

412

UCHWAŁA SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 6 lipca 1995 r.

w sprawie polityki mieszkaniowej Państwa w okresie transformacji społeczno-gospodarczej.**I. Aktualny stan mieszkalnictwa**

Trudna sytuacja mieszkaniowa w Polsce wynika:

- z niewystarczającej liczby mieszkań; dysponujemy mniej niż 300 mieszkaniami na 1 000 mieszkańców zamiast co najmniej 350,
- ze złego stanu technicznego zasobów mieszkaniowych; w ostatnich latach roczna stopa remontowa spadła do 0,5% rzeczywistej wartości zasobów,
- z niskiego standardu znacznej części mieszkań, zwłaszcza w starych zasobach, i z małej skali ich modernizacji.

Kryzys ten w przeszłości spowodowały głównie:

- centralistyczno-administracyjny model zaspokajania potrzeb mieszkaniowych,
- niedostateczny udział ludności w pokrywaniu kosztów budowy i eksploatacji mieszkań,
- niedocenywanie znaczenia własności prywatnej dla racjonalnej gospodarki mieszkaniowej,
- nieracjonalny i niesprawiedliwy podział środków budżetowych na mieszkalnictwo, których większość przeznaczana była na dopłaty do użytkownika części mieszkań kosztem użytkowników mieszkań nie otrzymujących pomocy od państwa oraz na pomoc w spłacie kredytów mieszkaniowych, a w nikłym tylko stopniu na pomoc w budowie nowych mieszkań.

W okresie pięciu lat transformacji nie nastąpiły istotne zmiany, a nawet, wobec braku odpowiedniej polityki państwa, kryzys mieszkaniowy pogłębił się do rozmiarów klęski.

Konieczne są szybkie i konsekwentne zmiany w podejściu do problemu mieszkaniowego. Nieodzowne jest ukształtowanie polityki mieszkaniowej zgodnej z koncepcją społecznej gospodarki rynkowej, wyraźnie określającej odpowiedzialność państwa i samorządów terytorialnych za tworzenie warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych.

II. Cele i zasady polityki mieszkaniowej

Głównym celem polityki mieszkaniowej w obecnej sytuacji gospodarczej jest przeciwdziałanie pogarszaniu się warunków mieszkaniowych rodzin.

Za strategiczny cel polityki mieszkaniowej Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uznaje zlikwidowanie narastającego przez dziesięciolecia deficytu mieszkań o współczesnym standardzie. Realizacja tego celu jest możliwa w okresie 10—15 lat.

W tym celu konieczne jest stopniowe coroczne zwiększanie liczby oddawanych do eksploatacji nowo wybudowanych mieszkań — do poziomu co najmniej 150 tysięcy mieszkań w roku 1999 i co najmniej 300 tysięcy mieszkań w roku 2005. Już w roku 1995 powinny zostać wprowadzone w życie odpowiednie mecha-

ny i instrumenty pobudzające efektywny popyt na mieszkania i intensyfikujące budownictwo mieszkaniowe, a rok 1996 powinien być rokiem przelomowym w budownictwie mieszkaniowym, a także w remontach i modernizacji starych zasobów.

Interwencjonizm państwowy powinien być przede wszystkim nastawiony na tworzenie warunków umożliwiających pozyskanie pierwszego mieszkania przez już istniejące i nowo zakładane rodziny.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej stoi na stanowisku, iż należy także tworzyć warunki dla zamiany mieszkań, pozwalające dostosowywać standard mieszkań do indywidualnych preferencji i możliwości finansowych rodzin.

Odpowiedzialność za gospodarkę istniejącymi zasobami mieszkaniowymi powinna spoczywać na ich właścicielach. Opłaty za mieszkanie powinny docelowo pokrywać koszty bieżącego utrzymania i zapewniać odpisy na remonty. Czynsze regulowane powinny więc stopniowo wzrastać do poziomu zapewniającego samofinansowanie gospodarki mieszkaniowej, a jednocześnie rodziny, nie mogące podjąć tym wydatkom, powinny otrzymywać dodatki mieszkaniowe uwzględniające wielkość mieszkania i wysokość dochodów gospodarstwa domowego.

W razie podejmowania kompleksowych modernizacji i remontów, właściciele budynków mieszkalnych powinni być wspomagani przez gminy, zwłaszcza w zakresie finansowania infrastruktury technicznej. Ponadto podejmujący kompleksową modernizację starych zasobów powinni liczyć w przyszłości na kredyty z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. W działaniach modernizacyjnych starych zasobów mieszkaniowych i budowie nowych mieszkań należy uwzględnić potrzeby osób niepełnosprawnych oraz wymagania ekologiczne i oszczędność energii.

Władze lokalne (samorząd terytorialny) zobowiązane są do opracowania lokalnej strategii mieszkaniowej właściwej dla określonych warunków miejscowych, w tym do działań na rzecz ograniczania kosztów inwestycji i racjonalizacji wydatków na utrzymanie zasobów. Opracowanie lokalnych strategii powinno być poprzedzone analizą stanu zasobów mieszkaniowych na wsi.

III. Drogi do mieszkania

Należy preferować budowę mieszkań na wynajem, realizowanych przez towarzystwa budownictwa społecznego i spółdzielnie mieszkaniowe. Mieszkania te będą miały umiarkowany standard, a poziom czynszów umożliwi ich dostępność dla średnio zarabiających, którzy dysponują jednak zgromadzonymi już środkami na kaucję lub wkład mieszkaniowy. Budowa mieszkań na wynajem może skutecznie zaabsorbować środki z wszystkich głównych źródeł, tj. oszczędności ludności, zakumulowane środki spółdzielni mieszkaniowych i innych organizacji publicznych, środki gmin

oraz również — budżetu państwa. Preferowanie (poprzez środki publiczne) tej formy budownictwa mieszkaniowego zależeć będzie od lokalnej sytuacji mieszkaniowej, demograficznej i na rynku pracy. W większości miast największa presja nie zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych jest ze strony młodych rodzin, które od dawna starają się o pierwsze samodzielne mieszkanie. Pod koniec obecnej dekady — jak przewidują demografowie — zgłosi zapotrzebowanie na mieszkania kolejny małżeński wyz młodych. Około 2000 r. powinno się budować 30—40% mieszkań rocznie przeznaczonych na wynajem bez zysku.

Potrzeby mieszkaniowe zaspokajane będą również przez następujące rodzaje mieszkań:

- mieszkania socjalne o bardzo niskich opłatach, wydzielone przez gminy ze swoich zasobów dla rodzin i osób o trwale niskich dochodach,
- mieszkania najmowane objęte ochroną lokatorów, które po zwolnieniu przez dotychczasowego lokatora będą wynajmowane według zasad ustalonych przez gminy (z wyjątkiem mieszkań w domach prywatnych),
- mieszkania spółdzielcze użytkowane, przekształcane i budowane zgodnie ze znowelizowanym prawem spółdzielczym,
- mieszkania wykupione w domach komunalnych i zakładowych,
- prywatne mieszkania kupowane w nowych domach, budowane przez przedsiębiorstwa oraz spółdzielnie mieszkaniowe,
- mieszkania najmowane o czynszach rynkowych w nowych prywatnych budynkach.

W miejscowościach wiejskich, w małych i średnich miastach oraz na obszarach aglomeracji rozwijać się będzie budownictwo domów jednorodzinnych, z tym jednak, że powinny być ograniczenia standardowe lub kosztowe przy korzystaniu ze środków publicznych angażowanych w kredyt kontraktowy lub korzystaniu z ulg podatkowych.

IV. Wspomaganie środkami publicznymi

Rozwój budownictwa mieszkaniowego wymaga zaangażowania publicznych środków finansowych do kreowania popytu mieszkaniowego. Służyć temu mogą następujące narzędzia i formy:

- 1) subwencje z budżetu centralnego (głównie na inwestycje infrastrukturalne),
- 2) subwencje z budżetów gmin (głównie na budowę mieszkań na wynajem),
- 3) dotacje warunkujące udzielanie preferencyjnych kredytów na budowę domów przez organizacje działające „bez zysku” (spółdzielnie mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego),
- 4) ulgi podatkowe dla organizacji mieszkaniowych działających „bez zysku” (spółdzielnie mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego) oraz warunkujące funkcjonowanie kredytu kontraktowego,
- 5) ulgi w podatku od dochodów osobistych przy budowie (zakupie) mieszkania/domu do własnego użytkowania,

- 6) premie gwarancyjne i inne formy wspomagające wieloletnie oszczędzanie na mieszkaniu.

Ze względu na ograniczoną pulę środków publicznych przy dużym zapotrzebowaniu — stosowanie tych narzędzi powinno być podporządkowane celom polityki mieszkaniowej, kojarząc cele ekonomiczne ze społecznymi.

W zasadzie środki publiczne powinny być angażowane tylko do kreowania popytu na mieszkania przez osoby i rodziny o dochodach nie przekraczających określonego poziomu.

Pomoc ze środków publicznych powinna dotyczyć mieszkań (domów) nie przekraczających określonego standardu lub kosztu budowy.

Temu powinna służyć odpowiednia polityka podatkowa ulg i preferencji ułatwiających uzyskanie mieszkania.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej popiera koncepcję utworzenia Krajowego Funduszu Mieszkaniowego jako gwarancji celowego i efektywnego wykorzystania wszelkich zakumulowanych środków finansowych. W pierwszym okresie Fundusz powinien być zasilany środkami budżetu centralnego. Należy umożliwić tworzenie lokalnych funduszy.

V. Zasoby mieszkaniowe

Gospodarka istniejącymi zasobami mieszkaniowymi została już praktycznie przesądzona w przyjętych ustawach o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, o własności lokali, o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz w znowelizowanym prawie spółdzielczym. Zostały wyeliminowane ograniczenia dotyczące posiadania i użytkowania mieszkań. Standard mieszkania oraz warunki zamieszkania decydować będą o cenie zakupu, o wysokości czynszu najmu mieszkań.

Utrzymanie prawnej ochrony lokatorów jest konsekwencją obecnej sytuacji mieszkaniowej i ekonomicznej najemców. Ochrona lokatorów stopniowo będzie ograniczana, w pierwszej kolejności w stosunku do mieszkań o wysokim standardzie i mieszkań w prywatnych budynkach.

Samorządy terytorialne uzyskały uprawnienia do zmniejszania zasięgu ochrony lokatorów, stosownie do lokalnej sytuacji mieszkaniowej i ekonomicznej.

Dodatki mieszkaniowe będą nadal dofinansowane z budżetu centralnego. Obowiązujący system, po okresie doświadczeń, powinien być zweryfikowany.

Reforma czynszów, zniesienie dopłat do mieszkań wykupionych oraz szanse egzekucji należności stwarzają warunki do prowadzenia efektywnej gospodarki zasobami mieszkaniowymi. Konieczna jest jednak do tego aktywna i sprawna administracja.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej okresowo oceni wdrażanie i funkcjonowanie „ustaw mieszkaniowych”, dokonując w miarę potrzeby ich nowelizacji.

VI. Program popierania mieszkalnictwa

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej widzi potrzebę opracowywania 2- lub 3-letnich programów popiera-

nia mieszkalnictwa, w których zostaną skonfrontowane zadania w zakresie budowy i modernizacji mieszkań z finansowymi możliwościami budżetu centralnego, budżetów lokalnych oraz dochodów i oszczędności ludności.

Również w poszczególnych gminach (miastach) powinny być przygotowane i uchwalone programy mieszkaniowe, rozstrzygające na kilka lat wysokość i proporcje angażowanych środków publicznych

w sferę mieszkaniową (budowa-modernizacja), stosownie do lokalnej specyfiki sytuacji mieszkaniowej i możliwości ekonomicznych.

Samorządy lokalne w strategiach mieszkaniowych powinny odpowiednio kumulować i wykorzystywać środki wszystkich zainteresowanych poprawą sytuacji mieszkaniowej w gminach.

Marszałek Sejmu: J. Zych

413

REZOLUCJA SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 6 lipca 1995 r.

w sprawie założeń polityki mieszkaniowej państwa.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wzywa Prezesa Rady Ministrów do uzupełnienia założeń polityki mieszkaniowej państwa, ze szczególnym uwzglę-

dzeniem propozycji zawartych w załączniku, i przedłożenia ich Sejmowi w terminie do 31 października 1995 r.

Marszałek Sejmu: J. Zych

Załącznik do rezolucji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 lipca 1995 r. (poz. 413)

Założenia polityki mieszkaniowej państwa powstały w wyniku rezolucji podjętej przez Sejm w sierpniu 1994 r. Opracowano je w szczególnym okresie, w okresie wdrażania ustaw budowlanych i mieszkaniowych, które przesądzą już w znacznym stopniu o wielu istotnych rozwiązaniach gospodarki mieszkaniowej. Ustawy te stanowiły konkretyzację opracowanych przez poprzedni Rząd założeń polityki mieszkaniowej z lutego 1993 r., do których Sejm I kadencji nie zdążył się ostatecznie ustosunkować.

Wszystkie te ustawy dotyczą jednak gospodarki istniejącymi zasobami mieszkaniowymi — częściowego uporządkowania spraw własnościowych, likwidacji administracyjnego trybu najmu, reformy czynszów i wprowadzenia systemowych dodatków mieszkaniowych. Natomiast otwarta pozostaje podstawowa dla przyszłości mieszkalnictwa kwestia form, zasad i źródeł finansowania budownictwa mieszkaniowego, decydujących o dostępności nowo budowanych mieszkań.

A. Sejm akceptuje tezy i deklaracje zawarte w *Założeniach*, dotyczące:

- 1) antyrecesyjnych i stymulujących zatrudnienie funkcji budownictwa mieszkaniowego;
- 2) konieczności interwencjonizmu państwa w sferze mieszkalnictwa, którego zakres, głębokość i formy powinny uwzględniać sytuację materialną konkretnych grup społecznych, a zarazem sprzyjać aktywizowaniu uczestników procesów inwestycyjnych i eksploatacyjnych, kształtowaniu ich proinnowacyjnych, proenergooszczędnych i proekologicznych postaw;
- 3) konieczności tworzenia przez państwo warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych ufa-

twiających dostępność mieszkań grupom ludności o różnych dochodach, w szczególności o dochodach niskich i średnich, których nie stać na zakup lub współfinansowanie samodzielnego mieszkania o skromnym, ale współczesnym standardzie;

- 4) rozdzielenia kompetencji i odpowiedzialności pomiędzy Rząd i samorządy terytorialne, tak aby realizacja polityki mieszkaniowej państwa odbywała się na poziomie lokalnym, poprzez lokalne programy i strategie mieszkaniowe, w ramach możliwości stworzonych gminom przez interwencjonizm państwa;
- 5) przechodzenia od przedmiotowego wspomaganie budownictwa mieszkaniowego do bezpośredniego wspierania podmiotów funkcjonujących w mieszkalnictwie, a zwłaszcza wspomaganie ludzi podejmujących wysiłki dla zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych.

B. Sejm proponuje uzupełnić *Założenia*, uwzględniając poniższe uwagi:

- 1) w *Założeniach* zabrakło deklaracji ekonomicznych stwarzających perspektywę przełamania kryzysu mieszkaniowego. Nie skonkretyzowano skali i zakresu subwencjonowania ze środków publicznych działań promieszkaniowych: subwencji na częściowe pokrycie oprocentowania kredytów, na wspomaganie realizacji rozwiązań energooszczędnych, proekologicznych i innych. Nie oszacowano dochodów budżetowych oczekiwanych wskutek pobudzenia budownictwa mieszkaniowego, które mogłoby częściowo sfinansować te subwencje;