

KARTA ROZWIĄZANIA:

ID:	M.09-1
Typ instrumentarium (a do f) ¹	a), d)
Kategoria rozwiązania (A do C) ²	A
Data aktualizacji wpisu:	
ID i nazwa wyzwania, którego dotyczy proponowane rozwiązanie:	M09. Włączenie sektora prywatnego do mieszkalnictwa społecznego (prowizje społeczne)
Autorzy:	Agata Twardoch
Grupa ekspercka:	ds. mieszkalnictwa i polityk społecznych

1. Nazwa rozwiązania [200 zn.³]:

Prowizje społeczne

2. Zwięzła charakterystyka proponowanego rozwiązania [2000 zn.]:

Narzędzie, dzięki któremu w ramach każdej dużej (np. jak we Wiedniu powyżej 5 mieszkań) inwestycji mieszkaniowej część mieszkań jest przekazywana do puli mieszkań dostępnych.

Warunek taki wpisywany może być do prawa lokalnego, na przykład do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub do warunków zabudowy – ważne jest, żeby po pierwsze dotyczył wszystkich terenów mieszkaniowych, a przy okazji był dostosowany do lokalnych uwarunkowań zgodnie z zasadą – im atrakcyjniejsza lokalizacja gwarantująca większe zyski, oraz im mniej mieszkań dostępnych w danej okolicy, tym większa prowizja mieszkaniowa (prowizja społeczna).

Z punktu widzenia celów jakim ma służyć narzędzie kluczowe jest nierozzerwalne połączenie prowizji z lokalizacją. Po pierwsze, forma i wysokość prowizji uzależniona jest od liczby mieszkań z sektora dostępnego w danej okolicy, a po drugie, nie ma możliwości zamiany prowizji na ekwiwalent finansowy.

Wartości prowizji wpisane mogą być w miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego lub warunki zabudowy i dostosowane do każdego obszaru – są wtedy uzależnione od poziomu nasycenia danego obszaru mieszkaniami dostępnymi i do niego dostosowują cele dla kolejnych inwestycji. To znaczy, że w obszarze, w którym notuje się 30% mieszkań dostępnych nowe inwestycje objęte będą mniejszą prowizją niż obszary z poziomem 10% mieszkań dostępnych. Ten model stosowany jest np. w Londynie i Paryżu. Przypomnijmy, że w Polsce inwestycje w mieszkania dostępne, w tym w społeczne mieszkania czynszowe, są nieznaczne. W 2018 r. na 185,1 tys. oddanych do użytku mieszkań, mieszkania komunalne stanowiły zaledwie 1,0% ogółu, a w zasobach TBS – 0,8%. W 2019 r. oddano 207,4 tys. mieszkań, z tego 0,9% mieszkań komunalnych i 1,2% wybudowanych przez TBS (dane BDL GUS).

¹ a) Rozwiązania w zakresie regulacji prawnych, administracyjnych itd.

b) Rozwiązania w zakresie finansowania i programów funduszowych

c) Dedykowane programy krajowe

d) Wzmacnianie know-how: Rekomendacje, zalecenia, standardy, dobre praktyki, wymiana doświadczeń, szkolenia, pilotaże, programy współpracy itd.

e) Dostosowywanie działań, inwestycji realizowanych przez inne zależne od rządu podmioty krajowe

f) Inne

² A – Regulacje prawne; B – Mechanizmy finansowania; C – Wzmacnianie wiedzy i współpracy

³ Znaki ze spacjami – podane wartości dotyczą maksymalnej objętości opisu – orientacyjnie.

Pewną wariacją opisanego modelu jest bilansowanie liczby mieszkań dostępnych w ramach obrębu szkoły podstawowej. Rozwiązanie takie ma uzasadnienie wtedy, gdy szkoły podstawowe podlegają ścisłej rejonizacji, a co za tym idzie przekrój społeczny dzielnicy ma swoje odbicie w przekroju społecznym wśród dzieci szkolnych. Model taki obowiązuje m.in. w Kopenhadze.

Kolejny model ustalania prowizji społecznych bazuje na stałym poziomie prowizji ustalanych w ramach miasta. Stosowany jest na przykład w Wiedniu, gdzie 2/3 każdej inwestycji powyżej 5 mieszkań przeznaczone musi być na cele dostępnego budownictwa mieszkaniowego. Model taki lepiej sprawdza się w miastach o niewielkim zróżnicowaniu przestrzennym.

3. Działania szczegółowe, narzędzia interwencji – szczegółowy opis: [5000 zn.]

- Specyfikacja barier/wąskich gardeł istniejących zapisów prawnych poprzez wskazanie нефunkcjonalnych i nieadekwatnych rozwiązań w obowiązujących uregulowaniach

W obecnym stanie prawnym rozwiązania w pewien sposób pokrewne z prowizją społeczną wprowadza ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustanawiając miejscowe plany rewitalizacji⁴. Miejscowy plan rewitalizacji może nakładać na obszar objęty tym planem decyzje prawne wykraczające poza możliwości miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przykładowo, może zakazywać prowadzenia działalności handlowej lub usługowej na danej nieruchomości, uzależniać realizację inwestycji komercyjnej na nieruchomości niezabudowanej od uprzedniej realizacji inwestycji ważnej dla celów gminnej rewitalizacji, na podstawie umowy urbanizacyjnej. Czyli w praktyce dla nieruchomości położonej w ramach specjalnej strefy rewitalizacji i objętej miejscowym prawem rewitalizacji możliwe byłoby nałożenie obowiązku, o jaki chodzi w koncepcji prowizji społecznej.

Zapisy te mają postać umów urbanistycznych obejmujących nieruchomości niezabudowane. Zgodnie z art. 37i. w *miejscowym planie rewitalizacji można określić, w odniesieniu do nieruchomości niezabudowanej, że warunkiem realizacji na niej inwestycji głównej jest zobowiązanie się inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających w postaci infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych*. Zobowiązanie takie przyjmuje postać notarialnej umowy urbanistycznej.

Wymiar zobowiązań wynika w tym przypadku jednak ze wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu rewitalizacji. Ma zatem dodatkowe uzasadnienie i odnosi się do bardzo specyficznej sytuacji, w której nieruchomość jest niezabudowana, znajduje się w specjalnej strefie rewitalizacji a do tego w wyniku uchwalenia nowego prawa lokalnego wzrosła jej wartość.

Od kwietnia 2021 obowiązuje Ustawa z dnia 16 grudnia 2020 r. o rozliczaniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości⁵. Zgodnie z tą ustawą gminy mogą oddawać inwestorom prywatnym atrakcyjne nieruchomości w zamian za przekazanie do zasobów gminy ekwiwalentu w postaci lokali mieszkaniowych (lub o innym przeznaczeniu). Zapisy tej ustawy nie zmieniają jednak obowiązującego status quo, w którym po stronie inwestora prywatnego nie leżą żadne zobowiązania względem interesu publicznego, mimo niewątpliwych korzyści finansowych wypływających z miejskiej lokalizacji (dostęp do infrastruktury, usług, komunikacji publicznej, miejsc pracy, korzyści z marki miejskiej, etc.). Ustawa lokal za grunt w tym układzie stanowi jedynie inną formę rozliczenia pomiędzy gminą a inwestorem.

Koncepcja prowizji społecznych zakłada, że każdy deweloper oddaje gminie (na własność lub w zarząd) pewną część wybudowanych mieszkań w ramach równoważenia interesu publicznego.

- Wskazanie nowego obszaru do regulacji prawnej

⁴ Inicjalnie istotę narzędzia, jakim jest umowa urbanistyczna, wprowadzono w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015 poz. 1777), w przepisach zmieniających ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 223.

Proponowane narzędzie – prowizja społeczna – stanowi innowacyjne rozwiązanie, oparte na założeniach nie funkcjonujących do tej pory w obiegu prawnym. Prowizje społeczne jako narzędzie nawiązujące bezpośrednio do zrównoważonego rozwoju społecznego i przestrzennego, powinny zostać wprowadzone w jednym z działów planowanej ustawy o zrównoważonym rozwoju miast⁶. Z racji nawiązań do problematyki planowania przestrzennego wprowadzenie tego rozwiązania powinno też nastąpić w ramach prac nad reformą planowania przestrzennego, zapowiadaną przez rząd na 2023 r.

4. Podmioty odpowiedzialne za realizację:

Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii.

5. Wstępny harmonogram i kamienie milowe:

[...]

6. Priorytet/istotność z punktu widzenia wpływu na wyzwanie/rozwiązanie problemu (oczekiwany efekt):

Rozwiązanie bardzo istotne dla rozwiązywania problemu z dostępnością mieszkań oraz z społeczną stratyfikacją przestrzeni miejskiej.

7. Odniesienia do diagnoz, dodatkowe materiały źródłowe, literatura:

- Giecewicz J.; Miejska polityka mieszkaniowa – tereny dostępne warunkiem realizacji programów mieszkań dostępnych – nowelizacja ustawowa w Wiedniu, [w:] HOUSING ENVIRONMENT 30/2020 ARCHITEKTURA XXI WIEKU / THE ARCHITECTURE OF THE 21st CENTURY, DOI: 10.4467/25438700SM.20.005.12208
- Mialot C., J. Ponce, *Ten Years of the French DALO and the Catalan Right to Housing Act. European Innovation in the Fields of Land Use Planning and Housing*, „Journal of Comparative Urban Law and Policy” 2017, t. 2, nr 1.
- Szalchetko J.: Miejskowy plan rewitalizacji a miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego. Różnice w zakresie przedmiotowym upoważnienia ustawowego [w:] METROPOLITAN NR 1 (7)/2017, str. 40 – 59.

8. Powiązane akty prawne, identyfikacja obszaru prawnego wymagającego poprawy (odniesienie do istniejącego stanu prawnego):

- Narodowy Program Mieszkaniowy, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologia/narodowy-program-mieszkaniowy>, dostęp 03.2021.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. z 2021, poz. 485 (tekst jednolity)
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, Dz. U. z 2018 poz. 1496.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. z 2021 poz. 741 (tekst jednolity).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2020 r. o rozliczaniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości (Dz. U. z 2021 r. poz. 223)

9. Przykłady podobnych rozwiązań w innych krajach (jeśli znane)

- Dania

⁶ Umiejscowienie tutaj ustawy o zrównoważonym rozwoju miast ma zasygnalizować i zaproponować regulacje takiej materii, która do tej pory nie była podjęta legislacyjnie a powinna podlegać takiej regulacji.

Zgodnie z założeniami Kommuneplan 15⁷ 20% zabudowy mieszkaniowej w Kopenhadze mają stanowić mieszkania socjalne⁸. Do planów miejscowych można wpisywać wymogi odnośnie zabudowy socjalnej (pro wizje obowiązujące deweloperów), która może stanowić do 25% nowych mieszkań, w zależności od zapotrzebowania w danym sąsiedztwie. Najwięcej mieszkań socjalnych ma powstać tam, gdzie ich obecnie brakuje. Z kolei na obszarach, gdzie jest więcej niż 30% zabudowy socjalnej nie wpisuje się pro wizji do planów miejscowych, dzięki czemu budowa na obszarach zdegradowanych może okazać się dla deweloperów bardziej atrakcyjna.

Przed opracowaniem planów miejscowych sprawdza się zatem jaki odsetek mieszkań socjalnych przypada na okręg szkolny. Przyjęto, że szkoły powinny stanowić centrum dzielnicy, gdyż wykorzystywane są także jako centra spotkań wspólnot sąsiedzkich. Za najbardziej pożądany uznaje się odsetek pomiędzy 20 - 30% mieszkań socjalnych na każdą szkołę podstawową. Pro wizję nowych mieszkań socjalnych ustala się tak, żeby spełnione były te proporcje.

- Niemcy

Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung⁹ Berliński model współpracy mieszkaniowej. Od 2014 roku obowiązuje oficjalny model współpracy z wszystkimi podmiotami budującymi mieszkania w mieście, według którego wydawane są pozwolenia na budowę. W ramach modelu zakłada się na przykład obowiązek przeznaczenia 30% powierzchni mieszkań pod mieszkania na wynajem. Podmioty budujące mieszkania muszą także partycypować w kosztach budowy infrastruktury społecznej, na przykład zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc w przedszkolach i szkołach.¹⁰

Kommunaler Baulandbeschluss - gmina ma możliwość przeznaczenia konkretnych gruntów jedynie pod zabudowę komunalną.

Cel StEP 2030 zakłada, że 50% wybudowanych do 2030 roku mieszkań to mają być mieszkania dostępne.¹¹

- Wiedeń (w Wiedniu obowiązują odrębne przepisy niż w reszcie Austrii)

Od 01.03.2019. uzyskanie pozwolenia na budowę dla inwestycji mieszkaniowych, jest uzależnione od realizacji 2/3 przewidzianej powierzchni użytkowej mieszkań w formule mieszkań subwencjonowanych, a więc dostępnych¹²

- Francja

25% mieszkań w każdej gminie / dzielnicy do 2025 roku i 30% mieszkań socjalnych do 2030 roku mają stanowić mieszkania dostępne¹³. Podkreśla się, że odsetek ten musi się bilansować w każdej jednostce; obecnie pewne gminy mają 20% mieszkań socjalnych, a pewne 40% co w obu przypadkach jest identyfikowane jako zjawisko niepożądane. Dodatkowo 20% nowych mieszkań deweloperskich (każdego zespołu mieszkaniowego większego niż 800m²) ma być

⁷ Kompleksowy ramowy plan zagospodarowania przestrzennego dla danej gminy, który zawiera informacje na temat planów rozwoju. Plan ten ma częściowe skutki prawne, o tyle o ile jest wiążący przy przygotowywaniu planów miejscowych, <https://kp15.kk.dk/>, dostęp 10.2019.

⁹ Berliner Modell der Kooperativen Baulandentwicklung, Berlin, Grudzień 2018, https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/download/vertraege/modell_baulandentwicklung.pdf, dostęp 04. 2021

¹⁰ *Stadtentwicklungsplan (StEP)*, str. 74.

¹¹ StEP, s. 38.

¹² Giecwicz J.: Miejska polityka mieszkaniowa – tereny dostępne warunkiem realizacji programów mieszkań dostępnych – nowelizacja ustawowa w Wiedniu, [w:] HOUSING ENVIRONMENT 30/2020 ARCHITEKTURA XXI WIEKU / THE ARCHITECTURE OF THE 21st CENTURY, DOI: 10.4467/25438700SM.20.005.12208

¹³ *Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT)* jest dokumentem planowania strategicznego dla dużych terytoriów – najbardziej zbliżonym do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy SCoT, (*Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH). Document D'Orientations*), str. 13



przeznaczane na potrzeby budownictwa dostępnego¹⁴, a w obszarach deficytu mieszkań socjalnych nawet do 30%. Procent liczony ma być jako % powierzchni całego zespołu, nie jako liczba mieszkań. Przepis obowiązuje także w przypadku, gdy jest to renowacja, a nie budowa.

W planach miejscowych stosuje się oznaczania minimalnego % powierzchni inwestycji który ma zostać przeznaczony jako funkcja mieszkaniowa i minimalnego procenta, który ma zostać przeznaczony jako mieszkania socjalne.

Mimo że francuskie prawo zobowiązuje gminy pod groźbą kary finansowej, by co najmniej 20% wszystkich mieszkań na ich terenie stanowiły mieszkania dostępne, część zamożnych gmin woli zapłacić karę, niż budować mieszkania socjalne¹⁵.

¹⁴ Plan *Local d'Urbanisme* PLU (odpowiednik planu miejscowego), str. 47.

¹⁵ C. Mialot, J. Ponce, *Ten Years of the French DALO and the Catalan Right to Housing Act. European Innovation in the Fields of Land Use Planning and Housing*, „*Journal of Comparative Urban Law and Policy*” 2017, t. 2, nr 1, s. 9.