

Uzasadnienie

Wstęp

27 września 2016 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 115/2016 w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego. Dokument ten zawiera część diagnostyczną opisującą – na podstawie analizy 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 odzworowuje najważniejszy cel polityki mieszkaniowej w Polsce, jakim jest brak dostępnych 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 niska wysokość dochodów (niższa niż w innych grupach wiekowych), ale również forma umowy o pracę (umowy na czas określony, umowy zlecenia lub umowy o dzieło, które nie gwarantują zdolności kredytowej niezbędnej do zaciągnięcia długoterminowego 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.

Obecny rynek mieszkaniowy nie wygenerował segmentu mieszkań na wynajem, dostępnych dla wyżej zdefiniowanej grupy. Przede wszystkim na niszową skalę działają dotychczas prywatni inwestorzy instytucjonalni oferujący najem mieszkań w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Próba 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 jednak 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. Ponadto 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, z których można wnioskować, że jednym z podstawowych czynników wpływających na decyzję o założeniu rodziny i posiadaniu dzieci jest zapewnienie 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, z tym że po 3. i 6. roku stosowania ich wysokość będzie zmniejszana,
- 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 z zmianą liczby członków gospodarstwa domowego),
- 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 przez inwestora, po zbadaniu 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 jakkolwiek 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 50 tys. gospodarstw domowych realne wydatki nie powinny docelowo (w 2026 r.) przekroczyć kwoty 1,1 mln zł.

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.

I. 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 zwarte 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 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 wchodzi 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 przedsięwzięcia, w wyniku którego powstanie budynek mieszkalny, w którym zostanie wyodrębnione przynajmniej jedno mieszkanie (tj. lokal, w związku z najmem którego mogą być stosowane dopłaty), 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 jest 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, rodzeń-

stwem, teściami, ale również z innymi osobami, pod warunkiem, że osoby te, jak wspomniano, stale zamieszkują z najemcą);

- samorządowego pośrednika, czyli gminy lub spółki gminnej pośredniczącej w wypłacie dopłat; tak szeroka definicja umożliwia gminom korzystanie w ramach systemu dopłat z pośrednictwa spółek komunalnych specjalizujących się w zarządzaniu budynkami mieszkalnymi oraz budowie nowych mieszkań;
- pierwszego zasiedlenia, stanowiącego pierwsze oddanie do użytkowania 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 użytkowania, 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.).

II. Dopłaty do czynszu

W rozdziale 2. zawarto przepisy określające istotę dopłat do czynszu oraz warunki ich stosowania (art. 3-10). 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 i gospodarujące 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). 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 na celu stymulowanie podejmowania 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 wspo-

mniej, 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.

Ponadto 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 ani nie może mu 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 zakaz odnosi się do najemców innych niż mieszkanie, w związku z najmem którego są 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 lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Pierwsze wyłączenie wynika z faktu, że najemca nie może wynajmować dwóch mieszkań, 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 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. Najemcy ww. lokali płacą ponadto znacznie niższy czynsz niż najemcy lokali na rynku komercyjnym. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego wynosi on przeciętnie 4,51 zł/m². 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. Nie należy również zapominać, że najemcy lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy korzystają 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.

Ograniczenia majątkowe dla beneficjentów dopłat zostały również wprowadzone w toku uzyskiwania dopłat. W okresie otrzymywania dopłat najemca nie może być bowiem:

- 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 lub lokalu mieszkalnego utworzonego przy wykorzystaniu wsparcia, o którym mowa w *ustawie z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego* (innego niż lokal objęty prawem do dopłat).

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 najemcę, który w okresie ich stosowania stanie się, przykładowo, 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. 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 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.]. 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.

Ostateczne propozycje limitów dochodowych, ustalonych w oparciu o dane dotyczące przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej za 2017 r., prezentuje poniższa tabela.

Tabela. 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

Omawiając zagadnienie ograniczeń dochodowych, należy zauważyć, że ze względów praktycznych, motywowanych terminami wynikającymi z procedury rozliczeń podatkowych, projektodawca zróżnicował okresy podlegające badaniu pod względem 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. W przypadku gdy członek gospodarstwa domowego w analizowanym okresie utracił dochód, 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 przyjmuje się przy tym, że dochód ten był uzyskiwany we wszystkich miesiącach analizowanego okresu).

