przyszłości, np. w sytuacji, gdy zacznie spełniać warunki dla beneficjentów dopłat (ograniczeniu podlega jedynie okres, jaki upłynął od zakończenia inwestycji mieszkaniowej do pierwszego zasiedlenia, co zostanie omówione w dalszej części niniejszego uzasadnienia).

Dopłaty mogą zostać udzielone, jeżeli najemca jest osobą fizyczną. Projektowana ustawa wprowadza jednak w tym względzie ograniczenia dotyczące obywatelstwa. Beneficjent dopłat powinien być obywatelem Polski i zamieszkiwać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo cudzoziemcem przebywającym na terytorium Polski na podstawie jednego z określonych w projektowanej ustawie dokumentów. Cel takiego ograniczenia wyznacza cel projektowanej ustawy stanowiącej odpowiedź na zdiagnozowane potrzeby mieszkaniowe Polaków. Instrument dopłat do czynszu to bowiem przede wszystkim program poprawy dostępności mieszkań dla polskich rodzin. W kontekście cudzoziemców szczególnie istotne staje się to, by pomoc była kierowana do tych osób, które wiążą z Polską ścieżkę zawodową. Osoby ubiegające się o dopłaty powinny być w stanie sprostać obciążeniom wynikającym z umowy najmu w zakresie nieobjętym dopłatą. Z uwagi na to, że w przypadku cudzoziemców będą to osoby, których życie jest przez pewien czas związane z Polską, np. osoby tu pracujące, ryzyko wynikające
z niewypłacalności najemcy maleje. Takie przesądzenie rodzi ponadto korzyści motywowane potrzebami rynku pracy, który w niektórych branżach (np. w budownictwie) cierpi na brak pracowników.

W dniu złożenia wniosku o dopłaty najemca nie może być właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego, lub budynku, jeżeli jego udział w przypadku zniesienia współwłasności obejmowałby co najmniej jeden lokal mieszkalny. Nie może mu również przysługiwać w całości lub w części spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego przedmiotem jest lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny. Jest to motywowane charakterem instrumentu, który ma za zadanie wspierać osoby mniej zamożne, napotykające trudności finansowe związane z utrzymaniem wynajmowanych mieszkań. Poza tytułami umożliwiającymi władanie nieruchomością jako właściciel ograniczono również prawo do ubiegania się o dopłaty najemcom innych określonych rodzajowo lokali mieszkalnych (innych niż lokale objęte prawem do dopłat), a także osobom, którym przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu. W pierwszym wskazanym przypadku ograniczenie w postaci zobowiązania do rozwiązania umowy najmu odnosi się do najemców innych niż lokal, w związku z najmem którego mają być stosowane dopłaty, lokali mieszkalnych powstałych z wykorzystaniem preferencyjnego finansowego wsparcia udzielanego na mocy *ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego* (Dz. U. z 2017 r. poz. 79 i 1442), a także najemców innych niż wcześniej wymienione lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Innymi słowy, zgodnie z intencją ustawodawcy zobowiązanie do rozwiązania umowy najmu
i opróżnienia lokalu musi złożyć najemca, który jest:

1. najemcą innego niż wchodzący w skład mieszkaniowego zasobu gminy lokalu mieszkalnego utworzonego przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego lub kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie wniosków o kredyt złożonych do dnia 30 września 2009 r. (za wyjątkiem lokalu, w związku z najmem którego ubiega się o dopłaty),
2. najemcą lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy (za wyjątkiem lokalu wybudowanego przez spółkę gminną z udziałem finansowania zwrotnego, w związku
z najmem którego ubiega się o dopłaty).

Pierwsze ograniczenie wynika z faktu, że najemca, pragnąc otrzymywać dopłaty, nie powinien wynajmować jednocześnie innego lokalu mieszkalnego, z którym związana była pomoc ze środków publicznych. Blokowałby bowiem zasób, który mógłby służyć innym osobom wymagającym szczególnego zainteresowania ze strony państwa (warto w tym kontekście podkreślić, że zgodnie z projektowanymi przepisami najemca nie może wynajmować dwóch lokali, z najmem których są stosowane dopłaty). Rozstrzygnięcie w kontekście osób uprawnionych do najmu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy jest natomiast konsekwencją tego, że do takich osób skierowane są najbardziej angażujące władze publiczne działania wspierające (również z udziałem środków budżetowych) zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych. Celem instrumentu nie jest zastąpienie funkcji realizowanych przez zasób komunalny czy powielanie rozwiązań funkcjonujących w ramach innych instrumentów wsparcia mieszkalnictwa, np. dodatków mieszkaniowych. Nie należy również zapominać, że najemcy ww. lokali płacą znacznie niższy czynsz niż najemcy lokali na rynku komercyjnym. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego wynosi on przeciętnie 4,51 zł/m2 (dane za 2016 r.). W przypadku lokali objętych możliwością stosowania dopłat czynsz, co do zasady, będzie natomiast ustalany na poziomie rynkowym. Z uwagi na to, że dopłata w pierwszych trzech latach użytkowania mieszkania wyniesie
ok. 6 zł/m2, zaś przeciętny czynsz rynkowy to 25-40 zł/m2, najemcy lokali komunalnych i tak będą ponosili mniejsze obciążenia z tytułu użytkowania mieszkania niż najemcy lokali o czynszu rynkowym. Najemcy lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy korzystają ponadto z preferencji polegającej na pewności najmu (pod warunkiem regularnego opłacania czynszu) i nie podlegają – poza momentem ubiegania się o najem – okresowym badaniom dochodów. Dlatego pomimo ich wyłączenia z możliwości ubiegania się o dopłatę do czynszu najemcy mieszkań komunalnych nadal są objęci najbardziej intensywnym wsparciem mieszkaniowym.

W kontekście omawianych ograniczeń warto pamiętać, że najemca zobowiązany jest na gruncie
art. 6 do faktycznego zamieszkiwania w lokalu objętym prawem do dopłat. Nieuzasadnione w związku z tym byłoby sztuczne blokowanie przez niego zasobu spełniającego inne istotne funkcje społeczne
(z uwagi na wymagania projektowanej ustawy najemca nie mógłby bowiem mieszkać w lokalu pochodzącym z takiego zasobu). Niezależnie od powyższego, z uwagi na społeczny cel instrumentu pomoc powinna być ponadto kierowana do tych osób, które przeżywają trudności w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych.

Posiadanie przez najemcę wyżej omawianego statusu wymaga zobowiązania się przez niego do rozwiązania umowy najmu i opróżnienia lokalu (w przypadku najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy lub innego niż lokal z mieszkaniowego zasobu gminy lokalu powstałego z udziałem wsparcia,
o którym mowa w ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego) lub do zrzeczenia się spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu i opróżnienia go (w przypadku gdy najemcy przysługuje takie prawo) oraz poinformowania organu właściwego o dokonaniu wskazanych czynności w terminie do końca trzeciego miesiąca uzyskiwania dopłat na podstawie składanego wniosku o dopłaty (tak długi termin ma na celu ułatwienie najemcom dokonania zmian związanych z miejscem zamieszkania i dopełnieniem powstałych w związku z tym formalności). Jeżeli najemca nie dopełni tego zobowiązania w terminie, wypłata dopłat ulegnie wstrzymaniu do czasu spełnienia ciążącego na najemcy obowiązku (z dodatkowym negatywnym skutkiem, gdyż okres wstrzymania wypłaty dopłat pomniejszy 9-letni okres stosowania dopłat wobec tego najemcy). W tym przypadku wypłata dopłat zostanie wznowiona dopiero od miesiąca następującego po miesiącu, w którym najemca dopełnił obowiązku poinformowania o dokonaniu opróżnienia objętego zobowiązaniem lokalu. Z uwagi na to, że informacja o wstrzymaniu i wznowieniu dopłat jest szczególnie istotna z punktu widzenia wynajmującego z uwagi na konieczność dokonywania korekt wysokości obciążeń czynszowych podlegających zapłacie bezpośrednio przez najemcę, każda taka sytuacja będzie rodziła po stronie organu właściwego obowiązek poinformowania wynajmującego o omawianym fakcie.

Ograniczenia majątkowe dla beneficjentów dopłat zostały również wprowadzone w toku stosowania dopłat. W okresie tym najemca nie może być:

* właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego,
* osobą, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu (w całości lub w części) lub spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, którego przedmiotem jest lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny,
* właścicielem lub współwłaścicielem budynku, jeżeli jego udział w przypadku zniesienia współwłasności obejmowałby co najmniej jeden lokal mieszkalny,
* wspomnianym już najemcą lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy (za wyjątkiem lokalu mieszkalnego utworzonego przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego, w związku z najmem którego są stosowane dopłaty) lub innego niż lokal wchodzący w skład mieszkaniowego zasobu gminy lokalu mieszkalnego utworzonego przy wykorzystaniu wsparcia, o którym mowa w *ustawie z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego* (za wyjątkiem lokalu mieszkalnego, w związku z najmem którego są stosowane dopłaty).

Projektodawca wprowadza jednak w zakresie warunku dotyczącego tytułu własności i spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w okresie uzyskiwania dopłat jedno kluczowe odstępstwo. W ocenie projektodawcy niezasadne jest bowiem pozbawianie dopłat najemcy, który w okresie ich stosowania stanie się współwłaścicielem budynku w wyniku niezależnych od niego przyczyn, tj. w drodze postępowania spadkowego.

Powyższe ograniczenia w dniu złożenia wniosku o dopłaty przez najemcę oraz w okresie stosowania dopłat wobec tego najemcy dotyczą również pozostałych osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego najemcy. Przesądzenie to umożliwia zniwelowanie ryzyka, że pomoc będzie trafiała do osób, które jej *de facto* nie potrzebują. Nie należy zapominać, że mieszkanie objęte dopłatami ma służyć faktycznemu zaspokajaniu potrzeb gospodarstwa domowego. Nieuzasadnione byłoby zatem np. przyznawanie dopłat w przypadku, gdy członek rodziny zamieszkujący lokal objęty dopłatami ma własne mieszkanie, które może zaspokajać potrzeby mieszkaniowe rodziny, lub które można wynająć
i czerpać z tego tytułu dochody. Odnosząc się w omawianym kontekście do zobowiązania czynionego przez najemcę w związku ze składaniem wniosku o dopłaty, należy zauważyć, że o dokonaniu czynności rozwiązania umowy najmu i opróżnienia lokalu (lub zrzeczenia się spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu i opróżnienia tego lokalu) przez inną osobę wchodzącą w skład gospodarstwa domowego organ właściwy (tj. wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce położenia mieszkania) informuje najemca (w przypadku gdy najemcą są oboje małżonkowie, będzie to osoba, która złożyła wniosek o dopłaty).

Najemca uzyskujący dopłaty nie może ponadto podnajmować lokalu mieszkalnego lub części lokalu mieszkalnego, w związku z najmem którego są stosowane dopłaty, co wynika z podstawowego założenia systemu, zgodnie z którym mieszkanie powinno zaspokajać własne potrzeby mieszkaniowe najemcy oraz innych osób wchodzących w skład jego gospodarstwa domowego. W ocenie projektodawcy środki budżetowe powinny być kierowane efektywnie, do osób faktycznie ich potrzebujących
w związku z wynajmem mieszkania. Jeżeli ktoś podnajmuje mieszkanie i osiąga z tego tytułu wpływy
w wysokości rynkowych stawek czynszu, nie powinien korzystać z pomocy państwa, która jest przekazywana w związku z najmem mieszkania.

