

## UZASADNIENIE

Brak mieszkań dla najuboższych jest powszechnie postrzegany jako ogromny problem społeczny. Nie jest to przy tym wyłącznie problem samych osób biednych, ale również właścicieli mieszkań na wynajem oraz gmin. Obowiązujące przepisy przewidują zakaz eksmisji donikąd, co przy braku wystarczającej liczby lokali socjalnych powoduje wstrzymanie wykonania wyroków sądowych na całe lata i roszczenia odszkodowawcze właścicieli wobec gmin. Podobnie szeroki rezonans społeczny ma kwestia udzielania schronienia osobom bezdomnym, szczególnie w okresie zimowym.

Potrzeby w skali kraju w zakresie mieszkań socjalnych i miejsc w placówkach dla bezdomnych są trudne do oszacowania. Badania ankietowe na próbie gmin pokazują jednak, że występuje znaczna dysproporcja między potrzebami a dostępnymi zasobami. Instytut Rozwoju Miast tak charakteryzuje sytuację w tym zakresie:

- „Z danych GUS wynika, że w 2003 r. wybudowano ogółem w Polsce zaledwie 1.999 mieszkań komunalnych (w danych statystycznych nie są wyodrębniane mieszkania socjalne), a w 2004 r. 1.779 mieszkań. W stosunku do istniejących potrzeb przyrost był niewielki. Badania IRM przeprowadzone w 2004 r. (w 70 gminach miejskich różnej wielkości) wskazują, że na mieszkania komunalne czekało w tych gminach 35.386 osób, w tym na socjalne 12.729. Badania z 2005 r. przeprowadzone w 78 innych gminach z terenu całej Polski określają, że na mieszkania socjalne w tych gminach oczekuje 23.695 osób.”<sup>1)</sup>,
- „W 2000 r. było 4.633 mieszkańców domów dla bezdomnych, domów dla matek z małymi dziećmi i kobiet w ciąży oraz innych osób, a w 2002 r. – 6.481 osób (w tym bezdomni stanowili 75%). Wzrost liczby mieszkańców domów dla bezdomnych o około 40% wskazuje na zwiększenie się liczby miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych, choć

---

<sup>1)</sup> „Kierunki rozwoju państwowych instrumentów wsparcia budownictwa dla najuboższych w oparciu o doświadczenia tzw. programu pilotażowego i badania IRM” Instytut Rozwoju Miast, Warszawa 2005.

może to w pewnym stopniu wynikać z nadmiernego wykorzystania powierzchni. Ale równocześnie rośnie liczba oczekujących na miejsce w tych domach z 9.372 w roku 2000 do 16.568 w roku 2003.”<sup>2)</sup>

Zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP „władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałając bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”. Niniejszy projekt jest wypełnieniem dyspozycji konstytucyjnej przedmiotowo w zakresie bezdomności i budownictwa socjalnego, a podmiotowo w odniesieniu do struktur państwa. Bezpośrednie działania w zakresie udzielania pomocy mieszkaniowej najuboższym realizowane są na poziomie lokalnym przez jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza przez gminy. Istotną rolę wspomagającą, szczególnie w obszarze pomocy bezdomnym, odgrywają również organizacje pozarządowe. Rolą władz państwowych nie jest ich zastępowanie, lecz tworzenie odpowiednich warunków dla prowadzenia przedmiotowej działalności, a także stymulowanie ich aktywności przez udzielanie pomocy finansowej.

Przedstawiany projekt ustawy jest propozycją systemowego uregulowania kwestii państwowego wsparcia dla przedsięwzięć mających na celu pozyskiwanie lokali i pomieszczeń mieszkalnych dla najuboższych. Wsparcie otrzymają podmioty, do których ustawowych lub statutowych zadań należy zapewnianie schronienia lub mieszkania potrzebującym, a więc gminy, powiaty i organizacje pożytku publicznego. Pomoc ma na celu wyraźne zwiększenie tempa przyrostu liczby lokali i pomieszczeń służących zaspokajaniu potrzeb najuboższych. Zasób stworzony z udziałem wsparcia na podstawie ustawy będzie stanowił istotny wkład w rozwiązywanie problemu schronień dla najuboższych, przyczyniając się nie tylko do poprawy ilościowej, ale przede wszystkim jakościowej w tym zakresie. Program jest tak skonstruowany, aby w największym stopniu zachęcać do realizowania obiektów o przyzwoitym standardzie technicznym, dobrze zintegrowanych z przestrzenią miejską, stwarzających warunki do godnego życia bez stygmatyzacji. Pełne wyeliminowanie dysparytetu ilościowego wymagać będzie jednak aktywnej polityki gmin w

---

<sup>2</sup> ) Ibidem.

odniesieniu do własnych istniejących zasobów mieszkaniowych, które powinny służyć najbardziej potrzebującym. Rząd planuje w niedługim czasie uruchomienie programu wsparcia remontów budynków mieszkalnych, aby ułatwić gminom to zadanie.

Projekt bazuje na doświadczeniach ustawy z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2006 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 145, poz. 1533, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą pilotażową” lub „pilotażem”. Pilotaż przyniósł nie tylko wymierne efekty rzeczowe w postaci ok. 5 tys. lokali socjalnych i 500 miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych<sup>3)</sup>, ale również wiedzę w zakresie sposobu realizowania tego rodzaju zadań przez gminy (tylko ich pilotaż dotyczył). Przedstawiany projekt nie jest próbą prostego dostosowania programu do oczekiwań gmin, lecz również świadomym wysiłkiem w celu lepszego ukształtowania tych oczekiwań. Doświadczenia pilotażu wskazują, że nie wszystkie samorządy właściwie pojmują rolę obiektów budownictwa socjalnego, traktując je czasami jako swoistą kolonię karną dla tzw. marginesu społecznego. Rozumiejąc dylematy towarzyszące lokalnym decyzjom o sposobie projektowania i lokalizowania tego rodzaju zasobu, projektodawca starał się kierować współczesnymi teoriami i praktyką krajów rozwiniętych, które kładą nacisk na ogromną rolę, jaką odgrywa jakość miejsca zamieszkania w procesie integracji społecznej i zapobiegania wykluczeniu społecznemu. Doświadczenia europejskie w tym zakresie pozwoliły sformułować zestaw zaleceń dotyczących budownictwa socjalnego, wydanych w tym roku przez Komisję Gospodarczą dla Europy ONZ.<sup>4)</sup>

#### Tytuł projektu

Tytuł projektu oddaje jego prospołeczny charakter i podkreśla rolę proponowanych rozwiązań nie tylko jako instrumentu wspierającego działalność inwestycyjną w zakresie pewnego segmentu budownictwa mieszkaniowego, ale również – a może przede wszystkim – jako formy pomocy społecznej,

<sup>3)</sup> Dane na podstawie umów zawieranych przez gminy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego.

<sup>4)</sup> „Guidelines on social housing. Principles and examples.” United Nations Economic Commission for Europe, New York and Geneva 2006.

zaspokajającej jedną z podstawowych potrzeb – potrzebę posiadania dachu nad głową.

## Rozdział 1 – Przepisy ogólne

Rozdział obejmuje określenie zakresu przedmiotowego ustawy oraz tzw. słowniczek niektórych pojęć.

### Art. 1 – zakres przedmiotowy ustawy

Art. 1 określa zakres przedmiotowy regulacji. W przeciwieństwie do ustawy pilotażowej nie ma ona charakteru incydentalnego, lecz jest podstawą stałego systemu wsparcia. Art. 1, pomimo swego w praktyce pozanormatywnego charakteru, ma istotne znaczenie informacyjne – pozwala zorientować się na co udzielane będzie wsparcie i skąd pochodzić będą na to środki<sup>5)</sup>.

### Art. 2 – słowniczek

Art. 2 definiuje podstawowe pojęcia stosowane w projekcie, a więc przede wszystkim rodzaje obiektów, jakie mogą być przedmiotem inwestycji podlegających wsparciu na podstawie ustawy. Pojęcia noclegowni i domu dla bezdomnych nie są zdefiniowane w prawie polskim<sup>6)</sup>, zachodzi więc potrzeba ustalenia zakresu pojęciowego tak, aby jednoznacznie przesądzić zakres przedmiotowy wsparcia. W definicjach tych posłużono się pojęciem osoby bezdomnej, przyjmując domyślnie znaczenie, jakie nadaje temu pojęciu ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>7)</sup>. Różnica między noclegownią a domem dla bezdomnych w myśl projektu wyraża się w tym, że pierwszy z tych obiektów udziela noclegu, zaś drugi – schronienia całodobowego (a zatem również, choć nie tylko, noclegu). Definicje te określają tylko minimalny zakres świadczeń zapewnianych osobom bezdomnym w wymienionych obiektach, nie

<sup>5)</sup> Fundusz Dopłat – ulokowany w Banku Gospodarstwa Krajowego – czyli to samo źródło finansowania, z którego wypłacane było wsparcie gminom uczestniczącym w pilotażu.

<sup>6)</sup> Z wyjątkiem ustawy pilotażowej, z której przejęto definicje; noclegownie i domy dla bezdomnych występują w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (w art. 48), jako obiekty udzielające schronienia osobom bezdomnym – nie są tam jednak zdefiniowane w sposób wystarczający na potrzeby niniejszego projektu.

<sup>7)</sup> Art. 6 pkt 8: osoba bezdomna to osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowana na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a także osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym i zameldowana na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania.

wykluczając oczywiście świadczenia dalej idącej pomocy (posiłków, opieki medycznej, psychologicznej itd.).

Pojęciom lokalu socjalnego i mieszkania chronionego projekt nie nadaje nowego znaczenia, odsyłając odpowiednio do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz do ustawy o pomocy społecznej. Terminy te umieszczono w „słowniczku”, aby podać komplet definicji dotyczących obiektów podlegających wsparciu.

Podobnie, definiując towarzystwo budownictwa społecznego, nadano temu pojęciu znaczenie już określone w ustawie z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

Zdefiniowanie pojęć inwestora i Banku, występujących wielokrotnie w późniejszych jednostkach redakcyjnych, służy zachowaniu zwartej redakcji przepisów.

## Rozdział 2 – Podmioty uprawnione i rodzaje wspieranych przedsięwzięć

W rozdziale przedstawiono adresatów wsparcia, a także rodzaje wspieranych przedsięwzięć – w dwóch warstwach znaczeniowych:

- typ przedsięwzięć w znaczeniu rodzaju prowadzonych prac/czynności<sup>8)</sup> (budowa; remont lub przebudowa budynków mieszkalnych; zmiana sposobu użytkowania budynków niemieszkalnych połączona z remontem lub przebudową; zakup lokali mieszkalnych),
- rodzaj obiektów, które powstaną w wyniku przedsięwzięć (lokale socjalne lub podlegające zasadom najmu jak dla lokali socjalnych; noclegownie lub domy dla bezdomnych; mieszkania chronione).

### Art. 3 – lokale socjalne

Zgodnie z art. 3 gminy będą mogły otrzymywać pomoc na realizację przedsięwzięć polegających na budowie, remoncie lub przebudowie budynków mieszkalnych, zmianie sposobu użytkowania budynków niemieszkalnych (o ile wymaga to remontu lub przebudowy), a także na zakupie lokali mieszkalnych

---

<sup>8)</sup> ) Specyfika przedsięwzięcia polegającego na tworzeniu lokali mieszkalnych w ramach inwestycji prowadzonej przez towarzystwo budownictwa społecznego została omówiona odrębnie.

(z możliwością ich remontu). Inwestycje te mają doprowadzić mają do powstania lokali socjalnych, a więc – zgodnie z regulacjami ustawy o ochronie praw lokatorów... – lokali mieszkalnych wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy, przeznaczonych na wynajem (na czas oznaczony) osobom (gospodarstwom domowym) o niskich dochodach, nie posiadającym tytułu prawnego do innego lokalu.

Nowością w stosunku do rozwiązań przyjętych w pilotażu jest rozszerzenie katalogu inwestycji o zakup przez gminę lokali mieszkalnych z przeznaczeniem na lokale socjalne. Brak takiej możliwości był wskazywany przez środowiska samorządowe jako jedna z wad pilotażu. Przypadkiem idealnym, zgodnym z intencjami projektodawcy, byłoby korzystanie z tej możliwości przez gminy przez nabywanie niewielkich ilości (lub wręcz pojedynczych) lokali w różnych lokalizacjach tak, aby nie tworzyć zwartych kompleksów mieszkań socjalnych (swoistych „gett”) i sprzyjać integracji ich lokatorów w społeczeństwie. Norma zawarta w art. 3 ust. 2 w pewnym stopniu skłania do takich rozwiązań (pozostawiając jednak dużą elastyczność), wykluczając wsparcie zakupu więcej niż połowy lokali mieszkalnych w jednym budynku. Nabywane mogłyby być mieszkania zarówno nowo wybudowane, jak i na tzw. rynku wtórnym. Szczególnie w przypadku tych drugich przydatna może okazać się możliwość współfinansowania z Funduszu Dopłat również remontów – oczywiście, jeżeli będzie on konieczny i gmina zdecyduje się go przeprowadzić<sup>9)</sup>.

Utrzymano natomiast warunek prowadzenia inwestycji (budowy, remontu/przebudowy, zmiany sposobu użytkowania) na nieruchomości stanowiącej własność gminy lub będącej (w przypadku gruntu) w jej użytkowaniu wieczystym. Jest to podyktowane, z jednej strony, treścią przepisów regulujących zasady funkcjonowania lokali socjalnych. Zgodnie z art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów... lokale socjalne wchodzą w skład zasobu mieszkaniowego gminy, który to zasób z kolei (art. 2 ust. 1 pkt 10 tejże ustawy) tworzą lokale stanowiące własność gminy<sup>10)</sup>. Z drugiej strony, taka konstrukcja

<sup>9)</sup> ) Finansowanie remontu jest fakultatywne: patrz art. 17 ust. 2 pkt 2 – warunki wypłaty kwoty wsparcia – z którego wynika, że przedsięwzięciem w rozumieniu ustawy może być zarówno zakup połączony z remontem jak i sam zakup.

<sup>10)</sup> ) Zgodnie z powołanym przepisem do zasobu mieszkaniowego gminy należą również lokale stanowiące własność gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale

daje gwarancję zgodnego z przeznaczeniem spożytkowania otrzymanej pomocy państwa, a zarazem zabezpiecza należycie ewentualne roszczenia i zwrot wsparcia w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości.

#### Art. 4 – noclegownie i domy dla bezdomnych

W art. 4 pozostawiono istniejący już w ustawie pilotażowej katalog typów inwestycji, umożliwiono natomiast ubieganie się o wsparcie – oprócz gmin – także związkom międzygminnym i organizacjom pożytku publicznego. Zgodnie z art. 64 ustawy o samorządzie gminnym, gminy mogą tworzyć związki międzygminne w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Związki takie mają osobowość prawną. Jednym z zadań, które mogą być wykonywane przez związki międzygminne, jest udzielanie schronienia osobom bezdomnym. Działalność taka jest także często prowadzona przez organizacje pozarządowe oraz kościoły i związki wyznaniowe. Ograniczenie kręgu uprawnionych do gmin, jakie miało miejsce w ustawie pilotażowej, nie naruszało wprawdzie uprawnień gmin do powierzenia takim organizacjom zadań z zakresu pomocy społecznej i wspierania ich w realizacji tych zadań finansowo, wymagało jednak niekiedy przenoszenia własności z organizacji na gminę tylko w celu spełnienia wymogów ustawowych. Celowe wydaje się więc dopuszczenie organizacji pożytku publicznego, którymi – zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego... – mogą być organizacje pozarządowe oraz osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych kościołów i związków wyznaniowych – po spełnieniu określonych wymagań. Takie określenie beneficjentów pozwala zatem udzielać pomocy w realizacji inwestycji prowadzonych przez szeroki wachlarz podmiotów, zapewniając jednocześnie właściwe wykonywanie wspieranych przez państwo zadań, a to dzięki wymogom w zakresie struktury organizacyjnej i przejrzystości finansowej, jakie ustawa o działalności pożytku publicznego stawia przed organizacjami pożytku publicznego.

Drugą nowością, zawartą w art. 4, jest dopuszczenie wsparcia inwestycji, w wyniku których nie nastąpi wprawdzie utworzenie nowej noclegowni/domu dla

---

pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów – w przypadku lokali socjalnych dominującym modelem jest jednak własność gminy.

bezdolnych, lecz zwiększenie powierzchni już istniejących obiektów. Celem tego przepisu jest umożliwienie rozbudowy istniejących noclegowni (co wykluczały sformułowania użyte w ustawie pilotażowej), rozumianej nie jako zwiększenie ilości miejsc (liczbę miejsc można bowiem dowolnie deklarować), lecz powierzchni użytkowej, co pozwala też polepszać standard bez zwiększania pojemności. Odniesienie zwiększenia powierzchni do pomieszczeń mieszkalnych<sup>11)</sup>, w tym sypialni, służy uniknięciu sytuacji, w której rozbudowane byłyby wyłącznie pomieszczenia pomocnicze.

Art. 5 – tworzenie lokali mieszkalnych w ramach inwestycji realizowanej przez towarzystwo budownictwa społecznego

Art. 5 przewiduje finansowe wsparcie dla przedsięwzięć polegających na tworzeniu przez gminę lub związek międzygminny (dalej dla uproszczenia mowa będzie tylko o gminie) lokali mieszkalnych pełniących rolę lokali socjalnych, w ramach inwestycji prowadzonej przez towarzystwo budownictwa społecznego. Projekt przewiduje pokrycie części kosztów inwestycji, realizowanej przez tbs z finansowym udziałem gminy, polegającej na budowie (a także remoncie lub przebudowie lub zmianie sposobu użytkowania) budynku z lokalami mieszkalnymi. W tym przypadku gmina sama zostanie najemcą lokali, w budowie których uczestniczyła, i podnajmie je osobom fizycznym. „Ostatecznymi beneficjentami” (podnajemcami) mogą zostać osoby fizyczne, spełniające warunki otrzymania lokalu socjalnego<sup>12)</sup>, obowiązujące w danej gminie. Gmina musi ponadto zapewnić, że opłaty ponoszone przez takiego podnajemcę (a zatem zarówno czynsz jak i opłaty niezależne od właściciela) nie będą wyższe niż opłaty obowiązujące w lokalach socjalnych w danej

---

<sup>11</sup> ) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2004 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie: pomieszczenia mieszkalne to pokoje w mieszkaniu, a także sypialnie i pomieszczenia do dziennego pobytu ludzi w budynku zamieszkania zbiorowego; budynek zamieszkania zbiorowego to budynek przeznaczony do okresowego lub stałego pobytu ludzi (noclegownia/dom dla bezdomnych mieści się w tej definicji).

<sup>12</sup> ) Pomimo, że lokale wybudowane przez tbs z udziałem gminy i przy wsparciu na podstawie niniejszej ustawy nie są lokalami socjalnymi w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów – przesądza o tym treść art. 2 ust. 1 pkt 10 tejże ustawy. To wyłączenie zasobu mieszkań, wynajmowanych przez tbs, z zasobu gminy jest jedną z przyczyn umieszczenia tej formy przedsięwzięć w odrębnym artykule, a nie w art. 3.



gminie<sup>13)</sup>. W praktyce oznacza to potrzebę pokrywania przez gminę różnicy między „czynszem socjalnym” a czynszem ustalonym przez tbs.

Do uzyskania wsparcia niezbędne jest w tym przypadku zawarcie przez gminę stosownej umowy z towarzystwem budownictwa społecznego. Umowa ta musi przewidywać udział gminy w kosztach inwestycji, a w zamian prawo gminy do najmu powstałych lokali oraz podnajmowania ich wskazanym osobom bez konieczności uzyskania zgody tbs.

W projekcie wykluczono możliwość uzyskania przez gminę finansowego wsparcia, w przypadku gdy inwestycja realizowana jest przez towarzystwo budownictwa społecznego przy udziale kredytu ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Ma to zapobiec zbyt dużej kumulacji finansowego wsparcia ze środków budżetu państwa na realizację tych samych projektów inwestycyjnych.

Możliwość tworzenia przez gminy lokali pełniących rolę socjalnych, powstających w wyniku udziału w inwestycji prowadzonej przez inny podmiot ograniczona została jedynie do współpracy z towarzystwami budownictwa społecznego. Jest to podyktowane z jednej strony doświadczeniem tbs-ów w realizacji budownictwa o charakterze społecznym, ale przede wszystkim ograniczeniem wysokości czynszu w zasobach tbs. Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, czynsz w zasobach mieszkaniowych towarzystwa nie może być wyższy w skali roku niż 4% wartości odtworzeniowej lokalu, obliczonej wg przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów (...). Nie będzie zatem w tym przypadku możliwości nadmiernego windowania opłat ponoszonych przez gminę na rzecz kooperanta.

#### Art. 6 – mieszkania chronione

Art. 6 projektu dotyczy wsparcia w tworzeniu mieszkań chronionych, o których mowa w art. 53 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Przepis ten rozszerza zarówno zakres podmiotowy wsparcia, jak i zakres przedmiotowy – ale jedynie przez wskazanie nowego celu, któremu mogą

<sup>13)</sup> ) Zgodnie z art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym.

służyć pozyskane lokale, a nie przez wprowadzanie nowych typów inwestycji. W ust. 1 mowa jest bowiem o przedsięwzięciach polegających na zakupie (i ewentualnie remoncie) lokali mieszkalnych (odesłanie do art. 3 ust. 1 pkt 4), natomiast w ust. 2 – o przedsięwzięciach polegających na udziale gminy w kosztach inwestycji realizowanej przez towarzystwo budownictwa społecznego (odesłanie do art. 5). Powodem, dla którego wyłączono te przypadki do osobnej jednostki redakcyjnej, jest fakt, że powstałe przy udziale finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat mieszkania nie mają tu spełniać roli lokali socjalnych, lecz mieszkań chronionych.

Kryteria przyznawania pomocy w postaci mieszkania chronionego są w dużej mierze odmienne od zasad przydzielania lokali socjalnych. Ustawa o pomocy społecznej stanowi, że pobyt w mieszkaniu chronionym może być przyznany osobie, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu (...), w szczególności osobie z zaburzeniami psychicznymi, osobie opuszczającej rodzinę zastępczą, placówkę opiekuńczo-wychowawczą, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, zakład dla nieletnich, uchodźcy. Mieszkanie takie jest formą pomocy społecznej przygotowującą osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Mieszkanie chronione zapewnia warunki samodzielnego funkcjonowania w środowisku, w integracji ze społecznością lokalną (art. 53). W przypadku lokali socjalnych na pierwszy plan wysuwają się natomiast warunki mieszkaniowe (brak tytułu prawnego do innego lokalu) oraz dochodowe potencjalnego lokatora (art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów).

Finansowe wsparcie na przedsięwzięcia zmierzające do pozyskiwania mieszkań chronionych przewidziano – oprócz gmin – także dla powiatów. Wynika to z faktu, że prowadzenie mieszkań chronionych należy zarówno do zadań gminy (art. 17 ust. 1 pkt 12 ustawy o pomocy społecznej), jak i do zadań powiatu (art. 19 pkt 11 ustawy o pomocy społecznej) w zakresie pomocy społecznej. Postulaty zgłaszane przez środowisko samorządowe wskazywały na konkretne przykłady prowadzenia mieszkań chronionych przez powiaty, co

dotatkowo uzasadnia rozszerzenie zakresu podmiotowego beneficjentów o ten szczebel samorządu terytorialnego.

#### Art. 7 – wykluczenie współfinansowania z UE

W art. 7 wykluczono jednoczesne finansowanie tych samych przedsięwzięć ze środków UE oraz udzielanie im finansowego wsparcia na podstawie niniejszej ustawy. Reguła ta zapobiec ma kumulacji pomocy z różnych źródeł publicznych dla tych samych beneficjentów i pozwoli zapewnić wsparcie dla większej liczby podmiotów. Realizuje także generalną zasadę projektowanej regulacji, zgodnie z którą finansowe wsparcie ma charakter subsydiarny, wspierający wysiłek finansowy podejmowany przez beneficjentów, ale nie zastępujący go.

### Rozdział 3 – Zasady udzielania i rozliczania wsparcia

#### Art. 8 – źródło finansowego wsparcia

Podobnie jak w pilotażu, źródłem finansowania wsparcia będzie Fundusz Dopłat zlokalizowany w Banku Gospodarstwa Krajowego. Jest to naturalne posunięcie, ze względu na bardzo podobny do zastosowanego w pilotażu sposób udzielania wsparcia i dokonywania rozliczeń z tego tytułu. Doświadczenie i zaplecze kadrowo-organizacyjne BGK pozwolą płynnie przejść od kończącego się pilotażu do nowego programu, nie powodując przestoju i perturbacji dla beneficjentów.

#### Art. 9 – składanie wniosków

Formalnym właścicielem środków pozostających w Funduszu Dopłat i w konsekwencji podmiotem udzielającym wsparcia będzie Bank Gospodarstwa Krajowego. Warunkiem uzyskania wsparcia będzie złożenie odpowiedniego wniosku w BGK.

Podmioty uprawnione będą miały możliwość ubiegania się o wsparcie dwukrotnie w roku kalendarzowym. Przewidując zainteresowanie wsparciem większe niż dostępne środki na ten cel, projektodawca chce dać wnioskodawcom, którzy nie zakwalifikowali się do wsparcia w danym okresie, możliwość szybkiego ponownego złożenia wniosku. Ma to szczególnie

znaczenie w przypadku gmin, które będą mogły się ubiegać o wsparcie na to samo przedsięwzięcie dwukrotnie w ciągu jednego roku budżetowego.

#### Art. 10 – ogólne zasady podziału wniosków

Zarezerwowane w planie finansowym Funduszu Dopłat środki na cele określone w ustawie z mocy ustawy będą dzielone na dwie równe części półroczne. W obrębie części półrocznej wyodrębnia się dwie pulę przeznaczone na finansowanie:

- lokali socjalnych i mieszkań chronionych (lokale mieszkalne),
- noclegowni i domów dla bezdomnych (obiekty zamieszkania zbiorowego).

U genezy takiego zabiegu leży niemożność skonstruowania jednego spójnego systemu kryteriów oceny dla tak różnych typów przedsięwzięć oraz chęć zapewnienia, aby zawsze były realizowane oba typy projektów. Podział środków między pulami będzie się odbywał na podstawie zapotrzebowania zgłoszonego w poprzednim półroczu. W pierwszym półroczu funkcjonowania programu przyjęto arbitralnie na podstawie doświadczeń z pilotażu 80% dla puli lokali mieszkalnych i 20% dla puli obiektów zamieszkania zbiorowego. Aby zapewnić pełne wykorzystanie środków w trakcie roku wprowadzono dwie dodatkowe procedury:

- w sytuacji, gdy po zewidencjonowaniu wniosków okazuje się, że w jednej puli środków jest za mało, a w drugiej za dużo, przenosi się środki, które nie będą wykorzystane, między pulami (z puli nadwyżkowej do puli z niedoborem);
- jeżeli w pierwszym półroczu wystąpi nadwyżka środków nad zapotrzebowaniem, nadwyżka ta powiększa pulę środków na drugie półrocze.

Dodatkowo zobowiązano Bank Gospodarstwa Krajowego do publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej wysokości kwoty przeznaczonej na udzielenie finansowego wsparcia na dany rok, wysokości pul przeznaczonych na realizację poszczególnych typów przedsięwzięć w pierwszym i drugim półroczu danego roku, a także zmian w wysokości tej kwoty i tych pul.

#### Art. 11 – kwalifikacja przedsięwzięć

W sytuacji, gdy środki zaplanowane na finansowanie przedsięwzięć w półroczu są wystarczające, aby zaspokoić całość zgłoszonego popytu, BGK udziela wsparcia wszystkim chętnym spełniającym wymogi ustawowe. Jeżeli jednak w którejś z pul wystąpi niedobór środków w stosunku do potrzeb, BGK wybiera najlepsze przedsięwzięcia z danej puli w oparciu o kryteria określone w rozporządzeniach wydanych na podstawie ustawy.

#### Art. 12 – umowa Banku z inwestorem

Udzielenie wsparcia następuje w oparciu o umowę cywilnoprawną między BGK a beneficjentem. Przepis określa minimalną treść, jaką musi zawierać taka umowa. Termin w jakim ma nastąpić uruchomienie (wyplata) finansowego wsparcia pod rygorem rozwiązania umowy ma zapobiegać blokowaniu środków przez beneficjentów, którzy uzyskali promesę wsparcia (podpisali umowę), ale z różnych względów przez dłuższy okres czasu nie rozpoczynają przedsięwzięcia.

#### Art. 13 – wysokość wsparcia

Odmienne niż w pilotażu projektodawca proponuje zróżnicować wielkość wsparcia w zależności od rodzaju realizowanej inwestycji. Inwestor może uzyskać wsparcie w maksymalnej wysokości:

- 20% kosztów przedsięwzięcia, jeżeli polega ono na budowie nowych mieszkań socjalnych,
- 30% kosztów przedsięwzięcia, jeżeli polega ono na adaptacji lub remoncie budynków z lokalami socjalnymi, pozyskaniu lokali socjalnych na rynku wtórnym lub budowie domu dla bezdomnych lub noclegowni,
- 40% kosztów, jeżeli w wyniku przedsięwzięcia polegającego na adaptacji lub remoncie obiektu powstanie lub zostanie rozbudowana noclegownia/dom dla bezdomnych.

Taka gradacja odzwierciedla częściowo poziom preferencji dla poszczególnych typów przedsięwzięć, a częściowo koresponduje z typowym zapotrzebowaniem na wsparcie ze względu na typ inwestora. Uzasadnić można ją następująco.

Najmniejsze stosunkowo wsparcie dla przedsięwzięć polegających na budowie nowych budynków z mieszkaniami socjalnymi wynika z faktu, że będą to przedsięwzięcia gminne, gminy zaś w porównaniu z organizacjami społecznymi są względnie zasobnymi inwestorami. Ponadto są to inwestycje zwykle droższe niż adaptacja i remonty budynków istniejących, co obniża efektywność angażowania środków publicznych. Po trzecie, gminy lokalizują zwykle nowe przedsięwzięcia tego typu na obrzeżach miast, a nawet poza ich granicami, co nie sprzyja integracji osiedli socjalnych z przestrzenią miejską, co może prowadzić do ich „gettoizacji”, a także utrudnia dostęp zamieszkujących je osób do usług publicznych i miejsc pracy. Powyższych wad pozbawione są zazwyczaj przedsięwzięcia polegające na pozyskiwaniu lokali socjalnych w oparciu o istniejące obiekty lub lokale, jeżeli powstałe lokale socjalne spełniają współczesne wymogi w zakresie wyposażenia, stąd wyższy wymiar ich wsparcia. Budowa nowych obiektów o charakterze noclegowni lub domów dla bezdomnych uzyskuje wyższe wsparcie niż budowa nowych lokali socjalnych ze względu na fakt, że o wsparcie to będą ubiegać się również organizacje pożytku publicznego, a więc podmioty ekonomicznie słabsze niż gminy. Podobnie jednak jak w przypadku lokali socjalnych, projektodawca preferuje noclegownie i domy dla bezdomnych powstające na bazie istniejącego zasobu, kierując się znowu względami wyższej efektywności ekonomicznej i społecznej takich przedsięwzięć.

Odrębną kategorią przedsięwzięć będzie tworzenie lokali w ramach inwestycji realizowanej przez towarzystwa budownictwa społecznego. Przedsięwzięcia takie zasługują na szczególną preferencyjność, gdyż zapewniają wysoki poziom integracji społecznej i minimalizują ryzyko wykluczenia społecznego. W związku z tym projektodawca proponuje, aby w tym przypadku gminy miały możliwość uzyskania wyższego wsparcia niż w przypadku samodzielnie realizowanej inwestycji, tj. 30% kosztów przedsięwzięcia, jeżeli polega ono na budowie nowych lokali pełniących rolę socjalnych (lub mieszkań chronionych) oraz 40% kosztów przedsięwzięcia, jeżeli polega ono na adaptacji lub remoncie budynków z takimi lokalami. Wysokość finansowego wsparcia na tworzenie lokali mieszkalnych w ramach inwestycji realizowanej przez tbs nie będzie

jednak mogła przekroczyć połowy udziału gminy (związku międzygminnego, powiatu) w kosztach przedsięwzięcia.

#### Art. 14 i 15 – koszty przedsięwzięcia

Jeżeli chodzi o podstawę wymiaru wsparcia, w przypadku przedsięwzięć polegających na budowie, remoncie lub adaptacji przyjęto rozwiązania analogiczne jak w pilotażu. W przypadku zakupu lokali na rynku wtórnym podstawą obliczenia wsparcia jest cena zakupu i ewentualnie koszty remontu lokali mieszkalnych. W przypadku udziału gminy w kosztach inwestycji realizowanej przez tbs, podstawą obliczenia wsparcia są koszty ustalone analogicznie jak w przypadku inwestycji prowadzonej przez samą gminę (budowa, remont, adaptacja), przypadające na lokale, które mają być użytkowane jak lokale socjalne lub mieszkania chronione.

Nieco inaczej niż w pilotażu została rozwiązana kwestia finansowania części wspólnych budynków, w których będą zlokalizowane pomieszczenia i lokale o innym przeznaczeniu niż pomieszczenia noclegowni/domów dla bezdomnych lub lokale socjalne/mieszkania chronione (art. 15). W miejsce proporcjonalnego pomniejszenia wsparcia, proponuje się proporcjonalną redukcję podstawy wsparcia o koszty części wspólnych (tzn. takich, których nie da się zakwalifikować jako kosztów poniesionych wyłącznie na realizację lokali socjalnych, noclegowni lub domów dla bezdomnych).

#### Art. 16 – termin rozpoczęcia i zakończenia przedsięwzięcia

Przepis art. 16 zabezpiecza przed finansowaniem przedsięwzięć, które i tak zostałyby zrealizowane. Będzie miał on szczególne znaczenie w początkowej fazie wdrażania programu, gdzie inwestorzy mogliby zgłosić do programu przedsięwzięcia już zaawansowane, celem odzyskania części poniesionych ze środków własnych nakładów. Na potrzeby tej regulacji definiuje się moment rozpoczęcia przedsięwzięcia dla poszczególnych typów przedsięwzięć.

Przepisy definiujące i limitujące termin zakończenia przedsięwzięcia umożliwią z kolei jednolite stosowanie przepisów art. 18, zawierającego m.in. terminy rozliczenia przedsięwzięcia i sankcje za zawinione opóźnienie przedsięwzięcia. Inwestor w umowie z BGK będzie określał termin zakończenia przedsięwzięcia,

przy czym nie będzie on mógł być dłuższy niż terminy określone w art. 16, co ma zapobiegać „zamrażaniu” środków wsparcia w przedsięwzięciach ciągnących się przez wiele lat. Nie określa się w ustawie maksymalnego terminu zakończenia przedsięwzięcia, polegającego na udziale w kosztach inwestycji realizowanej przez towarzystwo budownictwa społecznego. Wniesienie udziału przez gminę jest jednorazową czynnością i nie ma czasokresu, który można by limitować. Nie można też było określić maksymalnego terminu zakończenia inwestycji prowadzonej przez tbs, gdyż nie jest ona tożsama z przedsięwzięciem w rozumieniu ustawy realizowanym przez inwestora i jej przebieg nie jest zależny od inwestora. Ryzyko zmarnowania środków budżetowych w wyniku niewybudowania lokali w ramach inwestycji realizowanej przez tbs, w której uczestniczy gmina przez wniesienie swojego udziału, jest ograniczane innymi przepisami ustawy. Zgodnie bowiem z art. 17 ust. 3 uruchomienie finansowego wsparcia jest uwarunkowane nie tylko przekazaniem przez gminę stosownej kwoty udziału na rachunek tbs, ale także zakończeniem przez tbs inwestycji.

Art. 17 – warunki wypłaty finansowego wsparcia

Art. 17 w ust. 1 określa moment w jakim można uruchomić finansowe wsparcie dla inwestora. Dla przedsięwzięcia polegającego na budowie będzie to zaangażowanie środków własnych w wysokości 30% przewidywanych kosztów przedsięwzięcia, a dla zakupu lokali – przeniesienie ich własności.

Płatności z tytułu wsparcia (ust. 2) dokonuje się:

- w przypadku budowy i remontów na podstawie dokumentów potwierdzających (zwykle faktur) wykonanie robót budowlanych,
- po udokumentowaniu dokonania zapłaty za zakupiony lokal mieszkalny, a jeżeli umowa dotycząca wsparcia finansowego przewidywała również pokrycie części kosztów remontu lokalu mieszkalnego – po udokumentowaniu zakończenia tego remontu.

W przypadku udziału gminy w kosztach inwestycji, warunkiem zarówno uruchomienia, jak i wypłaty finansowego wsparcia, jest wpłata na rachunek inwestora udziału pokrywanego ze środków gminy (lub spełnienie innego niż



pieniężne świadczenia) oraz zakończenie inwestycji przez towarzystwo budownictwa społecznego.

#### Art. 18 – rozliczenie przedsięwzięcia

W art. 18 ustanawia się zasady sprawozdawczości i rozliczania przez inwestorów otrzymanej pomocy. Rozliczenie nastąpić ma w ciągu 30 dni od zakończenia inwestycji, przez złożenie stosownego formularza w BGK. Wzory formularzy zostaną określone w rozporządzeniach do ustawy. Pomoc podlega w całości zwrotowi do BGK w przypadku wykorzystania jej niezgodnie z celem, na jaki została udzielona, a także w przypadku zawinionych przez inwestora opóźnień w zakresie zakończenia przedsięwzięcia lub rażącego opóźnienia w rozliczeniu inwestycji. Sankcją za niewłaściwe wykorzystanie otrzymanej pomocy są odsetki (w wysokości jak dla zaległości podatkowych), naliczane za okres od następnego dnia roboczego po dniu przekazania kwoty wsparcia finansowego do dnia jego zwrotu. Częściowy zwrot pomocy następuje w przypadku stwierdzenia, że została ona pobrana w nadmiernej wysokości. Sytuacja taka może mieć miejsce, np. w przypadku niższych kosztów przedsięwzięcia niż podano we wniosku.

#### Art. 19 i 20 – przepisy wykonawcze

Z art. 10 i 11 wynika, że przedsięwzięcia z zakresu noclegowni/domów dla bezdomnych oraz z zakresu lokali socjalnych są finansowane w odrębnych pulach i oceniane odrębnie.

Projektodawca proponuje, aby różni ministrowie wydali rozporządzenia regulujące zasady wnioskowania i oceny wniosków oraz rozliczania inwestycji w przypadku przedsięwzięć różnych typów. Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej miałby wydać rozporządzenie dotyczące przedsięwzięć, w wyniku których powstają lokale mieszkalne, zaś minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego wydałby rozporządzenie dotyczące noclegowni i domów dla bezdomnych. Taki podział wiąże się z merytorycznymi zakresami zadań obu ministrów. Pozwoli to na sformułowanie kryteriów oceny obu typów przedsięwzięć w sposób najbardziej kompetentny. Jednocześnie w celu zachowania spójności oceny, ministrowie powinni wydać odpowiednie akty w porozumieniu ze sobą. Zakresy upowa-

znienia i wytyczne do rozporządzeń różnią się tylko jednym elementem. W przypadku lokali socjalnych minister właściwy zobowiązany jest określić minimalne wymagania w zakresie wyposażenia lokali mieszkalnych, jakim powinny odpowiadać lokale mieszkalne pozyskane przy udziale finansowego wsparcia na podstawie ustawy, aby zapewnić lokatorom godne warunki zamieszkania. Zrezygnowano z tego elementu w przypadku noclegowni/domów dla bezdomnych, gdyż w tym przypadku ewentualna stygmatyzacja następuje nie ze względu na warunki zamieszkania, lecz miejsce zamieszkania jako takie.

#### Art. 21 – zmiana sposobu użytkowania

Art. 21 zawiera przepisy, które zagwarantować mają przez okres przynajmniej 30 lat niezmienność przeznaczenia lokali i pomieszczeń zrealizowanych przy pomocy finansowej państwa. Aby to osiągnąć, proponuje się wprowadzenie zakazu zbywania lub zmiany sposobu użytkowania lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Naruszenie ww. przepisów sankcjonowane jest obowiązkiem zwrotu pomocy wraz z odsetkami, jak dla zaległości podatkowych. Konieczności zwrotu finansowego wsparcia właściciel zasobu może uniknąć, odtwarzając zlikwidowany zasób w innym miejscu.

#### Art. 22 – współfinansowanie środkami UE – zwrot

Regulacja ta wiąże się z art. 7, który wyklucza możliwości współfinansowania przedsięwzięcia środkami wsparcia na podstawie ustawy i środkami UE.

#### Art. 23 – zmiana ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego

Art. 23 zawiera zmiany w ustawie z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, które umożliwią wynajmowanie przez towarzystwa budownictwa społecznego lokali mieszkalnych nie tylko osobom fizycznym, jak do tej pory, lecz również gminom, związkom międzygminnym i powiatom – które to podmioty będą następnie podnajmować lokale osobom fizycznym. Zmiana art. 29 ustawy o niektórych formach (...), rozszerza możliwość partycypacji (tylko w odniesieniu do gmin, powiatów i związków międzygminnych). Na podstawie obecnie obowiązującego art. 29 ust. 1 gmina, powiat, związek międzygminny może bowiem – jako osoba prawna –

partycypować tylko w kosztach budowy lokalu, którego najemcą będzie osoba trzecia. Na podstawie nowego (projektowanego) ust. 2 i 3 podmioty te będą mogły partycypować także w kosztach budowy lokali, których najemcami będą one same – z prawem do podnajmowania ich bez konieczności uzyskiwania każdorazowo zgody TBS.

Powyższemu nowemu uprawnieniu gmin, powiatów i związków międzygminnych odpowiada umieszczone w nowym art. 30a ustawy o niektórych formach prawo TBS do wynajęcia lokalu tym jednostkom, co jest wyjątkiem od ogólnej reguły, zawartej w art. 30 in initio.

Art. 24 – zmiana ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej

W ustawie z dnia 5 grudnia 2003 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej rozszerza się katalog celów, na które można przeznaczyć środki Funduszu Dopłat.

Art. 25 – przepis końcowy

Ma związek z regulacją art. 10 ust. 3. W pierwszym półroczu działania ustawy nie będzie danych z poprzedniego półrocza, które mogłyby posłużyć do ustalenia proporcji poszczególnych transz w tym półroczu. Dlatego w oparciu o doświadczenia programu pilotażowego przyjmuje się podział: 20% środków przeznaczonych na to półrocze dla transzy noclegowni i domów dla bezdomnych i 80% dla transzy lokali socjalnych i mieszkań chronionych.

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Rozwiązania proponowane w projekcie ustawy zakładają ponoszenie wydatków budżetowych wynikające z potrzeby okresowego zasilania Funduszu Dopłat środkami przeznaczonymi na pokrycie/refundację części kosztów realizacji przedsięwzięć, których efektem jest zwiększenie zasobu lokali socjalnych, mieszkań chronionych oraz miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych.

Efekty rzeczowe oraz inne podstawowe założenia, na których zostały oparte szacunki OSR, zostały określone w oparciu o doświadczenia z realizacji pilotażowego programu wsparcia. Podstawowe informacje wynikające z doświadczeń pilotażu i wykorzystanie w założeniach OSR podsumowuje poniższe zestawienie.

1. Rodzaje przedsięwzięć we wszystkich wnioskach o wsparcie złożonych w ramach pilotażu	mieszkania socjalne – 340 wniosków (94%); noclegownie i domy dla bezdomnych – 22 (6%)
2. Rodzaje przedsięwzięć w zbiorze wniosków zakwalifikowanych do wsparcia w pierwszej kolejności	mieszkania socjalne – 121 wniosków (85%); noclegownie i domy dla bezdomnych – 21 (15%)
3. Charakter przedsięwzięć dotyczących tworzenia mieszkań socjalnych we wszystkich wnioskach o wsparcie	budowa – 143 wnioski (42%); adaptacja – 143 (42%); remont – 54 (16%)
4. Charakter przedsięwzięć dotyczących tworzenia mieszkań socjalnych w zbiorze wniosków zakwalifikowanych do wsparcia w pierwszej kolejności	budowa – 23 wnioski (19%); adaptacja – 73 (60%); remont – 25 (21%)
5. Charakter przedsięwzięć dotyczących tworzenia noclegowni i domów dla bezdomnych	budowa – 4 wnioski (18%); adaptacja – 12 (55%); remont – 6 (27%)
6. Liczba gmin składających wnioski o wsparcie	276 gmin wnioskujących (123 miejskie; 102 miejsko-wiejskie; 57 wiejskie)
7. Liczba tworzonych mieszkań	8.080 mieszkań socjalnych; 3,4 tys.

<p>socialnych we wnioskach o wsparcie</p>	<p>zakwalifikowanych do wsparcia w pierwszej kolejności</p>
<p>8. Liczba tworzonych miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych we wnioskach o wsparcie</p>	<p>noclegownie – 397; domy dla bezdomnych – 283; łącznie – 687 miejsc</p>
<p>9. Ogólna charakterystyka kosztów realizacji przedsięwzięć</p>	<p>najczęściej występujący koszt 1 m<sup>2</sup> mieszkania socjalnego w granicach 1 600-1 900 zł; średni koszt tworzenia 1 m<sup>2</sup> powierzchni w grupie schronień – 1 540 zł, z tego noclegowni 1 480 zł, w domach dla bezdomnych – 1 630 zł</p>
<p>10. Średnie koszty przedsięwzięć polegających na tworzeniu lokali socjalnych z uwagi na charakter przedsięwzięcia</p>	<p>– najczęściej występujący przedział przeciętnych kosztów remontu lub adaptacji 1 m<sup>2</sup>: 1 200-1 460 zł (50-60% przeciętnej wysokości wskaźnika ceny 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego w 2004 r., ogłaszanego przez GUS w okresach kwartalnych)</p> <p>najczęściej występujący przedział przeciętnych kosztów budowy 1 m<sup>2</sup>: 1 600-1 900 zł (65-80% przeciętnej wysokości wskaźnika GUS w okresie kalkulacji inwestycji /2004 r./)</p>
<p>11. Przeciętna powierzchnia mieszkania (lokalu) socjalnego</p>	<p>40-45 m<sup>2</sup></p>
<p>12. Średnie koszty przedsięwzięć polegających na tworzeniu noclegowni i domów dla bezdomnych</p>	<p>średni koszt 1 m<sup>2</sup> wynosił 1 540 zł (64% wskaźnika GUS w okresie kalkulacji), z tego budowa – 1 740 zł (73%), adaptacja – 1 270 zł (53%), remont – 2 060 zł (86%)</p>
<p>13. Koszty utworzenia 1 miejsca w noclegowniach i domach dla bezdomnych</p>	<p>średni koszt utworzenia 1 miejsca w ramach przedsięwzięcia wynosił 19,4 tys. zł, z tego noclegownie – 18,4 tys. zł, domy dla bezdomnych – 20,8 tys. zł</p>

14. Średnia powierzchnia użytkowa na 1 miejsce w tworzonej noclegowni lub domu dla bezdomnych	15 m <sup>2</sup>
15. Zapotrzebowanie na wsparcie finansowe w świetle doświadczeń programu pilotażowego (poza oceną wynikającą ze złożonych wniosków o wsparcie)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– badanie ankietowe wyłącznie na grupie wnioskodawców (odpowiedzi uzyskane od 78 gmin; 13,2% miast ogółem)</li> <li>– zapotrzebowanie na mieszkania socjalne w grupie gmin, które odpowiedziały na ankiety – 16,2 tys. mieszkań (9,7% zasobów komunalnych w tych gminach; 260% istniejącego zasobu mieszkań socjalnych)</li> <li>– liczba zasądzonych i niewykonanych eksmisji z mieszkań w badanych gminach – 11,1 tys. (z zasobów komunalnych – 52%; spółdzielczych – 34%; pozostałych – 14%)</li> <li>– stopień zaspokojenia potrzeb w 2004 r. w badanych gminach – 6,7% (zapotrzebowanie -23,6 tys.; przydziały lokali socjalnych – 1,6 tys.)</li> </ul>

Przyjęty w projekcie ustawy schemat okresowej (półrocznej) kwalifikacji przedsięwzięć do finansowania zabezpiecza budżet państwa przed powstaniem jakichkolwiek zobowiązań nie znajdujących pokrycia w środkach budżetowych przeznaczanych na realizację programu. Projekt ustawy z definicji zakłada, że wielkość pomocy udzielanej na podstawie przepisów będzie w każdym okresie wsparcia uzależniona od puli środków finansowych przeznaczonej z góry na ten cel dla danego okresu. Popyt zgłaszany przez wnioskodawców będzie więc zaspokajany wyłącznie do limitu środków posiadanych przez Fundusz Dopłat na realizację programu.

Podstawowym celem zawartych w OSR szacunków skutków budżetowych jest w tym kontekście określenie wsparcia budżetowego, które – w oparciu o

doświadczenia programu pilotażowego – będą umożliwiały osiągnięcie zakładanych przez program celów, tzn. będą odpowiadały zapotrzebowaniu zgłaszanemu przez gminy i inne podmioty uprawnione do wsparcia oraz będą pozwalały na osiągnięcie efektów rzeczowych stopniowo eliminujących deficyty występujące w obszarze zasobów przeznaczonych dla najuboższych. Na podstawie badań przeprowadzonych w ramach oceny programu pilotażowego przez Instytut Rozwoju Miast szacuje się przy tym, że w skali kraju zapotrzebowanie na mieszkania komunalne przy obecnie stosowanych kryteriach przydziału wynosi 300 tys. mieszkań, w tym na lokale socjalne ok. 125 tys. mieszkań.

Do oszacowania skutków budżetowych projektu ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych przyjęto następujące założenia:

- rozpoczęcie programu z początkiem 2007 r.,
- w ramach programu w okresie 8 lat<sup>14)</sup> utworzenie ok. 100 tys. lokali socjalnych lub mieszkań chronionych (80% szacowanego obecnie deficytu lokali socjalnych) oraz 20 tys. nowych miejsc w noclegowniach lub domach dla bezdomnych,
- liczba finansowanych przedsięwzięć:

	2007	2008-2010	2011-2014	Łącznie
lokale socjalne/mieszkania chronione	5,5 tys.	13,5 tys. rocznie	13,5 tys. rocznie	100 tys.
miejsca w noclegowniach/domach dla bezdomnych	3 tys.	3 tys. rocznie	2 tys. rocznie	20 tys.

- struktura realizowanych przedsięwzięć zbliżona do doświadczeń programu pilotażowego (korekta wynikająca z poszerzenia zakresu przedsięwzięć oraz poszerzenia zakresu podmiotowego); po kilku latach realizacji programu

<sup>14)</sup> W projekcie ustawy nie określono horyzontu czasowego obowiązywania programu. W oparciu o diagnozę obecnego zapotrzebowania na lokale socjalne, doświadczenia programu pilotażowego oraz przy założeniu pewnej poprawy sytuacji dochodowej ludności określono takie efekty programu, które w stopniu akceptowalnym z punktu widzenia założeń programu ograniczają obecny poziom deficytów (100 tys. lokali socjalnych/mieszkań chronionych; 20 tys. nowych miejsc w noclegowniach/domach dla bezdomnych). Prawdopodobne osiągnięcie tych efektów zamknęło się w 8-letnim okresie realizacji programu i okres ten stanowił podstawę oceny skutków budżetowych.

w przypadku lokali socjalnych odwrócenie proporcji budowa/remont i adaptacje (ograniczony zasób nieruchomości adaptowanych):

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Efekty łącznie
Lokale socjalne/mieszkania chronione:									
– budowa	35%	40%	40%	40%	45%	45%	45%	45%	42,4 tys.
– remont/adaptacja	45%	45%	45%	45%	40%	40%	40%	40%	42,3 tys.
– zakup i remont	15%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10,3 tys.
– udział gminy w inwestycji tbs-u	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5,0 tys.
miejsca w noclegowniach/domach dla bezdomnych:									
– budowa	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	6,0 tys.
– remont/adaptacja	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	14,0 tys.

- przeciętny koszt realizacji przedsięwzięcia na 1 m<sup>2</sup>, jako % wysokości wskaźnika ceny 1 m<sup>2</sup> GUS:
  - dla przedsięwzięć kwalifikowanych do pilotażu na poziomie górnych przedziałów średnich kosztów wynikających z programu pilotażowego: lokale socjalne i mieszkania chronione (budowa – 80%; remont/adaptacja – 60%), noclegownie i domy dla bezdomnych (budowa/remont/adaptacja – 75%),
  - dla przedsięwzięć nie uwzględnionych w programie pilotażowym: budowa i remont mieszkania – 80%, udział gminy w inwestycji realizowanej przez tbs – koszt budowy mieszkania 90% wskaźnika (założony 30% poziom udziału gminy),
- przeciętna powierzchnia użytkowa lokali socjalnych i mieszkań chronionych – 45 m<sup>2</sup>,
- przeciętna powierzchnia użytkowa nieruchomości objętej przedsięwzięciem przypadająca na 1 tworzone miejsce w noclegowni lub domu dla bezdomnych – 15 m<sup>2</sup>,



- przeciętna wysokość średniego wskaźnika ceny 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego wg wskaźnika ogłaszanego przez Prezesa GUS w 2007 r. na poziomie 2 600 zł, natomiast w kolejnych okresach roczny wzrost wskaźnika o 3%.

Wyniki szacunków wydatków budżetowych z Funduszu Dopłat przeprowadzonych na podstawie przyjętych założeń przedstawia poniższe zestawienie:

**KWOTA WSPARCIA Z FUNDUSZU DOPŁAT DLA ZAKŁADANYCH EFEKTÓW RZECZOWYCH (kwoty w mln zł)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Łącznie w okresie 2007-2014	
Lokale socjalne i mieszkania chronione	115,7	285,9	294,5	303,3	310,7	320,0	329,6	339,5	2 299,1	90%
noclegownie i domy dla bezdomnych	32,5	33,4	34,4	35,5	24,4	25,1	25,8	26,6	237,7	10%
Łącznie	148,0	319,4	328,9	338,8	335,0	345,1	355,4	366,1	2 536,9	100%

Wskazane w powyższej tabeli skutki budżetowe dla sektora finansów publicznych dotyczą jedynie kwot wsparcia udzielanego z Funduszu Dopłat (wydatki budżetowe). Efektem wprowadzenia rozwiązań będzie również pozytywne oddziaływanie na sektor finansów publicznych, związane z wpływami do budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego czy ograniczeniem wydatków publicznych z innych tytułów. W szczególności należy tutaj wskazać na:

- wpływy podatkowe wynikające z realizacji nowych inwestycji budowlanych, adaptacyjnych lub remontowych (VAT – sprzedaż usług i materiałów budowlanych, zakup wyposażenia; CIT – dochody firm wykonawczych; PIT – firmy wykonawcze i dochody osób zatrudnionych),
- wpływy podatkowe wynikające z dodatkowych transakcji rynku mieszkaniowego (zakup i remont mieszkań),

- znaczne ograniczanie kwot odszkodowań wynikających z braku możliwości udostępnienia przez gminy lokali socjalnych dla niewypłacalnych najemców.

Poniżej ograniczono się jedynie do poglądowego określenia kwot wpływów z tytułu podatku VAT generowanych przez przedsiębiorstwa<sup>15)</sup>, przy czym – przy pominięciu innych wskazanych powyżej źródeł pozytywnego oddziaływania rozwiązań na finanse publiczne – przyjęto:

- 1) wpływy podatkowe z tytułu VAT dla przedsiębiorstw polegających na budowie, adaptacji lub remontach budynków: 15% łącznej wartości tych przedsiębiorstw jako podstawę dla określenia zawartych w tej kwocie wpływów z VAT z tytułu zakupu materiałów budowlanych lub usług opodatkowanych wg stawki 22% oraz pozostałą część kwoty (85%) jako podstawę dla określenia zawartych w niej wpływów z VAT z tytułu zakupu usług budowlano-remontowych wg stawki 7% (w znacznej części przypadków inwestor nie będzie stroną dokonującą zakupu materiałów, lecz będą one dostarczane w ramach realizowanej przez wykonawcę usługi budowlano-remontowej),
- 2) wpływy podatkowe związane z zakupem nowego mieszkania – przyjęto, że 40% łącznej wartości przedsiębiorstw polegających na zakupie i remoncie lokali mieszkalnych dotyczy wydatków na zakup nowego mieszkania (VAT zawarty w cenie sprzedaży; w całym okresie stawka 7%),
- 3) wpływy podatkowe związane z wykorzystaniem możliwości zakupu i remontu mieszkania zakupionego na rynku wtórnym – przyjęto, że 5% wartości przedsiębiorstw polegających na zakupie i remoncie mieszkania używanego, tj. 5% z 60% wartości przedsiębiorstw polegających na zakupie i remoncie lokali mieszkalnych, stanowią wydatki na remonty związane z zakupem materiałów budowlanych lub usług remontowych (podatek zawarty w wartości przedsiębiorstw; przyjęta struktura zastosowania stawki 7% lub 22% analogiczna jak w pkt 1),

<sup>15)</sup> W odróżnieniu od szacunków wydatków budżetowych z Funduszu Dopłat, w przypadku wszystkich wskazanych aspektów pozytywnego oddziaływania proponowanych rozwiązań na finanse publiczne podjęcie próby równie konkretnego skwantyfikowania kwotowego z konieczności wiązałoby się przyjęciem bardzo dużej liczby założeń dodatkowych, negatywnie oddziałujących na jakość takiej prognozy. Ograniczono się więc jedynie do oszacowania prawdopodobnego rzędu wielkości wpływów podatkowych z tytułu VAT, związanych z przedsiębiorstwami podlegającymi wsparciu w całym badanym okresie.

- 4) z uwagi na poglądowy charakter obliczeń w szacunkach wpływów z VAT pominięto próbę określenia dodatkowych wpływów z VAT, które – przynajmniej w części – mogą wynikać również z dofinansowania przedsięwzięć polegających na udziale gminy w kosztach inwestycji realizowanej przez towarzystwo budownictwa społecznego.

Uzyskane na podstawie przyjętych założeń kwotowe szacunki pozytywnego oddziaływania regulacji na sektor finansów publicznych w zestawieniu z wydatkami ponoszonymi z Funduszu Dopłat przedstawia poniższe zestawienie:

ODDZIAŁYWANIE ROZWIĄZAŃ NA SEKTOR FINANSÓW PUBLICZNYCH  
– ZESTAWIENIE POGŁĄDOWE (uwzględnione wyłącznie wpływy z VAT  
– kwoty w mln zł)

	Przedsięwzięcia finansowane w okresie 2007-2014
(1) Wydatki z Funduszu Dopłat	2 536,9
(2) Szacunkowa kwota wpływów z tytułu VAT	727,3
Netto (2) – (1)	-1 809,6

Wpływ regulacji na rynek pracy

Wpływ pozytywny. Realizowane przez gminy i inne podmioty inwestycje związane z budową, remontem, przebudową lub adaptacją budynków na budynki przeznaczone dla osób bezdomnych, lokale socjalne lub mieszkania chronione bezpośrednio oddziałują na zwiększenie zatrudnienia w sektorze budowlanym oraz branżach powiązanych. Chociaż w ostatnich latach obserwowanym zjawiskiem w części ośrodków są niedobory na rynku pracy w sektorze budowlanym (w efekcie migracji znacznego odsetka zatrudnionych w budownictwie do krajów UE) nadal jest to sektor, który w warunkach wysokiego bezrobocia angażować może osoby przejściowo bezrobotne i nieposiadające wystarczających kwalifikacji do zatrudnienia w innych sektorach gospodarki. Inny aspekt pozytywnego wpływu proponowanych rozwiązań na rynek pracy wiąże się z charakterem wspieranych przedsięwzięć. Doświadczenia pilotażu potwierdzają, że w ramach realizowanych przedsięwzięć w ok. 60% wniosków wykorzystywaną formą realizacji przedsięwzięcia było zatrudnianie osób

bezrobotnych. Ponadto w niektórych obiektach realizowanych w ramach pilotażu przewidywano, jako jeden z istotnych celów zakładanych dla przedsięwzięcia, prowadzenie odrębnych programów sposobu wychodzenia z bezrobocia i bezdomności.

Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Z uwagi na specyficzny charakter materii uregulowanej w projekcie ustawy wejście ustawy w życie bezpośrednio nie wpłynie na zmianę konkurencyjności gospodarki i przedsiębiorczość. Pozytywny efekt pośrednio wpływający na konkurencyjność gospodarki będzie związany ze znacznym ograniczeniem występujących barier dla prawidłowego rozwoju rynku mieszkaniowego w Polsce, w szczególności zagrożeń wynikających z inwestowania na rynku mieszkań realizowanych z przeznaczeniem na wynajem, dotyczących zarówno inwestorów krajowych jak i kapitał zagraniczny (ograniczenie ryzyka na rynku najmu).

Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Przepisy określone w projekcie ustawy będą korzystnie oddziaływały na sytuację poszczególnych regionów kraju oraz sytuację lokalną. Wśród efektów oddziaływania można wskazać m.in. uzyskiwanie przez gminy dodatkowych środków na realizację zadań własnych, powiększenie zasobu mieszkaniowego pozostającego w gestii gmin, skrócenie czasu oczekiwania na schronienie, modernizację istniejących zasobów mieszkaniowych, przekształcenia na cele mieszkaniowe niewykorzystywanych obiektów o innych funkcjach, poprawę standardu techniczno-sanitarnego czy lepsze wykorzystanie istniejących zasobów mieszkaniowych i budowlanych. Przez uzyskiwanie środków do pełnienia przez gminy funkcji stabilizatora lokalnego rynku najmu, efektem oddziaływania rozwiązań będzie poprawa efektywności i bezpieczeństwa inwestowania w zasoby mieszkań na wynajem, które stanowią jeden z czynników wpływających na optymalizację procesów mobilności przestrzennej w skali regionalnej oraz krajowej.

### Wpływ regulacji na warunki życia społecznego i gospodarczego

Oddziaływanie pozytywne, wynikające wprost z zakresu i celów proponowanych regulacji (pomoc w zapewnianiu pomocy osobom bezdomnym lub osobom zagrożonym utratą mieszkania – poprawa warunków życia, bezpieczeństwa społecznego, zapewnienie „dachu nad głową”). Ponadto doświadczenia programu pilotażowego pokazują wyraźnie, że celem nadrzędnym w zamierzeniach gmin dotyczących realizacji przedsięwzięć jest zapobieganie wykluczeniu społecznemu mieszkańców zagrożonych utratą mieszkania oraz zapobieganie wykluczeniu ludzi bezdomnych połączone najczęściej z dodatkowymi formami ich integracji ze społecznością lokalną. Przedsięwzięcia rozwiązujące problemy bezdomności zakładają więc bardzo często dodatkowe cele, wśród których można wskazać działania ratunkowe polegające, np. na zapewnianiu noclegu i wyżywienia oraz ubioru stosownego do pory roku lub działania łagodzące w postaci zapewnienia korzystającym z noclegowni opieki terapeutycznej, psychologicznej, medycznej lub doradztwa prawnego i socjalnego.

### Wstępna opinia o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

## Wyniki przeprowadzonych konsultacji

Projekt ustawy został skierowany do konsultacji społecznych, w tym instytucji reprezentujących środowiska bezpośrednio zaangażowane w realizację ustawy, tj. związków samorządowych (Unia Metropolii Polskich, Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich, Unia Miasteczek Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP), organizacji zajmujących się pomocą osobom bezdomnym (Fundacja Bezdomnych, Polski Komitet Pomocy Społecznej, Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta, Fundacja Pomocy Wzajemnej „Barka”, Stowarzyszenie Pomocy Bezdomnym, Centrum Pomocy Bliźniemu Monar-Markot, Caritas Polska) i izb TBS (Izba Gospodarcza Towarzystw Budownictwa Społecznego, Ogólnopolska Izba Gospodarcza Towarzystw Budownictwa Społecznego), a także do organizacji pracodawców (Konfederacja Pracodawców Polskich, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych, Związek Rzemiosła Polskiego, Business Centre Club), związków zawodowych (OPZZ, NSZZ „Solidarność”, Forum Związków Zawodowych), a także instytutów naukowych (Instytut Rozwoju Miast, Instytut Gospodarki Nieruchomościami, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkaniowej) oraz Regionalnego Centrum Inwestycji i Rozwoju we Wrocławiu i Rady Pomocy Społecznej działającej przy ministrze właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego.

Swoje uwagi do projektu przekazali następujący partnerzy społeczni: Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Instytut Rozwoju Miast, Instytut Gospodarki Nieruchomościami, Regionalne Centrum Inwestycji i Rozwoju, Fundacja Bezdomnych i NSZZ „Solidarność”. Przyjęto i uwzględniono w projekcie uwagi dotyczące, między innymi, obowiązku umieszczenia w Biuletynie Informacji Publicznej Banku Gospodarstwa Krajowego najważniejszych informacji związanych z realizacją ustawy (uwaga IGPiM), odpowiedniego zaprojektowania kryteriów oceny wniosków zapobiegających budownictwu substandardowemu (uwagi IRM), zobowiązania gmin zbywających zasób do odtworzenia go nie tylko w tej samej liczbie i powierzchni, ale także standardzie i wyposażeniu (uwaga NSZZ „Solidarność”). Nie przyjęto natomiast uwag zmierzających, między innymi, do rozszerzenia grona beneficjentów ustawy, dofinansowania przedsięwzięć już rozpoczętych, zwiększenia udziału Funduszu Dopłat w finansowaniu przedsięwzięć.

Szczegółowe zestawienie zgłoszonych uwag i stanowisk Ministerstwa Budownictwa zostało zamieszczone w BIP resortu.

Projekt ustawy przekazany został do rozpatrzenia przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Komisja nie zajęła jednak stanowiska odnośnie do projektu w terminie przewidzianym w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 90, poz. 759), tj. w ciągu 30 dni od dnia doręczenia projektu. Na posiedzeniu w dniu 23 sierpnia 2006 r. Komisja pozytywnie zaopiniowała projekt, zgłaszając jednocześnie postulat umieszczenia w nim regulacji ograniczających standard powstających w ramach ustawy lokali społecznych.

Nie zgłoszono zainteresowania pracami nad projektem w trybie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414).

10/21si