

## Załącznik nr 15 – Kierunkowe założenia modelu SAN w Polsce



Rzeczpospolita  
Polska

Unia Europejska  
Europejski Fundusz Społeczny



Spółeczna Agencja Najmu to instytucja mieszkaniowa działająca nie dla zysku na rzecz pomocy mieszkaniowej ludziom niezamożnym i zagrożonym wykluczeniem. Działa jako społeczny menedżer najmu, pośrednicząc w wynajmowaniu mieszkań między właścicielami dysponującymi mieszkaniami do wynajęcia a osobami ich poszukującymi. Świadczy dodatkowe usługi wsparcia na rzecz swoich partnerów. Usługi wsparcia ze strony SAN świadczone właścicielom polegają na załatwianiu formalności związanych z wynajmem i utrzymaniu mieszkań we właściwym stanie technicznym. Usługi wsparcia świadczone najemcom przez specjalistów służą przygotowaniu ich do samodzielnego życia poprzez pomoc i opiekę socjalną, wsparcie zawodowe, wsparcie reintegracyjne.

Pośrednictwo SAN wobec właścicieli mieszkań opiera się na następujących podstawowych warunkach:

- akceptacja stawek czynszu niższych, niż byłyby osiągalne z tytułu rynkowej transakcji najmu,
- akceptacja prawa agencji do samodzielnego, niekonsultowanego z właścicielem, doboru najemcy danego lokalu.

Z kolei od najemców SAN wymaga:

- wywiązywania się z obowiązków najemcy, w tym terminowej opłaty czynszu ustalonego na preferencyjnym, niższym od rynkowego poziomie, prawidłowego korzystania z mieszkania,
- zgody na monitoring najmu,
- przyjęcia usług wsparcia dostosowanych do potrzeb najemcy.

W wyniku pośrednictwa SAN właściciel, w zamian za przyjęcie wyżej wymienionych warunków, uzyskuje korzyści w postaci trwałego, długoterminowego wynajmu, systematycznego wpływu czynszu gwarantowanego przez agencję, utrzymania należytego stanu mieszkania i pomocy w czynnościach wymaganych przy wynajmie mieszkania. Najemca uzyskuje dostęp do dobrego jakościowo mieszkania za nierynkowy czynsz oraz pomoc i asystę w rozwiązywaniu życiowych problemów.

W Europie Zachodniej istnieją różne modele organizacyjne i funkcjonalne Społecznych Agencji Najmu. W Polsce nie ma specjalnych regulacji prawnych dotyczących sposobu i zakresu działania Społecznych Agencji Najmu, ale obowiązujące przepisy pozwalają na utworzenie i działalność takiego podmiotu.

Docelowy model działania SAN w Polsce służy dostosowaniu formuły działania agencji do zadań przed nią stawianych. W szczególności w organizacji i funkcjonowaniu SAN wyznacznikami specyfiki danej agencji są:

- a) podmiot założycielski/właściciel SAN, którym może być:
  - podmiot publiczny, z reguły – gmina
  - podmiot prywatny, z reguły – organizacja pozarządowa
  - podmiot publiczny i podmiot prywatny, np. spółka, w której udziały ma jednostka samorządu terytorialnego i organizacja pożytku publicznego zajmująca się pomocą społeczną i mieszkaniową
- b) forma prawna SAN, przy czym szczególnie przydatne mogą być:
  - spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, szczególnie gdy właścicielem jest podmiot publiczny

- fundacja, szczególnie gdy właścicielem jest podmiot prywatny
- c) rola SAN jako pośrednika najmu, sprowadzająca się do:
- kojarzenia stron umowy, które następnie zawierają między sobą umowę najmu mieszkania
  - bezpośredniego udziału w procedurze najmu, polegającego na tym, że SAN wynajmuje, zawierając stosowną umowę, mieszkanie od właściciela i następnie podnajmuje je osobie, która zamieszka w tym mieszkaniu
- d) umocowanie prawne do podejmowania czynności, przy czym można wyróżnić:
- SAN działający we własnym imieniu
  - SAN działający w imieniu innego podmiotu i na jego rzecz<sup>1</sup>
- e) docelowi partnerzy po stronie wynajmujących mieszkanie, którymi mogą być:
- właściciele mieszkań w sektorze prywatnym, w szczególności osoby fizyczne nie prowadzące działalności gospodarczej w zakresie wynajmu mieszkań, prywatne osoby fizyczne i prawne, posiadające mieszkania na wynajem, w tym prowadzące działalność w zakresie najmu mieszkań
  - właściciele mieszkań w sektorze publicznym<sup>2</sup>
  - właściciele mieszkań w sektorze prywatnym i publicznym
- f) docelowy partner użytkujący (najmujący) mieszkania, którym mogą być:
- osoby o ściśle określonym profilu, np. osoby wychodzące z bezdomności, jeśli założycielem SAN jest podmiot działający na rzecz określonych środowisk osób i rodzin wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym
  - osoby o zróżnicowanym profilu, włączone na mocy statutu i regulaminów agencji do grona osób uprawnionych do korzystania z mieszkań udostępnianych przez agencję; można wskazać przykładowe grupy podnajemców:
    - osoby i rodziny o niskim statusie materialnym
    - osoby i rodziny upoważnione – na mocy lokalnych regulacji – do uzyskania pomocy mieszkaniowej gminy w postaci prawa najmu mieszkania komunalnego (na czas określony lub na czas nieoznaczony)

<sup>1</sup> Takie rozwiązanie może być dogodniejsze dla gmin jako podmiotów zobowiązanych do zapewniania mieszkań gospodarstwom domowym świadczenia ze względu na przepisy prawne, w tym regulujące zadania własne gmin i przepisy podatkowe.

<sup>2</sup> W zasadzie jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności gminy, nie powinny dysponować zasobem mieszkaniowym gminy w inny sposób niż wynajem osobom fizycznym uprawnionym do pomocy mieszkaniowej. Jednak mogą mieć miejsce szczególne sytuacje, trwałe lub przejściowe, które uzasadniają przekazanie mieszkań komunalnych do dyspozycji agencji, np. powierzchnia i układ mieszkania, lokalizacja w wielorodzinnym zasobie należącym do innego podmiotu. Nie należy budować strategii rozwoju SAN w oparciu o korzystanie z mieszkaniowego zasobu gminy.

- osoby o określonym statusie społecznym, wykluczone lub zagrożone wykluczeniem społecznym, np. stanowiące niepełne rodziny z małymi dziećmi, osoby z niepełnosprawnością, osoby nowo przybyłe do miasta za pracą lub po naukę
  - osoby i rodziny objęte pomocą SAN ze względu na charakter działalności założyciela SAN lub podmiotów wspierających agencję
- g) sposób dostarczania przez SAN usług wsparcia najemcom mieszkań, który może być prowadzony w oparciu o:
- własne kadry specjalistów i/lub pracę wolontariuszy posiadających odpowiednie kompetencje
  - współpracę z gminnymi i innymi podmiotami pomocy społecznej o określonych kompetencjach
  - formę mieszaną, w której część usług wsparcia jest świadczona przez własny personel, część na podstawie porozumień z innymi partnerami
- h) sposób finansowania działalności podstawowej – różnica między kosztami działalności SAN a jej przychodami może być pokrywana poprzez:
- własną działalność dochodową w innym zakresie niż podstawowy
  - dotacje i subwencje sektora prywatnego, np. dotacje organizacji charytatywnych, osób prywatnych
  - dotacje i subwencje sektora publicznego, np. w formie dotacji z budżetu gminy, dotacji z celowych programów rządowych i/lub unijnych
  - formę mieszaną, z wykorzystaniem różnych dostępnych źródeł.

Można również klasyfikować agencje pod kątem obszaru i skali działalności, terminów zawieranych umów. Logiczne jest dążenie SAN do osiągnięcia takiej skali działalności, która pozwoli racjonalnie kształtować koszty jednostkowe. Terytorium działania SAN powinno być zwarte i obejmujące gminę lub gminy prowadzące i/lub wspierające daną agencję. Nie wydaje się możliwe – w aktualnych realiach rynku mieszkaniowego w Polsce – funkcjonowanie SAN bez współpracy z gminą lub gminami, na terenie których SAN prowadzi działalność. SAN powinien dążyć do zawierania umów na dłuższy okres, co najmniej kilku lat, np. 5 - 10 lat.

Działalność podstawowa SAN z zasady ma charakter niedochodowy i jest deficytowa z uwagi na konieczność opłaty różnicy czynszowej, pomiędzy stawką czynszu płaconą wynajmującemu a stawką pobieraną od podnajemcy, konieczności opłaty czynszu za okresy, w których dane mieszkanie pozostaje niewynajęte lub jest zajmowane przez lokatora nie płacącego czynszu. SAN musi również finansować swoją działalność i co najmniej częściowo finansować dostarczanie usług wsparcia. Należy podkreślić, że im bardziej SAN będzie zaangażowany w świadczenie usług na rzecz najuboższych ekonomicznie, wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym osób i rodzin, tym będzie pobierał niższe czynsze i większa będzie różnica czynszowa, a tym samym większe będzie zapotrzebowanie na finansowe wsparcie działalności SAN. Powoduje to jej zależność od systematycznego dopływu środków ze strony właściciela i/lub partnerów wspierających.

Kierunkowe założenia modelu SAN w Polsce przedstawia poniższa tabela.

Tab. 1. Kierunkowe założenia modelu SAN w Polsce.

<i>Element modelu SAN</i>	<i>Rekomendowane rozwiązania</i>
Podmiot założycielski/właściciel	różne opcje, w szczególności tworzenie SAN przez gminy, organizacje pozarządowe, lub w partnerstwie różnych podmiotów
forma prawna	spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (gdy właścicielem jest podmiot publiczny), fundacja (gdy właścicielem jest podmiot prywatny), możliwe jest prowadzenie działalności w ramach istniejącego podmiotu, o szerszym zakresie zadań*
rola w procedurze najmu	aktywny udział w najmie polegający na wynajmowaniu mieszkań od właściciela (długoterminowa umowa najmu) i ich podnajmowaniu swoim klientom (długoterminowa umowa podnajmu); umowy mogą być zawierane we własnym imieniu lub na zlecenie w imieniu i na rzecz innej osoby prawnej; możliwa jest również rola SAN jako pośrednika, kojarzącego strony umowy najmu, którą zawrą właściciel mieszkania i najemca skierowany przez agencję**
docelowy partner wynajmujący	podmioty sektora prywatnego, w tym osoby fizyczne nie prowadzące działalności w zakresie najmu mieszkań, korzystanie z zasobów publicznych, w szczególności gminnych, powinno mieć charakter uzupełniający i/lub przejściowy
docelowy partner najmujący	gospodarstwa domowe osoby o zróżnicowanym profilu, w tym osoby i rodziny o niskim statusie materialnym, o statusie społecznym uzasadniającym wsparcie; w przypadku zaangażowania gmin w działalność SAN preferowane powinny być osoby i rodziny upoważnione do uzyskania pomocy mieszkaniowej gminy w postaci prawa najmu mieszkania komunalnego (na czas określony lub na czas nieokreślony)
sposób dostarczania usług wsparcia podnajemcom	stosownie do potrzeb i możliwości, wskazana jest współpraca z profesjonalnymi podmiotami świadczącymi potrzebne usługi wsparcia
sposób finansowania działalności podstawowej	finansowanie części działalności z dotacji z budżetu gminy, wskazane jest pozyskiwanie środków na działalność podstawową z różnych źródeł publicznych i prywatnych
obszar działania	teren gminy lub gmin, które są właścicielami lub współwłaścicielami SAN oraz tych, z którymi agencja zawarła umowę o współpracy i świadczeniu usług

\* Do konkursu może przystąpić zarówno wnioskodawca, który planuje wdrożenie SAN lub wdraża działalność SAN jako odrębnego, nowo tworzonego podmiotu posiadającego osobowość prawną, bądź też jako wydzielonej organizacyjnie i budżetowo jednostki w ramach już funkcjonującego podmiotu prowadzącego działalność w zakresie gospodarki mieszkaniowej<sup>3</sup>.

\*\* Rekomenduje się, by SAN aktywnie uczestniczył w procedurze wynajmu mieszkań, to znaczy by wynajmował mieszkania od właściciela, oferując mu długoterminową umowę najmu na okres 5 – 10 lat, a następnie podnajmował je swoim klientom na zasadach długoterminowej umowy podnajmu na optymalny okres z punktu widzenia interesu najemcy. Nie może być dłuższy niż termin kontraktu z wynajmującym, natomiast wskazane jest, by był to w miarę długi okres czasu<sup>4</sup>.

Mając na uwadze ścisłe regulacje najmu w zasobach komunalnych oraz prawdopodobieństwo trudności w przekonaniu prywatnych właścicieli mieszkań do ich udostępnienia, rekomenduje się otwarcie na inne formy udziału SAN w udostępnianiu mieszkań, np.:

- pełnienie przez SAN roli pośrednika w kontaktowaniu partnerów transakcji i negocjowaniu warunków kontraktu w sytuacji, gdy umowę będą zawierali bezpośrednio właściciel i najemca (przy zapisach określających rolę SAN w procesie wynajmowania mieszkania)
- występowanie SAN w roli pośrednika w kontaktowaniu partnerów transakcji i negocjowaniu warunków kontraktu w sytuacji, gdy umowę będą zawierali bezpośrednio właściciel i gmina jako najemca, podnajmujący dalej mieszkanie finalnemu użytkownikowi (przy zapisach określających rolę SAN w procesie wynajmowania mieszkania)
- dopuszczenie innych form, np. użyczenia lub innych, zindywidualizowanych umów o korzystanie z lokalu.

---

<sup>3</sup> Docelowo SAN powinien stanowić samodzielną organizacyjną jednostkę tworzoną samodzielnie przez podmiot założycielski lub w partnerstwie z innymi podmiotami. W opinii części ekspertów z zakresu polityki mieszkaniowej powoływanie SAN jako samodzielnej jednostki organizacyjnej, w sytuacji, gdy działalność SAN nie jest regulowana prawnie i nie jest przedmiotem systemowego wsparcia finansowego, wiąże się z ryzykiem takiej działalności. Może to być przesłanką decyzji o nieponoszeniu na starcie działalności wysokich nakładów finansowych na organizację samodzielnego podmiotu i zabezpieczenie możliwości jego działania.

<sup>4</sup> Charakterystyczną cechą polskiego prywatnego rynku najmu jest krótkoterminowość umów. Są one z reguły zawierane na jeden rok, z możliwością przedłużenia. Jest to – jak się wydaje – wyraz niepewności transakcji, braku zaufania, niepewności własnych potrzeb i preferencji (tak po stronie wynajmującego, jak i najemcy), czyli pokłosie wysokiego ryzyka najmu. Tymczasem pewność najmu (w sensie trwałości prawa użytkowania mieszkań) jest uważana w teorii za jedno z największych praw najemcy. W europejskim projekcie badawczym stosunków najmu w krajach UE rekomenduje się, między innymi w zakresie bezpieczeństwa najmu: zawieranie umów na okres co najmniej 3 lat, z możliwością przedłużenia, traktowanie umów krótkoterminowych, zawartych bez ważkiego powodu, jak umowy na czas nieoznaczony (Źródło: Tenancy Law and the Housing Policy in the EU (TENLAW), University of Brema, 2015).