W **art. 5** określone zostały ograniczenia dochodowe dla beneficjentów dopłat, zapewniające kierowanie finansowego wsparcia do tych osób, które wymagają szczególnego zainteresowania ze strony państwa w kontekście zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. W myśl tego przepisu dopłaty nie będą mogły być udzielane, jeżeli średni miesięczny dochód gospodarstwa domowego najemcy w okresie podlegającym analizie przekracza w przypadku gospodarstw jednoosobowych 60% ostatnio ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, publikowanego na podstawie art. 20 pkt 1 lit. a *ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach
i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383, 1386 i 2120 oraz z 2018 r. poz. 138). Podstawą jest tu ostatni w stosunku do dnia złożenia wniosku o dopłaty komunikat Prezesa GUS. Przykładowo w przypadku wniosku złożonego w styczniu 2022 r. będzie to komunikat za 2020 r., w przypadku zaś wniosku złożonego w marcu 2022 r. lub sierpniu 2022 r. – komunikat za 2021 r., mimo że punktem odniesienia w przypadku gospodarstwa domowego najemcy są dochody, odpowiednio, za 2020 r., 2020 r. i 2021 r. Takie przesądzenie stanowi konsekwencję czasowej inercji w publikowaniu wskaźników statystycznych (niezbędnej w celu zebrania i opracowania przez GUS danych niezbędnych do ogłoszenia danego wskaźnika). Ze względu na skalę wzrostu wynagrodzeń (kilkuprocentowe zmiany w ujęciu rocznym) nie spowoduje to jednak znacznego zniekształcenia informacji o faktycznym stanie dochodów potencjalnego beneficjenta oraz punktu odniesienia do ujawniania tych dochodów. W przypadku pozostałych gospodarstw domowych limit ten zwiększa się o 30% za każdą kolejną osobę
w gospodarstwie (przykładowo w gospodarstwie trzyosobowym limit ten będzie wynosił 120% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej).

Ograniczenia dochodowe zostały określone po szczegółowej analizie obejmującej możliwość zakupu mieszkania o standardowej powierzchni (uzależnionej od cen na rynku lub wynajmu mieszkania o czynszu rynkowym na poszczególnych rynkach mieszkaniowych, dla których istnieją oficjalne dane w tym zakresie, gromadzone przez Narodowy Bank Polski). W analizie przyjęto, że czynsz najmu lub rata kredytu nie powinna przekraczać 40% wydatków gospodarstwa domowego. Dodatkowo przyjęto, że każde gospodarstwo domowe musi pokryć inne wydatki, określone na poziomie minimum socjalnego.

W celu określenia parametru dostępu do systemu dopłat dla poszczególnych typów gospodarstw domowych (S – singiel, M – małżeństwo, DM – dziecko młodsze, DS – dziecko starsze) oszacowano, jakie muszą być minimalne zarobki miesięczne, aby posiadać zdolność kredytową na zakup mieszkania
o odpowiedniej powierzchni (S – 30 m2; M – 40 m2 + 10 m2 za każde dziecko).

Analizy dokonano dla 17 miast, dla których Narodowy Bank Polski publikuje dane dot. rynku nieruchomości (m.in. ceny transakcyjne 1 m2 mieszkania na rynku pierwotnym) oraz przykładowego „małego miasta”, dla którego założono cenę 1 m2 mieszkania na rynku pierwotnym (=4 tys. zł/m2) oraz przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej. Szacunkowy kredyt hipoteczny określały następujące parametry: okres spłaty – 25 lat, oprocentowanie – 4% (WIBOR 3M + 2,3% marży).

Bazując na danych przeciętnych, analizując dostępność mieszkań w poszczególnych lokalizacjach należało przyjąć dodatkowe założenia związane z kredytowaniem nabycia mieszkania. Zgodnie z rekomendacjami Komisji Nadzoru Finansowego, sugerowana rata spłaty kredytu na nabycie własnego mieszkania nie powinna przekroczyć 40% dochodów kredytobiorcy (w przypadku kredytobiorców zarabiających poniżej przeciętnego poziomu wynagrodzeń). Środki, które dane gospodarstwo domowe może przeznaczyć na zakup (spłatę raty kredytu), pozostają w budżecie domowym po zaspokojeniu innych potrzeb na poziomie minimum socjalnego. Informacje nt. poziomu minimum socjalnego zaczerpnięto z publikacji Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych i obliczono średnią arytmetyczną z pierwszych trzech kwartałów 2017 roku dla poszczególnych typów gospodarstw domowych oraz oszacowano przeciętną wysokość minimum na młodsze i starsze dziecko (zarówno dla gospodarstw z jednym dzieckiem, jak
i z każdym kolejnym). W celu określenie minimalnych zarobków niezbędnych do posiadania zdolność kredytowej przyjęto, że muszą one wynosić sumę minimum socjalnego dla poszczególnego typu gospodarstwa domowego oraz kwoty miesięcznej raty. Przy czym kwota raty nie może przekraczać 40% całego dochodu gospodarstwa domowego.

Następnie obliczone wysokości minimalnych dochodów netto w poszczególnych lokalizacjach zestawiono z przeciętnym wynagrodzeniem netto w gospodarce narodowej, zarówno krajowego jak i w poszczególnych województwach. Dla „przeciętnego małego miasta” założono wynagrodzenie w wysokości 90% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej dla całego kraju. Na podstawie powyższego zestawienia obliczono jaki procent przeciętnego wynagrodzenia w danych miastach stanowi dochód minimalny.

*Tab.1. Dochód minimalny zapewniający zdolność kredytową wg miast i typów gospodarstw domowych w wybranych miastach.*

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|   |   | Cena za m2 | 5 096,00 | 7 703,86 | 4 000,00 |
| min. socjalne(zł/miesiąc) | **powierzchnia mieszkania w m2** | **Miasto** | **Lublin** | **Warszawa** | **„małe miasto”** |
|   |  | **Struktura gosp. dom.** | **dochód netto** | **dochód netto** | **dochód netto** |
| **na 1 os.** | **ogółem** | **na 1 os.** | **ogółem** | **na 1 os.** | **ogółem** |
| 1 127,70 | 30,0 | S | 1934,65 | 1934,65 | 2347,61 | 2347,61 | 1761,10 | 1761,10 |
| 2 068,05 | 40,0 | S+DM | 1572,00 | 3144,00 | 1847,30 | 3694,61 | 1456,30 | 2912,59 |
| 2 709,66 | 50,0 | S+DM+DM | 1351,53 | 4054,58 | 1580,95 | 4742,85 | 1255,11 | 3765,33 |
| 3 523,84 | 60,0 | S+DS+DM+DM | 1284,44 | 5137,75 | 1490,92 | 5963,67 | 1197,66 | 4790,65 |
| 4 333,25 | 70,0 | S+DS+DS+DM+DM | 1243,23 | 6216,15 | 1435,94 | 7179,71 | 1162,24 | 5811,19 |
| 1 863,59 | 40,0 | M | 1469,77 | 2939,53 | 1745,07 | 3490,14 | 1354,06 | 2708,13 |
| 2 803,95 | 50,0 | M+DM | 1382,96 | 4148,87 | 1612,38 | 4837,14 | 1286,54 | 3859,62 |
| 3 445,55 | 60,0 | M+DM+DM | 1264,87 | 5059,46 | 1471,34 | 5885,38 | 1178,09 | 4712,36 |
| 4 259,73 | 70,0 | M+DS+DM+DM | 1228,53 | 6142,63 | 1421,24 | 7106,20 | 1147,53 | 5737,67 |
| 5 069,14 | 80,0 | M+DS+DS+DM+DM | 1203,50 | 7221,03 | 1387,04 | 8322,24 | 1126,37 | 6758,22 |

*Tab. 2. Udział dochodu minimalnego w przeciętnym wynagrodzeniu w gospodarce narodowej w wybranych miastach w 2017 roku.*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Lublin | Warszawa | „małe miasto” |
| brutto | **4047,21** | **4047,21** | **4047,21** |
| netto | **2886,42** | **2886,42** | **2886,42** |
| Udział netto w % |
|  | **na 1 os.** | **ogółem** | **na 1 os.** | **ogółem** | **na 1 os.** | **ogółem** |
| S | 47,8 | 47,8 | 58,0 | 58,0 | 43,5 | 43,5 |
| S+DM | 38,8 | 77,7 | 45,6 | 91,3 | 36,0 | 72,0 |
| S+DM+DM | 33,4 | 100,2 | 39,1 | 117,2 | 31,0 | 93,0 |
| S+DS+DM+DM | 31,7 | 126,9 | 36,8 | 147,4 | 29,6 | 118,4 |
| S+DS+DS+DM+DM | 30,7 | 153,6 | 35,5 | 177,4 | 28,7 | 143,6 |
| M | 36,3 | 72,6 | 43,1 | 86,2 | 33,5 | 66,9 |
| M+DM | 34,2 | 102,5 | 39,8 | 119,5 | 31,8 | 95,4 |
| M+DM+DM | 31,3 | 125,0 | 36,4 | 145,4 | 29,1 | 116,4 |
| M+DS+DM+DM | 30,4 | 151,8 | 35,1 | 175,6 | 28,4 | 141,8 |
| M+DS+DS+DM+DM | 29,7 | 178,4 | 34,3 | 205,6 | 27,8 | 167,0 |

Ostateczne propozycje limitów dochodowych, ustalonych w oparciu o wyniki powyższej analizy i odpowiednio zaokrąglone w celu uwzględnienia wszystkich analizowanych przypadków (także Warszawy, gdzie ceny mieszkań są przeciętnie najwyższe), prezentuje poniższa tabela.

*Tab. 3. Progi dochodowe umożliwiające ubieganie się o dopłaty do czynszów, według danych
za 2017 r.*

|  |  |
| --- | --- |
| **Gospodarstwo domowe** | **Próg dochodowy** |
| **%\*** | **w zł\*\*** | **w zł/os\*\*** |
| **1-osobowe** | 60,0 | 2 562,91 | 2 562,91 |
| **2-osobowe** | 90,0 | 3 844,36 | 1 922,18 |
| **3-osobowe** | 120,0 | 5 125,81 | 1 708,60 |
| **4-osobowe** | 150,0 | 6 407,27 | 1 601,82 |
| **5-osobowe** | 180,0 | 7 688,72 | 1 537,74 |
| **6-osobowe** | 210,0 | 8 970,17 | 1 495,03 |

\* W stosunku do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej

\*\* Dochody „netto”

Omawiając zagadnienie ograniczeń dochodowych, należy zauważyć, że ze względów praktycznych, motywowanych terminami wynikającymi z procedury rozliczeń podatkowych, projektodawca zróżnicował okresy podlegające badaniu pod kątem spełniania przez gospodarstwo domowe najemcy kryterium dochodowego w zależności od daty złożenia wniosku o dopłaty. W przypadku wniosków złożonych
w okresie od 1 stycznia do 31 lipca danego roku średni miesięczny dochód gospodarstwa domowego ustala się w oparciu o dane z roku kalendarzowego poprzedzającego rok, po upływie którego najemca składa wniosek (w przypadku wniosku złożonego w marcu 2022 r. punktem odniesienia będą zatem dochody za rok 2020), natomiast w przypadku wniosków złożonych w okresie od 1 sierpnia do 31 grudnia danego roku – dane za rok kalendarzowy, po upływie którego najemca składa wniosek (w przypadku wniosku złożonego we wrześniu 2022 r. punktem odniesienia będą zatem dochody za rok 2021).

W celu zapewnienia adekwatnego do aktualnej sytuacji dochodowej gospodarstwa domowego odniesienia dla oceny spełniania przez gospodarstwo domowe najemcy kryterium dochodowego projektodawca wprowadził ponadto obowiązek korekty wysokości dochodów tego gospodarstwa w oparciu
o wysokość dochodu utraconego i uzyskanego, na wzór rozwiązań stosowanych przy przyznawaniu świadczeń społecznych, w tym również świadczeń w ramach programu „Rodzina 500+”. W przypadku gdy członek gospodarstwa domowego w analizowanym okresie lub w okresie od 1 stycznia roku następującego po analizowanym okresie do dnia złożenia wniosku o dopłaty utracił dochód uzyskiwany
w analizowanym okresie, dochodu tego nie uwzględnia się przy obliczaniu średniego miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego. Przy dokonywaniu takiego obliczenia uwzględnia się natomiast wysokość dochodu uzyskanego przez członka gospodarstwa domowego pod warunkiem, że dochód ten jest nadal uzyskiwany przez tę osobę. Z uwagi na ww. cel przepisu i wspomniany warunek uwzględniany przy obliczaniu średniego miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego dochód ustala się
w następujący sposób:

1. jeżeli dochód został uzyskany w analizowanym roku, dochód ten dzieli się przez liczbę miesięcy,
w których był uzyskiwany,
2. jeżeli dochód został uzyskany po analizowanym roku, średni miesięczny dochód tej osoby z analizowanego okresu powiększa się o kwotę uzyskanego dochodu za miesiąc następujący po miesiącu, w którym nastąpiło uzyskanie dochodu.

Należy przy tym zaznaczyć, że pojęcia „uzyskania” i „utraty” dochodów są stosowane na wzór przepisów regulujących zasady przyznawania świadczeń społecznych, w tym również świadczeń w ramach programu „Rodzina 500+”.

**Art. 6** wprowadza natomiast warunki dotyczące mieszkania. Lokal mieszkalny objęty możliwością stosowania dopłat charakteryzuje się tym, że:

* służy zaspokojeniu własnych potrzeb mieszkaniowych najemcy i pozostałych osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego najemcy (oznacza to, że najemca i pozostałe osoby, których dochody brane są pod uwagę przy ustalaniu spełnienia przez beneficjenta dopłat warunku dochodowego, faktycznie w tym mieszkaniu zamieszkują; wyklucza to możliwość fikcyjnego dokwaterowywania w celu zwiększenia limitu dochodowego uprawniającego do dopłat oraz równoczesnego uwzględniania dochodów danej osoby przy ustalaniu prawa
do dopłat w kontekście np. dwóch lokali objętych możliwością ich stosowania),
* jest używany przez najemcę na zasadzie pierwszego zasiedlenia (zgodnie z definicją zawartą
w słowniczku do projektowanej ustawy),
* jest położony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (jest to motywowane m. in. potrzebą rozwijania rodzimego rynku najmu oraz zapewniania celowego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych),
* nie jest lokalem wchodzącym w skład mieszkaniowego zasobu gminy za wyjątkiem mieszkań wybudowanych przez spółki gminne z wykorzystaniem finansowania zwrotnego udzielonego na mocy *ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego* (cele tego przesądzenia zostały omówione w kontekście warunków majątkowych dla beneficjentów).

W kontekście warunku wskazanego w punkcie drugim należy zauważyć, że uzasadnieniem dla ograniczenia zakresu stosowania dopłat do rynku pierwotnego jest proinwestycyjny cel projektowanej ustawy. Jak wspomniano we wstępie, ma ona za zadanie pobudzić inwestorów do większego zaangażowania się w realizację inwestycji mieszkaniowych skutkujących rozwojem rynku lokali mieszkalnych na wynajem (w tym głównie rozwojem instytucjonalnego rynku takich lokali, na wzór rozwiązań upowszechnionych w Europie zachodniej i północnej), co jest zgodne z diagnozą postawioną w Narodowym Programie Mieszkaniowym. Celem z tym związanym jest również otwarcie instrumentu na osoby wkraczające dopiero w przestrzeń zawodową, które mają jeszcze trudności w utrzymaniu lokali mieszkalnych. Dedykowanie im nowego, stabilnego w użytkowaniu zasobu zapewni im dobry i godny start w początkowym okresie wyzwań dorosłości.

Warto zauważyć, że w przypadku ewentualnego wprowadzenia dopłat na rynek wtórny, obok braku możliwości przewidzenia skutków budżetowych takiego rozwiązania, występuje ryzyko wzrostu popytu przy danej nieelastycznej podaży, co może prowadzić do wzrostu stawek czynszowych. W takiej sytuacji środki budżetowe trafiłyby *de facto* do właścicieli mieszkań na wynajem, nie mając realnego wpływu na sytuację najemców.

Niezależnie od powyższego, należy przypomnieć, że instrument nie ma charakteru powszechnego –
z uwagi na charakter propodażowy stosowanie dopłat jest związane jedynie z mieszkaniami będącymi przedmiotem inwestycji mieszkaniowych w rozumieniu projektowanej ustawy. Prawo ubiegania się
o dopłaty przysługuje wyłącznie pierwszym najemcom mieszkań objętych umową między inwestorem a gminą. Z istoty samego instrumentu, motywowanej celami regulacji, wynika zatem ograniczony zakres lokali mieszkalnych, z najmem których mogą być związane dopłaty. Takie przesądzenie nie stanowi naruszenia konstytucyjnej zasady równości, należy bowiem zauważyć, że wszyscy pierwsi najemcy lokali objętych prawem do dopłat mogą się ubiegać o dopłaty. Warunkiem jest jednak spełnianie wymogów dla beneficjentów dopłat, np. warunków dochodowych. Innymi słowy, jeżeli dana osoba upatruje możliwości poprawy swojej sytuacji mieszkaniowej w otrzymywaniu dopłat, ubiega się o najem niezasiedlanego dotychczas lokalu objętego taką możliwością.

Niezależnie od powyższego projektodawca wprowadza możliwość objęcia dopłatami również tych lokali, które są już od pewnego czasu użytkowane przez najemcę na zasadzie pierwszego zasiedlenia. Do stosowania dopłat w takim przypadku konieczne jest jednak to, by pierwsze zasiedlenie tego lokalu nastąpiło w ciągu 12 miesięcy od daty zakończenia inwestycji mieszkaniowej w rozumieniu projektowanej ustawy (limitowi czasowemu podlega zatem, jak wcześniej wspomniano, nie sama czynność złożenia wniosku, ale pierwsze zasiedlenie).

Przepisy art. 7, 8 i 9 regulują warunki dotyczące inwestycji, gospodarowania lokalami mieszkalnymi
i naboru najemców, przesądzające *de facto* o prawie do dopłat. W myśl **art. 7** dopłaty mogą być udzielone, jeżeli z realizacjąinwestycji mieszkaniowej obejmującej lokale mieszkalne, w ramach najmu których mogą być stosowane dopłaty, jest związana umowa zawarta pomiędzy inwestorem a gminą właściwą miejscowo dla danej inwestycji. Obowiązek zawarcia umowy został podyktowany m. in. potrzebą wsparcia realizacji lokalnej polityki mieszkaniowej oraz zapewnienia gminie wpływu na realizację programu na terenie jej właściwości. W ocenie projektodawcy istotne jest zapewnienie, by w systemie opierającym się na naborze najemców spełniających określone kryteria uchwalane przez radę gminy
i dopłatach do czynszów udzielanych ze środków publicznych niezbędne było podpisanie umów gmina-inwestor określających podstawowe parametry planowanych inwestycji. Warto przy tym podkreślić, że ustawa określa jedynie katalog spraw do dalszego doprecyzowania w umowie, szczegółowe zapisy będą przedmiotem zgody obu stron umowy.

Wskazana umowa ma precyzować m. in. uwarunkowane lokalnie wymogi w zakresie inwestycji (czyli wymogi wynikające ze specyfiki danej inwestycji, zależne np. od położenia nieruchomości; mogą one dotyczyć np. struktury i standardu powierzchniowego mieszkań, dostępności budynku i mieszkań dla osób niepełnosprawnych, standardu wykończenia i minimalnego wyposażenia budynku i mieszkań, dostępu do infrastruktury technicznej i społecznej, zagospodarowania otoczenia budynku). Przekazanie materii standardów inwestycji mieszkaniowej do uregulowań umownych wynika ponadto z rynkowego charakteru inwestycji. Warunkiem wpływającym na prawo do dopłat jest najem mieszkania objętego inwestycją będącą przedmiotem umowy między inwestorem a gminą, nie zaś określone standardy realizacji tej inwestycji. W związku z tym niespełnienie wymogów umownych będzie rodziło konsekwencje wskazane w umowie, nie zaś konsekwencje dla prawa do dopłat. Nie należy zapominać, że to na inwestorze ciąży ostatecznie ryzyko wypłacalności inwestycji. W związku z tym zagwarantowanie odpowiedniego standardu mieszkań zachęcającego osoby spełniające warunki dla dopłat do zawarcia umowy najmu leży w jego interesie.

Omawiana umowa będzie regulowała również m. in.:

* uzgodnione przez strony umowy warunki, których spełnienie uznaje się za potwierdzenie posiadania przez najemcę zdolności czynszowej (projektowana ustawa określa w tym względzie ramy dla takiego ustalenia, które podlegają doprecyzowaniu przez strony m. in. w odniesieniu do lokalnej sytuacji mieszkaniowej; o zdolności czynszowej najemcy może zatem świadczyć spełnienie przez gospodarstwo minimalnego limitu dochodowego, zdolność do opłacenia kaucji w określonej wysokości albo oba warunki jednocześnie),
* liczbę mieszkań, których dotyczy inwestycja mieszkaniowa, z uwzględnieniem powierzchni użytkowej poszczególnych mieszkań (czyli lokali objętych możliwością stosowania dopłat),
* planowane terminy rozpoczęcia i zakończenia naboru wniosków o zawarcie umowy najmu mieszkań, których dotyczy inwestycja mieszkaniowa (poprzez wskazanie roku i kwartału, jeżeli nabór nie został przeprowadzony przed zawarciem umowy),
* planowany termin pierwszego zasiedlenia mieszkań, których dotyczy inwestycja mieszkaniowa (poprzez wskazanie roku i kwartału), a także
* dodatkowe warunki, na podstawie których odbywa się nabór wniosków o zawarcie umowy najmu mieszkań, których dotyczy inwestycja mieszkaniowa (w tym mające charakter bezwzględnie obowiązujący), określone w uchwale rady gminy (zwane „kryteriami pierwszeństwa”).

Przedmiotem wskazanej umowy będą ponadto postanowienia istotne z punktu widzenia samej umowy, np. warunki i konsekwencje jej rozwiązania, również dla systemu dopłat. Z uwagi na rynkowy charakter inwestycji mieszkaniowej objętej umową niezasadne jest regulowanie wspomnianej sytuacji na poziomie ustawy, ale oddanie materii do swobodnego ukształtowania przez strony zgodnie z zasadą swobody umów. Należy zauważyć, że kluczowe w kontekście instrumentu jest zagwarantowanie
w przepisach ustawy, by pierwszy najemca lokalu objętego dopłatami, spełniający warunki ustawowe, miał prawo do ubiegania się o dopłaty. W związku z powyższym do czasu zawarcia umów najmu mieszkań objętych inwestycją mieszkaniową rozwiązanie umowy między inwestorem a gminą nie rodzi negatywnych skutków w kontekście powyższego zastrzeżenia. W celu zagwarantowania prawa najemcy do ubiegania się o dopłaty w przypadku rozwiązania umowy ustawodawca zawarł natomiast w przepisach normę, zgodnie z którą prawo do dopłat przysługuje najemcy nawet w przypadku rozwiązania umowy między inwestorem a gminą.

