

UCHWAŁA NR.....

RADY MINISTRÓW

z dnia

**w sprawie zmiany uchwały w sprawie przyjęcia Narodowego Programu
Mieszkaniowego oraz aktualizacji priorytetowych działań i instrumentów Narodowego
Programu Mieszkaniowego**

Rada Ministrów uchwala, co następuje:

§ 1. W uchwale nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego wprowadza się następujące zmiany:

1) w § 1 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. Rada Ministrów może przyjmować, w drodze uchwały, aktualizacje priorytetowych działań i instrumentów Programu.”;

2) § 2 i § 3 otrzymują brzmienie:

„§ 2. Realizację Programu koordynuje Prezes Rady Ministrów we współpracy z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

§ 3. 1. Członkowie Rady Ministrów, każdy w zakresie swojej właściwości, odpowiadają za realizację Programu.

2. Na wniosek Prezesa Rady Ministrów lub ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa członkowie Rady Ministrów udzielają informacji o stanie realizacji działań w ramach Programu, a także przedstawiają niezbędne dokumenty.”;

3) w § 4 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Informacja, o której mowa w ust. 1, jest przekazywana Radzie Mieszkalnictwa, w celu dokonania oceny w zakresie zgodności realizacji działań w ramach Programu z przyjętymi celami Programu oraz obowiązującymi strategiami rozwoju.”.

§ 2. Przyjmuje się aktualizację priorytetowych działań i instrumentów Narodowego Programu Mieszkaniowego, stanowiącą załącznik do uchwały.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PREZES RADY MINISTRÓW

ZA ZGODNOŚĆ POD WZGLĘDEM PRAWNYM,
LEGISLACYJNYM I REDAKCYJNYM

Dorota Chlebosz
Dyrektor Departamentu Prawnego
w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju
/podpisano podpisem elektronicznym/



MINISTERSTWO
INWESTYCJI I ROZWOJU

Załącznik
do uchwały nr .../2019 Rady
Ministrów z dnia 2019 r.

NARODOWY PROGRAM MIESZKANIOWY

AKTUALIZACJA PRIORYTETOWYCH DZIAŁAŃ I INSTRUMENTÓW

CZERWIEC 2019 r.

Spis treści

I. WPROWADZENIE	3
II. DOTYCHCZASOWA REALIZACJA NARODOWEGO PROGRAMU MIESZKANIOWEGO (PODSUMOWANIE)	5
III. PODSTAWOWE DZIAŁANIA I INSTRUMENTY NARODOWEGO PROGRAMU MIESZKANIOWEGO – AKTUALIZACJA	18
1. MIESZKANIE+	18
1.1. Ogólne założenia	18
1.2. Działania inwestycyjne	22
1.3. Działania finansowe	28
1.4. Działania regulacyjne	31
1.5. Działania społeczne	34
2. REFORMA PROCESU INWESTYCYJNO-BUDOWLANEGO ORAZ SYSTEMU PLANOWANIA I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO	35
3. ISTNIEJĄCY ZASÓB MIESZKANIOWY: ZACHOWANIE MIESZKAŃ W DOBRYM STANIE TECHNICZNYM, FUNKCJONALNYM I UŻYTKOWYM	36
IV. FINANSOWANIE.....	38
V. ZAKOŃCZENIE.....	39

I. WPROWADZENIE

Narodowy Program Mieszkaniowy (dalej również jako „NPM” lub „Program”), przyjęty przez Radę Ministrów 27 września 2016 r., **określił główne cele i środki realizacji polityki mieszkaniowej państwa w horyzoncie średniookresowym** (do 2030 r., zgodnie ze *Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*).

Podstawowe założenia działań i instrumentów wskazanych w przyjętym przez rząd dokumencie zostały przedstawione przez Prezes Rady Ministrów Beatę Szydło 3 czerwca 2016 r. Prezentacja założeń zapoczątkowała okres wdrażania pakietu **„Mieszkanie+” – podstawowego zestawu działań Narodowego Programu Mieszkaniowego, którego celem jest poprawa dostępności mieszkań poprzez pobudzenie nowych inwestycji mieszkaniowych.**

Obok działań finansowych i regulacyjnych władz publicznych **za klucz do poprawy stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w grupie osób, którym dedykowany powinien być szeroko rozumiany segment tzw. „mieszkań społecznych”, uznano pobudzenie aktywności inwestorów komercyjnych w budownictwie mieszkań na wynajem**, a nie opieranie się wyłącznie na ograniczonych zachętach i środkach finansowania publicznego. Wydatki budżetowe na mieszkalnictwo przekierowane zostały jednocześnie w taki sposób, aby pomoc państwa docierała do osób najbardziej potrzebujących.

W czerwcu 2019 r. Sejm uchwalił ostatnią z ustaw wdrażających docelowe ramy prawne, w oparciu o które realizowany jest pakiet instrumentów „Mieszkanie+”, tj. *ustawę z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw*, co kończy etap przygotowania całości podstaw legislacyjnych działań poprawiających dostępność mieszkań poprzez pobudzenie nowych inwestycji mieszkaniowych w ramach wskazanego pakietu.

Niniejszy dokument porządkuje priorytetowe działania i instrumenty NPM, uwzględniając korekty wprowadzane na wspomnianym wyżej etapie prac legislacyjnych. Wskazane rozwiązania są **rozwinięciem lub modyfikacją priorytetowych działań** dotyczących procesu inwestycyjnego w budownictwie, finansowego wsparcia dla określonych obszarów budownictwa mieszkaniowego oraz ram instytucjonalnych i organizacyjnych realizacji NPM. W tym zakresie **dokument uwzględnia:**

- **wstępne wnioski z dotychczasowej realizacji NPM**, wskazane Radzie Ministrów w okresowych sprawozdaniach z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego,
- **przejęcie w 2018 r. kompetencji w zakresie określania celów i środków polityki mieszkaniowej bezpośrednio przez Prezesa Rady Ministrów**,
- **powołanie Rady Mieszkalnictwa** jako organu obradującego pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów ze stałym udziałem ministrów odpowiadających za działania związane z realizacją NPM¹, w szczególności **kierunkowe decyzje podjęte na pierwszych posiedzeniach Rady** w odniesieniu do działań Narodowego Programu Mieszkaniowego, skoncentrowane na:

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

- a) przyspieszeniu procedur administracyjnych związanych z realizacją inwestycji mieszkaniowych,
- b) zwiększeniu podaży gruntów pod inwestycje mieszkaniowe,
- c) obniżeniu kosztów inwestycji mieszkaniowych,
- d) optymalizacji mechanizmów wsparcia mieszkalnictwa w taki sposób, aby pomoc państwa docierała do najbardziej potrzebujących.

Cztery główne wektory działań będących przedmiotem dotychczasowych prac Rady Mieszkalnictwa (lit. a-d) definiują również obecnie zakres realizacji pakietu „Mieszkanie+”. Z uwagi na kluczową rolę, jaką pełni wspomniany pakiet rozwiązań w realizacji NPM, usystematyzowano i zaktualizowano jego podstawowe działania i instrumenty, określając – po niemal trzech latach od przyjęcia NPM – jego docelową formułę i ramy realizacji. Dokonano ponadto aktualizacji działań A i H Programu, dostosowując przyjęte założenia do planowanych i wprowadzonych w dotychczasowym okresie wdrażania Programu modyfikacji.

Niniejsza uchwała nie zastępuje dokumentu przyjętego przez Radę Ministrów w 2016 r. Wnioski z diagnozy stanu mieszkalnictwa, cele NPM, priorytety polityki mieszkaniowej oraz przyjęte kierunki interwencji państwa są w głównych aspektach Programu nadal aktualne.

II. DOTYCHCZASOWA REALIZACJA NARODOWEGO PROGRAMU MIESZKANIOWEGO (PODSUMOWANIE)

Zgodnie z uchwałą nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego począwszy od 2018 r. minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, w terminie do 31 marca, przedstawia Radzie Ministrów roczną informację o realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego.

Przedstawione Radzie Ministrów informacje za lata 2017 i 2018 zawierały szczegółowy opis stanu realizacji priorytetowych działań i instrumentów NPM, jak również działań podjętych w powiązaniu z zakładanymi celami Programu, pozostających w kompetencjach właściwych ministrów. Podsumowując wstępny okres realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego, objęty zakresem tych informacji, można wskazać zależności istotne dla dalszej realizacji NPM. Odnoszą się one do instytucjonalnych i politycznych uwarunkowań realizacji Programu, diagnozy mieszkaniowej oraz podjętych dotychczas działań.

Zmiany instytucjonalne i kompetencyjne

Uchwalony przez Radę Ministrów Narodowy Program Mieszkaniowy stanowił przełom w myśleniu o sprawach mieszkaniowych oraz rozwiązywaniu podstawowych problemów społeczeństwa związanych z dostępnością mieszkań i warunkami zamieszkania. NPM został przyjęty jako autonomiczne narzędzie realizacji strategii rozwoju Polski określonej w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, a rozwój budownictwa mieszkaniowego stał się jednym z priorytetów inwestycyjnych polityki rządu.

Pomimo strategicznej perspektywy realizacji NPM (horyzont 2030 r.) **na etapie rozpoczęcia realizacji Programu priorytetowe działania i instrumenty zostały w dokumencie określone jako zamknięty, ograniczony do dziewięciu działań, zestaw głównych założeń zmian prawnych z perspektywą realizacji ograniczoną do okresu najbliższych 2-4 lat.** Niezbędne przy takim przedsięwzięciu mechanizmy pozwalające na wprowadzanie korekt i uzupełnień NPM o nowe instrumenty i nowe działania oparte zostały na:

- **bieżącej współpracy resortów i okresowych informacjach** o stanie realizacji NPM,
- roli, jaką miała pełnić **Krajowa Rada Mieszkaniowa (społeczno-ekspertycki organ oceniający zgodność przedstawianego w okresowych informacjach stanu działań z przyjętymi celami NPM i obowiązującymi strategiami rozwoju**, przedstawiający analizy i opinie w zakresie stanu mieszkalnictwa i polityki mieszkaniowej państwa oraz formułujący rekomendacje zmian programowych i legislacyjnych związanych z wykonywaniem NPM).

Podjęta z początkiem 2018 r. **decyzja o umiejscowieniu zadań związanych z realizacją NPM na najwyższym w rządzie poziomie politycznym i decyzyjnym modyfikuje ww. zasady wdrażania Programu.** Obok ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa Rada Mieszkalnictwa, pracując pod kierownictwem Prezesa Rady Ministrów, może **na bieżąco:**

- **inicjować nowe działania** dotyczące NPM,

- **korygować w trakcie realizacji Programu szczegółowe instrumenty i rozwiązania**, jeżeli zmienne uwarunkowania rynku mieszkaniowego lub uwarunkowania szeroko rozumianego otoczenia związanego z realizacją polityki mieszkaniowej państwa to uzasadniają.

Podsumowując, w kontekście przyjętego okresu realizacji NPM i powołania Rady Mieszkalnictwa **jest uzasadnione, aby Narodowy Program Mieszkaniowy określał priorytetowe działania i instrumenty w sposób pozwalający, gdy jest to wymagane, uszczegóławiać rozwiązania w trakcie prowadzonych na forum Rady Mieszkalnictwa prac rządu bez konieczności zmiany strategicznego dla rozwoju mieszkalnictwa dokumentu.**

Diagnoza mieszkaniowa – nowe wyzwania

Dotychczasowa realizacja celów NPM

Dotychczasowy okres realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego był generalnie pozytywny dla rozwoju mieszkalnictwa w Polsce. Potwierdzają to dane dotyczące zmian podstawowych wskaźników statystycznych obrazujących poprawę warunków mieszkaniowych społeczeństwa. W Programie przyjęto trzy podstawowe mierniki określające stopień osiągnięcia celów założonych w perspektywie do 2030 r.

W przypadku celu 3., obejmującego „poprawę warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej”, miernik dotyczy liczby osób mieszkających w warunkach substandardowych. Wartość ta jest możliwa do ustalenia tylko w ramach spisów powszechnych, z których kolejny planowany jest na 2021 r.

W przypadku celu 1. („Zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających obecnie nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych”) jako miernik przyjęto „zwiększenie liczby mieszkań przypadających na 1000 mieszkańców”. Punktem odniesienia w tym przypadku był 2015 r., kiedy wartość tego wskaźnika wynosiła 363. Według danych za kwiecień 2019 r. wartość ta wzrosła do ok. 382 mieszkań na 1000 osób. Tempo przyrostu wskaźnika wskazuje, że wartość docelowa (435 mieszkań na 1000 mieszkańców w 2030 r.) jest możliwa do osiągnięcia.

W przypadku celu 2. („Zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową”) jako miernik przyjęto „zmniejszenie liczby osób oczekujących na najem mieszkania gminnego”. Punktem odniesienia była tu liczba 165,2 tys. gospodarstw domowych oczekujących na najem mieszkania od gminy według stanu na koniec 2014 r. Najbardziej aktualne dane (na koniec 2017 r.) wskazują, że liczba ta zmniejszyła się o ok. 7,1 % (do 154,2 tys.).

Najważniejsze tendencje na rynku mieszkaniowym

W stosunku do roku bazowego (2015 r.) liczba mieszkań oddanych do użytkowania wzrosła o 10,6% w 2016 r., 20,7% w 2017 r. i 25,4% w 2018 r., osiągając odpowiednio poziom 163,3 tys., 178,3 tys. i 185,2 tys. mieszkań. W 2018 r. liczba mieszkań oddanych do użytkowania osiągnęła najwyższy poziom od rozpoczęcia transformacji ustrojowej. Jeżeli chodzi o liczbę oddanej do użytkowania powierzchni mieszkalnej, była ona rekordowa w historii polskiego mieszkalnictwa, przewyższając największe do tej pory osiągnięcia z drugiej połowy lat 70. XX w.

Te pozytywne trendy dotyczyły jednak niemal wyłącznie budownictwa deweloperskiego i indywidualnego, kierowanego do osób o największych możliwościach finansowych. Dane z rynku wskazują, że część tych mieszkań jest nabywana przez osoby i podmioty w celach inwestycyjnych. Nadal nierozwiązany pozostał problem braku odpowiedniej oferty dla osób o niskich i przeciętnych dochodach. Udział budownictwa spółdzielczego w efektach budownictwa mieszkaniowego w latach 2015-2018 pozostawał na stabilnym poziomie ok. 1,4-1,7%. Efekty budownictwa społecznego (rozumianego jako budownictwo komunalne, towarzystw budownictwa społecznego i zakładowe) obniżyły się natomiast z 2,3% w 2015 r. do 1,9% w latach 2017-2018.

Ze względu na istotny wzrost efektów budownictwa mieszkaniowego statystyczny deficyt mieszkaniowy (rozumiany jako szacowana różnica między liczbą gospodarstw domowych i liczbą mieszkań zamieszkałych) obniżył się z ok. 897 tys. mieszkań w 2015 r. do 721 tys. mieszkań na koniec 2018 r. Należy jednak ponownie podkreślić, że nie wpłynęło to w decydującym stopniu na realną poprawę sytuacji mieszkaniowej osób o niskich i przeciętnych dochodach. Może o tym świadczyć wskaźnik braku samodzielności zamieszkania osób w wieku 25-34 lat. W 2017 r. 44,7% osób w takim wieku mieszkało z rodzicami, podczas gdy przeciętna wartość dla krajów Unii Europejskiej wynosiła 30,6%.

W latach 2015-2018 zaobserwowano wzrost cen mieszkań w większości badanych lokalizacji, zarówno na rynku pierwotnym, jak i na rynku wtórnym. Według danych Narodowego Banku Polskiego w latach 2015-2018 najszybciej rosły ceny transakcyjne w Gdańsku, przekraczając 18% wzrostu w przypadku rynku pierwotnego i ok. 25% w przypadku rynku wtórnego. W większości największych miast ceny w tym trzyletnim okresie wzrosły o więcej niż 9%. Można założyć, że popyt był wspomagany wzrostem wynagrodzeń (przeciętnie ok. 17,6% w latach 2015-2018), malejącym bezrobociem oraz stabilnymi i niskimi stopami procentowymi.

Warto zaznaczyć, że w latach 2016-2018 zauważalne stały się zmiany popytu mieszkaniowego spowodowane wzrostem liczby cudzoziemców przybywających do Polski. Przyjmując 2015 r. jako rok bazowy, w 2018 r. liczba wydanych zezwoleń na pracę w Polsce wzrosła o 400% (z 65,8 tys. do 328,8 tys.). Liczba cudzoziemców (przebywających w Polsce na różnej podstawie formalnej, w tym zezwoleń na pobyt stały lub tymczasowy) wzrosła o 176,9% (z 98,4 tys. w 2015 r. do 272,5 tys. w 2018 r.). Najczęściej w 2018 r. do Polski przybywali obywatele Ukrainy (64,6% cudzoziemców), Białorusi (7,1%), Wietnamu (4,4%) i Rosji (4,3%).

Wzrost migracji do Polski znajdował odzwierciedlenie również na rynku mieszkaniowym, odpowiadając częściowo za rosnące ceny najmu mieszkań, szczególnie w dużych ośrodkach miejskich. Cudzoziemcy stanowią także coraz liczniejszą grupę wśród nabywców mieszkań. W 2018 r. cudzoziemcy zakupili 7,0 tys. mieszkań, co oznacza wzrost o 87,6 % w stosunku do 2015 r.

Ograniczenia podażowe

W latach 2016-2018 po raz pierwszy od lat 2005-2008 r. na rynku budowlanym nastąpiły istotne ograniczenia podażowe. Prowadzone przez Główny Urząd Statystyczny badania koniunktury wykazały, że w okresie od maja 2016 r. do maja 2019 r. jako podstawowe bariery w działalności firm budowlanych zaczęły być wskazywane koszty zatrudnienia (na barierę taką wskazuje ok. 62,9% firm)

i brak wykwalifikowanych pracowników (ok. 49,9% firm w 2019 r., ok. 23,3% w 2016 r.). Maleje za to udział firm wskazujących jako barierę działalności konkurencję rynkową (24,8% w 2019 r. wobec 56,3% w 2016 r.) oraz niedostateczny popyt na usługi budowlane (13,5% w 2019 r. wobec 33,3% w 2016 r.).

Wzrost popytu na usługi budowlane nie spowodował gwałtownego wzrostu zatrudnienia w budownictwie, co również może świadczyć o braku wykwalifikowanych pracowników na rynku. W 2017 r. w stosunku do 2015 r. liczba pracujących w budownictwie wzrosła tylko o 2,7%, tymczasem przeciętne wynagrodzenie w sektorze wzrosło o 11,3%. Dla porównania, w tym samym okresie liczba pracujących w całej gospodarce wzrosła o 5,9%, zaś przeciętne wynagrodzenie wzrosło o 9,6%. Oznacza to, że zatrudnienie w budownictwie rośnie wolniej niż w gospodarce, zaś wynagrodzenia rosną szybciej, co dodatkowo potwierdza tezę o problemach z podażą pracowników na rynku budowlanym.

Wzrostowi kosztów pracy towarzyszy wzrost cen materiałów budowlanych. Dane z rynku wskazują, że w niektórych grupach towarowych (drewno, ściany, stropy, izolacje termiczne) wzrost cen pomiędzy majem 2016 r. i grudniem 2018 r. osiągnął wartości dwucyfrowe. Powyżej wskaźnika inflacji rosną również ceny cementu, wapna, dachów, rynien, narzędzi, izolacji wodochronnych itp.

Czynnikiem kosztotwórczym w budownictwie mieszkaniowym są także ceny gruntów budowlanych, które wzrosły znacznie również w okresie funkcjonowania Narodowego Programu Mieszkaniowego. Przyczynił się do tego ogólny wzrost popytu, ale też ograniczenia prawne związane z obrotem gruntami rolnymi. Według danych gromadzonych m. in. przez serwis bankier.pl we współpracy z serwisem otodom.pl ceny gruntów na głównych rynkach w okresie maj 2016 – kwiecień 2019 wzrosły o ok. 20-48%. W przypadku nieruchomości o powierzchni powyżej 10 tys. m², które można zagospodarować pod budownictwo wielorodzinne, wzrost cen był również dynamiczny.

Analizując wzrost kosztów budownictwa – wynikający z obiektywnych czynników rynkowych – warto podkreślić, że budownictwo mieszkaniowe jest tylko częścią (ok. 15-20%) szeroko rozumianej produkcji budowlano-montażowej. Na sytuację w tej branży wpływają również programy infrastrukturalne (w tym finansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach perspektywy finansowej 2014-2020) oraz budownictwo komercyjne (np. biurowce, magazyny, hotele, galerie handlowe itp.). Przedsiębiorstwa budowlane poszukują możliwości inwestycji zapewniających maksymalizację zysku, a ten łatwiej osiągnąć realizując inwestycje komercyjne. Dlatego chcąc przyciągnąć firmy wykonawcze na rynek budownictwa mieszkaniowego, inwestorzy muszą konkurować cenami, co dodatkowo wpływa na wzrost kosztów budowy, przyczyniając się – w przypadku budowy mieszkań na wynajem – do wzrostu czynszów.

Priorytetowe działania i instrumenty – wnioski z dotychczasowej realizacji Programu

Stan realizacji priorytetowych działań i instrumentów NPM został przedstawiony szczegółowo w *Sprawozdaniu z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2018 roku, przyjętym przez Radę Ministrów 17 kwietnia 2019 r.* Syntetyczne podsumowanie stanu realizacji podstawowych działań NPM przedstawia poniższe zestawienie.

Realizacja priorytetowych działań Narodowego Programu Mieszkaniowego zgodnie z uchwałą nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. – podsumowanie

<p>A. Wprowadzenie kompleksowych zmian prawnych usprawniających proces inwestycyjno-budowlany</p>	<p>Działania legislacyjne założone w NPM: nowa ustawa regulująca proces inwestycyjno-budowlany w postaci <i>Kodeksu urbanistyczno-budowlanego</i>, obejmująca przedmiot aktualnie obowiązujących regulacji z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, procesu budowlanego oraz tzw. specustaw dotyczących inwestycji celu publicznego.</p> <ul style="list-style-type: none"> • IV kwartał 2016 r. – IV kwartał 2017 r. – uzgodnienia kolejnych wersji projektu kodeksu. • II kwartał 2018 r. – zainicjowanie prac Zespołu doradczego do przygotowania założeń reformy procesu inwestycyjno-budowlanego oraz systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego. • 22.08.2018 r. – wejście w życie <i>ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących</i> (Dz. U. poz. 1496, z późn. zm.). • Prace legislacyjne nad projektami zmian w systemie prawa budowlanego oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego prowadzone z uwzględnieniem wniosków płynących z prac nad kodeksem urbanistyczno-budowlanym, rekomendacji Zespołu doradczego oraz skutków podziału materii objętej zakresem reformy na mniejsze moduły.
<p>B. Zmiana regulacji określających zasady funkcjonowania rynku najmu: racjonalizacja zasad gospodarowania zasobem mieszkań komunalnych</p>	<p>Działania legislacyjne założone w NPM: nowelizacja <i>ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego</i>, służąca lepszemu zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osób niezamożnych oraz znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, pozbawionych dotąd (z uwagi na zasady wynajmu mieszkań komunalnych) możliwości uzyskania pomocy mieszkaniowej w gminie.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 01.05.2018 r. – wejście w życie <i>ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw</i> [(Dz. U. poz. 756); za wyjątkiem przepisów wprowadzających zmiany m. in. w <i>ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego</i> (Dz. U. z 2018 r. poz. 1234, z późn. zm.), które weszły w życie 21 kwietnia 2019 r.].
<p>C. Rozwój spółdzielczości mieszkaniowej w segmencie dostępnych mieszkań – aktywizacja nowego budownictwa lokatorskiego</p>	<p>Instrument 1. Działania legislacyjne założone w NPM: nowelizacja <i>ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych</i>, służąca usprawnieniu funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych i zwiększeniu możliwości realizacji przez spółdzielnie nowych inwestycji zwiększających podaż mieszkań użytkowanych na zasadach spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 09.09.2017 r. – wejście w życie <i>ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo</i>

	<p><i>spółdzielcze</i> (Dz. U. poz. 1596).</p> <p>Instrument 2. Działania legislacyjne założone w NPM: nowa <i>ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych</i>, wprowadzająca zmiany w przepisach określających zasady funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych skutkujące zwiększeniem udziału tej formy organizacyjno-prawnej w realizacji budownictwa mieszkaniowego.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Podjęcie prac nad projektem nowej ustawy jest uzależnione od oceny funkcjonowania przepisów wprowadzonych w ramach instrumentu 1. w praktyce oraz wniosków płynących z analizy projektów zrealizowanych przez kooperatywy mieszkaniowe lub innych przedsięwzięć opartych na idei współzamieszkiwania. • Prace legislacyjne nad projektem ustawy regulującej działalność kooperatyw mieszkaniowych.
<p>D. Pakiet „Mieszkanie+”: Zwiększenie podaży mieszkań o umiarkowanych cenach i czynszach przez bezpośrednią aktywność inwestycyjną, realizowaną w szczególności przy wykorzystaniu nieruchomości Skarbu Państwa, w ramach systemu wynajmu mieszkań, w tym z opcją docelowego przeniesienia prawa własności</p>	<p>Instrument 1. Działania legislacyjne założone w NPM: nowa ustawa służąca zwiększeniu podaży dostępnych gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, w szczególności wykorzystaniu w ramach realizacji celów Programu nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 11.09.2017 r. – wejście w życie <i>ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości</i> (Dz. U. poz. 1529, z późn. zm.). • 13.06.2019 r. – uchwalenie przez Sejm <i>ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw</i>. • Efekty rzeczowe: według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. przekazano do Zasobu 37 nieruchomości odpowiednich do wykorzystania pod zabudowę mieszkaniową o łącznej powierzchni ok. 284 ha. <p>Instrument 2. Działania legislacyjne założone w NPM: nie przewidziano. Realizacja instrumentu oparta na działalności wykorzystującej aktywa Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) i Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Efekty rzeczowe: według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. oddano do użytkowania 480 mieszkań na wynajem. Liczba mieszkań w budowie wyniosła natomiast 1027 lokali.
<p>E. Pakiet „Mieszkanie+”: Uruchomienie zintegrowanego programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego, uwzględniającego dostępne instrumenty wsparcia i efekty zmian planowanych w otoczeniu regulacyjnym</p>	<p>Instrument 1. Działania legislacyjne założone w NPM: rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju określające standardy, jakie powinny spełniać inwestycje realizowane w ramach programów społecznego budownictwa czynszowego, objęte bezwrotnym dofinansowaniem pokrywającym część kosztów.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 09.03.2019 r. – wejście w życie <i>rozporządzenia Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 4 marca 2019 r. w sprawie standardów dotyczących przestrzennego kształtowania budynku i jego otoczenia, technologii wykonania i wyposażenia technicznego budynku oraz lokalizacji przedsięwzięć realizowanych z wykorzystaniem finansowego wsparcia z Funduszu Dopląt</i> (Dz. U. poz. 457).

Instrument 2. Działania legislacyjne założone w NPM: nowelizacja ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, służąca zwiększeniu efektów społecznego budownictwa czynszowego w segmencie mieszkań komunalnych, zaspokajających potrzeby mieszkaniowe osób najmniej zarabiających.

- 01.05.2018 r. – wejście w życie ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (za wyjątkiem wybranych przepisów, które weszły w życie 1 stycznia 2019 r. oraz 21 kwietnia 2019 r.).

- Efekty rzeczowe: w latach 2016-2018 zanotowano rekordowe zainteresowanie gmin programem. W tym czasie do finansowania zakwalifikowano 421 wniosków gmin na łączną kwotę dofinansowania budżetowego 458 mln zł. Na podstawie tych wniosków zostanie utworzonych ok. 7,3 tys. lokali mieszkalnych oraz 410 miejsc w schroniskach dla bezdomnych.

Instrument 3. Działania legislacyjne założone w NPM: nowelizacja ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, umożliwiająca wdrożenie mechanizmu realizacji i finansowania zwiększającego podaż mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu, tworzących spójną ofertę mieszkań społecznego budownictwa czynszowego kierowanych do gospodarstw domowych nieaspirujących do własności mieszkaniowej z uwagi na niższe dochody i preferencje mieszkaniowe.

- Przebieg procesu legislacyjnego opisany w ramach omówienia instrumentu 2.
- Efekty rzeczowe: W ramach naboru w 2018 r. do finansowania zakwalifikowano 7 wniosków, obejmujących powstanie 250 lokali mieszkalnych. łączna kwota dofinansowania wyniosła 11,9 mln zł.

Instrument 4. Działania legislacyjne założone w NPM: nowelizacja ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, służąca zwiększeniu efektów społecznego budownictwa czynszowego w segmencie mieszkań społecznych czynszowych zaspokajających potrzeby mieszkaniowe osób średnio zarabiających.

- 12.08.2017 r. – wejście w życie ustawy z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1442).
- 29.12.2017 r. – wejście w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2017 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących

	<p><i>lokali powstałych przy udziale tego finansowania</i> (Dz. U. poz. 2339).</p> <ul style="list-style-type: none"> • 20.02.2019 r. – wejście w życie <i>rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania</i> (Dz. U. z 2019 r. poz. 221). • Efekty rzeczowe: w latach 2016-2018 w ramach programu zakwalifikowano 147 wniosków o finansowanie zwrotne na łączną kwotę ok. 851 mln zł na przedsięwzięcia o wartości 1 501 mln zł. Wnioski dotyczą sfinansowania budowy ok. 7 tys. mieszkań.
<p>F. Pakiet „Mieszkanie+”: Wsparcie systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe</p>	<p>Działania legislacyjne założone w NPM: <i>nowa ustawa o wsparciu systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe</i>, zakładająca pomoc osobom fizycznym w zgromadzeniu środków niezbędnych do pokrycia wydatków w związku z realizowanym celem mieszkaniowym.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rezygnacja z prac nad projektem ustawy zgodnie z rekomendacją Rady Mieszkalnictwa.
<p>G. Wspieranie mniej zamożnych gospodarstw domowych w ponoszeniu wydatków związanych z zaspokajaną potrzebą mieszkaniową</p>	<p>Działania legislacyjne założone w NPM: <i>nowelizacja ustawy o dodatkach mieszkaniowych</i>, służąca poprawie efektywności wsparcia w formie dodatków mieszkaniowych.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zainicjowanie prac nad projektem nowelizacji ustawy o dodatkach mieszkaniowych. • 01.01.2019 r. – wejście w życie <i>ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków w pierwszych latach najmu mieszkania</i> (Dz. U. poz. 1540), wprowadzającej program dopłat do czynszu dla najemców nowych mieszkań.
<p>H. Wsparcie realizacji przedsięwzięć poprawiających stan techniczny istniejących zasobów mieszkaniowych i warunki zamieszkiwania, w tym jako jeden z aspektów zintegrowanych projektów rewitalizacji, przywracających funkcje mieszkaniowe na obszarach zurbanizowanych i zdegradowanych społecznie</p>	<p>Instrument 1. Działania legislacyjne założone w NPM: <i>nowelizacja ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów</i>, służąca zwiększeniu efektywności interwencji publicznych realizowanych ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów w BGK.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prace legislacyjne nad nowelizacją ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów. • Efekty rzeczowe: w latach 2016-2018 ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów sfinansowano realizację 7 246 inwestycji termomodernizacyjnych lub remontowych na łączną kwotę wsparcia 414,9 mln zł. W budynkach poddanych remontom lub termomodernizacji znajdowało się 185,4 tys. mieszkań. Łączna wartość inwestycji wyniosła 2,6 mld zł. <p>Instrument 2. Działania legislacyjne założone w NPM: nie przewidziano. Realizacja instrumentu oparta na wykorzystaniu środków UE i systemu instytucji funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w celu wsparcia kompleksowej modernizacji energetycznej budynków mieszkalnych wielorodzinnych wraz z wymianą wyposażenia tych budynków na energooszczędne.</p> <p>Instrument 3. Działania legislacyjne założone w NPM: nie</p>

	<p>przewidziano. Realizacja instrumentu oparta na wykorzystaniu możliwości wynikających z instrumentów wsparcia tworzenia infrastruktury technicznej ze współudziałem środków UE i krajowych w celu tworzenia infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu.</p>
<p>I. Polityka senioralna: jakościowa i ilościowa optymalizacja zasobów mieszkaniowych wraz z towarzyszącą infrastrukturą stosownie do specyfiki wyzwań zmieniającej się struktury wiekowej społeczeństwa</p>	<p>Działania legislacyjne założone w NPM: zmiany prawne i nowe instrumenty finansowe wraz z aktualizacją dokumentu „Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020”.</p> <ul style="list-style-type: none"> • IV kwartał 2017 r. – wykonanie przez Krajowy Instytut Gospodarki Senioralnej ekspertyzy dotyczącej potrzeb mieszkaniowych seniorów oraz istotnych problemów i deficytów w obszarze mieszkalnictwa senioralnego. • 17.07.2018 r. – przyjęcie przez Radę Ministrów programu „Dostępność+”, zawierającego m. in. zapowiedź działań w zakresie budownictwa mieszkaniowego, rozwiązań dostosowujących istniejący zasób mieszkaniowy do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych oraz rozwiązań dotyczących warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych z uwzględnieniem sytuacji osób starszych i niepełnosprawnych. • 26.10.2018 r. – podjęcie przez Radę Ministrów <i>uchwały nr 161 w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. BEZPIECZEŃSTWO – UCZESTNICTWO – SOLIDARNOŚĆ”,</i> zgodnie z którą <i>uchwała nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020”</i> utraciła moc. • Wprowadzenie w oparciu o założenia ww. dokumentu rozwiązań uwzględniających w szerszym zakresie potrzeby mieszkaniowe osób starszych w ramach zintegrowanego programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego, dokonane na podstawie: <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>ustawy z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego,</i> ▪ <i>rozporządzenia Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 4 marca 2019 r. w sprawie standardów dotyczących przestrzennego kształtowania budynku i jego otoczenia, technologii wykonania i wyposażenia technicznego budynku oraz lokalizacji przedsięwzięć realizowanych z wykorzystaniem finansowego wsparcia z Funduszu Dopląt.</i>

W zakresie działań w największym stopniu odnoszących się do pobudzenia nowych inwestycji mieszkaniowych dotychczasowy okres realizacji NPM pozwala wywieść poniższe wnioski lub zależności, jakie powinny zostać uwzględnione przy aktualizacji priorytetowych działań i instrumentów, na których opiera się realizacja Programu.

- 1) Prace nad wprowadzeniem kompleksowych zmian prawnych usprawniających proces inwestycyjno-budowlany w ramach działania A unaocznily ryzyka związane z wdrożeniem tak szerokiej zmian, w tym ryzyko niemożności zaadaptowania nowych przepisów przez rynek

(projekt *Kodeksu urbanistyczno-budowlanego* przewidywał zarówno ujednoczenie materii w jednym akcie prawnym, jak również wprowadzenie przy tej okazji bardzo szerokich zmian systemowych). Wskazały tym samym na zasadność przyjęcia perspektywy, zgodnie z którą **szeroka reforma procesu inwestycyjno-budowlanego oraz systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego powinna być działaniem rozciągniętym w czasie**, a jej założenia powinny zostać wypracowane w dialogu ze środowiskami naukowymi, zawodowymi i samorządowymi. W świetle wniosków płynących z prac Zespołu doradczego powołanego do opracowania założeń przedmiotowych zmian zasadne jest wdrażanie wspomnianej reformy w oparciu o mniejsze moduły, obejmujące, z jednej strony, zmiany prawne w zakresie procesu inwestycyjno-budowlanego, z drugiej natomiast reformę systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego.

- 2) Zgodnie z NPM ważnym elementem kodyfikacji przepisów miało być „wprowadzenie ułatwień i preferencji dla realizacji inwestycji o dominującej funkcji mieszkaniowej na nieruchomościach spełniających określone kryteria”. Uzasadnione było, aby **w pierwszej kolejności zmiany usprawniające proces inwestycyjno-budowlany objęły wprowadzenie takich rozwiązań**. Rada Mieszkalnictwa podjęła decyzję w ww. zakresie: **przyspieszeniu procesu inwestycyjnego i zwiększeniu możliwości pozyskiwania gruntów pod budownictwo mieszkaniowe** służyć ma uchwalona z inicjatywy Rady Ministrów **ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących**. Przepisy stosowane w okresie najbliższych 10 lat, pomimo wprowadzenia szczególnych zasad, nie będą stanowiły niespójnego wyłomu w docelowym systemie prawa – zakłada się zawsze spełnienie przez inwestorów określonych standardów urbanistycznych oraz respektowanie zasady nierealizowania inwestycji na terenach podlegających ochronie.
- 3) Działanie B pod względem legislacyjnym **zrealizowała ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw**. Wprowadzone zmiany służą lepszemu zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osób niezamożnych oraz znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, pozbawionych dotąd (z uwagi na zasady wynajmu mieszkań komunalnych) możliwości uzyskania pomocy mieszkaniowej w gminie.
- 4) Prace nad wprowadzeniem zmian prawnych w zasadach gospodarowania lokalami mieszkalnymi w przypadku nowego budownictwa mieszkaniowego potwierdziły jednak tezę, że **otoczenie regulacyjne, obok zapewnienia finansowania inwestycji, jest jednym z wymaganych obszarów realizacji pakietu „Mieszkanie+”**: zmiany dotyczące zasad gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy wprowadzone zostały w bezpośrednim związku z działaniem E, ostatecznie będąc przedmiotem jednej inicjatywy legislacyjnej z uwagi na zakres powiązań.
- 5) W przypadku działania C przepisy, których założeniem było **usprawnienie funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych**, wprowadzone zostały **ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze**. **Określenie założeń systemowych zmian w spółdzielczości mieszkaniowej,**

powinno być jednak uzależnione od oceny funkcjonowania nowych przepisów w praktyce. Zgodnie z Programem głównym celem przyświecającym kompleksowej analizie *ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych* (Dz. U. z 2018 r. poz. 845, z późn. zm.) miało być szersze wykorzystanie w obszarze budownictwa mieszkaniowego modelu samoorganizowania się grupy osób zainteresowanych uzyskaniem mieszkań w ramach wspólnego przeprowadzenia przedsięwzięcia budowlanego. Jest uzasadnione, aby **formułowaniu propozycji rozwiązań prawnych w ww. zakresie towarzyszyła uprzednia analiza doświadczeń zrealizowanych projektów kooperatyw mieszkaniowych** lub innych przedsięwzięć opartych na idei współzamieszkiwania (*cohousing*). W kontekście NPM **promowaniu realizacji takich projektów może służyć uwzględnienie działań wspierających inwestycje kooperatyw mieszkaniowych.**

- 6) Zgodnie z dokumentem przyjętym przez Radę Ministrów w 2016 r. **pakiet trzech działań przyporządkowanych do priorytetu poprawy dostępności mieszkań definiował dotychczas w NPM zakres instrumentów pakietu „Mieszkanie+” jako podstawowego narzędzia rozwoju dostępnego budownictwa mieszkaniowego.** Wspierać miały one zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych, którym dochody lub sytuacja życiowa nie pozwalają na samodzielne nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach rynkowych, poprzez:
- **zwiększenie podaży mieszkań o umiarkowanych cenach i czynszach finansowanych na zasadach rynkowych** przez bezpośrednią aktywność inwestycyjną realizowaną w szczególności **przy wykorzystaniu nieruchomości Skarbu Państwa** w ramach systemu wynajmu mieszkań, w tym z opcją docelowego przeniesienia prawa własności (działanie D),
 - **wsparcie społecznego budownictwa czynszowego** przez uruchomienie zintegrowanego programu uwzględniającego dostępne instrumenty wsparcia i efekty zmian planowanych w otoczeniu regulacyjnym (działanie E),
 - **wsparcie systematycznego oszczędzania** na cele mieszkaniowe (działanie F).
- 7) W powyższym zakresie:
- **ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości określiła ramy prawne KZN** jako państwowej osoby prawnej utworzonej w celu poprawy dostępności mieszkań w oparciu o wykorzystanie na cele budownictwa mieszkaniowego nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa,
 - w ramach drugiego instrumentu działania D, opierającego się na działalności wykorzystującej aktywa Banku Gospodarstwa Krajowego i Polskiego Funduszu Rozwoju, **w połowie 2016 r. zainicjowano szeroki program budownictwa mieszkań na wynajem (z opcją dojścia do własności), realizowany na zasadach rynkowych; okres pilotażu, obejmujący pierwsze dwa lata realizacji komercyjnego programu budownictwa mieszkaniowego, pozwolił zdefiniować docelową formułę realizacji tego działania w ramach pakietu „Mieszkanie+”,**

- pod względem legislacyjnym działania usprawniające funkcjonowanie instrumentów wchodzących w zakres zintegrowanego programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego zostały podjęte w latach 2016-2018; **zmiany prawne, realizujące, co do zasady, w całości przyjęte w Programie rozwiązania składające się na działanie E, są wdrażane.**

- 8) **Wspólną cechą działań D-F przyporządkowanych do pakietu „Mieszkanie+” było wykorzystanie środków publicznych.** W przypadku społecznego budownictwa czynszowego oraz wspierania systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe miało mieć ono formę bezpośredniego wsparcia z budżetu państwa. Ważnym środkiem do pobudzenia budownictwa mieszkań na wynajem finansowanego na zasadach rynkowych jest z kolei inwestycyjne zaangażowanie gruntów Skarbu Państwa.
- 9) Dotychczasowy okres realizacji NPM wskazuje, że **zredukowanie pakietu „Mieszkanie+” wyłącznie do działań zdefiniowanych przez instrumenty wsparcia i modele finansowania ogranicza możliwość osiągnięcia postawionych celów.** Uzasadniona jest weryfikacja działań wchodzących w ramy pakietu „Mieszkanie+”, obejmująca zakres przyjętych rozwiązań, a w przypadku instrumentów wsparcia również dobór stosowanych instrumentów, uwzględniająca poniższe zależności:

- Określenie warunków dla trwałego wzrostu liczby nowo budowanych, dostępnych cenowo mieszkań wymaga **większego oparcia pakietu „Mieszkanie+” na uwolnionym, poprzez bardzo zróżnicowany zestaw działań, potencjale całego rynku mieszkaniowego.**

„Mieszkanie+” jest polem działań i instrumentów NPM skoncentrowanych na poprawie dostępności mieszkań poprzez nowe budownictwo mieszkaniowe, w szczególności rozwiązań stymulujących budowę mieszkań użytkowanych na zasadach najmu, kierowanych do osób o niskich i średnich dochodach. W szerokim zakresie realizacji NPM przyjęte regulacje prawne i rozwiązania finansowe powinny jednak zapewniać utrzymywanie się wysokich efektów budownictwa mieszkaniowego w Polsce w sposób sprzyjający trwałej poprawie relacji cen rynkowych mieszkań do dochodów gospodarstw domowych.

- **Ważnym polem realizacji w ramach pakietu „Mieszkanie+” powinny być wyraźniej powiązane z jego celami, stanowiące istotną część jego otoczenia, działania regulacyjne,** które usprawnią procedury realizacji inwestycji mieszkaniowych, spowodują dalsze odblokowanie podaży gruntów pod nowe inwestycje mieszkaniowe, określą nowe formy instytucjonalnego inwestowania na rynku mieszkaniowym oraz zapewnią zrównoważoną ochronę praw lokatora i inwestora angażującego swój kapitał.

W trakcie realizacji inwestycji mieszkaniowych w ramach budownictwa dla najuboższych, społecznego budownictwa czynszowego oraz budownictwa na wynajem z opcją nabycia prawa własności napotkano bariery w postaci czasochłonnej i skomplikowanej procedury ubiegania się o pozwolenie na budowę, a następnie realizacji robót budowlanych. Opóźnia to realizację inwestycji mieszkaniowych, negatywnie wpływając również na ich koszt. Z tego względu niezbędne jest podjęcie działań regulacyjnych mających na celu usprawnienie procedur w przypadku realizacji inwestycji mieszkaniowych. Docelowo sprawy te powinny być kompleksowo uregulowane we właściwych aktach prawnych regulujących planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz proces inwestycyjno-budowlany. Prace nad tymi dokumentami wymagają jednak odpowiedniego czasu, dlatego konieczne jest wdrażanie rozwiązań specjalnych.

Uzupełnieniem działań proinwestycyjnych powinny być regulacje zmierzające do zwiększenia podaży gruntów, które będą mogły być wykorzystane pod budownictwo mieszkaniowe. Jednym z elementów tych działań powinno być wykorzystanie

gruntów Skarbu Państwa (w tym za pośrednictwem Krajowego Zasobu Nieruchomości), gruntów spółek Skarbu Państwa oraz gruntów należących do samorządów gminnych. W celu utrzymania wysokiej podaży mieszkań przy jednoczesnej stabilizacji kosztów budowy należy podjąć również próbę zwiększenia podaży pracowników budowlanych, w tym przyciągnąć na polski rynek pracy pracowników budowlanych z innych krajów.

Ważnym aspektem mającym wpływ na podejmowanie decyzji inwestycyjnych w zakresie realizacji mieszkań na wynajem jest również brak równowagi w relacjach właściciel-najemca. Doświadczenia ostatnich ponad 25 lat dowodzą, że brak sektora instytucjonalnych mieszkań na wynajem, atrakcyjnych zarówno dla właścicieli jak i najemców, jest spowodowany m. in. nadmiernym ryzykiem inwestorów stanowiącym konsekwencję braku realnych możliwości rozwiązania problemu lokatorów niewywiązujących się z obowiązków wynikających z umów najmu, w tym w zakresie regularnego opłacania czynszu. Zmiany w regulacjach określających ochronę praw lokatorów, przy jednoczesnym prowadzeniu działań osłonowych w formie najmu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oferowanych osobom najuboższym, powinny pozytywnie wpłynąć na zainteresowanie inwestorów (w tym również funduszy inwestycyjnych oraz docelowo polskich odpowiedników REIT-ów²) rynkiem mieszkań na wynajem.

- **Uzasadniona jest większa koncentracja środków publicznych: instrumenty wsparcia z budżetu państwa w ramach pakietu „Mieszkanie+” powinny być zgodne nie tylko z celami NPM, ale również komplementarne do innych działań służących realizacji postulatu poprawy dostępności mieszkań poprzez pobudzenie nowych inwestycji mieszkaniowych na rynku najmu.**

W 2018 r. Rada Mieszkalnictwa podjęła decyzję o wprowadzeniu systemu dopłat do czynszu (podstawą w NPM działanie G), w miejsce zapowiadanego systemu wsparcia oszczędzania na cele mieszkaniowe (działanie F). Nowy program jest kierowany pod względem poziomu zamożności do podobnej grupy osób, co planowany instrument wsparcia oszczędzających. Oznacza to, że duża część zakładanych beneficjentów programu oszczędzania na cele mieszkaniowe może również korzystać z dopłat do czynszu. Przedmiotowa decyzja wymagała zabezpieczenia odpowiednich środków budżetowych na dopłaty. Było to również jedną z przesłanek rezygnacji z wcześniej zapowiadanego systemu wsparcia systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe. Środki zaplanowane na ten cel w Narodowym Programie Mieszkaniowym zostały przeznaczone na wsparcie systemu, który w większym stopniu odpowiada na podstawowe problemy mieszkalnictwa związane z dostępnością mieszkań na wynajem. W odróżnieniu od systemu oszczędzania na cele mieszkaniowe dopłaty do czynszu nie wymagają wieloletniego odłożenia w czasie celu mieszkaniowego (oszczędzanie na zakup lub budowę mieszkania). Pozwalają zatem mniej- i średniozamożnym rodzinom szybciej zaspokoić potrzebę mieszkaniową na rynku nowobudowanych mieszkań czynszowych.

- **Jeżeli pobudzenie aktywności inwestorów komercyjnych w budownictwie mieszkań na wynajem jest jednym z głównych założeń pakietu „Mieszkanie+”, wprowadzane rozwiązania nie mogą odwoływać się wyłącznie do, z założenia ograniczonych, zachęt i środków publicznych. Dobór środków powinien być zawsze adekwatny do danego modelu finansowania inwestycji w ramach pakietu.**

W przypadku rozwiązań opartych na finansowaniu rynkowym środkiem do osiągnięcia celów społecznych pakietu „Mieszkanie+” powinny być rozwiązania prawne akceptowalne dla inwestorów, uwzględniające zmienne realia rynku. W warunkach pojawiających się deficytów na rynku usług budowlanych, wpływających na wzrost kosztów budowy, przykładem takich rozwiązań byłyby przepisy ograniczające w rynkowym modelu finansowania wysokość czynszów, zamiast uzależnionych od dochodów gospodarstwa domowego dopłat do czynszu.

² *Real Estate Investment Trust*, w Polsce określane jako firmy inwestujące w najem nieruchomości (F.I.N.N.).

III. PODSTAWOWE DZIAŁANIA I INSTRUMENTY NARODOWEGO PROGRAMU MIESZKANIOWEGO – AKTUALIZACJA

1. MIESZKANIE+

1.1. Ogólne założenia

„Mieszkanie+” to pakiet podstawowych rozwiązań prawno-finansowo-organizacyjnych ujętych w działaniach D-F Narodowego Programu Mieszkaniowego, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Ich głównym celem, określonym przez Radę Ministrów w 2016 r. w perspektywie do 2030 r., jest poprawa dostępności mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych poprzez zwiększenie podaży mieszkań na wynajem o czynszach dostosowanych do możliwości płatniczych społeczeństwa.

Pakiet „Mieszkanie+” obejmuje zróżnicowane, ale wzajemnie się uzupełniające instrumenty wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych polegających na budowie mieszkań na wynajem. Uwzględniając wyniki diagnozy sytuacji mieszkaniowej w Polsce, proponuje rozwiązania sprzyjające aktywizacji podmiotów dostarczających tego typu mieszkania oraz ukształtowaniu spójnej oferty mieszkań odpowiadającej potrzebom gospodarstw domowych mierzących się z różnymi problemami mieszkaniowymi.

Zgodnie z przyjętymi w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2016 r. założeniami pakiet „Mieszkanie+” łączył instrumenty:

- 1) służące zwiększeniu podaży mieszkań o umiarkowanych cenach i czynszach przez bezpośrednią aktywność inwestycyjną, realizowaną w szczególności przy wykorzystaniu nieruchomości Skarbu Państwa, w ramach systemu wynajmu mieszkań, w tym z opcją docelowego przeniesienia prawa własności;
- 2) wchodzące w zakres zintegrowanego programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego (uwzględniającego dostępne przed uchwaleniem Narodowego Programu Mieszkaniowego instrumenty wsparcia oraz efekty zmian w otoczeniu regulacyjnym);
- 3) stanowiące wsparcie systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe.

Doświadczenia z dotychczasowej realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego oraz dynamiczne zmiany zachodzące na rynku mieszkaniowym (opisane w poprzednich rozdziałach) unaocznily potrzebę reorganizacji przedstawionych rozwiązań w sposób zapewniający większą efektywność w wypełnianiu wyznaczonych celów w perspektywie średniookresowej, tj. do 2030 r. Cele te uzasadniają ujęcie w ramy pakietu „Mieszkanie+” nie tylko bezpośrednich działań inwestycyjnych, polegających na budowie mieszkań na wynajem, ale również uzupełniających i wspomagających je działań finansowych, regulacyjnych i społecznych.

W przyjętej w Narodowym Programie Mieszkaniowym perspektywie realizacji celów wskazanych w dokumencie działania inwestycyjne włączane w zakres pakietu „Mieszkanie+” mają stanowić instrumenty:

- **proinwestycyjne** – obejmujące budowę mieszkań użytkowanych na zasadach najmu,
- **o otwartym dostępie** – wykorzystujące potencjał współdziałania między podmiotami publicznymi i prywatnymi, opartego na zróżnicowanych modelach współpracy i synergii doświadczeń,
- **„regulowane rynkowo”** – łączące korzyści wynikające z realizacji inwestycji mieszkaniowych na zasadach rynkowych z zaangażowaniem w te segmenty rynku mieszkaniowego, które zgodnie z diagnozą sytuacji mieszkaniowej w Polsce nadal wymagają interwencji ze strony władz publicznych,
- **gwarantujące wypełnienie luk w dostępie do mieszkań** – umożliwiające stworzenie szerokiej i spójnej oferty mieszkań dostosowanej do możliwości finansowych różnych grup społecznych (programy powszechne i dedykowane, mieszkania kierowane do gospodarstw domowych o średnich i niskich dochodach, motywowanie do podejmowania działań zmierzających do zmiany sytuacji finansowej gospodarstwa, precyzyjne adresowanie mieszkań zapewniające przechodzenie najemców między zasobami powstałymi w ramach poszczególnych instrumentów w przypadku poprawy sytuacji finansowej gospodarstwa, pomoc dla osób o szczególnych potrzebach mieszkaniowych, w tym znajdujących się na początku ścieżki zawodowej),
- **uwzględniające perspektywę lokalną** – charakteryzujące się ogólnokrajowym zasięgiem, ale lokalnie determinowaną realizacją (szerokie zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego, wsparcie działań prowadzonych w ramach gminnej polityki mieszkaniowej, rozwój zasobów mieszkaniowych zgodnie z lokalnymi potrzebami, zwiększenie efektywności gospodarowania przez gminy aktywami w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych lokalnej wspólnoty),
- **zrównoważone terytorialnie** – wspierające rozwój regionalny poprzez włączanie w procesy inwestycyjno-budowlane zarówno dużych miast, jak i mniejszych miejscowości, w których zdiagnozowano niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe,
- **wykorzystujące różne modele finansowania** – współfinansowanie zwrotne lub bezzwrotne, finansowanie rynkowe lub dofinansowanie z budżetu państwa, udział nieruchomości Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów publicznych lub nieruchomości pozyskanych na zasadach rynkowych,
- **komplementarne** – umożliwiające łączenie w ramach jednej inwestycji mieszkaniowej korzyści wynikających z różnych instrumentów.

W ramach tak nakreślonych zasad inwestycje mieszkaniowe realizowane w ramach pakietu „Mieszkanie+” mogą być:

- 1) prowadzone na zasadach rynkowych;
- 2) realizowane z wykorzystaniem potencjału podmiotów publicznych;
- 3) prowadzone ze wsparciem z budżetu państwa.

Działania inwestycyjne będą wspierać rozwiązania ułatwiające pozyskiwanie finansowania inwestycji mieszkaniowych, obejmujące dostępne instrumenty finansowania mieszkalnictwa ze środków publicznych i prywatnych. Ponadto będą na nie wpływać efekty zmian w otoczeniu regulacyjnym, kreowanych zgodnie z wyznaczonymi w kontekście pakietu „Mieszkanie+” kierunkami realizacji polityki mieszkaniowej państwa oraz potrzebami wynikającymi z analizy sytuacji mieszkaniowej w Polsce.

W związku z powyższym w skład pakietu „Mieszkanie+” wchodzi cztery grupy działań.

1. Działania inwestycyjne:

- 1) program budowy dostępnych mieszkań na wynajem w ramach inwestycji prowadzonych z wykorzystaniem aktywów Banku Gospodarstwa Krajowego i Polskiego Funduszu Rozwoju;
- 2) działania w zakresie budowy mieszkań na wynajem prowadzone przez inne podmioty z dominującym udziałem Skarbu Państwa (np. budowa mieszkań na wynajem z wykorzystaniem technologii energooszczędnego budownictwa drewnianego przez spółkę Polskie Domy Drewniane);
- 3) zintegrowany program wsparcia społecznego budownictwa czynszowego, obejmujący:
 - a) program budowy mieszkań komunalnych, zaspokajających potrzeby mieszkaniowe osób najmniej zarabiających,
 - b) 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,
 - c) program wsparcia społecznego budownictwa czynszowego w segmencie mieszkań na wynajem i mieszkań spółdzielczych lokatorskich, zaspokajających potrzeby mieszkaniowe osób średnio zarabiających.

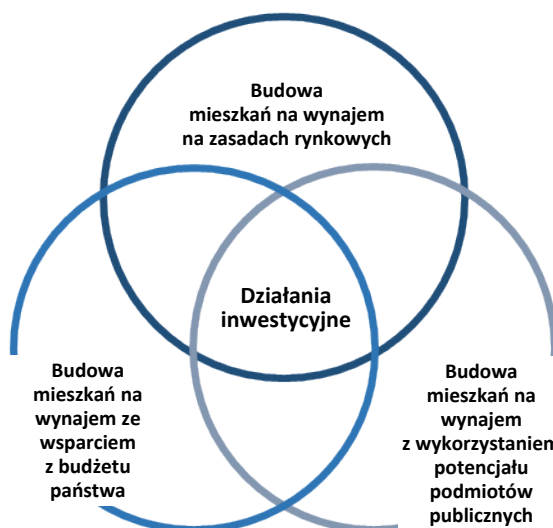
Rysunek 1. Działania inwestycyjne realizowane w ramach pakietu „Mieszkanie+”

Mieszkanie+ – działania inwestycyjne

Instrumenty wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych służących zwiększeniu liczby mieszkań na wynajem.

Budowa ze wsparciem z budżetu państwa

Zintegrowany program wsparcia społecznego budownictwa czynszowego.



Budowa na zasadach rynkowych

Program budowy dostępnych mieszkań na wynajem w ramach inwestycji prowadzonych z wykorzystaniem aktywów BGK i PFR.

Budowa z wykorzystaniem potencjału podmiotów publicznych

Działania w zakresie budowy mieszkań na wynajem prowadzone przez podmioty z dominującym udziałem Skarbu Państwa.

2. Działania finansowe:

- 1) 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;

- 2) zapewnienie odpowiednich środków budżetowych oraz środków Banku Gospodarstwa Krajowego na realizację działań w ramach zintegrowanego programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego;
- 3) wprowadzenie instrumentów finansowania innowacyjnych projektów mieszkaniowych, np. budownictwa drewnianego.

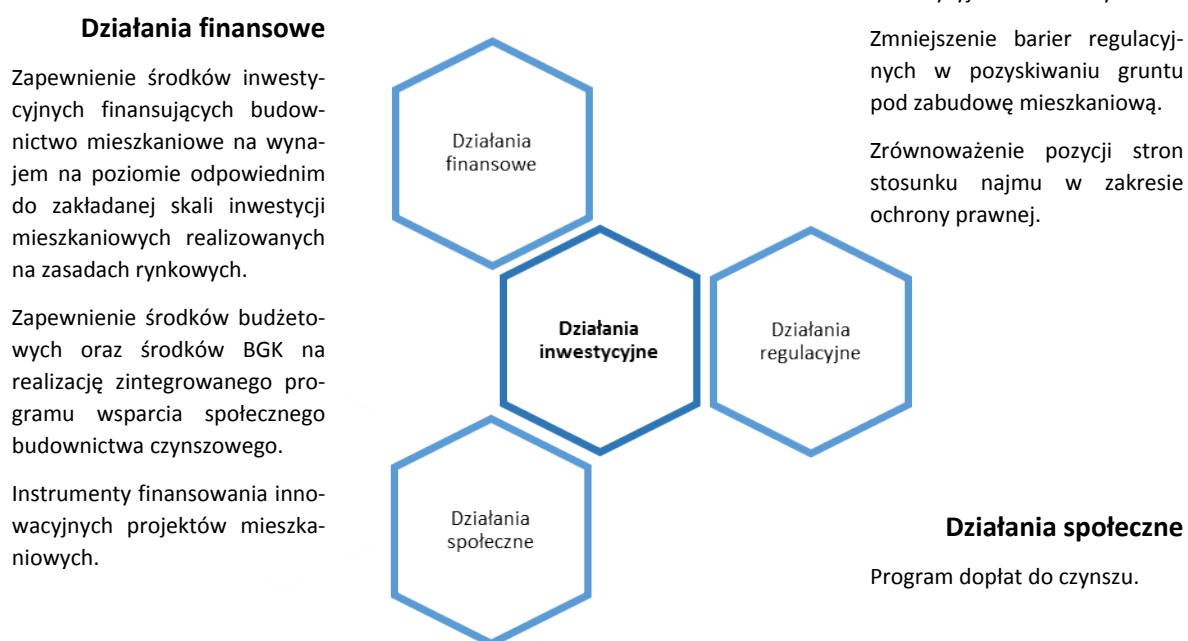
3. Działania regulacyjne:

- 1) usprawnienie procedur inwestycyjno-budowlanych w celu szybszej realizacji inwestycji mieszkaniowych na atrakcyjnych terenach miejskich;
- 2) zmniejszenie barier regulacyjnych w pozyskiwaniu gruntu pod zabudowę mieszkaniową;
- 3) zrównoważenie pozycji stron stosunku najmu w zakresie ochrony prawnej.

4. Działania społeczne:

program dopłat do czynszu dla najemców nowych mieszkań, obejmujący inwestycje mieszkaniowe podejmowane we współpracy z gminami.

Rysunek 2. Działania składające się na pakiet „Mieszkanie+”



Realizacja działań wpisujących się w pakiet „Mieszkanie+” umożliwi:

- zwiększenie liczby mieszkań na wynajem, zapewniające szerszy dostęp do mieszkań osobom mającym trudności z samodzielnym zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych oraz konkurencyjność stawek czynszu funkcjonujących na rynku najmu,

- wypracowanie efektywnych mechanizmów realizacji i finansowania inwestycji mieszkaniowych zwiększających podaż mieszkań na wynajem,
- aktywizację środowiska podmiotów inwestujących w rynek najmu oraz intensyfikację przedsięwzięć realizowanych we współpracy podmiotów publicznych i prywatnych,
- wzmocnienie zaangażowania małych miast i obszarów wiejskich w rozwój lokalnego budownictwa mieszkaniowego oraz przeciwdziałanie powstawaniu regionalnych obszarów wykluczenia i marginalizacji na rynku mieszkaniowym.

Omówione w dalszej części dokumentu instrumenty wchodzące w zakres pakietu „Mieszkanie+” i działania je usprawniające nie wyczerpują motywowanego celami przyjętymi w Narodowym Programie Mieszkaniowym w 2016 r. instrumentarium realizacji polityki mieszkaniowej państwa w perspektywie do 2030 r. Nadal aktualne pozostają określone w Programie działania regulacyjne i finansowe, dotyczące m. in. poprawy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego, zwiększenia efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym, wsparcia tworzenia infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu czy rozwoju budownictwa mieszkaniowego dla seniorów.

1.2. Działania inwestycyjne

1.2.1. Budowa dostępnych mieszkań na wynajem w ramach inwestycji prowadzonych z wykorzystaniem aktywów Banku Gospodarstwa Krajowego i Polskiego Funduszu Rozwoju (kontynuacja instrumentu 2. w ramach działania D Narodowego Programu Mieszkaniowego)

Idea: budowa dostępnych mieszkań na wynajem, w tym mieszkań z możliwością docelowego uzyskania prawa własności, na nieruchomościach oferowanych przez podmioty publiczne i prywatne, prowadzona na zasadach rynkowych.

Podmioty zaangażowane w realizację:

- Bank Gospodarstwa Krajowego, Polski Fundusz Rozwoju,
- podmioty oferujące nieruchomości pod zabudowę mieszkaniową (podmioty prywatne, jednostki samorządu terytorialnego, spółki Skarbu Państwa, Krajowy Zasób Nieruchomości).

Mechanizm finansowania: finansowanie na zasadach rynkowych, z wykorzystaniem aktywów Banku Gospodarstwa Krajowego i Polskiego Funduszu Rozwoju.

Grupa docelowa: gospodarstwa domowe posiadające zdolność czynszową (tj. dochody umożliwiające terminową zapłatę czynszu).

Zasady gospodarowania zasobem mieszkaniowym:

- powszechny (pod warunkiem posiadania przez osobę zainteresowaną najmem zdolności czynszowej) dostęp do mieszkań na wynajem (w tym mieszkań z możliwością docelowego uzyskania prawa własności), zakładający wykorzystanie formuły najmu instytucjonalnego,
- w przypadku liczby zainteresowanych najmem przewyższającej liczbę dostępnych mieszkań o kolejności zawierania umów najmu przesądzą lokalnie uwarunkowane preferencje

(zasady naboru ustalane we współpracy z gminami; w przypadku inwestycji wykorzystujących możliwości tworzone przez program dopłat do czynszu konieczność stosowania wybranych przez gminę kryteriów ustawowych).

Założenia:

- Działania w ramach programu są organizowane przez podmioty z grupy Polskiego Funduszu Rozwoju, z wykorzystaniem funduszy inwestycyjnych, które stanowią podstawowe źródło finansowania inwestycji mieszkaniowych. Inwestycje na każdym etapie są realizowane i finansowane na zasadach komercyjnych.
- W ramach inwestycji mieszkaniowych finansowanych z wykorzystaniem środków funduszy inwestycyjnych mogą powstawać mieszkania na wynajem, w tym mieszkania na wynajem z możliwością uzyskania przez najemcę prawa własności. Partnerem w inwestycji może być np. samorząd gminny, spółka gminna, spółka Skarbu Państwa, podmiot prywatny. Kluczowe jest dysponowanie odpowiednią nieruchomością gruntową z uregulowaną sytuacją prawną oraz dostępem do infrastruktury technicznej i społecznej.
- O najem mieszkania może ubiegać się każda zainteresowana osoba fizyczna. Ze względu na rynkowy charakter finansowania inwestycji mieszkaniowych gospodarstwo domowe najemcy powinno jednak posiadać zdolność czynszową.
- Najemcy mieszkań powstałych w ramach współpracy inwestora z gminą mogą korzystać z dopłat do czynszu (niezbędne jest spełnienie warunków przewidzianych w programie dopłat do czynszu). Nabór najemców jest wówczas przeprowadzany przez gminę na zasadach określonych w *ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania* (Dz. U. poz. 1540). Gmina dokonuje wyboru kryteriów pierwszeństwa w dostępie do mieszkań, które mogą przewidywać preferencje np. dla rodzin z dziećmi, osób niepełnosprawnych, osób migrujących w poszukiwaniu pracy itp.

1.2.2. Działania w zakresie budowy mieszkań na wynajem prowadzone przez inne podmioty z dominującym udziałem Skarbu Państwa (nowy instrument, wprowadzany niniejszą aktualizacją Narodowego Programu Mieszkaniowego, wynikający z ustaleń Rady Mieszkalnictwa)

Idea: wykorzystanie potencjału spółek z dominującym udziałem Skarbu Państwa i innych podmiotów o charakterze publicznym w realizacji inwestycji mieszkaniowych.

Podmioty zaangażowane w realizację:

- Polskie Domy Drewniane S.A.,
- spółki Skarbu Państwa,
- inne podmioty o charakterze publicznym dysponujące nieruchomościami gruntowymi.

Mechanizm finansowania: wykorzystanie możliwości wynikających z dostępnych funduszy inwestycyjnych grupy Polskiego Funduszu Rozwoju lub zaangażowanie środków własnych.

Założenia:

- Przeprowadzenie analizy potencjału podmiotów publicznych oraz spółek z dominującym udziałem Skarbu Państwa pod kątem posiadania nieruchomości gruntowych, które są możliwe do wykorzystania pod inwestycje mieszkaniowe w ramach pakietu „Mieszkanie+”.
- Powołanie Polskich Domów Drewnianych S.A. jako podmiotu realizującego inwestycje mieszkaniowe, przy jednoczesnym rozpowszechnianiu w budownictwie mieszkaniowym technologii opartych na wykorzystaniu drewna.
- Zainicjowanie współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi i spółkami Skarbu Państwa oraz podmiotami z grupy Polskiego Funduszu Rozwoju w celu zapewnienia finansowania i sprawnej realizacji budownictwa mieszkaniowego na wynajem.

1.2.3. Zintegrowany program wsparcia społecznego budownictwa czynszowego

1.2.3.1. Budowa mieszkań komunalnych, zaspokajających potrzeby mieszkaniowe osób najniżej zarabiających (kontynuacja instrumentu 2. w ramach działania E Narodowego Programu Mieszkaniowego)

Idea: bezzwrotne finansowe wsparcie na działania z zakresu rozwoju budownictwa komunalnego i wspomaganego.

Podstawa prawna: *ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2321).

Podmioty zaangażowane w realizację:

- podmiot operacyjnie odpowiedzialny za udzielanie bezzwrotnego wsparcia: Bank Gospodarstwa Krajowego,
- beneficjenci bezzwrotnego wsparcia: wskazane w ustawie jednostki samorządu terytorialnego, wskazane w ustawie spółki prawa handlowego, organizacje pożytku publicznego.

Mechanizm finansowania: bezzwrotne wsparcie udzielane ze środków budżetu państwa za pośrednictwem Funduszu Dopłat.

Grupa docelowa: gospodarstwa domowe uprawnione do najmu lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, osoby wymagające wsparcia w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych w postaci mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń.

Zasady gospodarowania zasobem mieszkaniowym:

- lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy gospodarowane na zasadach określonych w uchwale rady gminy,
- pozostałe lokale gospodarowane na zasadach im dedykowanych.

Założenia:

- W ramach programu wskazane w ustawie jednostki samorządu terytorialnego, spółki prawa handlowego oraz organizacje pożytku publicznego mogą korzystać z bezzwrotnego finansowego wsparcia z budżetu państwa przy realizacji określonych w ustawie przedsięwzięć. W przypadku gmin wsparcie może być udzielone m. in. w związku z tworzeniem mieszkań komunalnych lub udziałem finansowym gminy w przedsięwzięciu realizowanym przez towarzystwo budownictwa społecznego lub spółkę gminną w zakresie tworzenia lokali mieszkalnych wynajmowanych następnie gminie z prawem do podnajmowania osobom fizycznym.
- Wysokość wsparcia waha się, w zależności od rodzaju przedsięwzięcia, od 35% do 55% kosztów przedsięwzięcia.
- Przedsięwzięcia prowadzone z wykorzystaniem bezzwrotnego finansowego wsparcia powinny być, co do zasady, realizowane zgodnie ze standardami określonymi w *rozporządzeniu Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 4 marca 2019 r. w sprawie standardów dotyczących przestrzennego kształtowania budynku i jego otoczenia, technologii wykonania i wyposażenia technicznego budynku oraz lokalizacji przedsięwzięć realizowanych z wykorzystaniem finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat* (stanowiącym instrument 1. w ramach działania D Narodowego Programu Mieszkaniowego).

1.2.3.2. Wsparcie 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 (kontynuacja instrumentu 3. w ramach działania E Narodowego Programu Mieszkaniowego)

Idea: bezzwrotne finansowe wsparcie stanowiące dofinansowanie części kosztów udziału gmin w tworzeniu mieszkań na wynajem o ograniczonym ustawowo czynszu przez podmioty inne niż gmina.

Podstawa prawna: *ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń.*

Podmioty zaangażowane w realizację:

- podmiot operacyjnie odpowiedzialny za udzielanie bezzwrotnego wsparcia: Bank Gospodarstwa Krajowego,
- beneficjenci bezzwrotnego wsparcia: gminy, związki międzygminne.

Mechanizm finansowania: bezzwrotne wsparcie udzielane ze środków budżetu państwa za pośrednictwem Funduszu Dopłat.

Grupa docelowa: gospodarstwa domowe uzyskujące dochody zbyt niskie, by zaspokajać potrzeby mieszkaniowe na warunkach komercyjnych i w systemie najmu mieszkań oferowanych na zasadach rynkowych, w tym z możliwością docelowego uzyskania prawa własności, a zarazem zbyt wysokie, by ubiegać się o mieszkanie komunalne.

Zasady gospodarowania zasobem mieszkaniowym:

- mieszkania na wynajem są adresowane do osób o niższych dochodach, spełniających warunki wskazane w ustawie,
- czynsz w skali roku nie może przekroczyć 4% wartości odtworzeniowej lokalu.

Założenia:

- O bezzwrotne finansowe wsparcie mogą się ubiegać gminy i związki międzygminne z przeznaczeniem na dofinansowanie części kosztów udziału finansowego gminy lub związku w kosztach tworzenia mieszkań na wynajem przez inne podmioty, np. spółdzielnie mieszkaniowe, товариства будownицтва społecznego, deweloperów.
- Warunkiem udzielenia wsparcia jest zawarcie przez gminę lub związek międzygminny umowy z inwestorem innym niż gmina lub związek, określającej m. in. udział gminy lub związku w kosztach tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem oraz prawo gminy lub związku do wskazywania najemców tych lokali, spełniających warunki ustawowe.
- Bezzwrotne finansowe wsparcie nie może przekroczyć 20% kosztów przedsięwzięcia polegającego na tworzeniu mieszkań na wynajem przy udziale finansowym gminy lub związku międzygminnego.
- Przedsięwzięcia prowadzone z wykorzystaniem bezzwrotnego finansowego wsparcia powinny być realizowane zgodnie ze standardami określonymi w *rozporządzeniu Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 4 marca 2019 r. w sprawie standardów dotyczących przestrzennego kształtowania budynku i jego otoczenia, technologii wykonania i wyposażenia technicznego budynku oraz lokalizacji przedsięwzięć realizowanych z wykorzystaniem finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat* (stanowiącym instrument 1. w ramach działania D Narodowego Programu Mieszkaniowego).

1.2.3.3. Wsparcie społecznego budownictwa czynszowego w segmencie mieszkań na wynajem i mieszkań spółdzielczych lokatorskich, zaspokajających potrzeby mieszkaniowe osób średnio zarabiających (kontynuacja instrumentu 4. w ramach działania E Narodowego Programu Mieszkaniowego)

Idea: finansowanie zwrotne z preferencyjnym oprocentowaniem udzielane z przeznaczeniem na budowę społecznych mieszkań czynszowych adresowanych do gospodarstw domowych o umiarkowanych dochodach.

Podstawa prawna: *ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1020, z późn. zm.).

Podmioty zaangażowane w realizację:

- podmiot odpowiedzialny za udzielanie finansowania zwrotnego: Bank Gospodarstwa Krajowego,
- beneficjenci finansowania zwrotnego: товариства будownицтва społecznego, spółdzielnie mieszkaniowe, spółki gminne.

Mechanizm finansowania:

- finansowanie zwrotne w formie kredytu udzielane przez BGK ze środków własnych,
- dopłaty do oprocentowania (pokrywające różnicę między nominalnym i preferencyjnym oprocentowaniem) udzielane z budżetu państwa na poziomie 1,3 punktu procentowego powyżej preferencyjnej stopy procentowej będącej podstawą ustalenia wysokości odsetek spłacanych przez kredytobiorcę, równej stopie WIBOR trzymiesięczny.

Grupa docelowa: gospodarstwa domowe o umiarkowanych dochodach, spełniające warunki wskazane w ustawie.

Zasady gospodarowania zasobem mieszkaniowym:

- w ramach przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego objętego finansowaniem zwrotnym powstają lokale mieszkalne na wynajem lub lokale mieszkalne, do których ustanowione zostanie spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego,
- lokale mieszkalne nie mogą być wyodrębniane na własność,
- najem może być uzależniony od zwrotnej partycypacji najemcy w kosztach budowy lokalu mieszkalnego (pokrywającej do 30% tych kosztów),
- czynsz w skali roku nie może przekroczyć 5% wartości odtworzeniowej lokalu.

Założenia:

- W ramach programu towarzystwa budownictwa społecznego, spółdzielnie mieszkaniowe i spółki gminne mogą ubiegać się o preferencyjne finansowanie zwrotne w formie kredytu na realizację przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych polegających na budowie mieszkań na wynajem lub lokali mieszkalnych, do których ustanowione zostanie spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego.
- W przypadku gminnych towarzystw budownictwa społecznego i spółek gminnych podstawowym warunkiem uzyskania wsparcia jest zawarcie umowy z właściwą miejscowo gminą, określającej ogólne wymogi w zakresie realizacji inwestycji i gospodarowania powstałym zasobem mieszkaniowym, w szczególności przewidywane formy partycypacji finansowej gminy w kosztach realizacji przedsięwzięcia oraz planowaną liczbę mieszkań przeznaczonych dla wskazanych w ustawie grup najemców.
- Wysokość preferencyjnego finansowania zwrotnego nie może przekroczyć 80% kosztów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego.
- Finansowanie zwrotne udzielane jest przez BGK ze środków własnych (z dopłatą do preferencyjnego oprocentowania pokrywana ze środków zgromadzonych w Funduszu Dopłat) na okres do 30 lat.
- Istnieje możliwość wykorzystania środków funduszy inwestycyjnych na pokrycie partycypacji w kosztach budowy mieszkań.

1.3. Działania finansowe

1.3.1. 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 (działanie wynikające pośrednio z instrumentu 2. w ramach działania D Narodowego Programu Mieszkaniowego oraz opisane w Narodowym Programie Mieszkaniowym jako jedno z działań uzupełniających działania priorytetowe)

Idea:

- w zakresie aktualnych ram finansowania działań inwestycyjnych realizowanych na zasadach rynkowych: wzmocnienie kapitałowe publicznych funduszy inwestycyjnych funkcjonujących na rynku mieszkaniowym;
- systemowo: umożliwienie finansowania budownictwa mieszkaniowego na wynajem w oparciu o działalność firm inwestujących w najem nieruchomości.

Grupa docelowa: podmioty inwestujące na rynku najmu nieruchomości mieszkaniowych.

Założenia:

- Zapewnienie odpowiedniego do skali realizowanych inwestycji mieszkaniowych zasilenia finansowego funduszy inwestycyjnych stanowiących źródło finansowania inwestycji mieszkaniowych na wynajem (również z opcją dojścia do własności) realizowanych na zasadach rynkowych.
- W przypadku potencjalnych inwestorów rynku najmu innych niż podmioty działające w formule wyżej wspomnianych funduszy inwestycyjnych zwiększenie atrakcyjności podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w sektorze nieruchomości mieszkalnych na wynajem oraz zwiększenie zaangażowania instytucjonalnego i prywatnego kapitału krajowego w tym sektorze poprzez wprowadzenie do polskiego porządku prawnego statusu firmy inwestującej w najem nieruchomości (F.I.N.N.). Podmiot taki będzie działał jako spółka akcyjna, której głównym przedmiotem działalności będzie wynajmowanie nieruchomości mieszkalnych, na wzór znanych w obcych systemach prawnych tzw. spółek typu REIT.
- Rozwiązanie systemowe umożliwi gospodarstwom domowym inwestowanie na rynku mieszkaniowym, nawet w przypadku posiadania stosunkowo niewielkich środków. Z uwagi na bariery ekonomiczne podmioty te są obecnie w praktyce pozbawione możliwości lokowania części oszczędności na rynku nieruchomości poprzez fundusz inwestycyjny lub bezpośredni zakup nieruchomości. Rozwiązanie to może przyczynić się również do zwiększenia udziału inwestorów instytucjonalnych w krajowym rynku mieszkań na wynajem.

1.3.2. Zapewnienie odpowiednich środków budżetowych oraz środków Banku Gospodarstwa Krajowego na realizację działań w ramach zintegrowanego programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego (kontynuacja działania E Narodowego Programu Mieszkaniowego)

1.3.2.1. Zapewnienie w ramach środków budżetowych odpowiedniego zasilenia Funduszu Dopłat na realizację programu budowy mieszkań komunalnych, zaspokajających potrzeby osób najniżej zarabiających, oraz programu 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

W poniższej tabeli przedstawiono maksymalne limity wydatków budżetu państwa, do wysokości których, zgodnie z ustawą, może zostać zasilony Fundusz Dopłat z przeznaczeniem na realizację programów opartych na bezzwrotnym finansowaniu ze środków budżetu państwa części kosztów inwestycji.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Razem 2019-2025
Limit wydatków budżetowych (mln zł)	500	500	1000	1000	1000	1000	1000	6 000

1.3.2.2. Zapewnienie odpowiedniego zakresu finansowania zwrotnego oraz dopłat do odsetek w ramach programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego w segmencie mieszkań na wynajem i mieszkań spółdzielczych lokatorskich, zaspokajających potrzeby mieszkaniowe osób średnio zarabiających

W poniższej tabeli przedstawiono maksymalne limity wydatków budżetu państwa, do wysokości których, zgodnie z ustawą, może zostać zasilony Fundusz Dopłat z przeznaczeniem na realizację programu.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Razem 2019-2025
Wartość finansowania BGK (mln zł)	1 445*	450	450	450	450	450	450	4 145
Limit wydatków budżetowych (mln zł)	16,9	346,2	73,2	73,2	73,2	73,2	73,2	729,1

* Zgodnie z § 6 ust. 1a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania (Dz. U. poz. 1720, z późn. zm.) środki przeznaczone na finansowanie zwrotne niewykorzystane w danej edycji powiększają limit dostępnych środków w kolejnej edycji. Kwota 1 445 mln zł to limit środków przeznaczonych na finansowanie zwrotne w 2019 r., uwzględniający środki niewykorzystane w poprzednich latach.

1.3.3. Wprowadzenie instrumentów finansowania innowacyjnych projektów mieszkaniowych, np. budownictwa drewnianego (nowy instrument, wprowadzany niniejszą aktualizacją Narodowego Programu Mieszkaniowego, wynikający z ustaleń Rady Mieszkalnictwa)

Idea: utworzenie Polskich Domów Drewnianych Spółki Akcyjnej (PDD S.A.), służącej wspieraniu budownictwa mieszkaniowego przy wykorzystaniu technologii energooszczędnego budownictwa drewnianego.

Podstawa prawna: ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. poz. 1648).

Podmioty zaangażowane w realizację: założyciele spółki: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Bank Ochrony Środowiska S.A.

Mechanizm finansowania:

- kapitał zakładowy PDD S.A. wyniesie co najmniej 50 000 000 zł;
- poza początkowym okresem działalności spółki koszty jej funkcjonowania będą pokrywane przychodami z prowadzonej działalności, w szczególności przychodami z gospodarowania nieruchomościami zabudowanymi budynkami mieszkalnymi;
- PDD S.A. będzie mogła pozyskiwać kapitał również poprzez:
 - emisję obligacji,
 - ofertę publiczną akcji i wejście na giełdę papierów wartościowych (z zastrzeżeniem, że łączny udział NFOŚiGW oraz BOŚ S.A. w kapitale zakładowym spółki oraz w sumie głosów przypadających na wszystkie akcje spółki musi zawsze wynosić powyżej 50%),
 - zaciąganie kredytów;
- zgodnie z założeniami grunty niezbędne do realizacji inwestycji mieszkaniowych PDD S.A. pozyska od gmin zainteresowanych budownictwem drewnianym lub z rynku nieruchomości.

Grupa docelowa: gospodarstwa domowe o niskich lub umiarkowanych dochodach (w zależności od wybranego modelu działania w ramach współpracy z gminami).

Zasady gospodarowania zasobem mieszkaniowym: mieszkania na wynajem, zarówno w budownictwie wielorodzinnym jak i jednorodzinym.

Założenia:

- Realizacja z wykorzystaniem technologii drewnianych inwestycji mieszkaniowych wpisujących się w założenia pakietu „Mieszkanie+”.
- Możliwość współpracy z samorządami gminnymi i korzystania z istniejących instrumentów wsparcia, w tym programu dopłat do czynszu.

1.4. Działania regulacyjne

1.4.1. Usprawnienie procedur inwestycyjno-budowlanych w celu szybszej realizacji inwestycji mieszkaniowych na atrakcyjnych terenach miejskich (działanie wynikające pośrednio z działania A Narodowego Programu Mieszkaniowego)

Idea: wprowadzenie rozwiązań upraszczających i usprawniających procedury administracyjne związane z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących w zamian za spełnienie określonych standardów urbanistycznych.

Podstawa prawna: *ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.*

Podmioty zaangażowane w realizację:

- jednostki samorządu terytorialnego,
- organy administracji budowlanej,
- podmioty budujące mieszkania w celu ich sprzedaży lub wynajmu.

Założenia:

- Stworzenie nowej alternatywnej ścieżki realizacji inwestycji mieszkaniowych obejmujących budynki wielorodzinne o liczbie mieszkań powyżej 25 lub zespoły domów jednorodzinnych (tj. grupy powyżej 10 domów jednorodzinnych) poprzez wprowadzenie możliwości lokalizowania inwestycji na podstawie uchwały rady gminy o ustaleniu lokalizacji inwestycji wydawanej w ramach uproszczonego i przyspieszonego trybu.
- Redukcja barier administracyjnoprawnych ograniczających rozwój budownictwa mieszkaniowego poprzez usprawnienie procedur realizacji inwestycji mieszkaniowych, przy jednoczesnym zapewnieniu zgodności realizowanych inwestycji ze standardami urbanistycznymi.
- Zwiększenie dostępności terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane, a także terenów kolejowych i portowych bez konieczności zmiany dokumentów planistycznych (zwiększenie podaży gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe).

1.4.2. Zmniejszenie barier regulacyjnych w pozyskiwaniu gruntu pod zabudowę mieszkaniową (działanie zbieżne z instrumentem 1. w ramach działania D Narodowego Programu Mieszkaniowego)

Idea: zwiększenie podaży nieruchomości, w tym gruntów Skarbu Państwa, pod budownictwo mieszkaniowe na obszarach o największym zapotrzebowaniu na mieszkania.

Podstawa prawna:

- *ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących,*

- nowelizacja *ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości*,
- nowelizacja *ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*.

Podmioty zaangażowane w realizację:

- Krajowy Zasób Nieruchomości,
- inne podmioty dysponujące nieruchomościami gruntowymi Skarbu Państwa, w tym Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa,
- spółki Skarbu Państwa dysponujące nieruchomościami gruntowymi z potencjałem do zabudowy mieszkaniowej.

Założenia:

- Zwiększenie podaży gruntów poprzez wyłączenie stosowania przepisów *ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1405, z późn. zm.) oraz *ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161) w stosunku do nieruchomości rolnych położonych w granicach administracyjnych miast w przypadku realizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej w rozumieniu *ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących*.
- Zmiana przepisów regulujących funkcjonowanie Krajowego Zasobu Nieruchomości w celu umożliwienia pełnego wykorzystania potencjału nieruchomości Skarbu Państwa oraz spółek Skarbu Państwa do realizacji budownictwa mieszkaniowego na wynajem (w tym z możliwością docelowego uzyskania prawa własności mieszkania), a także ograniczenia ryzyk inwestycyjnych, obejmująca w szczególności:
 - zwiększenie możliwości dysponowania przez KZN nieruchomościami na cele realizacji budownictwa czynszowego (w tym dopuszczenie możliwości tworzenia przez KZN spółek celowych z podmiotami innymi niż jednostki samorządu terytorialnego, np. z publicznymi funduszami inwestycyjnymi) jako rozwiązanie komplementarne z działaniami inwestycyjnymi prowadzonymi na zasadach rynkowych,
 - umożliwienie KZN pozyskiwania nieruchomości od spółek Skarbu Państwa (rozumianych jako spółki kapitałowe, których wszystkie udziały albo akcje należą do Skarbu Państwa albo spółki kapitałowej, której wszystkie udziały albo akcje należą do Skarbu Państwa) przy jednoczesnym zabezpieczeniu interesów majątkowych tych spółek,
 - usprawnienie procesu przekazywania do Zasobu nieruchomości odpowiednich do wykorzystania pod zabudowę mieszkaniową.

1.4.3. Zrównoważenie pozycji stron stosunku najmu w zakresie ochrony prawnej (nowe działanie, wprowadzane niniejszą aktualizacją Narodowego Programu Mieszkaniowego, wynikające z ustaleń Rady Mieszkalnictwa)

Idea: zrównoważenie pozycji wynajmującego i najemcy na rynku mieszkań na wynajem w zakresie ochrony prawnej.

Podstawa prawna: *ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących w części dotyczącej zmian w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.*

Założenia:

- Wprowadzenie zmian dotyczących relacji wynajmujący-najemca służących zapewnieniu równowagi stron stosunku najmu oraz zmniejszeniu ryzyka inwestorskiego wynikającego z niewywiązywania się przez lokatorów ze zobowiązań czynszowych.
- Umożliwienie zawierania umów najmu instytucjonalnego z dojściem do własności. Do umowy tej załączane będzie oświadczenie najemcy w formie aktu notarialnego, w którym najemca poddał się egzekucji i zobowiązał się do opróżnienia lokalu oraz przyjął do wiadomości, że w razie konieczności wykonania powyższego zobowiązania prawo do lokalu socjalnego ani pomieszczenia tymczasowego nie przysługuje.
- Zobowiązanie najemcy, który zawarł umowę najmu instytucjonalnego z dojściem do własności, do zapłaty: czynszu najmu, opłat niezależnych od właściciela, innych opłat, jeżeli są określone w umowie, ceny lokalu mieszkalnego płatnej w comiesięcznych ratach w sposób określony w umowie.
- Ustawowe zagwarantowanie przeniesienia prawa własności lokalu mieszkalnego wraz z prawami niezbędnymi do korzystania z tego lokalu przez właściciela na najemcę. Lokal taki musi być wolny od hipotek i roszczeń ujawnionych w księdze wieczystej.
- Ujawnienie w księdze wieczystej prowadzonej dla tego lokalu roszczenia najemcy o przeniesienie prawa własności lokalu mieszkalnego oraz praw niezbędnych do korzystania z tego lokalu. Ustanowienie przez właściciela w umowie hipoteki zabezpieczającej wierzytelność najemcy o zwrot zapłaconej ceny sprzedaży na wypadek niewykonania tej umowy.

1.5. Działania społeczne

Program dopłat do czynszu dla najemców nowych mieszkań, obejmujący inwestycje mieszkaniowe podejmowane we współpracy z gminami (powiązanie z działaniem G Narodowego Programu Mieszkaniowego)

Idea: bezzwrotne finansowe wsparcie w postaci dopłat do czynszu najmu nowego mieszkania lub mieszkania w budynku mieszkalnym znajdującym się na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, objętym remontem lub przebudową.

Podstawa prawna: *ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania.*

Podmioty zaangażowane w realizację:

- podmiot operacyjnie odpowiedzialny za udzielanie bezzwrotnego wsparcia: Bank Gospodarstwa Krajowego,
- podmioty współpracujące przy realizacji programu: inwestorzy (podmioty realizujące inwestycje mieszkaniowe i wynajmujące mieszkania) oraz gminy (podmioty współpracujące z inwestorami, przyznające dopłaty do czynszu i pośredniczące w ich wypłacie),
- beneficjenci wsparcia: najemcy nowych mieszkań objętych inwestycjami mieszkaniowymi realizowanymi, co do zasady, w ramach współpracy inwestorów z gminami.

Mechanizm finansowania:

- inwestycje mieszkaniowe realizowane ze środków pozyskanych przez inwestorów,
- dopłaty do czynszu udzielane ze środków budżetu państwa za pośrednictwem Funduszu Dopłat ulokowanego w Banku Gospodarstwa Krajowego,
- w okresie 2019-2028 budżet państwa zapewni finansowanie programu maksymalnie do kwoty 16 mld zł.

Grupa docelowa: gospodarstwa domowe o dochodach niewystarczających do zakupu mieszkania czy opłacania czynszu rynkowego bez potrzeby nadmiernego ograniczania innych koniecznych wydatków gospodarstwa, posiadające zdolność czynszową.

Założenia:

- Dopłaty do czynszu to adresowane do osób fizycznych wsparcie finansowane z budżetu państwa, które umożliwia obniżenie czynszu za najem mieszkania płaconego bezpośrednio przez najemcę. Pomoc finansowa jest udzielana najemcom nowych mieszkań objętych, co do zasady, współpracą inwestorów z gminami.
- Warunkiem otrzymania wsparcia jest faktyczne zamieszkiwanie w lokalu oraz spełnienie innych wymogów ustawowych. Dotyczą one m. in. miesięcznej wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego oraz posiadanych przez nich nieruchomości mieszkaniowych.
- Najemca zainteresowany otrzymywaniem wsparcia powinien złożyć wniosek o dopłaty w urzędzie gminy, na terenie której znajduje się mieszkanie. Wzory dokumentów wymaganych

przy ubieganiu się o wsparcie określa *rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie wzoru wniosku o dopłaty do czynszu oraz wzorów oświadczeń i zobowiązania dołączanych do wniosku o dopłaty do czynszu* (Dz. U. poz. 2521).

- Dopłaty są przyznawane w drodze decyzji wydawanej w terminie miesiąca od daty złożenia wniosku. Przysługują maksymalnie na 15 lat, jednak co roku weryfikowane jest spełnianie przez gospodarstwo domowe beneficjenta dopłat kryterium dochodowego warunkującego ich otrzymywanie.
- Miesięczna wysokość dopłaty do czynszu jest ustalana na podstawie przeciętnych kosztów budowy mieszkań na terenie danej gminy oraz tzw. powierzchni normatywnej mieszkania, uzależnionej od liczby członków gospodarstwa domowego.

2. REFORMA PROCESU INWESTYCYJNO-BUDOWLANEGO ORAZ SYSTEMU PLANOWANIA I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Reforma procesu inwestycyjno-budowlanego oraz systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, ujęta w Narodowym Programie Mieszkaniowym **w ramy działania A**, zakładała opracowanie kompleksowego, spójnego i przejrzystego systemu prawnego, regulującego całość materii dotyczącej wymienionych obszarów w drodze *Kodeksu urbanistyczno-budowlanego*. Podjęte w tym przedmiocie prace legislacyjne unaocznily jednak wiele ryzyk związanych z wdrożeniem w krótkim czasie tak szerokich modyfikacji, uzasadniając zmianę podejścia do przeprowadzenia reformy.

10 maja 2018 r. Minister Inwestycji i Rozwoju powołał specjalny Zespół doradczy do przygotowania założeń reformy procesu inwestycyjno-budowlanego oraz systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, przy uwzględnieniu założeń wypracowanych w ramach prac legislacyjnych nad projektem *Kodeksu urbanistyczno-budowlanego* oraz wniosków płynących z przeprowadzonych uzgodnień. Efektem prac Zespołu było opracowanie rekomendacji dotyczących zmian legislacyjnych, które objęły w szczególności *ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, z późn. zm.) oraz *ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, z późn. zm.).

Zgodnie z wnioskami płynącymi ze wcześniejszych prac nad reformą procesu inwestycyjno-budowlanego oraz systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego zasadne jest wdrażanie wspomnianej reformy w oparciu o mniejsze moduły tematyczne przy uwzględnieniu postulatów wypracowanych w ramach dialogu ze środowiskami naukowymi, zawodowymi i samorządowymi. Celem zmian w zakresie prawa budowlanego powinno być uproszczenie, przyspieszenie oraz zmniejszenie represyjności w ramach procesu inwestycyjno-budowlanego, a także zapewnienie większej stabilności podejmowanych w nim rozstrzygnięć. Zmiany powinny zatem zakładać w szczególności uproszczenie zbyt rygorystycznych procedur oraz usunięcie nieprzystających do uwarunkowań sytuacji rynkowej obowiązków po stronie inwestora. Reforma systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego powinna mieć natomiast na celu zapewnienie zrównoważonego rozwoju kraju przy zachowaniu ładu przestrzennego i uwzględnieniu interesu publicznego, a także

uproszczenie procesu inwestycyjnego i zwiększenie skuteczności planowania przestrzennego. Umożliwi to zapobieganie chaotycznej suburbanizacji i dewastacji przestrzeni oraz przywrócenie racjonalności procesów gospodarowania przestrzenią, przy jednoczesnym zapewnieniu podstaw dla sprawnej realizacji procesów inwestycyjno-budowlanych i stabilności warunków inwestowania. W konsekwencji przyczyni się również do racjonalizacji wydatków publicznych na rozwój i późniejszą eksploatację infrastruktury.

3. ISTNIEJĄCY ZASÓB MIESZKANIOWY: ZACHOWANIE MIESZKAŃ W DOBRYM STANIE TECHNICZNYM, FUNKCJONALNYM I UŻYTKOWYM

Kładąc nacisk na działania związane z tworzeniem nowego zasobu mieszkań na wynajem, Narodowy Program Mieszkaniowy będzie obejmował również instrumenty wspierające poprawę stanu technicznego istniejących zasobów mieszkaniowych, a tym samym warunki zamieszkiwania. Kontynuowane będą instrumenty wsparcia opisane w NPM jako działanie H dotyczące:

- realizacji ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów działań zmierzających do poprawy efektywności energetycznej budynków wielorodzinnych, w tym wybudowanych w technologii wielopłytowej,
- wykorzystania środków Unii Europejskiej do wsparcia inwestycji prowadzących do zmniejszenia zapotrzebowania na energię w sektorze mieszkaniowym, dystrybuowanych w ramach regionalnych programów operacyjnych oraz Programu Operacyjnego *Infrastruktura i Środowisko*,
- tworzenia infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu, w tym tworzenia i modernizacji sieci kanalizacyjnych i wodociągowych, modernizacji i przebudowy sieci ciepłowniczych, budowy dróg lokalnych, budowy sieci zapewniających szerokopasmowy dostęp do Internetu.

Powyższe działania zostaną uzupełnione o nowe instrumenty finansowe, nieujęte w Narodowym Programie Mieszkaniowym. Instrumenty te, traktując jako priorytet walkę ze smogiem i likwidację źródeł tzw. niskiej emisji, przyczynią się jednocześnie do poprawy stanu technicznego zasobu budynków jednorodzinnych. Nowe działania będą realizowane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii we współpracy z samorządami gminnymi. Będą one obejmować wsparcie kompleksowych inwestycji termomodernizacyjnych polegających zarówno na ociepleniu budynku, ociepleniu stropów i dachu, wymianie okien i drzwi, jak i zmianie lub modernizacji źródeł ciepła na efektywne energetycznie. Gospodarstwa domowe o niskich dochodach będą mogły liczyć na pełne lub znaczne pokrycie kosztów tak rozumianej głębokiej termomodernizacji. W przypadku zamożniejszych gospodarstw domowych oferowana będzie ulga podatkowa w podatku dochodowym od osób fizycznych, która będzie stosowana w przypadku realizacji inwestycji termomodernizacyjnych.

Działaniom przyczyniającym się do poprawy stanu technicznego istniejących zasobów mieszkaniowych będą towarzyszyły rozwiązania służące poprawie warunków zamieszkiwania osób o szczególnych potrzebach. Obejmą one m. in. zapewnienie dostępności budynków mieszkalnych dla osób starszych

i niepełnosprawnych (m. in. montaż wind, budowę podjazdów). W ramach wdrażania programu „Dostępność+” w przypadku nowotworzonych budynków mieszkalnych będą stosowane rozwiązania projektowe zapewniające uniwersalność warunków technicznych i łatwość adaptowania do zmieniających się potrzeb użytkowników. W kontekście istniejącego zasobu mieszkaniowego podejmowane będą działania zwiększające dostępność budynków i poszczególnych pomieszczeń, w tym likwidujące bariery architektoniczne, m. in. poprzez budowę pochylni, poręczy i uchwytów lub montaż lekko otwierających się drzwi. Potencjalnym źródłem finansowania tego typu przedsięwzięć mogą być środki Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych.

Dalszy rozwój tej grupy instrumentów powinien również w coraz większym stopniu obejmować korelację pomiędzy realizacją celów związanych z efektywnością energetyczną, walką ze zjawiskiem smogu i promowaniem odnawialnych źródeł energii, z ograniczaniem ubóstwa energetycznego lub – szerzej – z poprawą standardu zamieszkiwania osób o szczególnie trudnej sytuacji dochodowej. Po zmianach legislacyjnych określających nowe zasady gospodarowania zasobami mieszkaniowymi gmin, przedmiotem szczególnej uwagi powinna być poprawa stanu technicznego tego zasobu, który wymaga poważnych nakładów inwestycyjnych, a w którym zamieszkuje najuboższa część społeczeństwa.

IV. FINANSOWANIE

Ramy finansowania priorytetowych działań i instrumentów Narodowego Programu Mieszkaniowego zostały określone w dokumencie przyjętym przez Radę Ministrów w 2016 r. Niniejsza aktualizacja jedynie porządkuje i uzupełnia wspomniane działania i instrumenty, koncentrując się na zestawie rozwiązań wchodzących w zakres pakietu „Mieszkanie+”. Objęte tym pakietem rozwiązania generujące wydatki budżetowe zostały wdrożone na podstawie odrębnych aktów normatywnych. Z aktów tych wynikają przyjęte przez Radę Ministrów i zaakceptowane przez Parlament skutki finansowe poszczególnych działań.

Wchodzące w zakres pakietu „Mieszkanie+” rozwiązania generujące wydatki budżetowe obejmują:

- program wsparcia społecznego budownictwa czynszowego w segmencie mieszkań na wynajem i mieszkań spółdzielczych lokatorskich: 729,1 mln zł w latach 2019-2025,
- program budowy mieszkań komunalnych oraz program wsparcia gmin współpracujących z innymi podmiotami przy budowie mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu: 6 000 mln zł w latach 2019-2025,
- program dopłat do czynszu: 16 000 mln zł w latach 2019-2028.

Przedstawione wyżej wartości stanowią maksymalny limit wydatków budżetu państwa na wskazane cele. Ich ostateczna wartość będzie uzależniona od popytu zgłaszanego przez potencjalnych beneficjentów wsparcia.

W pozostałym zakresie aktualizacja określa jedynie kierunki kształtowania otoczenia prawnego sprzyjającego realizacji celów Narodowego Programu Mieszkaniowego, które będą stanowić podstawę do projektowania konkretnych działań i instrumentów w przyszłości np. w drodze zmian w obowiązujących programach i aktach normatywnych, nowych regulacji bądź z wykorzystaniem programów operacyjnych finansowanych ze środków europejskich (w szczególności w ramach perspektywy finansowej rozpoczynającej się w 2021 r.).

V. ZAKOŃCZENIE

Przedmiotowa **aktualizacja Narodowego Programu Mieszkaniowego uzupełnia, rozwija i porządkuje priorytetowe działania i instrumenty programu przyjętego przez Radę Ministrów w 2016 r.** Poza rezygnacją z pierwotnie zakładanego systemu wsparcia oszczędzających na cele mieszkaniowe w ramach dedykowanych im rachunków oszczędnościowych i wprowadzeniem w to miejsce programu dopłat do czynszu strategiczne cele i środki dotyczące rozwiązania problemów mieszkaniowych, określone w NPM, pozostają nadal aktualne. Wprowadzone w odniesieniu do pozostałych instrumentów realizacji Programu modyfikacje również nie zmieniają istoty przyjętych rozwiązań, stanowią jedynie ich rozwinięcie w ramach priorytetowych działań, które określił Narodowy Program Mieszkaniowy.

Poza zapewnieniem ram instytucjonalnych, które będą gwarantowały priorytetowe rozpatrywanie zagadnień mieszkaniowych w pracach rządu, jednym z założeń przyświecających aktualizacji NPM jest przekonanie, że **dokument przyjęty przez Radę Ministrów stanowić powinien – również dla kolejnych rządów – przede wszystkim odniesienie strategiczne.** Innymi słowy, nie powinien być on zredukowany do zamkniętego katalogu „działań do podjęcia” w horyzoncie czasu niewspółmiernym do okresu realizacji podjętego inwestycyjnie wyzwania mieszkaniowego, naturalnie rozciągniętego na lata.

Uaktualniony pakiet działań i instrumentów NPM jest tym samym otwarty na uzupełnienia lub modyfikacje wynikające ze zmieniających się uwarunkowań (kluczowa rola pełniona przez Radę Mieszkalnictwa), jak również wnioski wynikające z szerokiej, stałej debaty o sprawach mieszkaniowych.

W związku z utworzeniem w 2018 r. Rady Mieszkalnictwa **modyfikacji ulegają podstawowe zasady oceny stanu realizacji NPM,** w szczególności:

- realizację Programu koordynuje bezpośrednio Prezes Rady Ministrów we współpracy z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa;
- roczna informacja dla Rady Ministrów o realizacji Programu, sporządzana, zgodnie z NPM, do dnia 31 marca każdego roku, przekazywana będzie Radzie Mieszkalnictwa w celu oceny w zakresie zgodności realizacji Programu z przyjętymi celami Programu oraz obowiązującymi strategiami rozwoju.

Stalą formułę realizacji NPM stanowią okresowe informacje przygotowywane przez ministra odpowiedzialnego w ramach prac rządu za sprawy mieszkaniowe. Jest uzasadnione, aby konkluzje formułowane w ramach rocznych informacji były uzupełniane o wnioski płynące z bieżącej analizy otoczenia rynkowego oraz postulatów i rekomendacji strony społeczno-ekspertckiej, napływających stale do organów administracji odpowiedzialnych za realizację Programu. Wnioski te powinny dawać możliwość określania nowych działań w horyzoncie typowym dla planów operacyjnych i średniookresowych – aktualizacja okresowych diagnoz powinna zapewniać m. in. możliwość wdrażania nowych rozwiązań przez kolejne rządy z uwzględnieniem kadencyjności parlamentu.