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 użytkowany 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.

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 i 8 regulują warunki dotyczące inwestycji i naboru najemców, przesądzające o prawie do dopłat. W myśl **art. 7** dopłaty mogą być udzielone, jeżeli z realizacją inwestycji mieszkaniowej obejmującej lokale mieszkalne, w ramach najmu których mogą być stosowane dopłaty, jest związana umowa pomiędzy investorem a samorządowym pośrednikiem właściwym miejscowo dla danej inwestycji. Umowa ta ma precyzować nie tylko uwarunkowane lokalnie minimalne wymogi w zakresie inwestycji (czyli wymogi wynikające ze specyfiki danej inwestycji, np. dotyczące 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) czy postanowienia istotne z punktu widzenia samej umowy (np. warunki i konsekwencje jej rozwiązania, również dla systemu dopłat), ale także:

- 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 dopłatami),
- maksymalną wysokość czynszów w lokalach objętych dopłatami,
- 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),
- okres, przez który lokale mieszkalne, w związku z najmem których mogą być stosowane dopłaty, będą lokalami mieszkalnymi na wynajem, nie krótszy niż 10 lat od dnia zakończenia inwestycji mieszkaniowej (przyjęty dziesięcioletni a nie dziewięcioletni okres jest motywowany faktem odniesienia okresu użytkowania mieszkań na zasadach najmu do 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), a także

- dodatkowe warunki wpływające na stosowanie dopłat w związku z najmem mieszkań na terenie gminy, na podstawie których odbywa się nabór wniosków o zawarcie umowy najmu mieszkań, których dotyczy inwestycja mieszkaniowa, w tym kryteria pierwszeństwa mające charakter bezwzględnie obowiązujący, określone w uchwale rady gminy (zwane dalej „kryteriami pierwszeństwa”).

Należy w tym kontekście zauważyć, że działania samorządowego pośrednika w ramach systemu dopłat wpisują się w zadania własne gminy w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb lokalnej wspólnoty w sferze mieszkaniowej. Dopłaty to bowiem kolejny instrument angażujący gminy, spełniający podobne cele jak projektowany równoległy instrument wspierający budowę dostępnych mieszkań na wynajem w ramach współdziałania gminy z inwestorami w formie bezzwrotnego wsparcia w wysokości 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 samorządowego pośrednika 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.

Poza wymogiem dotyczącym inwestycji mieszkaniowej, związanym z koniecznością zawarcia umowy między inwestorem a samorządowym pośrednikiem, 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, z najmem którego mogą być związane dopłaty). Zgodnie z **art. 8** określa je rada gminy w drodze uchwały jako kryteria pierwszeństwa, na podstawie których odbywa się nabór wniosków o zawarcie umowy najmu mieszkań, których dotyczy inwestycja mieszkaniowa. 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, wyprzewadzka 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.

W myśl **art. 9** dopłaty wobec danego najemcy stosuje się przez okres 9 lat, licząc od dnia dokonania pierwszej w całym cyklu stosowania dopłat wpłaty na rachunek wynajmującego. Nie oznacza to 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. Należy w tym kontekście wspomnieć, że w przypadku podzielenia okresu 9 lat przy ustalaniu miesięcznej wysokości dopłaty na kolejny okres (w tym stosowania regresji) 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 mieszkal-

nych obowiązującego w dniu złożenia wniosku o wznowienie stosowania dopłat, powierzchni normatywnej właściwej dla daty wniosku o wznowienie oraz współczynnika dopłaty uwzględniającego dotychczasowy okres stosowania dopłat względem tego najemcy).

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 mieszały 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 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 zostałyby dla tego gospodarstwa odnowione). Należy dodać, że w tym przypadku również przy określaniu wartości współczynnika dopłaty uwzględnia się sumę okresu stosowania dopłat w stosunku do osoby w przeszłości uzyskującej dopłaty i dotychczasowego okresu stosowania dopłat w stosunku do najemcy.

