

### Uzasadnienie

27 września 2016 r. Rada Ministrów podjęła *uchwałę nr 115/2016 w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego*. Przedmiotowy dokument strategiczny jest jednym z autonomicznych narzędzi służących realizacji *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. Nie stanowi jednak programu rozwoju w rozumieniu *ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1307, z późn. zm.), ale wyraz polityki mieszkaniowej państwa w horyzoncie średniookresowym. W związku z tym określone w nim zostały jedynie główne cele i środki realizacji tej polityki do 2030 r., służące rozwiązywaniu problemów z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych w Polsce, zdiagnozowanych w fazie opracowywania Programu. Wskazane działania i instrumenty są, w znacznej części, realizowane na podstawie odrębnych aktów normatywnych, w przypadku których dokonano oceny skutków regulacji, w tym wskazano wydatki budżetu państwa na dany cel.

Prezentacja przyjętych w Narodowym Programie Mieszkaniowym kierunków realizacji polityki mieszkaniowej państwa zapoczątkowała okres wdrażania instrumentów pakietu „Mieszkanie+” – podstawowego dla dokumentu zestawu działań zmierzających do poprawy dostępności mieszkań poprzez aktywizację podmiotów funkcjonujących na rynku mieszkaniowym w celu realizacji większej liczby inwestycji mieszkaniowych. Obok podejmowanych przez władze publiczne działań finansowych i regulacyjnych za klucz do poprawy dostępności mieszkań wśród osób o dochodach ograniczających możliwości samodzielnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych uznano pobudzenie aktywności inwestorów komercyjnych w segmencie budownictwa mieszkań na wynajem. Jednocześnie wydatki budżetu państwa na mieszkalnictwo przekierowane zostały w taki sposób, aby wsparcie państwa docierało do osób najbardziej potrzebujących pomocy w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych.

Pomimo strategicznego charakteru Narodowego Programu Mieszkaniowego, ujmującego ramy polityki mieszkaniowej państwa w perspektywę 2030 r., na etapie rozpoczęcia realizacji Programu priorytetowe działania i instrumenty tej polityki zostały w dokumencie określone jako zamknięty w dowieściu działaniach zestaw założeń głównych zmian prawnych z perspektywą realizacji ograniczoną do okresu najbliższych 2-4 lat. Niezbędne przy takim przedsięwzięciu mechanizmy umożliwiające wprowadzanie korekt i uzupełnień Programu o nowe działania i instrumenty oparto na:

- bieżącej współpracy ministerstw i okresowych informacjach o stanie realizacji Programu,
- roli, jaką miała pełnić Krajowa Rada Mieszkaniowa (społeczno-ekspertycki organ oceniający zgodność realizacji Programu z jego celami i obowiązującymi strategiami rozwoju, przedstawiający analizy i opinie w zakresie stanu mieszkalnictwa i polityki mieszkaniowej państwa oraz formułujący rekomendacje zmian programowych i legislacyjnych w tym zakresie).

Podjęta w 2018 r. decyzja o umiejscowieniu zadań związanych z realizacją polityki mieszkaniowej państwa na najwyższym szczeblu politycznym i decyzyjnym zmodyfikowała jednak przedstawione wyżej założenia. Powołanie Rady Mieszkalnictwa<sup>1</sup>, organu pomocniczego Prezesa Rady Ministrów odpowiedzialnego za koordynowanie działań służących realizacji wspomnianej polityki, spowodowało bowiem wzmocnienie decyzyjnych ram Narodowego Programu Mieszkaniowego, ułatwiając bieżące

---

<sup>1</sup> Zarządzenie nr 11/2018 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2018 r. w sprawie Rady Mieszkalnictwa (M.P. poz. 129, z późn. zm.).

reagowanie na diagnozowane problemy z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych oraz zmiany na rynku mieszkaniowym i w jego otoczeniu. Zasadną uczyniło tym samym potrzebę kształtowania priorytetowych działań i instrumentów Programu w sposób umożliwiający, gdy jest to wymagane, uszczegółowienie przyjętych rozwiązań w trakcie prowadzonych na forum Rady Mieszkalnictwa prac bez konieczności zmiany strategicznego dla rozwoju mieszkalnictwa dokumentu.

Podstawą do dokonania projektowanych w dokumencie strategiczno-programowym zmian są ponadto dynamiczne zmiany na rynku mieszkaniowym, mające jednak źródło w procesach zachodzących w szeroko rozumianym sektorze budowlano-montażowym. W ramach produkcji budowlano-montażowej budownictwo mieszkaniowe odpowiada jedynie za ok. 15-20% efektów budownictwa (z czego ok. 70% to nowe inwestycje mieszkaniowe, zaś ok. 30% to inwestycje remontowo-modernizacyjne). Główne impulsy rynkowe mają swoje źródło w procesach zachodzących głównie w budownictwie infrastrukturalnym (stanowiącym ok. 50% produkcji budowlano-montażowej) i budownictwie komercyjnym (ok. 30-35% produkcji budowlano-montażowej). Najważniejsze, potwierdzone bieżącymi analizami koniunktury, tendencje wpływające na sektor podaży mieszkaniowej dotyczą wzrostu cen materiałów budowlanych oraz pojawiających się niedoborów rynkowych w tym zakresie, a także wzrostu kosztów pracy i niedoborów wykwalifikowanych pracowników budowlanych. W połączeniu z rosnącymi cenami gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, spowodowanymi m. in. ograniczeniami w obrocie gruntami rolnymi, doprowadziło to w latach 2017-2018 do szybkiego wzrostu kosztów budowy nowych mieszkań. Nierealne w związku z tym stały się zarówno założenia dotyczące kosztów produkcji mieszkaniowej (nawet z uwzględnieniem efektu skali oraz efektu standaryzacji rozwiązań architektoniczno-technicznych), jak i opartych na tych założeniach wysokości przyszłych czynszów. Warto jednak podkreślić, że pozytywne trendy po stronie popytowej (wzrost wynagrodzeń, malejące bezrobocie, niskie stopy procentowe) częściowo równoważą negatywne tendencje kosztowe po stronie podaży mieszkań.

Potrzebę dokonania przedmiotowej aktualizacji części założeń polityki mieszkaniowej państwa uzasadniają ponadto wnioski płynące z oceny dotychczasowego okresu wdrażania działań i instrumentów wynikających z przyjętych w Narodowym Programie Mieszkaniowym rozwiązań (ujęte m. in. w okresowych sprawozdaniach z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego, przedstawianych Radzie Ministrów). Zostały one szerzej omówione w części drugiej załącznika do projektowanej uchwały.

Przedstawione wyżej zmiany związane z prowadzeniem polityki mieszkaniowej państwa, tendencje zachodzące na rynku mieszkaniowym i w jego otoczeniu, wnioski płynące z dotychczasowego okresu wdrażania rozwiązań przyjętych w Narodowym Programie Mieszkaniowym oraz modyfikacje, które z uwagi na rekomendacje Rady Mieszkalnictwa zaszyły w tym zakresie dla zwiększenia efektywności realizacji celów Programu, uzasadniają konieczność dokonania aktualizacji priorytetowych działań i instrumentów wskazanych w Programie. Celem tej aktualizacji jest dostosowanie wspomnianych działań i instrumentów do aktualnych ram polityki mieszkaniowej państwa oraz, poprzez uwzględnienie dodatkowych możliwości bieżącego reagowania na wyzwania mieszkaniowe stworzonych przez powołanie organu pomocniczego odpowiedzialnego za koordynację prowadzenia polityki mieszkaniowej, zwiększenie efektywności realizacji celów Programu.

W świetle powyższego projektowany dokument rządowy służy uporządkowaniu priorytetowych działań i instrumentów przewidzianych w Narodowym Programie Mieszkaniowym przy uwzględnieniu wprowadzonych w dotychczasowym okresie realizacji Programu oraz planowanych do wprowadzenia korekt. Przedstawione w nim rozwiązania stanowią rozwinięcie lub modyfikację działań dotyczących procesu inwestycyjno-budowlanego, finansowego wsparcia określonych obszarów budownictwa mieszkaniowego oraz ram instytucjonalnych i organizacyjnych realizacji Programu. W tym zakresie dokument uwzględnia:

- wstępne wnioski z dotychczasowej realizacji Programu, wskazane Radzie Ministrów w *Sprawozdaniu z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2017 roku* oraz *Sprawozdaniu z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2018 roku*,
- wnioski z analizy aktualnej sytuacji na rynku mieszkaniowym i występujących w tym zakresie tendencji zarówno po stronie podażowej, jak i popytowej rynku,
- skutki przejęcia kompetencji w zakresie określania celów i środków polityki mieszkaniowej bezpośrednio przez Prezesa Rady Ministrów,
- zmiany wprowadzone w związku z powołaniem Rady Mieszkalnictwa jako organu pomocniczego Prezesa Rady Ministrów ze stałym udziałem ministrów odpowiedzialnych za działania związane z realizacją Narodowego Programu Mieszkaniowego, w szczególności kierunkowe decyzje podjęte przez Radę Mieszkalnictwa w związku z realizacją Narodowego Programu Mieszkaniowego, służące:
  - przyspieszeniu procedur administracyjnych związanych z realizacją inwestycji mieszkaniowych,
  - zwiększeniu podaży gruntów pod inwestycje mieszkaniowe,
  - obniżeniu kosztów inwestycji mieszkaniowych,
  - optymalizacji mechanizmów wsparcia mieszkalnictwa w taki sposób, aby pomoc państwa docierała do najbardziej potrzebujących.

Obszary wyznaczone przez dotychczasowe rekomendacje Rady Mieszkalnictwa wskazują zakres pakietu „Mieszkanie+”. Z uwagi na kluczową rolę, jaką pełni ten pakiet rozwiązań we wdrażaniu Narodowego Programu Mieszkaniowego, w projektowanym dokumencie dokonano, przy uwzględnieniu ww. rekomendacji, usystematyzowania i aktualizacji jego podstawowych działań i instrumentów, określając ich docelową formułę i ramy realizacji. Zaktualizowano ponadto opis działania A, przedstawiając wypracowane w ramach prac Zespołu doradczego do przygotowania założeń reformy procesu inwestycyjno-budowlanego oraz systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego rekomendacje zmian w przedmiotowym zakresie. Uzupełniono również działanie H, wskazując założenia nowych instrumentów wspierających poprawę stanu technicznego zasobów mieszkaniowych, związanych m. in. z walką ze smogiem i likwidacją źródeł tzw. niskiej emisji.

Proponowana aktualizacja priorytetowych działań i instrumentów Narodowego Programu Mieszkaniowego stanowić będzie załącznik do projektowanej *uchwały Rady Ministrów w sprawie zmiany uchwały w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego oraz aktualizacji priorytetowych działań i instrumentów Narodowego Programu Mieszkaniowego (§ 2)*. Zgodnie z powyższymi

wyjaśnieniami obejmuje ona, po pierwsze, podsumowanie dotychczasowej realizacji Programu, uwzględniające zmiany instytucjonalne i kompetencyjne wpływające na kierunki realizacji polityki mieszkaniowej państwa, diagnozę aktualnych wyzwań mieszkaniowych oraz wnioski z wdrażania Programu. Przedmiotowe podsumowanie uzasadnia perspektywę, która została przyjęta w ramach proponowanych modyfikacji.

We właściwej części załącznika, obejmującej aktualizację podstawowych działań i instrumentów Narodowego Programu Mieszkaniowego, omówiono natomiast ideę i komponenty pakietu „Mieszkanie+”, tj. podejmowane w jego ramach działania inwestycyjne, finansowe, regulacyjne i społeczne. W tym względzie wśród działań inwestycyjnych wyróżniono:

- program budowy dostępnych mieszkań na wynajem w ramach inwestycji prowadzonych z wykorzystaniem aktywów Banku Gospodarstwa Krajowego i Polskiego Funduszu Rozwoju,
- działania w zakresie budowy mieszkań na wynajem prowadzone przez inne podmioty z dominującym udziałem Skarbu Państwa,
- zintegrowany program wsparcia społecznego budownictwa czynszowego:
  - program budowy mieszkań komunalnych, zaspokajających potrzeby mieszkaniowe osób najniżej zarabiających,
  - program wsparcia gmin współpracujących z innymi podmiotami przy budowie mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu, kierowanych do gospodarstw domowych nieaspirujących do własności mieszkaniowej z uwagi na niższe dochody i preferencje mieszkaniowe,
  - program wsparcia społecznego budownictwa czynszowego w segmencie mieszkań na wynajem i mieszkań spółdzielczych lokatorskich, zaspokajających potrzeby mieszkaniowe osób średnio zarabiających.

Działaniom inwestycyjnym będą towarzyszyć działania ułatwiające pozyskiwanie finansowania dla inwestycji mieszkaniowych służących rozwojowi rynku najmu:

- zapewnienie środków inwestycyjnych finansujących budownictwo mieszkaniowe na wynajem na poziomie odpowiednim do zakładanej skali inwestycji mieszkaniowych realizowanych na zasadach rynkowych, w tym w programie budowy dostępnych mieszkań na wynajem w ramach inwestycji prowadzonych z wykorzystaniem aktywów Banku Gospodarstwa Krajowego i Polskiego Funduszu Rozwoju,
- zapewnienie odpowiednich środków budżetowych oraz środków Banku Gospodarstwa Krajowego na realizację działań w ramach zintegrowanego programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego,
- wprowadzenie instrumentów finansowania innowacyjnych projektów mieszkaniowych, np. budownictwa drewnianego.

Na działania regulacyjne składają się natomiast:

- usprawnienie procedur inwestycyjno-budowlanych w celu szybszej realizacji inwestycji mieszkaniowych na atrakcyjnych terenach miejskich,

- zmniejszenie barier regulacyjnych w pozyskiwaniu gruntu pod zabudowę mieszkaniową, obejmujące m. in. zmiany w zasadach gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na cele mieszkaniowe na podstawie *ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości* (Dz. U. poz. 1529, z późn. zm.),
- zrównoważenie pozycji stron stosunku najmu w zakresie ochrony prawnej.

Istotą działań społecznych jest zaś program dopłat do czynszu „Mieszkanie na Start”.

W części właściwej dokumentu zaktualizowano ponadto założenia działań A i H Narodowego Programu Mieszkaniowego. W tym względzie w zakresie pierwszego ze wspomnianych działań, obejmującego opracowanie kompleksowego, spójnego i przejrzystego systemu prawnego, regulującego materię procesu inwestycyjno-budowlanego oraz systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, wzięto pod uwagę modyfikacje dokonane w wyniku dotychczasowych prac nad reformą, w tym wnioski płynące z prac specjalnego zespołu doradczego powołanego do przygotowania założeń przedmiotowej reformy. Uwzględniono w związku z tym decyzję o wdrażaniu reformy w oparciu o mniejsze moduły tematyczne, a także założenia zmian wypracowane w ramach dialogu ze środowiskami naukowymi, zawodowymi i samorządowymi. W kontekście działania H dokonano natomiast, jak wspomniano, uzupełnienia jego zakresu o nowe instrumenty motywowane m. in. walką ze smogiem i potrzebą likwidacji źródeł tzw. niskiej emisji.

Niezależnie od powyższego odniesiono się do finansowania Programu przy uwzględnieniu faktu, że ramy finansowania priorytetowych działań i instrumentów zostały określone w dokumencie przyjętym przez Radę Ministrów w 2016 r.

Zmiany proponowane w § 1 projektowanej uchwały wyrażają natomiast konsekwencje reorientacji części założeń polityki mieszkaniowej państwa dla *uchwały nr 115/2016 Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego*. Zawarte w pkt 1 uzupełnienie uprawnia Radę Ministrów do przyjmowania, w drodze uchwały, kolejnych aktualizacji priorytetowych działań i instrumentów Narodowego Programu Mieszkaniowego. Jest to uzasadnione dynamiką zmian zachodzących na rynku mieszkaniowym oraz wyzwań związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych obywateli, a także możliwościami, jakie w przedmiocie prowadzenia polityki mieszkaniowej państwa stworzyło powołanie Rady Mieszkalnictwa (organu posiadającego narzędzia do bieżącego reagowania na wspomniane zmiany i wyzwania, inicjowania nowych działań promieszkaniowych oraz korygowania zgodnie ze zdiagnozowanymi potrzebami poszczególnych instrumentów i rozwiązań w trakcie realizacji Programu). Zapewnienie władzom publicznym odpowiedniego zakresu swobody umożliwi kierowanie wsparcia do tych segmentów rynku mieszkaniowego, które w danym czasie wymagają szczególnego zainteresowania ze strony państwa. Zagwarantuje ponadto gospodarne, rzetelne i celowe wspieranie działań podmiotów zaangażowanych w rozwój mieszkalnictwa aktywami publicznymi.

Zmiany proponowane w pkt 2 stanowią skutek przejęcia kompetencji w zakresie określania celów i środków polityki mieszkaniowej bezpośrednio przez Prezesa Rady Ministrów. Służą dostosowaniu przepisów *uchwały nr 115/2016* do aktualnego podziału kompetencji, wskazując m. in. zadania ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz miesz-

kalnictwa w zakresie realizacji Programu. Określają ponadto organy, którym ministrowie zaangażowani we wdrażanie Programu będą udzielać informacji o stanie realizacji zadań.

Modyfikacja proponowana w pkt 3 służy jedynie dostosowaniu przepisu uchwały do zmian związanych z powołaniem Rady Mieszkalnictwa w miejsce wcześniej zakładanego powołania Krajowej Rady Mieszkaniowej.

Przewiduje się, że z uwagi na strategiczne znaczenie oraz charakter projektowanego dokumentu rządowego, służącego aktualizacji kierunków realizacji polityki mieszkaniowej państwa, uchwała wejdzie w życie z dniem podjęcia (§ 3).

**Przedkładany projekt uchwały jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.**

Projekt uchwały nie podlega przedstawieniu właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt uchwały nie podlega procedurze notyfikacji aktów prawnych, określonej w przepisach *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych* (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).