



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.80.2021.ML

Warszawa, 28 września 2021 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów **stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy:

- o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych (druk nr 1322).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

**Stanowisko Rządu
wobec poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych (druk nr 1322)**

I. Przedmiot opinii

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych (druk nr 1322), zgodnie z uzasadnieniem przedstawionym przez projektodawców, ma na celu „*umożliwienie uzyskania samodzielnego mieszkania grupie, która mierzy się z największymi problemami w tym zakresie: ludziom młodym, do 30. roku życia*”.

Ten cel ma zostać osiągnięty przez wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2133 oraz z 2021 r. poz. 11), zwanej dalej: udm. Zgodnie z rozwiązaniem przewidzianym w projekcie ustawy rada gminy byłaby uprawniona do podwyższenia progu dochodowego uprawniającego do uzyskania dodatku mieszkaniowego. Dodatkowo rada gminy w drodze uchwały mogłaby ustalić, że dodatek mieszkaniowy będzie przysługiwać osobom niespełniającym kryterium dochodowego, jeśli spełniłyby one co najmniej jeden, wskazany w tej uchwale, warunek:

- 1) nie ukończyły 30 lat i prowadzą jednoosobowe gospodarstwo domowe,
- 2) nie ukończyły 30 lat i prowadzą gospodarstwo domowe wspólnie z małżonkiem lub z osobą, z którą pozostają we wspólnym pożyciu lub
- 3) nie ukończyły 30 lat, mieszkają z dzieckiem, nad którym sprawują opiekę samodzielnie i prowadzą wyłącznie z nim gospodarstwo domowe.

Projekt ustawy przewiduje również, iż rada gminy, podejmując ww. uchwałę, mogłaby ustalić, że dodatek mieszkaniowy w przypadkach w niej przewidzianych przysługiwać będzie w danym roku ograniczonej liczbie osób, określonej w tej uchwale, oraz określić kryteria pierwszeństwa w przyznaniu dodatku mieszkaniowego. Innymi słowy rada gminy określałaby, że dodatek mieszkaniowy przysługiwać będzie wszystkim powyższym grupom, albo jedynie niektórym z nich. Ponadto projektodawcy przewidzieli, że dodatek mieszkaniowy dla osób do 30. roku życia przyznawany byłby na okres 2 lat, licząc od pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu złożenia wniosku, ale nie dłużej niż do ukończenia przez wnioskodawcę 30 lat. Temu samemu wnioskodawcy dodatek mieszkaniowy w tych przypadkach będzie można przyznać tylko dwukrotnie. Osoby, o których mowa w projektowanym art. 3 ust. 1b, zwolnione zostałyby z obowiązku dołączenia do wniosku o dodatek mieszkaniowy deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego. W przypadku wskazanym powyżej, dane wymagane we wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego określać będzie rada gminy w drodze uchwały.

Ponadto projekt ustawy zakłada, iż rada gminy w drodze uchwały mogłaby obniżyć przewidzianą w art. 6 ust. 1 wysokość wydatków poniesionych przez ubiegającego się o dodatek mieszkaniowy. Co więcej projektodawcy przewidzieli, że minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określi, w drodze rozporządzenia, sposób przeprowadzania wywiadu środowiskowego, mając

dotatkowo na uwadze potrzebę zróżnicowania przedmiotu wywiadu środowiskowego w zależności od przesłanek przyznania dodatku mieszkaniowego.

II. Ocena systemowa projektu

Głównym założeniem systemu dodatków mieszkaniowych jest wsparcie osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej w utrzymaniu zajmowanego mieszkania. Świadczenie to ma pomóc takim osobom w pokryciu wydatków związanych z już zajmowanym lokalem mieszkalnym, a w konsekwencji zapobiec ewentualnej utracie mieszkania na skutek eksmisji z powodu zaległości w opłatach. Ustawa o dodatkach mieszkaniowych ma na celu stworzenie warunków do sprawnego funkcjonowania gospodarki mieszkaniowej oraz oparcia jej na racjonalnych ekonomicznie zasadach. Gospodarstwom domowym o niskich dochodach zagwarantowana została pomoc finansowa w postaci dodatku mieszkaniowego na pokrycie części wydatków związanych z zajmowanym mieszkaniem, tj. czynszu (w przypadku najmu), opłat eksploatacyjnych (w spółdzielniach mieszkaniowych), zaliczek na koszty zarządu nieruchomością wspólną (we wspólnotach mieszkaniowych), a także części opłat za centralne ogrzewanie, zimną i ciepłą wodę, odbiór ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych. Strumień pieniężny zasila gospodarowanie zasobami mieszkaniowymi przez wypłatę dodatków mieszkaniowych bezpośrednio na konto zarządców (lub w niektórych przypadkach – właścicieli).