W kontekście obowiązku zawarcia przez inwestora umowy z gminą należy zauważyć, że działania gminy w ramach systemu dopłat wpisują się w zadania własne w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb lokalnej wspólnoty w sferze mieszkaniowej. Dopłaty to bowiem kolejny instrument angażujący gminy realizujący podobne cele jak wprowadzony na mocy ustawy z dnia 22 marca 2018 r. p zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowych zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustawy (Dz. U. poz. 756) instrument wspierający budowę dostępnych mieszkań na wynajem w ramach współdziałania gmin z inwestorami (bezzwrotne wsparcie w wysokości do 20% kosztów przedsięwzięcia). Dopłaty są bowiem dedykowane tym członkom lokalnej wspólnoty, którzy mogą mieć trudności w ponoszeniu obciążeń z tytułu najmu mieszkań na rynku komercyjnym. Ułatwienia przewidziane w ramach projektowanej ustawy będą pośrednio skutkować tym, że takie osoby będą mogły zaspokajać swoje potrzeby mieszkaniowe na rynku, a nie w ramach zasobu komunalnego (zasób komunalny będzie zatem służył docelowo osobom faktycznie potrzebującym wsparcia w tej formie, czyli słabiej uposażonym). Nie należy również zapominać o fakultatywności przystąpienia gminy do systemu. Umowa z inwestorem jest dobrowolna. Jeżeli zatem gmina stwierdzi, że nie ma interesu w przystąpieniu do systemu, np. w sytuacji, gdy jest w stanie sama zaspokoić potrzeby mieszkaniowe członków lokalnej wspólnoty z wykorzystaniem innych instrumentów (np. budownictwa komunalnego), to tego nie uczyni. Innymi słowy instrument może stanowić istotne narzędzie realizacji lokalnej polityki mieszkaniowej, która wpisuje się w zadania własne gminy.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że prognozowana skala decyzji w sprawie dopłat będzie wielokrotnie niższa niż np. decyzji dotyczących dodatków mieszkaniowych. Analiza systemu obsługi dodatków mieszkaniowych przeprowadzona przez Departament Polityki Mieszkaniowej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wykazała, że gminy dysponują dużymi rezerwami w zakresie możliwości angażowania pracowników wydających decyzje o dodatkach mieszkaniowych w procedurę wydawania decyzji w sprawie dopłat, bez konieczności zatrudniania dodatkowych osób.

W **art. 8** przesądzono, że lokale objęte na podstawie umowy inwestora z gminą prawem stosowania dopłat muszą posiadać status lokali na wynajem przez okres co najmniej 10 lat od dnia zakończenia inwestycji mieszkaniowej (niezależnie od prawa do dopłat stosowanego wobec najemców tych lokali). Wynika to z proinwestycyjnego celu regulacji mającej zachęcić inwestorów do angażowania się w rozwój rynku najmu. Przyjęty dziesięcioletni a nie dziewięcioletni obowiązek zachowania rotacyjnego charakteru zasobu jest w tym kontekście motywowany również faktem odniesienia okresu użytkowania lokali na zasadach najmu do możliwości stosowania dopłat i daty zakończenia inwestycji. Jak wcześniej wspomniano, dopłaty mogą być stosowane również wobec tych najemców, którzy po raz pierwszy zasiedlili mieszkanie przed upływem 12 miesięcy od dnia zakończenia inwestycji.

Poza wymogiem dotyczącym inwestycji mieszkaniowej, związanym z koniecznością zawarcia umowy między inwestorem a gminą, możliwość stosowania dopłat projektodawca uzależnił również od dodatkowych warunków dla najemców, motywowanych lokalną sytuacją mieszkaniową (mimo że warunki te są wymogami warunkującymi wynajęcie mieszkania, a nie uzyskanie dopłat, to przez fakt limitowania dostępu do mieszkań, wpływają pośrednio na możliwość uzyskania dopłat; ich spełnienie gwarantuje bowiem najem lokalu objętego możliwością stosowania dopłat). Zgodnie z **art. 9** określa je rada gminy w drodze uchwały jako kryteria pierwszeństwa, na podstawie których odbywa się nabór wniosków o zawarcie umowy najmu mieszkań objętych inwestycją mieszkaniową. Należy zauważyć, że rada gminy nie ma jednak pełnej swobody w wyborze ww. kryteriów. Musi w tym względzie skorzystać
z katalogu ustawowego, wybierając kryteria szczególnie istotne w kontekście lokalnej sytuacji mieszkaniowej i społecznej na danym terenie, dokonując ich parametryzacji (nie tylko w kontekście np. wielkości objętej zakresem kryterium, ale również w zakresie wartości przypisanych kryterium pierwszeństwa punktów) i ewentualnego wyodrębnienia kryteriów bezwzględnie obowiązujących. Katalog ustawowy obejmuje m. in. kryteria dochodowe, wiekowe, niepełnosprawność, tytuł prawny do innej nieruchomości, migracje w celu podjęcia pracy lub nauki, status repatrianta, posiadanie Karty Polaka, status ofiary katastrof naturalnych, wyprowadzkę z mieszkaniowego zasobu gminy etc. Rada gminy w ww. uchwale może dookreślić ponadto, przykładowo, materię wniosku o zawarcie umowy najmu i jego załączników, materię wynikającą ze struktury mieszkań, postępowanie w przypadku rezygnacji osoby ubiegającej się o zawarcie umowy najmu z dalszego uczestnictwa w naborze etc.

Podsumowując, przekazanie wyboru kryteriów i ich parametryzacji materii uchwały uzasadnia ich uwarunkowanie lokalną sytuacją mieszkaniową. Istotność kryteriów w kontekście danego naboru zależy od wyników analizy sytuacji mieszkaniowej na danym terenie i występujących w tym zakresie niezaspokojonych potrzeb. W związku z tym nie jest zasadne dokonywanie np. podziału punktów pomiędzy kryteria na poziomie ustawy.

W myśl **art. 10** dopłaty wobec danego najemcy stosuje się przez okres 9 lat, licząc od dnia dokonania pierwszej w całym cyklu stosowania dopłat wpłaty na rachunek wynajmującego. Wybór okresu udzielania wsparcia jest kompromisem pomiędzy potrzebą pomocy osobom przeżywającym trudności w samodzielnym zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, a realiami budżetowymi. Należy powtórzyć, że dopłaty są adresowane do osób o przeciętnych dochodach (które stać na płacenie czynszu pokrywającego koszt budowy nowych mieszkań w zakresie niepokrywanym dopłatą, ale które np. potrzebują pomocy finansowej w pierwszych latach samodzielnego zamieszkiwania). Z założenia przejściowy charakter pomocy powinien motywować beneficjentów do podejmowania aktywnych działań mających na celu poprawę ich sytuacji dochodowej, tak by zakończenie okresu pobierania dopłat nie wiązało się ze znaczącym pogorszeniem warunków życia.

Powyższe przesądzenie nie oznacza jednak, że dopłaty stosuje się zawsze przez kolejne 9 lat. Okres ten może być podzielony (dopłaty mogą być na pewien czas wstrzymane np. wskutek negatywnej weryfikacji spełniania przez gospodarstwo domowe warunku dochodowego), ale łączny czas uzyskiwania dopłat przez danego najemcę nie może przekroczyć 9 lat. Potwierdza to ust. 2 tego artykułu, który stanowi, że prawo do dopłat stosowanych przez okres 9 lat przysługuje najemcy jednorazowo (choć
z zastrzeżeniami wynikającymi z kolejnych przepisów). Należy w tym kontekście wspomnieć, że w przypadku podzielenia okresu 9 lat przy ustalaniu miesięcznej wysokości dopłaty na kolejny okres uwzględnia się dotychczasowy łączny okres stosowania dopłat w stosunku do danego najemcy (w tym kontekście wysokość dopłaty będzie ustalana na podstawie średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m2 powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych obowiązującego w dniu złożenia kolejnego wniosku o dopłaty, powierzchni normatywnej właściwej dla daty nowego wniosku o dopłaty oraz współczynnika dopłaty).

Zgodnie z powyższym w przypadku, gdy inny niż najemca członek gospodarstwa domowego najemcy uzyskującego dopłaty zawrze umowę najmu lokalu, z najmem którego jest związana możliwość stosowania dopłat, również przysługuje mu, co do zasady, prawo do uzyskiwania dopłat przez okres 9 lat (do tego okresu nie wlicza się, co do zasady, okresu stosowania dopłat wobec poprzedniego najemcy; argumentem dla tego przesądzenia jest niezasadność pozbawiania możliwości korzystania
z finansowego wsparcia, przykładowo, osób, które w przeszłości w początkowym okresie podejmowania wyzwań dorosłości mieszkały z rodzicami z powodu braku wystarczających środków do utrzymania się samodzielnie, np. studentów).

Projektodawca wprowadza jednak w powyższym kontekście istotne zastrzeżenie. Prawo do dopłat
w pełnym wymiarze czasowym nie przysługuje najemcy, jeżeli w skład jego gospodarstwa domowego wchodzi osoba, w stosunku do której w przeszłości stosowano dopłaty (czyli osoba, która kiedyś wynajmowała mieszkanie, korzystając z dopłat). W takim przypadku okres stosowania dopłat w stosunku do tego najemcy odpowiada różnicy między okresem 9 lat i okresem stosowania dopłat w stosunku do osoby w przeszłości uzyskującej dopłaty. Takie rozwiązanie ma na celu ograniczenie ryzyka związanego z sytuacją, w której to samo gospodarstwo domowe korzysta ponownie z prawa do dopłat stosowanych przez okres 9 lat jedynie z powodu zmiany mieszkania na inny lokal objęty możliwością stosowania dopłat i zmiany osoby najemcy (chodzi zatem o sytuację, w której umowę najmu podpisał inny niż poprzednio członek gospodarstwa domowego; skład osobowy gospodarstwa nie zmieniłby się, ale prawo do dopłat przez okres 9 lat zostałoby dla tego gospodarstwa odnowione). W kontekście okresu stosowania dopłat trzeba odnieść się również do sytuacji, w której najemcą są małżonkowie. W takim przypadku okres stosowania dopłat w związku z najmem danego mieszkania dotyczy obojga małżonków.

**Art. 11** reguluje zasady ustalania miesięcznej wysokości dopłaty przysługującej najemcy. Jest ona równa 1/12 kwoty iloczynu średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m2 powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych obowiązującego w dniu złożenia wniosku o dopłaty
(w tym kolejnego wniosku o dopłaty) w gminie, na terenie której położone jest mieszkanie, powierzchni normatywnej mieszkania oraz współczynnika dopłaty wynoszącego 1,8%. Jak wcześniej wspomniano, wartość wskaźnika jest aktualna dla daty złożenia wniosku o dopłaty (pierwszego lub kolejnego, w zależności od przypadku). Nie ulega zatem zmianie w sytuacji wydania decyzji dotyczącej stosowania dopłat w toku procedury weryfikacji dochodu gospodarstwa, co ma na celu uniknięcie wahań wysokości dopłat ze względu na zmiany wysokości wskaźnika przeliczeniowego. Zmianie może ulec jednak powierzchnia normatywna stanowiąca podstawę obliczania wysokości dopłaty z powodu zmiany liczby osób wchodzących w skład gospodarstwa, co w toku weryfikacji, co do zasady, skutkuje zmianą decyzji, określającą nową wysokość dopłaty uwzględniającą zmianę w zakresie powierzchni normatywnej.
W tym kontekście należy zaznaczyć, że przy ustalaniu wysokości dopłaty bierze się pod uwagę, co do zasady, właśnie normatywną a nie rzeczywistą powierzchnię mieszkania (wynika to z faktu, że konieczne jest zapewnienie porównywalnego dla różnych przypadków przeliczenia powierzchni mieszkania na liczbę osób w gospodarstwie, co stanowi m. in. o jednolitości zasad stosowania dopłat w skali kraju). Dopiero w sytuacji gdy przekracza ona wielkość powierzchni rzeczywistej, jako podstawę ustalenia wysokości dopłaty bierze się limit wyznaczony przez rzeczywistą powierzchnię mieszkania.
W omawianym przepisie dopuszczono również możliwość zmiany współczynnika dopłaty na obszarach, gdzie ze względu na nietypowe lokalne czynniki dotyczące np. wysokości wartości odtworzeniowej lub wysokości czynszów najmu, ustawowa konstrukcja obliczania dopłaty nie umożliwia realizacji celów ustawowych. Dokonuje tego w drodze rozporządzenia Rada Ministrów.

*Tab. 4. Maksymalna wysokość dopłat do czynszu z uwzględnieniem wskaźników ustawowych, na podstawie wartości odtworzeniowej obowiązującej w II kwartale 2018 r.*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Wysokość średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m2 powierzchni użytkowej (zł)** | **Miesięczna wysokość dopłaty za 1 m2 (zł)** | **Maksymalna wysokość dopłat ze względu na wielkość gospodarstwa domowego (zł)** |
| **1,80%** | **1 os.** | **2 os.** | **3 os.** | **4 os.** | **5 os.** | **6 os.** |
| Wrocław | 4829,75 | 7,24 | 145 | 254 | 362 | 471 | 580 | 688 |
| gminy sąsiadujące | 4260,88 | 6,39 | 128 | 224 | 320 | 415 | 511 | 607 |
| województwo dolnośląskie | 3692,00 | 5,54 | 111 | 194 | 277 | 360 | 443 | 526 |
| Bydgoszcz | 4452,75 | 6,68 | 134 | 234 | 334 | 434 | 534 | 635 |
| gminy sąsiadujące | 3970,38 | 5,96 | 119 | 208 | 298 | 387 | 476 | 566 |
| Toruń | 4452,75 | 6,68 | 134 | 234 | 334 | 434 | 534 | 635 |
| gminy sąsiadujące | 3970,38 | 5,96 | 119 | 208 | 298 | 387 | 476 | 566 |
| województwo kujawsko-pomorskie | 3488,00 | 5,23 | 105 | 183 | 262 | 340 | 419 | 497 |
| Lublin | 4300,75 | 6,45 | 129 | 226 | 323 | 419 | 516 | 613 |
| gminy sąsiadujące | 3881,65 | 5,82 | 116 | 204 | 291 | 378 | 466 | 553 |
| województwo lubelskie | 3462,54 | 5,19 | 104 | 182 | 260 | 338 | 416 | 493 |
| Gorzów Wielkopolski | 4048,75 | 6,07 | 121 | 213 | 304 | 395 | 486 | 577 |
| gminy sąsiadujące | 3873,13 | 5,81 | 116 | 203 | 290 | 378 | 465 | 552 |
| Zielona Góra | 4048,75 | 6,07 | 121 | 213 | 304 | 395 | 486 | 577 |
| gminy sąsiadujące | 3873,13 | 5,81 | 116 | 203 | 290 | 378 | 465 | 552 |
| województwo lubuskie | 3697,50 | 5,55 | 111 | 194 | 277 | 361 | 444 | 527 |
| Łódź | 3845,00 | 5,77 | 115 | 202 | 288 | 375 | 461 | 548 |
| gminy sąsiadujące | 3567,63 | 5,35 | 107 | 187 | 268 | 348 | 428 | 508 |
| województwo łódzkie | 3290,25 | 4,94 | 99 | 173 | 247 | 321 | 395 | 469 |
| Kraków | 4848,75 | 7,27 | 145 | 255 | 364 | 473 | 582 | 691 |
| gminy sąsiadujące | 4360,13 | 6,54 | 131 | 229 | 327 | 425 | 523 | 621 |
| województwo małopolskie | 3870,00 | 5,81 | 116 | 203 | 290 | 377 | 464 | 551 |
| Warszawa | 5753,28 | 8,63 | 173 | 302 | 431 | 561 | 690 | 820 |
| gminy sąsiadujące | 4171,20 | 6,26 | 125 | 219 | 313 | 407 | 501 | 594 |
| województwo mazowieckie | 3476,00 | 5,21 | 104 | 182 | 261 | 339 | 417 | 495 |
| Opole | 3836,13 | 5,75 | 115 | 201 | 288 | 374 | 460 | 547 |
| gminy sąsiadujące | 3487,16 | 5,23 | 105 | 183 | 262 | 340 | 418 | 497 |
| województwo opolskie | 3138,19 | 4,71 | 94 | 165 | 235 | 306 | 377 | 447 |
| Rzeszów | 4269,25 | 6,40 | 128 | 224 | 320 | 416 | 512 | 608 |
| gminy sąsiadujące | 3717,63 | 5,58 | 112 | 195 | 279 | 362 | 446 | 530 |
| województwo podkarpackie | 3166,00 | 4,75 | 95 | 166 | 237 | 309 | 380 | 451 |
| Białystok | 4107,25 | 6,16 | 123 | 216 | 308 | 400 | 493 | 585 |
| gminy sąsiadujące | 3804,13 | 5,71 | 114 | 200 | 285 | 371 | 456 | 542 |
| województwo podlaskie | 3501,00 | 5,25 | 105 | 184 | 263 | 341 | 420 | 499 |
| Gdańsk | 5038,00 | 7,56 | 151 | 264 | 378 | 491 | 605 | 718 |
| gminy sąsiadujące | 4747,75 | 7,12 | 142 | 249 | 356 | 463 | 570 | 677 |
| województwo pomorskie | 4457,50 | 6,69 | 134 | 234 | 334 | 435 | 535 | 635 |
| Katowice | 4339,50 | 6,51 | 130 | 228 | 325 | 423 | 521 | 618 |
| gminy sąsiadujące | 3936,88 | 5,91 | 118 | 207 | 295 | 384 | 472 | 561 |
| województwo śląskie | 3534,25 | 5,30 | 106 | 186 | 265 | 345 | 424 | 504 |
| Kielce | 4438,70 | 6,66 | 133 | 233 | 333 | 433 | 533 | 633 |
| gminy sąsiadujące | 3870,30 | 5,81 | 116 | 203 | 290 | 377 | 464 | 552 |
| województwo świętokrzyskie | 3301,91 | 4,95 | 99 | 173 | 248 | 322 | 396 | 471 |
| Olsztyn | 4584,50 | 6,88 | 138 | 241 | 344 | 447 | 550 | 653 |
| gminy sąsiadujące | 4126,50 | 6,19 | 124 | 217 | 309 | 402 | 495 | 588 |
| województwo warmińsko-mazurskie | 3668,50 | 5,50 | 110 | 193 | 275 | 358 | 440 | 523 |
| Poznań | 5293,25 | 7,94 | 159 | 278 | 397 | 516 | 635 | 754 |
| gminy sąsiadujące | 4104,60 | 6,16 | 123 | 215 | 308 | 400 | 493 | 585 |
| województwo wielkopolskie | 3420,50 | 5,13 | 103 | 180 | 257 | 333 | 410 | 487 |
| Szczecin | 4187,50 | 6,28 | 126 | 220 | 314 | 408 | 503 | 597 |
| gminy sąsiadujące | 3888,50 | 5,83 | 117 | 204 | 292 | 379 | 467 | 554 |
| województwo zachodniopomorskie | 3589,50 | 5,38 | 108 | 188 | 269 | 350 | 431 | 512 |

1. **Zasady przyznawania dopłat**

Rozdział 3. projektu ustawy zawiera przepisy regulujące zasady przyznawania dopłat (art. 12-20). Celem wprowadzenia omawianych regulacji jest określenie procedury skutkującej stosowaniem dopłat do czynszu.

Zgodnie z **art. 12** gmina, która zawarła z inwestorem umowę dotyczącą inwestycji mieszkaniowej, przeprowadza nabór wniosków o zawarcie umów najmu mieszkań będących przedmiotem tej inwestycji. O najem mogą ubiegać się wszystkie zainteresowane osoby (oznacza to, że na tym etapie nie jest jeszcze konieczne spełnienie warunków ustawowych obowiązujących beneficjentów dopłat). Są jednak stosowane kryteria pierwszeństwa wynikające z uchwały rady gminy. Gmina dokonuje zatem wyboru kandydatów na najemców w oparciu o określone wcześniej warunki, motywowane lokalną sytuacją mieszkaniową i społeczną oraz posiadające różną wagę w zależności od ich istotności dla efektywnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych na danym terenie wyznaczonej przez rade gminy na podstawie analizy lokalnych problemów (część z kryteriów może mieć charakter bezwzględnie obowiązujący, co oznacza, że osoba zainteresowana najmem musi je spełniać, by wynająć mieszkanie).

Lokalne uwarunkowanie procedury naboru najemców uzasadnia przesądzenie, zgodnie z którym zasady przeprowadzania tego naboru są określane przez radę gminy. Warto zauważyć, że niemożność ustalenia np. terminów organizacji naborów może wynikać po części z katalogu kryteriów pierwszeństwa ustalanych przez rady gmin (uzyskanie niektórych dokumentów/oświadczeń potwierdzających spełnianie kryterium będzie wymagało bowiem więcej czasu niż uzyskanie innych).

Na podstawie oceny wniosków o zawarcie umów najmu, dokonanej w oparciu o ww. kryteria, gmina sporządza listę kandydatów na najemców. Miejsce kandydata wyznacza liczba punktów uzyskanych przez niego w ramach oceny punktowej spełniania kryteriów (kandydaci będą szeregowani w kolejności od największej do najmniejszej liczby uzyskanych punktów).

Niezależnie od powyższego gmina właściwa miejscowo dla inwestycji mieszkaniowej objętej umową
z inwestorem, zgodnie z **art. 13**, występuje do Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) z wnioskiem
o zawarcie umowy w sprawie stosowania dopłat w celu zabezpieczenia środków na dopłaty. Umowa ta stanowi podstawę udzielania w przyszłości przez BGK środków z przeznaczeniem na dopłaty do czynszu. Będzie ona w związku z tym zawierała przede wszystkim zobowiązanie Banku do wypłaty gminie w przyszłości tych środków w ramach rozliczeń comiesięcznych w wysokości odpowiadającej faktycznemu zapotrzebowaniu wynikającemu, co warte podkreślenia, z wniosków o wypłatę dopłat. Wysokości tej nie należy zatem mylić z wysokością wstępnych kwot zapotrzebowania na środki zabezpieczających stosowanie dopłat, wskazanych przez gminę we wniosku o zawarcie umowy. Oparcie się w procedurze zawierania umowy w sprawie stosowania dopłat jedynie na prognozowanym zapotrzebowaniu na środki na dopłaty stanowi jednak konsekwencję terminu zawarcia tej umowy (która z uwagi na interes stron umowy między inwestorem a gminą może być zawarta jeszcze przed rozpoczęciem inwestycji mieszkaniowej) oraz konieczności sprawdzenia przez Bank, czy dopuszczenie danej gminy do systemu nie będzie skutkować przekroczeniem aktualnych limitów kwalifikacji określających możliwości Funduszu Dopłat, co wynika z istoty instrumentu.

Umowa w sprawie stosowania dopłat będzie ponadto regulowała kwestie proceduralne związane
z wypłacaniem środków na dopłaty w relacjach BGK-gmina, w tym obowiązki informacyjne stron
(np. w przypadku rozwiązania umowy między inwestorem a gminą), uprawnienia Banku do dokonywania kontroli prawidłowości wydatkowania środków na dopłaty czy zakres danych zawartych w ewidencji najemców.

Jak wspomniano, warunkiem zawarcia umowy w sprawie stosowania dopłat jest stwierdzenie przez BGK, że wypłata środków przeznaczonych na dopłaty do czynszu najmu mieszkań w wysokości wynikającej ze wstępnych kwot zapotrzebowania wskazanych we wniosku gminy nie spowoduje przekroczenia aktualnych limitów kwalifikacji wynikających z możliwości Funduszu Dopłat w poszczególnych latach stosowania dopłat.

W kontekście omawianej problematyki należy odnieść się również do problemu pozostawienia wniosku gminy bez rozpatrzenia w sytuacji, gdy nabór wniosków o zawarcie umowy najmu został już przeprowadzony przez gminę. W takim przypadku wnioski o zawarcie umowy najmu nie będą procedowane w trybie uregulowanym w projektowanej ustawie. Z uwagi na to, że nie zostały jeszcze zawarte umowy najmu, przedmiotowy przypadek nie ma jednak wpływu na prawo do dopłat (powstające z chwilą zawarcia umowy najmu).

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że pozostawienie wniosku gminy bez rozpoznania nie oznacza wyłączenia inwestycji mieszkaniowej z systemu dopłat. Gmina może bowiem złożyć nowy wniosek w przypadku dostępności limitów kwalifikacji w późniejszym terminie, np. wskutek mniejszego zapotrzebowania na środki niż wynikało to ze wstępnych kwot zapotrzebowania wskazanych we wnioskach innych gmin. Ingerowanie na poziomie ustawy w treść umowy między gminą i inwestorem byłoby w tym kontekście niezasadne również z powodu rynkowego charakteru inwestycji. W ocenie stron kontynuacja realizacji inwestycji może być bowiem opłacalna mimo braku pozytywnie rozpatrzonego wniosku gwarantującego dopłaty. Wyłączenie inwestycji z systemu nie ma wpływu na prawo do dopłat. Do czasu podpisania umowy najmu prawo do dopłat nie powstaje.

Strony umowy w sprawie stosowania dopłat będą mogły dokonywać zmian przedmiotowej umowy, np. w przypadku, gdy w toku realizacji inwestycji zwiększona zostanie liczba lokali objętych możliwością stosowania dopłat. Warunkiem dokonania zmian w umowie w sprawie stosowania dopłat jest jednak nieprzekroczenie aktualnych limitów kwalifikacji w żadnym roku stosowania dopłat.

Zgodnie z **art. 14** po stworzeniu listy najemców gmina przekazuje listę niezwłocznie wynajmującemu wraz z wnioskami kandydatów do zawarcia umów najmu. Wynajmujący lokale związane z możliwością stosowania dopłat zawiera jednak umowy najmu dopiero po zawarciu przez gminę z BGK umowy
w sprawie stosowania dopłat. Jest to motywowane potrzebą zapewnienia kandydatom na najemców wiedzy, że zawarcie umowy najmu gwarantuje im możliwość ubiegania się o dopłaty oraz ich otrzymanie, jeśli gospodarstwo domowe spełnia warunki określone w ustawie. Wynajmujący zawiera umowy najmu z kandydatami wskazanymi na przekazanej przez gminę liście pod warunkiem posiadania przez nich zdolności czynszowej (warunki dotyczące spełniania tego warunku są precyzowane, jak wcześniej wspomniano, w umowie między inwestorem a gminą). Umowy najmu są zawierane w kolejności wynikającej z listy.

Projektodawca odniósł się w tym kontekście również do sytuacji, w której po zbadaniu przez wynajmującego zdolności czynszowej kandydatów wskazanych na liście okaże się, że liczba kandydatów posiadających taką zdolność jest mniejsza niż liczba dostępnych mieszkań (bądź gdy już lista przekazana przez gminę zawierała mniejszą liczbę zainteresowanych niż możliwości wynajmującego). W takim przypadku wynajmujący może zawrzeć umowy najmu nieobsadzonych mieszkań z osobami niewskazanymi na liście przekazanej przez gminę, ale mającymi zdolność czynszową. W takim przypadku kryteria pierwszeństwa nie są już stosowane. Byłoby to nieuzasadnione z uwagi na fakt, że to
m. in. w wyniku ich stosowania lista osób ubiegających się o najem zostanie ograniczona.

Omawiając tematykę naboru organizowanego przez wynajmującego, nie należy zapominać, że inwestycje mieszkaniowe będą realizowane na zasadach rynkowych. Stosowanie kryteriów pierwszeństwa przez gminy gwarantuje kierowanie mieszkań w pierwszej kolejności do osób, które w danym regionie mają największe trudności w samodzielnym zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, umożliwiając realizację społecznych celów projektowanej ustawy. Z uwagi na charakter inwestycji zasadne jest jednak, by po wyczerpaniu tej ścieżki inwestor miał prawo samodzielnie decydować o sposobie naboru najemców. Takie przesądzenie nie ma wpływu na prawo do dopłat, gdyż najemcy wybrani w ten sposób, spełniający warunki ustawowe, będą się mogli ubiegać o dopłaty, nawet w sytuacji, gdy rozwiązana zostanie umowa między inwestorem a gminą.

Podsumowując powyższe omówienie, należy zauważyć, że zgodnie z intencją projektodawcy przepisy projektowanej ustawy zostały skonstruowane w takim sposób, by zapewnić niezbędną elastyczność
w zakresie terminów dokonywania poszczególnych czynności przewidzianych w tej ustawie. W związku z tym możliwe jest np. rozpoczęcie inwestycji (na ryzyko inwestora) jeszcze przed złożeniem wniosku do BGK zabezpieczającego przyszłe dopłaty lub podjęcie jej dopiero po podpisaniu umowy w sprawie stosowania dopłat. Możliwe jest również przeprowadzenie naboru najemców zarówno przed jak i po złożeniu wniosku do BGK.

Zgodnie z **art. 15** dopłaty przysługują na pisemny wniosek najemcy, złożony w urzędzie gminy właściwej ze względu na położenie mieszkania, będącej stroną umowy w sprawie stosowania dopłat. W przypadku gdy najemcą są małżonkowie, wniosek składa jeden z nich (złożenie wniosku jest równoznaczne ze zgodą współmałżonka na ubieganie się o dopłaty z konsekwencją w postaci uruchomienia w przypadku przyznania dopłat okresu ich stosowania wobec obu małżonków).

Do wniosku konieczne jest dołączenie dokumentów pozwalających na ustalenie prawa ubiegającego się do dopłat, obejmujących m. in. kopię umowy najmu mieszkania (z której wynika np. powierzchnia wynajmowanego mieszkania oraz dane współmałżonka będącego współnajemcą), oświadczenie o liczbie osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego najemcy, oświadczenie o wysokości dochodów gospodarstwa za okres podlegający badaniu wskazany w art. 5 ust. 2 (z wyodrębnieniem dochodów poszczególnych jego członków oraz informacji w zakresie dochodów uzyskanych lub utraconych
z uwzględnieniem obowiązku ustalenia, czy uwzględniany dochód jest nadal uzyskiwany), oświadczenia w zakresie ograniczeń majątkowych oraz oświadczenia motywowane szczególnymi przypadkami stosowania dopłat uregulowanymi w projektowanej ustawie (np. wspólnym zamieszkiwaniem z osobą, która była w przeszłości najemcą lokalu, w związku z najmem którego były stosowane dopłaty). Wzory wymienionych dokumentów będą określone w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Ma to zagwarantować poprawność i kompletność danych przekazywanych przez najemców oraz uzyskanie danych (w tym danych osobowych i danych o sytuacji rodzinnej najemcy) niezbędnych z punktu widzenia ewaluacji celów instrumentu, dokonywanej na podstawie art. 24 i 34. Dokumenty i oświadczenia będą składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania. Projektodawca uregulował przy tym sytuację, w której organ właściwy ma uzasadnione wątpliwości co do prawdziwości danych zawartych
w oświadczeniu o dochodach. W takim przypadku wzywa najemcę do przedstawienia zaświadczeń potwierdzających wysokość dochodów poszczególnych osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego, a w przypadku niemożności upewnienia się co do danych w tym trybie, występuje do wskazanych w projektowanej ustawie organów o przedstawienie stosownych informacji. Mechanizmy weryfikacji w tym kontekście nawiązują do rozwiązań przyjętych w zakresie świadczenia udzielanego w ramach programu „Rodzina 500+”.

**Art. 16** reguluje materię trybu przyznawania dopłat w drodze decyzji administracyjnej. Wydaje ją wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce położenia mieszkania w terminie miesiąca od dnia wpływu wniosku o dopłaty do organu. Decyzja dotyczy dziewięcioletniego okresu stosowania dopłat. W przypadku wcześniejszego rozwiązania umowy najmu ulega wygaśnięciu.

Niezależnie od powyższego charakter dopłat i przyjęte w projektowanej ustawie rozwiązania będą wymagały od wynajmującego, w zależności od czynności podejmowanych przez organ właściwy, dokonywania korekt w wysokości czynszu uiszczanego bezpośrednio przez najemcę. Z tego względu w projekcie zawarto przepisy nakładające na organ właściwy obowiązek informowania wynajmującego
o wszystkich czynnościach wpływających na wysokość opłaty w związku ze stosowaniem dopłat. Dokonywana przez wynajmującego korekta, w zależności od przypadku, będzie mogła polegać na pomniejszeniu wysokości miesięcznego czynszu uiszczanego bezpośrednio przez najemcę o wartość dopłaty
(w przypadku stosowania dopłat wobec najemcy), powrotu do pełnej wysokości czynszu uiszczanego bezpośrednio przez najemcę (w przypadku pozbawienia go dopłat), zmianie wartości pomniejszenia ww. czynszu (w sytuacji zmiany wysokości dopłaty np. z powodu zwiększenia liczby członków gospodarstwa).

W kontekście trybu przyznawania dopłat należy uzupełnić, że projektodawca uregulował również sytuację, w której stwierdzone zostanie, że dopłaty przyznano na podstawie fałszywych oświadczeń lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia organu w błąd przez najemcę. W omawianym przypadku przyjęto rozwiązane sprawdzone w ramach procedury przyznawania dodatku mieszkaniowego. W takiej sytuacji najemca będzie zobowiązany do zwrotu nienależnie pobranych dopłat wraz z odsetkami ustawowymi na wezwanie organu. Zwrócone dopłaty stanowią przychód Funduszu Dopłat.

**Art. 17** wprowadza obowiązek dokonywania co 3 lata weryfikacji dochodów gospodarstwa domowego najemcy uzyskującego dopłaty (wybór trzyletniego okresu pomiędzy kolejnymi weryfikacjami jest motywowany potrzebą zapewnienia stabilności użytkowania mieszkań i poczucia bezpieczeństwa najemców w zakresie ponoszenia obciążeń z tytułu umowy najmu, szczególnie istotnego w kontekście osób należących do grupy docelowej instrumentu, np. ludzi młodych). Taką weryfikację przeprowadza organ właściwy na podstawie oświadczenia o wysokości dochodów gospodarstwa domowego najemcy za rok kalendarzowy wskazany w projektowanej ustawie, uzależniony od miesiąca składania oświadczenia,
z wyodrębnieniem dochodów poszczególnych członków gospodarstwa domowego i informacji w zakresie dochodów utraconych lub uzyskanych (pozwalających na ustalenie, czy uwzględniany dochód jest nadal uzyskiwany), oraz oświadczenia o liczbie osób wchodzących w skład tego gospodarstwa, złożonych przez najemcę (pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań) nie wcześniej niż w terminie 2 miesięcy, ale nie później niż w terminie miesiąca przed upływem każdego kolejnego trzyletniego okresu stosowania dopłat (tj. przed upływem 3 i 6 lat od daty dokonania pierwszej wpłaty dopłaty na rachunek wynajmującego). W przypadku małżonków będących współnajemcami mieszkania oświadczenia składa osoba, która wcześniej złożyła wniosek o dopłaty. Projektodawca wprowadza przy tym sankcję za niezłożenie oświadczeń w terminie, która polega na wstrzymaniu dopłat (o tym fakcie informowany jest również wynajmujący). Organ właściwy dokonuje jednak tego dopiero po bezskutecznym upływie terminu na złożenie przez najemcę oświadczeń po wezwaniu organu.

W toku weryfikacji organ sprawdza, czy średni miesięczny dochód gospodarstwa domowego za rok kalendarzowy podlegający analizie mieści się w limicie dochodowym dla beneficjentów dopłat (należy przy tym podkreślić, że do dochodu nie wlicza się dopłat; jednocześnie przy weryfikacji dochodów weryfikowana jest podstawa dotycząca powierzchni normatywnej, która w przeciwieństwie do wskaźnika przeliczeniowego odpowiadającego dacie wniosku o dopłaty i współczynnika dopłaty jest uzależniona od liczby osób w gospodarstwie domowym; zmiana tej liczby, co do zasady, wpływa zatem na wysokość dopłaty, z zastrzeżeniem ograniczeń związanych z przekroczeniem przez powierzchnię normatywną powierzchni użytkowej mieszkania). W przypadku powzięcia uzasadnionych wątpliwości co do prawdziwości danych zawartych w oświadczeniu o dochodach organ wzywa najemcę do przedstawienia zaświadczeń potwierdzających wysokość dochodów poszczególnych osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego. W przypadku niemożności dopełnienia przez najemcę obowiązku z przyczyn od niego niezależnych lub utrzymywania się uzasadnionych wątpliwości organ dodatkowo weryfikuje informacje, występując do wskazanych w projektowanej ustawie organów o przedstawienie stosownych danych.

Jeżeli organ stwierdzi, że gospodarstwo domowe najemcy spełnia warunki dochodowe, informuje
o tym najemcę i wynajmującego. Wyjątkiem jest sytuacja zmiany liczby osób w gospodarstwie domowym wpływająca na wartość podstawy do obliczenia wysokości dopłaty. W takim przypadku zmieniana jest decyzja w sprawie dopłat poprzez uwzględnienie zmiany w podstawie obliczenia dopłaty w zakresie powierzchni normatywnej. Jeżeli natomiast gospodarstwo domowe nie spełnia warunku dochodowego, organ wydaje decyzję w sprawie pozbawienia prawa do dopłat.

Odnosząc się w kontekście weryfikacji spełnienia warunku dochodowego do rezygnacji z bieżącego monitorowania sytuacji finansowej gospodarstwa domowego, należy podkreślić, że proponowane rozwiązania zostały zaprojektowane w taki sposób, by zapewnić najemcy jak największą stabilność
w utrzymaniu mieszkania w okresie stosowania dopłat, a tym samym umożliwić mu ustabilizowanie sytuacji finansowej gospodarstwa domowego. Z tego względu decyzja w sprawie dopłat wydawana będzie na maksymalny możliwy okres stosowania dopłat wobec danej osoby. W ocenie projektodawcy najemca powinien mieć pewność, że decydując się na najem lokalu objętego możliwością stosowania dopłat, będzie uzyskiwał dopłaty w określonej i z góry przewidzianej wysokości przez cały okres, na jaki wydana została decyzja. Z tego względu niezasadne wydaje się rozwiązanie polegające na bieżącym monitorowaniu sytuacji dochodowej gospodarstwa domowego. Może bowiem prowadzić do sytuacji, w której stosowanie dopłat będzie uzależnione od przejściowych wahań w strukturze dochodowej beneficjentów, przyczyniając się również do zwiększenia pracochłonności organów wydających decyzje.

Ewentualnej aktualizacji podstawy wysokości dopłaty służy właśnie przeprowadzana co 3 lata weryfikacja, a także weryfikacja na wniosek, dokonywana w przypadku wskazanej w projektowanej ustawie zmiany liczby członków gospodarstwa domowego. Należy jeszcze raz podkreślić, że pomoc w ramach programu ma mieć charakter przejściowy, pozwalający na ustabilizowanie w ciągu kilku lat sytuacji życiowej i zawodowej. Takie rozwiązanie gwarantuje przy tym większą stabilność w zakresie wynajmu inwestorom decydującym się na podjęcie ryzyka budowy i zarządzania budynkiem mieszkalnym, co wpływa pozytywnie na realizację proinwestycyjnego celu regulacji.

Zgodnie z **art. 18** organ dokonuje weryfikacji dochodów (i *de facto* także podstawy obliczenia wysokości dopłaty w zakresie powierzchni normatywnej) również na wniosek najemcy (w przypadku małżonków jako najemców osoby, która wcześniej złożyła wniosek o dopłaty) złożony w przypadku zmiany liczby osób wchodzących w skład gospodarstwa w związku z urodzeniem lub przysposobieniem dziecka lub dzieci. Jest to rozwiązanie o charakterze prorodzinnym, wprowadzające szczególne warunki dla osób, które zdecydowały się na powiększenie rodziny. Zmiana liczby członków gospodarstwa domowego może bowiem spowodować zwiększenie powierzchni przyjmowanej do obliczenia wysokości dopłaty, a tym samym zwiększenie wysokości samej dopłaty. Taki wniosek nie może być jednak złożony wcześniej niż po upływie 12 miesięcy od dnia złożenia poprzedniego wniosku o dokonanie weryfikacji lub wniosku o dopłaty.

W **art. 19** uregulowano obowiązek zwrotu przez najemcę dopłat w przypadku niespełnienia przez niego lub innego członka gospodarstwa domowego warunku wynikającego z ograniczeń majątkowych.
W takim przypadku najemca zobowiązany jest poinformować w formie pisemnej organ właściwy o dokonaniu czynności prawnej skutkującej niespełnianiem warunku w terminie 30 dni od dnia dokonania tej czynności. Skutkuje to wydaniem decyzji w sprawie pozbawienia prawa do dopłat. Jeżeli najemca nie dopełni tego obowiązku w terminie, zobowiązany jest do niezwłocznego zwrotu na rachunek gminy dopłat wraz z odsetkami ustawowymi, uzyskanych w okresie od dnia dokonania czynności do dnia,
w którym decyzja w sprawie zwrotu dopłat stała się wykonalna (obowiązek zwrotu nałożono na najemcę, ponieważ to on *de facto* korzysta z preferencji wynikającej z instrumentu, tj. płaci czynsz
w wysokości niższej niż rynkowa).

**Art. 20** reguluje warunki stosowania dopłat w przypadku śmierci najemcy uzyskującego dopłaty.
W ocenie projektodawcy istotne jest w takim przypadku zagwarantowanie, by osoby zamieszkujące wspólnie z najemcą do chwili jego śmierci nie utraciły w tak trudnym życiowo momencie możliwości utrzymania mieszkania ze wsparciem w postaci dopłat. W związku z powyższym w projekcie przesądzono, że o dopłaty może się wówczas ubiegać osoba, która wstąpiła w stosunek najmu mieszkania
(w przypadku kilku uprawnionych wprowadzono warunek, że pozostałe osoby zrezygnują z najmu tego mieszkania). W sytuacji braku osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu, o dopłaty może natomiast ubiegać się osoba, która zawarła umowę najmu tego mieszkania, a zamieszkiwała ze zmarłym najemcą do chwili jego śmierci (pomiędzy umową najmu zawartą przez zmarłego najemcę
a umową najmu zawartą przez tę osobę nie może być zawarta żadna inna umowa najmu tego mieszkania). Warto podkreślić, że w drugim omawianym przypadku o dopłaty można ubiegać się mimo, że *de facto* niespełniony zostanie warunek pierwszego zasiedlenia.

W każdym z przypadków sytuacji powstałej po śmierci najemcy, regulowanej przedmiotowymi przepisami, okres dopłat stosowanych wobec kolejnej osoby ubiegającej się o dopłaty w związku z najmem mieszkania używanego wcześniej przez zmarłego najemcę pomniejsza się o liczbę miesięcy stosowania dopłat wobec zmarłego najemcy (przy uwzględnieniu ewentualnych konsekwencji wynikających
z art. 10 ust. 3 i 4 projektu).

1. **Zasady wypłacania dopłat**

W rozdziale 4. projektu ustawy zawarto przepisy regulujące zasady wypłacania dopłat (art. 21-26). Ich celem jest umożliwienie efektywnego i zgodnego z zasadami celowego i oszczędnego dokonywania wydatków stosowania dopłat do czynszu.

W myśl **art. 21** środki przeznaczone na dopłaty są wypłacane ze środków Funduszu Dopłat, obsługiwanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego, na wniosek gminy. Z uwagi na doświadczenie BGK nabyte w związku z realizacją innych instrumentów wsparcia mieszkalnictwa za pośrednictwem Funduszu Dopłat, skutkujące choćby wypracowaniem skutecznych procedur, przesądzenie to pozytywnie wpłynie na efektywność działań w zakresie wypłacania dopłat.

Gmina składa do BGK wniosek o wypłatę dopłat co miesiąc. Wynika to z charakteru wsparcia oraz dopuszczenia możliwości składania przez najemcę wniosku o dopłaty w dowolnie wybranym terminie,
w którym spełnia on warunki przewidziane dla beneficjentów dopłat, skutkującej zróżnicowaniem zapotrzebowania w zależności od miesiąca złożenia wniosku o wypłatę dopłat. Wspomniany wniosek obejmuje:

* wskazanie osób wchodzących w skład gospodarstw domowych poszczególnych najemców, wobec których mają być stosowane dopłaty;
* informację o powierzchni użytkowej poszczególnych mieszkań (umożliwiającą weryfikację prawidłowości ustalenia podstawy obliczenia miesięcznej wysokości dopłaty do czynszu, przysługującej poszczególnym najemcom);
* informację o wysokości dopłaty należnej poszczególnym najemcom;
* informację o prognozowanej wysokości dopłat należnych poszczególnym najemcom do końca okresu wypłaty dopłat, przy założeniu, że podstawa obliczenia wysokości dopłat jest taka sama jak w miesiącu składania wniosku (jest to istotne z punktu widzenia ustalania wielkości limitów środków przeznaczonych na dopłaty w poszczególnych latach).

Po weryfikacji poprawności wniosku o wypłatę dopłat oraz prawa najemców do dopłat (z uwzględnieniem danych zawartych w prowadzonej przez BGK ewidencji najemców) Bank wypłaca gminie łączną kwotę środków przeznaczonych na dopłaty wynikające z wniosku. Gmina wpłaca natomiast otrzymane środki bezpośrednio na rachunek wynajmującego jako dopłaty do czynszów najemców objętych systemem dopłat. Projektodawca zrezygnował zatem w tym względzie z przekazywania środków na dopłaty najemcom. Jest to motywowane potrzebą uproszczenia systemu i maksymalnego skrócenia okresu między złożeniem wniosku o wypłatę dopłat a przekazaniem dopłat na rachunek wynajmującego.

**Art. 22** wprowadza obowiązek prowadzenia przez BGK ewidencji najemców, wzorowanej na ewidencjach prowadzonych w zakresie innych instrumentów wsparcia mieszkalnictwa. Zakres tej ewidencji określi umowa w sprawie stosowania dopłat, musi on jednak uwzględniać wysokość i okres stosowania dopłat wobec poszczególnych najemców (w przypadku gdy najemcami mieszkania są małżonkowie, ewidencja będzie zatem obejmowała dane dotyczące obu małżonków). Prowadzona ewidencja ułatwi weryfikację i kontrolowanie prawa do dopłat (warunek jednorazowej możliwości uzyskiwania dopłat przez 9 lat) i ich wysokości, w szczególności w kontekście możliwości podzielenia okresu stosowania dopłat, stosowania dopłat w przypadku, gdy w skład gospodarstwa domowego wchodzi osoba wynajmująca w przeszłości mieszkanie, w związku z najmem którego były stosowane dopłaty, czy daty powstania obowiązku poddania się weryfikacji w zakresie spełniania przez gospodarstwo domowe warunku dochodowego.

W celu ułatwienia najemcom dostępu do systemu dopłat oraz obliczania miesięcznej wysokości dopłaty, zgodnie z **art. 23**, BGK publikuje na swojej stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej informacje o wysokościach średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m2 powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych obowiązujących w kwartale kalendarzowym oraz comiesięcznie aktualizowaną listę gmin, z którymi zawarł umowę w sprawie stosowania dopłat.

**Art. 24** określa obowiązki Banku w zakresie sprawozdawczości, umożliwiające ocenę efektywności realizacji instrumentu. Zgodnie z tym artykułem Bank jest zobowiązany informować w okresach kwartalnych Prezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, ministra właściwego do spraw rodziny oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych o finansowym wsparciu udzielonym na podstawie ustawy (zakres tej informacji określi umowa zawarta między BGK a ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa; umożliwi ona większą elastyczność w działaniu i ułatwi dokonywanie szybkich zmian związanych np. z pojawieniem się zapotrzebowania na określony w związku z celami instrumentu rodzaj danych).

Mając na względzie potrzebę maksymalnego odciążenia gmin w realizacji instrumentu w ramach zadania własnego, w **art. 25** dopuszczono możliwość powierzenia przez gminę zawarcia umowy z inwestorem oraz przeprowadzenia naboru najemców spółce gminnej. Nie dotyczy to jednak przypadku, w którym w roli inwestora występuje spółka gminna. Takie przesądzenie ma na celu wyeliminowanie sytuacji w której spółka gminna zawierałaby umowę określającą warunki inwestycji mieszkaniowej sama ze sobą (tj. działałaby zarówno jako inwestor jak i podmiot wykonujący powierzone przez gminę zadanie w kontekście tej samej inwestycji).

Kolejny artykuł, wspólny dla uregulowań zawartych we wcześniejszych przepisach projektu ustawy, rozwiązuje problemy związany z funkcjonowaniem kilku podmiotów w ramach jednego określonego
w ustawie statusu. Ma zatem na celu wyeliminowanie problemów w praktycznej realizacji instrumentu oraz trudności interpretacyjnych wynikających z przyjętych sformułowań. W myśl **art. 26** status wynajmującego został przypisany (w odpowiedzi na sytuacje mogące zdarzyć się w praktyce stosowania projektowanej ustawy) nie tylko inwestorowi, ale również podmiotowi, który w ramach prowadzonej działalności gospodarczej nabył mieszkanie od inwestora z przeznaczeniem na wynajem, albo podmiotowi, który w ramach takiej działalności, na podstawie umowy w sprawie wynajmu mieszkań, zawartej z inwestorem, wynajmuje mieszkanie najemcy. Przykładem może być działalność spółki BGK Nieruchomości S.A., wykonującej czynności zarządzania aktywami (w tym przypadku budynkami mieszkalnymi) na rzecz formalnego właściciela tych zasobów – funduszu inwestycyjnego.

W kontekście ograniczenia w powyższych przypadkach katalogu podmiotów do tych prowadzących działalność gospodarczą należy zauważyć, że w program dopłat będą się angażowali, co do zasady, inwestorzy, którzy upatrują opłacalności realizacji inwestycji mieszkaniowych w związku z możliwością stosowania wobec mieszkań objętych tą inwestycją dopłat do czynszu. Determinuje to fakt, że tylko lokale gospodarowane na zasadach określonych w ustawie będą lokalami ujętymi w systemie dopłat. Inwestor będzie realizował inwestycję mieszkaniową na zasadach rynkowych, będzie miał zatem prawo do zarządzania lokalami na zasadach rynkowych. Jeżeli zdecyduje się włączyć je do systemu dopłat, będzie jednak musiał przestrzegać warunków ustawowych, dotyczących np. gospodarowania nimi jedynie na rzecz podmiotów wskazanych w ustawie, tj. podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Taka sytuacja nie będzie wpływać na najemcę lokalu objętego dopłatami, ponieważ lokal ten będzie spełniał *de facto* warunki skutkujące objęciem prawem do dopłat.

1. **Zmiany w przepisach obowiązujących**

W konsekwencji przyjętych w projekcie ustawy rozwiązań prawnych rozdział 5. obejmuje zmiany niezbędne do wprowadzenia w innych ustawach mających zastosowanie w kontekście stosowania dopłat do czynszu (art. 27-30).

Co do zasady, intencją projektodawcy jest to, by dopłata w swoim charakterze traktowana była podobnie jak świadczenie udzielane w ramach programu „Rodzina 500+”. Takie podejście uzasadnia również fakt, że dopłata będzie wsparciem przekazywanym na rachunek wynajmującego, a nie najemcy. Będzie zatem rozliczana w ramach relacji BGK – gmina – wynajmujący(inwestor). W związku z powyższym oraz zróżnicowanym w ramach systemu prawnego podejściem do pojęcia dochodu zachodzi uzasadniona potrzeba dokonania zmian w innych aktach normatywnych w sposób zapewniający zrównoważenie interesów wszystkich uczestników systemu dopłat, z poszanowaniem celów wynikających z Narodowego Programu Mieszkaniowego i innych instrumentów wsparcia ludności. **Art. 27** wprowadza
w związku z powyższym zwolnienie dopłaty z podatku dochodowego, natomiast **art. 29** reguluje podejście do dopłat w kontekście ustalania prawa do dodatku mieszkaniowego.

Mając na względzie zawarty w projektowanej ustawie obowiązek uzyskiwania przez organ właściwy informacji od organów podatkowych w przypadku zaistnienia wątpliwości co do prawdziwości oświadczenia dochodowego składanego przez najemcę, w **art. 28** projektu ustawy zawarto zmianę w przepisach podatkowych umożliwiającą podejmowanie takich czynności.

W myśl rozwiązań przyjętych w projektowanej ustawie, zakładających realizację systemu dopłat do czynszu z wykorzystaniem Funduszu Dopłat, w **art. 30** wskazano natomiast dodatkowe źródło środków Funduszu oraz przeznaczenie środków Funduszu na dopłaty.

1. **Przepisy dostosowujące i końcowe**

Głównym przedmiotem rozdziału 6. jest określenie rozwiązań zapewniających realizację programu dopłat w ramach zakładanej skali finansowania z budżetu państwa, w szczególności – zgodnie z *ustawą
z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) – wprowadzenie reguły wydatkowej i mechanizmu korygującego (**art. 31-33**). Ważnym założeniem proponowanych przepisów jest ponadto wskazanie, że Fundusz Dopłat, z którego środków będzie finansowany program dopłat do czynszu, może być w tym celu zasilany nie tylko z budżetu państwa, ale również z innych źródeł,
w szczególności przychodów z obrotu gruntami gospodarowanymi przez Krajowy Zasób
Nieruchomości.

Zgodnie z przyjętymi zasadami realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego skala środków budżetu państwa przeznaczana bezpośrednio na finansowanie nowych programów wsparcia gospodarstw domowych w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych powinna w najbliższych latach korespondować ze skalą wygaszanych wydatków budżetu związanych z kończonymi programami RnS i MdM. Odzwierciedla to przyjęte w projekcie założenie utrzymania rzeczywistego poziomu wydatków budżetowych na finansowanie programu na poziomie limitów wynoszących ok. 200 mln zł w 2019 r. do
ok. 1,2 mld począwszy od 2026 r. W projekcie ustawy realizacji tego założenia przyporządkowane zostały monitorowane na bieżąco, zarządzane przez BGK, coroczne limity kwalifikacji, określone
w **art. 31** projektu ustawy. Nieprzekraczanie limitów kwalifikacji, wskazanych w art. 31 ust. 1, będzie warunkiem zawierania nowych umów w sprawie stosowania dopłat pomiędzy BGK a gminami. W praktyce oznacza to, że kwoty limitu kwalifikacji będą na bieżąco limitowały nowe inwestycje – jeśli będzie zachodziła sytuacja zagrażająca ich przekroczeniem, umowa w sprawie stosowania dopłat z daną gminą nie będzie podpisana. Wstrzymane też zostanie zawieranie kolejnych nowych umów dotyczących obejmowania programem nowych inwestycji mieszkaniowych.

Jednocześnie uwzględniono w projekcie założenie, zgodnie z którym nowy program – po zabezpieczeniu środków na dopłaty w ramach mieszkań powstających w efekcie nowych inwestycji mieszkaniowych (w ramach limitów kwalifikacji) – powinien być jednocześnie elastyczny, reagując na zmiany warunków dochodowych beneficjentów (czemu służy uwzględnianie korekt powodowanych przez dochody utracone lub uzyskane) i zmiany ich warunków rodzinnych (zmiana liczby osób w gospodarstwie domowym) jako dwóch czynników kluczowych przy ustalaniu prawa do dopłat i wysokości świadczenia.

Tak rozumiana elastyczność wymaga zabezpieczenia wyższych środków na wypadek zwiększenia się wydatków na dopłaty w okresie 9 lat pobierania świadczenia, jak również zabezpieczenia środków dla tych, którzy nie pobierają świadczenia obecnie, zamieszkując mieszkania wybudowane w ramach inwestycji, ale w przyszłości w efekcie pogorszenia sytuacji (np. śmierć żywiciela rodziny etc.) mogą wejść do systemu wsparcia. Zabezpieczeniu ww. środków służy określenie w **art. 32** projektu ustawy maksymalnego limitu wydatków budżetu państwa na dopłaty na poziomie wyższym niż przyjęte w art. 31 limity kwalifikacji. Przyjęcie kwot maksymalnego limitu wydatków budżetu państwa w okresie 10 lat na takim poziomie służy ustawowemu zagwarantowaniu stuprocentowej pewności wsparcia dla stron zaangażowanych w program (beneficjenta, inwestora, gminy). W projektowanej ustawie wprowadzona została przy tym zasada, zgodnie z którą nawet w przypadku zmaterializowania się ryzyka wyższych wydatków niż limity wynikające z art. 31 na etapie pobierania dopłat przez osoby fizyczne
w pierwszej kolejności na obsługę programu winny być przeznaczane środki pochodzące ze sprzedaży gruntów gospodarowanych przez KZN (art. 32 ust. 2).

Zabezpieczenie w projekcie takich ram finansowania, które w praktyce realizacji programu będą bardzo ograniczały ryzyko wystąpienia, w całym okresie jego realizacji, sytuacji braku środków na dopłaty, nie zwolniło projektodawcy od konieczności określenia przepisów ustawy w sposób odpowiadający wszystkim wymaganiom wynikającym z *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, jakie wiążą się z określeniem mechanizmu korygującego. Przyjęto rozwiązanie, że w przypadku wystąpienia dużego prawdopodobieństwa ryzyka przekroczenia rocznego limitu wydatków Funduszu Dopłat na finansowanie dopłat do czynszów (90% planowanych wydatków w danym roku) nowe wnioski o dopłaty nie będą przyjmowane, a już uzyskujący świadczenie nie będą mieli prawa do zwiększenia jego kwoty (w praktyce przypadek zwiększenia liczby osób w gospodarstwie domowym). Należy ponownie podkreślić, mając na względzie kwalifikację do finansowania inwestycji w ramach limitów wynikających
z art. 31, że ryzyko ograniczania świadczeń będzie bardzo małe. Projektodawca wyszedł bowiem z założenia, że zagwarantowanie pewności uzyskiwania dopłat do czynszów w całym okresie pobierania tego świadczenia jest w projektowanym programie wsparcia sprawą kluczową.

W **art. 34** przewidziano natomiast ewaluację instrumentu. Zgodnie z tym przepisem minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, w terminie do dnia 31 marca 2025 r., przedstawi Radzie Ministrów informację o realizacji celów ustawy wraz z oceną realizacji i rekomendacjami w zakresie kontynuacji rozwiązań określonych w ustawie.

Przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. (**art. 35**). Wyjątkiem od tej zasady są przepisy regulujące materię umowy między gminą a inwestorem, umowy w sprawie stosowania dopłat oraz uchwały w sprawie kryteriów oceny wniosków o zawarcie umowy najmu, które z uwagi na swój przygotowawczy względem trybu udzielania dopłat charakter wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy.

**Przedkładany projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.**

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

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych i w związku z tym nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r.
w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych* (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597).

Zgodnie z przepisami *ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa* (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji.