


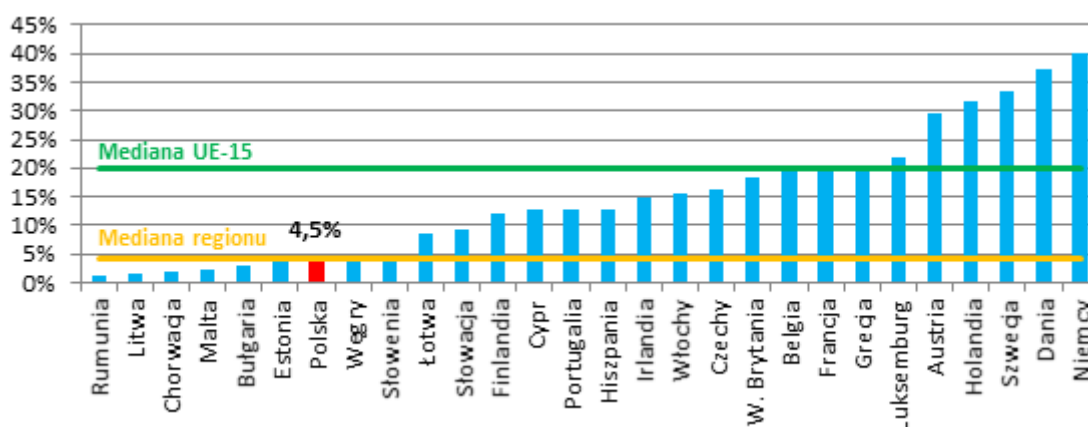
	Data	Numer	Autor
	9 sierpnia 2017	11/2017	Rafał Trzeciakowski
<h2 data-bbox="564 230 1374 427">Umowa najmu instytucjonalnego ułatwi Polakom wynajem mieszkań</h2>			

- Na podpis Prezydenta oczekuje ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości, która m.in. umożliwi zawieranie tzw. umowy najmu instytucjonalnego, czyli nowego rodzaju umowy o uproszczonej procedurze eksmisyjnej. To dobre rozwiązanie, które ma szansę ograniczyć tempo wzrostu czynszów i ułatwić Polakom wynajem mieszkań.
- Obecna dysfunkcyjna procedura eksmisyjna zwiększa ryzyko właścicieli nieruchomości, stwarzając im problemy z usunięciem z lokalu niepłacących czy wręcz niszczących go lokatorów. Takie rozwiązania, zamiast pomagać potrzebującym, dają poczucie bezkarności nieuczciwym lokatorom. Ryzyko właścicieli winduje ceny czynszów i ogranicza rozwój rynku wynajmu. W miastach o najwyższych płacach, czynsze wynajmu są wyższe od rat kredytów hipotecznych – właściciele w koszt najmu muszą bowiem wliczyć podwyższone ryzyko problemów z lokatorami. W efekcie stwarzane są silne bodźce, żeby kupować mieszkania zamiast wynajmować.
- Polska ma bardzo niski odsetek osób wynajmujących mieszkania na tle Europy Zachodniej. Brak u nas rozwiniętego rynku wynajmu, rozumianego np. jako firmy budujące bloki z mieszkaniami przeznaczonymi na wynajem, a nie jedynie osób prywatnych wynajmujących mieszkania. To blokuje migracje z biedniejszych regionów kraju do szybko rozwijających się miast, prowadząc do wzrostu nierówności dochodowych i wypycha młodych Polaków na emigrację. Większy nacisk na własność mieszkań zamiast wynajmu ogranicza również mobilność pracowników oraz utrudnia młodym Polakom zakładanie rodziny.
- Polska ma najbardziej restrykcyjne zasady eksmisji wśród państw OECD. Nawet decyzja sądu jest ograniczona szerokim katalogiem osób, którym w przypadku eksmisji przysługuje prawo do lokalu socjalnego. Takich lokali z kolei brakuje. Za czas oczekiwania na lokal socjalny, gminy wypłacają właścicielom mieszkań odszkodowania, które niejednokrotnie są zaniżone w stosunku do ponoszonych przez nich strat. W ten sposób problem jest przerzucany na prywatnych właścicieli nieruchomości. Konieczność postępowania sądowego, a następnie oczekiwania na lokal socjalny, drastycznie wydłuża procedurę eksmisyjną i podnosi ryzyko właścicieli.

Rząd zamierza umożliwić zawieranie umów najmu mieszkań z uproszczoną procedurą eksmisyjną. Wprowadzona zostanie tzw. umowa najmu instytucjonalnego lokalu, która będzie mogła być zawierana przez osobę fizyczną, osobę prawną lub inny podmiot, prowadzący działalność gospodarczą w zakresie wynajmowania lokali. W umowie najemca będzie zrzekał się prawa do lokalu socjalnego. Zapis jest zawarty w ustawie Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa o Krajowym Zasobie Nieruchomości, która czeka obecnie na podpis Prezydenta.<sup>1</sup> Jak dotąd uproszczoną procedurę eksmisyjną przewidywała jedynie umowa najmu okazjonalnego, która wymagała jednak od lokatora deklaracji, że poddaje się ewentualnej procedurze eksmisyjnej, i wykazania, że ma się dokąd wyprowadzić. Jednak ten rodzaj umowy dotyczy jedynie osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej w zakresie wynajmowania lokali. W efekcie osoba fizyczna mająca nieużywane mieszkanie miała mniejsze obawy przed wynajęciem go, jednak nie rozwiązywało to problemu inwestorów, którzy chcieli wybudować nowe budynki z mieszkaniami na wynajem – ich uproszczone przepisy o eksmisji nie obowiązywały, co w efekcie blokowało inwestycje w tym zakresie.

Polska ma słabo rozwinięty rynek mieszkań na wynajem – jedynie 4,5% Polaków wynajmuje mieszkania po cenach rynkowych. Nie odbiegamy pod tym względem jednak od pozostałych państw regionu – mediana w regionie to 4,3%. W gospodarkach UE-15 niemal 5-krotnie większy odsetek osób wynajmuje mieszkania – mediana 19,8%. Ważną przyczyną tego stanu rzeczy jest brak prywatnego rynku wynajmu w Polsce i krajach naszego regionu przed 1989 rokiem. W toku transformacji duża część państwowych mieszkań była prywatyzowana, co siłą rzeczy podniosło odsetek osób posiadających swój lokal na własność (Augustyniak et al., 2013). Jednocześnie, jak dotąd polityka państwa poprzez takie programy jak „Mieszkanie dla Młodych” wspierała w Polsce zakup mieszkań, podnosząc jego atrakcyjność względem wynajmu.

**Wykres 1. Osoby wynajmujące dom/mieszkanie po cenach rynkowych, 2015 rok, UE-28**



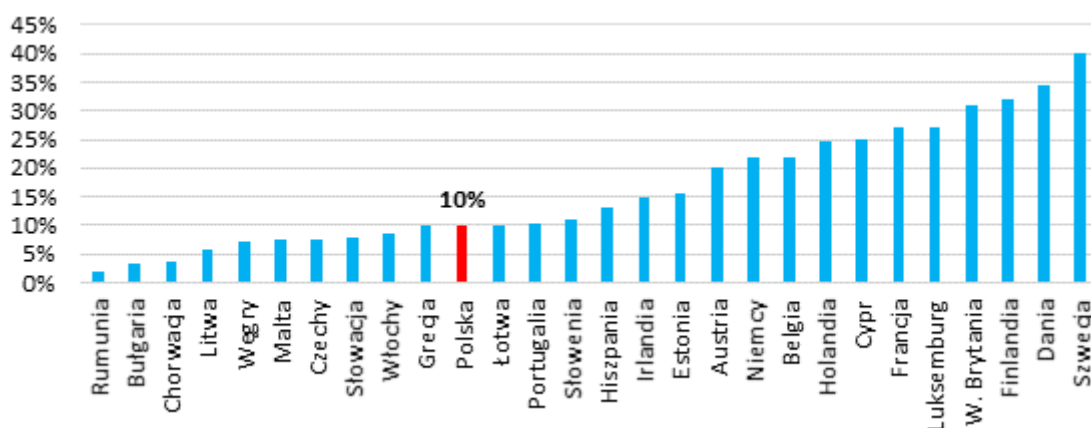
Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych EU-SILC

Bariery migracji wewnętrznych, takie jak brak rozwiniętego rynku mieszkań na wynajem, mogą pogłębiać nierówności społeczne i dawać bodźce części osób do emigracji za granicę. Polacy, podobnie jak mieszkańcy innych pokomunistycznych państw członkowskich UE i Europy Południowej, rzadko zmieniają miejsce zamieszkania (Wykres 2). Współcześnie,

<sup>1</sup> Rządowy projekt ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości, druk nr 1726, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=AA9B9D342F341254C125815B00709236>

kiędy produktywność pracy i w efekcie płace są silnie powiązane z miejscem zamieszkania wewnątrz kraju (Hsieh i Moretti, 2017; Gyourko et al., 2013), migracje wewnętrzne są kluczowe dla równych szans obywateli. Jeżeli zarobki w Warszawie są znacznie wyższe niż w reszcie kraju, to polityka publiczna powinna działać w kierunku ułatwiania migracji do Warszawy. Jeżeli takie migracje są trudne, to rosną nierówności dochodowe (Ganong i Shoag, 2017) i wiele osób może wybrać emigrację za granicę.

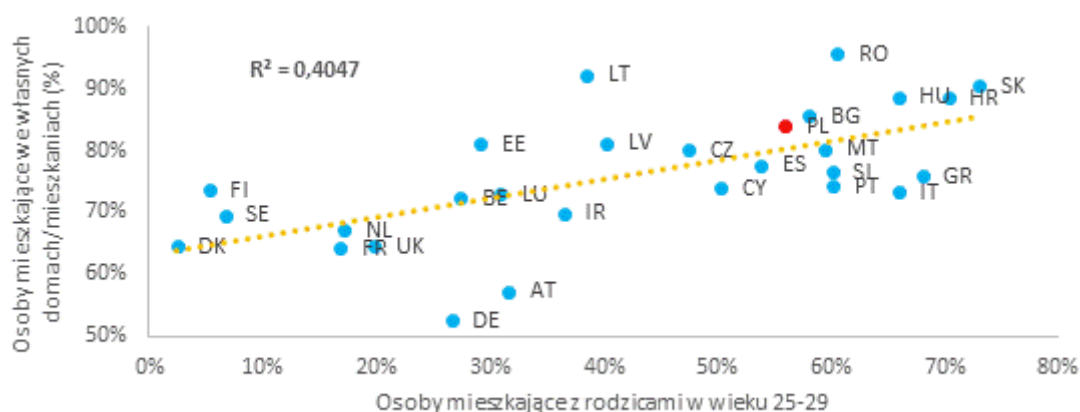
**Wykres 2. Osoby, które przeprowadziły się w ciągu ostatnich 5 lat, 2012 rok, UE-28**



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych EU-SILC

Większy odsetek własności nieruchomości w stosunku do wynajmu jednocześnie ogranicza mobilność pracowników i utrudnia zakładanie rodziny. Osoby posiadające dom na własność, są mniej skłonne do szukania pracy poza miejscem zamieszkania. Potwierdzają to Blanchflower i Oswald (2014), którzy pokazują, że w USA w latach 1985-2011 większy odsetek domów na własność w danym regionie był skorelowany z wyższą stopą bezrobocia i mniejszą mobilnością na rynku pracy. Poza tym mieszkanie trudniej jest kupić niż wynająć, szczególnie młodym osobom, co w efekcie oznacza, że nie mając dostępu do rozwiniętego rynku mieszkań na wynajem młodzi ludzie dłużej mieszkają z rodzicami (Wykres 3), później zakładając własną rodzinę. Mulder i Billari (2010) argumentują nawet, że z tego powodu kraje rozwinięte o rozwiązaniach mieszkaniowych opartych na własności zamiast wynajmu, charakteryzują się niższą dzietnością.

**Wykres 3. Własność domów/mieszkań, a młodzi mieszkający z rodzicami, 2013 rok, UE-28**



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych EU-SILC

Jednym z głównych powodów hamujących pełen rozwój rynku mieszkań na wynajem w Polsce są bariery eksmisji nieuczciwych lokatorów. Trudność eksmitowania niepłacących lub niszczących mieszkanie lokatorów, podnosi ryzyko właścicieli, co przekłada się na wyższe ceny najmu lub wyższe depozyty (Augustyniak et al. 2013; NBP, 2012; Gromnicka i Zysk, 2003). W rezultacie, w najbardziej atrakcyjnych miejscach, czyli tych o najwyższej produktywności pracy i w konsekwencji najwyższych zarobkach, czynsze wynajmowanych mieszkań są często wyższe niż raty kredytów hipotecznych (NBP, 2014, wykres 15 na str. 12 – później NBP zaprzestał publikacji tego wskaźnika). Dzieje się tak dlatego, że czynsze muszą być wystarczająco wysokie, żeby kompensować ryzyko właścicieli mieszkań. W rezultacie powstaje silny bodziec w kierunku zakupu mieszkań zamiast wynajmu (Augustyniak et al., 2013).

Regulacje eksmisji lokatorów w Polsce są najbardziej restrykcyjne wśród wszystkich państw OECD dla których dostępne są dane. W Polsce zabroniona jest eksmisja, bez przyznania lokalu socjalnego, (1) kobiet w ciąży, (2) dzieci, niepełnosprawnych i ubezwłasnowolnionych, (3) obłożnie chorych, (4) emerytów i rencistów spełniających kryteria pomocy społecznej, (5) osób o statusie bezrobotnego i (6) innych osób określonych przez radę gminy. OECD (2016) dokonało przeglądu regulacji relacji lokator-właściciel w 24 państwach członkowskich, z czego 18 to również państwa członkowskie UE. Niestety brak danych dla Polski w interesujących nas kategoriach, ale uzupełniliśmy dane na podstawie ustawy o ochronie praw lokatorów. Wynika, że Polska zakazuje eksmisji w określonej porze roku jako jeden z 5 krajów na 24 kraje, eksmisji gospodarstw domowych z dziećmi jako jeden z 4 na 24 kraje, i eksmisji gospodarstw z osobami niepełnosprawnymi jako jeden z 2 na 24 kraje. W Chile, Finlandii i Niemczech sądom pozostawiono możliwość zablokowania eksmisji w szczególnych okolicznościach, jednak jest to zależne od decyzji sądu, podczas gdy w Polsce zakaz eksmisji całych grup osób nie pozostawia sądom pola do interpretacji i lepszego dostosowania orzeczenia do okoliczności.

**Tabela 1. Restrykcje eksmisji ze względu na szczególne okoliczności**

	Pora roku	Obecność Dzieci	Obecność niepełnosprawnych	Inne
Austria	Nie	Nie	Nie	Nie
Chile	Nie	Nie	Nie	<b>Jeżeli sąd stwierdzi, że eksmisja jest niesprawiedliwa</b>
Czechy	<b>Tak</b>	Nie	Nie	Nie
Dania	Nie	Nie	Nie	Nie
Estonia	Nie	Nie	Nie	Nie
Finlandia	Nie	Nie	Nie	<b>Jeżeli sąd stwierdzi, że eksmisja jest niesprawiedliwa w danych warunkach</b>
Francja	<b>Tak</b>	Nie	Nie	<b>Dla lokatorów powyżej 70 roku życia z niskimi dochodami konieczny lokal zastępczy</b>
Holandia	Nie	Nie	Nie	Nie
Irlandia	Nie	Nie	Nie	Nie
Japonia	Nie	Nie	Nie	Nie
Litwa	<b>Tak</b>	<b>Tak</b>	Nie	Nie
Luksemburg	Nie	Nie	Nie	Nie
Łotwa	Nie	Nie	Nie	Nie
Meksyk	Nie	Nie	Nie	Nie
N. Zelandia	Nie	Nie	Nie	Nie
Niemcy	Nie	Nie	Nie	<b>Jeżeli sąd stwierdzi, że eksmisja wiąże się z niemoralnymi trudnościami (np. zagrożenie życia lub zdrowia)</b> <b>Dodatkowo kobiety w ciąży, obłożnie chorzy, emeryci i renciści spełniający kryteria pomocy społecznej, bezrobotni, inne osoby określone przez radę gminy muszą mieć zapewniony lokal zastępczy</b>
Polska	<b>Tak</b>	<b>Tak</b>	<b>Tak</b>	
Portugalia	Nie	Nie	Nie	Nie
Słowacja	Nie	<b>Tak</b>	<b>Tak</b>	<b>W szczególnych przypadkach trzeba zapewnić lokal zastępczy</b>
Szwajcaria	Nie	Nie	Nie	Nie
Szwecja	Nie	Nie	Nie	<b>Pomoc społeczna może pomóc lokatorowi pozostać w lokalu</b>
USA	Nie	Nie	Nie	Nie
W. Brytania	Nie	Nie	Nie	Nie
Węgry	<b>Tak</b>	<b>Tak</b>	Nie	<b>Obłożnie chorzy, osoby zależne</b>

*Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych OECD i polskiej ustawy o ochronie praw lokatorów (brak danych w OECD dla Polski)*

Nawet w przypadku orzeczenia eksmisji do zastępczego lokalu socjalnego przez sąd, gminy mają trudności z jego zapewnieniem. Kontrola NIK (2013) stwierdziła, że w skontrolowanych 34 średnich i dużych miastach, na koniec 2011 roku wykonanych było jedynie 23% orzeczonych przez sądy eksmisji do lokalu socjalnego. Spowodowane to jest niską podażą lokali socjalnych w stosunku do liczby oczekujących, na koniec 2011 roku jedynie 15% wniosków o lokal socjalny było zrealizowanych. Według GUS (2016), na koniec 2015 roku na lokal socjalny oczekiwało 164 tys. osób, w tym 61 tys. w ramach wyroków eksmisyjnych.

Wysokość wypłacanych właścicielom mieszkań odszkodowań ze względu na brak lokalu socjalnego dla eksmitowanych wyrokiem sądu lokatorów nie zawsze jest adekwatnej wysokości. W razie braku lokali socjalnych, właścielowi mieszkania przysługuje odszkodowanie od gminy. Brak jednak jednolitej metodologii wyliczania takich odszkodowań (konieczne dane nie są publikowane przez GUS ani gminy) powoduje, że mogą być zaniżone w stosunku do ceny rynkowej, czyli rzeczywistej straty właściciela. Z tego powodu, niedawno grupa senatorów PO zgłosiła projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, który ma na celu ujednoczenie zasad zasądzania odszkodowań i zapobiegnięcie sytuacji, w której właściciel otrzymuje odszkodowanie nieproporcjonalnie niskie w stosunku do ponoszonych strat.<sup>2</sup>

Zaproponowana w ustawie nowa forma umowy najmu z uproszczoną procedurą eksmisyjną wychodzi naprzeciw rekomendacjom od lat formułowanym przez ekspertów rynku mieszkaniowego w Polsce. Jeżeli zgodnie z oczekiwaniami jej wejście w życie przyczyni się do pełniejszego rozwoju rynku mieszkań na wynajem w Polsce, to może pomóc przeciwdziałać wzrostowi nierówności dochodowych, poprawić funkcjonowanie rynku pracy, a nawet przyczynić się do wzrostu dzietności.

## Literatura

Augustyniak, H., Łaszek, J., Olszewski, K., & Waszczuk, J. (2013). *To rent or to buy – analysis of housing tenure choice determined by housing policy*. NBP Working Paper No. 164, Economic Institute, Narodowy Bank Polski.

Blanchflower, D. G., & Oswald, A. J. (2015). *Does high home-ownership impair the labor market?*

Najnowsza dostępna wersja:

[https://www.researchgate.net/publication/256062745\\_Does\\_High\\_Home-Ownership\\_Impair\\_the\\_Labor\\_Market](https://www.researchgate.net/publication/256062745_Does_High_Home-Ownership_Impair_the_Labor_Market).

Ganong, P., & Shoag, D.W. (2017). *Why Has Regional Income Convergence in the U.S. Declined?*. NBER Working Paper No. 23609.

Gromnicka, E., & Zysk, P. (2003). Polish Tenancy Law and the Principles of European Contract Law, w *National report in the framework of EUI Private Law Forum and Research Project* co-financed by the Grotius Programme for Judicial Co-operation in Civil Matters.

GUS (2016). *Gospodarka mieszkaniowa w 2015 r.* Główny Urząd Statystyczny.

Gyourko, J., Mayer, C., & Sinai, T. (2013). Superstar cities. *American Economic Journal: Economic Policy*, 5(4), 167-199.

Hsieh, Ch.-T., & Moretti, E. (2017). *Housing Constraints and Spatial Misallocation*. NBER Working Paper No. 21154.

Mulder, C.H., & Billari, F.C. (2010). Homeownership Regimes and Low Fertility. *Housing Studies* 25(4).

NBP (2014). *Informacja o cenach mieszkań i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w III kwartale 2013 r.* Narodowy Bank Polski.

NBP (2012). *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2012 r.* Instytut Ekonomiczny we współpracy z oddziałami okręgowymi, Narodowy Bank Polski.

NIK (2013). *Gospodarowanie lokalami komunalnymi w budynkach mieszkalnych. Informacja o wynikach kontroli*. Najwyższa Izba Kontroli.

---

<sup>2</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, druk nr 540, <https://senat.gov.pl/prace/senat/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,46.html>



### Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązuje i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

### Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**

W sprawie darowizn możesz się skontaktować:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

Tel. 500 494 173

[patrycja.satora@for.org.pl](mailto:patrycja.satora@for.org.pl)

**Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.**

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**

### KONTAKT DO AUTORA



#### Rafał Trzeciakowski

Ekonomista FOR

e-mail: [rafal.trzeciakowski@for.org.pl](mailto:rafal.trzeciakowski@for.org.pl)

#### Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A ☎ 02-628 Warszawa ☎ tel. 22 628 85 11

e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl) ☎ [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)

[f/FundacjaFOR](https://www.facebook.com/FundacjaFOR) ☎ [@FundacjaFOR](https://twitter.com/FundacjaFOR)