Przepisy udm określają przesłanki uprawniające do otrzymania dodatku mieszkaniowego. Przysługuje on osobom, które spełniają równocześnie trzy następujące kryteria:

1. Posiadają tytuł prawny do zajmowanego mieszkania albo oczekują na przysługujący im lokal zamienny albo najem socjalny lokalu.

2. Średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego nie przekracza:

1) w gospodarstwie jednoosobowym – 40%,

2) w gospodarstwie wieloosobowym – 30%

– przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, obowiązującego w dniu złożenia wniosku.

Dodatku mieszkaniowego nie przyznaje się, jeżeli jego kwota byłaby niższa niż 0,5% kwoty przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, obowiązującego w dniu wydania decyzji (art. 7 ust. 6 udm).

3. Kryterium powierzchniowe – zasadniczo powierzchnia użytkowa lokalu mieszkalnego nie może przekraczać przykładowo dla:

- 1 osoby – 45,5 m²,

- 2 osób – 52 m²,

- 3 osób – 58,5 m²,

- 4 osób – 71,5 m²,

- 5 osób – 84,5 m²,
- 6 osób – 91 m².

Ustawa o dodatkach mieszkaniowych zakłada, że o dodatek mieszkaniowy może ubiegać się każdy, kto ma problemy z pokryciem wydatków związanych z zajmowanym mieszkaniem oraz spełnia powyższe przesłanki. Kryterium dochodowe odgrywa tutaj znaczącą rolę, gdyż – jak zaznaczono powyżej – celem dodatku mieszkaniowego jest pomoc dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej. Świadczenia tego nie należy zatem rozpatrywać w kategorii pomocy w uzyskaniu mieszkania, lecz jako wsparcie w utrzymaniu mieszkania, które beneficjent dodatku mieszkaniowego już zamieszkuje. Mając powyższe na uwadze, należy podkreślić, iż propozycja zawarta w poselskim projekcie ustawy wypacza sens i istotę dodatku mieszkaniowego. Przewiduje bowiem możliwość uprzywilejowania w ramach systemu tylko jednej grupy osób i uzyskania tego świadczenia bez względu na dochód osiągany przez wnioskodawcę. Warunkiem byłby wiek takiej osoby, tj. do ukończenia 30. roku życia. Co więcej projekt ustawy zakłada, że dodatek mieszkaniowy dla osób do 30. roku życia byłby przyznawany na okres 2 lat, licząc od pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu złożenia wniosku, ale nie dłużej niż do ukończenia przez wnioskodawcę 30 lat. Bez wątpienia okres 2 lat jest bardzo długi. W tym czasie sytuacja życiowa osoby otrzymującej dodatek może ulec zasadniczej zmianie. Dlatego optymalnym okresem, na jaki powinno się przyznawać dodatek mieszkaniowy, jest 6 miesięcy, tj. tak jak obecnie (art. 7 ust. 5 udm).

Rozwiązania zaproponowane w projekcie ustawy w sposób znaczący różnicowałyby sytuację prawną potencjalnych wnioskodawców. Na uprzywilejowanej pozycji znalazłyby się osoby, które nie ukończyły 30 lat, bez względu na ich sytuację materialną. Przyjęcie zaproponowanych zmian mogłoby dopuścić do sytuacji, w której dodatek mieszkaniowy otrzymałaby osoba młoda, niemająca problemów finansowych, a świadczenie to nie zostałoby przyznane osobie starszej lub niepełnosprawnej, osiągającej dochody niższe niż osoba poniżej 30. roku życia. W ocenie Rządu taka koncepcja jest niezasadna, narusza zasady sprawiedliwości społecznej i jest sprzeczna z systemem dodatków mieszkaniowych.

Proponowana zmiana, z uwagi na istotny wpływ na kompetencje jednostek samorządu terytorialnego, wymaga przeprowadzenia szerokich konsultacji, w tym przede wszystkim z samorządami.

Podkreślić również należy, iż projektodawcy nie przedstawili skutków finansowych zaproponowanych przez nich zmian przepisów udm. Mając na uwadze charakter rozwiązań ujętych w projekcie ustawy, z pewnością będą one generować zwiększone wydatki w budżecie gmin. W związku z tym niezbędne jest przeprowadzenie szczegółowych wyliczeń finansowych, a następnie ich wnikliwa ocena.

Jednocześnie podkreślić należy, iż polityka mieszkaniowa państwa koncentruje się na tworzeniu rozwiązań, których celem jest doprowadzenie do stworzenia możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez indywidualne gospodarstwa domowe. Obecnie istnieje już szereg instrumentów, które w swoim założeniu mają wspierać poszczególne grupy społeczne w uzyskaniu mieszkania i ponoszeniu kosztów jego utrzymania. Z rozwiązań tych mogą skorzystać również osoby młode, chcące usamodzielnąć się i wyprowadzić od rodziców.

Program „Mieszkanie+”, stanowiący podstawowy element Narodowego Programu Mieszkaniowego (zwany dalej: NPM)¹, obejmuje szereg instrumentów wzajemnie się uzupełniających, skierowanych do różnych grup beneficjentów. Podstawowe działania koncentrują się na tworzeniu nowego zasobu mieszkaniowego m.in. poprzez realizację części rynkowej programu skierowanej do osób o umiarkowanych dochodach, tj. budowę powszechnie dostępnych mieszkań na wynajem, w tym mieszkań z możliwością dojścia do własności przez najemcę. Działania w tym zakresie prowadzi spółka PFR Nieruchomości S.A. (zwana dalej: PFRN), która samodzielnie organizuje proces inwestycyjny oraz poszukuje partnerów do prowadzenia poszczególnych projektów mieszkaniowych. Budowa mieszkań jest finansowana z aktywów funduszu zarządzanego przez PFRN (bez angażowania środków budżetu państwa). Inwestycje realizowane są na zasadach rynkowych na gruntach spółek Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów prywatnych zainteresowanych rozwojem rynku mieszkaniowego.

Podstawowym czynnikiem decydującym o przyznaniu mieszkania jest kryterium finansowe rozumiane jako tzw. minimalna zdolność czynszowa. Dodatkowymi warunkami są kryteria społeczne określone przez gminę, na terenie której znajdować się będzie dana inwestycja². Kryteria są ustalane indywidualnie dla danych lokalizacji przez poszczególne samorządy gminne współpracujące z PFRN (zazwyczaj uchwałą gminy) przy uwzględnieniu sytuacji mieszkaniowej panującej w danym regionie i obejmują m.in. osoby, które nie są właścicielami lub współwłaścicielami domu jednorodzinnego lub mieszkania, osoby niepełnosprawne, seniorów, osoby wychowujące dzieci czy osoby rozliczające podatek dochodowy na terenie danej gminy.

Nabór zazwyczaj jest przeprowadzany w dwóch etapach wspólnie przez spółkę PFRN oraz władzami gminy, na terenie której wybudowana zostanie inwestycja³. Warunkiem ubiegania się o najem mieszkania w konkretnej lokalizacji jest złożenie wniosku w określonym terminie oraz dostarczenie niezbędnych dokumentów. Następnie samorząd lokalny przeprowadza weryfikację ww. dokumentów i sporządza listę wniosków uszeregowanych w kolejności od największej do najmniejszej liczby uzyskanych punktów w ramach określonych kryteriów pierwszeństwa. Druga część naboru, za którą odpowiada spółka PFRN, polega na zweryfikowaniu tzw. zdolności czynszowej, czyli zdolności do comiesięcznego opłacania czynszu z tytułu najmu mieszkania. Ponadto każdy potencjalny najemca jest sprawdzany w systemie BIG Infomonitor pod kątem ewentualnych zaległych zadłużeń.

Natomiast w ramach programu społecznego budownictwa czynszowego (drugi filar programu „Mieszkanie+”), realizowanego na gruncie przepisów ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2019 r. poz. 2195 oraz z 2021 r. poz. 11, 1177, 1243, 1535), społeczne inicjatywy mieszkaniowe, spółdzielnie mieszkaniowe i spółki gminne mogą ubiegać się o finansowanie zwrotne udzielane na preferencyjnych warunkach przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków własnych na

¹ NPM został przyjęty w dniu 27 września 2016 r. uchwałą Rady Ministrów nr 115/2016.

² Kryteria pierwszeństwa określone są z uwagi na ewentualną liczbę chętnych przewyższających liczbę dostępnych mieszkań. Jednakże o mieszkanie wybudowane w ramach części rynkowej programu „Mieszkanie+” może starać się każdy osiągnący zdolność czynszową, również osoby niespełniające żadnego spośród wskazanych kryteriów społecznych.

³ Dzięki współpracy PFRN z samorządem lokalnym przy prowadzeniu rekrutacji do mieszkań, przyszli najemcy będą mogli ubiegać się o dopłaty do czynszu w ramach programu „Mieszkanie na Start” (na mocy ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania).

przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane mające na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem lub budowę lokali mieszkalnych, do których ustanowione zostanie spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego. Główną grupą docelową najemców tworzonych lokali są osoby, które spełniają określone kryteria dochodowe oraz nie posiadają tytułu prawnego do nieruchomości w miejscowości, w której ubiegają się o najem lokalu mieszkalnego.

W obecnym stanie prawnym nabór wniosków w ramach programu odbywa się dwa razy w roku. Inwestorzy mogą składać wnioski od 1 do 31 marca oraz od 1 lipca do 30 września, nie później jednak niż do 30 września 2024 r.

Zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania (Dz. U. z 2021 r. poz. 766), jeżeli w ramach danej edycji zapotrzebowanie na finansowanie zwrotne wynikające z wniosków złożonych przez kredytobiorców, którzy uzyskali pozytywną ocenę wiarygodności kredytowej, przekracza wysokość kwoty przeznaczonej na udzielenie finansowania zwrotnego w danej edycji, Bank dokonuje wyboru przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych na podstawie kryteriów oceny wniosków (tzw. „ocena punktowa”). Jednym z kryteriów jest, m. in. adresowanie nowych mieszkań do osób wychowujących dzieci.

Również w przypadku dwóch lub więcej wniosków o równej ogólnej liczbie punktów, zajmujących ostatnią pozycję na liście rankingowej w ramach limitu środków finansowania zwrotnego, decyzja o udzieleniu finansowania zwrotnego może być podjęta w odniesieniu do wniosku, który uzyskał kolejno wyższą liczbę punktów w trakcie oceny punktowej na podstawie, m. in. kryterium: adresowanie nowych mieszkań do osób wychowujących dzieci.

Z kolei rządowy program dopłat do czynszu najmu „Mieszkanie na Start” (będący uzupełnieniem programu „Mieszkanie+”), realizowany na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz. U. z 2020 r. poz. 551, z późn. zm.), zwanej dalej: uMnS, przewiduje udzielanie pomocy ze środków budżetu państwa w ponoszeniu przez osoby fizyczne wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu. Pomoc tę stanowi bezzwrotne finansowe wsparcie udzielane w formie dopłat pokrywających część czynszu za najem mieszkania.

Programem mogą być objęte mieszkania nowo wybudowane lub mieszkania oddane do użytkowania w wyniku działań rewitalizacyjnych w ramach inwestycji mieszkaniowej, dla której została zawarta stosowna umowa między inwestorem realizującym tę inwestycję a gminą.

Zgodnie z ustawą o dopłaty do czynszu mogą ubiegać się najemcy mieszkań, którzy zawarli umowy najmu po przeprowadzeniu przez gminę naboru najemców. Rada gminy określa, w drodze uchwały, zasady przeprowadzania naboru wniosków o najem lub podnajem mieszkania, w tym dodatkowe kryteria pierwszeństwa w dostępie do mieszkań objętych dopłatami, oraz zasady przeprowadzania oceny punktowej, w wyniku której wyłoniona zostanie lista najemców. Określając dodatkowe kryteria pierwszeństwa rada gminy dokonuje wyboru spośród kryteriów wyszczególnionych w uMnS, może także określić inne dodatkowe kryteria pierwszeństwa oprócz kryteriów zdefiniowanych przez ustawodawcę. Gmina

dobierając kryteria robi to w sposób dowolny, tak by w najlepszy sposób scharakteryzować grupę potencjalnych najemców. W uchwale rada gminy może nadać części dodatkowych kryteriów pierwszeństwa charakter bezwzględnie obowiązujący. Rada gminy z jednej strony dokonuje doboru spośród kryteriów o charakterze społecznym ustalonych ustawowo i służących spełnieniu celu społecznego udzielanego wsparcia w formie dopłat do czynszu, z drugiej zaś może także kształtować dodatkowe kryteria pierwszeństwa w sposób dowolny, uwzględniając uwarunkowania regionalne i potrzeby lokalnej społeczności, np. wskazując osoby młode jako te, których potrzeby mieszkaniowe powinny zostać w pierwszej kolejności zaspokojone.

Należy podkreślić, że program "Mieszkanie na Start" jest kierowany do wszystkich rodzin i osób, które spełniają kryteria określone w ustawie, w tym kryteria dochodowe, a także kryteria dotyczące najmu określone w sposób indywidualny przez poszczególne gminy. Natomiast dopłaty mogą zostać udzielone, jeżeli najemca spełnia warunki określone w uMnS dotyczące m.in. wysokości dochodów⁴, sytuacji majątkowej⁵ czy posiadania tzw. zdolności czynszowej, tj. zdolności do terminowego uiszczania świadczeń pieniężnych wynikających z umowy najmu mieszkania w zakresie niepokrywanym dopłatą.

Dopłaty mogą być stosowane w okresie nie dłuższym niż 20 lat, licząc od miesiąca, w którym została zakończona inwestycja mieszkaniowa. Dopłaty przysługujące konkretnemu najemcy stosuje się przez okres 15 lat, licząc od miesiąca dokonania pierwszej wpłaty dopłaty na rachunek wynajmującego. Dopłaty są udzielane na pisemny wniosek najemcy złożony w urzędzie gminy lub miasta właściwym ze względu na miejsce położenia mieszkania. Właściwy urząd przyznaje dopłaty w drodze decyzji.

Wysokość dopłaty jest uzależniona m.in. od liczby członków rodziny wchodzących w skład gospodarstwa domowego najemcy. Jest ustalana przez gminę w oparciu o dokumenty, które najemca składa wraz z wnioskiem o dopłaty i przysługuje w stałej wysokości przez 12 miesięcy. Po upływie 12 miesięcy prawo do dopłat jest poddawane weryfikacji przez gminę. W wyniku dokonanej weryfikacji – w zależności od jej wyniku – prawo do dopłat może zostać zachowane, a kwota dopłat może zostać utrzymana w tej samej wysokości lub ulec zmianie. Najemca może również zostać pozbawiony prawa do dopłat, jeżeli nie zostaną spełnione wymagane kryteria dochodowe, do czasu ponownego spełnienia tych warunków.

III. Wnioski

W świetle powyższego Rada Ministrów negatywnie ocenia nowelizację udm zaproponowaną w poselskim projekcie *ustawy o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych (druk nr 1322)* i nie opowiada się za skierowaniem ww. projektu do dalszych prac legislacyjnych. Przyjęcie zaproponowanego w projekcie rozwiązania, polegającego przede wszystkim na uprzywilejowaniu osób w wieku do 30. roku życia, poprzez możliwość

⁴ Średnie miesięczne dochody nieprzekraczające przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej – obecnie obowiązujące: dla gosp. dom. 1-os. – 5.167,47 zł, dla gosp. dom. 2-os. – 7.234,44 zł, dla gosp. dom. 3-os. – 9.301,34 zł, dla gosp. dom. 4-os. – 11.368,41 zł, dla gosp. dom. 5-os. – 13.435,40 zł.

⁵ Dopłaty mogą zostać udzielone, jeżeli najemca nie jest właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego w dniu złożenia wniosku o dopłaty. W dniu złożenia wniosku o dopłaty najemca składa stosowne oświadczenie. Warunek powyższy musi być spełniony także w okresie udzielania dopłat.

pominięcia wobec nich kryterium dochodowego, narusza istotę systemu dodatków mieszkaniowych. Głównym zadaniem tego świadczenia jest bowiem wsparcie wszystkich osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji finansowej w pokryciu wydatków związanych z zajmowanym mieszkaniem. Z kolei polityka mieszkaniowa państwa oferuje szereg rozwiązań dedykowanych także osobom młodym, w tym rodzinom z dziećmi, których zadaniem jest pomoc w usamodzielnieniu się takich osób np. poprzez wsparcie finansowe umożliwiające uzyskanie mieszkania.