

Kamila Sobieraj

Ocena skutków regulacji projektu nowelizacji ustawy o dodatkach mieszkaniowych¹

Legal opinion on impact assessment of the Bill Amending the Act on Housing Allowances

In the author's opinion the instruments proposed in the bill may fail to fulfil their task in terms of solution of the housing problem among young people. On the contrary, it can speed up depopulation of small and middle-sized towns. The bill may have unfavourable economic and social consequences on the housing market and also a negative impact on the finances of gminas (communes). The author points out that granting housing allowances to the young adults without housing problems is contrary to the principle of economic prudence.

Keywords: housing allowances, public finances, impact assessment, bill, social benefits

Zdaniem autorki proponowane w projekcie instrumenty mogą nie spełnić swojego zadania w zakresie rozwiązania problemu mieszkaniowego wśród młodych ludzi, przeciwnie, mogą przyspieszyć depopulację małych i średnich miast. Projekt może mieć niekorzystne skutki gospodarcze i społeczne na rynku mieszkaniowym, a także negatywnie odbije się na finansach gmin. Autorka zwraca uwagę, że przyznawanie dodatku mieszkaniowego młodym dorosłym niemającym problemu z mieszkaniem nie licuje z zasadą gospodarności.

Słowa kluczowe: dodatki mieszkaniowe, finanse publiczne, ocena skutków regulacji, projekt ustawy, świadczenia społeczne

Doktor nauk prawnych, adiunkt ■

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego, LUBLIN, POLSKA ■
kamila.sobieraj@kul.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-6432-4977>

Przedmiot projektu

Przedmiotem projektu jest propozycja modyfikacji systemu dodatków mieszkaniowych. Po pierwsze, projekt ustawy przyznaje radzie gminy uprawnienie do podwyższenia, w drodze uchwały, maksymalnego średniego miesięcznego dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego, którego nieprzekroczenie warunkuje uzyskanie dodatku mieszkaniowego (nowy art. 3 ust. 1a ustawy o do-

¹ *Ocena skutków regulacji projektu ustawy o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych* sporządzona 21 czerwca 2021 r. na zlecenie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WASiE-1464/21. Projekt znajduje się w wykazie „Wniesione projekty”, sygn. EW-020-544/21. Wnioskodawcą projektu jest grupa posłów: Lewica. Przedstawicielem wnioskodawców jest poseł Arkadiusz Iwaniak.

datkach mieszkaniowych²). Po drugie, projekt przyznaje radzie gminy uprawnienie do ustalenia w drodze uchwały, że dodatek mieszkaniowy przysługuje też osobom niespełniającym kryterium dochodowego, jeżeli spełniają co najmniej jedno z następujących wymagań: a) nie ukończyły 30 lat i prowadzą jednoosobowe gospodarstwo domowe; b) nie ukończyły 30 lat i prowadzą gospodarstwo domowe wspólnie z małżonkiem lub z osobą, z którą pozostają we wspólnym pożyciu; lub c) nie ukończyły 30 lat, mieszkają z dzieckiem, nad którym sprawują opiekę samodzielnie i prowadzą wyłącznie z nim gospodarstwo domowe. W przypadku, o którym stanowi nowy art. 3 ust. 1b, to rada gminy, w drodze uchwały, określałaby dane wymagane we wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego (wyłączone ma zostać stosowanie art. 7 ust. 1c ustawy o dodatkach). Wnioskodawca nie ma mieć też obowiązku dołączenia do wniosku deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego. Co więcej, w przypadku, o którym stanowi nowy art. 3 ust. 1b, dodatek mieszkaniowy byłby przyznawany na 2 lata, nie dłużej niż do ukończenia przez wnioskodawcę 30. roku życia (ogólną zasadą jest okres 6 miesięcy) i mógłby być przyznany dwukrotnie temu samemu wnioskodawcy³. Podejmując uchwałę, o której stanowi proponowany nowy art. 3 ust. 1b, rada gminy mogłaby ustalić, że dodatek mieszkaniowy przysługiwałby w danym roku ograniczonej liczbie osób określonej w tej uchwale, a także kryteria pierwszeństwa w przyznaniu dodatku mieszkaniowego. Po trzecie, projekt przyznaje radzie gminy uprawnienie do obniżenia, w drodze uchwały, wysokości kwoty wydatków poniesionych przez osobę ubiegającą się o dodatek mieszkaniowy określonej w treści art. 6 ust. 1 ustawy o dodatku, co będzie wpływać na wysokość przyznanego dodatku mieszkaniowego (nowy art. 6 ust. 1a ustawy o dodatkach). Ustawa miałaby wejść w życie z upływem 14 dni od jej ogłoszenia.