Art. 10 reguluje zasady ustalania miesięcznej wysokości dopłaty przysługującej najemcy. Jest ona równa $1/12$ kwoty iloczynu średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m^2 powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych obowiązującego w dniu złożenia wniosku o dopłaty w gminie, na terenie której położone jest mieszkanie, powierzchni normatywnej mieszkania oraz współczynnika dopłaty wynoszącego 1,8% – w okresie pierwszych 36 miesięcy stosowania dopłat, 1,2% – w okresie kolejnych 36 miesięcy, natomiast 0,6% – w pozostałym okresie stosowania dopłat. Wysokość dopłaty ma zatem charakter degresywny, uzależniony od łącznego okresu uzyskiwania dopłat przez najemcę (lub najemcę i osobę, która w przeszłości jako najemca uzyskiwała dopłaty, w przypadku gdy wchodzi w skład gospodarstwa domowego najemcy). Jak wcześniej wspomniano, wartość wskaźnika jest aktualna dla daty złożenia wniosku o dopłaty (pierwszego lub o wznowienie, w zależności od przypadku). Nie ulega zatem zmianie w sytuacji wydania decyzji o stosowaniu dopłat w toku procedury weryfikacji dochodu gospodarstwa, co ma na celu uniknięcie wahania wysokości dopłat ze względu na zmiany wysokości wskaźnika przeliczeniowego. Wartość współczynnika dopłaty zależy natomiast od okresu stosowania dopłat. 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.

Tabela. Maksymalna wysokość dopłat do czynszu z uwzględnieniem wskaźników ustawowych, na podstawie wartości odtworzeniowej obowiązującej w I kwartale 2018 r.

Gminy	Wsk.	Miesięczna wysokość dopłaty za 1 m ² (zł)			Maksymalna wysokość dopłat ze względu na wielkość gospodarstwa domowego (zł)														
					w okresie pierwszych 36 miesięcy stosowania dopłat					w okresie kolejnych 36 miesięcy stosowania dopłat					w pozostałym okresie stosowania dopłat				
		1,80%	1,20%	0,60%	1 os.	2 os.	3 os.	4 os.	5 os.	1 os.	2 os.	3 os.	4 os.	5 os.	1 os.	2 os.	3 os.	4 os.	5 os.
Wrocław	4871,00	7,31	4,87	2,44	146	256	365	475	585	97	170	244	317	390	49	85	122	158	195
gminy sąsiadujące	4252,75	6,38	4,25	2,13	128	223	319	415	510	85	149	213	276	340	43	74	106	138	170
województwo dolnośląskie	3634,50	5,45	3,63	1,82	109	191	273	354	436	73	127	182	236	291	36	64	91	118	145
Bydgoszcz	4455,00	6,68	4,46	2,23	134	234	334	434	535	89	156	223	290	356	45	78	111	145	178
gminy sąsiadujące	4041,75	6,06	4,04	2,02	121	212	303	394	485	81	141	202	263	323	40	71	101	131	162
Toruń	4455,00	6,68	4,46	2,23	134	234	334	434	535	89	156	223	290	356	45	78	111	145	178
gminy sąsiadujące	4041,75	6,06	4,04	2,02	121	212	303	394	485	81	141	202	263	323	40	71	101	131	162
województwo kujawsko-pomorskie	3628,50	5,44	3,63	1,81	109	190	272	354	435	73	127	181	236	290	36	63	91	118	145
Lublin	4373,82	6,56	4,37	2,19	131	230	328	426	525	87	153	219	284	350	44	77	109	142	175
gminy sąsiadujące	3905,21	5,86	3,91	1,95	117	205	293	381	469	78	137	195	254	312	39	68	98	127	156
województwo lubelskie	3427,59	5,14	3,43	1,71	103	180	257	334	411	69	120	171	223	274	34	60	86	111	137
Gorzów Wielkopolski	3928,25	5,89	3,93	1,96	118	206	295	383	471	79	137	196	255	314	39	69	98	128	157
gminy sąsiadujące	3778,50	5,67	3,78	1,89	113	198	283	368	453	76	132	189	246	302	38	66	94	123	151
Zielona Góra	3928,25	5,89	3,93	1,96	118	206	295	383	471	79	137	196	255	314	39	69	98	128	157
gminy sąsiadujące	3778,50	5,67	3,78	1,89	113	198	283	368	453	76	132	189	246	302	38	66	94	123	151
województwo lubuskie	3628,75	5,44	3,63	1,81	109	191	272	354	435	73	127	181	236	290	36	64	91	118	145
Łódź	3793,50	5,69	3,79	1,90	114	199	285	370	455	76	133	190	247	303	38	66	95	123	152
gminy sąsiadujące	3523,63	5,29	3,52	1,76	106	185	264	344	423	70	123	176	229	282	35	62	88	115	141
województwo łódzkie	3253,75	4,88	3,25	1,63	98	171	244	317	390	65	114	163	211	260	33	57	81	106	130
Kraków	4818,75	7,23	4,82	2,41	145	253	361	470	578	96	169	241	313	386	48	84	120	157	193
gminy sąsiadujące	4333,75	6,50	4,33	2,17	130	228	325	423	520	87	152	217	282	347	43	76	108	141	173
województwo małopolskie	3847,25	5,77	3,85	1,92	115	202	289	375	462	77	135	192	250	308	38	67	96	125	154
Warszawa	5758,51	8,64	5,76	2,88	173	302	432	561	691	115	202	288	374	461	58	101	144	187	230
gminy sąsiadujące	4308,75	6,46	4,31	2,15	129	226	323	420	517	86	151	215	280	345	43	75	108	140	172
województwo mazowieckie	3590,63	5,39	3,59	1,80	108	189	269	350	431	72	126	180	233	287	36	63	90	117	144
Opole	3954,50	5,93	3,95	1,98	119	208	297	386	475	79	138	198	257	316	40	69	99	129	158
gminy sąsiadujące	3578,38	5,37	3,58	1,79	107	188	268	349	429	72	125	179	233	286	36	63	89	116	143
województwo opolskie	3202,25	4,80	3,20	1,60	96	168	240	312	384	64	112	160	208	256	32	56	80	104	128
Rzeszów	4184,25	6,28	4,18	2,09	126	220	314	408	502	84	146	209	272	335	42	73	105	136	167
gminy sąsiadujące	3667,25	5,50	3,67	1,83	110	193	275	358	440	73	128	183	238	293	37	64	92	119	147
województwo podkarpackie	3150,25	4,73	3,15	1,58	95	165	236	307	378	63	110	158	205	252	32	55	79	102	126
Białystok	4188,00	6,28	4,19	2,09	126	220	314	408	503	84	147	209	272	335	42	73	105	136	168
gminy sąsiadujące	3841,50	5,76	3,84	1,92	115	202	288	375	461	77	134	192	250	307	38	67	96	125	154
województwo podlaskie	3495,00	5,24	3,50	1,75	105	183	262	341	419	70	122	175	227	280	35	61	87	114	140
Gdańsk	5038,00	7,56	5,04	2,52	151	264	378	491	605	101	176	252	327	403	50	88	126	164	202
gminy sąsiadujące	4747,75	7,12	4,75	2,37	142	249	356	463	570	95	166	237	309	380	47	83	119	154	190
województwo pomorskie	4457,50	6,69	4,46	2,23	134	234	334	435	535	89	156	223	290	357	45	78	111	145	178

Katowice	4326,00	6,49	4,33	2,16	130	227	324	422	519	87	151	216	281	346	43	76	108	141	173
gminy sąsiadujące	3883,13	5,82	3,88	1,94	116	204	291	379	466	78	136	194	252	311	39	68	97	126	155
województwo śląskie	3440,25	5,16	3,44	1,72	103	181	258	335	413	69	120	172	224	275	34	60	86	112	138
Kielce	4362,32	6,54	4,36	2,18	131	229	327	425	523	87	153	218	284	349	44	76	109	142	174
gminy sąsiadujące	3803,70	5,71	3,80	1,90	114	200	285	371	456	76	133	190	247	304	38	67	95	124	152
województwo świętokrzyskie	3245,10	4,87	3,25	1,62	97	170	243	316	389	65	114	162	211	260	32	57	81	105	130
Olsztyn	4528,25	6,79	4,53	2,26	136	238	340	442	543	91	158	226	294	362	45	79	113	147	181
gminy sąsiadujące	4062,50	6,09	4,06	2,03	122	213	305	396	488	81	142	203	264	325	41	71	102	132	163
województwo warmińsko-mazurskie	3596,75	5,40	3,60	1,80	108	189	270	351	432	72	126	180	234	288	36	63	90	117	144
Poznań	5204,75	7,81	5,20	2,60	156	273	390	507	625	104	182	260	338	416	52	91	130	169	208
gminy sąsiadujące	4122,30	6,18	4,12	2,06	124	216	309	402	495	82	144	206	268	330	41	72	103	134	165
województwo wielkopolskie	3435,25	5,15	3,44	1,72	103	180	258	335	412	69	120	172	223	275	34	60	86	112	137
Szczecin	4135,75	6,20	4,14	2,07	124	217	310	403	496	83	145	207	269	331	41	72	103	134	165
gminy sąsiadujące	3841,75	5,76	3,84	1,92	115	202	288	375	461	77	134	192	250	307	38	67	96	125	154
województwo zachodniopomorskie	3547,75	5,32	3,55	1,77	106	186	266	346	426	71	124	177	231	284	35	62	89	115	142

III. Zasady przyznawania dopłat

Rozdział 3. projektu ustawy zawiera przepisy regulujące zasady przyznawania dopłat (art. 11-18). Celem wprowadzenia omawianych regulacji jest określenie procedury skutkującej stosowaniem dopłat do czynszu.

Zgodnie z **art. 11** samorządowy pośrednik, który zawarł umowę z inwestorem 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). Wyjątek stanowi sytuacja, w której liczba zainteresowanych jest większa niż liczba dostępnych mieszkań. W takim bowiem przypadku stosowane są kryteria pierwszeństwa wynikające z uchwały rady gminy. Samorządowy pośrednik 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.

Na podstawie oceny wniosków o zawarcie umów najmu, dokonanej w oparciu o ww. kryteria, samorządowy pośrednik sporządza listę kandydatów na najemców. W przypadku obowiązku stosowania kryteriów pierwszeństwa miejsce kandydata wyznacza liczba punktów uzyskanych przez niego w ramach oceny punktowej spełniania tych kryteriów (kandydaci będą szeregowani w kolejności od największej do najmniejszej liczby uzyskanych punktów).

Po zawarciu umowy z inwestorem samorządowy pośrednik, zgodnie z **art. 12**, występuje ponadto 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 samorządowemu pośrednikowi środków z przeznaczeniem na dopłaty do czynszu. Będzie ona w związku z tym zawierała przede wszystkim zobowiązanie Banku do wypłaty samorządowemu pośrednikowi w przyszłości tych środków w ramach rozliczeń comiesięcznych w wysokości odpowiadającej faktycznemu zapotrzebowaniu wynikającemu, co warto podkreślić, z wniosków o wypłatę dopłat. Wysokości tej nie należy zatem mylić z wysokością wstępnych kwot zapotrzebowania na środki zabezpieczających stosowanie dopłat, wskazanych przez pośrednika 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 konsekwencją terminu zawarcia tej umowy (która z uwagi na interes stron umowy między inwestorem a pośrednikiem powinna być

podpisana jeszcze przed rozpoczęciem inwestycji mieszkaniowej) oraz konieczności sprawdzenia przez Bank, czy dopuszczenie danego pośrednika do systemu nie będzie skutkowało przekroczeniem aktualnych limitów kwalifikacji wynikających z 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-samorządowy pośrednik, w tym obowiązki informacyjne stron (np. w przypadku rozwiązania umowy między inwestorem a pośrednikiem), uprawnienia Banku do dokonywania kontroli prawidłowości wydatkowania środków na dopłaty czy zakres danych zawartych w ewidencji najemców uzyskujących dopłaty.

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 pośrednika nie spowoduje przekroczenia aktualnych limitów kwalifikacji wynikających z możliwości Funduszu Dopłat w poszczególnych latach stosowania dopłat.

Zgodnie z **art. 13** po stworzeniu listy najemców i zawarciu umowy w sprawie stosowania dopłat pośrednik przekazuje listę niezwłocznie wynajmującemu wraz z wnioskami kandydatów. Na tej podstawie wynajmujący lokale związane z możliwością stosowania dopłat zawiera umowy najmu z kandydatami wskazanymi na przekazanej przez pośrednika liście pod warunkiem posiadania przez nich zdolności czynszowej (warunki dotyczące spełniania tego warunku są precyzowane, jak wcześniej wspomniano, w umowie między inwestorem a pośrednikiem). 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. W takim przypadku wynajmujący może zawrzeć umowy najmu nieobsadzonych mieszkań z osobami niewskazanymi na liście przekazanej przez samorządowego pośrednika, ale mającymi zdolność czynszową.

Zgodnie z **art. 14** dopłaty przysługują na pisemny wniosek najemcy, złożony do samorządowego pośrednika będącego stroną umowy z inwestorem oraz stroną umowy w sprawie stosowania dopłat. 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), 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 informację w zakresie dochodów uzyskanych lub utraconych), oświadczenia w zakresie ograniczeń majątkowych oraz oświadczenia motywowane szczególnymi przypadkami stosowania dopłat uregulowanymi w projektowanej ustawie (np. wspólnym zamieszkiwaniem i gospodarowaniem z osobą, która w przeszłości uzyskiwała dopłaty). Dokumenty i oświadczenia są składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania. Projektodawca uregulował przy tym sytuację, w której samorządowy pośrednik 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. 15 reguluje materię decyzji administracyjnej w sprawie stosowania dopłat, stanowiącej podstawę przyznania dopłat. Wydaje ją wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce położenia mieszkania lub upoważniona przez niego osoba będąca pracownikiem samorządowego pośrednika w terminie miesiąca od dnia złożenia wniosku o dopłaty. Decyzja dotyczy dziewięcioletniego okresu stosowania dopłat, w związku z tym określa miesięczne wysokości dopłaty, odpowiadające trzem okresom wynikającym ze zmiany współczynnika dopłaty o charakterze regresywnym (jest to istotne m. in. w kontekście bezpieczeństwa najmu oraz limitów środków przeznaczonych na dopłaty). W tym kontekście 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 takim przypadku najemca jest zobowiązany do zwrotu nienależnie pobranych dopłat wraz z odsetkami ustawowymi. Zwrócone dopłaty stanowią przychód Funduszu Dopłat.

Art. 16 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 informacją w zakresie dochodów utraconych lub uzyskanych, 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 uzyskiwania dopłat (tj. przed upływem 3 i 6 lat od daty dokonania pierwszej wpłaty dopłaty na rachunek wynajmującego; jest to istotne z uwagi na fakt, że po upływie tych okresów stosowana jest wysokość dopłaty uwzględniająca kolejne postąpienie o charakterze regresywnym). Projektodawca wprowadza w tym kontekście sankcję za niezłożenie oświadczeń w terminie, która polega na wydaniu decyzji w sprawie wstrzymania dopłat. 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 wynikającego z okresu stosowania dopłat 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. Decyzja lub informacja doręczana jest niezwłocznie.

Zgodnie z **art. 17** organ dokonuje weryfikacji dochodów (i *de facto* także podstawy obliczenia wysokości dopłaty w zakresie powierzchni normatywnej) również na wniosek najemcy 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. Może to bowiem spowodować zwiększenie powierzchni przyjmowanej do obliczenia wysokości dopłaty, a tym samym zwiększenia 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. 18** uregulowano obowiązek zwrotu przez najemcę dopłat w przypadku niespełnienia przez niego lub innego członka gospodarstwa domowego warunku wynikającego z ograniczeń majątko-

wych. W takim przypadku najemca zobowiązany jest poinformować w formie pisemnej organ właściwy o dokonaniu czynności prawnej skutkującej niespełnieniem 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, zobowiązany jest do niezwłocznego zwrotu na rachunek samorządowego pośrednika 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).

IV. Zasady wypłacania dopłat

W rozdziale 4. projektu ustawy zawarto przepisy regulujące zasady wypłacania dopłat (art. 19-24). Ich celem jest umożliwienie efektywnego i zgodnego z zasadami celowego i oszczędnego dokonywania wydatków stosowania dopłat do czynszu.

W myśl **art. 19** środki przeznaczone na dopłaty są wypłacane ze środków Funduszu Dopłat, obsługiwanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego, na wniosek samorządowego pośrednika. 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.

Samorządowy pośrednik składa do BGK wnioski o wypłatę dopłat co miesiąc. Wynika to z charakteru wsparcia oraz dopuszczenia możliwości składania przez najemców wniosków 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 ubiegających się o dopłaty;
- informację o powierzchni użytkowej poszczególnych mieszkań (umożliwiająca 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 uzyskujących dopłaty) Bank wypłaca samorządowemu pośrednikowi łączną kwotę środków przeznaczonych na dopłaty wynikające z wniosku. Pośrednik wypłaca 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. 20 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 uzyskiwania dopłat przez poszczególnych najemców. Prowadzona ewidencja ułatwi weryfikację i kontrolowanie prawa do dopłat (warunek jednorazowej możliwości uzyskiwania dopłat przez 9 lat) i ich wysokości (okresy regresji), w szczególności w kontekście możliwości podzielenia okresu stosowania dopłat, stosowania dopłat w przypadku, gdy w skład gospodarstwa domowego wchodzi osoba uzyskująca w przeszłości 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. 21**, 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 podmiotów, z którymi zawarł umowę w sprawie stosowania dopłat.

Art. 22 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).

Kolejne dwa artykuły, wspólne dla uregulowań zawartych we wcześniejszych przepisach projektu ustawy, rozwiązują problemy związane z funkcjonowaniem kilku podmiotów w ramach jednego określonego w ustawie statusu. Mają zatem na celu wyeliminowanie problemów w praktycznej realizacji instrumentów oraz trudności interpretacyjnych wynikających z przyjętych sformułowań. Zgodnie z **art. 23** w przypadku inwestycji mieszkaniowych realizowanych przez spółkę gminną czynności samorządowego pośrednika wykonuje gmina. 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 samorządowy pośrednik w kontekście tej samej inwestycji). W myśl **art. 24** 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.

V. 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. 25-27).

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 – samorządowy pośrednik – wynajmujący. 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. 25** wprowadza w związku z powyższym zwolnienie dopłaty z podatku dochodowego, natomiast **art. 26** podejście do dopłat w kontekście ustalania prawa do dodatku mieszkaniowego.

W myśl rozwiązań przyjętych w projektowanej ustawie, zakładających realizację systemu dopłat do czynszu z wykorzystaniem Funduszu Dopłat, w **art. 27** wskazano natomiast przeznaczenie środków Funduszu na dopłaty.

VI. 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. 28-30).

Ponadto ważnym założeniem proponowanych przepisów jest wskazanie w ustawie, że Fundusz Dopłat, z którego środków program dopłat do czynszów będzie finansowany, może być w tym celu zasilany nie tylko z budżetu państwa, ale również z innych źródeł, w szczególności przychodów z obrotu gruntami Krajowego Zasobu 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 kończącymi 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. 28 projektu ustawy. Nieprzekraczanie limitów kwalifikacji, wskazanych w art. 28 ust. 1, będzie warunkiem zawierania nowych umów w sprawie stosowania dopłat pomiędzy BGK a samorządowym pośrednikiem. 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 danym pośrednikiem 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. 29 projektu ustawy maksymalnego limitu wydatków budżetu państwa na dopłaty na poziomie wyższym niż przyjęte w art. 28 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, pośrednika). W projektowanej ustawie wprowadzona została przy tym zasada, zgodnie z którą nawet w przypadku zmaterializowania się ryzyka wyższych wydatków niż limity wynikające z art. 28 na etapie pobierania dopłat przez osoby fizyczne, w pierwszej kolejności na obsługę programu winny być przeznaczane środki pochodzące ze sprzedaży gruntów obecnego KZN (art. 29 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 maksymalnych limitów wydatków budżetowych (90% limitu w danym roku) nowe wnioski gospodarstw domowych 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. 28, 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. 31 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. 32). Wyjątkiem od tej zasady są przepisy regulujące materię umowy między samorządowym pośrednikiem 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 lobbingsowej w procesie stanowienia prawa* (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji.