

Warszawa, 14 kwietnia 2021 roku

Propozycje zmian w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw (UD90), który wpłynął do Sejmu w dniu 29 marca 2021 roku

W związku z przekazaniem do prac w Sejmie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw (UD90) („Projekt”), Fundacja Habitat for Humanity Poland („Habitat Poland”), która prowadzi w Warszawie Społeczną Agencję Najmu i była popularyzatorem tego rozwiązania w Polsce oraz przeprowadziła szereg badań teoretycznych i praktycznych dotyczących skuteczności i efektywności modelu,¹ przedstawia poniżej najistotniejsze uwagi do Projektu. Projektowana ustawa przewiduje wprowadzenie do polskiego porządku prawnego Społecznych Agencji Najmu („SAN”) – rozwiązania mieszkaniowego pozwalającego zwiększyć zasób dostępnych cenowo mieszkań przy wykorzystaniu potencjału przede wszystkim rynku prywatnego oraz udzielać wsparcia mieszkaniowego osobom o niskich lub średnich dochodach.

1. **Zwiększenie efektywności SAN poprzez zapewnienie elastyczności** – Habitat Poland wielokrotnie podkreśla, że optymalnym modelem SAN jest współpraca gminy i organizacji pozarządowej. Taki model pozwala z jednej strony wykorzystać unikalne kompetencje organizacji pozarządowych (bezpośredni kontakt z klientem, możliwość budowania trwałych relacji opartych na zaufaniu, dostępność emocjonalna i czasowa) z zasobami gmin (m.in. organizacyjnymi czy finansowymi). Taka współpraca ma kluczowe znaczenie dla działania SAN – właściciele mieszkań wynajmujący je SAN, dzięki zaangażowaniu gminy, zyskują pewność, że działalność SAN nie jest krótkoterminowa czy obciążona znaczącym ryzykiem. Lokatorzy wynajmujący mieszkania od SAN budują relacje z pracownikami SAN, co przekłada się m.in. na mitygowanie ryzyka zadłużeń (lokator, który osobiście zna pracownika SAN i ma z nim bezpośredni kontakt jest bardziej otwarty na poszukiwanie rozwiązania dla sytuacji zadłużenia). Dla przykładu, na koniec 2019 zadłużenie w SAN Habitat Poland wynosiło 3,9% (co jest wartością wielokrotnie niższą niż zadłużenie w zasobach komunalnych).

¹ Polecamy szeroką bazę publikacji dotyczących SAN, w tym wyników projektów badawczych dostępną pod adresem: <https://habitat.pl/spoleczna-agencja-najmu/o-spoecznych-agencjach-najmu/>

Natomiast zgodnie z Projektem całość kompetencji decyzyjnych została powierzona gminie (w tym (i) określenie kryteriów zawarcia umowy najmu z SAN, zasad ubiegania się o zawarcie umowy, sposobu weryfikacji kryteriów, (ii) wskazywanie najemców SAN, (iii) finansowanie lub współfinansowanie SAN). Jest to bardzo szeroki zakres kompetencji po stronie gminy, a jednocześnie bardzo wąski margines dla SAN.²

Optymalnym rozwiązaniem byłoby co najmniej ustawowe **dopuszczenie możliwości** odmiennego rozłożenia zakresu obowiązków pomiędzy gminą a SAN (umożliwienie alternatywnego rozwiązania). Przede wszystkim ważne, aby SAN dysponował możliwością doboru klientów, choćby spośród osób spełniających kryteria ustalone przez gminę. Wówczas to gmina, zlecając prowadzenie SAN będzie mogła dostosować wybór odpowiedniej formy działania do własnych potrzeb i uwarunkowań (dla przykładu – jeśli gmina powoła SAN, aby świadczył usługi na rzecz seniorów osób z luki czynszowej, które nie kwalifikują się na najem komunalny i nie będzie chciała organizować doboru klientów po swojej stronie, mogłaby mieć ustawową możliwość zlecenia tego SAN).³

Postuluje się zatem następującą zmianę:

- Nadanie projektowanemu art. 22f ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego brzmienia:

Umowę najmu SAN zawiera na czas oznaczony z osobą spełniającą kryteria wskazane w uchwale, o której mowa w art. 22e ust. 1.

- Oraz dodanie nowego punktu (5) w projektowanym art. 22e ust. 1 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego o treści:

„5) uprawnienie SAN do kwalifikowania osób fizycznych ubiegających się o zawarcie umowy najmu z SAN, o ile rada gminy dopuszcza taką możliwość.”

Ponadto istotnym jest, aby **gminy tworząc SAN włączały stronę społeczną, w tym organizacje pozarządowe w opracowanie założeń i koncepcji** (np. współpraca przy określaniu kryteriów uprawniających do najmu lokalu od SAN).

² Będzie to miało istotne znaczenie zwłaszcza przy powierzeniu lub wsparciu realizacji zadania publicznego przez fundacje, stowarzyszenia czy spółdzielnie socjalne. Warto jednak odnotować, że analizy prowadzone w projekcie badawczym wskazywały, że stowarzyszenie nie jest rekomendowaną formą prowadzenia SAN. Por. A. Muzioł – Węclawowicz, Społeczna Agencja Najmu dokument strategiczny, str.77 - 79 https://habitat.pl/files/san/SAN_dokument_strategiczny.pdf

³ Szerzej w tym zakresie – uwaga nr 7 (str. 13-15) stanowiska Habitat Poland i innych do projektu ustawy z dnia 20 maja 2020 roku. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12334202/12689999/12690002/dokument467872.pdf>

2. **Dofinansowanie SAN** – w związku z projektowanym art. 331a ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego dotyczącym przekazywania środków Funduszu do Funduszu Dopłat, postulujemy, aby te środki (lub część tych środków) przeznaczyć na **wsparcie gmin w finansowaniu SAN**.

Dofinansowanie z budżetu centralnego SAN, zwłaszcza w początkowym okresie funkcjonowania projektowanej ustawy będzie miało istotne znaczenie dla popularyzacji tego rozwiązania. Pozwoli to aktywnym, zaangażowanym gminom na wykorzystanie tego innowacyjnego rozwiązania i rozszerzenie swojej polityki mieszkaniowej. Mając na uwadze, że ustawa jest wprowadzana m.in. w związku z epidemią COVID-19, należy zważyć, że sytuacja finansowa gmin pogorszyła się, a takie dofinansowanie będzie istotną zachętą do tworzenia SAN, co z kolei przyczyni się do poprawy sytuacji mieszkaniowej wielu gospodarstw domowych w kraju.

3. Odpowiedzialność finansowa

- a. Pomimo, że na etapie konsultacji publicznych zakładano, że gmina będzie w całości finansować SAN (powierzenie realizacji zadania publicznego),⁴ na dalszych etapach prac legislacyjnych dopuszczono również możliwość zawierania umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego (wiążącej się z ponoszeniem części kosztów przez organizację pozarządową). Rozwiązanie to postulował m.in. Habitat Poland, ale z zastrzeżeniem, że **wkład finansowy organizacji pozarządowej powinien przekładać się na jej większą decyzyjność**⁵. Obecnie Projekt przewiduje brak decyzyjności SAN (por. uwaga 1 powyżej) i możliwość zawarcia umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego (projektowany art. 22b ust. 1 pkt 4 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego), co jest rozwiązaniem obciążonym ryzykiem nierównego rozkładu obowiązków, nadmiernego obciążenia organizacji pozarządowych, co może przełożyć się na obniżone zainteresowanie organizacji angażowaniem się w prowadzenie SAN.
- b. W projekcie ustawy z dnia 20 maja 2020 roku skierowanym do konsultacji publicznych⁶ przewidziano, iż gmina będzie pokrywać **nieuregulowane należności czynszowe** najemcy względem SAN w przypadku wypowiedzenia lub wygaśnięcia umowy (ówczesny art. 22d ust. 6). Obecnie ma to być ustalane w umowie gminy z SAN (art. 22b ust. 1 pkt 4 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego zgodnie z Projektem).

⁴ Art. 22a ust. 1 pkt 2 projektu o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw z 20 maja 2020 r.

⁵ Uwaga nr 1, str. 6 stanowiska Habitat Poland i innych do projektu ustawy z dnia 20 maja 2020 roku <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12334202/12689999/12690002/dokument467872.pdf>

⁶ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12334202/12689993/12689994/dokument449466.pdf>

Istnieje znacząco ryzyko, że w nierównej relacji z organizacjami pozarządowymi obciążenie finansowe SAN będzie zbyt duże. **Postulujemy** przywrócenie zapisu z maja 2020 roku (z modyfikacją rozszerzającą hipotezę przepisu również na wygaśnięcie umowy wskutek upływu czasu) oraz usunięcie projektowanego art. 22b ust. 1 pkt 4 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

*Art. 22f ust. 5 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego:
W przypadku wypowiedzenia umowy podnajmu przez SAN lub wygaśnięcia umowy najmu, nieuregulowane względem SAN należności podnajemcy pokrywa gmina, a zobowiązania podnajemcy wobec SAN stają się zobowiązaniami wobec gminy.*

4. Wprowadzenie zapisu umożliwiającego świadczenie przez SAN dodatkowych usług na rzecz najemców

Projekt nie przewiduje wprost możliwości świadczenia **dodatkowych usług** przez SAN podczas gdy jest to komponent konieczny dla efektywności działania SAN. Brak takiej oferty obniży szerokie spektrum sytuacji, w jakich można wykorzystywać SAN (ograniczając rolę SAN do pośrednika najmu) oraz będzie stało w sprzeczności z ideą SAN, jaką jest świadczenie wielowymiarowego wsparcia i zintegrowanych usług.

Dopuszczenie możliwości świadczenia dodatkowych usług przez SAN jest zgodne z założeniami Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii⁷. Dla uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych oraz zapewnienia, że w praktyce SAN będą świadczyły takie usługi, postuluje się wprowadzenie przepisu regulującego wprost to zagadnienie w ustawie.⁸

Postuluje się wprowadzenie zapisu o treści zbliżonej do wcześniejszego projektu ustawy poprzez dodanie nowego ustępu w projektowanym art. 22b ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego:

W umowie zawieranej z SAN gmina może powierzyć SAN realizację innych usług społecznych, w tym usług o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. poz. 1818), na rzecz najemców lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych dzierżawionych przez SAN.

⁷ Ocena Skutków Regulacji, str. 2 oraz Istota rozwiązań zawartych w projekcie, pkt. 6 [online:] <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/projekt-ustawy-wprowadzajacej-model-san-przyjety-przez-rzad---zwiększamy-dostępność-mieszkania-na-wynajem-dla-osob-o-niskich-dochodach>

⁸ Wyniki projektu badawczego HomeLab (przeprowadzonego przez Habitat Poland) dowodzą, że uzyskanie zintegrowanego wsparcia w wymiarze mieszkaniowym, socjalnym i zatrudnieniowym wpływa na poprawę sytuacji we wszystkich tych wymiarach. Szczegółowo omówione w ekspertyzie: R. Szarfenberg, A. Szarfenberg, Podsumowanie pilotażowego wdrożenia modelu Społecznej Agencji Najmu (HomeLab Warsaw - HLW), https://habitat.pl/files/san/Habitat_Poland-wnioski_koncowe_pilotaz_SAN-Warszawa_02.2020.pdf

5. **Przepisy istotne dla klientów SAN** dotyczące kaucji i zadłużenia – postuluje się przywrócenie dwóch przepisów, które były ujęte w projekcie ustawy z dnia 20 maja 2020 roku skierowanym do konsultacji publicznych.⁹

- a. Dopuszczenie możliwości **rozłożenia kaucji na raty** – jest to ważne uregulowanie, często konieczne, aby najemcy mogli uiścić kaucję. Praktyka Habitat Poland dowodzi, że możliwość rozłożenia kaucji na raty jest potrzebna najemcom, którzy często nie dysponują środkami pozwalającymi z góry uiścić całą kaucję.¹⁰

Postulujemy dodanie w projektowanym art. 22f ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego nowego ustępu o treści:

W umowie najmu można określić zasady pobierania i wysokość kaucji, w tym rozłożyć kaucję na raty.

- b. Procedura wezwania do **uregulowania należności** – warto przywrócić procedurę przewidzianą w projekcie z dnia 20 maja 2020 roku, zgodnie z którą SAN wzywał najemcę do zapłaty zaległości i wyznaczał termin oraz miał możliwość rozłożenia zaległości na raty. W praktyce najemcy często opóźniają się z zapłatą (którą potem na ogół regulują, często w ratach). Taki zapis stanowiłby jasną wytyczną działania. W dłuższej perspektywie służyłby również mitygowaniu zadłużenia.

Postulujemy dodanie w projektowanym art. 22f ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego nowych ustępów o treści¹¹:

Jeżeli najemca opóźnia się z zapłatą czynszu za najem lub opłat niezależnych od właściciela, SAN wzywa go na piśmie do dokonania zapłaty, wyznaczając termin nie krótszy niż 30 dni roboczych od dnia doręczenia wezwania i pouczając o prawie do złożenia wniosku o rozłożenie zaległego czynszu lub zaległych opłat niezależnych od właściciela na raty.

W przypadku, o którym mowa w ust. [●], podnajemca może wystąpić do SAN z wnioskiem o rozłożenie zaległego czynszu lub zaległych opłat niezależnych od właściciela na raty w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania do dokonania zapłaty.

6. **Zawieranie umów między gminą a SAN na kolejne okresy** – w Projekcie przewiduje się, że dopiero po wygaśnięciu umowy o współpracy z SAN prowadzonym przez organizację pozarządową,

⁹ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12334202/12689993/12689994/dokument449466.pdf>

¹⁰ Projekt ustawy z dnia 20 maja 2020 roku: Art. 22c ust. 3: *W uchwale, o której mowa w ust. 1, rada gminy może określić możliwość pobierania kaucji od podnajemcy, w tym rozłożenia kaucji na raty.*

¹¹ Analogiczną treść miał art. 22d ust. 3 i ust. 4 projektu ustawy z dnia 20 maja 2020 roku (z różnicą wynikającą z przyjęcia za dominujący model stosunku podnajmu).

możliwe będzie ubieganie się o zawarcie kolejnej umowy (projektowany art. 22b ust. 4 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego). Może to skutkować zerwaniem ciągłości SAN prowadzonego przez organizację pozarządową (zgodnie z treścią Projektu w związku z wygaśnięciem umowy, rozwiązywane będą umowy dzierżawy oraz umowy najmu).¹² Celowym będzie zagwarantowanie, że postępowanie określonym w rozdziale 2 działu II ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zmierzające do zawarcia umowy o współpracy zakończy się przed wygaśnięciem wcześniejszej umowy, aby zachować ciągłość działania SAN. Postulujemy rewizję projektowanego art. 22b ust. 4 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

Podsumowanie

Habitat Poland pozytywnie ocenia podjętą inicjatywę ustawodawczą mającą na celu wprowadzenie do polskiego porządku prawnego społecznych agencji najmu. Jest to cenne rozwiązanie, które może przyczynić się do zwiększenia liczby dostępnych cenowo mieszkań bez konieczności budowania nowych zasobów. Dzięki elastyczności modelu gminy będą miały możliwość dostosowania SAN do lokalnych potrzeb i zdiagnozowanych wyzwań (np. jako rozwiązanie dla grup wymagających szczególnego wsparcia, dla osób oczekujących na najem komunalny czy do osób z tzw. „luki czynszowej” / segmentu D). Z kolei wprowadzenie zwolnień od podatków dla właścicieli mieszkań przyczyni się do popularyzacji rozwiązania i zwiększania skali działania SAN.

Niemniej jednak dla osiągnięcia optymalnych rezultatów postulujemy przychylenie się do postulatów zaprezentowanych w tym stanowisku. W szczególności rekomendujemy zwiększenie elastyczności SAN poprzez umożliwienie gminom dopuszczenia SAN do kwalifikowania najemców oraz włączanie organizacji pozarządowych w tworzenie założeń i koncepcji lokalnego SAN. Postulujemy również zapewnienie mechanizmu centralnego dofinansowania SAN, nieobciążania SAN w sposób nadmierny kosztami działania (w tym m.in. poprzez umożliwienie ustalania zasad pokrywania zadłużenia przez gminę i SAN), ustawowego zapewnienia możliwości świadczenia przez SAN dodatkowych usług na rzecz najemców oraz przywrócenie regulacji, które były korzystne dla najemców (jak np. możliwość rozłożenia kaucji na raty).

Zwracamy również uwagę na potrzebę podjęcia działań edukacyjnych i promocyjnych.

Wraz z wprowadzeniem ustawy celowe będzie podjęcie działań edukacyjnych i promocyjnych skierowanych do (i) samorządów, (ii) organizacji pozarządowych i (iii) potencjalnych odbiorców oferty SAN. Ponieważ jest to innowacja w Polsce, która dodatkowo łączyć się będzie z kosztami po stronie

¹² W przypadku SAN prowadzonych przez spółki, których gmina jest właścicielem słusznie zagwarantowano ciągłość działania SAN.

samorządów, warto promować korzyści płynące z tego rozwiązania i popularyzować wiedzę o roli SAN w polityce mieszkaniowej i społecznej gmin.¹³

¹³ O roli SAN w gminnej polityce mieszkaniowej dyskutowano w czasie Forum Mieszkaniowego 2020 w dniu 6 października 2020 roku. FM2020 | Panel: SAN w polityce mieszkaniowej gminy, <https://www.youtube.com/watch?v=kUP9IH2b22I&list=PL5Wx4aI0EODS5OCV2BEMnwU01aD4XKdCA&index=7&t=512s> Polecamy również zapisy pozostałych dyskusji dotyczących SAN: