

Warszawa, 23 listopada 2020 r.

dr Alina Muzioł-Węclawowicz
specjalistka z zakresu gospodarki i polityki mieszkaniowej

Panie i Panowie Senatorzy,
Członkowie:
Senackiej Komisji Infrastruktury
Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji
Państwowej

Szanowni Państwo,

pozwalam sobie przedstawić Państwu opinię w sprawie wybranych zmian w ustawie z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, przekazanej do Senatu, z prośbą o rozważenie uwzględnienia moich uwag w pracach Senatu nad ww. ustawą. Swoje uwagi kieruję w porozumieniu z częścią gmin i towarzystw budownictwa społecznego.

Spośród racjonalnych działań publicznych za szczególnie potrzebne, odpowiadające na wyzwania wynikające z ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej w kraju i zarazem służące poprawie funkcjonowania społeczeństwa w warunkach pandemii COVID-19, należy uznać rozwój społecznego sektora czynszowego – sektora dostarczającego mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach, dostępnych dla słabiej uposażonych grup społecznych, w szczególności dla ludzi młodych. Problemy polskiego mieszkalnictwa: deficyt mieszkań, w szczególności deficyt mieszkań o umiarkowanych czynszach, przeludnienie, zły stan techniczny i braki w wyposażeniu infrastrukturalnym znacznej części zasobów¹ drastycznie ograniczają możliwości godnego funkcjonowania mieszkańców w dobie pandemii. Nie chodzi tu o komfort wiązany z warunkami uznawanymi za standardowe w XXI w. w Europie, ale o trudności w codziennym funkcjonowaniu rodzin w mieszkaniach przeludnionych (wg Eurostatu w Polsce w takich mieszkaniach zamieszkiwało w 2018 r. 39,2% ludności), mieszkaniach pozbawionych podstawowych urządzeń sieciowych, nie remontowanych i nie modernizowanych od dziesięcioleci. Również o sytuację osób i rodzin, przede wszystkim młodych, które nie mają dostępu do samodzielnego mieszkania, za które mogliby wносить opłaty nie rujnujące ich budżetów domowych.

Znaczna część modyfikacji dotychczasowych przepisów ustaw zawarta w treści ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, zwaną

¹ Por. min. diagnoza sytuacji mieszkaniowej w obowiązującym rządowym programie Polityki mieszkaniowej Narodowy Program Mieszkaniowy (uchwała nr 115/2016 RM z dnia 27 września 2016 r.), diagnoza sytuacji mieszkaniowej zawarta w poprzednim rządowym programie polityki mieszkaniowej – Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania budownictwa mieszkaniowego do roku 2020 z 2010 r., raport Obserwatorium Polityki Miejskiej „Mieszkalnictwo społeczne” (2018), raport Ministerstwa Rozwoju „Stan mieszkalnictwa w Polsce” (2020).

dalej „przedmiotową ustawą”, odnoszących się do mieszkalnictwa społecznego, zasługuje na pozytywną opinię jako propozycja zmian idących w dobrym kierunku. Chodzi przede wszystkim o zwiększenie finansowego udziału państwa (budżetu centralnego poprzez Fundusz Doptat w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz Krajowego Zasobu Nieruchomości) w tworzeniu nowych zasobów czynszowych (komunalnych i w zasobach towarzystw budownictwa społecznego) oraz modernizacji istniejących zasobów, głównie komunalnych.

Spośród niewłaściwych rozstrzygnięć zawartych w przedmiotowej ustawie, w zakresie zmian zapisów ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego zwraca uwagę:

a) Prywatyzacja mieszkań w zasobach mieszkaniowych towarzystw budownictwa społecznego (TBS)

Zmiany przepisów otwierających drogę do prywatyzacji zasobów mieszkań czynszowych towarzystw budownictwa społecznego są niezasadne. Po raz kolejny podejmowane są próby ułatwienia wybranym grupom użytkowników mieszkań w zasobach publicznych drogi do własności mieszkaniowej w zasobach współfinansowanych ze środków publicznych, w sytuacji, gdy nie jest zaspokojony popyt na te mieszkania.

Sprzeciw wobec prywatyzacji mieszkań w zasobach TBS wynika z kilku fundamentalnych przesłanek:

1) Utrzymywanie się deficytu mieszkań w kraju

Ministerstwo Rozwoju (obecnie: Rozwoju, Pracy i Technologii) szacowało deficyt mieszkań na koniec 2019 r. na 641 tys. mieszkań. Według GUS na najem mieszkań komunalnych oczekiwało na koniec 2019 r. 150,6 tys. gospodarstw domowych². Statystyka publiczna nie dostarcza danych o niezaspokojonym zapotrzebowaniu na mieszkania czynszowe w formule TBS. Nie są znane przypadki pustostanów w zasobie ok. 105 tys. mieszkań towarzystw budownictwa społecznego zlokalizowanych w 235 miastach i kilku wsiach, ani też braku chętnych do najmu nowo budowanych mieszkań.

Mimo dynamicznego wzrostu liczby mieszkań oddawanych do użytku, dostępność mieszkań dla osób o niższych dochodach nie poprawia się. W 2019 r. oddano do użytku jedynie 1 838 mieszkań komunalnych i 2 467 mieszkań w zasobach TBS, co stanowiło łącznie 2,1% ogółu mieszkań oddanych do użytku.

Problem braku dostępności mieszkań dotyczy przede wszystkim osób i rodzin o niskich dochodach, w tym ludzi młodych, wchodzących na rynek pracy, często zmuszonych do współzamieszkiwania z rodzicami. Udział osób młodych – w wieku 25-34 lata – które mieszkają wspólnie z rodzicami wynosi w Polsce 45,1% (przy średniej dla UE na poziomie 28,6%)³.

2) Sprzeczność z celami Narodowego Programu Mieszkaniowego (NPM)

Do głównych celów NPM należą: „zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych” (cel 1) oraz

² Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2019 r., GUS, Analizy statystyczne, Warszawa, 2020.

³ Źródło: EUROSTAT.

„zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (cel 2).

Jakakolwiek prywatyzacja zasobów publicznych ogranicza dostępność mieszkań o niskim (mieszkania komunalne) i umiarkowanym (zasoby TBS) czynszu. Miasta prowadzące aktywną politykę mieszkaniową odchodzą od prywatyzacji mieszkań komunalnych, odstępują też od sprzedaży z bonifikatą. TBS, na mocy nowelizacji ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego z 2011 r. mają możliwość akceptacji – na określonych warunkach – wniosków o wykup mieszkań przez najemców w odniesieniu do puli zasobów finansowanych na podstawie wniosków kredytowych złożonych w BGK do 30 września 2009 r. Jednak ani towarzystwa, ani gminy będące ich właścicielami nie są zainteresowane prywatyzacją ze względów ekonomicznych. Również niewielu najemców wnioskuje o wykup mieszkania z uwagi na warunek zakupu za cenę rynkową. W praktyce ta formuła prywatyzacji nie działa w odniesieniu do obecnych zasobów TBS.

We wszystkich społeczeństwach funkcjonują grupy osób nie mogących zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na zasadach rynkowych. Ocenia się, że w Polsce szanse na najem mieszkania komunalnego mają osoby/rodziny, których dochody na głowę w gospodarstwie domowym mieszczą się w I i częściowo w II centylnu dochodowym. Zdolnością kredytową dysponują osoby o dochodach w granicach powyżej VII centyla. Około 60% społeczeństwa znajduje się w luce dochodowej, nie pozwalającej ani na najem mieszkań komunalnych ani na zaspokojenie potrzeb na rynku mieszkaniowym. Jedyną dostępną ofertę mogą otrzymać od TBS budujących mieszkania współfinansowane preferencyjne ze środków publicznych. Jeszcze przed pandemią COVID-19 eksperci wskazywali, że w rozwiniętych krajach Europy rośnie liczba osób młodych, nie mogących zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, co najmniej w pierwszych latach pracy, na zasadach rynkowych z uwagi np. na niskie płace, wysokie ceny mieszkań w największych miastach. Równocześnie zauważa się, że ludzie młodzi nie są tak silnie, jak osoby starsze, przywiązani do własności mieszkaniowej.

3) Ryzyko strat finansowych TBS

Prywatyzacja mieszkań w zasobach TBS powoduje ryzyko utraty zarządu nieruchomością przez TBS. Wprawdzie obecne zapisy dają TBS prawo zarządzania nieruchomością jak zarząd powierzony, ale większość właścicieli, w miarę postępu prywatyzacji, może podjąć inną decyzję o zarządzie nieruchomością. Natomiast nowo proponowane rozwiązanie prywatyzacyjne w trybie Rozdziału 4aa, Oddział 4 - Umowa najmu instytucjonalnego z dojściem do własności, uwzględnia rozliczenie partycypacji w formie prawa do wykupu mieszkania. Mogliby z niego skorzystać wyłącznie najemcy wnoszący wysoką partycypację (co najmniej 20% lub 25% kosztów budowy), w oparciu o umowę najmu instytucjonalnego po spłacie kredytu przez TBS. Rozwiązanie ujęte w Rozdziale 4aa, Oddział 4 przedmiotowej ustawy powoduje ryzyko strat finansowych TBS z następujących powodów:

- w przypadku zmiany umowy najmu na umowę najmu instytucjonalnego z dojściem do własności cenę lokalu mieszkalnego, stosownie do zapisu ust. 2 art. 33dl, cenę zakupu lokalu stanowi jego wartość rynkowa, jednak nie wyższa niż obliczona według podanego wzoru, co oznacza w praktyce, że będzie ona preferencyjna dla kupującego, szacuje się, że o około 20% niższa od ceny rynkowej,
- samo rozliczenie partycypacji w cenie zakupu mieszkania spowoduje zmniejszenie środków TBS o ok. 20 – 30% ceny mieszkania, przez co spółka będzie miała mniejsze możliwości

inwestowania w nowe zasoby lub remonty; taka sytuacja nie ma miejsca, jeśli najemca rezygnuje za najmu w TBS, ponieważ zwracana mu zwaloryzowana partycypacja może być zastąpiona środkami z partycypacji nowego najemcy.

4) Dyskusyjne warunki prywatyzacji w wyniku rozliczenia partycypacji

Partycypacja finansowa przyszłego najemcy w kosztach budowy aktualnie jest główną barierą dostępu do mieszkań czynszowych w formule społecznego budownictwa czynszowego⁴. Wprawdzie TBS nie mają obowiązku stosowania partycypacji, stała się ona dość powszechnym źródłem współfinansowania inwestycji. Część towarzystw stosuje niższe stawki partycypacji niż limit ustawy 30% kosztów, a nawet nie oczekuje wpłaty partycypacji od szczególnie wrażliwych grup najemców. W zgodnej opinii ekspertów instrument partycypacji powinien być systematycznie eliminowany z montażu finansowego inwestycji TBS, a co najmniej minimalizowany, np. do poziomu 5 – 10%. Należy wspomnieć, że w przypadku rezygnacji z najmu mieszkania w zasobach TBS dotychczasowy najemca otrzymuje zwrot partycypacji waloryzowanej w relacji do wzrostu cen mieszkań.

Proponowana w trybie Rozdziału 4aa, Oddział 4 - Umowa najmu instytucjonalnego z dojściem do własności, formuła prywatyzacji jest niekorzystna z perspektywy nie tylko TBS jako właściciela zasobu, ale także z perspektywy najemcy. Dla najemcy taka możliwość prywatyzacji oznacza:

- konieczność wpłaty wysokiej partycypacji (co najmniej 20% w mniejszych miejscowościach i 25% w miastach wojewódzkich i liczących ponad 100 tys. mieszkańców)
- oczekiwanie przez ok. 25 – 20 lat na możliwość zmiany statusu własności (niezależnie od zmian sytuacji rodzinnej i potrzeb mieszkaniowych)
- konieczność zawarcia mniej korzystnej umowy najmu w okresie 10 lat poprzedzających przekształcenia tytułu do mieszkania (przy umowie najmu instytucjonalnego łatwiej o eksmisję w przypadku trudności z regularną opłatą czynszu).

Prywatyzacja mieszkań TBS w formule najmu instytucjonalnego z dojściem do własności stanowi dla najemców w zasadzie długoletnią perspektywę „przywiązania do danego lokalu”, bez względu na inne możliwości i potrzeby rozwiązywania spraw mieszkaniowych. Posłuży również utrwaleniu wysokiej partycypacji osób fizycznych, w oczekiwaniu na przyszłą możliwość prywatyzacji. Wobec zmienności uwarunkowań ekonomicznych, społecznych i osobistych najemców to w zasadzie obietnica o słabym pokryciu, niemożliwa aktualnie do wyceny ekonomicznej.

Ponadto w konsekwencji stosowania nowych zasad prywatyzacji wyłącznie do przedsięwzięć realizowanych po wejściu w życie przedmiotowej ustawy (por. art. 25 ust. 1) w całym zasobie mieszkaniowym TBS dojdzie do silnego zróżnicowania praw najemców, niezasadnego ze społecznego punktu widzenia. Mieszkańcy zasobów finansowanych na podstawie wniosków złożonych w BGK do 30 września 2009 r. mają możliwość wnioskowania o wykup mieszkania, jakkolwiek iluzoryczną z racji braku zgody organów TBS. Mieszkańcy zasobów realizowanych od 2015 r. do daty wejścia w życie przedmiotowej ustawy są z mocy prawa pozbawieni perspektywy prywatyzacji. Przyszli najemcy domów oddanych po wejściu w życie tej ustawy będą mieli możliwość ubiegania się o przekształcenie

⁴ Por. Muzioł-Węclawowicz A., Nowak K., 2018 (red.), Mieszkalnictwo społeczne, Raport Obserwatorium Polityki Miejskiej, IRMiR, Warszawa, Cyran R., 2019, Wpływ podmiotowych instrumentów polityki mieszkaniowej na koszty utrzymania mieszkania i model zaspokajania potrzeb, w: Mieszkalnictwo w Polsce. Przyszłość najmu społecznego, Habitat for Humanity, Warszawa.

prawa już po 5 latach od zasiedlenia za zgodą organów spółki lub też prawo żądania tego przekształcenia z chwilą spłaty kredytu przez TBS, czyli po ok. 20 – 25 latach od zasiedlenia.

Stąd postuluje się – jako podstawowe rozwiązanie – przyjęcie jednoznacznego rozwiązania w postaci zakazu prywatyzacji mieszkań TBS współfinansowanych przez BGK na preferencyjnych zasadach z udziałem środków publicznych. Roszczenie najemcy o zmianę umowy i prywatyzację jest niedopuszczalną ingerencją w majątek suwerennego podmiotu, jakim jest TBS działający na zasadach kodeksowych. Zasób TBS powstał najczęściej ze:

- środków pochodzących z preferencyjnego kredytu/pożyczki,
- środków własnych TBS, w tym z partycypacji osób fizycznych,
- (wyjątkowo prawnych gdy mowa o mieszkaniach chronionych i wspomaganych),
- środków TBS pozyskanych z innej działalności,
- wpłat właściciela na kapitał i wnoszenia aportem gruntu pod inwestycję.

Mamy zatem do czynienia z środkami z programu rządowego, środkami jednostek samorządu i kapitałem własnym TBS. Zarówno środki TBS jak i samorządu powinny być chronione przed dysponowaniem ich majątkiem wbrew woli tych podmiotów. W dodatku w oderwaniu od rynkowej wartości tego majątku.

5) Alternatywne programy budowy mieszkań na wynajem z opcją dojścia do własności

Osoby zainteresowane opcją wykupu wynajmowanego mieszkania mogą już teraz korzystać z innych programów mieszkaniowych. Towarzystwa budownictwa społecznego korzystają z oferty komercyjnych kredytów z BGK lub innych banków i realizują inwestycje mieszkaniowe, w których najemcy po kilku latach mogą ubiegać się o własność wynajmowanego mieszkania bądź to jednorazowo regulując zobowiązania, bądź też wpłacając systematycznie raty wykupu. W praktyce, poza kilku małymi miejscowościami, gdzie z założenia TBS budują mieszkania na własność, faktyczne zainteresowanie wykupem mieszkań nie jest intensywne. Silnie promowany przez rządzącą koalicję rządowy program Mieszkanie Plus prowadzony przez PFR Nieruchomości również umożliwia wykup mieszkań. Nie ma powodu, by angażowanie środków publicznych w finansowanie programu społecznego budownictwa czynszowego służyło zwiększaniu indywidualnego majątku beneficjentów.

W aktualnym stanie prawnym odnośnie mieszkań w zasobach TBS:

- w przypadku lokali mieszkalnych wybudowanych przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie wniosków o kredyt złożonych do dnia 30 września 2009 r. najemcy mogą wnioskować o wyodrębnienie na własności lokalu na swoją rzecz, o ile są partycypantami, wyłącznie za zgodą organu nadzorczego spółki, za cenę rynkową (pomniejszoną o zwaloryzowaną partycypację),
- najemcy mieszkań w zasobach TBS wybudowanych przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego, funkcjonującego od 2015 r., nie mogą ubiegać się o wyodrębnienie zajmowanych lokali na własność⁵.

⁵ Obserwujemy ciągłe zmiany stanowiska ustawodawcy w tym zakresie. Właściwe ministerstwo powołuje się przy tym na wnioski interesariuszy, pomijając wnioski przeciwnie, np. większości ekspertów zgromadzonych na spotkaniu w Ministerstwie w dniu 31-07-2020 oraz uwagi zgłaszane przez Izbę Gospodarczą TBS i Stowarzyszenie Zachodniopomorskie Tebeesy..

Proponowane rozwiązanie ustawowe kreuje dwie ścieżki prywatyzacji mieszkań TBS w zasobach oddawanych do użytku po wejściu w życie przedmiotowej ustawy:

- a) rozszerzenie opcji dochodzenia do własności w trybie obowiązującego Rozdziału 4b, art. 33e – 33k ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Chodzi tu o możliwość ubiegania się przez najemców będących partycypantami mieszkań finansowanych na podstawie wniosków złożonych do 30 września 2009 r., po upływie 5 lat od zasiedlenia mieszkania, o wykup mieszkania za rynkową cenę po uwzględnieniu zwaloryzowanej partycypacji. Decyzję o zgodzie na przekształcenie podejmuje zgromadzenie wspólników, walne zgromadzenie akcjonariuszy lub walne zgromadzenie,
- b) wprowadzenie nowej formuły dochodzenia do własności w trybie nowego Rozdziału 4aa, Oddział 4 - Umowa najmu instytucjonalnego z dojściem do własności, uwzględniająca rozszczenie najemcy do rozliczenia partycypacji, dla najemców wnoszących wysoką partycypację (20%, 25%), w oparciu o umowę najmu instytucjonalnego, dostępnej po spłacie kredytu przez TBS.

Można rozważyć dwa warianty rozwiązania kwestii zakazu/ograniczenia prywatyzacji mieszkań w zasobach TBS:

W pierwszym, preferowanym i rekomendowanym wariantcie, optymalnym ze społecznego punktu widzenia, należy zaproponować rezygnację z wyodrębniania mieszkań w zasobach TBS i utrzymanie wyłącznie czynszowego charakteru mieszkań budowanych w ramach programu rządowego.

Propozycja poprawki:

1. Art. 7, pkt 4) skreśla się w obecnym brzmieniu i wprowadza brzmienie: „Lokale mieszkalne oraz inne części przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, w szczególności garaże i miejsca postojowe w garażu wielostanowiskowym, wybudowane przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie wniosku złożonego do dnia 30 września 2009 r. lub przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego, nie mogą być, pod rygorem nieważności, wyodrębnione na własność ani zbywane jako udziały we współwłasności nieruchomości, na której zrealizowano przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane.”
2. Art. 7, pkt 17) po rozdziale 4a dodaje się rozdział 4aa; w rozdziale 4aa skreśla się Oddział 4⁶.

W drugim wariantcie można rozważyć rozszerzenie zasad wyodrębniania na własność mieszkań w zasobach TBS, określonych w Rozdziale 4b Wyodrębnianie na własność lokali mieszkalnych wybudowanych na wynajem przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego na wszystkie mieszkania wybudowane z udziałem preferencyjnego finansowania przez BGK.

Propozycja poprawki:

⁶ W proponowanym, zmienionym brzmieniu zapisu Art. 7 pkt 17) chodzi o to, by nowy rozdział 4aa składał się tylko z Oddziału 1 [Przepisy ogólne], Oddziału 2 [Umowa najmu lokalu mieszkalnego uwzględniająca okresowe rozliczenie partycypacji], Oddziału 3 [Umowa najmu lokalu mieszkalnego uwzględniająca całkowite rozliczenie partycypacji]. Skreślony zostaje Oddział 4 [Umowa najmu instytucjonalnego z dojściem do własności uwzględniająca rozliczenie partycypacji], co oznacza rezygnację z tej formuły prywatyzacji mieszkań w zasobach TBS.

1. Art. 7, pkt 17) po rozdziale 4a dodaje się rozdział 4aa; w rozdziale 4aa skreśla się Oddział 4⁷.
2. Art. 7, pkt 20)⁸ otrzymuje brzmienie: „Art. 33e 1. 1. Lokale mieszkalne w zasobach towarzystw wybudowane przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie wniosków złożonych do dnia 30 września 2009 r. lub finansowania zwrotnego, mogą być wyodrębnione na własność wyłącznie na zasadach określonych w niniejszym rozdziale.
 2. Przeniesienie własności lokalu mieszkalnego przez towarzystwo budownictwa społecznego może nastąpić wyłącznie na rzecz osoby fizycznej, będącej jednocześnie najemcą lokalu mieszkalnego i stroną umowy w sprawie partycypacji w kosztach budowy tego lokalu.
 3. Wyodrębnienie, o którym mowa w ust. 1, nie może nastąpić przed upływem 5 lat od dnia uzyskania pozwolenia na użytkowanie budynku.
 4. Decyzję o wyodrębnieniu na własność lokalu mieszkalnego podejmuje zgromadzenie wspólników, walne zgromadzenie akcjonariuszy albo walne zgromadzenie.
 5. Przeniesienie na najemcę własności lokalu mieszkalnego wybudowanego przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie wniosku złożonego do dnia 30 września 2009 r. obejmuje przeniesienie na najemcę własności pomieszczenia przynależnego do tego lokalu.
 6. Przeniesienie na najemcę własności lokalu mieszkalnego wybudowanego przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego obejmuje przeniesienie na najemcę własności pomieszczenia przynależnego do tego lokalu, chyba że TBS i najemca zdecydują inaczej.
 7. Przeniesienie na najemcę własności garażu lub udziału w garażu wielostanowiskowym, wybudowanego przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego może nastąpić po uprzedniej spłacie części zadłużenia kredytowego, przypadającego na ten garaż lub udział w garażu wielostanowiskowym, z uwzględnieniem art. 33f ust. 3.

b) Zmiana nazwy „towarzystwo budownictwa społecznego” i „TBS” na „społeczna inicjatywa mieszkaniowa” i „SIM”

W projekcie ustawy znalazła się propozycja zmiany przyjętego ponad 20 lat temu, z chwilą przyjęcia ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, określenia spółek realizujących społeczne budownictwo czynszowe. Zamiast przyjętego od początku programu rządowego w 1995 r. terminu „towarzystwo budownictwa społecznego” lub „TBS” zaproponowano nowe pojęcie „społeczna inicjatywa mieszkaniowa” lub „SIM”.

Ta zmiana nie znajduje uzasadnienia merytorycznego. Argumenty za pozostawieniem wyłącznie starej nazwy, ugruntowanej w prawie i w praktyce, są następujące:

⁷ Jw.

⁸ Jest to w zasadzie powtórzenie obowiązujących zapisów ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, przy rozszerzeniu tej opcji na lokale wybudowane przy pomocy finansowania zwrotnego (czyli po 2015 r.).

- w przedmiotowej ustawie nie wprowadza się żadnych zmian w przedmiocie i zasadach działania tych podmiotów gospodarczych, np. bez zmian pozostają zapisy art. 23. [Formy prawne towarzystw budownictwa społecznego], art. 24. [Zakres działalności i dopuszczalne przeznaczenie dochodów towarzystw], art. 27. [Przedmiot działania towarzystwa],
- sam projektodawca uzasadnił proponowaną zmianę w uzasadnieniu projektu ustawy stwierdzając lakonicznie, że „... określenie „społeczna inicjatywa mieszkaniowa” bardziej oddaje charakter tych podmiotów” (s. 45); nie powołując się przy tym na analizy lingwistyczne czy prawne ani na inspiracje czy sugestie ze strony podmiotów zaangażowanych w proces inwestycyjny (BGK, gminy, same TBS),
- zmiana nazwy inwestorów społecznego budownictwa czynszowego znacząco skomplikuje terminologię i przepisy prawa – zmiana nazwy dotyczyć będzie jedynie podmiotów nowotworzonych, istniejące towarzystwa budownictwa społecznego będą mogły pozostać przy dotychczasowej nazwie, konieczne będą zmiany przepisów innych ustaw, w których są odniesienia do dotychczasowej terminologii,
- podstawą działania TBS są zasady kodeksu spółek prawa handlowego, z pewnymi dodatkowymi regułami określonymi w ustawie z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego i wszystkie przedsięwzięcia inwestycyjne tych podmiotów, nawet te adresowane do najbardziej wrażliwych grup najemców, podlegają rachunkowi ekonomicznemu, bazującemu na jednorazowym wsparciu publicznym (preferencyjny kredyt na finansowanie części kosztów inwestycji) i zasadzie samodzielnego funkcjonowania jako podmiotu gospodarczego zarządzającego długoterminowym najmem mieszkań we własnych zasobach mieszkaniowych,
- zmiana formalnej nazwy podmiotu inwestorskiego w sektorze społecznego budownictwa czynszowego spowoduje konieczność równoległego stosowania obydwu nazw, ciągłego objaśniania zmian terminologii, a dodatkowo skomplikuje treści lokalnych dokumentów gminnych z zakresu polityki mieszkaniowej, w tym wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, uchwał rad gmin i zarządzeń prezydentów, burmistrzów, wójtów, np. w spawach zasad najmu lokali mieszkalnych w odniesieniu do lokali w zasobach TBS będących w dyspozycji gmin, polityki społecznej, i innych polityk lokalnych w gminach, które utworzyły spółki TBS lub współpracują z tymi podmiotami
- funkcjonowanie dwóch nazw określających jeden podmiot utrudni percepcję programu rządowego w gronie mniej wyrobionych odbiorców,
- proponowana nazwa „społeczna inicjatywa mieszkaniowa” bardziej pasuje do innych, oddolnych, wynikających z działań społeczności i bezpośredniego zaangażowania i celowego działania jednostek, inicjatyw mieszkaniowych, jak np. kooperatywy mieszkaniowe, spółdzielnie mieszkaniowe jednorazowego inwestowania.

Propozycja poprawki:

1. W art. 7 skreśla się: pkt 2), pkt 6), pkt 7), pkt 8), pkt 9), pkt 10).
2. W art. 7 w pkt 11) i kolejnych, w których występują wyrazy „społeczna inicjatywa mieszkaniowa” lub „SIM” w różnej liczbie i różnym przypadku, zamienia się je na wyraz „towarzystwa” lub „TBS”.

c) Stawka czynszu w zasobach TBS

W przedmiotowej ustawie w art. 7 pkt 11) proponuje się zmianę zasad stanowiących o czynszach w zasobach TBS. Chodzi o umożliwienie obciążenia najemców dodatkowymi opłatami, poza stawką czynszu, pozwalającymi sfinansować koszty podejmowanych przez TBS w swoim zasobie inwestycji proekologicznych, rewitalizacyjnych, ułatwionych dostęp osobom z niepełnosprawnościami. Maksymalny poziom dodatkowej opłaty może wynieść 1% wartości odtworzeniowej kosztu budowy 1 m² powierzchni użytkowej mieszkania w ciągu roku.

Należy zwrócić uwagę na to, że:

- czynsz z definicji stanowi należność za korzystanie z określonej rzeczy objętej umową najmu, m.in. z mieszkania; wobec tego nie wyróżnia się jego składników, ale w kalkulacji stawki czynszu uwzględniane są koszty ponoszone przez wynajmującego,
- w świetle klasycznych norm ochrony praw lokatorów wynajmujący może żądać oprócz czynszu jedynie zapłaty kosztów niezależnych od właściciela, tj. za media,
- wyjątkiem od powyższej zasady są przepisy z zakresu najmu instytucjonalnego mówiące, że strony umowy, mogą w umowie ustalić, że „z tytułu najmu instytucjonalnego lokalu, oprócz czynszu, właściciel pobiera jedynie opłaty niezależne od właściciela, chyba że umowa stanowi inaczej⁹. To powoduje zwiększenie kosztów najmu, a także niemożność analiz porównawczych kosztów użytkowania mieszkań (co jest wykorzystywane do sztucznego zaniżania kosztów użytkowania mieszkań wynajmowanych np. w programie Mieszkanie Plus. W potocznym odbiorze programu Mieszkanie Plus mówi się wyłącznie o czynszu, pomijając wartość opłat dodatkowych, nazywanych w tym programie opłatą administracyjną odnoszącą się do kosztów zarządzania nieruchomością.
- mimo proponowanego limitu opłat dodatkowych z tytułu inwestycji w odnawialne źródła, dostępność, rewitalizację, może dochodzić do znaczącego wzrostu kosztów utrzymania mieszkania. Przy stawce czynszu na poziomie 4% wartości odtworzeniowej maksymalna opłata dodatkowa podniesie miesięczne wydatki na mieszkanie o 25%,
- inwestycje, o których mowa często są dofinansowywane ze środków publicznych i nie powinny stanowić znaczącego kosztu dla właściciela, wymagającego przekroczenia maksymalnej stawki czynszu w TBS (4% lub 5% wartości odtworzeniowej). Tym bardziej, że co do zasady TBS ustanawia w całym zasobie czynsze „...w takiej wysokości, aby suma czynszów za najem wszystkich lokali eksploatowanych przez towarzystwo pozwalała na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę zobowiązań towarzystwa związanych z budową”¹⁰, co oznacza, że dodatkowe inwestycje mogą być prowadzone systematycznie przy nieznaczących podwyżkach z tytułu nowych zobowiązań.

Propozycja poprawki:

1. Art. 7 pkt 11) w p-pkt b) skreśla się pkt 2)

⁹ Por. art. 19h ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów. Mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

¹⁰ Por. art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

2. Art. 7 pkt 11) skreśla się p-pkt c).

d) Obniżenie progów dochodowych dla najemców w zasobach TBS

Obniżenie progów dochodowych dla najemców w zasobach TBS, zaproponowane w przedmiotowej ustawie jest niewłaściwe, szczególnie w obecnej sytuacji epidemii COVID-19. Banki stosują bardzo konserwatywne zasady oceny zdolności kredytowej. Rządowy program Mieszkanie Plus, który miał w krótkim czasie znacząco zwiększyć ofertę mieszkań na wynajem nie odniósł sukcesu, oddano zaledwie około 1 tys. mieszkań w kilku miastach. Raczej należałoby rozważyć podniesienie tych progów, tak, by dostęp do czynszowych zasobów TBS mogły uzyskać osoby uzyskujące aktualnie odmowę przyznania kredytu hipotecznego.

Jak już wspomniano, oferta towarzystw budownictwa społecznego jest jedyną rządową ofertą zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych dla osób o umiarkowanych dochodach. Obniżenie progów dochodowych wyeliminuje z dostępu do mieszkań w zasobach TBS osoby i rodziny o dochodach średnich i nieco wyższych, znajdujących się poniżej progów bankowej oceny zdolności kredytowej.

W uzasadnieniu do zmiany ustawy w tym zakresie napisano, że obniżenia limitu dochodów wynikające ze zmian art. 30 wiążą się z przyjęciem nowej definicji dochodu, sprowadzającej się do przejścia z oceny dochodów brutto na netto. Nie przedstawiono jednak danych liczbowych potwierdzających tę tezę. Skutki takiej zmiany obliczania progów dochodowych będą różne w różnych grupach gospodarstw domowych.

Przykładowo, do tej pory dochód gospodarstwa domowego ubiegającego się o najem mieszkania do mógł być większy w stosunku do 1,3 ostatnio ogłoszonego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto w gospodarce narodowej w danym województwie o 20% w jednoosobowym gospodarstwie domowym i o 80% w gospodarstwie dwuosobowym. Dla każdej kolejnej osoby w gospodarstwie o dalsze 40%¹¹. Po zmianie w przedmiotowej ustawie te progi wynoszą odpowiednio: 5%, 55% i 35% na każdą dodatkową osobę w gospodarstwie.

Propozycja poprawki:

1. W art. 7 skreśla się: pkt 13).

¹¹ Chodzi tu o umowy najmu lokalu wybudowanego przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie wniosków o kredyt złożonych do dnia 30 września 2009 r., w przypadku, gdy z budową lokalu było związane zawarcie umowy o partycypację lub wybudowanego przy udziale finansowania zwrotnego, w przypadku, gdy z budową lokalu było związane zawarcie umowy z funduszem inwestycyjnym. W pozostałych przypadkach – głównie w odniesieniu do finansowania zwrotnego stosowany jest inny współczynnik i inne wartości dopuszczalnych progów dochodowych.