Podmioty objęte oddziaływaniem projektu

Krąg podmiotów objętych oddziaływaniem projektu jest trudny do określenia. Co więcej, taki krąg podmiotów może być różny w różnych gminach. Zależać będzie od tego, czy konkretna gmina w ogóle podejmie uchwały przewidziane w projekcie i jaka będzie treść uchwał. Proponowane rozwiązania mogą oddziaływać na:

- rady gmin (możliwość podjęcia uchwał przewidzianych w projekcie ustawy),
- wójtów, burmistrzów, prezydentów miast (jeżeli rady gmin podejmą stosowne uchwały – konieczność rozpatrzenia większej liczby wniosków o przyznanie dodatku),

² Ustawa z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, t.j. Dz.U. 2019, poz. 2133, ze zm.; dalej: ustawa o dodatkach. W nowym art. 3 ust. 1a nawiązuje się do pkt 1–2, wydaje się, że warto doprecyzować, o które punkty chodzi.

³ Przy czym wydaje się, iż w projekcie wskazano omyłkowo „art. 3a ust. 1b” zamiast „art. 3 ust. 1b”.

- osoby wymienione w art. 2 ust. 1 ustawy o dodatkach⁴, które obecnie przekraczają określony ustawowo próg dochodowy, co wyłącza możliwość uzyskania dodatku mieszkaniowego (jeżeli rada gminy podejmie stosowną uchwałę i zależnie od jej treści – możliwość uzyskania dodatku mieszkaniowego),
- osoby wymienione w art. 2 ust. 1 ustawy o dodatkach, które nie ukończyły 30 lat i prowadzą jednoosobowe gospodarstwo domowe; lub prowadzą gospodarstwo domowe wspólnie z małżonkiem lub z osobą, z którą pozostają we wspólnym pożyciu; lub mieszkają z dzieckiem, nad którym sprawują opiekę samodzielnie i prowadzą wyłącznie z nim gospodarstwo domowe (jeżeli rada gminy podejmie stosowną uchwałę – możliwość uzyskania dodatku mieszkaniowego),
- wynajmujących lokale mieszkaniowe (zwiększenie popytu na wynajem lokali),
- ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (aktualizacja przewidzianego w projekcie rozporządzenia wykonawczego).

Celowość wprowadzenia aktu

W treści uzasadnienia do projektu ustawy potrzebę wprowadzenia proponowanych regulacji uzasadnia się koniecznością realizacji wynikającego z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.) obowiązku władz publicznych prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (uzasadnienie, s. 3).

W treści uzasadnienia wnioskuje się, że celem projektu ustawy jest poszerzenie katalogu instrumentów w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, którymi posługują się organy gminy, uwzględniając uwarunkowania lokalne oraz możliwości finansowe danej gminy (uzasadnienie, s. 4). Co więcej, zgodnie z uzasadnieniem projekt ustawy zmierza do umożliwienia „samodzielnego mieszkania grupie, która mierzy się z największymi problemami w tym zakresie: ludziom młodym do 30. roku życia” (uzasadnienie, s. 4). Dodatkowo celem instrumentu polegającego na przyznaniu radzie gminy uprawnienia do podwyższenia mak-

⁴ Są to: 1) najemcy oraz podnajemcy lokali mieszkalnych; 2) osoby mieszkające w lokalach mieszkalnych, do których przysługuje im spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego; 3) osoby mieszkające w lokalach mieszkalnych znajdujących się w budynkach stanowiących ich własność i właściciele samodzielnych lokali mieszkalnych; 4) inne osoby mające tytuł prawny do zajmowanego lokalu mieszkalnego i ponoszące wydatki związane z jego zajmowaniem; 5) osoby zajmujące lokal mieszkalny bez tytułu prawnego, oczekujący na przysługujący im lokal zamienny albo najem socjalny lokalu.

symalnego średniego miesięcznego dochodu, według treści uzasadnienia, jest umożliwić „dostosowanie kręgu uprawnionych do dodatku mieszkaniowego do sytuacji ekonomicznej danej gminy, w tym w szczególności wysokości zarobków i kosztów utrzymania, które w poszczególnych częściach kraju są zróżnicowane” (uzasadnienie, s. 4).

W treści uzasadnienia stwierdza się również, że skorzystanie przez radę gminy z przyznanych kompetencji „przyczyni się do rozwiązania szeregu problemów społecznych bezpośrednio lub pośrednio związanych z niezaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych młodych dorosłych. Mowa tu w szczególności o późnym wieku opuszczania domu rodzinnego, niskiej dzietności, późnym podejmowaniu decyzji o rodzicielstwie czy depopulacji małych lub średnich miast na rzecz dużych” (uzasadnienie, s. 5).

Wątpliwe jest osiągnięcie powyższych celów poprzez proponowane w projekcie ustawy instrumenty. Wydaje się, że instrumenty te mogą pogłębiać jeszcze niektóre z wyżej cytowanych problemów (w szczególności zjawisko depopulacji małych i średnich miast na rzecz dużych). Szerzej na ten temat w dalszej części opinii.

Zaznaczyć należy, że w projekcie nie proponuje się nowych instrumentów wsparcia polityki mieszkaniowej, a jedynie modyfikację istniejącego od lat dodatku mieszkaniowego, polegającą na poszerzeniu i zróżnicowaniu w skali kraju kręgu podmiotów mogących uzyskać ten środek wsparcia i jego wysokości. W projekcie proponuje się, po pierwsze, instrument polegający na przyznaniu radzie gminy uprawnienia do podwyższenia, w drodze uchwały, maksymalnego średniego miesięcznego dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego, którego nieprzekroczenie stanowi przesłankę uzyskania dodatku mieszkaniowego (nowy art. 3 ust. 1a ustawy o dodatkach). Przy czym w projekcie nie przewidziano żadnego górnego pułapu podwyższenia przez radę gminy prognozy takich dochodów. Radzie gminy pozostawiono pełną swobodę w tym zakresie. Po drugie, w projekcie przyznano radzie gminy uprawnienie do ustalenia w drodze uchwały, że dodatek mieszkaniowy przysługuje też osobom niespełniającym kryterium dochodowego, gdy nie ukończyły 30 lat i spełniają szeroko określone tzw. kryterium osobiste. W projekcie zaproponowano też instrument polegający na przyznaniu radzie gminy uprawnienia do obniżenia, w drodze uchwały, wysokości kwoty wydatków poniesionych przez osobę ubiegającą się o dodatek mieszkaniowy, co będzie wpływać na wyższą wysokość dodatku (nowy art. 6 ust. 1a ustawy o dodatkach).

Proponowane instrumenty prowadzą do całkowitej zmiany istoty dodatku mieszkaniowego, przekształcają bowiem cel, dla realizacji którego instrument ten został wprowadzony. Przypomnieć należy, że celem wprowadzenia dodatku mieszkaniowego była ochrona lokatorów, w tym zwłaszcza znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, pomoc osobom, które nie radzą sobie z pokrywaniem własnych wydatków mieszkaniowych, przeciwdziałanie eksmisjom spowodowanych

zaległościami w opłatach za mieszkanie⁵. Dodatek mieszkaniowy został wprowadzony jako instrument skierowany do osób w trudnej sytuacji materialnej, a wejście w życie ustawy o dodatkach cel ten jeszcze umocniło. Art. 7 ust. 3 pkt 1 ustawy o dodatku unormował przesłankę odmowy przyznania tego dodatku, jeżeli w wyniku wywiadu środowiskowego została ujawniona rażąca dysproporcja pomiędzy niskim dochodami wykazanymi w złożonej deklaracji a faktycznym stanem majątkowym wnioskodawcy. W przeszłości zdarzały się przypadki finansowania ze środków publicznych wydatków mieszkaniowych osób, które faktycznie stać było na ich ponoszenie, co budziło społeczną krytykę i rozgoryczenie. Co więcej, należy przypomnieć, że celem wprowadzenia powszechnych zasad przyznawania tych dodatków była likwidacja różnic w traktowaniu przez prawo różnych najemców. Można też stwierdzić, że proponowane instrumenty wprowadzają pewnego rodzaju wyłom w całym systemie mechanizmów finansowego wsparcia polityki mieszkaniowej. Zasadniczo realizowane przez władzę publiczną instrumenty polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli polegające na finansowym wsparciu oparte są między innymi na kryterium dochodu. Kryterium to znajduje uzasadnienie w tym, że władze państwowe nie mają obowiązku zapewnienia mieszkania każdemu obywatelom, ale wspierania tych, którzy nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych.

Projekt ustawy, odchodząc od kryterium dochodu, wydaje się odrywać dodatek mieszkaniowy od jego istoty – wspierania osób w trudnej sytuacji materialnej. Sam projektodawca wydaje się zakładać, że dodatek mieszkaniowy, dzięki proponowanym zmianom będzie trafiał też do osób, które są w stanie samodzielnie ponosić wydatki na mieszkanie. W uzasadnieniu stwierdza się bowiem, że beneficjenci dodatku mieszkaniowego będą mogli wydatkować „środki finansowe, które do tej pory przeznaczali na wydatki związane z zajmowanym lokalem” na dobra i usługi o charakterze konsumpcyjnym (uzasadnienie, s. 7).

Planowane środki (narzędzia, działania) realizacji celów

Regulacje dotyczące dodatku mieszkaniowego mają formę norm ustawowych, dlatego umocowanie rady gminy do zmiany w drodze uchwały zasad przyznawania tego dodatku musi też przybrać formę ustawy. W tym kontekście planowane rozwiązania nie mogą zostać wdrożone w sposób inny niż legislacyjny (tj. przez wprowadzenie regulacji ustawowych). Natomiast właściwszymi instrumentami ułatwiającymi młodym ludziom pozyskanie własnego mieszkania wydają się realizowane programy dla młodych ludzi dotyczące preferencyjnych kredytów mieszkaniowych, spłaty odsetek od kredytów, umorzenie części kredytu po spełnieniu określonych warunków itp.

⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy o dodatkach mieszkaniowych, druk sejmowy nr 1422/III kad.

Ocena kosztów i korzyści

Projekt może wywołać negatywne skutki finansowe dla budżetu gmin. Wielkość takich kosztów nie jest możliwa do określenia. Co więcej, może być ona różna w różnych gminach. Zależec bowiem będzie od tego, czy konkretna gmina w ogóle podejmie uchwały przewidziane w projekcie oraz jaka będzie treść tych uchwał. Projekt ustawy może się przyczynić do kilku niekorzystnych skutków o charakterze społecznym (m.in. dyskryminacja osób mieszkających w małych, z zasady uboższych, gminach ze względu na miejsce zamieszkania; pogłębianie różnic w zakresie statusu materialnego młodych dorosłych mieszkających w małych gminach, a tych mieszkających w dużych miastach; ograniczenie przez gminy wydatków na zaspokajanie potrzeb innych członków lokalnej społeczności, wzrost poczucia społecznej niesprawiedliwości). Skala tych skutków będzie zależała od zakresu wykorzystywania przez rady gminy przyznanych im uprawnień.

W projekcie ustawy proponuje się fakultatywny charakter zarówno instrumentu opisanego w proponowanym nowym ust. 1a oraz ust. 1b art. 3, jak i art. 6 ust. 1a ustawy o dodatkach. W uzasadnieniu wyjaśnia się, że fakultatywność ta jest konieczna ze względu na różne możliwości finansowe gmin (s. 5). Projektodawca wskazuje też, że koszty wdrożenia proponowanych instrumentów mogą być bardzo wysokie. Koszty te będą musiały zostać poniesione z dochodów własnych gminy. Dużej części (szczególnie małych) gmin nie będzie stać na wprowadzenie takich instrumentów. Wnioskować zatem można, że sam projektodawca przewiduje, że proponowane instrumenty będą w praktyce wprowadzane w dużych miastach (a przynajmniej w tych miastach instrumenty te będą miały szeroki zakres). Instrument opisany w nowym ust. 1a i 1b art. 3 ustawy o dodatkach może skutkować gorszym statusem materialnym (pogłębianie różnic) osób mieszkających w małych, z zasady uboższych, gminach, w tym młodych dorosłych w porównaniu do tych z dużych miast (dyskryminacja ze względu na miejsce zamieszkania). Podobnie instrument opisany w art. 6 ust. 1a ustawy o dodatkach może wpłynąć na zróżnicowanie wysokości dodatku w skali całego kraju i skutkować tym, że osoby z dużych miast zarabiające znacznie więcej będą uprawnione do znacznie wyższych dodatków niż osoby z małych i z zasady uboższych gmin.

Na gruncie prawa polskiego, w tym Konstytucji RP, zakaz odmiennego traktowania pewnej grupy społecznej nie ma oczywiście charakteru bezwzględny. Jednak odmiennie traktowanie jest prawnie dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli zostanie to obiektywnie i racjonalnie uzasadnione zgodnym z przepisami celem i jeżeli środki mające służyć realizacji tego celu są właściwe i konieczne. W przypadku proponowanych instrumentów można mieć wątpliwości, czy te przesłanki są spełnione. Wiadomo powszechnie, że koszty mieszkaniowe w dużych miastach są znacznie wyższe. Jednak równie powszechnie wiadomo, że wynagrodzenia za pracę w dużych miastach są także znacznie wyższe. Zwiększone koszty są

niejako rekompensowane wyższymi zarobkami. W dużych miastach są również szersze możliwości pozyskania dobrej pracy. Z tego głównie powodu młodzi dorośli emigrują ze wsi i małych miasteczek do dużych miast. Proponowane instrumenty w praktyce będą przyznawały dodatkowe korzyści materialne ze środków publicznych osobom, w tym młodym dorosłym, których pozycja materialna co do zasady będzie lepsza niż tych mieszkających w małych, z zasady uboższych, gminach i otrzymujących najniższe wynagrodzenie. Powyższe może budzić poczucie niesprawiedliwości społecznej. W konsekwencji proponowane instrumenty mogą prowadzić do dalszego pogłębiania się zjawiska depopulacji małych i średnich gmin na rzecz dużych miast, szczególnie wśród młodych dorosłych. Odnośnie do instrumentu opisanego w nowym ust. 1b art. 3 ustawy o dodatkach można dodatkowo postawić pytanie, dlaczego możliwość uzyskania dodatku mieszkaniowego bez spełniania kryterium dochodowego projektodawca przyznaje osobom do 30 lat, a nie jest to np. do 29 lub 31 albo 35 lat.

Kontrowersyjne wydaje się, aby wprowadzenie instrumentu opisanego w nowym ust. 1b art. 3 ustawy o dodatkach rozwiązało problemy mieszkaniowe wszystkich młodych dorosłych, w tym problem późnego wieku opuszczania domu rodzinnego. Jak wyżej wskazano, proponowane instrumenty będą w praktyce wprowadzane w dużych miastach (a przynajmniej w tych miastach instrumenty te będą miały szeroki zakres podmiotowy). Co więcej, młodzi dorośli z dużych miast mają szersze możliwości pozyskania dobrej pracy, otrzymują znacznie wyższe wynagrodzenie niż ich rówieśnicy mieszkający w małych gminach. Wydaje się też, że likwidacja kryterium dochodowego jako przesłanki uzyskania dodatku, zakłada skorzystanie z tego świadczenia również przez osoby o wysokich dochodach. Dodatek mieszkaniowy uzyskiwany według instrumentu opisanego w nowym ust. 1b art. 3 ustawy o dodatkach nie będzie zatem skierowany tylko do młodych dorosłych w trudnej sytuacji materialnej, niezdolnych samodzielnie zaspokajać swoich potrzeb mieszkaniowych. Może budzić wątpliwości, czy przyznawane dodatku mieszkaniowego tym młodym dorosłym, których bez problemu stać na ponoszenie kosztów mieszkaniowych, zapewni zgodność wydatkowania środków publicznych z zasadą gospodarności. W dużych miastach proponowany instrument może się przyczynić do zwiększonego popytu w zakresie wynajmu lokali mieszkalnych przez młodych dorosłych. Wątpliwe jest natomiast, czy przyczyni się do wzrostu nabywania mieszkań przez młodych dorosłych. Wysokość dodatku mieszkaniowego jest nieproporcjonalnie wysoka w porównaniu z cenami rynkowymi mieszkań w szczególności w dużych miastach.

Projektodawca sam wskazuje, że koszty wdrożenia proponowanych instrumentów mogą być bardzo wysokie, a koszty te będą musiały zostać poniesione z dochodów własnych gminy. Gminy nie uzyskają na ten cel dodatkowych środków finansowych. Nie można zatem wykluczyć, że podjęcie przedmiotowych uchwał przez radę gminy może skutkować obniżeniem wydatków gminy na realizację innych celów. Wydatki te mogą być zatem ponoszone kosztem

zaspokajania potrzeb innych członków lokalnej społeczności. Może to wpłynąć niekorzystnie na realizację innych inwestycji i projektów przez gminy, np. na zakładanie nowych żłobków i przedszkoli niezbędnych w szczególności osobom z dużych miast, którzy chcą jednocześnie pracować i wychowywać dzieci; ograniczenie środków przeznaczanych na likwidację barier architektonicznych dla osób niepełnosprawnych i ich aktywizację zawodową. Szerokie wdrażanie przez niektóre gminy proponowanych instrumentów może wpłynąć na ograniczenie działań w innych obszarach polityki mieszkaniowej (np. wspieranie budownictwa socjalnego i komunalnego).

Wątpliwe jest, aby proponowane instrumenty przyczyniły się do rozwiązania problemu niskiej dzietności oraz późnego podejmowania decyzji o rodzicielstwie. Instrument opisany w nowym ust. 1a art. 3 ustawy o dodatkach (nieograniczone podwyższenie progu dochodowego) może przynieść korzyści osobom o wyższych dochodach. Co do zasady można natomiast przyjąć, że dochody przypadające na jednego członka gospodarstwa domowego w rodzinach wielodzietnych będą niższe, ponieważ dochód jest dzielony na większą liczbę osób. Będzie to szczególnie widoczne w porównaniu z osobami samodzielnie prowadzącymi gospodarstwo domowe lub małżonków, lub osób pozostających we wspólnym pożyciu i niemających dzieci. Podobne wnioski należy wysunąć odnośnie do instrumentu opisanego w nowym ust. 1b art. 3 ustawy o dodatkach. W tym wypadku projektodawca kryterium dochodowe zastępuje przez kryterium wieku (30 lat) i kryterium „osobiste”. Tzw. kryterium osobiste jest to: a) prowadzenie jednoosobowego gospodarstwa domowego; b) prowadzenie gospodarstwa domowego wspólnie z małżonkiem lub z osobą, z którą pozostają we wspólnym pożyciu; lub c) mieszkanie z dzieckiem, nad którym sprawowana jest opieka samodzielnie i prowadzenie wyłącznie z nim gospodarstwa domowego. Nie wydaje się, aby tak sformułowane kryteria „osobiste” mogły rozwiązać (na co wskazuje się w uzasadnieniu projektu) problem niskiej dzietności i późnego podejmowania decyzji o rodzicielstwie. Jedynie w ostatnim przypadku jest mowa o dziecku, przy czym stosowana jest liczba pojedyncza. Dodatkowo budzić może kontrowersje uprawnienie rady gminy do ustalenia, że dodatek mieszkaniowy przysługuje wszystkim wymienionym wyżej grupom albo jedynie niektórym z nich. Nasuwa się pytanie, czy ustalenie przez radę gminy, że dodatek mieszkaniowy przysługuje wyłącznie grupie osób prowadzących jednoosobowe gospodarstwo domowe (samotnych), które nie ukończyły 30 lat bez jakiegokolwiek kryterium dochodowego rozwiąże problem niskiej dzietności i późnego rodzicielstwa. W razie podjęcia takiej uchwały przez radę gminy urodzenie dziecka może pozbawić prawa do dodatku (osoba nie będzie już spełniała warunku prowadzenia jednoosobowego gospodarstwa domowego). Nie można wykluczyć, że w praktyce z instrumentu opisanego w nowym ust. 1b art. 3 będą korzystać zamożni młodzi dorośli z dużych miast mieszkający samotnie lub w związkach bezdzietnych posiadający wysokopłatną pracę i własnościowy lokal mieszkalny. Natomiast rodziny posiadające

dzieci takiej pomocy nie uzyskają, ponieważ wnioskodawcy przekroczyli 30. rok życia.

Odnosnie do instrumentu opisanego w nowym ust. 1b art. 3 ustawy o dodatkach, to rada gminy określi dane wymagane we wniosku o przyznanie dodatku (wyłączone ma zostać stosowanie art. 7 ust. 1c). Możliwe ograniczenie danych przedstawianych we wniosku oraz dokumentów na ich potwierdzenie może mieć negatywny wpływ na rzetelność weryfikacji kryteriów koniecznych do uzyskania dodatku, a w konsekwencji zgodność wydatkowania środków publicznych z zasadą gospodarności. Co więcej, w tym wypadku wydłuża się okres, na jaki dodatek jest przyznawany (2 lata), a sytuacja osobista młodych ludzi zazwyczaj szybko się zmienia, w tym np. okoliczność prowadzenia samodzielnie gospodarstwa domowego.

Podsumowanie

- Przedmiotem projektu jest propozycja modyfikacji systemu dodatków mieszkaniowych. Głównie jest to przyznanie radzie gminy uprawnienia do: a) podwyższenia maksymalnego średniego miesięcznego dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego, którego nieprzekroczenie warunkuje uzyskanie dodatku mieszkaniowego; b) ustalenia, że dodatek mieszkaniowym przysługuje osobom niespełniającym kryterium dochodowego, jeżeli nie ukończyli 30 lat i spełniają tzw. kryterium osobiste.
- Według treści uzasadnienia głównym celem projektu jest rozwiązanie problemów związanych z niezaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych młodych dorosłych. W szczególności są to: późny wiek opuszczania domu rodzinnego, niska dzietność, późne podejmowanie decyzji o rodzicielstwie oraz depopulacja małych lub średnich miast na rzecz dużych.
- Wątpliwe jest osiągnięcie powyższych celów za pomocą proponowanych w projekcie instrumentów. Wydaje się, że instrumenty te mogą jeszcze pogłębiać niektóre z wyżej przytoczonych problemów (w szczególności zjawisko depopulacji małych i średnich miast na rzecz dużych).
- Projekt może się przyczynić do kilku niekorzystnych skutków o charakterze społecznym (m.in. dyskryminacji osób mieszkających w małych, z zasady uboższych, gminach ze względu na miejsce zamieszkania; pogłębiania różnic w zakresie statusu materialnego młodych dorosłych mieszkających w małych gminach, a tych mieszkających w dużych miastach; ograniczania przez gminy wydatków na zaspokajanie potrzeb innych członków lokalnej społeczności, wzrostu poczucia społecznej niesprawiedliwości).
- Projekt może wywołać negatywne skutki finansowe dla budżetu gmin. Może budzić wątpliwości, czy przyznawanie dodatku tym młodym dorosłym, których bez problemu stać na ponoszenie kosztów mieszkaniowych zapewni zgodność wydatkowania środków publicznych z zasadą gospodarności.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
Ustawa z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, t.j. Dz.U. 2019, poz. 2133,
ze zm.

Inne

Uzasadnienie do projektu ustawy o dodatkach mieszkaniowych, druk sejmowy nr 1422/
III kad.