

# **SPOŁECZNA AGENCJA NAJMU**

**WARSZAWA 2017**



**SPOŁECZNA**  
**AGENCJA NAJMU**

# **SPOŁECZNA AGENCJA NAJMU**

dokument strategiczny

Alina Muzioł-Węclawowicz



© Copyright by **Habitat for Humanity Poland**, Warszawa 2017

Habitat for Humanity Poland  
ul. Mokotowska 55, lok. 51  
00-542 Warszawa, tel./fax +48 22 642 57 42  
[www.habitat.pl](http://www.habitat.pl)

Autor:

**Alina Muzioł-Węclawowicz**

Korekta:

Maria Osińska

Projekt graficzny i skład:

Michał Świstak

Druk i oprawa:

Mazowieckie Centrum Poligrafii  
05-270 Marki, ul. Słoneczna 3C

ISBN 978-83-943228-1-6

Wydanie I

**Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie**

Dokument opracowany w ramach projektu „Społeczna Agencja Najmu jako instrument polityki mieszkaniowej w Polsce”, dofinansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach programu „Innowacje Społeczne”.

# **SPIS TREŚCI**

**Streszczenie | 6**

**Wstęp | 8**

## **1. Wprowadzenie | 12**

1.1. Społeczna polityka mieszkaniowa | 13

1.2. Włączenie prywatnych mieszkań czynszowych do społecznej polityki mieszkaniowej | 14

1.3. Istota Społecznej Agencji Najmu | 16

## **2. Koncepcja Społecznej Agencji Najmu | 22**

2.1. Postawy i opinie uczestników rynku najmu | 28

2.2. Potencjał SAN w Polsce | 35

## **3. Zakres usług Społecznej Agencji Najmu | 41**

3.1. Regulacje z zakresu najmu i podnajmu w powiązaniu z działalnością SAN | 42

3.2. Regulacje z zakresu nadzoru i usług wspomagających | 52

## **4. Charakterystyka najemców – adresatów programu SAN | 55**

4.1. Status materialny | 55

4.2. Pozycja mieszkaniowa | 58

4.3. Status społeczny | 61

4.4. Preferencje podmiotów zaangażowanych w SAN | 62

## **5. Zasoby mieszkaniowe pozyskiwane przez SAN | 65**

## **6. Organizacja SAN – forma prawna | 69**

6.1. SAN jako spółka prawa handlowego | 69

6.2. SAN jako organizacja pozarządowa | 75

6.3. Wnioski w zakresie ram prawnych SAN | 80

## **7. Możliwe bariery proceduralne i organizacyjne w powoływaniu i działalności SAN | 84**

7.1. Rozwiązania podatkowe | 85

7.2. Dodatki mieszkaniowe a SAN | 91

7.3. Sprawy proceduralne i organizacyjne | 95

## **8. Finansowanie działalności SAN | 99**

8.1. Koszty organizacji SAN | 102

8.2. Różnica czynszowa | 104

8.2.1. Instrumenty finansowania | 106

8.2.2. Forma wsparcia | 110

8.3. Gwarancja płynności finansowej | 110

8.4. Bieżące koszty funkcjonowania | 113

## **9. Współpraca Społecznych Agencji Najmu | 117**

## **10. Podsumowanie | 122**

**Bibliografia | 126**

## STRESZCZENIE

Raport przedstawia podstawowe wnioski z prac badawczych i analitycznych prowadzonych w ramach projektu badawczego „Społeczna Agencja Najmu jako instrument polityki mieszkaniowej w Polsce”. Opierając się na studiach szczegółowych, zaprezentowano analizę potencjalnych partnerów Społecznej Agencji Najmu (SAN) po stronie wynajmujących mieszkania i najemców mieszkań w zasobach SAN. Zasadniczą kategorię wynajmujących będą stanowili prywatni właściciele mieszkań czynszowych skłonni do pewnych ustępstw względem dochodów z najmu w zamian za przejęcie przez agencję obowiązków wynajmującego i gwarancję trwałości najmu. Pośród lokatorów SAN można wyróżnić szeroką i zdywersyfikowaną grupę najemców gminnych, czyli osób, wobec których gmina ma bezpośrednią powinność udzielenia pomocy mieszkaniowej, oraz grupę najemców o umiarkowanych dochodach, które są wyższe od miejscowych pułapów najmu lokali komunalnych, ale nie wystarczają na najem komercyjny.

W kolejnych częściach raportu przedstawiono możliwe formy prawne organizacji Społecznej Agencji Najmu, instrumenty polityki społecznej i mieszkaniowej służące realizacji zadań SAN oraz możliwe bariery w ich działalności.

Na osobną uwagę zasługują problemy finansowania działalności SAN. Z logiki ich funkcjonowania wynika, że muszą one sfinansować różnice czynszowe, czyli różnice pomiędzy środkami przekazywanymi właścicielom użytkowanych przez SAN mieszkań a stawkami czynszu obowiązującymi najemców SAN. Ogólnie rzecz ujmując, im wyższy poziom wsparcia najemców SAN oraz im trudniejsza ich sytuacja dochodowa i życiowa, tym więcej środków finansowych trzeba przeznaczyć na sfinansowanie różnic czynszowych. Drugą kategorią kosztów, podnoszącą ryzyko finansowe SAN, są źródła finansowania opóźnień w opłatach za mieszkanie.

W raporcie podano dodatkowe informacje i komentarze na temat mieszkalnictwa oraz działalności SAN. Zarówno one, jak i ustalenia dotyczące modelu SAN w Polsce zostały wyróżnione w tekście w postaci ramek.

## WSTĘP

Fundacja Habitat for Humanity Poland prezentuje niniejszym dokument zawierający podsumowanie wyników projektu badawczego „Społeczna Agencja Najmu jako instrument polityki mieszkaniowej w Polsce”, dofinansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach programu „Innowacje Społeczne”. Projekt realizowany był w okresie 1.05.2015 – 31.01.2017 przez Fundację Habitat for Humanity Poland w roli partnera wiodącego we współpracy z Uniwersytetem Śląskim i Uniwersytetem Warszawskim. Idea projektu to poszukiwanie rozwiązań problemu, jakim jest brak mieszkań dla osób ubogich i zagrożonych ubóstwem mieszkaniowym w Polsce. Jednym z nich, a zarazem jednym z kluczowych celów działań naszej organizacji w Polsce, jest wypracowanie innowacyjnego narzędzia polityki mieszkaniowej – Społecznej Agencji Najmu (SAN).

W ramach projektu przeprowadzone zostały liczne badania i analizy. Część raportu opiera się pośrednio na wynikach wspomnianych badań, a niektóre zagadnienia zostały przez autorkę opracowane na podstawie innych źródeł. Merytoryczny, a zarazem nakierowany na popularyzację opis nowego instrumentu polityki mieszkaniowej i społecznej stwarza wiele wyzwań. Fundacja Habitat for Humanity Poland, kierująca projektem „Społeczna Agencja Najmu jako instrument polityki mieszkaniowej w Polsce”, prowadziła szeroką działalność informacyjną na temat wyników badań i ekspertyz, powstałych w toku prac projektowych<sup>1</sup>. Warto też zaznaczyć, iż Fundacja trafiła na sprzyjający okres wzmożonej debaty o mieszkalnictwie w związku z działaniami strategicznymi gmin (programy rewitalizacji obszarów kryzysowych, strategie mieszkaniowe) i rozpoczęciem realizacji rządowego Narodowego Programu Mieszkaniowego.

---

<sup>1</sup> Habitat Poland organizuje liczne konferencje, spotkania informacyjne z gminami i decydentami politycznymi, prowadzi dedykowaną koncepcji SAN stronę internetową [www.najemspoleczny.pl](http://www.najemspoleczny.pl).



Raport odnosi się do stanu prawnego obowiązującego na koniec 2016 r. Większość danych statystycznych i informacji dotyczy lat 2014 i 2015.

Sytuacja mieszkaniowa w Polsce zmienia się systematycznie, poprawiają się przeciętne warunki mieszkaniowe pod względem powierzchni mieszkań (w przeliczeniu na jedną osobę w gospodarstwie domowym) i ich wyposażenia infrastrukturalnego. Dobrze rozwija się mieszkaniowy sektor własnościowy – ponad 95% mieszkań oddawanych do użytku jest budowanych na sprzedaż (system deweloperski) lub na własne potrzeby (budownictwo indywidualne). Równocześnie ocenia się, że jedynie 30% społeczeństwa może zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe na zasadach rynkowych, dysponując zdolnością kredytową lub zasobem gotówki.

Podstawowym problemem polskiej polityki mieszkaniowej jest brak mieszkań dostępnych dla osób i rodzin o niskich i średnich dochodach oraz osób o specjalnych potrzebach mieszkaniowych, np. ludzi młodych, osób starszych, osób z niepełnosprawnością. Stąd wyzwaniem dla polityki mieszkaniowej jest zwiększenie ich dostępności. Mieszkania dostępne charakteryzują się niższymi kosztami objęcia mieszkania w samodzielne użytkowanie, a to nierozzerwalnie wiąże się z potrzebą interwencji publicznej w gospodarkę mieszkaniową.

### Statystyki zapotrzebowania na mieszkania dostępne w Polsce:

- 300 tys. – na taką liczbę IRM oceniało zapotrzebowanie na czynszowe mieszkania dostępne w 2014 r.<sup>2</sup>
- 93,4 tys. gospodarstw domowych oczekiwało na wynajem mieszkania socjalnego z zasobów mieszkaniowych gmin na koniec 2015 r.<sup>3</sup>
- 50,5 tys. gospodarstw domowych oczekiwało na wynajem mieszkania komunalnego z zasobów gmin na koniec 2015 r.
- Zapotrzebowanie na wynajem mieszkania w zasobach towarzystw budownictwa społecznego ocenia się na 50–120 tys.<sup>4</sup>

2 Instytut Rozwoju Miast, *Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2014 r.*, Kraków 2015.

3 Gospodarka mieszkaniowa w 2015 r., GUS, 2016.

4 Towarzystwa budownictwa społecznego z reguły nie prowadzą stałych list oczekujących na wynajem mieszkań, lecz nabór dla konkretnych, zaawansowanych inwestycji. Przytoczone wielkości pochodzą z analiz IRM z 2015 r. (50 tys.) i A. Muzioł-Węclawowicz z 2012 r. (120 tys.).

- 38,2% kobiet i 49,9% mężczyzn w wieku 25–34 lata w 2014 r. zamieszkiwało wspólnie z co najmniej jednym z rodziców<sup>5</sup>.
- 43,4% ludności Polski zamieszkiwało w 2015 r. w warunkach przeludnienia<sup>6</sup>.

Dostęp do mieszkania na zasadach jednorazowego kosztu objęcia prawa do użytkowania mieszkania z tytułu najmu jest znacząco tańszy od dostępu do mieszkania na zasadach własności. W pierwszym przypadku na początku drogi do mieszkania trzeba ponieść koszt miesięcznego czynszu, opłat za media, koszt kaucji oraz ewentualny koszt partycypacji, jeśli wynajmuje się mieszkanie w towarzystwie budownictwa społecznego (TBS), które buduje mieszkania w oparciu o ten instrument. W drugim przypadku objęcie mieszkania wymaga opłacenia całej jego ceny oraz dodatkowo miesięcznych kosztów eksploatacyjnych i opłat za media.

Sektor mieszkań dostępnych jest utożsamiany ze społecznym sektorem czynszowym. Proporcje sektorów mieszkaniowych w Polsce na tle Unii Europejskiej są wyraźnie niekorzystne pod kątem dostępności mieszkań. W Polsce 83,7% mieszkań stanowią mieszkania własnościowe, podczas gdy w UE<sup>7</sup> średnio jest ich 69,5%, we Francji 64,1%, w Niemczech 51,9%. Spośród pozostałych 16,3% mieszkań czynszowych na zasadach rynkowych wynajmowanych jest w Polsce 4,5% lokali, a na zasadach obniżonego czynszu – 11,8%. W Unii Europejskiej na zasadach rynkowych wynajmowanych jest 19,7% mieszkań, a na zasadach najmu społecznego – 10,8%; we Francji odpowiednio 19,8 i 16,1%, w Niemczech – 39,9 i 8,2%. Udział społecznych mieszkań czynszowych w Polsce jest zbliżony do średniej UE, ale warunki finansowe dostępności do mieszkań w prywatnych zasobach czynszowych w najbardziej atrakcyjnych aglomeracjach oraz do mieszkań hipotecznych (własnościowych obciążonych hipoteką z tytułu kredytu mieszkaniowego) są u nas o wiele trudniejsze, choćby porównując przeciętne dochody i siłę nabywczą. Według analiz Eurostatu w 2015 r. w Polsce 26,3% gospodarstw wynajmujących mieszkania z czynszem rynkowym wydawało na nie ponad 40% dochodu rozporządzalnego, co jest uważane za zbyt wysokie obciążenie budżetu

5 STRATEG – system monitorowania rozwoju, GUS, 2016 [dostęp: 21.12.2016].

6 Eurostat, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_lvho05a&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lvho05a&lang=en) [dostęp: 2.12.2016].

7 Dane Eurostatu za 2015 r., <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> [dostęp: 22.12.2016].

domowego kosztami mieszkania. Niższe, ale też znaczące, są udziały gospodarstw o zbyt wysokich wydatkach na mieszkanie w innych kategoriach: wynajmujący z czynszem obniżonym (10,9%), zamieszkujący w mieszkaniu własnościowym obciążonym kredytem (12,6%), zamieszkujący w mieszkaniu własnym (7,1%)<sup>8</sup>.

Statystyki przytoczone powyżej wskazują, że dzisiejsze potrzeby w zakresie mieszkań dostępnych są dwukrotnie wyższe od rocznej budowy wszystkich mieszkań w Polsce oraz prawie stukrotnie wyższe od rocznych efektów budownictwa komunalnego i inwestycji podejmowanych przez towarzystwa budownictwa społecznego. Trzeba zatem szukać dodatkowych rozwiązań, które doprowadzą do zwiększenia puli mieszkań dostępnych. Jednym ze sposobów jest włączenie części prywatnych zasobów mieszkaniowych do systemu mieszkalnictwa dostępnego (społecznego). Instytucją pośredniczącą między właścicielami mieszkań, szczególnie osobami fizycznymi, a ludźmi potrzebującymi mieszkań dostępnych są Społeczne Agencje Najmu.

Badania nad koncepcją społecznego najmu w formie SAN i jej potencjału wdrożeniowego w Polsce zrealizował zespół ekspertów, którym niniejszym przekazuję gorące podziękowania za jakość prac oraz zaangażowanie podczas całego przebiegu 2,5-letniego projektu. Szczególne wyrazy uznania i wdzięczności kieruję do pani dr hab. Magdaleny Habdas oraz jej Zespołu z Uniwersytetu Śląskiego, do pana dr hab. Ryszarda Szarfenberga oraz jego Zespołu z Uniwersytetu Warszawskiego, do zespołu Habitat for Humanity Poland, a zwłaszcza do Małgorzaty Salamon – inspiratorki projektu oraz pełniącej funkcję jego kierowniczką – oraz do niestrudzonego zespołu koordynującego w Fundacji: dr Barbary Audyckiej i Sebastiana Musioł.

Szczególne wyrazy wdzięczności i uznania za wsparcie merytoryczne, życzliwą dostępność i niezłomną wiarę w sukces naszego projektu kreślę także pod adresem Autorki niniejszego dokumentu, dr Aliny Muzioł-Węclawowicz i jej już niezwłocznie przekazuję głos.

**Magda Ruszkowska-Cieślak**  
*Dyrektor Fundacji Habitat for Humanity Poland*

<sup>8</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tessi164&language=en> [dostęp: 22.12.2016].

## 1. WPROWADZENIE

Mieszkanie spełnia dla człowieka mieszkającego w nim i dla gospodarki różne funkcje. Dla tego pierwszego jest dobrem społecznym niezbędnym do funkcjonowania i odgrywania jego ról życiowych. Jeśli to jego właściciel, jest ono również dobrem ekonomicznym, majątkiem; łączy w sobie cechy dobra społecznego i towaru. W ujęciu społecznym mieszkanie jest czymś bezwarunkowo potrzebnym człowiekowi i współcześnie społeczeństwu nadały szczególną rangę prawną do mieszkania.

Dla gospodarki mieszkanie jest towarem o specyficznych cechach – jest rzeczą:

- powszechnie potrzebną człowiekowi
- niemobilną – nie sposób zmienić jego lokalizacji
- drogą – jednostkowy koszt budowy i utrzymania jest wysoki
- z której można korzystać na różnych zasadach.

Ostatnią z właściwości mieszkania można ująć w czterech podstawowych wariantach (tabela 1).

**Tabela 1.** Tytuł i koszt dostępu do mieszkania – podstawowe formy

tytuł dostępu \ koszt dostępu	własność	najem
koszt rynkowy	rynkowy sektor własnościowy	rynkowy sektor czynszowy
koszt nierynkowy	społeczny sektor własnościowy	społeczny sektor czynszowy

**Źródło:** opracowanie własne.

Użytkowanie mieszkań na podstawie prawa własności w szerokiej skali jest w miastach procesem dość nowym w Europie i w Polsce. Podobnie niedługą historię ma użytkowanie mieszkań na preferencyjnych, nierynkowych zasadach. Uważa się, że w Europie społeczny

sektor mieszkaniowy (własnościowy i czynszowy) intensywnie rozwinął się po drugiej wojnie światowej, kiedy to potężne zniszczenia wojenne i masowe ruchy migracyjne spowodowały tak duże trudności w zaspokajaniu elementarnych potrzeb mieszkaniowych, że gospodarka mieszkaniowa została objęta interwencją państw<sup>9</sup>. Interwencja ta miała charakter prawny (np. regulacja zasad najmu), instytucjonalny (tworzenie podmiotów odpowiedzialnych za dostarczenie mieszkań określonym grupom społecznym) i finansowy (finansowanie przez państwo części kosztów budowy lub eksploatacji zasobów mieszkaniowych). Interwencjonizm państwa w gospodarce mieszkaniowej jest jedną z cech charakterystycznych polityki społecznej w krajach europejskich.

## 1.1. Społeczna polityka mieszkaniowa

Można spotkać wiele definicji społecznego sektora czynszowego (czynszowych mieszkań dostępnych). Za wyznaczniki tego sektora uznaje się:

- zaangażowanie środków publicznych w budowę i/lub eksploatację zasobów
- specjalne regulacje prawne określające proces inwestycyjny i eksploatację zasobów, np.
- w zakresie limitowania i kontroli kosztów budowy, poziomu czynszów, rodzajów podmiotów będących inwestorami (często są to organizacje nienastawione na zysk lub działające na zasadach ograniczonego zysku)
- ograniczenie dostępności do tych zasobów, np. poprzez wprowadzenie limitu dochodów, określenie warunków dotyczących zdrowia, statusu społecznego, przy czym decyzje w sprawie kryteriów dostępności do społecznych mieszkań czynszowych wyznaczają władze publiczne (krajowe, regionalne, lokalne).

Ta charakterystyka odpowiada definicji społecznego budownictwa czynszowego. „Przez społeczne budownictwo czynszowe nale-

---

<sup>9</sup> Wcześniej funkcjonowały społeczne programy mieszkaniowe, np. w formie budownictwa patronackiego, spółdzielczego. Nie były one jednak prowadzone w znaczącej statystycznej skali.

ży rozumieć budownictwo mieszkaniowe realizowane przy łącznym spełnieniu następujących warunków:

1. dostęp do lokali mieszkalnych odbywa się na zasadach nierynkowych na podstawie kryteriów określonych przez organy władzy publicznej;
2. na etapie budowy, przebudowy lub użytkowania budynków podmioty realizujące inwestycje korzystają ze wsparcia środkami publicznymi;
3. jest realizowane przez podmioty, których głównym celem działania nie jest osiągnięcie zysku<sup>10</sup>.

Udział gospodarstw domowych, które ze względu na swoją pozycję dochodową są wykluczone z rynku mieszkaniowego (nie są w stanie zaspokoić swoich podstawowych potrzeb mieszkaniowych na zasadach rynkowych), jest wysoki i trwały. W ocenie specjalistów współcześnie udział ten rośnie w większości krajów, również wysoko rozwiniętych, ze względu na: wzrost liczby osób pracujących, ale osiągających niskie dochody niepozwalające na zaspokojenie wszystkich potrzeb podstawowych, szybsze tempo wzrostu kosztów mieszkaniowych niż dochodów, wzrost liczby 1-osobowych gospodarstw domowych, wzrost liczby osób i rodzin doświadczających problemów zdrowotnych, zmianę postaw i preferencji młodych ludzi, którzy po światowym kryzysie finansowym nie są skłonni zaciągać wieloletnich zobowiązań z tytułu kredytu hipotecznego.

## **1.2. Włączenie prywatnych mieszkań czynszowych do społecznej polityki mieszkaniowej**

Proces włączania podmiotów prywatnych w wykonywanie zadań publicznych jest szeroko znany. Funkcjonuje specjalna formuła finansowania zadań publicznych – partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Znane są zasady powierzania zadań publicznych sektorowi porządowemu, unijne przepisy o swobodzie konkurencji dopuszczają rekompensatę różnym podmiotom za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym (mieszkalnictwo społeczne jest klasyfikowa-

---

<sup>10</sup> Definicję tę wprowadzono mocą art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji.

ne jako taka usługa), wyrównującą różnicę między kosztami netto wykonywania tych usług a przychodami z tytułu ich świadczenia.

Sięganie po zasoby sektora prywatnego wynika przede wszystkim z dwóch powodów:

- permanentnego niedoboru finansów publicznych – sektorowi publicznemu na wszystkich szczeblach jego funkcjonowania nie starcza środków na finansowanie wszystkich zasadnych przedsięwzięć
- efektywności sektora prywatnego – prywatny sektor inwestuje i gospodaruje bardziej efektywnie, a podział ryzyka między partnerów jest czynnikiem stymulującym do sprawnego działania.

Stąd połączenie sił i współpraca tych sektorów w przejrzystej gospodarce mogą przynieść wiele korzyści obydwu stronom partnerstw oraz finalnym beneficjentom – konsumentom usług publicznych. W sferze mieszkaniowej ważnym, dodatkowym argumentem jest to, że sektor prywatny posiada mieszkania gotowe do użycia. Część osób mających w swojej dyspozycji mieszkania, w których nie mieszkają, nie wynajmuje ich. Wynika to z wielu powodów, często indywidualnych, ale również z tego, że wynajem mieszkania, wobec silnej ochrony praw lokatorów i długości procesów sądowych o eksmisję, jest w Polsce silnie kojarzony z wysokim ryzykiem prawnym oraz trudnościami proceduralnymi. Dla części osób barierą wynajmu mieszkań są towarzyszące mu czasochłonne działania, szczególnie w przypadku nieruchomości zlokalizowanych mniej atrakcyjnie lub o niższym standardzie. Właściciele boją się, że ich mieszkania zostaną zdewastowane. Oczekuje się, że podobnie jak w innych krajach, również część wynajmujących mieszkania na zasadach komercyjnych zainteresuje się ofertą najmu społecznego, jeśli taka oferta pojawi się na lokalnym rynku. Można więc liczyć, że część gestorów mieszkań skorzysta z oferty pomocy w wynajęciu mieszkania na nieco innych zasadach niż te, na których działają rynkowi pośrednicy najmu (agencje obrotu nieruchomościami, zarządcy mieszkaniowi zajmujący się pośrednictwem najmu). Argument trwałości najmu społecznego i zaufanie do instytucji popieranej przez władze publiczne stanowią tu podstawowe czynniki decyzyjne.

Włączenie prywatnego sektora mieszkaniowego do społecznej polityki mieszkaniowej sprowadza się do tego, że działalność podejmuje specyficzny pośrednik na rynku najmu lokali mieszkalnych, podmiot, który kojarzy właścicieli mieszkań z najemcami, przy czym chodzi głównie o znalezienie mieszkań dla najemców z grup społecznych niebędących w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych poprzez wynajem mieszkania na zasadach rynkowych. Oznacza to, że i podmiot pośredniczący, i transakcje wynajmu oraz podnajmu mieszkań najemcom (lokatorom) nie opierają się na w pełni rynkowych zasadach. Formalnie rzecz ujmując, w opracowaniu będzie prezentowany model, w którym SAN wynajmuje mieszkanie od właściciela, by je następnie podnająć osobie fizycznej o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych. Ta osoba będzie podnajemcą lokalu mieszkalnego. Jednak dla uproszczenia najczęściej będzie nazywana „najemcą w zasobach SAN”, a pojęcia „najemca”, „podnajemca”, „lokator” będą stosowane zamiennie. Pośrednikiem jest podmiot funkcjonujący w sferze non profit, oferujący swoim partnerom, czyli wynajmującym i najemcom, pewne dodatkowe usługi specjalistyczne. Podmiot taki jest określany jako Społeczna Agencja Najmu (SAN)<sup>11</sup>.

### **1.3. Istota Społecznej Agencji Najmu**

Społeczna Agencja Najmu pełni funkcję pośrednika w pozyskiwaniu partnerów i pomocnika w zarządzaniu najmem, czyli menedżera najmu. Agencja gwarantuje sprawny proces wynajmu i najmu mieszkań, biorąc na siebie ryzyko strat finansowych w sytuacji, gdy w danym mieszkaniu nie uda jej się umieścić najemcy lub gdy najemca okaże się niesolidny i będzie zalegał z opłatą czynszu. To ryzyko będzie mobilizowało SAN do uważnego naboru lokatorów i do zawarcia z nimi szczegółowych umów, zakładających możliwość większej niż to się standardowo praktykuje, ingerencji agencji w bieżące funkcjonowanie najemcy. Chodzić będzie nie tylko o kwestie związane bezpośrednio z użytkowanym przez najemcę mieszkaniem (nadzór nad prawidłowym korzystaniem z przedmiotu najmu), ale również o szersze sprawy dotyczące najemcy, jego sytuacji społecznej. W szczególności wobec najemców w trudnej sytuacji życiowej SAN będzie

---

<sup>11</sup> Ang. Social Rental Agency, Social Letting Agency.



świadczyć profesjonalne usługi wspomagające, korzystając z psychologów, prawników, pracowników socjalnych.

**Spółeczna Agencja Najmu** – instytucja pośrednicząca pomiędzy właścicielami mieszkań na wynajem i osobami zainteresowanymi najmem, spełniającymi określone kryteria ekonomiczne i społeczne.

*Na podstawie projektu ustawy o Narodowym Funduszu Mieszkaniowym (art. 50 ust. 2 pkt 3)<sup>12</sup>*

Spółeczna Agencja Najmu swoją ofertę wynajmu mieszkań dla właścicieli może kierować do publicznych (w tym również gmin) i do prywatnych właścicieli mieszkań, a jej atutem będzie gwarancja trwałego najmu<sup>13</sup> i profesjonalna obsługa transakcji, minimalizująca czas i środki poświęcane przez właściciela na wynajęcie mieszkania i obsługę najmu (pobór czynszu, drobne naprawy, podatki). Warunkami stawianymi przez SAN właścicielowi mieszkania, poza formalnymi sprawami umownymi, są:

- akceptacja stawek czynszu niższych, niż byłyby (potencjalnie) osiągalne z tytułu rynkowej transakcji najmu zawieranej bezpośrednio przez właściciela lub za pośrednictwem firmy rynkowej
- akceptacja prawa agencji do samodzielnego, niekonsultowanego z właścicielem, doboru najemcy danego lokalu.

Swoją ofertę najmu mieszkania SAN może kierować do bardzo różnych grup najemców. Z zasady agencja powinna zwracać się do osób i rodzin mniej zamożnych, wobec których władze publiczne mają zobowiązanie udzielenia pomocy w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Warunkiem stawianym przez SAN najemcy mieszkania jest zgoda na monitoring najmu, asystowanie w wynajmie mieszkania, tak by było ono prawidłowo użytkowane, by rachunki były terminowo regulowane, by najemcy wypełniali swe role społeczne i nie ulegli wykluczeniu.

<sup>12</sup> <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12293159/12399203/12399204/dokument263192.pdf> [dostęp: 21.12.2016].

<sup>13</sup> Najem prywatny ma charakter krótkoterminowy – w kalkulacjach rentowności dochodów z wynajmu mieszkań zakłada się, że mieszkanie jest wynajmowane przez 10 miesięcy w roku, a przez pozostałe dwa utrzymuje je właściciel.

Spółeczna Agencja Najmu działa zatem z misją dobra publicznego, którą jest poprawa sytuacji mieszkaniowej osób i rodzin niezamożnych (Szarfenberg, 2016).

Spółeczna Agencja Najmu (SAN) to instytucja:

- działająca nie dla zysku, jako społeczny menedżer najmu
- pośrednicząca w wynajmie mieszkań między właścicielami zasobów mieszkaniowych do wynajęcia a potencjalnymi najemcami mieszkań, którzy nie są w stanie udźwignąć kosztów wynajmu na zasadach rynkowych, a wobec których władze publiczne mają zobowiązanie dostarczenia pomocy mieszkaniowej / wsparcia w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych
- prowadząca dodatkowe usługi dla wynajmujących, np. poradnictwo, naprawy i remonty mieszkań, oraz najemców, np. usługi asystenckie, usługi wspierające aktywność osoby w mieszkaniu, w tym trening samodzielności.

Istnieje wiele modeli SAN różniących się od siebie formą prawną i organizacyjną, zakresem podstawowej działalności, charakterystyką głównych adresatów, beneficjentów najmu mieszkań (od osób wykluczonych, wychodzących z bezdomności poprzez najemców socjalnych po najemców z wyższymi dochodami), powiązaniem z sektorem publicznym, sposobami pozyskiwania środków na prowadzenie działalności.

Tak zarysowana generalna koncepcja Społecznej Agencji Najmu wykazuje pewne podobieństwa do systemu mieszkań wspomaganych oraz do działań organizacji pozarządowych prowadzących mieszkania treningowe, zajmujących się pomocą osobom wychodzącym z bezdomności, opuszczającym ośrodki pieczy zastępczej. Dewizą podmiotów prowadzących mieszkania wspomagane jest stworzenie lokatorom warunków najmu zbliżonych do standardów społecznego sektora czynszowego (np. zawarcie umowy najmu uprawniającej do ubiegania się o dodatek mieszkaniowy, indywidualnie profilowane wsparcie opiekuna). Schronienie oferowane w mieszkaniach treningowych często ma charakter ściśle określony czasowo, beneficjentom udostępniane są pokoje, a nie mieszkania. Natomiast filozofia działania w tych systemach i w SAN jest podobna: pozyskać mieszkanie spośród istniejących zasobów i udostępnić je osobom po-

trzebującym, pomagając przy tym najemcom w prawidłowym wypełnianiu roli użytkownika i najemcy mieszkania.

Największe podobieństwo występuje między koncepcją SAN a programami mieszkań wspomaganych prowadzonymi przez niektóre gminne towarzystwa budownictwa społecznego (np. stargardzkie TBS) we współpracy z gminą i miejscowymi organizacjami pozarządowymi, dotyczącymi np. wynajmu mieszkań dla osób starszych, osób z niepełnosprawnością, młodzieży opuszczającej ośrodki pieczy zastępczej. W tej formule TBS jest przede wszystkim inwestorem mieszkaniowym dostosowującym swój program inwestycyjny i projekt budowlany do potrzeb specjalnych grup najemców. Gmina wspiera program mieszkań wspomaganych finansowo i organizacyjnie, a organizacje pozarządowe zajmują się pracą z najemcami i świadczeniem im profesjonalnej pomocy, często też naborem najemców oraz pozyskiwaniem wsparcia finansowego.

W modelu SAN nie chodzi o inwestycje mieszkaniowe<sup>14</sup>, ale o pośrednictwo pomiędzy wynajmującymi i najemcami oraz świadczenie dodatkowych usług, przede wszystkim nadzoru i wsparcia dla najemców. Szczególnym partnerem dla SAN będzie gmina, na terenie której będzie działać agencja. Najemcami w zasobach SAN będą głównie osoby uprawnione do pomocy mieszkaniowej ze strony gminy, w której żyją, czyli zajdzie symbioza między gminą a SAN. Agencja może być jednym z podmiotów wykonujących politykę mieszkaniową samorządu lokalnego, a czasem poszerzających ją o nowe grupy najemców. Gmina może pełnić różne funkcje pod względem formalnego powiązania z SAN – może być bowiem właścicielem agencji, jeśli powoła taką jednostkę organizacyjną, albo też partnerem współpracującym z nią, jeśli SAN została stworzona przez inny podmiot. Jednak nie sposób nie docenić organizacyjnej i finansowej roli gminy w działalności SAN. Jest to o tyle zasadne, że przecież SAN pozyskuje (wyłącznie lub przede wszystkim) mieszkania dla osób i rodzin, które z racji regulacji ustawowych i standardów lokalnych (zasady kwalifikowania najemców w zasobach

14 Choć projekt inwestycji mieszkaniowych może wchodzić w grę jako jeden z podprogramów organizacji.

komunalnych, polityka mieszkaniowa gminy) są uprawnione do pomocy mieszkaniowej ze strony jednostki samorządu terytorialnego.

Według stanu na koniec 2016 r. w Polsce nie działa żaden podmiot o funkcjach i zadaniach SAN. Jest natomiast spore zainteresowanie gmin celami i zasadami działania Społecznych Agencji Najmu. SAN są rozpoznawalne jako innowacyjne instrumenty polityki mieszkaniowej.

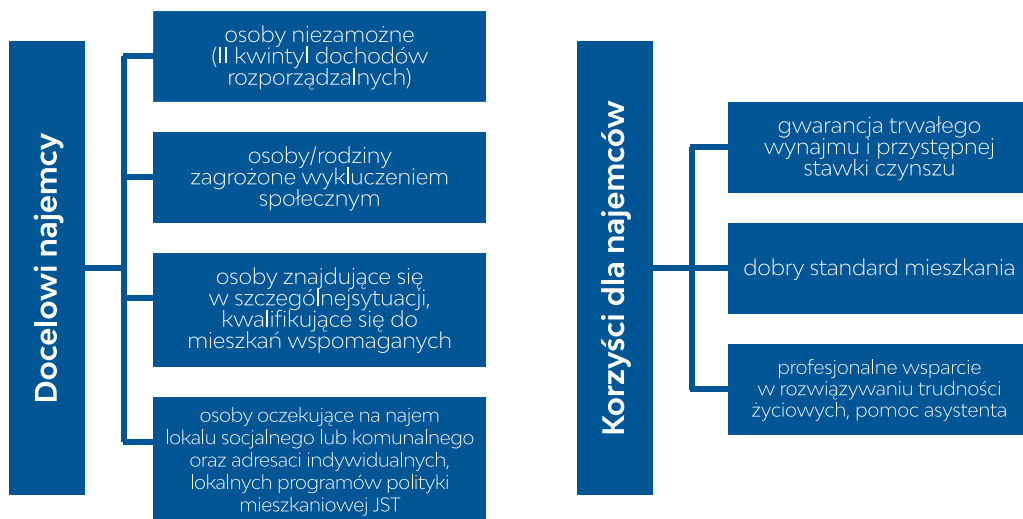
Poniżej zaprezentowano podstawy działalności Społecznych Agencji Najmu pod kątem okoliczności sprzyjających korzystaniu z ich usług przez właścicieli mieszkań do wynajęcia (rysunek 1) oraz najemców tych mieszkań (rysunek 2).

**Rysunek 1.** Sytuacja właścicieli (potencjalnych partnerów SAN) i korzyści ze współpracy z SAN (uwaga: po dwie grafiki powinny być obok siebie).



**Źródło:** opracowanie własne.

**Rysunek 2.** Sytuacja najemców (potencjalnych partnerów SAN) i korzyści ze współpracy z SAN



**Źródło:** opracowanie własne.

W aktualnych warunkach prawnych nie ma przeszkód, by Społeczne Agencje Najmu organizowały się i prowadziły swoją działalność.

## 2. KONCEPCJA SPOŁECZNEJ AGENCJI NAJMU

Koncepcja włączenia prywatnych zasobów mieszkaniowych w obszar socjalnej polityki mieszkaniowej została po raz pierwszy wprowadzona w życie w Belgii, a rozwinęła się szczególnie efektywnie we Flandrii. Społeczne Agencje Najmu powstały jako innowacyjne, „prowadzące do mieszkania”<sup>15</sup> drogi rozwiązania problemu bezdomności (De Decker, 2012). Generalna definicja brzmi następująco: SAN działa jako agent pośredniczący pomiędzy prywatnymi wynajmującymi a ludźmi w potrzebie mieszkaniowej. SAN zatem wynajmuje mieszkania po to, by je następnie podnająć za dostępny czynsz najemcom o niskich dochodach. Agencje koncentrują się na gospodarstwach domowych, których pozycja na rynku mieszkaniowym jest szczególnie trudna i które doświadczają szczególnych barier w dostępie do mieszkań (De Decker, 2012). Istotną właściwością SAN jest to, że zajmując się lokatorem socjalnym, agencja oferuje mu nie tylko usługi ściśle mieszkaniowe, ale również wsparcie socjalne, bezpośrednią pomoc w rozwiązywaniu problemów lub kontakt z profesjonalnymi służbami społecznymi.

### **Społeczna Agencja Najmu świadczy swoim najemcom dwa rodzaje usług:**

- wynajem mieszkania i obsługę najmu
- usługi wspomagające – pomoc i opiekę socjalną, zawodową, wsparcie reintegracyjne.

Z włączaniem zasobów mieszkań prywatnych w rozwiązywanie problemów społecznej polityki mieszkaniowej mamy do czynienia w różnych krajach i na różnych zasadach. Zachętą dla prywatnego włą-

<sup>15</sup> Ang. *housing-led innovation*.

ściciela są gwarancje trwałego uzyskiwania przychodów czynszowych, przejście przez stronę trzecią (SAN) obsługi procesu najmu oraz – często – inne, dodatkowe rozwiązania, np. ulgi podatkowe przy remontach. Działalność SAN najsilniej rozwinięta jest w Belgii oraz w Anglii.

## Społeczne Agencje Najmu w Belgii

Belgia jest krajem federalnym; w poszczególnych regionach SAN funkcjonują jako różne systemy. We Flandrii, gdzie powstała idea agencji i gdzie są one najszerzej rozwinięte, działają pod marką Sociaal Verhuurkantoor (SVK); w Walonii i Stołecznym Regionie Brukseli – Agence Immobilière Sociale (AIS). W 2014 r. działało w tym państwie około 102 subwencjonowanych przez władze regionalne Społecznych Agencji Najmu (AIS/SVK). Pierwsza powstała we Flandrii w 1986 r.

Belgia należy do krajów o silnie zdecentralizowanej polityce mieszkaniowej, znacząco angażujących budżet państwa we wspieranie mieszkalnictwa. Tradycyjnie wspomagany jest sektor własności mieszkaniowej, co powoduje, że osoby o niskich dochodach znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji – muszą wynajmować mieszkania na rynku prywatnym za wysoką cenę.

Wykorzystanie prywatnych mieszkań na wynajem dla zaspokajania potrzeb mieszkaniowych o charakterze socjalnym zainicjowały organizacje społeczne zajmujące się prawami migrantów zarobkowych, ochroną praw lokatorów, łagodzeniem bezdomności. Było to odpowiedzią na problem braku dostępności mieszkań dla osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem wobec wysokich stawek czynszu najmu prywatnego oraz niewielkiej liczby społecznych mieszkań czynszowych. Podkreśla się silne zaangażowanie organizacji pozarządowych i wolontariuszy w koordynację działań SAN. W Belgii za ważny aspekt działalności agencji uznaje się „przełamywanie oporu belgijskiej klasy średniej przed »obcym« sąsiedztwem”, tym samym łagodzenie segregacji społeczno-przestrzennej mieszkańców. Pierwsze agencje funkcjonowały całkowicie społecznie, dopiero po jakimś czasie, gdy utrwaliła się dobra praktyka ich działalności, zostały wsparte środkami

publicznymi. We *Flamandzkim kodeksie mieszkaniowym* z 1997 r. wyróżniono trzy obszary działania Społecznych Agencji Najmu:

- najem mieszkań w sektorze prywatnych mieszkań czynszowych – w celu ich podnajęcia po przystępnej cenie osobom w trudnej sytuacji mieszkaniowej i społecznej – oraz renowacja wynajmowanych mieszkań, jeśli jest taka potrzeba
- oferowanie lokatorom wsparcia i pomocy
- aktywność na rzecz zbudowania lokalnych sieci aktorów społecznych działających w zakresie społecznych aspektów mieszkalnictwa.

Na mocy decyzji rządu flamandzkiego z 2004 r. działalność organizacji w zakresie społecznego pośrednictwa najmu w formie Społecznych Agencji Najmu została objęta subsydiami finansowymi. Wspierane cele działalności SAN to najem mieszkań czynszowych w sektorze prywatnym w celu ich podnajęcia po przystępnej cenie parom oraz osobom samotnym, o niezaspokojonej potrzebie mieszkaniowej i o niskich dochodach, przy zapewnieniu dodatkowego wsparcia prawno-organizacyjno-socjalnego. Organizacje te mają zapewniać udział podnajmujących w sprawach związanych z podnajmem oraz gwarancję ich praw mieszkaniowych. Celem działalności społecznego pośrednictwa najmu w formie Społecznych Agencji Najmu ma być budowanie sieci ułatwiających współpracę instytucji związanych z lokalną polityką mieszkaniową z instytucjami związanymi z lokalną polityką społeczną. Rząd flamandzki pokrywa koszty wynagrodzenia pracowników organizacji działających w formie Społecznych Agencji Najmu oraz część wydatków związanych z prowadzoną w tym zakresie działalnością. Wysokość subsydiów na wynagrodzenia jest uzależniona od liczby wynajmowanych mieszkań.

Prywatni właściciele mieszkań odnoszą dwie podstawowe korzyści z tytułu wynajmu mieszkań Społecznym Agencjom Najmu: regularnie uzyskują gwarantowany, choć jednostkowo niższy od rynkowego, czynsz za wynajęcie swoich mieszkań przez 12 miesięcy w roku oraz mają prawo do znaczącej ulgi podatkowej z tytułu remontu mieszkania lub domu wynajmowanego SAN (przy zachowaniu dodatkowych warunków w zakresie wieku nieruchomości, skali remontu i trwałości wynajmu dla SAN).



Prawo do wynajmowania mieszkań od SAN mają osoby o niskich dochodach i niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych. Lokalnie ustalone są kryteria dostępu do tego systemu mieszkań. SAN wynajmuje i następnie podnajmuje mieszkania na okres 9 lat. Stawki czynszu są negocjowane co jakiś czas, np. w Walonii raz na trzy lata. We wszystkich regionach Belgii SAN współpracuje z samorządami terytorialnymi i instytucjami pomocy społecznej. Kontakty i usługi w zakresie wsparcia socjalnego najemców są bardzo ważną funkcją agencji, która świadczy pomoc w reintegracji społecznej lokatorów, musi zatrudniać specjalistów z kwalifikacjami mediatora społecznego i współpracować co najmniej z gminami na terenie swej działalności oraz z ośrodkami pomocy społecznej.

W poszczególnych regionach występują różnice w detalach działalności agencji i jej regulacji, jednak podstawowe zasady i dostępność publicznego wsparcia finansowego dla SAN są wspólne.

Jako przykład może posłużyć oferta ze strony internetowej jednej z agencji, Social Rental Antwerp (SVKA)<sup>16</sup>:

Co robimy dla najemców?

- Podpisujemy z najemcami długoterminowe umowy najmu.
- Szanujemy prawa najemców.
- Doradzamy najemcom w różnych sprawach, nie tylko mieszkaniowych, pomagamy rozwiązywać drobne problemy techniczne.
- Sprawdzamy, czy najemcy wykonują swoje zobowiązania, pomagamy im, gdy mają z tym trudności.

Co robimy dla właścicieli?

- Gwarantujemy comiesięczną prawidłową opłatę czynszu.
- Monitorujemy gospodarowanie ich mieszkaniem.
- Wykonujemy konieczne naprawy.

<sup>16</sup> <http://www.svka.be/algemeen.html> [dostęp: 10.12.2016].

Istotną rolę w społecznym pośrednictwie najmu odgrywają dodatki mieszkaniowe. Jako forma pomocy społecznej w finansowaniu kosztów utrzymania mieszkania mogą one pełnić ważną funkcję stabilizatora procesu wynajmu mieszkań prywatnych dla najemców socjalnych. W niektórych krajach i/lub programach polityki mieszkaniowej dodatki mieszkaniowe mogą pokrywać bardzo wysoką część czynszu, nawet do 100% w przypadku osób w szczególnie trudnej sytuacji (np. bezdomnych, bezrobotnych, samotnych rodziców).

Ważnymi kwestiami w pozyskiwaniu od właścicieli mieszkań na cele społeczne będą: ogólny klimat towarzyszący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych drogą najmu, udział mieszkań czynszowych w rynku, sprawność działania podmiotów rynku nieruchomości. W tym kontekście w Polsce mamy do czynienia z niewielką wiedzą na temat potencjału społecznego pośrednictwa najmu w formule SAN z uwagi na niskie rozeznanie rynku najmu prywatnego w naszym kraju.

### **Najem prywatny w Polsce**

Instytucja najmu prywatnego funkcjonuje w Polsce od wielu lat. Formalnie rzecz ujmując, dopiero w 1988 r. właściciele mieszkań nowo włączanych do obiegu na rynku najmu uzyskali prawo swobodnego stanowienia stawek czynszu, a od 1 stycznia 2005 r. zlikwidowane zostały reguły tzw. szczególnego trybu najmu, tj. publicznej regulacji czynszów w starych prywatnych zasobach mieszkaniowych. Długą tradycję ma jednak najem nieformalny, w tzw. szarej strefie. Właściciele mieszkań udostępniają je najemcom, nie dopełniając wszystkich obowiązków dotyczących formy i treści umowy najmu, a przede wszystkim – opodatkowania dochodów lub przychodów z wynajmu mieszkań.

Największe zapotrzebowanie na mieszkania czynszowe jest w dużych miastach i aglomeracjach, do których napływają ludzie z innych regionów i krajów do pracy lub na studia. O ile agencje nieruchomości i firmy konsultingowe publikują czasami dane o rynku najmu dla sześciu największych rynków w Polsce (Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Trójmiasto, Poznań), to prawie nic nie wiadomo o tym, jak wygląda rynek prywatnego najmu mieszkań w mniejszych miejscowościach i na wsi.

Brakuje danych statystycznych na temat skali zjawiska najmu prywatnego i jego zasad, np. stawek czynszu, czasu trwania najmu, reguł płatności i czynnościach podejmowanych w sytuacji niezadowolenia z transakcji. Nie funkcjonuje, mimo obowiązku prawnego, „lustro czynszowe”, czyli zbiór danych o faktycznych stawkach czynszu obowiązujących poza sektorem komunalnym, a więc i w zasobach prywatnych. Rzetelne dane o stawkach czynszu mają ogromne znaczenie dla kształtowania cen najmu. Im większa niewiedza w tym zakresie, tym większe ryzyko nieracjonalnych oczekiwań partnerów transakcji najmu.

Bieżące statystyki Banku Danych Lokalnych GUS bardzo oszczędnie podają informacje o prywatnych zasobach mieszkaniowych, a prywatny rynek najmu mieszkań z perspektywy lokalnej w ogóle nie jest badany statystycznie. W praktyce istnieją dwa źródła danych o prywatnych mieszkaniach czynszowych: w Narodowych Spisach Powszechnych podawane są statystyki gospodarstw domowych według tytułu do zajmowanego mieszkania, a sprawozdawczość podatkowa wskazuje liczebność podatników rozliczających się z fiskusem w formie podatku ryczałtowanego z tytułu przychodów z najmu, dzierżawy i tym podobnych.

Według NSP 2011 w Polsce 575,5 tys. gospodarstw domowych (4,2% ogółu gospodarstw) zajmowało mieszkania wynajmowane od prywatnych właścicieli<sup>17</sup>. Według informacji Ministerstwa Finansów za 2015 r. rozliczało swe dochody z tytułu najmu, podnajmu, dzierżawy i podobnych umów 458,4 tys. podatników.

Obok najmu opodatkowanego ryczałtową stawką podatku dochodowego należy uwzględnić również najem opodatkowany na zasadach ogólnych oraz najem nieformalny (nieopodatkowany).

Eksperti różnie szacują aktualną wielkość prywatnego rynku najmu – od około 660 tys. do 1,2 mln mieszkań.

---

17 GUS, 2014.

## 2.1. Postawy i opinie uczestników rynku najmu

Na potrzeby projektu „Społeczna Agencja Najmu jako instrument polityki mieszkaniowej w Polsce” przeprowadzono badania fokusowe grup właścicieli mieszkań, którzy je wynajmują, i najemców prywatnego rynku najmu – w czterech miastach: Gdańsku, Łodzi, Poznaniu i Warszawie w dzielnicy Mokotów. Badanie przeprowadził Instytut Badawczy IPC sp. z o.o. w maju 2016 r.<sup>18</sup> Przeprowadzono osiem zogniskowanych wywiadów grupowych, w każdym mieście odrębnie dla grupy właścicieli i najemców<sup>19</sup>.

Uczestników badania dobrano w ten sposób, by mieli oni doświadczenia uczestnictwa w prywatnym rynku najmu i reprezentowali zbliżony segment tego rynku, czyli wynajmowali lub byli najemcami mieszkań czynszowych w obrocie prywatnym co najmniej przez trzy lata mieszkania, które charakteryzowały się średnim standardem, były położone poza najbardziej atrakcyjnymi lokalizacjami, ze stawkami czynszu nienależącymi do najwyższych w danym mieście. Łącznie w wywiadach uczestniczyło 40 właścicieli i 38 najemców.

Badanie przeprowadzone w ramach projektu dostarczyło następujące wyniki:

### a) informacje o osobach wynajmujących mieszkania

Respondenci reprezentowali różne grupy wieku. Najwięcej wynajmujących było w wieku 40–44 lat (27,5%). Praktycznie dla wszystkich wynajem mieszkania był dodatkowym źródłem dochodu, a 90% wynajmujących zamierza wynajmować swoje mieszkania przez dalsze 10 lat.

---

<sup>18</sup> *Społeczna Agencja Najmu jako instrument polityki mieszkaniowej w Polsce*, raport z badań jakościowych, Instytut Badawczy IPC, 2016.

<sup>19</sup> Zogniskowane wywiady grupowe to badania jakościowe badające zjawiska za pomocą pytań problemowych, dające odpowiedź na pytania o przyczyny i genezę konkretnych opinii; nie są reprezentatywne dla oceny intensywności danego zjawiska. Badanie ma postać moderowanej dyskusji w niewielkiej grupie uczestników.

## b) informacje o wynajmowanym mieszkaniu

Prawie wszyscy wynajmujący dysponowali jednym mieszkaniem na wynajem<sup>20</sup>. Średni metraż wynosił 43,15 m<sup>2</sup>; najmniejsze mieszkanie do wynajęcia osobom prywatnym miało 20 m<sup>2</sup>, a największe – 70 m<sup>2</sup>. Nieco ponad połowa właścicieli w ciągu ostatnich 10 lat miała mniej niż pięciu lokatorów. Najczęstszym sposobem wynajmu mieszkania jest udostępnienie go jednej osobie lub rodzinie – dotyczy to 79,5% badanych. Około 20% wynajmowało zarówno pojedyncze pokoje, jak i całe mieszkania.

## c) informacje o rodzaju umowy najmu

87,5% badanych zadeklarowało, że stosuje standardową umowę najmu mieszkania. Umowę najmu okazjonalnego zastosowała tylko jedna badana osoba. Co dziesiąty właściciel mieszkania udzielił odpowiedzi „nie wiem” na pytanie o rodzaj umowy najmu.

## d) rola pośredników

Z usług agencji pośrednictwa nieruchomości korzystało 87,5% respondentów, 45% robiło to w przeszłości, ale mimo braku złych doświadczeń zaprzestali współpracy z nimi. 25% badanych wskazało natomiast, że w przeszłości również korzystali z usług agencji, jednak już tego nie robią ze względu na złe doświadczenia. Dodatkowo 12,5% badanych deklaruje, że pomimo różnych doświadczeń z agencjami nadal podejmują z nimi współpracę. Tylko 5% badanych wskazało, że korzystają z agencji nieruchomości przy wynajmie mieszkania i są zawsze zadowoleni z ich usług.

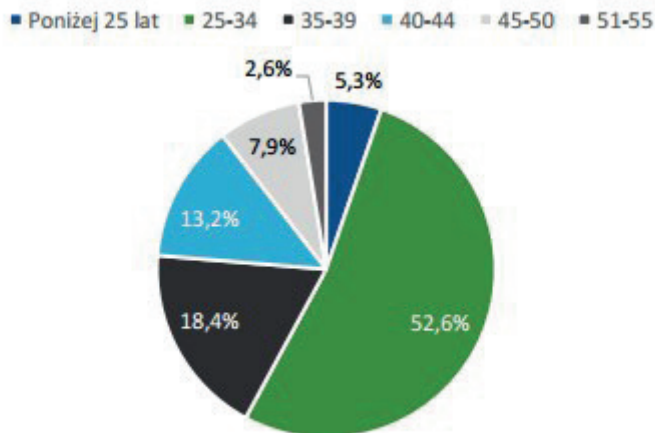
## e) informacje o najemcach

Większość najemców była w wieku 25–34 lata (rysunek 3). 74,9% lokatorów pochodziło z miasta, w którym wynajmowali mieszkania.

---

<sup>20</sup> Tylko jedna osoba wynajmowała dwa mieszkania.

**Rysunek 3.** Najemcy mieszkań według wieku



**Źródło:** Społeczna Agencja Najmu jako instrument polityki mieszkaniowej w Polsce. Raport z badań jakościowych (s. 11).

Ponad połowa najemców w ciągu najbliższych 5–10 lat planuje nadal najmować mieszkania od prywatnych właścicieli (55,3%). 18,4% badanych chciałoby kupić mieszkanie na kredyt, co dziesiąty respondent oczekuje na mieszkanie komunalne, a 7,9% respondentów spodziewa się uzyskać mieszkanie od rodziny (darowizna, spadek).

Co dziesiąty lokator uznał, że często ma trudności z terminową opłatą za mieszkanie.

#### f) informacje o najmowanych mieszkaniach

W ciągu ostatnich 10 lat 28,9% badanych najmowało trzy mieszkania, 23,7% respondentów stwierdziło, że w tym przedziale czasowym najmowało jedno, dwa i ponad trzy mieszkania. Średni metraż najmowanego pokoju wynosił 12,3 m<sup>2</sup>, średni metraż mieszkania – 43,9 m<sup>2</sup>. Najmniejsze najmowane mieszkanie miało 14 m<sup>2</sup>, największe zaś – 120 m<sup>2</sup>.

89,5% badanych zadeklarowało, że najmowali mieszkanie samodzielnie, tzn. respondent sam lub z rodziną zajmował całe mieszkanie. Jeden raz wynajmowało samodzielnie mieszkanie 39,4% badanych, a więcej niż trzy razy – ponad jedną piątą (21,2%).

13,2% badanych znalazło się w sytuacji, wcześniejszego zakończenia najmu z powodu wypowiedzenia umowy przez właściciela mieszkania przed upływem terminu umownego.

### **g) rola pośredników**

Lokatorzy w większości korzystali lub nadal korzystają z usług agencji nieruchomości – 86,8%. Prawie jedna trzecia badanych współpracowała z agencjami nieruchomości, nie ma złych doświadczeń, ale już nie korzysta z ich usług. Ponad jedna czwarta pomimo różnych doświadczeń (dobrych i złych) współpracuje nadal z agencjami. Złe doświadczenia ze współpracy z agencjami nieruchomości wyniosło 18,4% respondentów, którzy zaprzestali współpracy z nimi. Z usług agencji nieruchomości zawsze zadowolony był co dziesiąty respondent (10,5%).

### **h) rynek nieruchomości z perspektywy najemcy i wynajmującego**

Pierwsze skojarzenia wynajmujących na myśl o procesie wynajmu i najmu mieszkania są przede wszystkim negatywne i odnoszą się do czasu poświęcanego wynajmowi, ryzyka zniszczenia mienia, opóźnień w płatnościach, konieczności remontów i napraw, kombinatorstwa najmujących i narzekania sąsiadów. Wśród wynajmujących zdarzały się również pozytywne doświadczenia z wynajmu, kiedy lokatorzy dbali o mieszkania jak o swoje własne.

Pierwsze skojarzenia najemców mieszkań są zarówno pozytywne, jak i negatywne. Lokatorzy najmowali mieszkania ze względu na brak zdolności kredytowej, brak środków finansowych na zakup mieszkania, chęć wyprowadzenia się od rodziców – usamodzielnienia się. Badani decydują się na najem mieszkania, kiedy przeprowadzają się ze wsi do miasta, chcą mieszkać w bliskiej odległości od pracy. Czasami najem wynika z problemów rodzinnych. Podkreślano, że najem daje wolność – brak ograniczeń, kiedy np. podejmuje się pracę na drugim końcu miasta lub w innym mieście. Czasami uważa się najem za rozwiązanie dające szerszą życiową swobodę, niewciągające człowieka w wir potrzeby posiadania rzeczy.

## **i) procedura wynajmu mieszkania**

Proces wynajmowania mieszkania jest stresujący i trudny dla obu stron. Kolejne etapy procedury wynajmu są bardzo różnie oceniane pod kątem ich trudności i ryzyka błędnych decyzji. Preferencje są tu przewidywalne. Przykładowo, jedni właściciele uważają, że najlepiej jest wynajmować mieszkanie kobiecie; inni, że parom. Wysokość kaucji, klauzule w umowie są ważnymi elementami. Praktycznie wszyscy wynajmujący przyznają, że nie zgadzają się na zameldowanie najemcy ani na pobyt stały, ani czasowy.

Lokatorzy najmując mieszkanie, korzystają przede wszystkim z Internetu. Zwracają uwagę na lokalizację, liczbę pokoi, cenę. Ważne są spotkania z właścicielami w mieszkaniu, aby dokładnie obejrzyć jego standard i dopytać o dodatkowe koszty. Znalezienie odpowiedniego mieszkania jest czasochłonne dla najmujących.

Najważniejszą sprawą i trudnością w całym procesie wynajmu/najmu mieszkania jest umowa, jej zapisy, ale też czas na zapoznanie się z nią przez najemców. Argumentem za korzystaniem z usług agencji nieruchomości często jest ich profesjonalne podejście do umowy.

Obie strony zgodnie oceniają problem opóźnień w uiszczeniu czynszu. Wynajmujący twierdzą, że brak płatności za mieszkanie w określonym terminie nie zdarza się często. Opóźnienia zazwyczaj wynikają z opóźnień w wypłacie wynagrodzenia lokatorom lub z innych problemów finansowych. Akceptowana jest niewielka zwłoka w opłatach poprzedzona wcześniejszą informacją. W większości przypadków – w opinii wynajmujących i najemców – wynajmujący nie robią problemów, kiedy lokator uprzedzi o problemach finansowych i ureguluje rachunek np. w ciągu tygodnia.

## **j) trudności z wynajmem/najmem mieszkania**

W stwierdzeniach uczestników badania znalazły potwierdzenie reguły oraz problemy związane z wynajmowaniem mieszkań podnoszone w wielu opiniach i wypowiedziach. Przykładowo, przedmiotem negocjacji w sprawie najmu są określone sytuacje najemców (niechętnie wynajmowane są mieszkania osobom z małymi dziećmi, zakazuje się zamieszkiwania ze zwierzęciem), właściwości mieszkania (umeblowanie, sąsiedztwo).



Właściciele z wszystkich badanych miast twierdzili, że albo ich cena najmu nie podlega negocjacom, albo specjalnie nieco zawyżają czynsz, aby lokator podjął negocjacje i miał wrażenie, że udało mu się wynegocjować optymalną dla siebie cenę. Z reguły mówiono o kwocie rzędu 50–100 zł. Zdarzały się sytuacje licytacji czynszu, kiedy atrakcyjnym lokalem było zainteresowanych wiele osób. Negocjowana bywa kwota kaucji.

Około 60% badanych właścicieli było skłonnych negocjować podaną przez siebie stawkę czynszu. Najbardziej skłonni do negocjacji byli respondenci z Poznania i Łodzi, taką gotowość wyrażało też około połowy uczestników badania z Warszawy, a najmniej elastyczni pod tym względem okazali się właściciele z Gdańska. Granica obniżek nie jest znacząca – średnio wyniosła 9% czynszu.

### **k) postawa wobec SAN**

Z uwag dotyczących korzystania z usług agencji nieruchomości wyłaniają się wnioski o pożądanym zakresie usług agencji działającej jako SAN. Generalnie agencje mają świadczyć bardzo kompleksowe usługi i praktycznie wyręczać właściciela prawie we wszystkim. Uczestnicy badania zapoznali się z celami i ogólnymi zasadami funkcjonowania SAN. Zdania na temat Społecznej Agencji Najmu w grupie właścicieli były podzielone. Z jednej strony istniało negatywne przekonanie, że jest to marnotrawienie publicznych pieniędzy, które należałoby spożytkować w inny sposób, np. na finansowanie budowy mieszkań przez TBS. Właściciele zajmowała utrata kontroli nad swoim mieszkaniem ze względu na zobowiązania wieloletnią umową przy braku pewności, że będzie funkcjonował mechanizm wzrostu cen za najem. Negatywnie nastawieni właściciele przewidywali, że SAN nie odciąży ich w licznych obowiązkach, że wszystkie dodatkowe usługi będą kosztowne. Nie byli też zainteresowani misją takiej instytucji.

Równocześnie właściciele identyfikowali korzyści ze współpracy z SAN. Przede wszystkim rozwiązany zostałby problem z długoletnim najmem mieszkania, a w przypadku rezygnacji z najmu SAN poszukiwałaby kolejnych lokatorów, stale płacąc za wynajmowane mieszkanie. Za korzystną okoliczność właściciele uznali zaangażowanie instytucji i środków publicznych – do takich agencji podchodziliby z większym zaufaniem niż do agencji komercyjnych. Wątpliwości

budziły kwestie gwarancji wypłacalności SAN, podziału obowiązków przy naprawach i zniszczeniach mieszkań przez użytkowników, zakresu monitoringu stanu płatności i stanu nieruchomości. Część wynajmujących chciałaby mieć szczegółowe informacje o mieszkaniu, jednak dla licznych właścicieli ważne byłoby całkowite pozbycie się spraw związanych z mieszkaniem przy systematycznych wpłatach czynszu. Nieco zwiększył się udział wynajmujących gotowych obniżyć czynsz przy wynajmowaniu mieszkań SAN, jednak obniżka nadal była niska (9%).

Wśród najemców ocena Społecznej Agencji Najmu również była zróżnicowana. Dla części badanych praca agencji byłaby rozwiązaniem codziennych problemów dotyczących najmu. Spośród usług opieki nad najemcami najwyżej cenili sobie opiekę prawną związaną z umową najmu. Korzystnie kojarzono udział środków publicznych. Lokatorzy widzieli w Społecznej Agencji Najmu arbitra, który oceni i zadba o standard mieszkań oraz procedur.

W opinii badanych naturalnymi partnerami SAN z grona właścicieli byłiby właściciele wyjeżdżający za granicę, a wśród najemców – osoby przybywające z innych miejscowości, słabo zorientowane w lokalnych uwarunkowaniach.

Przedstawiając wyniki wywiadów zogniskowanych, należy podkreślić, że badania takie nie są reprezentatywne w ujęciu statystycznym. Dają natomiast informacje jakościowe o badanych zjawiskach. Wobec braku badań statystycznych nad prywatnym rynkiem najmu zgeneralizowane informacje uzyskane z badania fokusowego stanowią punkt odniesienia dla rozważań o właściwościach i problemach rynku najmu w kontekście działalności Społecznych Agencji Najmu.

## 2.2. Potencjał SAN w Polsce

Uczestnicy zogniskowanego badania grupowego raportowali wiele problemów i trudności występujących u obydwu stron transakcji wynajmu i najmu mieszkania. Społeczna Agencja Najmu dzięki swojej głównej funkcji, czyli menedżera najmu, która ma na celu zmniejszenie ryzyka właściciela i lokatora w stosunkach najmu, poprawienie trwałości, a także jakości tych stosunków, mogłaby w dużym stopniu zminimalizować trudności spotykane w trakcie wynajmowania/najmowania mieszkań. Należałoby jednak precyzyjnie określić ofertę SAN zarówno dla właścicieli, jak i najemców.

### Podmioty prywatnego rynku najmu

Właściciele mieszkań gotowi je wynająć oraz potencjalni najemcy, czyli osoby poszukujące na rynku mieszkania do wynajęcia, nawiązują kontakty bezpośrednio między sobą lub korzystają z usług komercyjnych agencji pośrednictwa w obrocie nieruchomościami. Oferty najmu i ogłoszenia osób poszukujących mieszkań do wynajęcia spotykamy w gazetach, często lokalnych, a przede wszystkim na specjalistycznych portalach nieruchomościowych w Internecie.

Od kilku lat pojawiają się na rynku firmy specjalizujące się w zarządzaniu najmem. Pierwszym podmiotem całkowicie prywatnym tego typu była firma Mzuri, zarządzająca obecnie wynajmem ponad 2 tys. mieszkań (stan na listopad 2016 r.).

W nieruchomości mieszkaniowe na wynajem inwestowały w Polsce zagraniczne fundusze inwestycyjne, ale były to pojedyncze przedsięwzięcia, które jednak przekształcano w mieszkania własnościowe, umożliwiając ich wykup. Pierwszą inicjatywą tego typu był Holland Park – kompleks luksusowych budynków na zapleczu placu Trzech Krzyży w Warszawie.

Fundusze inwestycyjne w Polsce mogą inwestować bezpośrednio w nieruchomości jedynie wówczas, gdy działają w formule Funduszy Inwestycyjnych Zamkniętych (FIZ) – mogą one inwestować we własność, współwłasność i użytkowanie wieczyste nieruchomości, nie więcej niż 25% środków w jedną nieruchomość. Pośrednio fundusze inwestują w nieruchomości, kiedy kupują akcje firm deweloperskich, budowlanych. Aktualnie przygotowywane są przepisy umożliwiające działanie funduszy inwestycyjnych typu REIT (Real Estate Investment Trust), które inwestując wyłącznie w nieruchomości (komercyjne lub mieszkaniowe), korzystają z korzystnych rozwiązań podatkowych i mają obowiązek wypłacać swoim udziałowcom 80–90% osiąganego zysku.

W 2014 r. rozpoczął działalność Fundusz Mieszkań na Wynajem (FMnW) – zamknięty fundusz inwestycyjny w portfelu Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych Banku Gospodarstwa Krajowego. Jest to inicjatywa komercyjna BGK mająca na celu rozwój instytucjonalnego rynku najmu mieszkań w oparciu o profesjonalne standardy i atrakcyjne ceny najmu. Fundusz nabywa nieruchomości na wynajem w największych aglomeracjach w kraju, ma zakontraktowanych 2 tys. mieszkań (stan na listopad 2016 r.), które będą udostępniane do 2018 r. Według zapowiedzi FMnW miał oferować za 1 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkania stawki najmu konkurencyjne wobec stawek rynkowych. W praktyce są to stawki rynkowe, przy czym Fundusz stosuje obniżki dla najemców, którzy wynajmują mieszkania na dłuższy czas.

W Polsce nie funkcjonują jeszcze podmioty zajmujące się wynajmowaniem mieszkań na zasadach niekomercyjnych, oferujące mieszkania do wynajęcia na zasadach nierynkowych osobom upoważnionym do uzyskania pomocy mieszkaniowej.

Najbardziej pożądana jest kompleksowa obsługa obu zainteresowanych stron przy minimalizowaniu kosztów. Dla właścicieli mieszkań bardzo istotne jest zapewnienie płynności finansowej bez względu na to, czy SAN wynajmuje mieszkanie, czy nie. Dla lokatorów atrakcyjna jest kompleksowość SAN. Oczekują oni, że agencja będzie szybko reagowała na zgłaszane wady mieszkania, że zostaną zacho-

wane standardy, że poczynania właścicieli będą pod kontrolą, a umowa najmu będzie przejrzysta i bezpieczna.

Za zainteresowaniem SAN w kontekście przeprowadzonego badania przemawiają następujące czynniki:

- świadomość trudności i problemów w wynajmowaniu i najmowaniu mieszkań na rynku
- gotowość, jakkolwiek w ograniczonym zakresie, do negocjacji czynszów i innych warunków transakcji
- dość powszechne korzystanie z usług agencji nieruchomości
- pozytywne kojarzenie zaangażowania sektora publicznego w działalność SAN.

Autorzy raportu z badania zogniskowanego właścicieli i najemców w sektorze prywatnym w czterech miastach rekomendują przeprowadzenie szerokiej kampanii informacyjnej na temat Społecznych Agencji Najmu, by podmioty te zaistniały w świadomości społecznej.

Dane o czynszach rynkowych w Polsce nie są gromadzone w sposób systemowy, podobnie jak dane o stawkach czynszu w zasobach publicznych. Nie funkcjonują tzw. lustra czynszowe, czyli publikacje o stawkach czynszu w gminach w zasobach niepublicznych. W praktyce informacje o rynku najmu mieszkań, w tym o stawkach czynszu, są gromadzone dla największych rynków mieszkaniowych. Dane takie prezentuje w swoich raportach rynkowych Narodowy Bank Polski oraz serwisy internetowe, np. otodom.pl, domgratka.pl. W raporcie NBP<sup>21</sup> stwierdzono, że średnie stawki najmu mieszkań (ofertowe i transakcyjne) wzrosły na koniec 2015 r. względem końca 2014 r. Zarówno stawki ofertowe, jak i transakcyjne wzrosły przeciętnie dla całego kraju o około 5%. Najwyższe stawki transakcyjne wzorem lat poprzednich notowane były w Warszawie (45 zł/m<sup>2</sup>), Krakowie (34,4 zł/m<sup>2</sup>), Gdańsku (33,7 zł/m<sup>2</sup>) oraz Poznaniu i Wrocławiu (31,1 zł/m<sup>2</sup>). Dane o przeciętnych stawkach czynszu nie są wystarczające dla prognozowania wydatków SAN na czynsze za wynajem od prywatnych właścicieli mieszkań, ponieważ w polu zainteresowania agencji znajdują się określone kategorie mieszkań – jednostki małe (jedno- i dwupokojowe), o dobrym, jakkolwiek nie najwyższym standardzie, położone raczej w tańszych dzielnicach miast.

---

21 Narodowy Bank Polski, *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2015 r.*

Nie dysponujemy również pełną analizą stawek czynszu w zasobach gminnych. Poszczególne miasta stosują różne kryteria ustalania stawek czynszu nawiązujące do stanu zasobu. Często są to tzw. systemy punktowe, polegające na przyznawaniu punktów z racji wyposażenia mieszkania czy innych jego walorów. Przykładowo, usytuowanie lokalu na pierwszym lub drugim piętrze jest wyceniane na maksymalną liczbę punktów w kategorii „usytuowanie lokalu w budynku”, a z kolei brak wyposażenia w określone instalacje oznacza zero punktów w kategorii „wyposażenie w instalacje techniczne”. Podstawowa stawka czynszu komunalnego jest w poszczególnych miastach silnie zróżnicowana i zmienna. Przykładowo, w 2016 r. obowiązywały następujące stawki bazowe czynszu komunalnego: 7,39 zł/m<sup>2</sup> w Warszawie, 10,20 zł/m<sup>2</sup> w Gdańsku, 7,03 zł/m<sup>2</sup> w Łodzi. W Poznaniu obowiązywała stawka bazowa minimalna i maksymalna, odpowiednio: 4,9 i 9,7 zł/m<sup>2</sup> (REAS, 2016).

Kojarzenie działalności Społecznej Agencji Najmu z realizacją zadań publicznych znajdujących się w kompetencjach samorządów terytorialnych szczebla gminnego pozwala spojrzeć na potencjał SAN w Polsce pod kątem stosowanych rozwiązań o podobnych założeniach i celach oraz pod kątem zapotrzebowania na usługi agencji. To drugie zagadnienie – już tylko w świetle cytowanych statystyk o 300 tys. osób/rodzin oczekujących na najem mieszkania w sektorze mieszkań dostępnych – pozwala jednoznacznie stwierdzić, że potencjał SAN w Polsce w obliczu zapotrzebowania na dostępne mieszkania czynszowe jest bardzo wysoki. Z kolei coraz bardziej zindywidualizowane polityki lokalne pokazują, na jednostkowych przykładach, że gminy opracowując swoje lokalne programy mieszkaniowe, są otwarte na rozwiązania dające lepsze warunki finansowania w sytuacji tworzenia partnerstw<sup>22</sup>. Również organizacje pozarządowe zorientowane na pomoc wykluczonym z rynku mieszkaniowego mają spore doświadczenia w podobnej działalności, bazujące na partnerstwach i współpracy interesariuszy.

Przykładem otwartości gmin na korzystniejsze finansowo rozwiązanie jest wzrost liczby projektów, dofinansowywanych ze środków Funduszu Dopłat w BGK, w których gmina zleca budowę mieszkań towarzystwu budownictwa społecznego. Takie rozwiązanie,

---

22 W zasadzie słabo rozpoznane są instrumenty lokalnej polityki mieszkaniowej służące realizacji zadań własnych gmin w zakresie mieszkalnictwa, zarówno tych obowiązkowych, jak i zadań fakultatywnych. W debacie publicznej posługujemy się przykładami instrumentów stosowanych w konkretnych miastach. Również efektywność i skuteczność oraz trwałość tych instrumentów są słabo rozpoznane.

w którym TBS realizuje na potrzeby gminy nowy budynek mieszkalny lub remontuje, przebudowuje, zmienia sposób użytkowania, jest jedną z opcji bezzwrotnego finansowania budownictwa socjalnego i komunalnego w gminach w ramach programu rządowego wsparcia gmin w tworzeniu tych zasobów mieszkaniowych. Program jest realizowany na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 833 z późn. zm.). W 2015 r. zmodyfikowano ten program, znacznie podnosząc jego atrakcyjność, m.in. poprzez zwiększenie udziału dotacji w kosztach przedsięwzięć (30–55%, zależnie od rodzaju przedsięwzięcia).

Gminy zawierają umowy z towarzystwami budownictwa społecznego, zlecając TBS-om realizację zadań w ramach programu rządowego. Dotację otrzymuje gmina, ale współpracując z TBS-ami uzyskuje dotację wyższą o 10% (samodzielna budowa przez gminę budynku mieszkalnego jest wspierana dotacją rządu 35% kosztów kwalifikowanych; zlecając zadanie TBS-owi, gmina uzyska dotację w wysokości 45% kosztów). Dodatkową korzyścią jest powierzenie realizacji inwestycji profesjonalnemu podmiotowi. Szczegóły umowy między gminą, TBS-em a bankiem w sprawie dotacji są zależne od tytułu prawnego do gruntu.

Działania zgodne z koncepcją Społecznych Agencji Najmu są już wykonywane. Chodzi o przedsięwzięcia organizacji pozarządowych wspierających wychodzenie z bezdomności, jak np. Kamiliańskiej Misji Pomocy Społecznej (KMPS)<sup>23</sup>. Od 2012 r. KMPS rozszerzyła działalność o Program Rozproszonych Mieszkań Treningowych. Dysponuje w tym celu ośmioma mieszkaniem położonymi w Warszawie (w dzielnicy Ursus), oddzielnie dla kobiet i mężczyzn, wynajmowanymi od osób prywatnych. Program jest przewidziany dla 30 osób. W miarę naboru kolejnych uczestników KMPS wynajmuje następne mieszkania. Osoby, które znalazły pracę, mogą w ten sposób usamodzielniać się, czyli zamieszkiwać poza instytucją pomocową. KMPS wspiera uczestników programu, dostarcza im profesjonalnych usług świadczonych przez psychologa, prawnika, pracownika socjalnego, ale również kontroluje ich zamieszkiwanie w mieszkaniach treningowych. Przedstawiciele Kamiliańskiej Misji Pomocy Społecznej i inne

---

23 Tę część opracowano na podstawie prac A. Porowskiej (2016) i K. Chotkowskiej (2015).

organizacje pozyskujące z rynku mieszkania dla swoich podopiecznych – osób wychodzących z kryzysu bezdomności – twierdzą, że często napotykają trudności w pozyskaniu mieszkań, ale jednocześnie część kontraktów jest bez problemów zawierana na długi czas. Skala działalności tych organizacji nie odpowiada skali planowanej dla SAN, ale ich doświadczenia we wspieraniu najemców (najczęściej wynajmuje się im pokoje) są bezcenne, ponieważ pracują one w najtrudniejszym obszarze mieszkalnictwa wspomaganego.

„Najważniejszym argumentem przemawiającym za społecznymi agencjami najmu jest ich efektywność społeczna – to, że przyczyniają się do poprawy warunków życia osób i rodzin najbardziej potrzebujących, które są nadmiernie obciążone kosztami mieszkaniowymi, czekają w kolejkach do mieszkań komunalnych i socjalnych, chciałyby poprawić swoją sytuację, nadal będąc lokatorami, przebywają w instytucjach, choć – wspomagane – mogłyby funkcjonować w środowisku. Zwiększając społeczną dostępność mieszkań, agencje przyczyniają się również do skuteczniejszej realizacji ważnych celów polityki społecznej: deinstytucjonalizacji i degettoizacji zamieszkiwania grup znajdujących się w najtrudniejszym położeniu społecznym, zwiększania ich samodzielności życiowej, większej integracji ze społeczeństwem i rynkiem pracy. Długotrwałe efekty społeczne wynikające z samodzielnego zamieszkiwania (pod warunkiem przestrzegania przez najemców umowy najmu) wiążą się również z istotnym osłabianiem czynników prowadzących do zachowań patologicznych, których ważną przyczyną jest brak mieszkania lub zamieszkiwanie instytucjonalne, a także bierne korzystanie ze standardowych instrumentów wsparcia ze strony pomocy społecznej” (Żołądowski, 2015, s. 14).

Kiedy rozważa się argumenty na rzecz wprowadzenia Społecznych Agencji Najmu, warto podkreślić wyjątkowe atrybuty tego narzędzia. SAN w najściślejszym zakresie łączy sferę pomocy mieszkaniowej ze sferą pomocy społecznej. Ponadto, SAN jest w stanie podjąć swoje działania od razu, wykorzystując istniejące zasoby mieszkaniowe. Dofinansowanie kosztu dostępu do istniejącego mieszkania jest zawsze tańsze – z perspektywy bieżącego zaangażowania środków publicznych – niż inwestowanie w fizyczne tworzenie zasobów społecznych.



### **3. ZAKRES USŁUG SPOŁECZNEJ AGENCJI NAJMU**

Jak już wspomiano, Spółeczna Agencja Najmu świadczy swoim najemcom dwa rodzaje usług:

- wynajem mieszkania
- usługę wspierającą – pomoc i opiekę socjalną, zawodową, wsparcie reintegracyjne.

W ramach usługi wynajmu mieszkania SAN uzgadnia zakres swojej działalności, jeśli chodzi o bieżące naprawy i remonty w wynajmowanych mieszkaniach oraz system wizytacji i kontroli wypełniania przez najemcę warunków najmu. Wizyty kontrolne mogą mieć różną częstotliwość i zakres, zależnie od procedur i standardów obowiązujących w danej Spółecznej Agencji Najmu.

Zakres usługi wspomagającej powinien być dostosowany do potrzeb i oczekiwań danego najemcy oraz do opinii pracownika SAN podejmującego współpracę z potencjalnym najemcą w zgodzie ze standardami obowiązującymi w agencji. Świadczenie usługi wspomagającej jest zasadniczym elementem współpracy SAN z najemcami. Zostają oni zobowiązani do współpracy z SAN w zakresie tych usług i w umowie najmu zapisane są nie tylko warunki oraz zasady najmu mieszkania, ale również zakres merytoryczny usług wspomagających, tryb ich sprawowania, kompetencje przedstawicieli SAN i obowiązki najemcy. W sytuacji osób wykluczonych, zagrożonych patologią czy o niestabilnej pozycji na rynku pracy zakres wsparcia SAN może być odbierany jako opresyjny przez jego odbiorców, np. kiedy zostają oni zobowiązani do cyklicznych spotkań z pracownikami socjalnymi, do uczestnictwa w kursach, szkoleniach organizowanych czy wskazanych przez pracowników socjalnych SAN oraz do częstego przyjmowania wizytacji przedstawicieli SAN w mieszkaniu. Jeśli najemcą w zasobach SAN będzie osoba oczekująca na najem miesz-

kania komunalnego lub osoba, która wcześniej wynajmowała lokal komunalny, niezalegająca z płatnościami czynszu, przekwaterowana do zasobu SAN na czas modernizacji zasobu gminnego, o stabilnej sytuacji życiowej, usługi wspomagające mogą zostać zminimalizowane, a nawet wyłączone wobec takiej osoby. Jednak agencja mogłaby je zaaplikować w razie potrzeby, ponieważ taka aktywność przynależy tej jednostce.

Wizyty w mieszkaniach wynajmowanych przez SAN obejmują kontrolę zarówno wynajmu mieszkania (stan lokalu, sposób korzystania z niego przez najemcę), jak i sposobu funkcjonowania najemcy w relacjach społecznych i zawodowych. W krajach zachodnich agencje stosują różne częstotliwości tych wizyt – od dwutygodniowej przez miesięczną do kwartalnej.

Wynajem mieszkania w zasobach SAN może być traktowany jako docelowy, a raczej długoterminowy sposób zaspokajania potrzeb mieszkaniowych lub jako rozwiązanie przejściowe, stosowane do czasu oczekiwanej zmiany statusu najemcy – możliwości wejścia na rynek, pozyskania lokalu w zasobach gminy, towarzystwa budownictwa społecznego itp.

### **3.1. Regulacje z zakresu najmu i podnajmu w powiązaniu z działalnością SAN**

Dla funkcjonowania Społecznych Agencji Najmu istotnym zagadnieniem są regulacje ustawowe z zakresu najmu i podnajmu lokali mieszkalnych<sup>24</sup>. Podstawowe przepisy regulujące te kwestie to *Kodeks cywilny, ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy oraz o zmianie Kodeksu cywilnego*.

Regulacje ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy oraz o zmianie Kodeksu

---

<sup>24</sup> W tej części opracowania wykorzystano treści analiz prawnych sporządzonych na potrzeby Projektu „Społeczna Agencja Najmu jako instrument polityki mieszkaniowej w Polsce”, w szczególności prac M. Habdas i G. Matusika, P. Pinióra, M. Habdas, J. Jagody, G. Matusika i A. Fortońskiej.

cywilnego, która szczegółowo określa stosunki najmu lokali mieszkalnych i zakres ochrony praw najemców, nie stanowią formalnych ograniczeń dla działalności SAN, również w zakresie, w jakim ustawa przypisuje zadania gminom. W tym miejscu warto wskazać, że SAN w swojej działalności mogłaby korzystać z regulacji najmu na zasadach ogólnych lub też z instytucji najmu okazjonalnego.

## Najem okazjonalny

Najem okazjonalny jako szczególny rodzaj najmu wprowadzony został ustawą z dnia 17 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Zasady najmu okazjonalnego określono w rozdziale 2a: Najem okazjonalny lokalu. Początkowo, od 2010 r., z tej specjalnej formuły wynajmu mieszkań na cele mieszkaniowe mogły korzystać osoby fizyczne dysponujące mieszkaniem do wynajęcia. Później prawo korzystania z tego rozwiązania używały również podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie wynajmowania mieszkań. Ta swego rodzaju uproszczona forma wynajmu mieszkań została wprowadzona po to, by zachęcić właścicieli mieszkań do ich wynajmowania i by zwiększyć dochody podatkowe budżetu państwa z tytułu podatków od dochodów z wynajmu mieszkań.

Najem okazjonalny nie ma zastosowania do publicznych zasobów mieszkaniowych.

Umową najmu okazjonalnego lokalu jest umowa najmu lokalu służącego do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, zawarta na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. Celem usprawnienia procedury wypowiedzenia umowy najmu lub jej zakończenia zgodnie z terminem umownym najemca jest zobowiązany do złożenia oświadczenia notarialnego o poddaniu się egzekucji i opróżnieniu lokalu, wskazując lokal, w którym będzie mógł zamieszkać w przypadku wykonania egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu. Właściciel wskazanego lokalu składa notarialnie potwierdzoną deklarację przyjęcia tego lokatora. Inne warunki najmu mieszkania, poza maksymalnym terminem zawarcia umowy najmu i obowiązkiem złożenia oświadczeń notarialnych, są ustalane

w umowie i są takie same jak w standardowych umowach najmu prywatnego (np. stawka czynszu, wysokość kaucji, sposób rozliczania kosztów mediów).

Istotną barierą w stosowaniu przepisów o najmie okazjonalnym w przypadku najemców uprawnionych do uzyskania pomocy mieszkaniowej jest trudność lub wręcz niemożność uzyskania notarialnej zgody właściciela innego lokalu mieszkalnego do przyjęcia tego najemcy w przypadku, gdy właściciel lokalu wynajmowanego w trybie najmu okazjonalnego zażąda rozwiązania umowy i opuszczenia lokalu.

Należy również podkreślić, że planowane są zmiany w przepisach dotyczących najmu lokali mieszkalnych stanowiących gminny zasób mieszkaniowy. Do konsultacji społecznych zostały przedstawione dwa projekty zmian ustaw. Projekt zmiany *ustawy o zmianie ustawy z dnia 21 czerwca o ochronie praw lokatorów...*, datowany na 8 listopada 2016 r., nie wprowadza ważnych zmian w kwestiach istotnych dla funkcjonowania SAN. W wyniku wdrożenia proponowanych rozwiązań ogólne regulacje najmu w mieszkaniowych zasobach gmin uległyby znaczącym przemianom. Nie powinno to jednak rzutować na sytuację Społecznych Agencji Najmu. Nie uległyby zmianie ani zapotrzebowanie na usługi SAN, ani też podstawowe reguły działania agencji. W przypadku wprowadzenia instytucji najmu socjalnego oczekuje się, że beneficjentami tego rozwiązania byłyby osoby i rodziny uprawnione aktualnie do najmu lokalu socjalnego, które są włączane do grona klientów SAN.

***Zmiany ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (projekt z dni 8–11.2016 r.) oraz ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni oraz domów dla bezdomnych oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 12.10.2016 r.).***

Zakres ochrony praw lokatorów jest konstytucyjnie regulowany ustawowo. Uważa się, że w Polsce prawna ochrona lokatora zamieszkującego w publicznych zasobach mieszkaniowych jest

posunięta za daleko, np. dlatego, że raz przyznane prawo do pomocy mieszkaniowej w postaci najmu lokalu komunalnego jest bezterminowe, a nawet dziedziczne. Przysługuje ono lokatorom nawet wówczas, gdy ich sytuacja materialna uległa znaczącej poprawie.

Projekt *ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych* ma doprowadzić, w intencji projektodawcy, do poprawy możliwości zaspokajania przez gminy potrzeb mieszkaniowych osób najuboższych.

### **Główne planowane zmiany ustawowe miałyby dotyczyć:**

1. wprowadzenia dla gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego obowiązku zawierania umów najmu wszystkich lokali na czas oznaczony – na maksymalnie pięć lat
2. oddania do wyłącznej właściwości sądu orzekania o uprawnieniu do lokalu socjalnego
3. wyeliminowania automatyzmu w tzw. dziedziczeniu najmu mieszkań komunalnych poprzez wprowadzenie w odniesieniu do lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego rozwiązań szczególnych w stosunku do przepisów Kodeksu cywilnego
4. możliwości rozwiązania umowy najmu w sytuacji, gdy najemca posiada tytuł prawny do innego lokalu nie tylko w tej samej miejscowości, ale również w miejscowości pobliskiej, oraz rozwiązania umowy najmu lokalu z jednoczesnym zaoferowaniem lokalu zamiennego – w sytuacji, gdy lokal zajmowany ma nieproporcjonalnie dużą powierzchnię w porównaniu z liczbą zamieszkujących
5. wprowadzenia dla osób ubiegających się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy obowiązku składania deklaracji o wysokości dochodów gospodarstwa domowego, oświadczenia o stanie majątkowym oraz oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Tę propozycję należy traktować łącznie z innym projektem zmian w prawie – ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni oraz domów dla bezdomnych oraz niektórych innych ustaw z dnia 12 października 2016 r. W tym projekcie, obok zmian w zasadach funkcjonowania rządowego programu wsparcia, zawarto również propozycję istotnej zmiany w stosunkach najmu w obszarze mieszkalnictwa komunalnego – wprowadzenie instytucji „najmu socjalnego” zamiast instytucji „mieszkań socjalnych”. Przejście do tego rozwiązania postulowano już od dawna, mając na uwadze zwiększenie elastyczności działań gmin w zakresie wspierania najemców znajdujących się w bardzo trudnej sytuacji dochodowej i odejście od wizerunku mieszkań socjalnych jako mieszkań o bardzo niskim standardzie. Najem socjalny oznaczać będzie prawo do niskiej stawki czynszu za zajmowany lokal, nieprzekraczającej 50% stawki obowiązującej w zasobach gminnych. W projekcie przyjęto rozwiązania pozwalające na szybkie przekształcenie stosunków najmu w dotychczasowych mieszkaniach socjalnych i stosowanie reguł najmu socjalnego.

W porównaniu z rozwiązaniami stosowanymi w większości krajów europejskich zwraca uwagę poważne ograniczenie zasady stabilności najmu w projekcie zmian prawa z dnia 8 listopada 2016 r. Wydaje się, że lepszym rozwiązaniem niż umowy najmu mieszkań komunalnych zawierane na krótkie okresy, nie dłuższe niż pięć lat, byłoby wprowadzenie możliwości systematycznej, cyklicznej kontroli dochodów oraz majątku najemców i stosowanie progresywnej stawki czynszu wobec najemców, którzy osiągają dochody wyższe niż uprawniające do uzyskania pomocy mieszkaniowej gminy. Skala tej progresji powinna być na tyle duża, by w takiej sytuacji gmina korzystała finansowo na wynajmie.

Dla funkcjonowania SAN istotne są zasady podnajmu lokali mieszkalnych osobom fizycznym przez SAN będącą najemcą tych lokali oraz zasady współpracy SAN z gminami – podmiotami odpowiedzialnymi za tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w ramach wspólnoty samorządowej.

W ujęciu modelowym Społeczne Agencje Najmu mogą pośredniczyć między właścicielem mieszkania a jego finalnym najemcą na dwa sposoby:

- jako najemca mieszkania wynajmowanego przez jego właściciela, który następnie podnajmuje je finalnemu beneficjentowi – osobie potrzebującej mieszkania, spełniającej określone kryteria
- jako pośrednik negocjujący warunki umowy najmu zawieranej bezpośrednio między właścicielem mieszkania a najemcą – klientem SAN.

Najem i podnajem mieszkania przez SAN wydaje się formułą bezpieczniejszą z punktu widzenia prawnego i organizacyjnego dla właściciela mieszkania oraz dla SAN, dlatego ten sposób działania będzie przedmiotem dalszych analiz.

Spółeczna Agencja Najmu jako najemca zawiera umowę najmu lub użyczenia lokalu mieszkalnego z podmiotem wynajmującym, którym może być gmina, inny podmiot publiczny lub inny podmiot, np. osoba fizyczna, prawna, jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, ale wyposażona w zdolność prawną (Habdas, Matusik, 2015). Następnie SAN oddaje w podnajem lokal mieszkalny osobie fizycznej w celu zaspokojenia jej potrzeb mieszkaniowych. Należy uwzględnić dwa modelowe przypadki:

- najmu i podnajmu lokalu w obrocie powszechnym (gdy wynajmującym nie jest podmiot publiczny, a lokal nie wchodzi w skład żadnego publicznego zasobu nieruchomości)
- najmu i podnajmu lokalu w obrocie publicznym (gdy wynajmującym jest gmina, powiat, województwo, Skarb Państwa lub lokal wchodzi w skład publicznego zasobu nieruchomości).

W odniesieniu do dopuszczalności podnajmu podstawowe znaczenie zachowują przepisy zawarte w art. 668 *Kodeksu cywilnego*. Najemca może rzecz najętą oddać w całości lub części osobie trzeciej do bezpłatnego używania albo w podnajem, jeżeli umowa mu tego nie zabrania (§ 1). W razie oddania rzeczy osobie trzeciej zarówno na-

jemca (tu: SAN), jak i osoba trzecia (tu: osoba fizyczna zamieszkująca jako podnajemca w zasobach wynajmowanych przez SAN) są odpowiedzialni względem wynajmującego za to, że rzecz najęta będzie używana zgodnie z obowiązkami wynikającymi z umowy najmu. Stosunek wynikający z zawartej przez najemcę umowy o podnajem lub bezpłatne używanie rozwiązuje się najpóźniej z chwilą zakończenia stosunku najmu (§ 2).

Zgodnie z powyższymi przepisami najemca może oddać rzecz w najem lub do nieodpłatnego korzystania, o ile nie ma zakazu dokonywania takich czynności w swojej umowie najmu. Stosunek prawny powstający między najemcą a podnajemcą jest podporządkowany stosunkowi prawnemu najmu w zakresie:

- odpowiedzialności za to, że rzecz będzie używana przez podnajemcę na takich samych zasadach, jakie zostały określone w umowie najmu
- terminu wygaśnięcia stosunku podnajmu – oba wygasają równocześnie – jeśli wygaśnie najem, to wygasa również podnajem
- obowiązku zwrotu rzeczy w stanie niepogorszonym, przy braku odpowiedzialności za zużycie rzeczy będące następstwem prawidłowego jej użytkowania.

Art. 6882 *Kodeksu cywilnego* stanowi, że w przypadku podnajmu lokalu mieszkalnego wymagana jest zgoda wynajmującego na podnajem takiego lokalu (lub bezpłatne używanie lokalu)<sup>25</sup>. Sytuacja w dziedzinie podnajmu lokali mieszkalnych jest zatem zasadniczo odmienna od reguł ogólnych. Zgoda wynajmującego może być udzielona zarówno w samej umowie najmu, jak i później, gdy dopiero powstanie potrzeba oddania lokalu w podnajem. Zgoda może być udzielana na konkretny podnajem (danej osobie na danych warunkach) lub na każdy, bliżej nieokreślony stosunek podnajmu. Konieczna jest forma pisemna tej zgody. Dopuszczalne prawem jest też wprowadzenie różnych ograniczeń czy wytycznych dla najemcy dotyczących osoby podnajemcy czy też treści stosunku podnajmu. Pozwala to w umowie między wynajmującym a SAN określić pewne zasady podnajmu przez SAN lokalu osobom trzecim. Postanowienia warun-

---

<sup>25</sup> Zgoda wynajmującego nie jest wymagana co do osoby, względem której najemca jest obciążony obowiązkiem alimentacyjnym.



kujące podnajem mogą być przy tym dowolnie rozbudowane. Mogą wskazywać kryteria doboru podnajemców, a nawet określać precyzyjnie treść umowy podnajmu, jaką zobowiązana będzie stosować SAN z podnajemcami. Wzorcowa umowa podnajmu może stać się załącznikiem do umowy najmu, w której wyraża się zgodę na podnajem. Niemniej, podnajem jest stosunkiem prawnym „służebnym” wobec najmu, stąd też postanowienia obu umów powinny uwzględniać tę wzajemną relację.

To ukazuje pole negocjacji między właścicielem mieszkania a SAN. Dla SAN optymalnym rozwiązaniem jest uzyskanie zgody ogólnej na podnajem, obwarowanej ewentualnie dodatkowymi warunkami o charakterze formalnoporządkowym. Zgoda taka nie powinna natomiast regulować szczegółów dotyczących przyszłych najemców, ich statusu społecznego, dochodowego itp. Tylko w takiej sytuacji SAN może świadczyć swe usługi różnym beneficjentom, w tym również takim, którzy w powszechnym odbiorze nie byłiby dobrze widziani przez właściciela, reprezentującym defaworyzowane grupy społeczne. Warto przypomnieć, że tak właśnie funkcjonują Społeczne Agencje Najmu w Europie Zachodniej. Brak wpływu właściciela na to, komu będą podnajmowane mieszkania, w dyspozycji agencji należy wprost do podstawowych standardów działalności SAN. Jest to warunkiem koniecznym do realizacji misji tej instytucji.

Istotną kwestią jest również status lokatora SAN (podnajemcy mieszkania wynajmowanego przez SAN) w kontekście przepisów o ochronie praw lokatorów. Podnajemca staje się lokatorem w znaczeniu art. 2 ust. 1 pkt 1 *ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy oraz o zmianie Kodeksu cywilnego*. Do podnajemcy mają zastosowanie przepisy tej ustawy. To z kolei wskazuje na potrzebę rozważenia szczegółów relacji wynajmujący–najemca, np. trybu umowy (umowa najmu okazjonalnego, umowa na czas oznaczony), okresu trwania, innych aspektów, w tym również uregulowania spraw dotyczących usług opiekuńczych SAN jako usług dodatkowych, ale ściśle powiązanych w możliwością korzystania przez lokatora z mieszkania.

Rodzi się natomiast problem dotyczący tego, czy lokatorem jest osoba prawna, czyli sam SAN. W tym zakresie istnieje rozbieżność po-

glądów<sup>26</sup>. Chodzi o to, czy SAN może być lokatorem w rozumieniu *ustawy o ochronie praw lokatorów...* Instytucji trudno przypisać rolę użytkownika mieszkania w celach mieszkaniowych. Część specjalistów uważa jednak, że tak specyficzna rola SAN pozwala uznać, że przepisy *ustawy o ochronie praw lokatorów...* znajdują zastosowanie również w odniesieniu do podmiotów takich jak SAN.

Wynajmowanie, wydzierżawienie lub odpłatne obciążanie mienia gminy jest dopuszczone na zasadach określonych przede wszystkim w *ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*. W przypadku gminnego zasobu nieruchomości na podstawie *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* rada gminy ma wyłączną kompetencję w zakresie podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących wynajmowania nieruchomości na czas dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Generalnie obowiązuje w takim przypadku zasada wynajmu w trybie przetargu (właściwe organy mogą określić przypadki odstępstwa). O ile najemcą jest organizacja pożytku publicznego (OPP), umowy najmu na czas dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony zawiera się w trybie bezprzetargowym.

*Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów...* nie wprowadza modyfikacji w odniesieniu do zasad ogólnych podnajmu lokali mieszkalnych.

Warto przypomnieć, że w art. 20 ust. 2a-2b ww. ustawy określono, że gmina może w celu realizacji zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je osobom, których gospodarstwa domowe osiągają niski dochód. Jednocześnie od tych podnajemców gmina może pobierać czynsz niższy niż ten, który sama opłaca właścicielowi lokalu.

Jedną z możliwości współpracy SAN z gminą, na terenie której działa agencja, jest pozyskiwanie przez SAN mieszkań także od gminy. Wydaje się to uzasadnione zwłaszcza w odniesieniu do tych mieszkań gminnych, które z różnych względów nie są przeznaczone

---

<sup>26</sup> Por. M. Habdas, G. Matusik, 2015.

do wynajmu, np. z powodu złego stanu technicznego wymagającego remontu. Zagadnienie współpracy gminy z SAN będzie przedmiotem dalszych analiz w kolejnych częściach poświęconych roli gminy w tworzeniu i działalności Społecznych Agencji Najmu. W tym miejscu wystarczy wskazać, że pozyskanie mieszkań od gminy jest atrakcyjną ideą z perspektywy SAN, szczególnie w początkowej fazie funkcjonowania tej instytucji, kiedy dopiero zdobywa ona pozycję na rynku lokalnym i potrzebuje pewnej bazowej liczby mieszkań do udostępniania swoim klientom, by być efektywną ekonomicznie. Inną rzeczą jest potrzeba wsparcia bieżącej działalności SAN.

Jeśli mowa o pozyskiwaniu mieszkań od gmin, w grę wchodzi wynajem i użyczenie. W przypadku użyczenia lokalu mieszkalnego nie zachodzi sytuacja zakazu takiej czynności w przepisach prawa. Niemniej, należy zwrócić uwagę, że będą obowiązywać przepisy o pomocy publicznej, jeśli tylko SAN będzie uznany za przedsiębiorstwo w świetle przepisów o swobodzie konkurencji (nie ma raczej argumentów, by tak się nie stało). Należy też sugerować, by decyzja o ewentualnym użyczeniu miała prawidłowe podstawy formalne. Z tego względu powinno się rekomendować, by dopuszczenie użyczenia lokali mieszkalnych nastąpiło w uchwale rady gminy dotyczącej wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz by wskazano w tej uchwale przyczyny, dla których takie użyczenie mieści się w racjonalnym gospodarowaniu zasobem.

Podstawowym zobowiązaniem gmin w zakresie tworzenia warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej jest wykorzystanie mieszkaniowego zasobu gminy na cele wynajmu mieszkań obywatelom uprawnionym do pomocy mieszkaniowej. Stąd sytuacja, w której działalność Społecznej Agencji Najmu oparta będzie wyłącznie na podnajmowaniu mieszkań wynajmowanych od gminy lub też przez nią użyczonych, nie jest rozwiązaniem modelowym i rekomendowanym. Niemniej, mając na uwadze indywidualne uwarunkowania lokalne oraz kompletność analiz, należy pamiętać o opcji wynajmowania lub przyjęcia w użyczenie mieszkań od gminy przez SAN – w ograniczonym zakresie.

## 3.2. Regulacje z zakresu nadzoru i usług wspomagających

Kwestię zakresu i trybu realizacji usług wspomagających SAN należy dopiero określić koncepcyjnie i formalnie. Nadzór SAN nad najemcami będzie wiązał się z obydwojema podstawowymi zakresami usług – udostępnienia samego mieszkania oraz wsparcia najemców (usług opiekuńczych). Konieczne jest zdefiniowanie zakresu nadzoru, co spowoduje konieczność dokonania ustaleń o charakterze prawnym, np. jak należy formalizować postanowienia o usługach wspomagających. Będziemy mieli zapewne do czynienia ze znacznym zróżnicowaniem zakresu tych usług oraz ich stosowalności w odniesieniu do wszystkich indywidualnych najemców SAN. W skrajnych przypadkach można mówić o odstępstwie od świadczenia tych usług, a z drugiej strony o ich bardzo szerokim zakresie, sprowadzającym się do intensywnej pracy z najemcą i znacznej kontroli wielu sfer życia lokatora mieszkania. Z pierwszą sytuacją możemy mieć do czynienia np. w odniesieniu do najemców z grupy osób o umiarkowanych dochodach. Wówczas pozostanie do uregulowania kwestia wizytacji mieszkania w celu kontroli prawidłowości użytkowania powierzonego zasobu<sup>27</sup>. Z sytuacją szerokiego programu wspomagającego możemy mieć do czynienia w przypadku lokatorów zagrożonych wykluczeniem, np. wychodzących z bezdomności, lub lokatorów niesamodzielnych, np. osób z niepełnosprawnością.

Nadzór nad najemcą SAN, w tym świadczenie usług wspierających i wizyty w mieszkaniach zajmowanych przez lokatorów, należy do aktywności unikatowych, wyróżniających SAN z grona zarządców najmu. Jest to element potrzebny do realizacji celów społecznych SAN, jednak również sprawa delikatna i wrażliwa. W odbiorze najemców ingerencja właściciela w sprawy najemcy często bywa uznawana za istotny mankament wynajmowania mieszkań. Istnieje zatem potrzeba rozsądnego wyważenia zakresu usług dodatkowych i nadzoru, wymagająca profe-

<sup>27</sup> Formalnie rzecz biorąc, to działanie powinno wchodzić w zakres usługi udostępnienia mieszkania. Jednak w praktyce czynności kontrolne będą zapewne łączone, wystarczy więc je uwzględnić przy okazji prezentacji usług opiekuńczych.

sjonalizmu i empatii ze strony pracowników SAN. Podstawą tych działań powinny być indywidualizacja podejścia i szacunek dla najemców.

Przydatne będą tu różne regulacje wewnętrzne w rodzaju regulaminów, standardów świadczenia usług. Niemniej, w celu utrzymania ścisłej korelacji udostępnienia mieszkania i usług opiekuńczych konieczne jest wprowadzenie umownej regulacji podstawowych zasad i zakresu usług wspierających. Można tu skorzystać ze zindywidualizowanych umów, podpisywanych np. przez gestorów mieszkań wspomaganych, zarządców zasobów gminnych prowadzących programy oddłużeniowe, organizacje pozarządowe pracujące na rzecz wykluczonych, oferujące im wsparcie w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, ale również treningi i szkolenia z zakresu różnych kompetencji na rynku pracy, w życiu codziennym.

**Działalności Społecznych Agencji Najmu towarzyszą standardy funkcjonowania agencji, obejmujące relacje i prawa stron, z którymi agencja współpracuje. Na przykładzie standardów stosowanych przez angielską organizację Crisis ogólne standardy zobowiązują SAN do:**

- przestrzegania wszystkich odnośnych przepisów dotyczących ochrony danych osobowych i nieujawniania żadnych poufnych danych klientów bez uprzedniego uzyskania ich pisemnej zgody, z zastrzeżeniem przypadków, gdy wymagają tego przepisy prawa
- dostarczania usługi, których jakość jest niezależna od rasy, wyznania, płci, orientacji seksualnej i wieku klientów
- dostarczania usług, które odpowiadają zasadom przedstawionym w przewodniku dobrych praktyk (opracowanym przez organizację Crisis)
- przestrzegania przepisów prawa we wszystkich obszarach swojej działalności
- wymagania od wszystkich pracowników aktualnego zaświadczenia o niekaralności w wersji rozszerzonej
- przechowywania wszystkich środków pieniężnych klientów na indywidualnych kontach klientów

- definiowania wszystkich usług i związanych z nimi opłat w dokumencie pt. Warunki świadczenia usług i dostarczenia go każdemu wynajmującemu
- aktywnego zachęcania partnerów, wynajmujących i najemców do dzielenia się uwagami na temat działalności SAN
- aktywnej współpracy z lokalnym stowarzyszeniem zrzeszającym wynajmujących, jeśli takowe istnieje
- oferowania wszystkim pracownikom szkoleń, umożliwiania im ciągłego rozwoju zawodowego
- pobierania za swoje usługi niewygórowanych opłat
- sporządzania corocznych sprawozdań finansowych, które uwzględnią przewidywania dotyczące strat, zysków oraz płynności finansowej w perspektywie kolejnych trzech lat
- monitorowania efektywności usług w sposób ciągły, a także opracowania zestawu wskaźników służących do monitoringu efektywności
- dysponowania odpowiednim ubezpieczeniem z tytułu prowadzenia działalności zawodowej, ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej oraz ubezpieczeniem od odpowiedzialności pracodawców
- dysponowania szczegółową procedurą rozpatrywania skarg
- dysponowania procedurami związanymi z pracą w pojedynkę, aby zapewnić bezpieczeństwo osobiste wszystkim pracownikom agencji pracującym w pojedynkę.

Odrębne zestawy standardów opracowują agencje w odniesieniu do zasad współpracy z wynajmującymi i z najemcami/podnajemcami. Obejmują one takie zagadnienia jak: dostarczanie informacji, nawiązywanie współpracy, ustalanie jej szczegółów.

## **4. CHARAKTERYSTYKA NAJEMCÓW – ADRESATÓW PROGRAMU SAN**

U podstaw SAN leżała potrzeba pomocy mieszkaniowej i wsparcia wspomagającego osobom i rodzinom znajdującym się w najtrudniejszym położeniu społecznym. Klasyfikacje grup adresatów programu SAN mogą dotyczyć różnych właściwości osób w potrzebie mieszkaniowej.

Potencjalnymi najemcami mieszkań wynajmowanych (podnajmowanych) przez SAN są bezdyskusyjnie osoby znajdujące się w trudnej sytuacji mieszkaniowej ze względu na brak dostępu do samodzielnie użytkowanego mieszkania lub standard zamieszkiwania i/ lub koszty mieszkaniowe<sup>28</sup>.

Podstawowe kryteria charakteryzujące potencjalnych najemców SAN:

- status materialny
- pozycja mieszkaniowa – zobowiązania gmin do pomocy
- status społeczny
- preferencje podmiotów zaangażowanych w SAN.

### **4.1. Status materialny**

Sytuację materialną gospodarstw domowych rozpatruje się zazwyczaj w odniesieniu do definicji ubóstwa, a tych jest wiele, podobnie jak sposobów wyznaczania poziomów ubóstwa i – generalnie – sytuacji dochodowej.

---

<sup>28</sup> Por. R. Szarfenberg, 2016, Docelowy model Społecznej Agencji Najmu.

Poniżej zaprezentowano prostą klasyfikację pod kątem prawa do pomocy mieszkaniowej (z pominięciem ludzi zamożnych):

- ludzie ubodzy, według lokalnego kryterium prawa do pomocy mieszkaniowej w formie najmu mieszkania socjalnego<sup>29</sup>
- ludzie niezamożni, według lokalnego kryterium prawa do pomocy mieszkaniowej w formie najmu mieszkania komunalnego
- ludzie umiarkowanie zamożni (średnio zamożni), według kryterium dochodów upoważniających do najmu mieszkania w zasobach TBS-u<sup>30</sup>, zarazem nieposiadający tzw. zdolności kredytowej<sup>31</sup>.

Pod kątem dostępności mieszkań można uznać, że granicą dochodową pomiędzy ludźmi zamożnymi a średnio zamożnymi jest możliwość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie. W przeglądzie mieszkaniowych wydatków publicznych<sup>32</sup> wykazano, że osoby, które plasują się w III–VII decylnym rozkładzie dochodów, zarabiają za dużo, by móc ubiegać się o lokale gminne (niezależnie od tego, czy skutecznie) lub starać się o dodatek mieszkaniowy, aby obniżyć koszty najmu komercyjnego, a jednocześnie zbyt mało, aby zaciągnąć kredyt na zakup własnego mieszkania, nawet korzystając z programu rządowego „Mieszkanie dla młodych”.

Pozbawienie znaczącej grupy osób o umiarkowanych dochodach dostępu do lokalnych i rządowych instrumentów polityki mieszkaniowej jest uważane za poważny mankament polityki mieszkaniowej państwa. Sytuację poprawia reaktywacja od je-

29 Rada gminy na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, w dokumencie *Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy* określa m.in.: wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie obniżek czynszu, warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy, kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego.

30 Maksymalne średnie miesięczne dochody uprawniające do wynajęcia mieszkania w zasobach towarzystw budownictwa społecznego wybudowanych w ramach programu rządowego popierania społecznego budownictwa czynszowego dla mieszkań wybudowanych na podstawie wniosków o kredyt złożonych przed 30 września 2009 r. nie mogą przekraczać 1,3 średniego wynagrodzenia w danym województwie więcej niż o 20% w 1-osobowym gospodarstwie domowym, o 80% w dwuosobowym gospodarstwie domowym, o dalsze 40% na każdą dodatkową osobę w gospodarstwie domowym o większej liczbie osób. Dla mieszkań korzystających z preferencyjnego finansowania na podstawie wniosków złożonych w 2015 r. i później nie może przekroczyć: 80% w 1-osobowym gospodarstwie domowym, 120% w 2-osobowym gospodarstwie domowym, 165% w 3-osobowym gospodarstwie domowym, 200% w 4-osobowym gospodarstwie domowym, 200% w gospodarstwie większym niż 4-osobowe, powiększone o dodatkowe 40% na każdą kolejną osobę w gospodarstwie domowym iloczynu wysokości ostatnio ogłoszonego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto w gospodarce narodowej w województwie, na terenie którego położony jest lokal mieszkalny, oraz współczynnika 1,2.

31 Zdolność kredytowa – oceniana przez banki wysokość dochodów upoważniająca do ubiegania się o kredyt hipoteczny.

32 Por. Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Przegląd wydatków publicznych: polityka wspierająca mieszkalnictwo*, 2015. Analiza dotyczyła danych do 2014 r., sprzed wprowadzenia Narodowego Programu Mieszkaniowego.



sieni 2015 r. programu społecznego budownictwa czynszowego oraz zapowiedzi uruchomienia programu budowy mieszkań na wynajem o niskich czynszach w ramach rządowego programu „Mieszkanie plus”.

W analizach sytuacji mieszkaniowej ludności wykorzystywane są badania budżetów gospodarstw domowych, a ściślej – klasyfikacja gospodarstw domowych w układzie kwintyli lub decyli<sup>33</sup> dochodowych. Uważa się, że dochody w granicach I–VII decyla nie pozwalają na samodzielne zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, przy czym gospodarstwa domowe osiągające najniższe dochody mogą oczekiwać na wynajem mieszkania socjalnego lub komunalnego od gminy. Wsparcie publiczne jest natomiast dostępne w Polsce dla gospodarstw z VIII, IX i X decylem – w postaci programu „Mieszkanie dla młodych”. W tym programie, podobnie jak we wcześniejszym „Rodzina na swoim”, poziom dochodów nie jest formalnym kryterium dostępu do programu rządowego. Natomiast pełne związanie tych programów z kredytami mieszkaniowymi ogranicza – poprzez wymóg posiadania zdolności kredytowej – ich dostępność wyłącznie do najwyższych grup dochodowych.

W ekspertyzie ekonomicznej E. Cyrana (2015), opracowanej na potrzeby Projektu „Społeczne Agencje Najmu jako element polityki mieszkaniowej w Polsce”, przyjęto następujący schemat dostępności mieszkań w podziale na kwintyle dochodowe dla gospodarstwa domowego 2-osobowego wynajmującego mieszkanie o powierzchni 50 m<sup>2</sup>:

- I kwintyl – najem lokalu socjalnego
- II kwintyl – najem lokalu komunalnego
- III kwintyl – najem lokalu w zasobach TBS-u (przy niskim czynszu)
- IV i V kwintyl – najem lokalu w zasobach TBS-u (niezależnie od stawki czynszu)
- V kwintyl – najem mieszkania za czynsz rynkowy.

<sup>33</sup> Kwintyle – kohorty obejmujące po 20% gospodarstw domowych uszeregowanych pod względem osiąganego dochodu rozporządzalnego – I kwintyl oznacza 20% gospodarstw, które osiągnęły najniższe dochody rozporządzalne; decyle – kohorty obejmujące odpowiednio po 10% gospodarstw domowych.

Gospodarstwa domowe o dochodach w zakresie I–IV kwintyla nie mają możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych w formie najmu rynkowego, a gospodarstwa z I i II kwintyla nie mają też możliwości najmu mieszkania w TBS-ie, podobnie jak te z III kwintyla, o ile czynsz w zasobach TBS-u sięga maksymalnych stawek dla tego zasobu.

Mimo różnic w podejściu metodycznym i szczegółowych wnioskach przytoczone wyniki analiz wskazują istotny argument za funkcjonowaniem Społecznych Agencji Najmu. Sytuacja dochodowa nie pozwala większości obywateli zaspokajać potrzeb mieszkaniowych na zasadach rynkowych. Natomiast istniejące programy wsparcia dostępności mieszkań nie obsługują wszystkich grup dochodowych. A dodatkowo, ich skromne efekty pozostawiają pole dla wielu innych inicjatyw prowadzących do wzrostu dostępności mieszkań.

## 4.2. Pozycja mieszkaniowa

Uprawnienie do pomocy mieszkaniowej określa pozycję mieszkaniową danej osoby lub gospodarstwa domowego. Pozycja mieszkaniowa oznacza miejsce w systemie lokalnej polityki mieszkaniowej na podstawie lokalnych zasad najmu mieszkań w mieszkaniowym zasobie gminy, w zasobach TBS-u i w innych społecznych zasobach mieszkaniowych, na podstawie *ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz innych przepisów prawa, w tym ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*.

Gminy przyjmują różne metody i poziomy określenia dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca, które upoważniają ludzi do składania wniosków o najem mieszkań w zasobach gminy. Skala rozpiętości granic dochodowych bywa bardzo duża, niemniej w większości gmin przyjmuje się umiarkowane limity (Muzioł-Węclawowicz, 2015). Obowiązkowo gminy wyznaczają górny poziom dochodów osób ubiegających się o najem lokalu socjalnego i lokalu wynajmowanego na czas nieoznaczony<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Zwyczajowo dla rozróżnienia tych dwóch form czynszowych zasobów komunalnych używa się określenia „mieszkania socjalne”, wynajmowane na czas oznaczony, oraz „mieszkania komunalne”, wynajmowane na czas nieoznaczony. Jakkolwiek nie jest to for-

Na podstawie kryterium pozycji mieszkaniowej do grona potencjalnych najemców SAN można zaliczyć:

1. osoby bez dachu nad głową – bezdomni, uchodźcy, osoby opuszczające ośrodki pieczy zastępczej, zakłady karne
2. osoby oczekujące na najem mieszkania socjalnego, zarejestrowane w gminnej ewidencji osób uprawnionych
3. osoby oczekujące na najem mieszkania komunalnego, zarejestrowane w gminnej ewidencji osób uprawnionych
4. osoby oczekujące na uzyskanie miejsca w mieszkaniu chronionym lub na najem mieszkania wspomaganego
5. osoby objęte indywidualnymi, gminnymi programami pomocy mieszkaniowej, np. osoby kwalifikujące się do najmu mieszkania w zasobach towarzystw budownictwa społecznego, absolwenci wyższych uczelni, seniorzy, osoby z niepełnosprawnością
6. osoby o dochodach wyższych od limitów dochodowych kwalifikujących do najmu mieszkania komunalnego, których nie stać na najem rynkowy ani na kupno mieszkania.

Tę ostatnią kategorię osób uwzględniono, ponieważ wsparcie dla niej leży w konstytucyjnych zobowiązaniach władz publicznych. Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy, ale zadanie pomocy gmin osobom o wyższych dochodach jest zapisane właśnie jako wyżej cytowana norma ogólna.

Powyższa typologia nie jest rozłączna, ponieważ indywidualne osoby potrzebujące dostępu do mieszkania mogą przynależeć do więcej niż jednej kategorii, np. osoba lub gospodarstwo domowe, spełniający dochodowe kryterium ubiegania się o mieszkanie socjalne, mogą również kwalifikować się do najmu mieszkania wspomaganego lub też należeć do grupy społecznej będącej adresatem lokalnego programu pomocy mieszkaniowej.

Generalnie można wskazać dwie kategorie osób o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych, potencjalnych najemców w SAN:

malnie prawidłowe (obydwie formy są komunalne), takie nazewnictwo upraszcza wywód. Łącznie mieszkania wynajmowane przez gminy będą określane jako mieszkania gminne, najmowane od gminy.

- osoby uprawnione do pomocy mieszkaniowej gminy („najemcy gminni”, czyli z kategorii 1–5 w powyższym wykazie, ludzie należący do różnych grup o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych)
- osoby o umiarkowanych dochodach, niebędące w stanie wynajmować mieszkania komercyjnie ani kupić własnego („najemcy średnio zamożni”, reprezentowani przez kategorię 6 w powyższym wykazie).

Stąd można proponować dwa systemy funkcjonowania SAN:

- system gminny (socjalny), obsługujący potencjalnych najemców gminnych, w którym najemcy wymagają wsparcia, podmiotowej dotacji, by móc zamieszkać w zasobach SAN, ponieważ ich dochody nie pozwalają na wynajęcie lokalu od SAN za stawkę niewiele niższą od rynkowej
- system ekonomiczny, dla najemców o umiarkowanych dochodach, może w zasadzie funkcjonować bez wsparcia adresowanego do indywidualnych najemców<sup>35</sup>.

Grupa osób o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych i dochodach wyższych niż lokalne kryterium dostępu do mieszkania komunalnego, ale niewystarczających na zakup mieszkania, jest „niewidzialna” dla polityki mieszkaniowej państwa. W niedalekiej przeszłości nie były do niej adresowane żadne programy ułatwiające dostęp do mieszkania. Wyjątek stanowi program społecznego budownictwa czynszowego, który jednak wskutek niewystarczającego zasilenia budżetowego finansował, począwszy od 2004 r., coraz mniejszą liczbę mieszkań, a w latach 2010–2015 w ogóle nie finansował nowych projektów inwestycyjnych. Reaktywacja programu w 2015 r. budzi nadzieję na poprawę sytuacji. Do tej samej grupy adresowany jest nowy program rządowy „Mieszkanie plus”, stworzony w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego, a ściślej – program budowy dostępnych mieszkań czynszowych.

<sup>35</sup> Nie wyklucza to potrzeby wsparcia działalności samej Społecznej Agencji Najmu.

### 4.3. Status społeczny

Trudno o wskazanie jednoznacznego i prostego systemu klasyfikacji potencjalnych najemców SAN według ich statusu społecznego. Wieloznaczność tego pojęcia i odniesienie do kontekstu mieszkaniowego daje duże możliwości klasyfikacji. Dla celów poglądowych można wymienić następujące grupy społeczne:

- imigranci zarobkowi – z kraju i z zagranicy
- młode rodziny
- studenci
- osoby z niepełnosprawnością
- osoby samotne, niesamodzielne
- osoby starsze
- uchodźcy
- ludzie młodzi, usamodzielniający się, opuszczający mieszkania rodziców
- osoby, które utraciły dostęp do mieszkania z powodów losowych lub osobistych.

Jak już wspomiano, Społeczna Agencja Najmu świadczy swoim najemcom dwa rodzaje usług: wynajem mieszkania i usługę wspierającą – pomoc i opiekę socjalną, zawodową, wsparcie reintegracyjne.

Zakres usługi wspierającej powinien być dostosowany do potrzeb i oczekiwań danego najemcy oraz zgodny ze standardami obowiązującymi w SAN. W ramach usługi wynajmu mieszkania SAN uzgadnia zakres swojej działalności, jeśli chodzi o bieżące naprawy i remonty oraz system wizytacji i kontroli wypełniania przez najemcę warunków najmu. Wizyty kontrolne mogą mieć różną częstotliwość i zakres. Co istotne, świadczenie usługi wspierającej jest również zasadniczym elementem współpracy SAN z najemcami. Zostają oni zobowiązani do współpracy z SAN w tym zakresie i powinno to zostać sformalizowane (np. w postaci umowy o wspieraniu). W sytuacji osób wykluczonych, zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz doświadczających skutków patologii społecznych czy osób o niestabilnej pozycji na rynku pracy zakres wsparcia SAN może mieć dość

intensywny charakter, dotyczyć np. zobowiązania do cyklicznych spotkań z pracownikami socjalnymi czy do uczestnictwa w kursach, szkoleniach.

#### **4.4. Preferencje podmiotów zaangażowanych w SAN**

Społeczne Agencje Najmu są podmiotami działającymi z misją dobra publicznego, skupiającymi wokół siebie osoby wrażliwe społecznie oraz instytucje przyjazne aktywności społecznej. Z reguły ich funkcjonowanie skupia się wokół konkretnych środowisk. Organizacje pozarządowe kierują swoje działania statutowe i pracę wolontariuszy na rzecz konkretnych grup osób, szerzej lub ściślej określonych. Nie sposób sklasyfikować i wymienić wszystkich beneficjentów, ale z pewnością część spośród nich obok innych potrzeb i problemów ma także trudną sytuację mieszkaniową, nie ma dostępu do samodzielного mieszkania.

Spośród partnerów SAN można wskazać następujące podmioty mogące kierować aktywność SAN na grupy społeczne, na których im szczególnie zależy i którym chcą pomóc w rozwiązywaniu trudności mieszkaniowych poprzez dostarczenie mieszkania do wynajęcia w formule SAN:

- gminy, które angażują się bezpośrednio w utworzenie SAN lub współpracują z SAN w ramach swojej polityki
- organizacje pozarządowe, które angażują się bezpośrednio w utworzenie SAN lub współpracują z SAN w ramach swoich działań statutowych
- donatorzy Społecznych Agencji Najmu – instytucje prywatne i publiczne, osoby fizyczne, które wspierają finansowo działalność SAN.

##### **Przykłady preferencji podmiotów prowadzących/finansujących SAN w wyborze najemców:**

1. Gmina prowadząca program rewitalizacji obszarów kryzysowych, w tym projekty modernizacji zasobów mieszka-

niowych, może być zainteresowana, by SAN wynajmowała w pierwszej kolejności mieszkania gospodarstwom domowym opuszczającym przejściowo, na okres remontu, lokale mieszkalne w modernizowanych budynkach.

2. Organizacja pozarządowa działająca na rzecz osób z niepełnosprawnością, z konkretnym jej rodzajem, będzie zainteresowana wynajęciem mieszkania przez SAN swoim podopiecznym, którzy nie mają dostępu do mieszkań.
3. Prywatny sponsor, darczyńca SAN, może wspierać SAN finansowo bez szczegółowych warunków, ale może też wskazać konkretną charakterystykę beneficjenta, według bliskiego mu kryterium.
4. Władze publiczne szczebla rządowego mogą dofinansowywać działalność SAN w ramach polityki mieszkaniowej i/lub polityki społecznej państwa, wskazując warunki i zasady działania SAN, które będą wspierane finansowo, np. ze środków budżetu państwa lub ze środków funduszy Unii Europejskiej, w tym kategorie osób mogących być najemcami.

Kombinacje poszczególnych kryteriów wyznaczania najemców mieszkań w formule Społecznych Agencji Najmu dają nieograniczoną liczbę rozwiązań wariantowych. W praktyce SAN powinny adresować swoją ofertę dla najemców stosownie do możliwości i potrzeb. Jednak profil najemcy konkretnej agencji powinien być określony wewnętrznie (w zapisach statutowych, regulaminach, umowach) i przedstawiony opinii publicznej. Jest to szczególnie ważne, ponieważ działalność SAN jest dopiero inicjowana i nieregulowana szczegółowymi przepisami prawa.

Jak się wydaje, w Polsce mogą ukształtować się trzy modele SAN skutkujące zróżnicowanym profilem najemców:

1. Społeczna Agencja Najmu silnie powiązana z gminą, na terenie której działa – najemcami będą w szczególności osoby i rodziny, którym dana gmina jest winna pomoc mieszkaniową, np. osoby z kolejki po mieszkania socjalne i komunalne
2. Społeczna Agencja Najmu silnie powiązana z sektorem NGO – profil najemców będzie zapewne w takiej agencji bądź to otwarty dla wszystkich potrzebujących, bądź też co najmniej

częściowo nakierowany na konkretne grupy społeczne, statutowo wspierane przez organizacje pozarządowe zaangażowane w działalność SAN

3. Społeczna Agencja Najmu powiązana z programem rządowym wspierania SAN – najemcami będą osoby/rodziny wyznaczone w regulacjach prawnych programu; możliwe wydają się tu różne scenariusze, skupione na pomocy mieszkaniowej osobom ubogim i niezamożnym i/lub wykluczonym, lub zagrożonym wykluczeniem społecznym, ludziom młodym i młodym rodzinom.



## **5. ZASOBY MIESZKANIOWE POZYSKIWANE PRZEZ SAN**

Jednym z podstawowych założeń prowadzenia działalności przez SAN jest „przysporzenie” puli mieszkań dostępnych, a więc pozyskiwanie ich spoza systemu mieszkalnictwa społecznego (publicznego) i w zasadzie w trybie „pozainwestycyjnym”, czyli bez konieczności prowadzenia bezpośredniej inwestycji mieszkaniowej. Niemniej warto rozpatrzyć wszystkie możliwości pozyskiwania przez SAN mieszkań w celu ich podnajęcia lokatorom o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych, biorąc pod uwagę dwie podstawowe kategorie najemców (podnajemców) mieszkań SAN: najemców gminnych i najemców umiarkowanie zamożnych.

W grę wchodzi zatem:

- wynajmowanie mieszkań od podmiotów zewnętrznych, prywatnych i publicznych
- użyczenie mieszkania przez podmioty prywatne i publiczne
- dysponowanie własnymi zasobami mieszkaniowymi, pozyskiwanymi w drodze budowy lub zakupu nieruchomości mieszkaniowych, dziedziczenia, darowizny.

Wynajmowanie mieszkań od właścicieli zasobów prywatnych będących osobami fizycznymi było już analizowane we wcześniejszych częściach. Wynajem mieszkań od indywidualnych, prywatnych właścicieli mieszkań jest podstawowym źródłem pozyskiwania mieszkań przez SAN. Tym bardziej będzie to najważniejsze źródło w Polsce, gdzie prywatny rynek mieszkań czynszowych w zasadzie sprządza się do własności osób fizycznych. Trudno jest prognozować podaż mieszkań dla agencji w konkretnych miastach, w których one powstaną. Z podsumowania badań fokusowych wynikają interesujące wnioski o zmiennej „gotowości” współpracy z SAN w poszczególnych badanych miejscowościach. Zapewne typowy profil mieszkań

oferowanych agencji nie obejmie tych najbardziej atrakcyjnych pod względem standardu i lokalizacji. Wydaje się, że potencjalnych partnerów SAN po stronie prywatnych właścicieli mieszkań wynajmujących swoje mieszkania należy szukać według kryteriów:

- jakości zasobu, np. mieszkania:
  - o niezbyt atrakcyjnej lokalizacji
  - o średnim lub niskim standardzie
  - wymagające remontu
- sytuacji osobistej właścicieli, np.:
  - osoby przebywające poza miejscem, w którym znajduje się dane mieszkanie, np. za granicą, w innym regionie kraju
  - osoby starsze, niepełnosprawne
  - osoby niedysponujące czasem i/lub wiedzą na temat rynku i procedur najmu
  - osoby otwarte na współpracę z organizacjami społecznymi i pomoc ludziami.

Interesujące są również kryteria geograficzne – skala wielkości i rozmieszczenie miast, w których powstaną pierwsze agencje. Z pewnością pierwsze SAN pojawią się w dużych miastach, prowadzących aktywną politykę mieszkaniową. Dynamika powstawania agencji będzie funkcją wsparcia publicznego dla tej inicjatywy, zarówno finansowego, jak i organizacyjno-instytucjonalnego.

Również inne podmioty prywatne – przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe – mogą wynająć SAN swoje zasoby niezamieszkałe mieszkaniowe o charakterze czynszowym. Szczególnie jeśli zasoby te nie wiążą się z ich podstawową działalnością gospodarczą. Będą to mniej znaczące źródła zasobów mieszkaniowych dla SAN, warto jednak przeanalizować lokalny rynek pod tym kątem.

Współpraca SAN z gminą może polegać m.in. na pozyskiwaniu przez SAN mieszkań od gminy. Wydaje się to uzasadnione zwłaszcza w odniesieniu do tych mieszkań gminnych, które z różnych powodów nie są przez gminy wykorzystywane i udostępniane jako mieszkania komunalne lub socjalne. Sytuacje takie mogą się pojawiać w odniesieniu do mieszkań, których:

- stan techniczny nie pozwala na ich zasiedlenie, ponieważ muszą zostać wyremontowane, a ewentualne lokalne programy wynajmu mieszkań do remontu nie budzą wystarczającego zainteresowania wśród oczekujących na wynajem mieszkania komunalnego
- stan prawny jest nieuregulowany, zatem gmina nie mogłaby ich wynajmować na czas nieokreślony, a nie są one odpowiednie jako lokale socjalne lub pomieszczenia tymczasowe
- koszty użytkowania są zbyt wysokie, np. ze względu na wielkość, elektryczne ogrzewanie itp., aby oferować je najemcom gminnym o niskich dochodach.

Pamiętając o podstawowych zobowiązaniach gmin wynikających z *ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy...* i pragmatyki funkcjonowania sektora mieszkań komunalnych, budowę potencjału zasobowego SAN w oparciu o zasoby mieszkaniowe gmin należy traktować jako rozwiązanie uzupełniające, przejściowe, nie jako podstawowy model SAN.

Użyczenie mieszkania Społecznej Agencji Najmu, by prowadziła działalność w cudzym zasobie powierzonym nieodpłatnie, jest szczególnie atrakcyjne dla SAN. Mimo braku przeszkód formalnoprawnych nie należy oczekiwać szerokiej praktyki w tym zakresie. Jak się wydaje, okolicznością skłaniającą właściciela zasobów, a szczególnie gminy, do użyczenia mieszkań SAN może być posiadanie dużej liczby mieszkań o złym stanie technicznym, nieużytkowanych z tego powodu. Oddanie na pewien okres wyłączonego z użytkowania, zniszczonego budynku mieszkalnego agencji w użytkowanie będzie korzystne ze względów społecznych. SAN może organizować remont obiektu w oparciu o wolontariat i pomoc różnych instytucji.

Spółeczna Agencja Najmu może również być właścicielem mieszkań, które będzie wynajmować osobom oczekującym na pomoc mieszkaniową. Jednak tym, co wyróżnia agencję, jest misja społeczna – pośrednictwo w wynajmowaniu mieszkań i wsparcie najemców w trudnej sytuacji życiowej. Nie dążąc do propagowania własności mieszkaniowej w SAN, należy dopuścić takie rozwiązanie w wyjątkowych sytuacjach, np. w przypadku darowizny.

W Anglii, gdzie agencje działają na korzystnych warunkach (z racji tego, że wysokie dodatki mieszkaniowe dla osób w szczególnie trudnej sytuacji ułatwiają funkcjonowanie SAN, ponieważ mogą być równe preferencyjnej stawce czynszu, za jaki agencja może wynająć mieszkanie), mamy do czynienia z instrumentami inwestycyjnymi w tym sektorze, włącznie z funduszami inwestującymi w sektor mieszkań społecznych dla prywatnych i publicznych inwestorów skłonnych akceptować 3-procentową stopę zysku z inwestycji. Społeczne Agencje Najmu w tym przypadku są operatorem obsługującym wynajem mieszkań należących do funduszu.

## 6. ORGANIZACJA SAN – FORMA PRAWNA

Rozważając wybór form organizacyjno-prawnych dla Społecznej Agencji Najmu, należy wziąć pod uwagę:

- cele, jakie może realizować dany podmiot
- osobistą odpowiedzialność osób tworzących dany podmiot (wspólników)
- zasady prowadzenia działalności gospodarczej, w tym koszty „obsługi”
- dopuszczalność udziału podmiotów publicznych, w szczególności jednostek samorządu terytorialnego w SAN
- kwalifikacje podmiotu – z uwagi na realizowane zadania – jako organizacji pożytku publicznego<sup>36</sup>.

### 6.1. SAN jako spółka prawa handlowego

Jeśli Społeczna Agencja Najmu miałaby funkcjonować w celach zarobkowych, wówczas zastosowanie mogłyby znaleźć różne formy spółek prawa handlowego (osobowe i kapitałowe). Spółki kapitałowe są formą prawną dopasowaną do każdego celu prawnie dopuszczalnego, w tym do działalności nie dla zysku (niemających charakteru zarobkowego w celach gospodarczych – *not for profit*), kiedy zysk osiągnany w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej wykorzystywany jest do realizacji celów określonych w umowie spółki (np. cele charytatywne, społeczne). Spółki te mogą też być tworzone w innym celu niż gospodarczy, jako organizacje non profit, czyli nieosiągające zysku, stanowiące alternatywę dla innych form organizacyjno-prawnych, np. fundacji. Z uwagi na całokształt uwarunkowań prawnych

<sup>36</sup> W tej części wykorzystano opracowania eksperckie Projektu „Społeczna Agencja Najmu jako instrument polityki mieszkaniowej w Polsce”, w szczególności opinię J. Pinióra (2015) dotyczącą prawnie dopuszczalnych struktur organizacyjnoprawnych funkcjonowania Społecznej Agencji Najmu (SAN).

(a w szczególności koszty) rekomendowaną formą dla SAN jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Przemawia za tym również fakt, iż dopuszczalne jest ograniczenie wspólników w udziale w zysku albo wyłączenie ich z niego, na podstawie postanowień umowy spółki, na czas dłuższy, a nawet przez cały okres funkcjonowania spółki. Nie wyklucza to uzyskiwania przychodu przez wspólników na innej podstawie prawnej, np. z tytułu zawartej ze spółką umowy o pracę.

Spółki z o.o. i spółki akcyjne należą do grona osób prawnych, odpowiedzialnych całym swoim majątkiem za zobowiązania. Wspólnicy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz akcjonariusze spółki akcyjnej nie ponoszą osobistej odpowiedzialności za zobowiązania spółki. Funkcje ochronne dla wierzycieli spełnia tu kapitał zakładowy, który musi być na stałe utrzymywany w majątku spółki, na poziomie określonym w umowie spółki albo jej statucie.

Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością musi posiadać kapitał zakładowy w wysokości minimum 5 tys. zł. Wkłady niepieniężne nie podlegają sformalizowanej wycenie, ich wartość określają sami wspólnicy w umowie. Znacznie większe koszty generuje utworzenie spółki akcyjnej, która posiada minimalny kapitał zakładowy 100 tys. zł. Wycena wkładów podlega badaniu biegłego rewidenta. W obu przypadkach wkłady niepieniężne muszą spełniać kryteria zdolności aportowej, tj. posiadać zdolność bilansową (możliwość wyceny), być zbywalne oraz spełniać kryterium przydatności i dostępności dla spółki.

W przypadku spółek kapitałowych, tj. zarówno spółki z o.o., jak i akcyjnej, koszty wynagrodzenia osób zarządzających spółką kształtują się analogicznie, co uzależnione jest w dużej mierze od liczby członków zarządu. Teoretycznie możliwe jest pełnienie funkcji członka zarządu spółki bez umowy o wynagrodzenie, ale są to bardzo rzadkie przypadki. W pozostałym zakresie koszty funkcjonowania spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjnych różnią się. Spółka akcyjna zawsze musi posiadać radę nadzorczą, ponosi zatem dodatkowo koszty wynagrodzenia członków rady nadzorczej, a przynajmniej pokrywa zwroty wydatków tych osób. Przy spółce akcyjnej należy dodać koszty odbywania walnych zgromadzeń (zwoływanie, odbywanie, w tym koszty notariusza protokolującego uchwały rady nadzorczej). W spółkach z o.o. koszty organu nadzorczego występują, dopiero gdy kapitał zakładowy przekracza 500 tys. zł i jest jednocześnie

więcej niż 25 wspólników lub jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Przykładowo, art. 10 a ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej wprowadza wymóg posiadania rady nadzorczej przez spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Koszty odbycia zgromadzeń są niskie (w porównaniu ze spółkami akcyjnymi) – obecność notariusza wymagana jest zasadniczo wyłącznie dla zmiany umowy spółki, natomiast same uchwały wspólników mogą być podejmowane bez odbycia zgromadzenia, w formie pisemnej.

Z punktu widzenia kosztów utworzenia i funkcjonowania organów spółek kapitałowych niższe koszty funkcjonowania generuje spółka z o.o. W tej spółce wymagany minimalny kapitał zakładowy wynosi 5 tys. zł, a pozostałe koszty sprowadzają się zasadniczo do wypłaty wynagrodzeń osób zarządzających. Spółka z o.o. należy do podmiotów opodatkowanych podatkiem od osób prawnych (CIT), prowadzących pełną rachunkowość, przy czym obowiązek badania rocznego sprawozdania finansowego przez biegłego występuje dopiero przy wysokim zatrudnieniu, przychodach lub wysokiej sumie bilansowej.

Jednostki samorządu terytorialnego, w tym gminy, mogą również być wspólnikami spółek handlowych, przy czym zasadniczo spółki te tworzone są w związku z zadaniami nałożonymi na gminy, czyli w sferze użyteczności publicznej. Zgodnie z ustawą z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek. Jednostki samorządu terytorialnego mogą też tworzyć spółki komandytowe lub komandytowo-akcyjne, w celu wykonania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, zgodnie z ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. Poza sferą użyteczności publicznej gmina może, zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki:

- istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym
- występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących

przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.

Najczęściej stosowaną w praktyce formą dla spółek komunalnych jest forma spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, stąd w przypadku gdy SAN miałyby być tworzone z udziałem gminy, jako formę jej prowadzenia należy rekomendować spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością.

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce wykorzystują formę spółek z ograniczoną odpowiedzialnością do realizacji zadań z zakresu mieszkalnictwa, zarówno obligatoryjnych, bezpośrednio wskazanych ustawowo, jak i fakultatywnych, wynikających z przyjętej lokalnie strategii rozwoju mieszkalnictwa. W formie spółek z o.o. działają prawie wszystkie gminne towarzystwa budownictwa społecznego (TBS), a aktywnie działających towarzystw budownictwa społecznego z wyłącznym udziałem lub z przewagą kapitału gminnego jest prawie 200. W wielu miastach gospodarowaniem mieszkaniowym zasobem gminy, a czasem całym zasobem nieruchomości gminnych zajmują się zarządcy nieruchomości, zorganizowani w formule spółek z o.o. W kilku miastach funkcjonują również inne podmioty w formie spółki z o.o. wykonujące zadania związane z mieszkalnictwem, np. Gdańska Infrastruktura Społeczna sp. z o.o., Rewitalizacja sp. z o.o. w Radomiu. Jednym z uzasadnień dla prowadzenia działalności tych podmiotów w formule spółki kapitałowej jest znaczące poszerzenie możliwości pozyskiwania dodatkowych źródeł finansowania działalności inwestycyjnej, np. poprzez zaciąganie kredytów (rynkowych i/lub preferencyjnych) czy emisję obligacji korporacyjnych, w tym obligacji przychodowych.

Gminy jako właściciele funkcjonujących w sferze mieszkalnictwa społecznego podmiotów prawnych zorganizowanych w formie spółki z o.o. mogą rozważać włączenie w zakres kompetencji tych podmiotów usług w formule SAN jako wyodrębnionej organizacyjnie i finansowo części istniejącego przedsiębiorstwa. Argumentem za takim rozwiązaniem jest chęć obniżenia kosztów działania spółki oraz wykorzystania wiedzy i umiejętności części pracowników. Wydzielenie



wewnętrznej jednostki organizacyjnej i powierzenie jej funkcji SAN może też być sposobem zmniejszenia ryzyka działalności pośrednictwa w wynajmowaniu mieszkań.

### **Miejskie Biuro Najmu w Poznaniu (faza wdrożeniowa)<sup>37</sup>**

W Poznaniu pod koniec 2016 r. w strukturze Zarządu Komunalnych Zasobów Lokalowych (ZKZL sp. z o.o.), spółki zajmującej się zarządzaniem zasobami mieszkaniowymi miasta Poznania, podjęto prace nad powołaniem Miejskiego Biura Najmu (MBN). Ma się ono zajmować pozyskiwaniem lokali na rynku mieszkaniowym od prywatnych właścicieli w celu ich wynajęcia i następnie podnajęcia mieszkańcom dotychczasowych zasobów mieszkaniowych miasta, które będą poddawane modernizacji, wymagającej przejściowego opuszczenia lokali mieszkalnych, lub mieszkańcom oczekującym na wynajem mieszkania od gminy.

Projekt Miejskiego Biura Najmu stanowi odpowiedź na problem małej dostępności najmu mieszkań dla osób ubogich i zagrożonych ubóstwem mieszkaniowym w Polsce. Jego celem długofalowym jest zwiększenie dostępności mieszkań oraz podwyższenie standardów mieszkaniowych dla osób potrzebujących poprzez wypracowanie innowacyjnego narzędzia polityki mieszkaniowej.

Przyjęto, że stroną umowy z właścicielem mieszkania byłoby miasto Poznań, reprezentowane przez ZKZL sp. z o.o., a tym samym ZKZL sp. z o.o. pełni funkcję operatora programu. Jako usługodawca na rzecz miasta Poznania ZKZL sp. z o.o. (w zasadzie MBN, z chwilą rozpoczęcia działalności) prowadzić będzie:

- kampanię promocyjną
- procedurę zmierzającą do wyłonienia kontrahenta/kontrahentów wynajmujących lokale, w szczególności ocenę merytoryczną i formalną złożonych ofert, a także ocenę stanu technicznego oferowanych lokali
- pełną obsługę zawartych kontraktów z właścicielami lokali

<sup>37</sup> Miejskie Biuro Najmu, 2016, ZKZL sp. z o.o., Poznań.

(z wyłączeniem zawarcia samej umowy)

- procedurę związaną z podnajęciem lokalu na rzecz lokatora
- obsługę umów podnajmu.

Jedną z opcji możliwych do realizacji przez MBN jest pozyskanie zasobów na wynajem w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Pod koniec grudnia 2016 r. ZKZL sp. z o.o. ogłosiło nabór kontrahentów do wynajmu mieszkań. Na potrzeby Miejskiego Biura Najmu w Poznaniu opracowano standardy wynajmowanych mieszkań, procedurę opiniowania i wyboru lokali do wynajęcia, wzory umów pomiędzy stronami.

Ofertę podnajmu mieszkań MBN będzie kierować do najemców gminnych i osób oczekujących na wynajęcie lokalu socjalnego lub komunalnego (możliwe będzie też poszerzenie grona najemców o osoby spoza kolejki komunalnej). Przeprowadzono symulację kosztów funkcjonowania MBN.

**Tabela nr 2.** Analiza wartości dopłat do mieszkań wynajmowanych przez Miejskie Biuro Najmu w Poznaniu

	Wariant I	Wariant II	Wariant III
Liczba mieszkań	100	100	100
Średnia wielkość mieszkania w m <sup>2</sup>	50 m <sup>2</sup>	50 m <sup>2</sup>	50 m <sup>2</sup>
Cena za m <sup>2</sup> brutto	18 zł/m <sup>2</sup>	17 zł/m <sup>2</sup>	13 zł/m <sup>2</sup>
Średni czynsz komunalny za m <sup>2</sup>	7 zł/m <sup>2</sup>	7 zł/m <sup>2</sup>	7 zł/m <sup>2</sup>
Średnia roczna dopłata do 1 mieszkania	6600 zł	6000 zł	3600 zł
Średnia roczna dopłata do m <sup>2</sup> mieszkania komunalnego	132 zł/m <sup>2</sup>	120 zł/m <sup>2</sup>	72 zł/m <sup>2</sup>
Czynsz socjalny za 1 m <sup>2</sup>	2,45 zł/m <sup>2</sup>	2,45 zł/m <sup>2</sup>	2,45 zł/m <sup>2</sup>
Średnia roczna dopłata do 1 mieszkania socjalnego	9330 zł	8730 zł	6330 zł
Średnia roczna dopłata do m <sup>2</sup> mieszkania socjalnego	186,60 zł/m <sup>2</sup>	174,60 zł/m <sup>2</sup>	126,60 zł/m <sup>2</sup>

**Źródło:** Miejskie Biuro Najmu, Poznań.

Koszty obsługi biura wyceniono na 130 tys. zł. Dodatkowo, przy założeniu, że u 5% lokatorów pojawi się problem nieterminowego wnoszenia opłat czynszowych, zaprojektowano 20 tys. zł na dopłaty za niesolidnych podnajemców. W modelu MBN założono, że opłaty za media będą ponoszone bezpośrednio przez najemcę.

Przykład Poznania pokazuje, że działanie w formule SAN może być prowadzone bez zmian przepisów i że jest ono racjonalne w szerokim kontekście potrzeb mieszkaniowych najemców gminnych. Decyzję o uruchomieniu SAN poprzedzono analizą prywatnego rynku najmu w Poznaniu i analizą potrzeb mieszkaniowych w mieście.

Mimo że opcja uruchomienia SAN w postaci nowego wydziału czy innej jednostki organizacyjnej może być atrakcyjna dla jednostek samorządu terytorialnego zainteresowanych poszerzeniem dostępu do mieszkań dla swoich obywateli uprawnionych do uzyskania pomocy mieszkaniowej od gminy, należy rekomendować uruchomienie działalności Społecznej Agencji Najmu w postaci samodzielnego podmiotu prawnego. SAN będzie szeroko kooperować z gminą i jej jednostkami organizacyjnymi. Powinien jednak pod własną marką pozyskiwać pole działania i budować swoją pozycję. Argumentami za samodzielnością SAN, czyli posiadaniem osobowości prawnej przez agencję, są:

- możliwość konfliktu interesu między podstawową działalnością jednostki a częścią funkcjonującą jako SAN, w tym ryzyko zmniejszenia wiarygodności kredytowej i ryzyko przekroczenia poziomu dopuszczalnej pomocy publicznej
- większa swoboda działania SAN, co winno być szczególnie ważne w fazie wdrożeniowej SAN
- większa rozpoznawalność.

## 6.2. SAN jako organizacja pozarządowa

Zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych reguluje *ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*. Działalnością pożytku publicznego jest działalność społecz-

nie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie. Status ten mogą uzyskać nie działające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia. W świetle ustawy spółki prawa handlowego mogą uzyskać status organizacji pożytku publicznego (w zasadzie spółki kapitałowe).

Działalność SAN w formie prawnej organizacji pozarządowych jest jak najbardziej możliwa. Z punktu widzenia wiarygodności należy rozpatrywać formy organizacyjne o określonych podstawach prawnych. W grę wchodzi fundacje i stowarzyszenia.

Zasady tworzenia i funkcjonowania fundacji określa *ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 o fundacjach*. Fundacja może być ustanowiona dla realizacji celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności takich jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami. Wyliczenie to ma charakter przykładowy. Można zatem uznać możliwość prowadzenia SAN w formie fundacji. Jest to działalność społecznie użyteczna. Fundacje posiadają osobowość prawną, którą nabywają z chwilą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego.

Fundacje mogą ustanawiać osoby fizyczne niezależnie od ich obywatelstwa i miejsca zamieszkania bądź osoby prawne mające siedzibę w Polsce lub za granicą. W oświadczeniu woli o ustanowieniu fundacji, składanym w formie aktu notarialnego, fundator powinien wskazać cel fundacji oraz składniki majątkowe przeznaczone na jego realizację. W tym tkwi podstawowa trudność w wykorzystaniu formy fundacji dla działalności SAN; przed utworzeniem takiej fundacji należy znaleźć osobę fundatora, która wyposaży fundację w majątek, a jednocześnie traci wpływ na funkcjonowanie fundacji. Fundacja jako osoba prawna działa poprzez organy, czyli zarząd fundacji, będący jedynym organem obligatoryjnym z mocy *ustawy o fundacjach*. Dopiero na mocy statutu można rozbudować strukturę organów fundacji i wprowadzić pewne ograniczenia zarządu, powołując np. radę fundatorów bądź inny organ. Majątek fundacji może być wykorzystywany jedynie zgodnie z celami fundacji i zasadami określonymi w sta-

tucie, a po jej rozwiązaniu o przeznaczeniu majątku decyduje statut<sup>38</sup>. Fundacja może prowadzić działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji jej celów. Wartość środków majątkowych fundacji przeznaczonych na działalność gospodarczą nie może być mniejsza niż 1000 złotych. Jeżeli fundacja prowadzi działalność gospodarczą, podlega dodatkowo wpisowi do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym.

Fundacja uzyskać może również status organizacji pożytku publicznego.

Wykorzystanie formy fundacji ma niewątpliwie istotną zaletę w związku z opodatkowaniem. Na podstawie przepisu art. 16 *ustawy o fundacjach* nabycie przez fundację w drodze spadku, zapisu lub darowizny pieniędzy lub innych rzeczy ruchomych albo praw majątkowych jest wolne od podatku od spadków i darowizn.

Rozpatrując formę prawną fundacji dla SAN, należy mieć na względzie, że założenie fundacji jest uzależnione od osoby fundatora, który ma za zadanie wyposażenie fundacji w majątek niezbędny do jej funkcjonowania. Założyciele, jak i fundator nie osiągają zysków z prowadzonej przez SAN działalności, natomiast nie wyklucza to świadczenia pracy na rzecz fundacji bądź innych usług na podstawie umów cywilnoprawnych. Prowadzenie spraw i reprezentacja fundacji całkowicie spoczywa w rękach zarządu, a jedynie na mocy statutu fundacji można wprowadzać inne fakultatywne organy, przyznając im jednocześnie pewne kompetencje decyzyjne. Niewątpliwą zaletą jest jednak możliwość pozyskiwania środków zewnętrznych dla prowadzonej działalności, w tym zwolnienie podatkowe w zakresie darowizn na rzecz fundacji.

Funkcjonowanie stowarzyszeń reguluje *ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach*. Stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych. Prawo tworzenia stowarzyszeń przysługuje obywatelom polskim mającym pełną zdolność do czynności prawnych i niepozbawionym praw publicznych, przy czym do założenia stowarzyszenia wymagany jest udział co najmniej 15 osób fizycznych. Osoby prawne mogą uczest-

---

<sup>38</sup> Jeżeli statut fundacji nie określa przeznaczenia środków majątkowych pozostających po jej likwidacji, sąd orzeka o przeznaczeniu tych środków z uwzględnieniem celów, którym fundacja służyła.

niczyć w stowarzyszeniu jedynie jako tzw. członkowie wspierający. *Ustawa o stowarzyszeniach* nie definiuje ich statusu. Stowarzyszenie uzyskuje osobowość prawną i może rozpocząć działalność z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego. Stowarzyszenie może uzyskać status organizacji pożytku publicznego.

Swoją działalność stowarzyszenie opiera na pracy społecznej członków, przy czym do prowadzenia swych spraw może zatrudniać pracowników. Organami stowarzyszenia są: zarząd, organ kontroli oraz walne zebranie członków. Kompetencje zarządcze i reprezentacyjne spoczywają zatem w rękach zarządu stowarzyszenia, a kompetencje walnego zebrania członków powinny zostać określone w statucie. Majątek stowarzyszenia powstaje ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z własnej działalności, dochodów z majątku stowarzyszenia oraz z ofiarności publicznej.

Stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą, przy czym wymaga to dodatkowego wpisu w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego. Dochód z działalności gospodarczej stowarzyszenia służy realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału między jego członków. Stowarzyszenie może otrzymywać dotację według zasad określonych w przepisach szczególnych.

Utworzenie SAN w formie stowarzyszenia może napotykać pewne trudności natury teoretycznoprawnej. Stowarzyszenia, jako forma zrzeszania się obywateli, prowadzą działalność niezarobkową. Członkowie stowarzyszenia są jego podstawą, opłacają składki członkowskie, a jednocześnie powinny nimi być zasadniczo osoby fizyczne. W tym kontekście działalność SAN zostanie ograniczona do działalności niezarobkowej, uczestnictwa w nich wyłącznie osób fizycznych. Ponadto członkowie stowarzyszenia musieliby dodatkowo płacić składki członkowskie, co może być trudne do wyegzekwowania w praktyce. Zresztą powstaje zasadnicze pytanie, czy osoby korzystające z usług SAN, czyli zarówno osoby, które dostarczają mieszkań do wynajęcia, jak również lokatorzy, musiałyby być jednocześnie członkami stowarzyszenia, gdyż dochód z działalności gospodarczej stowarzyszenia służy wyłącznie realizacji celów statutowych. Jest to o tyle istotne, że w literaturze podkreśla się, że stowarzyszenia zaspokajają potrzeby i cele swoich członków.

Z uwagi na wspomniany aspekt wydaje się, że forma stowarzyszenia nie będzie adekwatna dla SAN, gdyż ograniczy to udział w SAN szerokiego kręgu podmiotów i możliwości wykorzystania zasobów SAN.

Dla Społecznej Agencji Najmu działającej w formule organizacji pozarządowej bardziej dogodną formą prawną jest fundacja.

Zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w powoływanie fundacji i wyposażenie w majątek ze środków publicznych napotyka barierę w postaci przepisów *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*. Zgodnie z zapisem art. 45 tej ustawy ze środków publicznych nie można tworzyć fundacji w rozumieniu *ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach*. Nie przekreśla to jednak angażowania się gmin w działalność fundacji, o ile jej zadania i działalność są zgodne z potrzebami jednostki samorządu, w tym przypadku – gminy. Zaletą formy fundacji jest to, że może ona w różny sposób finansować się sama. Jako osoba prawna może korzystać jako beneficjent z programów unijnych, a posiadając status organizacji pożytku publicznego, ma prawo otrzymywania dotacji na zasadach określonych w *ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Fundacja może powołać do życia spółkę kapitałową niedziałającą dla zysku. Gmina może podjąć współpracę z SAN utworzoną w formie fundacji i następnie, na podstawie umowy o współpracy, wspierać agencję finansowo<sup>39</sup>. Bez przeszkód gminy mogą także przystępować do powołanych wcześniej do życia fundacji działających na podstawie dotychczasowych przepisów i gospodarujących środkami publicznymi. Nie ma również zakazu pełnienia funkcji przez wójtów czy radnych w takich podmiotach, o ile nie działają one na mieniu komunalnym w szerokim tego słowa znaczeniu, a więc na gruntach i w obiektach oraz lokalach z wykorzystaniem sprzętu czy urządzeń komunalnych.

<sup>39</sup> Bez przeszkód gminy mogą przystępować do fundacji powołanych do życia przed ograniczeniami wprowadzonymi ustawą o finansach publicznych, działających na podstawie wcześniejszych przepisów i gospodarujących środkami publicznymi.

### 6.3. Wnioski w zakresie ram prawnych SAN

Rozpatrując regulacje dla SAN i przyjmując zasadę swobody wyboru formy prowadzenia działalności przez podmioty zaangażowane w utworzenie oraz prowadzenie SAN, można rekomendować dwa podstawowe warianty prawnej formuły organizacji działalności agencji: jako spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub jako fundacji.

W przypadku gdy utworzenie i działalność SAN będzie zadaniem wyłącznie podmiotów prywatnych, dopuszczalne będzie również, obok spółek kapitałowych i fundacji, tworzenie spółek osobowych, z ich uwarunkowaniami prawnymi. Przy udziale w SAN innych podmiotów, a szczególnie gmin jako jednostek samorządu terytorialnego, pojawiają się ograniczenia. W szczególności bezpośredni udział gminy w SAN powoduje, że dopuszczalna będzie forma spółki kapitałowej. Z kolei uwarunkowania kosztowe prowadzą do rekomendacji, by uczestnictwo gmin w SAN następowało w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Poza rekomendowanymi formami prawnymi SAN – spółką z ograniczoną odpowiedzialnością i fundacją – działalność agencji może mieć również inny charakter. Po pierwsze możliwe jest powoływanie podmiotów zależnych, np. fundację może powołać spółka z o.o. Po drugie należy liczyć się z tym, że działalność SAN będą prowadziły wydzielone jednostki istniejących już spółek gminnych, np. towarzystwa budownictwa społecznego, lub spółki komunalnej zajmującej się zarządzaniem zasobem mieszkaniowym gminy. Zasadność tego rodzaju włączenia pośrednictwa w najmie społecznym do innych kompetencji mieszkaniowych podmiotów prawnych każdorazowo powinna być analizowana na podstawie lokalnych uwarunkowań. Jednakże z punktu widzenia tworzenia nowego instrumentu polityki mieszkaniowej państwa, a w szczególności wobec oczekiwań w zakresie publicznego wsparcia finansowego tej działalności i osiągnięcia przez Społeczne Agencje Najmu znaczących efektów, należy rekomendować tworzenie samodzielnych SAN.



Przykładem innowacyjności i różnorodności form działania SAN są agencje funkcjonujące w Anglii.

### **Społeczne Agencje Najmu w Wielkiej Brytanii<sup>40</sup>**

W Wielkiej Brytanii Społeczne Agencje Najmu (Social Lettings Agencies) są prowadzone przez organizacje społeczne lub samorządy, a ich klienci to najczęściej osoby zagrożone wykluczeniem społecznym i objęte całościowym programem pomocy socjalnej.

Najem prywatny w Wielkiej Brytanii to dziś około 20% rynku mieszkaniowego, najem publiczny – dalsze 17%. Mimo to, ze względu na odczuwalny deficyt mieszkaniowy i wynikający z niego ogromny popyt, koszty najmu są bardzo wysokie. Państwo stara się wpływać na rynek mieszkaniowy przy pomocy szeregu instrumentów – od wsparcia w zakupie pierwszego mieszkania (*Help to Buy*) po wsparcie zagospodarowywania terenów przemysłowych. Z perspektywy najmu społecznego najistotniejszym z nich jest dodatek mieszkaniowy.

Dodatek mieszkaniowy (*Local Housing Allowance*, wcześniej *Housing Benefit*) funkcjonuje w brytyjskim systemie prawnym od 1992 r. Jego kwota jest obecnie bardzo wysoka i pozwala na pokrycie znacznej części lub nawet całości czynszu w najmie prywatnym (społecznym). Dodatek jest dostępny tylko dla najemców i zależy wyłącznie od dochodu oraz majątku, a nie od powierzchni wynajmowanego mieszkania. Dystrybucja świadczenia należy do zadań gminy, a jego wysokość jest obliczana w oparciu o lokalne ceny najmu („lustra czynszowe”). Możliwość pokrycia kosztów czynszu przy pomocy świadczenia znacznie obniża ryzyko powstawania zaległości czynszowych i pozwala włączyć osoby niezamożne w rynek najmu prywatnego.

Drugim czynnikiem ułatwiającym rozwój najmu społecznego jest duży potencjał organizacji społecznych posiadających zasoby i kompetencje do zarządzania najmem. Brytyjskie Społeczne Agencje Najmu łączą doświadczenie prowadzenia schronisk

40 Opracowanie: B. Audycka (2016).

i mieszkań treningowych z zestawem praktyk wypracowanych przez funkcjonujące od dziesięcioleci komercyjne agencje zarządzania najmem (*high street lettings agencies*). Włączenie Społecznych Agencji Najmu w lokalne narzędzia pomocy mieszkaniowej najczęściej więc łączy się ze zleceniem zadania organizacji pozarządowej zajmującej się mieszkalnictwem.

Dzięki dodatkom mieszkaniowym Społeczne Agencje Najmu docelowo mogą uzyskać całkowitą samodzielność finansową. System grantowy jest niezbędny do stworzenia agencji, jednak przy dobrze opracowanym planie finansowym w perspektywie kilkuletniej może ona pokrywać koszty własne z opłat za zarządzanie uiszczanych przez najemcę lub wynajmującego. Dlatego już od samego początku ważne jest, by agencja opracowała model biznesowy, a zespół ją tworzący łączył wrażliwość społeczną z umiejętnością skutecznego administrowania projektem.

Z uwagi na strukturę rynku mieszkaniowego najtrudniejszym zadaniem stojącym przed agencją jest pozyskanie właścicieli zainteresowanych wynajmowaniem mieszkania mniej zamożnym lokatorom. Możliwości negocjacji czynszu są ograniczone – szacuje się je na 6–8%. Gwarancja regularnej płatności czynszu pozwala na kolejne 5–6% obniżki. Często czynnikiem decydującym o pozyskaniu mieszkania jest oferta usług dodatkowych lub niższy koszt zarządzania.

Zakres wsparcia lokatora oferowany przez agencje jest zróżnicowany: od pomocy w sytuacjach kryzysowych po włączenie w całościowy program reintegracji społecznej. Istotną rolę odgrywa przygotowanie najemcy do samodzielnego zamieszkiwania poprzez system edukacji i aktywizacji zawodowej. W większości przypadków mieszkanie w najmie społecznym jest traktowane jako przejściowe: program usamodzielnienia zakłada wejście na komercyjny rynek mieszkaniowy w kilkuletniej perspektywie.

W ostatnich latach brytyjskie Społeczne Agencje Najmu zostały postawione przed nowymi wyzwaniem. Z uwagi na zamrożenie kwoty dodatku przy gwałtownie rosnących czynszach rynek prywatny staje się coraz mniej dostępny dla najemców niezamożnych. Strategie przewyciężenia kryzysu są zróżnicowane

w zależności od profilu klienta i możliwości organizacji. Na szczególną uwagę zasługuje inicjatywa organizacji St Mungo's, która stworzyła społeczny fundusz inwestycyjny, angażujący środki samorządów, państwowe i inwestorów prywatnych na potrzeby zakupu nieruchomości wynajmowanych następnie po obniżonej stawce czynszu. Fundusz jest siedmioletni i gwarantuje 3-procentową stopę zwrotu oraz kolejne 3% z tytułu kapitalizacji nieruchomości. W tej formule dodatek mieszkaniowy pokrywa w całości zarówno koszt wynajmu, jak i zarządzanie zasobem przez organizację.

## 7. MOŻLIWE BARIERY PROCEDURALNE I ORGANIZACYJNE W POWOŁYWANIU I DZIAŁALNOŚCI SAN

Podstawowymi problemami przy wdrażaniu SAN są:

- zapewnienie zbilansowania finansowego SAN, w której z natury rzeczy przychody z działalności podstawowej będą niższe niż wydatki
- pozyskanie wystarczającego ilościowo i jakościowo zasobu w danym mieście
- wypracowanie aktywnego modelu współpracy z najemcami, obejmującego również usługi wsparcia
- uzyskanie i utrzymanie przychylności społecznej dla swojej działalności.

Zagadnienia te wymagają szeregu analiz i rozstrzygnięć implementacyjnych, które będą w szczególności wypracowywane podczas wdrażania pierwszych projektów pilotażowych.

SAN opiera swoją działalność na zasadach użyteczności publicznej, dążąc do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa. Jej funkcjonowanie nie jest nastawione na osiągnięcie zysku, który miałby zostać wypłacony podmiotom tworzącym agencję. Oprócz udostępniania mieszkań pozyskanych z rynku osobom fizycznym SAN zapewnia szereg usług dodatkowych, opiekuńczych, mających na celu udzielanie wsparcia dla najemców.

Działalność społecznie użyteczną z reguły wspierają podmioty publiczne. Stąd naturalnym rozwiązaniem dla wdrożenia Społecznej Agencji Najmu jest założenie finansowego wsparcia publicznego dla jej działalności.

Społeczna Agencja Najmu działająca jako podmiot prywatny, jak już wykazano, powinna przyjąć formę prawną spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub fundacji. Niewątpliwie działalność taka byłaby działalnością charytatywną, uwarunkowaną aktywnym sponsorin-giem o wysokiej wartości i długotrwałym trybie (z uwagi na co naj-mniej kilkuletnie zobowiązania).

Nie ma powodu, by taka agencja nie współdziałała z samorzą-dem gminnym. W grę wchodzi wsparcie merytoryczne, np. doradz-two gminy, rekomendacje w prowadzeniu codziennych spraw, prze-kazywanie informacji o potencjalnych partnerach, poparcie publiczne i promocja działalności agencji. Niemniej w praktyce konieczne wyda-je się wsparcie finansowe ze strony gminy i ewentualnie również pań-stwa dla działalności prywatnych SAN. Zaangażowanie finansowe gminy w działalność SAN może przyjąć formę udziału właścicielskiego gminy lub współpracy z zewnętrznym podmiotem, na zasadzie part-nerstwa opartego na stosownych umowach i porozumieniach.

Obowiązek ustawowy gmin do zajmowania się pomocą mieszkaniową wobec obywateli bezpośrednio (wobec ubogich mieszkańców) lub pośrednio (wobec wszystkich potrzebujących pomocy) kieruje SAN w stronę gmin. SAN gminny będzie instytucją wykonującą zobowiąza-nia gmin, wykorzystującą do tego celu prywatne zasoby mieszkaniowe. SAN prywatny będzie instytucją partnerską gminy, również wyko-nującą zobowiązania gmin. Teoretycznie możliwe jest funkcjonowanie SAN na zasadach prywatnego podmiotu rynkowego, jednak aktualnie w kraju brakuje przesłanek warunkujących takie rozwiązanie, np. relatywnie wysokich dodatków mieszkaniowych dla najemców.

Pośród wątpliwości, które powinny zostać rozstrzygnięte w związku z kreowaniem oraz działalnością Społecznych Agencji Najmu, są kwestie fiskalne, proceduralne i organizacyjne.

## **7.1. Rozwiązania podatkowe**

Jedną z kluczowych spraw związanych z działalnością SAN pozostaje kwestia opodatkowania – zarówno Społecznej Agencji Najmu jako podmiotu prowadzącego działalność o charakterze gospodar-

czym, jak i właściciela mieszkania, który je wynajmuje agencji i uzyskuje przychody z czynszu. Nie ma wątpliwości co do opodatkowania osób fizycznych – finalnych najemców (podnajemców) SAN – ponieważ z ich strony występują wyłącznie wydatki, a ewentualne dodatki mieszkaniowe, jak wiele innych świadczeń społecznych, nie są kwalifikowane jako przychody podlegające opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych.

Zbytne obciążenie fiskalne wynajmującego lub SAN mogłoby doprowadzić do zwiększenia czynszów, a tym samym do upadku całej koncepcji. Kluczowe znaczenie mają tu podatki dochodowe (podatek dochodowy od osób fizycznych w stosunku do wynajmujących i podatek dochodowy od osób prawnych w stosunku do SAN) oraz podatek od towarów i usług.

Przychodami SAN z tytułu wynajmowania lokali na rzecz najemców finalnych będzie zwłaszcza otrzymywany czynsz, względnie powiększony o inne opłaty, których agencja będzie mogła domagać się od najemców finalnych (np. opłaty za media, o ile podnajemca nie będzie ich opłacać osobiście, jakaś forma opłaty początkowej, o ile będzie usankcjonowana regulaminowo). Nie jest tu pocieszeniem oczekiwanie, że z definicji niedochodowa działalność SAN spowoduje *de facto* niewielkie lub żadne obciążenia podatkowe dla SAN z tytułu podatku dochodowego.

Korzystne dla funkcjonowania SAN są natomiast ogólne przepisy dotyczące opodatkowania przychodów pochodzących z dotacji. Wszelkie dotacje z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego (poza dopłatami do oprocentowania kredytów bankowych) są zwolnione od podatku dochodowego od osób prawnych. Jedyną przesłanką niezbędną do skorzystania z tego zwolnienia dotyczy pochodzenia dotacji z określonego źródła; nie jest tu istotny, z punktu widzenia prawa podatkowego, cel, na który dotacja została przyznana.

Na podstawie analiz prawnych wykonywanych w ramach projektu „Społeczna Agencja Najmu jako instrument polityki mieszkaniowej w Polsce” problematykę podatkową można streścić w następujący sposób:

1. Prywatni właściciele mieszkań, uzyskując przychody z wynajmu swoich lokali, są zobowiązani do płacenia podatku dochodowego na zasadach ogólnych lub w formie ryczałtowej, od przychodu. Wybór formy opodatkowania powinien następować po szczegółowych analizach. Do kosztów uzyskania przychodu w podatku według skali podatkowej zalicza się koszty związane z mieszkaniem, w tym podatki, ewentualną spłatę odsetek od kredytu, ubezpieczenia, wydatki związane z utrzymaniem mieszkania w należyтым stanie. Obowiązuje amortyzacja od wartości początkowej mieszkania. Natomiast przychody z wynajmu stanowi czynsz płacony przez SAN jako najemcę. Prywatni właściciele mieszkań mają niewielkie możliwości optymalizacji podatkowej, np. przy wyborze podatku ryczałtowego od przychodu właściciel nie powinien opłacać świadczeń dodatkowych za media.
2. Spółeczna Agencja Najmu działająca jako samorządowy podmiot publiczny spełnia warunki zwolnienia przedmiotowo-podmiotowego z podatku dochodowego od osób prawnych z racji swojej działalności – gospodarki mieszkaniowej. Zwolnione z podatku dochodowego od osób prawnych są dochody spółdzielni mieszkaniowych, wspólnot mieszkaniowych, towarzystw budownictwa społecznego oraz samorządowych jednostek organizacyjnych prowadzących działalność w zakresie gospodarki mieszkaniowej uzyskane z gospodarki zasobami mieszkaniowymi – w części przeznaczonej na cele związane z utrzymaniem tych zasobów, z wyłączeniem dochodów uzyskanych z innej działalności gospodarczej niż gospodarka zasobami mieszkaniowymi. Zwolnieniu z opodatkowania mogą podlegać obecnie wyłącznie te dochody wymienionych wyżej podmiotów prowadzących działalność w zakresie gospodarki mieszkaniowej, które zostały uzyskane z gospodarki zasobami mieszkaniowymi. Dla zastosowania przedmiotowego zwolnienia konieczne staje się zatem spełnienie trzech przesłanek: po pierwsze dochody z najmu muszą być uzyskiwane przez podmiot wskazany w ustawie (tu: samorządową jednostkę organizacyjną), po drugie dochody te muszą pochodzić wyłącznie z gospodarki zasobami mieszkaniowymi, po trzecie zwolnieniu podlegają jedynie dochody w części przeznaczonej na cele związane z utrzymaniem tych zasobów, z wyłączeniem do-

chodów uzyskanych z innej działalności gospodarczej niż gospodarka zasobami mieszkaniowymi.

Z dobrodziejstwa wyłączenia podmiotowego nie mogą skorzystać SAN działające jako podmioty prywatne. Taka agencja będzie prowadziła gospodarkę zasobami mieszkaniowymi, ale nie została wymieniona w *ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych* jako uprawniona do zwolnienia.

3. SAN nie zostanie też zwolniony z opodatkowania dochodów jako podmiot zajmujący się szeroko rozumianą działalnością społeczną. Stosowne przepisy wskazują wyraźnie, że zwolnieniu podlegają wyłącznie dochody podatników, których celem statutowym jest działalność naukowa, naukowo-techniczna, oświatowa, w tym również polegająca na kształceniu studentów, kulturalna, w zakresie kultury fizycznej i sportu, ochrony środowiska, wspierania inicjatyw społecznych na rzecz budowy dróg i sieci telekomunikacyjnej na wsi oraz zaopatrzenia wsi w wodę, dobroczynności, ochrony zdrowia i pomocy społecznej, rehabilitacji zawodowej i społecznej inwalidów oraz kultu religijnego (w części przeznaczanej na te cele).
4. Sytuację podatkową prywatnego SAN zmienia uzyskanie przez nią statusu organizacji pożytku publicznego. Na podstawie przepisów *ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* organizacje pożytku publicznego korzystają – na zasadach określonych w odrębnych przepisach – z szeregu uprawnień, m.in. są zwolnione od podatku dochodowego, podatku od nieruchomości, opłat skarbowych, opłat sądowych, podatku od czynności cywilnoprawnych w zakresie prowadzonej przez nie działalności pożytku publicznego. Normę prawną regulującą to zwolnienie podmiotowe z podatku dochodowego wyznacza *ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych*, wskazując, że wolne od podatku dochodowego pozostają dochody organizacji pożytku publicznego, o których mowa w przepisach o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – w części przeznaczanej na działalność statutową, z wyłączeniem działalności gospodarczej. Dodatkowo przepisy dotyczące działalności pożytku publicznego wskazują, że działalność odpłatna pożytku publicznego pod określonymi warunkami nie stanowi działalności gospodarczej. Jednym z warunków, z definicji spełnianych przez SAN,



jest to, by uzyskiwane przez SAN wynagrodzenie z tytułu prowadzonej gospodarki zasobami mieszkaniowymi nie było wyższe od wynikającego z kosztów tej działalności.

5. Podatek od towarów i usług (VAT) może wpływać na opłacalność zakładanego modelu funkcjonowania SAN. Uwzględniając postanowienia *ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług*, działalność polegająca na wynajmie lokali będzie stanowiła przedmiot opodatkowania podatkiem od towarów i usług. Płatnikami VAT są osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne prowadzące samodzielnie działalność gospodarczą, bez względu na jej cel lub rezultat.

Istnieją przesłanki pozwalające na wyłączenie działalności SAN i działalności wynajmujących<sup>41</sup> spod podatku VAT (zwolnienie z podatku). Dla kwestii podatku od towarów i usług nie będzie miało znaczenia, czy wynajmujący będzie osobą fizyczną czy prawną oraz czy SAN zostanie zorganizowana jako podmiot wyposażony w osobowość prawną czy też jako jednostka organizacyjna o innym charakterze.

Niemniej obowiązuje zwolnienie z podatku od towarów i usług w zakresie wynajmowania lub wdzierżawiania nieruchomości o charakterze mieszkalnym lub części nieruchomości na własny rachunek, wyłącznie na cele mieszkaniowe. Pomimo że wynajmowanie nieruchomości będzie stanowiło działalność gospodarczą, a wynajmujący stanie się podatnikiem VAT, nie będzie musiał prowadzić ewidencji, wystawiać faktur ani rozliczać tej umowy.

6. Pozostaje problem obowiązku podatkowego w zakresie VAT osoby wynajmującej mieszkanie SAN. Społeczna Agencja Najmu będzie bowiem uprawniona – jako wynajmująca lokale na rzecz najemców finalnych na cele mieszkaniowe – do zastosowania zwolnienia z VAT. Niestety, to samo zwolnienie nie będzie dotyczyło wynajmujących. Wynajmujący – traktowani jako podatnicy VAT – nie będą mogli skorzystać z omawianego zwolnienia, gdyż wynajęcie przez nich nieruchomości na rzecz SAN będzie w zasadzie wynajęciem jej dla pośrednika. W konsekwencji wynajmujący byłiby zobowiązani do powiększenia kwoty czynszu o należny podatek od

<sup>41</sup> Co do zasady wykorzystywanie majątku prywatnego przez osoby fizyczne, o ile jest wykonywane w sposób ciągły w celach zarobkowych, może stanowić działalność gospodarczą w rozumieniu *ustawy o podatku od towarów i usług*.

towarów i usług, wynoszący 23% podstawy opodatkowania (czynszu netto). Niemniej należy podkreślić, że indywidualne interpretacje izb skarbowych dają możliwość zwolnienia z tego podatku.

Rozwiązaniem problemu jest utrzymanie skali działalności przez osobę wynajmującą mieszkania SAN w granicach pozwalających na skorzystanie ze zwolnienia podmiotowego. Ustawowo zwalnia się od podatku sprzedaż dokonywaną przez podatników, u których wartość sprzedaży (netto) nie przekroczyła łącznie w poprzednim roku podatkowym kwoty 150 tys. zł. Jednak ten limit kwotowy zabezpiecza wynajmujących, którzy wynajmują pojedyncze mieszkanie i nie prowadzą działalności gospodarczej, lub prowadzących działalność gospodarczą, ale którzy z tytułu wykonywanej działalności gospodarczej osiągaliby obroty nieprzekraczające 150 tys. zł w skali roku.

7. Instrumenty podatkowe, dostępne zarówno dla osób fizycznych i osób prawnych, w krajach europejskich mają silną pozycję w ukierunkowywaniu, dostosowywaniu ich zachowań do priorytetów polityki mieszkaniowej państwa. Ulgi i zwolnienia stanowią zachętę do podejmowania określonych działań. Mimo że w Polsce pośrednie instrumenty finansowe w sektorze mieszkaniowym nie są aktualnie w kraju promowane i szeroko wykorzystywane, można zaproponować, by ulgi podatkowe w podatku od dochodów osobistych stały się instrumentem zachęty prywatnych właścicieli mieszkań do włączenia się w obieg społecznego sektora czynszowego. Funkcją ulgi byłaby częściowa kompensata niższych dochodów z racji wynajmu mieszkania SAN, czyli w społecznym sektorze czynszowym.

Wprowadzenie Społecznych Agencji Najmu do polityki mieszkaniowej państwa powinno spowodować zmiany przepisów podatkowych. Należy *explicite* włączyć Społeczne Agencje Najmu (po wprowadzeniu regulacji prawnej podstawowej działalności SAN) do kategorii podmiotów prowadzących gospodarkę mieszkaniową, uprawnionych do zwolnienia dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych. Ważne byłoby także

uznanie działalności SAN za społecznie pożyteczną w sferze polityki społecznej, co jednoznacznie pozwalałoby korzystać agencjom ze zwolnień podatkowych. Mając na uwadze potrzebę pozyskania przez SAN znaczącej liczby mieszkań do wynajmu i podnajmu, warto również wdrożyć rozwiązania podatkowe (ulgi) w podatku od dochodów osób fizycznych mobilizujące właścicieli mieszkań do wynajmowania ich na zasadach niekomercyjnych, w sektorze społecznym obsługiwanym przez SAN.

## 7.2. Dodatki mieszkaniowe a SAN

Instrumentem polityki mieszkaniowej możliwym do wykorzystania w działalności SAN są dodatki mieszkaniowe. Kwestię tę reguluje *ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych*. Określono w niej zasady i tryb przyznawania, ustalania wysokości i wypłacania dodatków mieszkaniowych oraz właściwość organów w tych sprawach<sup>42</sup>. W obecnym stanie prawnym dodatki mieszkaniowe są finansowane ze środków budżetu gminy – ich wypłata jest zadaniem własnym gminy. Dodatki mieszkaniowe stanowią formę wsparcia użytkowników mieszkań w ponoszeniu kosztów użytkowania mieszkania. Ubiegający się o dodatek mieszkaniowy muszą spełniać trzy kryteria: posiadać tytuł prawny do lokalu mieszkalnego, dysponować niskim dochodem<sup>43</sup> i zajmować mieszkanie o niedużej powierzchni, według określonych parametrów odnoszonych do liczby osób w gospodarstwie domowym. Wysokość dodatku mieszkaniowego stanowi różnicę między wydatkami przypadającymi na normatywną powierzchnię użytkową zajmowanego lokalu mieszkalnego a kwotą stanowiącą wydatki poniesione przez osobę otrzymującą dodatek w wysokości: 15% dochodów gospodarstwa domowego w gospodarstwie 1-osobowym, 12% dochodów gospodarstwa domowego w gospodarstwie 2–4-osobowym oraz 10% dochodów w gospodarstwie 5-osobowym i większym.

42 Tę część opracowania oparto w dużej mierze na pracy K. Chechelskiej (2015).

43 Ścisłej rzecz ujmując, średni miesięczny dochód z trzech miesięcy poprzedzających miesiąc składania wniosku o przyznanie dodatku w gospodarstwie 1-osobowym nie może być wyższy niż 175% kwoty najniższej emerytury, a w gospodarstwie wieloosobowym nie może być wyższy niż 125% kwoty najniższej emerytury na osobę.

W Polsce liczba użytkowników lokali mieszkalnych, którzy otrzymywali dodatki mieszkaniowe, ulegała na przestrzeni lat istotnym zmianom. Na podstawie dostępnych danych statystycznych można stwierdzić, że w latach 1995–2003 zarówno liczba, jak i kwota wypłaconych ogółem w Polsce dodatków mieszkaniowych dosyć szybko rosły. Liczba wypłaconych w 2003 r. dodatków mieszkaniowych w stosunku do tych wypłaconych w 1995 r. wzrosła o prawie 55%. Natomiast w latach 2004–2009 liczba i kwota dodatków mieszkaniowych wypłaconych w Polsce systematycznie i znacząco malały. Od 2009 r. wielkości te kształtują się corocznie na zbliżonym poziomie i raczej trudno dostrzec jakąś wyraźną tendencję. Niemniej jednak stwierdzić można, że od 2010 r. liczba wypłaconych świadczeń nieznacznie maleje, natomiast wzrasta łączna kwota wypłaconych dodatków. Kwota średniego dodatku mieszkaniowego rośnie stale od 2005 r.

W 2015 r. wypłacono 4,4 mln dodatków mieszkaniowych (wypłacanych miesięcznie), na łączną kwotę 894,4 mln zł. Przeciętna wartość dodatku mieszkaniowego wynosiła 204,1 zł, a 39,8% liczby wypłaconych dodatków uzyskali najemcy mieszkań komunalnych (GUS, 2016).

Osobą składającą wniosek o przyznanie dodatku mieszkaniowego może być tylko osoba fizyczna. Do wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego wnioskodawca dołącza deklarację o dochodach gospodarstwa domowego za okres trzech miesięcy kalendarzowych poprzedzających dzień złożenia wniosku oraz inne niezbędne dokumenty. Wnioskodawca podaje w deklaracji wysokość dochodów gospodarstwa domowego za okres pełnych trzech miesięcy kalendarzowych poprzedzających miesiąc składania wniosku, imiona, nazwiska, daty urodzenia i stopień pokrewieństwa osób stale razem z nim zamieszkujących i prowadzących wspólne gospodarstwo domowe, ich miejsca pracy lub nauki, łączny dochód całego gospodarstwa domowego oraz średni miesięczny dochód przypadający na jednego członka gospodarstwa domowego. Wypłata dodatku mieszkaniowego uzależniona jest od regularnego opłacania tej części czynszu, którą finansuje najemca.

Mając na uwadze to, że jedną z usług wsparcia SAN dla podnajemcy może być rozeznanie jego uprawnień do uzyskania świadczeń z zakresu pomocy społecznej i pomoc w ich uzyskaniu, rekomenduje się, by SAN stosował do oceny dochodów najemcy takie procedury, które pozwolą równocześnie wnioskować o dodatek mieszkaniowy.

W aktualnym stanie prawnym beneficjenci działalności SAN mogą korzystać z dodatków mieszkaniowych. Z perspektywy działalności SAN:

1. Katalog tytułów prawnych upoważniających do ubiegania się o dodatki mieszkaniowe wyczerpuje rozwiązania stosowane w SAN – zarówno umowa najmu, jak i podnajmu uprawnia osoby niezamożne do wnioskowania o przyznanie i wypłatę dodatku mieszkaniowego.
2. Trudno jest ocenić, jaki wpływ na dostępność dodatków mieszkaniowych dla najemców SAN będą miały normatywy powierzchniowe obowiązujące w systemie dodatków mieszkaniowych. Jak się wydaje, podobnie jak w innych rodzajach zasobów mieszkaniowych SAN i potencjalni najemcy będą mieli mały wpływ na możliwość dostosowania powierzchni wynajmowanego mieszkania do tych normatywów. Niemniej zasadą SAN powinno być przydzielanie mieszkań rekrutowanym najemcom z uwzględnieniem przepisów dotyczących dodatków mieszkaniowych w kwestii powierzchni normatywnej i powierzchni, której przekroczenie uniemożliwia uzyskanie wsparcia w postaci dodatku mieszkaniowego.
3. Zależnie od tego, jakie mieszkania SAN będzie udostępniała najemcom, efekty dodatków mieszkaniowych będą różne. Jeśli udostępniane będą mieszkania z zasobu gminy, to zastosowanie ma przepis mówiący, że dodatek mieszkaniowy nie może przekroczyć 70% wydatków ponoszonych za normatywną powierzchnię lokalu. Jeśli natomiast właścicielem lokalu będzie właściciel niepubliczny, zastosowanie będzie miała norma stanowiąca, że jeżeli osoba ubiegająca się o dodatek mieszkaniowy zamieszkuje w lokalu mieszkalnym lub domu niewchodzącym w skład mieszkaniowego zasobu gminy,

do wydatków przyjmowanych dla celów obliczenia dodatku mieszkaniowego zalicza się wydatki, które w wypadku najmu lokalu mieszkalnego byłyby pokrywane w ramach czynszu, lecz wyłącznie do wysokości, jaka obowiązywałaby dla danego lokalu, gdyby lokal ten wchodził w skład zasobu mieszkaniowego gminy, a także opłaty, poza czynszem, które obowiązywałyby w zasobie mieszkaniowym gminy, gdyby lokal ten wchodził w skład tego zasobu. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym najemca, któremu wynajęty zostanie lokal właściciela niepublicznego, nie otrzyma więc dodatku mieszkaniowego do wszystkich wydatków za lokal, ale w relacji do wydatków w mieszkaniowych zasobach gminy. Najkorzystniejsze, z punktu widzenia ewentualnej pomocy w postaci dodatku, będzie przydzielenie lokalu o powierzchni równej lub niższej normom wynikającym z przepisów ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

4. Wyjaśnienia wymaga kwestia odbiorcy dodatku mieszkaniowego. Przy pozytywnej decyzji administracyjnej o przyznaniu dodatku mieszkaniowego osobami, które będą otrzymywać dodatek mieszkaniowy, są zarządca domu lub osoba uprawniona do pobierania należności za lokal mieszkalny. Zaliczają oni wypłacony dodatek mieszkaniowy na poczet przysługujących lub rozliczanych za ich pośrednictwem należności za zajmowany lokal mieszkalny. Pomimo wskazania podmiotów, którym będzie wypłacany dodatek mieszkaniowy, ustawa nie definiuje „zarządcy domu” oraz „osoby uprawnionej do pobierania należności za lokal mieszkalny”. Można jednak uznać, iż podnajemca po przyznaniu mu dodatku mieszkaniowego mógłby dostawać niniejszy dodatek na konto Społecznej Agencji Najmu, która byłaby uprawniona do pobierania takich należności.

Aktualne przepisy dotyczące dodatków mieszkaniowych należy szczegółowo zbadać pod kątem ich stosowalności dla lokatorów korzystających z usług SAN. Potrzebne byłoby, nie tylko ze względu na wsparcie Społecznych Agencji Najmu, wprowadzenie pojęcia dochodu utraconego. W obecnym stanie prawnym osoba, która utraciła źródło dochodu, czeka zazwyczaj ze złożeniem wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego trzy

miesiące, żeby nie musieć wykazywać dochodu, którego aktualnie już nie osiąga. W tym czasie często narastają już zaległości czynszowe, co może skutkować utratą uprawnień do przyznania dodatku mieszkaniowego, a nawet wypowiedzeniem umowy najmu czy podnajmu.

Do rozważenia pozostaje optymalizacja systemu wsparcia publicznego SAN, a jedną z dróg może być modyfikacja systemu dodatków mieszkaniowych, wprowadzająca odrębne zasady wyznaczania wysokości dodatku mieszkaniowego dla najemców (podnajemców) SAN, skutkujące wyższą kwotą dodatku.

### **7.3. Sprawy proceduralne i organizacyjne**

Wiele kwestii szczegółowych związanych z działalnością SAN wymaga zajęcia stanowiska. Należy zająć się, na przykład, relacjami: SAN – właściciel mieszkania – wspólnota mieszkaniowa w budynkach wielorodzinnych, ochroną interesu osoby najmującej mieszkanie w SAN, a spełniającej kryteria dostępu do mieszkań socjalnych lub komunalnych w zasobie gminnym i oczekującej w kolejce po takie mieszkanie, zagwarantowaniem bezpieczeństwa stabilnej działalności we współpracy SAN z gminą.

Właściciel mieszkania wynajmujący je SAN powinien mieć prawo decydowania o swojej relacji z zarządem wspólnoty mieszkaniowej. Może on chcieć uczestniczyć osobiście w zebraniach wspólnoty mieszkaniowej, ale może też, na zasadach ogólnych, udzielić pełnomocnictwa SAN do reprezentowania go we wspólnocie mieszkaniowej. Powinno to być odnotowane w umowie wynajmu, a wewnętrzne regulacje agencji powinny umożliwić wydelegowanie konkretnych osób do tej reprezentacji.

Przyjmując scenariusz włączenia SAN do obsługi „najemców gminnych”, należy wprowadzić procedury zapewniające ochronę interesu najemców oczekujących w kolejce po przydział lokalu socjalnego lub komunalnego. W takiej sytuacji najem lokalu od SAN będzie miał charakter przejściowy, nie tylko z racji umownego okresu najmu,

ale przede wszystkim z tego powodu, że dla najemcy docelowym rozwiązaniem będzie zapewne wynajmowanie lokalu w mieszkaniowym zasobie gminy. Przypomnijmy, że podstawą umieszczenia danej osoby w kolejce do najmu mieszkania z zasobu gminy są określone limity dochodowe oraz fakt braku tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego. Umowa najmu/podnajmu stanowi jednak tytuł prawny do mieszkania. Nie powinien on wykluczać najemcy z kolejki mieszkaniowej, ponieważ wynajmowanie mieszkania gminnego zapewne będzie dlań korzystniejsze finansowo i bardziej atrakcyjne. A przynajmniej mogą mieć miejsce takie sytuacje.

Jak się wydaje, wystarczającym rozwiązaniem wyjaśniającym tę sytuację powinny być stosowne zapisy w obligatoryjnym dokumencie gminnym „Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy”. W dokumencie tym, zarówno w postanowieniach ogólnych, jak i w części dotyczącej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych, należy określić status najemców SAN jako tych, którzy zamieszkując w zasobach SAN, nie tracą prawa do ubiegania się o najem lokali z mieszkaniowego zasobu gminy, o ile spełniają inne kryteria ubiegania się o niego. Gmina powinna także uregulować sprawę poziomu stawek czynszu opłacanego przez najemcę SAN. W odniesieniu do „najemców gminnych” (osób uprawnionych do ubiegania się o najem lokalu socjalnego lub komunalnego) możliwe wydają się dwa scenariusze:

- najemcy byliby zobowiązani do płacenia stawek czynszu równych tym, które obowiązują w danym czasie w gminie dla zasobów o określonych parametrach
- najemcy w SAN mieliby ustanowione inne stawki czynszu niż te, które aktualnie obowiązują dla mieszkaniowego zasobu gminy.

Z kolei dla najemców umiarkowanie zamożnych, o dochodach przewyższających limity ustalone w gminie, należy określić mechanizm wyznaczania stawki czynszu. Jedną z możliwości byłoby przyjęcie stawek gminnych (dla określonego standardu mieszkania), drugą – ustalenie stawek wyższych, ale nadal niższych od tych, jakie SAN płaci właścicielowi. Możliwa jest też stawka dla najemcy umiarkowanie zamożnego na poziomie odpowiadającym zobowiązaniom SAN



wobec właściciela. Co istotne, na równi z określeniem zasad stowienia czynszów ważne jest ustanowienie trybu i zasad włączenia tej grupy najemców w gminny system najmu społecznego i umocowanie ich w dokumentach gminnych – wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy i zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy<sup>44</sup>.

Gminy opracowują różnego typu dokumenty strategiczne dotyczące mieszkalnictwa. Obligatoryjnym dokumentem dla gmin jest „Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy”. Często gminy opracowują również polityki mieszkaniowe – wieloletnie dokumenty ukazujące plan działań gminy w całym sektorze mieszkaniowym w skali lokalnej. Istotne jest, by zasady funkcjonowania SAN, w tym zasady i tryb współpracy gminy z agencją (spółką komunalną lub podmiotem zewnętrznym), obejmujące również zobowiązania finansowe, np. dotyczące wsparcia finansowego SAN, znalazły się w tych dokumentach.

W praktyce gminy prowadzące aktywną politykę mieszkaniową do swoich wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy wprowadzają zapisy szersze niż te określone regulacją ustawową, obejmujące m.in. analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji budynków i lokali gminnych, zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu, sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy, źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej. Uwzględniają dodatkowe projekty i programy, np. dotyczące właśnie działalności SAN, ale także – co jest już praktykowane – sposobów wsparcia wspólnot mieszkaniowych w remontach i modernizacji zasobów mieszkaniowych, zadań realizowanych przez gminne towarzystwa budownictwa społecznego oraz sposobu wspierania tych podmiotów, indywidualnych programów udostępniania mieszkań do wynajmu w połączeniu z remontami tych mieszkań. Z racji przyjmowania wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy lub strategii mieszkaniowej w formie uchwały rady gminy dokumenty te mają wysoką rangę, co jest czynnikiem sprzyjającym trwałości tych przedsięwzięć. Stąd należy postulować, by po-

---

44 Przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów... nie precyzują, jak ma przebiegać korzystanie przez gminę z innego niż gminny zasobu mieszkaniowego do realizacji zadań gminy, a zakres merytoryczny wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy określony w ustawie nie wyklucza włączenia innych działań „mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy”.

woływanie Społecznych Agencji Najmu i ich funkcjonowanie, niezależnie od tego, czy będzie się odbywało na mocy stosownych decyzji z zachowaniem obowiązujących procedur, zostało również wpisane do gminnych programów mieszkaniowych.

Współpraca gminy z SAN będącą organizacją pozarządową będzie regulowana w innym dokumencie gminnym – programie współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi. Przyjmowanie rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi jest, zgodnie z przepisami *ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, obowiązkiem każdej jednostki samorządu terytorialnego. Samorządy mogą przyjmować nieobligatoryjnie wieloletnie programy współpracy. Od 2015 r. obowiązek uchwalania programów współpracy z organizacjami pozarządowymi mają również organy administracji rządowej. Mogą one zdecydować, czy przyjmą roczny czy wieloletni (na 5 lat) program współpracy. Programy te muszą być konsultowane z organizacjami pozarządowymi oraz radą działalności pożytku publicznego (o ile takowa została powołana).

Działalność SAN ma wiele aspektów korzystnych społecznie. Jej zaletą jest to, że projekt SAN jest możliwy do wprowadzenia „od zaraz”. Do społecznego sektora mieszkaniowego zostaną włączone istniejące zasoby prywatne (w tym część dotychczasowych pustostanów). Mieszkania w ramach SAN mogą być dostępne na terenie całego kraju i w różnych lokalizacjach w obrębie miasta. Istotnym walorem tego systemu jest uniknięcie zjawiska gettoizacji, segregacji ludności ze względu na poziom dochodów i status społeczny. Zasoby wynajmowane przez SAN będą w rozproszonej przestrzeni lokalizacji, w miejscach różniących się pod względem prestiżu i statusu społecznego użytkowników mieszkań.

Należy dążyć do zgodności procedur określania czynszów w zasobach gminnych z procedurami stanowienia czynszu dla najemców w zasobach SAN. Również sposoby oceny standardu mieszkań wynajmowanych od właścicieli i mieszkań komunalnych powinny być zbieżne. Pozwoli to na sprawną analizę porównawczą, prowadzoną zarówno przez agencję, jak i osoby zainteresowane wynajmem od niej mieszkań.

## 8. FINANSOWANIE DZIAŁALNOŚCI SAN

Problemy finansowania działalności SAN<sup>45</sup> – o różnym charakterze i różnej systematyczności – zestawiono w czterech grupach kosztów:

1. kosztów utworzenia podmiotu
2. kosztów wyrównania różnic między wysokością czynszów otrzymywanych od podnajemców przez SAN oraz czynszów płaconych przez SAN właścicielom mieszkań – z definicji kwoty te nie bilansują się i SAN funkcjonować będzie na stabilnym deficycie w ramach działalności podstawowej
3. gwarancji płynności finansowej SAN w przypadku nieregulowania terminowo czynszów przez najemców
4. kosztów bieżącego funkcjonowania, w tym w szczególności sfinansowania kosztów pracowniczych.

Z założenia podstawowa działalność SAN będzie deficytowa. Misja publiczna agencji – zwiększenie dostępności mieszkań czynszowych – wywołuje konieczność finansowego wsparcia działalności agencji. Oczekuje się, że w tej lub innej formie wsparcie to będzie pochodziło ze środków prywatnych (np. w formie darowizn, nieodpłatnie świadczonych usług profesjonalnych), ale – przede wszystkim – będzie ono finansowane przez publiczny sektor rządowy i samorządowy. Na rzecz tego wsparcia mogą być wykorzystywane środki pochodzące z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, w szczególności z Europejskiego Funduszu Społecznego w zakresie włączenia społecznego, w tym dostępu do usług publicznych.

Aktualnie obowiązujące przepisy stwarzają możliwość transferu środków publicznych na cele mieszkaniowe ze szczebla rządowego na szczebel samorządowy. W ustawie z dnia 21 czerw-

<sup>45</sup> Tę część wyводу oparto na ekspertyzach projektu „Spółeczna Agencja Najmu jako instrument polityki mieszkaniowej w Polsce”, w szczególności na opracowaniach P. Pinióra (2015), B. Kubisty (2016), R. Szarfenberga (2016), R. Cyrana (2016).

ca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy oraz o zmianie Kodeksu cywilnego ustawodawca wskazał (art. 4 ust. 4), że gminy mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na zadania, o których mowa w ust. 1 i 2 ww. ustawy. A te stanowią odpowiednio, że tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy (ust. 1) oraz że gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (ust. 2). Powyższe zadania gmina wykonuje, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób (ust. 3).

Jedną z form pośredniego wsparcia SAN przez gminę może być użyczenie agencji mieszkań gminnych wymagających remontu i/lub udostępnienie jej pewnej puli mieszkań gminnych na zasadzie czynszu komunalnego. Zasób mieszkaniowy użyczany lub wynajmowany po gminnych stawkach czynszowych może stanowić ekwiwalent wsparcia finansowego. Wtedy np. SAN może pobierać czynsz od podnajemcy w zasobie gminnym i finansować z niego częściowo wyższy czynsz w innym mieszkaniu w zasobie prywatnym lub tworzyć rezerwę na swego rodzaju fundusz gwarancyjny, uruchamiany w sytuacji zwłoki w opłatach czynszowych wnoszonych do SAN.

Źródła finansowania działalności SAN należy szukać nie tylko w zakresie środków w dyspozycji ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, ale także w dziale zabezpieczenia społecznego, pozostającego w gestii ministra do spraw rodziny.

W tym zakresie można wskazać dwa tytuły dotyczące pomocy społecznej dla osób w trudnej sytuacji materialnej i społecznej oraz grup zagrożonych wykluczeniem społecznym. Są to:

- sfera pomocy społecznej i świadczeń dla osób oraz gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, sprawy dotyczące przeciwdziałania patologiom
- sfera specjalnych rządowych programów w zakresie pomocy

społecznej, w szczególności dla osób i gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, a także dla grup zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Trudna sytuacja mieszkaniowa, substandardowe mieszkanie, niskie dochody i nadmierne w stosunku do nich wydatki mieszkaniowe zaliczyć można do przypadków trudnej sytuacji materialnej i społecznej oraz zagrożenia wykluczeniem społecznym. W ramach tego ostatniego można umiejscowić wykluczenie mieszkaniowe. Nie należy go utożsamiać z bezdomnością, ponieważ obejmuje ono więcej sytuacji, np. zajmowanie nieodpowiednich mieszkań oraz mieszkania słabo zabezpieczone pod kątem legalności użytkowania i trwałości korzystania.

SAN powinna być wpisana w sprawy pomocy społecznej. Ponieważ organizacja prowadząca SAN jest z definicji organizacją nienastawioną na zysk, może ona korzystać ze wsparcia w zakresie działalności pożytku publicznego (po uzyskaniu statusu OPP). Działania SAN wypełniają również zadania z zakresu wspierania rodzin i aktywności na rynku pracy. W obydwu kwestiach wykluczenie mieszkaniowe stanowi istotną przeszkodę w realizacji celów polityki rodzinnej oraz polityki zatrudnienia i rynku pracy. Niemniej trudno będzie wpisać środki finansowe na SAN w istniejącą klasyfikację budżetową, w jej częściach dotyczących pomocy społecznej lub pozostałych zadań z zakresu polityki społecznej (Szarfenberg, 2016). Wyjątkiem są tu dodatki mieszkaniowe, mieszczące się w klasyfikacji budżetowej „pomoc społeczna”.

Źródłem finansowania działalności SAN, a raczej wybranych segmentów tej działalności, mogą być fundusze unijne, w szczególności Europejski Fundusz Społeczny w ramach Programu Operacyjnego „Wiedza, Edukacja, Rozwój”. Głównym dokumentem implementacyjnym jest „Szczegółowy opis osi priorytetowych”. Wśród 38 celów szczegółowych osi priorytetowej 2: „Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji” umieszczono cel bezpośrednio dotyczący zagadnień pomocy mieszkaniowej: „Rozwój form mieszkalnictwa wspomagane na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym jako form zdeinstytucjonalizowanych”. W ramach tej osi przewidziano 19 działań, w tym działanie 2.8, mające za cel: rozwój usług społecznych świadczonych w środowisku lokalnym. Projek-

ty w tym zakresie powinny polegać na „wypracowaniu standardów i przeprowadzeniu pilotażu w zakresie usług mieszkalnictwa wspomaganego dla osób o specyficznych potrzebach, z uwzględnieniem możliwości finansowania tych rozwiązań”. Usługi SAN są z definicji formą mieszkalnictwa wspomaganego, ponieważ stanowią pomoc w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, wspieraną środkami publicznymi. Ponadto SAN świadczy dodatkowe usługi wsparcia, również z zakresu pracy socjalnej, najemcom w trudnej sytuacji życiowej. Usługi SAN są zdeinstytucjonalizowane w tym sensie, że są świadczone poza instytucjami opiekuńczymi, w środowisku lokalnym, społecznie zróżnicowanym (*social mix*).

Wsparcie finansowe SAN powinno pochodzić ze środków rządowych (budżetu państwa) i samorządowych. Gminy powinny pozyskać wsparcie finansowe z poziomu rządowego, w szczególności na finansowanie różnic czynszowych, które będą główną pozycją wydatkową nowego podmiotu.

## **8.1. Koszty organizacji SAN**

Jednym z argumentów za formą spółki z ograniczoną odpowiedzialnością dla nowo tworzonej SAN jest relatywnie niski koszt powołania do życia podmiotu oraz możliwość bezpośredniego włączenia się gminy w tworzenie agencji.

Aktualny minimalny wkład kapitałowy dla spółki z o.o. wynosi 5 tys. zł. Przy relatywnie niskich obrotach nie muszą występować dodatkowe koszty związane z działalnością organów nadzorczych, personelem, rachunkowością. Kapitał zakładowy w minimalnej wysokości mogą stanowić wkłady pieniężne i/lub wkłady niepieniężne. Wartość wkładów niepieniężnych określają sami wspólnicy w umowie. Spółka z o.o. może zostać utworzona w tradycyjny sposób, tj. poprzez zawarcie umowy i zgłoszenie spółki do Krajowego Rejestru Sądowego (dla umowy spółki zastrzeżona jest wówczas forma aktu notarialnego), albo z wykorzystaniem wzorca umowy w systemie teleinformatycznym, w procesie rejestracji elektronicznej, ale wówczas wkłady do spółki mogą być wyłącznie pieniężne.

Fundator fundacji, zarówno osoba lub osoby fizyczne, jak i osoby prawne (poza JST), powinien wskazać cel fundacji społecznie lub gospodarczo użyteczny, zgodny z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej, oraz składniki majątkowe przeznaczone na realizację celów fundacji. Fundacje mogą prowadzić działalność gospodarczą.

Rozwiązaniem często stosowanym przez fundatorów jest wyposażenie fundacji w majątek, z którego pożytki są na tyle znaczące finansowo, że pozwalają na realizację celów fundacji (długookresowo) i na finansowanie kosztów bieżącej działalności.

Fundacje o statusie organizacji pożytku publicznego (OPP) lub bez tego statusu zakładane są też na skromnym majątku własnym. Strategia działania fundacji opiera się na pozyskiwaniu finansowania poprzez działalność gospodarczą, pozyskiwanie finansowania z zewnątrz, przystępowanie do różnych konkursów o granty na działalność statutową, zawieranie partnerstw i porozumień o współpracy – w tym przypadku ciężar finansowania działalności statutowej fundacji obciąża w dużej mierze partnera, którego potrzeby są zbieżne z celami fundacji. W ten sposób gminy mogą nawiązać współpracę z fundacją SAN i znacząco wspierać ją finansowo, zlecając jej wykonanie określonych działań, np. wynajmowanie określonej liczbie uprawnionych mieszkańców gminy, przez dany okres, mieszkań dostępnych, zapewniających godne warunki mieszkaniowe przy relatywnie niskiej cenie (stawce czynszu), oraz dodatkowe usługi wspierające (z pomocą własnego personelu lub poprzez systematyczną współpracę z właściwymi instytucjami, np. ośrodkiem pomocy społecznej).

Obok kosztów bezpośredniego tworzenia podmiotu SAN w fazie organizacyjnej występują też koszty użytkowania pomieszczeń niezbędnych do prowadzenia działalności, koszty usług zewnętrznych, koszty pracownicze i materiałowo-sprzętowe, w tym informacyjne, koszty promocji i PR. Podstawowe składniki – koszty pracowników i pomieszczeń – zostaną zaprezentowane w dalszej części, przy okazji analizy kosztów bieżącej działalności. Finansowanie pozostałych pozycji kosztów rozpoczynania działalności SAN, jak się wydaje, powinno być analizowane indywidualnie, w powiązaniu z lokalnym potencjałem i uwarunkowaniami osób oraz instytucji zaangażowanych w tworzenie Społecznych Agencji Najmu.

## 8.2. Różnica czynszowa

Do tej pory podkreślano różnicę między stawką czynszu płaconą systematycznie właścicielowi mieszkania przez SAN (najemcę) a stawką czynszu, jaką zobowiązany jest wносить do agencji lokator (podnajemca). Ta różnica stanowi istotę społecznej przydatności SAN, a zarazem źródło problemów finansowych. W krajach Europy Zachodniej różnice stawek sięgają zwyczajowo 20–40% lokalnej stawki rynkowej. W badaniu fokusowym przedstawiciele wynajmujących z czterech miast swego rodzaju gotowość do zmniejszenia stawki czynszu dla SAN była niska – określono ją średnio na 9% w stosunku do stawki rynkowej. Jest to zbyt niski upust, by można było doprowadzić do samodzielności finansowej agencji.

W analizie ekonomicznej (Cyran, 2016) przyjęto model finansowania SAN ze stawką czynszu, jaką agencja mogłaby płacić właścicielowi, na poziomie 80% stawki rynkowej, czyli z 20-procentowym upustem. Z tego agencja mogłaby przeznaczyć jedną połowę swego „zysku” na obniżenie kosztu dostępu dla najemcy, a drugą na sfinansowanie własnej działalności.

Różnica czynszowa powinna być finansowana ze środków publicznych wspierających samą agencję lub też jej najemców bądź obydwie strony jednocześnie. To, kto będzie bezpośrednim odbiorcą pomocy, jest istotne ze względu na przepisy dotyczące pomocy publicznej.

W tym kontekście należy przygotować SAN do korzystania z dozwolonej pomocy publicznej w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym. SAN odpowiada definicji przedsiębiorstwa w kontekście prawa konkurencji – definicja ta obejmuje każdą jednostkę prowadzącą działalność gospodarczą, niezależnie od jej statusu prawnego czy sposobu finansowania. Działalność gospodarcza to oferowanie wyrobów lub usług na rynku, a SAN oferuje usługi pośrednictwa w zakresie najmu.

Zaliczanie mieszkalnictwa społecznego do usług w ogólnym interesie gospodarczym – UOIG (SGEI – *service of general economic*



*interest*) – nie jest kontestowane, podobnie jak specyficzne reguły traktowania tych usług w kwestii konkurencji i pomocy publicznej. W przypadku usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w pierwszej kolejności ustaleniu podlega, czy przekazywane wsparcie jest pomocą, czy też stanowi jedynie rekompensatę za wykonywanie usług na nierynkowych warunkach<sup>46</sup>.

W Decyzji Komisji z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym<sup>47</sup> jest mowa o tym, że przedsiębiorstwa zajmujące się usługami socjalnymi, w tym zapewnianiem mieszkalnictwa socjalnego<sup>48</sup>, osobom w niekorzystnej sytuacji lub osobom w gorszym położeniu społecznym, które nie posiadają wystarczających środków, aby pozyskać mieszkanie na zasadach rynkowych, powinny również korzystać z możliwości zwolnienia z wymogu zgłoszenia, niezależnie od kwoty rekompensaty. Wpływ rekompensaty na wymianę handlową i konkurencję zależy nie tylko od jej wartości, ale też od okresu powierzenia świadczenia danej usługi. Stąd Komisja rekomenduje powierzenie wykonywania usług na maksymalnie 10 lat, jednak wskazuje na możliwość stosowania innych okresów. Mieszkalnictwo społeczne jest przy tym wymienione jako przykład uzasadnienia dłuższego okresu powierzenia potrzebą przeprowadzenia znacznych inwestycji.

Powierzenie świadczenia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym następuje w formie aktów stanowionych przez państwa członkowskie, które „powinny w szczególności określać:

- przedmiot i czas trwania zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych;
- nazwę przedsiębiorstwa oraz w stosownych przypadkach odpowiednie terytorium;
- rodzaj wszystkich wyłącznych lub specjalnych praw przyzna-

46 Por. A. Muzioł-Węclawowicz, 2015, s. 9; Uchwała Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 grudnia 2016 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia *Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi w latach 2016–2020*.

47 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0021&from=EN> [dostęp: 6.08.2015].

48 W art. 2., dotyczącym kategorii usług, których dotyczy zasada zgodna z rynkiem wewnętrznym i zwolniona z wymogu zgłoszenia określonego w art. 108 ust. 3 Traktatu, pkt c stanowi: „rekompensata za wykonywanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zaspokajających potrzeby społeczne w zakresie opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej, opieki nad dziećmi, dostępu do i reintegracji na rynku pracy, mieszkalnictwa socjalnego, opieki nad słabszymi grupami społecznymi oraz włączenia społecznego tych grup”.

- nych przedsiębiorstwu przez organ powierający;
- opis mechanizmu rekompensaty oraz wskaźniki służące do obliczania, kontrolowania i przeglądu wysokości rekompensaty;
- ustalenia na temat unikania i odzyskiwania nadwyżek rekompensaty; oraz
- odniesienie do niniejszej decyzji” (fragment art. 4).

Rekompensata nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia kosztów netto wynikających z wywiązywania się ze zobowiązań z tytułu świadczenia UOIG, z uwzględnieniem rozsądnego zysku. Dalsze artykuły decyzji dotyczą składników kosztów i przychodów, definicji rozsądnego zysku, sposobów kontroli rekompensat i dysponowania ewentualnymi nadwyżkami.

Wykonanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym może być powierzone SAN na okres co najmniej równy okresowi wynajmu mieszkań od ich właścicieli lub dłuższy, określony dla całego przedsięwzięcia, o czasie trwania nie krótszym niż 10 lat ze względu na amortyzację. Do obliczenia wysokości rekompensaty eksploatacyjnej należy zsumować wydatki operacyjne wynikające bezpośrednio z realizacji powierzonych UOIG z udziałem wydatków przypadających na realizację UOIG w kosztach ogólnych, a następnie odjąć przychody z działalności powierzonej (tu: wpływy z czynszów od najemców SAN). Jeśli miałyby miejsce wydatki inwestycyjne w związku z realizacją UOIG, należałoby obliczyć dla nich rekompensatę i dodać ją, podobnie jak wartość godziwego zysku, do rekompensaty eksploatacyjnej.

Mechanizm rekompensaty wprowadza się w celu uzyskania zgodności z prawem unijnym finansowania pozyskiwanego przez SAN w sytuacji ubiegania się o finansowanie części działalności agencji ze środków funduszy unijnych i/lub od państwa.

### **8.2.1. Instrumenty finansowania**

Propozycje finansowania różnicy czynszowej mogą mieć różnorodny charakter. Są to aktualnie wstępne pomysły, które powinny być przedmiotem uzgodnień z przedstawicielami właściwych ministerstw i jednostkami samorządu terytorialnego. Proponuje się rozważenie następujących propozycji finansowania różnicy czynszowej:

## 1. Stała dopłata do czynszu dla najemcy

Proponuje się stworzenie mechanizmu dopłat do czynszu każdemu najemcy, który zawarł umowę podnajmu w ramach Społecznej Agencji Najmu, na poziomie 1% wartości odtworzeniowej do każdego 1 m<sup>2</sup> normatywnej powierzchni najmu<sup>49</sup>. Normatyw, do którego realizowane byłyby dopłaty, powinien wynieść:

- 35 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej – dla 1-osobowego gospodarstwa domowego
- 50 m<sup>2</sup> – dla 2-osobowego gospodarstwa domowego
- 65 m<sup>2</sup> – dla 3-osobowego gospodarstwa domowego
- 70 m<sup>2</sup> – dla 4-osobowego gospodarstwa domowego
- 80 m<sup>2</sup> – dla 5-osobowego gospodarstwa domowego
- dodatkowe 5 m<sup>2</sup> – dla każdej kolejnej osoby w gospodarstwie domowym.

Maksymalny okres wsparcia w dopłatach do czynszu wynosiłby 5 lat. Beneficjentami pomocy byłyby gospodarstwa domowe spełniające kryteria: braku tytułu prawnego do innego mieszkania oraz odpowiedniego dochodu (zarówno minimalnego, jak i maksymalnego).

Przy założeniu, że średnia podnajmowana powierzchnia wynosiłaby 50 m<sup>2</sup>, a wartość odtworzeniowa 4 tys. zł/m<sup>2</sup>, miesięczna dopłata do 1 mieszkania wyniosłaby około 167 zł, a roczna 2 tys. zł. Jeżeli założymy, że pomoc objęłaby docelowo 25 tys. umów najmu w ramach Społecznej Agencji Najmu, całkowity docelowy roczny koszt dopłat z budżetu państwa wyniosłby 50 mln zł. Jeśli założyc 10-letni horyzont działania instrumentu wsparcia umów najmu, koszt pomocy mieszkaniowej wyniosłby łącznie 500 mln zł i objąłby grupę 50 tys. gospodarstw domowych. Średnia pomoc w ciągu 5 lat dla 1 beneficjenta wyniosłaby około 10 tys. zł<sup>50</sup>.

## 2. Dotacja celowa dla gmin, na których terenie działają SAN

O instrumencie dotacji celowej dla gmin na realizację ich zadań własnych w zakresie udostępniania lokali mieszkalnych członkom

<sup>49</sup> Por. R. Cyran, 2016, s. 103 i dalsze.

<sup>50</sup> Dla porównania, w latach 2007–2013 udzielono w ramach programu „Rodzina na Swoim” 192 360 preferencyjnych kredytów. W latach 2007–2015 obsługa programu kosztowała budżet państwa ponad 3,16 mld zł, a do końca okresu dopłat, tj. do roku 2021, zamknie się łączną kwotą 5 mld zł. Wynika z tego, że średnia pomoc jednemu gospodarstwu domowemu w realizacji potrzeb mieszkaniowych kosztowała budżet państwa 26 tys. zł.

wspólnoty samorządowej wspomiano wcześniej. Instrument ten został przewidziany (nieobligatoryjnie) w *ustawie o najmie lokali mieszkalnych...* Wprawdzie do tej pory nie doszło do jego implementacji, ale przy wdrożeniu SAN może on odegrać istotną rolę. Jego wdrożenie nie narazi budżetu państwa na znaczące wydatki, ze względu na małą liczbę gmin, na których terenie będą funkcjonowały SAN, i ograniczoną – początkowo – skalę działalności tych agencji.

Kiedy w grę wchodzi dotacje ze środków publicznych, należy przeanalizować pod kątem prawnym i ekonomicznym wykorzystanie tych dotacji w sposób przynoszący najwięcej korzyści. Pojawiają się tu pytania, czy nie lepiej byłoby, by gmina – beneficjent dotacji – sama ją wykorzystywała. Byłoby to rozwiązanie proste z punktu widzenia przepisów o pomocy publicznej czy fiskalnych, ale z kolei mogłoby prowadzić do konieczności zwerifikowania programu SAN w kierunku typowego pośrednictwa w najmie. Stroną umowy najmu z właścicielem byłaby wówczas gmina, tak samo jak umowy z podnajemcą. Natomiast dotacja służyłaby sfinansowaniu całości lub części różnicy czynszowej.

### 3. Specjalny dodatek mieszkaniowy

Wzorem rozwiązań zagranicznych, w duchu idei dodatków mieszkaniowych, należy rozważyć wprowadzenie dualnego systemu dodatków mieszkaniowych w Polsce. Instrument ten wymagałby zmiany *ustawy o dodatkach mieszkaniowych*. Aktualnie funkcjonujące dodatki dla najemców zostałyby utrzymane i miałyby charakter powszechny (wobec osób spełniających kryteria dostępu). Nadal byłyby finansowane z budżetów gmin. Drugi filar systemu dodatków mieszkaniowych zostałby wprowadzony jako dodatek przedmiotowy, finansowany ze środków budżetu państwa, adresowany do najemców w społecznym sektorze mieszkaniowym, którzy dysponują prawem najmu lokali w sektorze społecznym. Mieszkania przez nich użytkowane przejściowo bądź trwale znalazłyby się w nietypowym położeniu, np. zostałyby zmodernizowane w ramach programu rewitalizacji lub właśnie wynajęte poprzez SAN. Przez określony czas, np. równy okresowi, na który opiewa umowa najmu (podnajmu), przysługiwałby

dodatek kompensujący różnicę między stawką czynszu w zasobach gminnych a stawką w mieszkaniach objętych programem SAN<sup>51</sup>.

#### **4. Granty, subwencje, dotacje z zakresu rządowych programów społecznych i polityki społecznej, przeciwdziałania wykluczeniu, deinstytucjonalizacji opieki społecznej itp., programów zagranicznych i prywatnych**

Wszystkie te instytucje i programy często zawierają komponent mieszkaniowy, w powiązaniu z pracą socjalną, programami reintegracji. Wydaje się, że szczególne znaczenie ma tu resort rodziny, pracy i polityki społecznej. Rekomenduje się przeprowadzenie przeglądu dostępnych programów, które mają cele i zadania oraz formy ich realizacji adekwatne do SAN.

#### **5. Finansowanie unijne w ramach perspektywy 2014–2020**

Wysoki potencjał do wykorzystania przez SAN lub na rzecz SAN tkwi w regionalnych programach operacyjnych i w programie krajowym „Wiedza, Edukacja, Rozwój”.

#### **Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego<sup>52</sup>**

W „Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na Lata 2014–2020” potencjalnie interesujące z perspektywy finansowania pilotażu SAN są zapisy ujęte jako oś priorytetowa 6: „Integracja”. Przeznaczono na nią kwotę 114 306 948 euro z EFS, a instytucją zarządzającą jest Zarząd Województwa Pomorskiego. W ramach poddziałania 6.1.2: „aktywizacja społeczno-zawodowa” przewidziano kilka typów projektów, m.in. dotyczących profilaktyki wykluczenia społecznego przy wykorzystaniu środowiskowych form aktywizacji społecznej. Jak się wydaje, istnieją szanse na uzyskanie środków z tego źródła na działania wspierające najemców SAN, skierowane na podniesienie ich kompetencji społecznych, pozycji na rynku pracy itd., w ramach programu działań na rzecz rozwoju usług społecznych.

<sup>51</sup> W przypadku rewitalizacji chodziłoby o to, by ekonomicznie zasadna podwyżka czynszu nie dotknęła najemcy gminnego (społecznego), aby nie było presji na gentryfikację.

<sup>52</sup> Szarfenberg, 2016, s. 14 i dalsze.

Niestety wśród wielu typów projektów czy rodzajów usług w ramach zidentyfikowanych działań i poddziałań nie przewidziano bezpośrednio usług o charakterze wsparcia mieszkaniowego zbliżonych do tych, które ma zaoferować SAN. Wydaje się jednak, że SAN należy jak najbardziej do „zdeinstytucjonalizowanych, spersonalizowanych i zintegrowanych usług społecznych”. Uwzględnienie wsparcia mieszkaniowego i usługowego wydaje się istotne zarówno dla projektów mających na celu zatrudnienie (mieszkanie jako ważny czynnik związany z problemem bezrobocia), jak i tych, które mają rozwijać usługi społeczne (usługi wsparcia dostarczane osobom w mieszkaniu). Najlepiej ujmuje te wątki zagadnienie dotyczące mieszkań wspieranych, których jednak nie uwzględniono w pomorskim SZOOP.

### **8.2.2. Forma wsparcia**

W sytuacji zapoczątkowywania programu SAN optymalne dla rozwoju aktywności agencji i osiągnięcia znaczącej skali jej działalności, a tym samym udzielenia pomocy mieszkaniowej wielu beneficjentom, odpowiednie są w szczególności dwie formy wsparcia:

- rządowy lub regionalny program pilotażowy
- konkurs na wykorzystanie środków unijnych pochodzących z EFS na cele implementacji SAN jako innowacyjnego instrumentu polityki przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Pierwsza z form może wymagać działań legislacyjnych na poziomie ustawy lub rozporządzenia. Rząd dysponuje pozytywnym doświadczeniem programu z lat 2005–2006 dotyczącego wsparcia gmin w realizacji budownictwa socjalnego. Druga forma wydaje się bardziej elastyczna pod kątem wdrożenia w krótkim terminie.

### **8.3. Gwarancja płynności finansowej**

W SAN występuje wysokie ryzyko sytuacji nieterminowego regulowania opłat czynszowych przez najemców/podnajemców SAN. Właściciele mieszkań wynajmujący lokale SAN mogą oceniać współ-

pracę z SAN jako ryzykowną z racji braku zaufania do podmiotu rozpoczynającego działalność, na dodatek w trudnej sferze najmu mieszkań. Niezależnie od tego, czy oceniać będą SAN jako ryzykownego partnera ze względu na własne negatywne doświadczenia z wynajmowaniem mieszkań czy też z innych powodów, ich postawę może złagodzić instytucjonalna gwarancja wsparcia SAN w sytuacji kryzysowej, podnosząca wiarygodność agencji.

Można rozważyć zabezpieczenie różnych zobowiązań SAN, np.:

- zapłatę czynszu
- straty z tytułu pogorszenia stanu technicznego mieszkania
- straty z tytułu nieuregulowania przez najemcę opłat za media
- straty z tytułu bezumownego korzystania z mieszkania przez najemcę.

Spośród nich największym wyzwaniem wydaje się zabezpieczenie systematycznej zapłaty czynszu wobec właściciela mieszkania. Ryzyko strat z tytułu braku opłat za media można mitygować, dążąc do zawierania umów bezpośrednio przez beneficjenta z operatorami. Inne ryzyka mają charakter jednostkowy.

SAN potrzebuje zatem ochrony ze strony podmiotu zewnętrznego o należytej wiarygodności, potwierdzającego, że jest w stanie zaspokoić wierzyciela (właściciela mieszkania) nawet wówczas, gdy inni partnerzy SAN (podnajemcy) nie będą wywiązywali się ze swoich zobowiązań. Przedmiotem takiej gwarancji powinna być przede wszystkim terminowa regulacja czynszu dla wynajmującego mieszkanie agencji.

Z racji unikatowej działalności SAN, która jest obciążona ryzykiem deficytowości, potrzeba parasola ochronnego dla agencji jest silna, zarówno w wymiarze finansowym, jak i wizerunkowym. Jednak rynek usług zabezpieczających ryzyko utraty płynności finansowej przez SAN z powodu braku wpływów czynszowych od podnajemców nie dysponuje ofertą skrojoną na miarę potrzeb i możliwości finansowych agencji.

Dostępność SAN do dodatkowych środków, niwelujących ryzyko utraty płynności przez agencję, może być zorganizowana poprzez:

- ubezpieczenie od tego ryzyka w firmie ubezpieczeniowej
- system poręczeń i gwarancji
- celowe dofinansowanie SAN środkami przeznaczonymi wyłącznie na wykonanie swego rodzaju „autoporęczenia” w sytuacji kryzysowej
- dostępność pożyczek na atrakcyjnych zasadach (krótki termin decyzji, bardzo niskie oprocentowanie).

Koszt komercyjnego ubezpieczenia od ryzykownego zobowiązania znalazłby się, jak należy prognozować, poza finansowymi możliwościami SAN. Polski system poręczeń, szczególnie realizowany przez lokalne i regionalne fundusze poręczeniowe, nie był do tej pory profilowany pod taką działalność, jaką prowadzić ma SAN. „Należy zakładać, że działalność SAN finansowana będzie nieuchronnie ze środków publicznych. Wsparcie poręczeniowo-gwarancyjne udzielane agencji utworzonej ze środków publicznych mogłoby stanowić powielanie mechanizmu wsparcia i nieefektywne wykorzystywanie zasobów”<sup>53</sup>. Podobną uwagę można odnieść do celowego podniesienia kapitałów SAN, by mogła samodzielnie regulować swe zobowiązania w przypadku braku wpłat czynszowych od beneficjentów.

Wprowadzenie systemu pożyczkowego również wymaga zgromadzenia środków na realizację zadania. Może on pochodzić z dotacji publicznej czy innej formy wsparcia, może być organizowany na zasadach samopomocowych przez SAN bądź też w wersji łączącej powyższe systemy. Argumentami za funduszem pożyczkowym dla SAN na ratowanie płynności finansowej w sytuacji zaległości w opłatach czynszowych są: niski jednostkowy koszt uczestnictwa w systemie oraz zwrotny charakter instrumentu. Pozostaje do rozstrzygnięcia wiele zagadnień, przede wszystkim opracowanie biznesplanu takiego funduszu pożyczkowego i wybór operatora. W grę wchodzi współpraca z funkcjonującym na rynku funduszem pożyczkowym lub funduszami i uzgodnienie warunków, uruchomienie specjalnej linii pożyczkowej w banku bądź też utworzenie specjalnego funduszu pożyczkowego dla SAN.

---

<sup>53</sup> Cyt. za opracowaniem BGK, 2016, *Wykorzystanie poręczeń i gwarancji dla wspierania Społecznych Agencji Najmu (SAN) (zagadnienia do dalszej analizy)*.



## 8.4. Bieżące koszty funkcjonowania

Bieżące koszty funkcjonowania można optymalizować na różne sposoby, biorąc pod uwagę możliwości wynikające z działania w sektorze organizacji pozarządowych wykonujących czynności społeczne użyteczne w zakresie polityki mieszkaniowej oraz polityki społecznej i/lub będących organizacjami pożytku publicznego. Formami takiej działalności są pozyskanie powierzchni biurowej od gminy na zasadzie użyczenia lub obniżonego czynszu z programów ułatwienia dostępu do użytkowych lokali komunalnych oraz praca wolontarystyczna części pracowników.

W projekcie Miejskiego Biura Najmu (MBN) w Poznaniu koszty jednostki wyceniono na 130 tys. zł rocznie. Miejskie Biuro Najmu w Poznaniu działać będzie jako jednostka ze specjalnym zadaniem w Zarządzie Komunalnych Zasobów Lokalowych sp. z o.o. Wspomniane koszty dotyczyły działalności „dodanej” do istniejącego podmiotu, co z reguły obniża koszty danej działalności. Plan działania w pierwszym sezonie zakłada obsługę 100 mieszkań, w zasadzie dla najemców komunalnych. Program działalności zakłada jednorazową wizytację w ciągu roku w celu kontroli stanu użytkowanego mieszkania.

W modelu ekonomicznym dla SAN, wypracowanym na potrzeby projektu badawczego, przyjęto, że w zamian za udogodnienia w rodzaju długoletniej (np. na 10 lat) umowy najmu, gwarancji najmu oraz zapłaty czynszu i opłat eksploatacyjnych przez Społeczną Agencję Najmu premia będzie wynosiła 20% czynszu rynkowego. Z tego 10% wpływałoby na obniżenie czynszu podnajmą, a pozostałe 10% stanowiłoby środki SAN na działalność statutową (Cyran, 2016).

### Wstępna analiza wykonalności dla Społecznej Agencji Najmu<sup>54</sup>

Firma REAS przeprowadziła wstępną analizę wykonalności dla SAN dla czterech miast (Warszawa-Mokotów<sup>55</sup>, Gdańsk, Po-

54 Na podstawie opracowania REAS, *Wstępna analiza wykonalności dla Społecznej Agencji Najmu*, Warszawa, 2016.

55 W projekcie badawczym prowadzono analizy dla tej właśnie dzielnicy, wyniki zatem nie są reprezentatywne dla całej Warszawy.

znań, Łódź) na podstawie: danych rocznych o transakcjach na prywatnym rynku najmu w tych miastach; informacji o stawkach czynszu i innych uwarunkowaniach w zasobach publicznych w tych miastach (gminnych i w zasobach товариств budownictwa społecznego); założeń metodologicznych określonych w projekcie badawczym.

Przygotowana projekcja opierała się na trzech głównych założeniach dotyczących funkcjonowania SAN:

### **1. w zakresie stawki czynszu:**

- wariant I – czynsz otrzymywany od podnajemców w przedziale pomiędzy czynszami w lokalach komunalnych a TBS
- wariant II – czynsz otrzymywany od podnajemców równy stawkom w TBS
- wariant III – czynsz otrzymywany od podnajemców wyższy od stawek w TBS, ale niższy o 10% od stawek rynkowych;

### **2. w zakresie skali działalności agencji w perspektywie 5 lat uwzględniono następujące warianty:**

- model I – 1000 umów najmu podpisywanych rocznie, 5000 w ciągu 5 lat
- model II – 3000 umów w ciągu 5 lat
- model III – 700 umów w ciągu 5 lat;

### **3. w zakresie podatkowym przyjęto założenie, że SAN będzie zobligowana do opłacenia podatku VAT w wysokości 23% (co stanowi poważne zagrożenie dla agencji).**

Dla określenia przychodów SAN uwzględniono trzy warianty stawek dla poszczególnych miast. Dla Warszawy-Mokotowa stawka czynszu najemcy SAN wynosiła w I wariantcie 15,70 zł/m<sup>2</sup>, w II wariantcie 19,30 zł/m<sup>2</sup>, w III wariantcie 41,00 zł/m<sup>2</sup>. Dla Poznania stawki te wynosiły odpowiednio 13,50 – 17,30 – 25,90 zł/m<sup>2</sup>, dla Gdańska: 12,60 – 15,00 – 30,50 zł/m<sup>2</sup>, a dla Łodzi: 9,90 – 12,80 – 23,70 zł/m<sup>2</sup>. Stawki najmu płacone SAN przez podnajemców stanowią podstawowe źródło przychodów.

W kosztach uwzględniono czynsze płacone przez SAN właścicielom na poziomie niższym o 10% od stawek rynkowych, koszty przywrócenia mieszkań do stanu początkowego (odświeżanie i remonty) oraz rezerwę na pustostany w zasobie SAN (5%) i zaległości czynszowe najemców (10%).

We wszystkich modelach skali działania SAN (700 – 3000 – 5000 umów w ciągu 5 lat działalności) prognozowane dochody z działalności agencji są ujemne. Koszty przewyższają znacząco przychody. Przykładowo, w modelu zakładającym 3000 umów w ciągu 5 lat (równy przyrost roczny o 150 umów) w I wariantcie czynszowym wynik finansowy wynosiłby od minus 496 425 zł w pierwszym roku do minus 2 482 125 zł w piątym roku. Analiza wrażliwości pokazała, że jedynie bardzo wysokie różnice w czynszach, rzędu 20–25% (na niekorzyść właściciela), i bardzo niskie zaległości w opłatach (5%) pozwalają na pozytywną prognozę wyniku finansowego SAN.

Jeśli przyjmie się początkowe założenia, takie jak: różnica pomiędzy czynszem wypłacanym właścicielowi a otrzymanym od najemcy na poziomie 10%, rezerwa związana z pustostanami na poziomie 5% oraz rezerwa związana z zaległościami finansowymi na poziomie 10%, SAN nie ma możliwości pokrycia kosztów działalności z otrzymanych przychodów, bez względu na założoną skalę działalności. Ta analiza objęła jedynie czynnik nieruchomości. Inne aspekty funkcjonowania agencji doprowadzą do zwiększenia różnic pomiędzy przychodami a kosztami. SAN będzie mogła funkcjonować jedynie w przypadku znacznego dofinansowania, które pokryje również część kosztów związanych z procesem wynajmu mieszkań.

Z punktu widzenia dostępności niewynajętych zasobów o umiarkowanym standardzie największe rezerwy znajdują się w rękach prywatnych właścicieli. Oceniając realistycznie ich skłonność do zaakceptowania obniżonych – w stosunku do wolnego rynku – stawek czynszu, można zakładać, że trzeba by było zapłacić im blisko 80–90% stawek rynkowych. Z drugiej strony przedstawiciele grupy społecznej najbardziej potrzebującej dostępnych mieszkań są w stanie płacić nie więcej niż około 40–50% stawek

rynkowych. Zatem realizacja celu społecznego SAN wymaga zwiększenia dotacji dla agencji.

Należy porównać efektywność finansową takiej dotacji dla SAN z efektywnością osiąganą w innych programach rządowych. Dotacja dla agencji może być konkurencyjna w porównaniu z efektami społecznymi osiąganymi przez inne programy. SAN sięga po już istniejące, często nie w pełni wykorzystane zasoby mieszkaniowe i „transferuje” je w formie czynszowo dostępnego mieszkania dla osób niemogących zaspokoić swoich potrzeb na rynku, zatem dla docelowej grupy wsparcia w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Formuła SAN oferuje dodatkowe usługi społecznego wsparcia osobom zagrożonym wykluczeniem i nie tworzy szerokiego zaplecza podmiotów pośredniczących we wsparciu, co znacząco podnosi efektywność wsparcia publicznego.

## 9. WSPÓŁPRACA SPOŁECZNYCH AGENCJI NAJMU

Nowe formy działalności w społecznym sektorze mieszkaniowym – zwłaszcza gdy mają one charakter swego rodzaju „wielowariantowej kompilacji” możliwych modułów działania, szczegółowych rozwiązań obejmujących kolejne zadania, fazy działania i formy realizacji zadań – najlepiej rozwijają się poprzez partnerską współpracę podmiotów zaangażowanych w realizację projektu. Wymiana doświadczeń oraz wspólne budowanie wzorców i standardów są szczególnie ważne właśnie w początkach działalności.

Wypowiadanie się na temat formalizacji współpracy podmiotów, które jeszcze nie podjęły działalności, a dodatkowo w sytuacji, gdy nie zapadły decyzje o budowaniu podstaw formalnoprawnych dla Społecznych Agencji Najmu, jest ryzykowne. W projekcie badawczym „Społeczna Agencja Najmu jako instrument polityki mieszkaniowej w Polsce” przewidziano optymistycznie, że podmioty pośredniczące w wynajmowaniu mieszkań na zasadach niekomercyjnych będą dynamicznie powstawały i rozwijały się. To stanowi przesłankę do podjęcia próby modelowania struktur SAN na szczeblu krajowym. Ich podstawową funkcją byłaby koordynacja działań poszczególnych agencji i zorganizowanie form współpracy pomiędzy nimi.

Wydaje się, że należy budować dwa scenariusze współpracy pomiędzy SAN. Inaczej tę sprawę można prowadzić, jeżeli stworzone zostaną szczególne podstawy prawne dla działalności SAN, a inaczej, jeśli agencje będą funkcjonowały na gruncie istniejących przepisów dotyczących zadań samorządu gminnego w dziedzinie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. W pierwszym przypadku prawnie nakreślone mogą zostać zasady współpracy SAN na szczeblu krajowym, przynajmniej tych agencji, które będą funkcjonowały w reżimie nowych regulacji prawnych. W drugim przypadku, ale zarazem też w tym pierwszym, możliwe

jest zrzeczenie się podmiotów działających jako SAN na zasadach dobrowolności.

Rekomenduje się rozwiązanie formalizujące współpracę SAN na zasadach dobrowolności. Określenia wymagają:

- zasady formalne systemu współpracy Społecznych Agencji Najmu
- zakres merytoryczny kooperacji SAN
- relacje powstającej instytucji z partnerami zewnętrznymi, w szczególności z administracją rządową, zrzeczeniami jednostek samorządu terytorialnego, organizacjami ze sfery polityki społecznej i polityki mieszkaniowej.

Ponieważ status prawny organizacji powinien zależeć od celów i zakresu merytorycznego działania, w pierwszej kolejności należy określić zakres działalności podmiotu koordynującego działalność SAN. W ślad za doświadczeniami organizacji o podobnych celach, o znaczącym dorobku, trzeba ustalić cele takiego podmiotu. W katalogu powinny znaleźć się następujące cele:

1. wspieranie rozwoju społecznego mieszkalnictwa czynszowego, w szczególności poprzez rozwój działalności Społecznych Agencji Najmu
2. wspólne rozwiązywanie specyficznych problemów SAN, zwłaszcza poprzez bezpośrednią współpracę, dzielenie się doświadczeniami, wypracowywanie i promocję dobrych praktyk
3. dbanie o zachowanie wysokich standardów działalności SAN, w tym prowadzenie szkoleń wewnętrznych i systemu certyfikacji SAN
4. współpraca z organami państwa oraz organizacjami krajowymi i zagranicznymi w celu zwiększenia roli SAN w polityce i gospodarce mieszkaniowej.

Cele te są na tyle generalne, że można korzystać z rozwiązań stosowanych przez inne ogólnokrajowe organizacje zrzeszające podmioty o wspólnym profilu działalności.

Warto szerzej skomentować kwestię systemu certyfikacji. Poza ogólnymi systemami certyfikacji, np. Systemem Zarządzania Jakością zgodnie z normą ISO 9001, mogą funkcjonować wewnętrzne systemy standaryzacji i kontroli jakości działania, w szczególności dotyczące zadań wykonywanych przez dane podmioty w zgodzie z regułami przejrzystości, partnerstwa, szacunku dla interesariuszy.

Mając na uwadze szerokie powiązania SAN z różnymi partnerami, działalność w użyteczności publicznej, wrażliwej społecznie (obejmującej trudności życiowe i problemy najemców, szczególnie reprezentujących grupy wykluczone lub zagrożone wykluczeniem) i ryzykownej ekonomicznie (luka czynszowa pomiędzy wydatkami i wpływami z tytułu czynszów płaconych właścicielom i pobieranych od najemców), a przez to włączonej w krwiobieg pomocy publicznej, warto zaproponować stworzenie systemu wewnętrznej kontroli jakości działania SAN. Wzorem przykładów zagranicznych agencji najmu będą wprowadzone standardy działania agencji. Efektem pozytywnej weryfikacji zgodności procedur i działań SAN z tymi standardami powinien być system certyfikatów. Byłyby one przyznawane na określony czas, np. kilku lat, na podstawie szczegółowych procedur wewnętrznych.

Warunkiem koniecznym wprowadzenia systemu certyfikacji wewnętrznej dla SAN jest osiągnięcie przez działające aktywnie Społeczne Agencje Najmu fazy dojrzałości instytucjonalnej oraz pewnego progu aktywności, wyrażonego liczbą funkcjonujących agencji. Z aktualnej perspektywy kwestia certyfikacji działalności SAN może być rozpatrywana jedynie teoretycznie.

Wobec powszechności problemów finansowych SAN w podstawowym zakresie działania i ryzyka utraty płynności finansowej w przypadku załamania strumienia wpływów czynszowych do SAN opłacanych przez najemców ważne rozważenie jest umożliwienie podmiotowi koordynującemu SAN prowadzenia działalności gospodarczej na zasadzie pomocy wzajemnej. Wykazano, że poważną barierą dla Agencji jest brak gwarancji pokrycia strat wynikających z czynszów nieterminowo opłacanych lub zaniechań ich płaconia przez użytkowników bądź też z braku wpływów czynszowych w okresie pozyskiwania nowego najemcy. Wykazano również, że realia krajowego systemu poręczeń i gwarancji nie są adaptowalne do

potrzeb SAN. Z tego wynika wnioszek, by agencje, zrzeszając się w organizację reprezentującą swoje interesy, podjęły się także rozwiązanie tą drogą swego zasadniczego problemu. Można założyć powołanie przez tę organizację funduszu pożyczkowego dla wspierania finansowego SAN, którym grozi utrata płynności finansowej z powodu nieregularnych wpływów czynszowych. Fundusz pożyczkowy SAN działałby przy tej instytucji na podstawie wewnętrznych regulacji. Gospodarkę finansową prowadziłby w oparciu o wkłady członkowskie poszczególnych agencji, proporcjonalne do liczby wynajmowanych mieszkań. Warunki pożyczek powinny być maksymalnie preferencyjne, jako że będą one pełniły funkcję koła ratunkowego dla podmiotu zagrożonego finansowo.

Przez analogię do systemu lokalnych i regionalnych funduszy pożyczkowych należy zapewnić funduszowi pożyczkowemu SAN takie regulacje, by mógł on być beneficjentem krajowego i unijnego systemu wsparcia lokalnych funduszy pożyczkowych, polegającego w głównej mierze na podnoszeniu kapitału funduszy poprzez udziały podmiotów trzecich lub na udzielaniu dotacji na społecznie użyteczną działalność takiego funduszu.

Dostępne formy prawne dla zorganizowania podmiotu koordynującego i organizującego współpracę Społecznych Agencji Najmu to w zasadzie fundacja lub stowarzyszenie<sup>56</sup>. Możliwe wydaje się też powołanie izby gospodarczej<sup>57</sup>, jakkolwiek silne zakorzenienie SAN w sferze użyteczności publicznej i powiązania z jednostkami samorządu terytorialnego mogą powodować pewien dystans wobec tego sposobu zrzeszania się. W sytuacji wyboru zarówno formy stowarzyszenia, jak i fundacji wystąpią pewne niedogodności, omawiane wcześniej w części poświęconej formie prawnej indywidualnych SAN, jednak doświadczenia innych organizacji tego typu, w tym przywołanych poniżej, pozwalają na uznanie tej formy jako praktycznej dla zrzeszających się agencji.

Dobrowolna organizacja zrzeszająca SAN o zasięgu krajowym, wspierająca od samego początku ideę agencji, włączająca się w pro-

---

<sup>56</sup> Te formy są stosowane przez znane organizacje reprezentujące interesy określonych podmiotów. Przykładowo, Unia Metropolii Polskich działa jako fundacja, Związek Miast Polskich jest stowarzyszeniem, podobnie jak Zachodniopomorskie Tebeesy – regionalna organizacja towarzystw budownictwa społecznego. Fundacjami są Habitat for Humanity Poland i Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy.

<sup>57</sup> Tę formę posiada np. Polska Izba Gospodarcza Towarzystw Budownictwa Społecznego.



ces tworzenia SAN, towarzysząca ich rozwojowi, może mieć podstawowe znaczenie dla asymilacji SAN w krajowym systemie mieszkalnictwa społecznego i dla dynamiki jego rozwoju.

Dobrowolny związek Społecznych Agencji Najmu powinien spełnić funkcję mobilizacyjną we wdrożeniu i rozwoju SAN. Z tego względu powinno obowiązywać założenie szerokiej działalności statutowej tego podmiotu. Jedną z podstawowych funkcji, obok budowy zasobu wiedzy i dobrych praktyk, powinna być kontrola jakości działania sprowadzona do systemu certyfikacji. Przemawia za tym zakorzenienie SAN w trudnej i wrażliwej problematyce społecznej oraz socjalnej, a także wymóg współpracy z wieloma interesariuszami leżący u podstaw idei agencji. Wykorzystując inicjalną fazę SAN w Polsce, warto zaproponować, by powoływany podmiot silnie wspierał swoich członków, zarówno w rozwiązywaniu specyficznych trudności, do jakich należy zapewnienie płynności finansowej (np. poprzez organizację funduszu pożyczkowego), jak i w zakresie standardowych celów tego typu instytucji, tj. dbania o dobry wizerunek (np. poprzez profesjonalny system certyfikacji) i promocję systemu SAN.

## 10. PODSUMOWANIE

Spółeczne Agencje Najmu funkcjonują od wielu lat w krajach europejskich. Są instrumentem uzupełniającym politykę państwa w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności, swoją działalnością poszerzają zasób mieszkań dostępnych, wynajmowanych często osobom w bardzo trudnej sytuacji życiowej. Agencje „ściągają” z rynku mieszkania na wynajem oraz gromadzą potrzebujących mieszkań najemców. Są pośrednikami najmu działającymi dla dobra społecznego, w znacznym stopniu dzięki pasji społecznej osób zaangażowanych w ich funkcjonowanie. Spółeczne agencje Najmu otrzymują na ten cel wsparcie finansowe od władz publicznych. Jednym z instrumentów są dodatki mieszkaniowe, przysługujące często w wysokiej wartości, co ułatwia najem społeczny w zasobach prywatnych.

W Polsce deficyt mieszkań dostępnych jest powszechnie uznawany za główny problem gospodarki mieszkaniowej. Rozpoznanie prywatnego rynku najmu, choć ograniczone z uwagi na brak dostępnych danych, wskazuje na potencjał współpracy między właścicielami mieszkań i niekomercyjnym pośrednikiem najmu. Nie można mieć wątpliwości co do zapotrzebowania ze strony potencjalnych najemców (podnajemców) mieszkań w zasobach SAN, skoro deficyt mieszkań dostępnych ocenia się na około 300 tys.

Spółeczna Agencja Najmu, działając jako pośrednik pomiędzy właścicielami mieszkań a najemcami o skromnych możliwościach finansowych, wykonuje działalność misyjną, w interesie publicznym. Swoim najemcom SAN świadczy nie tylko usługi mieszkaniowe, ale również usługi wsparcia w rozwiązywaniu problemów życiowych. Według koncepcji SAN ma stanowić instytucję pośredniczącą w stosunku najmu pomiędzy właścicielami mieszkań (publicznych bądź prywatnych) a najemcami. Podstawowym założeniem jest wynajmowanie mieszkań od właścicieli oraz podnajmowanie ich określo-

nej grupie najemców za stawki czynszu kształtujące się poniżej stawek rynkowych. SAN ma funkcjonować na zasadach użyteczności publicznej.

Działalność SAN ma charakter innowacyjny. Formalnie rzecz ujmując, SAN może działać w Polsce w aktualnych uwarunkowaniach prawnych, jej uruchomienie wymaga natomiast finansowego zaangażowania się władz publicznych. Niemniej, nawet przy sprzyjającej polityce państwa i samorządów nie należy oczekiwać, że SAN rozwiążą problem deficytu społecznych mieszkań czynszowych.

W podsumowaniu problematyki warto zwrócić uwagę na wyniki analizy SWOT dla SAN (tabela nr 3).

**Tabela 3.** Analiza mocnych i słabych stron SAN

Mocne strony	Słabe strony
Zwiększenie liczby mieszkań na wynajem dostępnych dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach	Brak możliwości sfinansowania działalności SAN z różnicy w czynszach oferowanych podnajemcom, a płaconym właścicielom mieszkań – niezbędne zewnętrzne, stałe źródła finansowania
Zmniejszenie, dzięki wsparciu finansowemu z budżetu państwa, kosztów najmu mieszkań dla osób, których nie stać na zakup mieszkania bądź najem rynkowy	Brak mechanizmów finansowania działalności w formie Społecznej Agencji Najmu w systemie polityki mieszkaniowej
Wspieranie potrzeb mieszkaniowych silnie powiązane z efektami inkluzji społecznej osób o niskich dochodach	Długookresowe zobowiązanie wobec właściciela mieszkań (np. 10-letnia umowa) przy nieznannej sytuacji popytowej oraz finansowej SAN
Włączanie do oferty rynkowej pustostanów publicznych, zarówno w zasobach komunalnych, jak i prywatnych, tj. tych mieszkań, które nie służą bezpośredniej realizacji potrzeb mieszkaniowych właścicieli, ale z obawy przed różnymi rodzajami ryzyka nie są one wynajmowane	Niski poziom rotacji lokatorów mógłby ograniczyć zasób lokali oferowanych kolejnym interesantom
Wypełnienie luki w obszarze pośrednictwa pomiędzy wynajmującym a najemcą wraz z dbaniem o interesy obu stron	Weryfikacja sytuacji finansowej lokatorów w kontekście ochrony danych osobowych
Gwarancja ze strony SAN zachowania mieszkania w dobrym stanie oraz regularnej płatności czynszów – istotny argument dla potencjalnych właścicieli mieszkań zainteresowanych współpracą z SAN	

Możliwości	Zagrożenia
Poprawa sytuacji mieszkaniowej w Polsce w kontekście osób o niskich i średnich dochodach	Niechęć właścicieli mieszkań do wynajmowania własnych zasobów, zwłaszcza w początkowej fazie działania SAN – obawa wynajmujących co do potencjalnych klientów organizacji prowadzącej działalność w formie Społecznej Agencji Najmu
Wpisanie działalności SAN w ogólne zadanie gmin, jakim jest zwiększenie możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób oczekujących na wynajęcie lokali socjalnych i zamiennych oraz gospodarstw domowych o niskich dochodach, zakwalifikowanych do udzielenia pomocy mieszkaniowej	Spadek liczby mieszkań komunalnych oraz ich niski stan techniczny ograniczający możliwość wydzielenia puli mieszkań przeznaczonych na działalność SAN (w kontekście modelu SAN, który opiera się na wynajmie mieszkań z zasobów publicznych i prywatnych)
Urozmaicenie oferty realizacji potrzeb mieszkaniowych w formie najmu	Ryzyko związane z opodatkowaniem usług świadczonych przez SAN 23-procentową stawką VAT
Możliwość osiągnięcia niższych kosztów niż w przypadku innych programów mieszkaniowych	Ryzyko zadłużenia organizacji prowadzącej działalność w formie Społecznej Agencji Najmu z tytułu zaległości w czynszu, pustostanów, rotacji lokatorów oraz zniszczeń w mieszkaniu
Zwiększenie efektywności zagospodarowania istniejących zasobów mieszkaniowych poprzez lepsze dopasowanie zajmowanej powierzchni do dochodu rozporządzalnego oraz obecnego modelu gospodarstwa domowego	
Przeciwdziałanie pogłębianiu segregacji społeczno-przestrzennej	
Współfinansowanie kosztów związanych z działalnością SAN z budżetu państwa bądź z funduszy UE	

**Źródło:** REAS, 2016.

SAN wykazuje wiele pozytywnych cech w kontekście społecznych wymiarów mieszkalnictwa. Nie tylko przeciwdziała segregacji społecznej mieszkańców miast, ale bezpośrednio przyczynia się do realizacji polityki wymieszania społecznego. Połączenie usługi mieszkaniowej z usługą wsparcia socjalnego jest wysoce korzystne z punktu widzenia polityki włączenia społecznego i polityki deinstytucjonalizacji pomocy. I wreszcie walorem SAN jest możliwość uruchomienia programu oraz uzyskania efektów bez długiego okresu realizacji inwestycji mieszkaniowej. W wymiarze finansowym skala działalności

SAN będzie uzależniona od polityki władz rządowych, od ich skłonności do finansowania różnicy czynszowej, która poważnie obciąża działania agencji. Wydatki budżetowe na rozwój SAN w przeliczeniu na jednostkę mieszkaniową będą i tak niższe niż w wielu innych programach.

SAN może wydatnie wzbogacić instrumentarium polityki mieszkaniowej państwa i samorządów gminnych dużych miast.

## BIBLIOGRAFIA

Audycka B., 2016, *Społeczne Agencje Najmu w Wielkiej Brytanii*, Warszawa.

BGK, Centrum Poręczeń i Gwarancji, 2016, *Wykorzystanie poręczeń i gwarancji dla wspierania Społecznych Agencji Najmu (SAN) (zagadnienia do dalszej analizy)*, Warszawa.

Chechelska K., 2016, *Analiza funkcjonowania systemu dodatków mieszkaniowych w Polsce oraz możliwości jego modyfikacji w celu pozyskania środków na finansowanie (w części lub w całości) funkcjonowania Społecznych Agencji Najmu*, Szczecin.

Chotkowska K., 2015, *Elementy koncepcji społecznej agencji najmu w polskich programach wychodzenia z bezdomności oraz warszawskich praktykach prowadzenia mieszkań chronionych dla osób chorujących psychicznie*, W: Żołędowski C., Ołdak M., Szarfenberg R. (red.), *Społeczne agencje najmu jako instrument polityki mieszkaniowej. Przykłady europejskie i implementacja w Polsce*, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

Cyran R., 2016, *Analiza, w której rozważone zostaną najważniejsze rządowe programy wspomagania rozwoju mieszkalnictwa i zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli oraz możliwości finansowania w ramach tych programów, lub poprzez ich stosowną modyfikację, lub też poprzez wprowadzenie nowych programów mieszkaniowych, funkcjonowania społecznych agencji najmu w Polsce*, Katowice.

De Decker P., 2012, *Social Rental Agencies: An Innovative Housing-led Response to Homelessness*, FEANTSA.

GUS, 2016, *Gospodarka mieszkaniowa w 2015 r.*, Warszawa.

GUS, 2016, *STRATEG – system monitorowania rozwoju*, Warszawa.

Habdas M., Jagoda J., Matusik G., 2015, *Spółeczna Agencja Najmu jako instrument polityki mieszkaniowej w Polsce – opinia dotycząca pojęcia mieszkaniowego zasobu gminy oraz sposobów gospodarowania nim, w kontekście dopuszczalności użyczenia przez gminę lokalu mieszkalnego podmiotom funkcjonującym jako Spółeczne Agencje Najmu*, Katowice.

Habdas M., Matusik G., 2015, *Spółeczna Agencja Najmu jako instrument polityki mieszkaniowej w Polsce – opinia dotycząca dopuszczalności i ogólnych zasad podnajmu lokali mieszkalnych osobom fizycznym przez będące najemcami tych lokali Spółeczne Agencje Najmu*, Katowice.

Habdas M., Jagoda J., Matusik G., Fortońska A., 2016, *Spółeczna Agencja Najmu jako instrument polityki mieszkaniowej w Polsce – identyfikacja barier prawnych i faktycznych w tworzeniu Spółecznych Agencji Najmu na podstawie przeprowadzonych badań w miastach partnerskich (Gdańsk, Łódź, Poznań, Warszawa–Mokotów)*, Katowice.

Instytut Badań IPC, 2016, *Spółeczna Agencja Najmu jako instrument polityki mieszkaniowej w Polsce. Raport z badań jakościowych*.

Instytut Rozwoju Miast, 2015, *Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2014 r.*, Kraków.

Kubista B., 2016, *Opodatkowanie działalności Spółecznej Agencji Najmu – ocena de lege lata i postulaty de lege ferenda*, Katowice.  
Miejskie Biuro Najmu, 2016, ZKZL sp. z o.o., Poznań.

Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2015, *Przegląd wydatków publicznych. Polityka wspierająca mieszkalnictwo*, Warszawa.

Muzioł-Węclawowicz A., 2012, *Zapotrzebowanie na społeczne mieszkania czynszowe w Polsce w 2012 r.*, Warszawa.

Muzioł-Węclawowicz A., 2015, *Problemy mieszkaniowe Polaków a polska polityka mieszkaniowa*, W: Salamon M., Muzioł-Węclawowicz A. (red.), *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej, Habitat for Humanity Poland*, Warszawa.

Narodowy Bank Polski, 2016, *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2015 r.*, Warszawa.

Piniór P., 2015, *Opinia dotycząca prawnie dopuszczalnych struktur organizacyjno-prawnych funkcjonowania Społecznej Agencji Najmu (SAN)*, Katowice.

Piniór P., 2016, *Opinia dotycząca wykorzystania formy prawnej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością dla Społecznej Agencji Najmu (SAN)*, Katowice.

REAS, 2016, *Wstępna analiza wykonalności dla Społecznej Agencji Najmu*, Warszawa.

Szarfenberg R., 2016, *Docelowy model Społecznej Agencji Najmu. Ekspertyza dla projektu badawczego SAN*.

Zubrzycka-Czarnecka A., 2015, *Społeczne Agencje Najmu (AIS/SVK) w Belgii – innowacja służąca przeciwdziałaniu „prekaryzacji mieszkaniowej”*, Warszawa.

Żołędowski C., 2015, *Wprowadzenie. Społeczne agencje najmu w kontekście sytuacji mieszkalnictwa w Polsce*, W: Żołędowski C., Ołdak M., Szarfenberg R. (red.), *Społeczne agencje najmu jako instrument polityki mieszkaniowej. Przykłady europejskie i implementacja w Polsce*, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

## **Źródła internetowe:**

[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do  
ilc\\_lvho02](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do?ilc_lvho02)

[http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=ta-  
ble&plugin=1&pcode=tessi164&language=en](http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tessi164&language=en)