
Warszawa, dnia 16 grudnia 2022 r.

Sz. P. Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

PETYCJA

Na podstawie art. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870, dalej „prawo o petycjach”), w związku z art. 10 pkt 8b uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r. poz. 32, z późn. zm.), w związku z § 4 pkt 4, 5 i 6 statutu Stowarzyszenia Miasto Jest Nasze z siedzibą w Warszawie (00-581) przy ulicy Boduena 4, wpisanego do Rejestru Stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem KRS 0000533589 (dalej jako „MJN”), wnosimy do Sejmu Rzeczypospolitej petycję dotyczącą zmiany prawa w interesie publicznym przewidującą:

- 1) wprowadzenia w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1234, dalej jako: „UoPL”) czasowego ograniczenia możliwości podwyższania czynszów z tytułu najmu lokali mieszkalnych do dopuszczalnej jednokrotnie w ciągu roku waloryzacji inflacyjnej,
- 2) modyfikację art. 19e UoPL wyłączającego stosowanie przepisów UoPL do instytucji najmu okazjonalnego,
- 3) przyjęcie regulacji zapobiegających omijaniu przepisów UoPL poprzez zawieranie nowych umów najmu po wygaśnięciu poprzedniej umowy na czas określony, powodujących, że limity częstotliwości i skali czynszowych podwyżek dotyczą wyłącznie zmian w ramach trwającej umowy najmu,
- 4) wprowadzenia tzw. podatku od pustostanów, tj. podatku od nadających się do użytkowania niezamieszkałych lokali mieszkalnych, naliczanego od drugiego i

każdego kolejnego lokalu mieszkalnego nadającego się do zamieszkania, a niewykorzystywanego w tym celu przez właściciela, ani nie udostępnianego na podstawie umowy najmu.

Uzasadnienie cz. 1 – trudna sytuacja na rynku najmu – konieczność wprowadzenia czasowego ograniczenia w możliwości podwyżek najmu i innych zmian do ustawy o ochronie praw lokatorów

Przez ostatnie 30 lat polityka kolejnych rządów III RP opierała się na założeniu, że podstawową rolą państwa w polityce mieszkaniowej jest wsparcie obywateli w „dochodzeniu do własności”, tj. wprowadzanie rozwiązań nakierowanych przede wszystkim na umożliwienie jak najszerszej grupie obywateli zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych przez posiadanie prawa własności do lokalu mieszkalnego. Początkowo działalność państwa i samorządów w tym zakresie koncentrowała się na prywatyzacji publicznego bądź społecznego zasobu mieszkaniowego poprzez odbywający się na preferencyjnych warunkach wykup mieszkań komunalnych i spółdzielczych (z bonifikatami sięgającymi do 98% wartości lokali).

W związku z rozwojem rynku kredytów hipotecznych, który miał miejsce na początku dekady lat 2000-10, kolejne rządy wprowadzały programy mieszkaniowe, które w założeniu miały ułatwić nabywanie mieszkań własnościowych finansowanych z wykorzystaniem kredytu hipotecznego - przykładem takiego programu było tzw. Mieszkanie dla Młodych realizowane w latach 2014-2018.

W efekcie opisanej wyżej polityki Polska posiada aktualnie jeden z najwyższych współczynników osób zamieszkujących mieszkania posiadane na własność spośród państw należących do OECD. Jak wynika z danych z 2020 r., odsetek osób zamieszkujących własne lokale mieszkalne własnościowe wynosi 83% (przy średniej OECD 71% i analogicznych danych dotyczących rozwiniętych krajów zachodnich na następujących przykładowych poziomach - Szwajcaria 37%, Dania 51%, Holandia 58%, Szwecja 61%). Zaledwie 4% mieszkańców Polski zaspokaja swoje potrzeby mieszkaniowe na rynku najmu prywatnego, a tylko 1% korzysta z samorządowych i państwowych form najmu¹, co oznacza, że rynek najmu jest w Polsce bardzo słabo rozwinięty i tym samym bardzo mocno podatny na różnego rodzaju wahania ekonomiczne. Z kolei bezpośredni udział samorządów i państwa w zapewnianiu mieszkań jest na tyle niewielki, że z perspektywy całości rynku mieszkaniowego można go wręcz określić jako pomijalny.

¹ Dane dostępne na stronie OECD: <https://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/>

Należy zaznaczyć, że również aktualnie państwo stara się wprowadzać rozwiązania zwiększające dostępność kredytów mieszkaniowych, kosztowne z perspektywy budżetu państwa, a jednocześnie mało skuteczne ze względu na ogólną sytuację makroekonomiczną i politykę banków zastrzegających kryteria, na podstawie których udzielane są kredyty hipoteczne (program Mieszkanie bez wkładu własnego, z którego mogą korzystać i tak tylko osoby z relatywnie wysokimi dochodami). Wszystkie dane z sektora kredytów hipotecznych wskazują jednak, że dostępność finansowania umożliwiającego zakup lokalu mieszkalnego jest aktualnie bardzo niska, co dostrzegają również potencjalni nabywcy mieszkań – w porównaniu z danymi z października 2021 r. liczba osób wnioskujących o udzielenie kredytu mieszkaniowego spadła o 67,2%. Spadki w liczbie faktycznie przyznanych kredytów są jeszcze wyższe (tak wynika z danych opublikowanych przez Biuro Informacji Kredytowej).

Taki stan rzeczy wynika z dwóch kwestii – po pierwsze, ze względu na wysokie podwyżki stóp procentowych w 2022 r., jak również rekomendację Komisji Nadzoru Finansowego, banki aktualnie restrykcyjnie podchodzą do kalkulacji zdolności kredytowej potencjalnych kredytobiorców. Ponadto sama miesięczna rata kredytu jest aktualnie bardzo wysokim kosztem z perspektywy przeciętnego gospodarstwa domowego - przykładowo w przypadku kredytu mieszkaniowego zawartego na standardowych warunkach (ze zmienną stopą oprocentowania) w wysokości 400 tys. zł zaciągniętego w 2018 r. miesięczna rata kredytu mieszkaniowego wzrosła z poziomu ok. 1600 zł miesięcznie w czerwcu 2021 r. do ok. 3500 zł miesięcznie w grudniu 2022 r. – jest to wzrost ponaddwukrotny. Aktualne średnie oprocentowanie kredytów mieszkaniowych w Polsce jest najwyższe w całej Unii Europejskiej (średnie oprocentowanie w Polsce - 9,07%, podczas gdy najwyższe oprocentowanie w strefie euro wynosiło 3,90% w przypadku Estonii).

Podsumowując, w ostatnim czasie sytuacja na polskim rynku mieszkaniowym dramatycznie się zmieniła - aktualnie osoby zainteresowane samodzielnym zaspokojeniem swoich potrzeb mieszkaniowych dysponujące przeciętnymi czy nawet relatywnie wysokimi dochodami nie mogą liczyć na zakup mieszkania na własność. W takiej sytuacji jedynym sposobem na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych przez osoby niedysponujące np. mieszkaniem otrzymanym w drodze spadku jest najem lokalu mieszkalnego. Z tego powodu należy przywrócić się aktualnej sytuacji na rynku najmu w Polsce.

Specyfiką tego rynku jest 1) wspomniany wyżej niewielki odsetek mieszkań przeznaczonych na najem w stosunku do ogólnej liczby lokali mieszkalnych, 2) również wspomniany wyżej niewielki odsetek mieszkań z tzw. sektora społecznego (z zasobu lokalowego samorządów w postaci mieszkań komunalnych i socjalnych, mieszkań zarządzanych przez Towarzystwa Budownictwa Społecznego, itp., jak również innych

preferencyjnych form najmu), 3) bardzo duży udział w rynku najmu indywidualnych właścicieli lokali mieszkalnych (według danych z 2018 r. łączna liczba mieszkań wynajmowanych przez inwestorów wynosiła w skali całego kraju zaledwie ok. 4000 mieszkań, z kolei w 2021 r. było ok. 8500 mieszkań - nawet uwzględniając intensywny rozwój rynku najmu instytucjonalnego w najbliższych latach jest to wciąż bardzo niewielki odsetek w skali wszystkich wynajmowanych mieszkań, co sprawia, że najemcy co do zasady nie mają dostępu na polskim rynku do stabilnych form najmu).

Ogólną złą sytuację na polskim rynku mieszkaniowym najlepiej oddają dane dotyczące liczby młodych dorosłych osób z przedziału wiekowego od 25 do 34 lat, które wciąż zamieszkują w jednym mieszkaniu z rodzicami. Odsetek ten wynosi w Polsce według danych z 2020 r. 48% osób i był jednym z najwyższych w Unii Europejskiej (ten sam odsetek dla Danii wynosił 3%, 12% dla Niemiec i 16% dla Francji). Innym wskaźnikiem potwierdzającym, że sytuacja na polskim rynku mieszkaniowym jest bardzo niekorzystna, jest fakt, że zgodnie z metodologią przyjętą przez Eurostat w 2020 r. blisko 36,9% mieszkańców Polski mieszkało w przeludnionych mieszkaniach, podczas gdy średnia UE w tym zakresie wynosiła 18%.

Dodatkowo w ostatnim czasie doszło do bardzo istotnej presji popytowej na rynku najmu, co wynika z takich czynników jak: 1) zakończenie okresu obowiązywania obostrzeń epidemicznych, kiedy duże grupy społeczne (przykładowo studenci uczelni wyższych) czasowo były wyłączone z rynku najmu, 2) napływ uchodźców wojennych z Ukrainy (w pierwszym miesiącu po wybuchu wojny w Ukrainie liczba ofert najmu dostępnych w największych polskich miastach spadło o 70%), 3) wspomniany wyżej brak innych sposobów na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych.

W efekcie tzw. inflacja czynszów, czyli średni wzrost opłat za najem był w ostatnim okresie wyraźnie wyższy niż pozostałe wskaźniki inflacyjne. Z danych z czerwca 2022 r. wynikało, że czynsze w największych polskich miastach wzrosły o średnio 28% od początku roku. W ciągu sześciu pierwszych miesięcy 2022 r. stawki za wynajem mieszkania wzrosły w Lublinie o 24%, w Rzeszowie o 33%, w Krakowie o 31,9%, w Łodzi o 23,5%, w Poznaniu o 18,4%, a w Warszawie o 18%. Porównując dane z sierpnia 2021 r. i sierpnia 2022 r. średnia cena najmu mieszkania jednopokojowego wzrosła w Warszawie z 1860 zł do 2800 zł, co oznacza wzrost o ponad 50% w skali roku (biorąc pod uwagę dane na temat średnich zarobków w sektorze przedsiębiorstw w Warszawie, koszt najmu kawalerki odpowiada prawie 50% wynagrodzenia netto). Tak duże podwyżki czynszów na rynku prywatnym przy braku realnej alternatywy w postaci publicznych form najmu sprawia, że osoby osiągające niewielkie dochody są już teraz zmuszone do rezygnowania z samodzielnego najmu lokali mieszkalnych w dużych miastach i powrotu do mieszkania rodzinnego, rodzinnej miejscowości bądź do współdzielenia mieszkania z innymi lokatorami.

Przechodząc do uwarunkowań prawnych podwyżek czynszów, należy zauważyć, że lektura przepisów UoPL prowadzi do wniosku, że założeniem ustawodawcy było ograniczenie możliwych podwyżek czynszów do sytuacji, w których taka podwyżka jest uzasadniona. UoPL przewiduje mechanizm kwestionowania zasadności podwyżki czynszu, na podstawie którego najemca jest uprawniony do wykazywania przed sądem powszechnym, że podwyżka nie miała uzasadnionego charakteru. Jednocześnie UoPL przewiduje jednak, że jedną z uzasadnionych podstaw do podwyższania czynszu jest „godziwy zysk” wynajmującego (art. 8a ust. 4b pkt 2) UoPL). W praktyce pojęcie to jest rozumiane na tyle szeroko w orzecznictwie sądów powszechnych (sądy stwierdzają na podstawie tego przepisu, że właściciel powinien być uprawniony do otrzymania takiej stopy zwrotu z inwestycji na rynku mieszkaniowym, jaką mógłby osiągnąć przy zainwestowaniu kapitału w inny sposób), że ochrona lokatorów przed zbyt wysokimi podwyżkami czynszów jest iluzoryczna. W efekcie w mediach regularnie można zapoznać się z doświadczeniami lokatorów, których czynsz jest zwiększany np. dwukrotnie, co w żaden sposób nie koresponduje ze zdolnością płatniczą najemców.

W ocenie MJN aktualna sytuacja na rynku najmu jest wyjątkowo niekorzystna z perspektywy najemców, co uzasadnia wprowadzenie mechanizmu przynajmniej czasowego (do czasu ustabilizowania się sytuacji na rynku mieszkaniowym) ograniczenia w dopuszczalnych prawnie podwyżkach czynszu, tak by podwyżki nie przekraczały znacząco zdolności płatniczej najemców.

Zdaniem MJN rozwiązaniem kompromisowym w aktualnej sytuacji, uwzględniającym zarówno interesy wynajmujących, jak i najemców jest pozostawienie w mocy art. art. 8a ust. 4e UoPL, zgodnie z którym:

Podwyżkę czynszu albo innych opłat za używanie lokalu w wysokości nieprzekraczającej w danym roku kalendarzowym średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym uważa się za uzasadnioną. Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym jest ogłaszany, w formie komunikatu, przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".

przy jednoczesnym czasowym ograniczeniu obowiązywania przepisów UoPL umożliwiających wprowadzanie nadmiernych podwyżek czynszu (w tym w szczególności art. 8a ust. 4b pkt 2) UoPL, który odwołuje się do pojęcia „godziwego zysku”).

Wejście w życie proponowanego rozwiązania sprawi, że negatywne skutki aktualnej sytuacji ekonomicznej nie będą ponoszone wyłącznie przez najemców. Należy przy tym zaznaczyć, że jeżeli za przyrost zdolności płatniczej najemców przyjąć wzrost średniej

płaty, to i tak waloryzacja czynszu na podstawie danych dotyczących inflacji będzie wyższa niż wzrost rozporządzalnego dochodu po stronie najemców (prognozowana inflacja w 2022 r. wynosi 14,5% przy prognozowanym wzroście średniej wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw na poziomie 13%).

Rozwiązaniem komplementarnym do proponowanych wyżej zmian, jest co najmniej częściowe wyłączenie obowiązywania art. 19e UoPL, który powoduje, że stosowanie przepisów UoPL nie dotyczy najmu okazjonalnego. Instytucja ta została pomyślana jako szczególna postać najmu i jest bezpieczniejsza dla wynajmującego ze względu na możliwość szybkiego usunięcia najemcy z lokalu przy pomocy komornika. Mając w ręku oświadczenie o poddaniu się rygorowi egzekucji złożone przez najemcę, wynajmujący nie musi składać do sądu pozwu o eksmisję i prowadzić długotrwałego postępowania sądowego. Z tego powodu zyskuje ona na popularności szczególnie w dużych miastach, gdzie właściciele posiadają nierzadko kilka mieszkań na wynajem i zależy im na sprawnym obrocie nieruchomościami. Choć jak wynika z badań Polskiej Federacji Rynku Nieruchomości, umowę najmu okazjonalnego podpisuje 5% właścicieli mieszkań, to zyskuje ona na popularności w odniesieniu do grup najsłabszych, jak osoby uchodźcze i studenci.

W świetle wyzwań finansowych, przed którymi stoi jedna ze stron relacji cywilnoprawnej, o czym mowa była wyżej, zasadnym wydaje się objęcie najemców w ramach najmu okazjonalnego czasowym ograniczeniem możliwości podwyższania czynszów, a także - wedle uznania ustawodawcy - innymi gwarancjami przewidzianymi na gruncie UoPL. Nie sposób znaleźć uzasadnienie dla sytuacji, w której wąska grupa najmujących jest w zasadzie wyjęta spod stosowania przepisów prawa lokatorskiego. Należy zauważyć, że sposób korzystania przez takie osoby z nieruchomości jest w zasadzie tożsamy do tego, jak wykonują je zwykli najemcy.

Omówione wyżej rozwiązania mogą poprawić bezpieczeństwo lokatorów w warunkach niepewnej sytuacji gospodarczej, ale należy pamiętać, że nie mają one zastosowania jeśli zawarta zostanie zupełnie nowa umowa najmu (po wygaśnięciu poprzedniej umowy na czas określony). Limity częstotliwości i skali czynszowych podwyżek dotyczą bowiem wyłącznie zmian w ramach trwającej umowy najmu. Co więcej, powyższe ograniczenia nie obejmują podwyżek opłat niezależnych od właściciela. Z tego względu zdaniem MJN niezbędne jest wypracowanie rozwiązań ustawowych, które zapobiegłyby wywieraniu presji przez właścicieli na zawieranie umów najmu z oznaczonym czasem trwania (chyba, że jest to uzasadnione konkretną sytuacją faktyczną). Ochrona lokatorów przed skutkami podwyżek czynszów i opłat powinna przyjąć formę bardziej bezwarunkową, co wymagałoby wprowadzenia zmian do przepisów kodeksowych i ustawowych w niezbędnym zakresie.

Uzasadnienie cz. 2 – dopuszczalność proponowanych rozwiązań w świetle

prawa konstytucyjnego oraz prawa międzynarodowego

Ostatnie regulacje ograniczające dopuszczalną prawnie wysokość podwyżek czynszów w lokalach mieszkalnych należących do osób prywatnych przestały obowiązywać już prawie 20 lat temu, niemniej przed tym okresem polski ustawodawca wprowadzał różnego rodzaju rozwiązania prawne ograniczające możliwości podwyżek czynszów. W związku z tym zarówno na poziomie orzecznictwa międzynarodowego jak i polskiego wypracowano już standardy oceny zgodności tego typu regulacji ze normami konwencyjnymi i konstytucyjnymi.

Duże znaczenie dla liberalizacji prawa w zakresie regulacji podwyżek czynszów miało rozpoczęcie rozpatrywania, a następnie wydanie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka wyroku z dnia 22 lutego 2005 r. w sprawie Hutten-Czapska, w którym ETPCz stwierdził, że polskie regulacje naruszają ochronę prawa własności ustanowioną na podstawie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.

Należy jednak zauważyć, że ETPCz wydając wyrok, przyjął za skarżącą, że zaskarżone polskie regulacje, ustanawiające kwotowy maksymalny poziom czynszów w lokalach mieszkalnych sprawiały, że właściciele lokali mieszkalnych nie tylko nie mogli liczyć na jakikolwiek zysk z tytułu najmu, ale również nie mogli pokrywać z przychodów z najmu kosztów utrzymania wynajmowanych lokali (z przedstawionych przez skarżącą kalkulacji wynikało, że w świetle przepisów prawa polskiego obowiązujących od 1994 r. właściciele mieszkań mieli możliwość pokrycia z najmu do 60% kosztów związanych z utrzymaniem nieruchomości). Co więcej, ETPCz, stwierdzając niedopuszczalność polskich regulacji w świetle Konwencji, wziął pod uwagę również inne regulacje polskiego prawa, w tym regulacje dotyczące m.in. tzw. administracyjnego kwaterunku do mieszkań prywatnych, które od wielu lat już nie obowiązują i nie mają wpływu na sytuację wynajmujących.

Proponowane przez MJN rozwiązanie nie będzie ograniczało praw właścicieli w ten sposób, zachowując równowagę między prawami najemców i właścicieli. Przyjmując, że aktualnie ceny najmu na rynku prywatnym mają w pełni rynkowy charakter (a wręcz zbyt wysoki przyjmując, że na rynku najmu panuje stan nierównowagi) negatywne skutki nowej regulacji z perspektywy właścicieli mieszkań nie byłyby natychmiastowe i rozkładałyby się czasie.

Ponadto ETPCz potwierdził w uzasadnieniu wyroku, że co do zasady wprowadzenie przepisów ograniczających prawa właścicieli w ramach stosunku najmu jest dopuszczalne, jeżeli przepisy tego typu są uzasadnione trudną sytuacją na rynku

mieszkaniowym, a ograniczenia spełniają kryteria proporcjonalności. ETPCz zaznaczył również, że polski ustawodawca ma prawo wprowadzać różnego rodzaju ograniczenia, które nie powinny jednak naruszać uprawnienia wynajmujących do pobierania czynszu w ekonomicznie uzasadnionej wysokości. Również w tym zakresie propozycja MJN spełnia kryteria zgodności ze standardami konwencyjnymi, biorąc pod uwagę wyjątkowo niekorzystną z perspektywy najemców sytuację na rynku mieszkaniowym.

Z perspektywy standardów wynikających z przepisów Konstytucji RP na szczególną uwagę zasługuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2004 r., sygn. akt SK 34/02, w którym Trybunał rozpatrując skargę konstytucyjną właściciela lokalu mieszkalnego wniesioną na tle sprawy sądowej o podwyższenie czynszu, stwierdził, podsumowując serię wyroków Trybunału wydanych w podobnych sprawach, że:

(...) Trybunał wielokrotnie wypowiadał się na temat prawa własności i zakresu jego ochrony. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, iż prawo własności nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Konstytucyjną podstawę tych ograniczeń stanowi art. 64 ust. 3 Konstytucji, natomiast zakres ograniczeń określony jest treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenia te muszą zatem spełniać warunek konieczności w demokratycznym państwie i nie mogą naruszać istoty prawa własności.

Jak wynika z cytowanych wyżej orzeczeń, utrzymywanie górnej granicy opłat za mieszkanie było już przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny i zostało uznane za konieczne dla porządku publicznego w państwie co najmniej w okresie przejściowym. Potrzeba ochrony lokatorów przed nadmiernie wysokimi czynszami uzasadniona jest sytuacją mieszkaniową w Polsce będącą następstwem kilkudziesięciu lat publicznej gospodarki lokalami, która doprowadziła do powszechnie odczuwanego braku mieszkań.

Ograniczenie wysokości czynszu – takie jak wprowadzone zaskarżonym przepisem – nie narusza istoty prawa własności, nie pozbawia bowiem właściciela podstawowych uprawnień wynikających z tego prawa. Podkreślić należy, że prawo najmu jest też jednym z praw majątkowych podlegających ochronie z mocy art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, a istotą wielu praw majątkowych, w tym prawa najmu, jest ograniczenie prawa własności. Ustalenie górnej granicy wysokości czynszu w zaskarżonym przepisie nastąpiło z wyraźnie określonym horyzontem czasowym – do końca 2004 r. – a to również może wpływać na ocenę czasowego ograniczenia prawa własności jako nienaruszającego jego istoty.

Trybunał stwierdził więc, podobnie jak ETPCz, że ograniczenie możliwości podwyżek czynszów jest co do zasady dopuszczalne, o ile nie narusza istoty prawa własności, jest uzasadnione interesem ogólnym (takim jak trudna sytuacja na rynku mieszkaniowym) i zachowuje równowagę między prawami właścicieli i najemców. Propozycja MJN spełnia zakreślone w ten sposób kryteria konstytucyjne.

Uzasadnienie cz. 3 – potrzeba opodatkowania pustostanów

Z danych opracowanych przez Główny Urząd Statystyczny na podstawie Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2021 r. wynika, że na koniec marca 2021 r. w Polsce było ok. 1,8 mln niezamieszkałych lokali (11,7% wszystkich lokali mieszkalnych), z czego 207 tys. tylko w Warszawie (20 proc. lokali mieszkalnych znajdujących się w Warszawie). Z danych GUS wynika, że problem dotyczy nie tylko wyludniających się obszarów wiejskich, ale przede wszystkim dużych ośrodków miejskich, w których jak wyżej wykazano popyt na mieszkania do wynajęcia jest bardzo wysoki, w szczególności w relacji do liczby mieszkań dostępnych na rynku najmu.

Należy zauważyć, że eksperci od polityki mieszkaniowej za standardową, niebudzącą niepokoju sytuację uznają stan rzeczy, w którym odsetek pustostanów w stosunku do wszystkich lokali mieszkalnych wynosi ok. 5%² (z danych OECD wynika, że możliwe jest prowadzenie efektywnej gospodarki nieruchomościami umożliwiającej utrzymywanie liczby niezamieszkałych lokali na minimalnym poziomie - w Szwajcarii wynoszącym 1% ogólnej liczby lokali mieszkalnych). Jak wynika z przytoczonych wyżej danych, w przypadku Polski ten współczynnik został przekroczony wielokrotnie.

Nawet jeżeli przyjąć, że dane dotyczące liczby pustostanów ze spisu przeprowadzonego w 2021 r. były znacząco zawyżone ze względu na czasowe migracje ludności związane sytuacją pandemiczną, nie ma żadnych przesłanek by zakładać, że były przeszacowane np. dwukrotnie. W związku z tym pustostany należy traktować jako bardzo duży niewykorzystany zasób mieszkaniowy, który mógłby potencjalnie zasilić niedomagający rynek najmu i, zwiększając podaż mieszkań, korzystnie wpłynąć na wysokość czynszów z tytułu najmu.

Warto również zwrócić uwagę na fakt, że od 2011 do 2021 r. liczba mieszkań w Polsce zwiększyła się o prawie 14%. Mimo tak dużej skali nowych inwestycji mieszkaniowych stopień przeludnienia w Polsce wciąż pozostaje bardzo wysoki, a sytuacja na rynku mieszkaniowym w ostatnim okresie wręcz znacząco pogorszyła się. Taki stan rzeczy może wynikać m.in. z tego, że zakup części nowo wybudowanych mieszkań traktowany był jako inwestycja finansowa, bez zamiaru wynajmu (w ostatnich latach często można było się spotkać ze zjawiskiem tzw. flippingu, czyli zakupu mieszkania wyłącznie w celu jego dalszej odsprzedaży z zyskiem).

W ocenie MJN aktualny stan rzeczy sprawia, że konieczna jest interwencja ze strony państwa w celu przeciwdziałania utrzymywaniu się bardzo wysokiego poziomu liczby

² K. T. Rosen, L. B. Smith, L. B. *The price-adjustment process for rental housing and the natural vacancy rate*, American Economic Review 73(4), s. 779-786.

pustostanów i zachęcenia ich właścicieli do udostępniania lokali mieszkalnych w ramach umowy najmu.

Stosunkowo łatwym środkiem umożliwiającym realizację tego celu jest wprowadzenie tzw. podatku od pustostanów, nad którym, jak wynika z informacji prasowych, aktualnie trwają prace koncepcyjne na poziomie rządowym. Ze wspomnianych informacji prasowych wynika jednak, że plany rządu polegałyby na opodatkowaniu dopiero piątego pustostanu posiadanego przez danego właściciela. W ocenie MJN wprowadzenie tego typu przepisów byłoby zdecydowanie niewystarczające i jeżeli w jakimkolwiek stopniu wpłynęłoby na sytuację na polskim rynku mieszkaniowym, to tylko w ten sposób, że obciążeniu podlegałyby podmioty rozwijające wciąż niewielki w polskich warunkach rynek najmu instytucjonalnego.

Ze względu na brak zaplecza technicznego umożliwiającego wdrożenie bardziej zaawansowanych rozwiązań (takich jak wprowadzenie podatku katastralnego z podwyższoną stawką dla pustostanów), MJN proponuje, żeby konstrukcję podatku oprzeć o istniejący już podatek od nieruchomości i przyjąć, że podatek od pustostanów miałby w pewnym sensie charakter progresywny, tj. jego wysokość byłaby uzależniona od tego, jak długo dany lokal mieszkalny pozostaje niezamieszkały. Przykładowo, lokal mieszkalny niezamieszkały przez okres dwóch lat mógłby zostać objęty trzykrotnością podstawowej stawki podatku nieruchomości, lokal mieszkalny niezamieszkały od 3 lat pięciokrotnością, etc.

Powiązanie podatku od pustostanów z podatkiem od nieruchomości jest o tyle istotne, że to organy stanowiące gminy powinny mieć możliwość podjęcia decyzji w przedmiocie tego, czy opłata lokalna tego typu powinna obowiązywać na danym obszarze czy nie. Wprowadzanie podatku od pustostanów na wyludniających się obszarach gmin wiejskich nie miałyby przecież racjonalnego uzasadnienia.

Rozwiązania analogiczne do tego proponowanego przez MJN obowiązują już w wielu krajach na świecie - na takiej zasadzie działa przykładowo tzw. Council Tax w Wielkiej Brytanii (warto przy tym zauważyć, że rozwiązanie to umożliwia nałożenie obowiązku zapłaty dodatkowego zobowiązania już w sytuacji, w której właściciel dysponuje jedną nieruchomością i pozostaje ona niezamieszkana). Należy również odwołać się do doświadczeń francuskich, z których wynika, że wprowadzenie podatku od pustostanów na przestrzeni czterech lat doprowadziło do zmniejszenia liczby pustostanów o 13% w ogóle i o ponad 25% w przypadku gęściej zaludnionych obszarów³.

Wprowadzając opodatkowanie pustostanów ustawodawca powinien działać racjonalnie, tj. przewidzieć wyłączenia m.in. dla nieruchomości, które ze względu na stan techniczny

³ M. Segú, B. Vignolles, *Taxing Vacant Dwellings: Can fiscal policy reduce vacancy?*, MPRA Paper.

nie nadają się do zamieszkania. Dodatkowo ustawodawca powinien zapewnić odpowiedni system kontroli podatników poprzez przykładowo obowiązek corocznego składania do jednostek samorządu terytorialnego oświadczenia o tym, czy nieruchomość jest zamieszkała czy też nie. Prawdziwość oświadczenia podlegać weryfikacji przez jednostki samorządu terytorialnego we współpracy z dostawcami wody, ogrzewania czy energii elektrycznej. Ponadto ustawodawca powinien w prawidłowy sposób zdefiniować nieruchomość niezamieszkałą na potrzeby podatku. Wydaje się, że racjonalnym kryterium byłoby przykładowo wskazanie, że za taką nieruchomość uznaje się lokal mieszkalny zamieszkały przez okres krótszy niż 12 miesięcy w skali dwóch lat.

Na podstawie art. 4 ust. 3 prawa o petycjach wyrażamy zgodę na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję naszych danych.

W imieniu Stowarzyszenia Miasto Jest Nasze:

Imię i nazwisko: Marcin Chlewicki
Funkcja: Wiceprzewodniczący Zarządu

Imię i nazwisko: Joanna Weremijewicz
Funkcja: Sekretarz

Załączniki:

- odpis statutu Stowarzyszenia "Miasto Jest Nasze";
- wydruk odpisu Krajowego Rejestru Sądowego.