

Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego	Data sporządzenia 2025-08-29
Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Minister do spraw Polityki Senioralnej	Źródło: inne
Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Pani Marzena Okła-Drewnowicz - Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	Nr w wykazie prac UD239
Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Pani Marlena Muszyńska Dyrektor Departamentu Polityki Senioralnej Kancelaria Prezesa Rady Ministrów e-mail: DS@kprm.gov.pl	

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Proces starzenia się jest nierozzerwalnie związany z utratą sprawności fizycznej. Prowadzi to do sytuacji, w której wykonywanie codziennych czynności stanowi coraz większe wyzwanie. Jednym z elementów utraty sprawności są problemy w poruszaniu się, w szczególności możliwość pokonywania schodów.

Osoby starsze, które mieszkają w mieszkaniach uniemożliwiających im samodzielne funkcjonowanie z powodu braku możliwości ich opuszczenia z uwagi na bariery architektoniczne są wykluczone z życia społecznego, co przekłada się na pogorszenie ich stanu zdrowia. Doświadczają one trudności w realizacji podstawowych czynności dnia codziennego jakimi są zakupy, spacer, czy też po prostu wyjście z mieszkania. Sytuacja ta prowadzi często do „uwięzienia” starszych osób, które mogłyby wieść niezależne życie. Brak możliwości opuszczenia miejsca zamieszkania związany jest z narastającą izolacją, zmniejszeniem aktywności, a w konsekwencji szybszym pojawieniem się niesprawności i potrzeby wsparcia z zewnątrz.

Taka sytuacja powoduje konieczność zapewnienia im określonych usług świadczonych nieformalnie lub w formie usług w ramach systemu pomocy społecznej. Zgodnie z art. 50 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, osobom starszym przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych. Jednym z zakresów wskazanych w ustawie jest m.in. zapewnienie kontaktów z otoczeniem, którego nie można realizować, jeżeli ww. ograniczenia występują w miejscu zamieszkania. Z kolei, jeżeli osoba starsza z powodu wieku, choroby nie może samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu i nie można zapewnić jej ustawowej pomocy w formie usług opiekuńczych (np. z uwagi na ww. ograniczenia), wówczas ograniczenie to może być głównym powodem do wnioskowania o umieszczenie osób starszych w domach pomocy społecznej.

Obecnie gminy mogą wynajmować mieszkanie komunalne osobom starszym, ale tylko tym, które nie posiadają prawa własności do swojego mieszkania i te osoby już dziś otrzymują z zasobów komunalnych gminy mieszkanie bez barier. Takiej możliwości nie mają jednak osoby posiadające mieszkanie na własność przez co często pozostają „więźniami” swoich mieszkań. Tymczasem największa skala problemu dotyczy osób starszych tj. posiadających mieszkania własnościowe.

Dostosowania w budynkach mieszkalnych, zwiększające ich dostępność architektoniczną, w tym montaż dźwigów osobowych są elementem szerszych działań prowadzonych w ramach polityki zapewniania dostępności, koordynowanych przez ministra ds. rozwoju regionalnego. Bazą dla tych działań jest głównie ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Na podstawie jej przepisów ustanowiono m.in. Fundusz Dostępności jako instrument pożyczkowy będący w zarządzie Banku Gospodarstwa Krajowego.

Z tego Funduszu można finansować inwestycje poprawiające dostępność w budynkach wielorodzinnych np. montaż wind, wideofonów, podjazdów, poręczy, ramp itp. O środki z tego Funduszu, dostępne w postaci częściowo umarzalnej pożyczki, mogą ubiegać się, zarówno spółdzielnie mieszkaniowe, jak i wspólnoty mieszkaniowe.

Od początku funkcjonowania Funduszu do końca października 2024 r. z jego środków udzielono 398 pożyczek na kwotę 337, 7 mln zł. W ramach ww. pożyczek 96,2 mln zł przeznaczono na budowę nowych wind w budynkach,

które ich nie posiadały oraz 191,1 mln zł na modernizację istniejących wind tak, aby spełniały wymagania dostępności (np. pozwalały na skorzystanie z nich przez osobę poruszającą się na wózku). Udzielone dotychczas pożyczki przełożyły się na 266 zakończonych tego typu inwestycji.

Średniorocznie w dyspozycji Funduszu pozostają środki ok. 80-90 mln zł, co pozwala na pokrycie ok. 60% zgłaszanego przez pożyczkobiorców do BGK zapotrzebowania.

W 2023 r. w Polsce, blisko 9,9 mln osób stanowiły osoby w wieku 60 lat i więcej (co stanowiło 26,3% populacji Polski). W 2013 r. populacja ta stanowiła 8,3 mln osób (tj. 21,5%)¹. Proces starzenia się ludności w Polsce w najbliższych latach będzie nabierał tempa. Według prognozy GUS liczba ludności w wieku 60 lat i więcej w Polsce w roku 2050 ma stanowić około 40% ogółu ludności Polski². Wśród najważniejszych determinant wyznaczających możliwość samodzielnego i niezależnego życia jest stan zdrowia oraz przestrzeń, w której funkcjonują osoby starsze.

Zgodnie z badaniem Survey of Health, Ageing and Retirement (SHARE) – runda 8 badania przeprowadzona w latach 2019-2020 oraz runda 9 przeprowadzona w latach 2021-2022, w Polsce (https://share50plus.pl/sites/share50plus.pl/files/2024-04/157_XI_23_Pokolenie%2050%2B_Chlon_int%20low.pdf, s. 80 i 82 oraz obliczenia własne na podstawie wyników 9 rundy badania):

- 28,7% osób w wieku 50-64 oraz 55,5% osób w wieku 65 lat lub więcej miało problem z wejściem po schodach na kilka pięter bez odpoczynku,
- 6,5% osób w wieku 50-64 oraz 26,4% osób w wieku 65 lat lub więcej miało problem z wejściem po schodach na jedno piętro bez odpoczynku,
- 11,9% osób w wieku 60 lat lub więcej żyje w budynkach mieszkalnych z co najmniej 9 mieszkaniami i musi pokonać minimum 25 stopni, aby dotrzeć do mieszkania (nie wliczane są stopnie, które można pominąć w związku z tym, że w budynku jest winda).

Oznacza to, że populacja osób, która potencjalnie będzie mogła skorzystać z rozwiązania, uwzględniając jedynie zamieszkiwanie na wyższym piętrze bez windy oraz problemy z wejściem po schodach na kilka pięter bez odpoczynku wynosi od ok. 590 tys. do 1 180 tys. osób. Liczba ta może być większa w sytuacji, gdy z rozwiązania tego będą korzystali seniorzy zamieszkujący również na niższych kondygnacjach, ale stanowiących dla nich bariery architektoniczne.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Projektowane zmiany obejmują wprowadzenie umowy najmu senioralnego jako nowego rozwiązania mającego zapewnić osobom starszym, zamieszkującym w przestrzeni, która nie będzie ograniczać ich samodzielności.

Proponowane rozwiązanie w formie najmu senioralnego jest odpowiedzią na wyzwania dotyczące lokalnej polityki mieszkaniowej na rzecz osób starszych. Skierowane jest ono do osób starszych, doświadczających trudności z opuszczeniem mieszkania i związanej z tym utraty samodzielności. Sytuacja ta w wielu przypadkach utrudnia codzienne funkcjonowanie, a w skrajnych przypadkach prowadzi do izolacji społecznej. Zapewnienie im dostępu do mieszkań pozbawionych tej bariery, pozwoli na poprawę jakości ich życia i umożliwi im dłuższe zachowanie niezależności w miejscu zamieszkania bez konieczności pobytu w domach pomocy społecznej.

Zamiana mieszkania na bardziej funkcjonalne i pozbawione barier architektonicznych, bezpośrednio wpłynie na poprawę sytuacji osób starszych. Mniejsze ryzyko upadków, wygodniejszy dostęp do infrastruktury gminnej oraz możliwość swobodnego opuszczania mieszkania zwiększą ich aktywność fizyczną i psychiczną. Dzięki temu osoby starsze będą mniej narażone na problemy zdrowotne wynikające z braku ruchu oraz izolacji społecznej, co przełoży się na ich lepszy dobrostan psychofizyczny.

Rozwiązanie zmniejsza także zapotrzebowanie na usługi opieki długoterminowej (szczególnie opieki instytucjonalnej w domach pomocy społecznej) poprzez umożliwienie samodzielnego i niezależnego życia osobom starszym. Możliwość zamiany mieszkania na bardziej dostosowane do potrzeb pozwoli na dłuższe funkcjonowanie w znanym otoczeniu, bez konieczności rezygnowania z dotychczasowego stylu życia. Tym samym rozwiązanie wpisuje się w ideę godnego starzenia się i wspierania osób starszych w ich naturalnym środowisku. Pozwoli ono na obniżenie kosztów gminy

¹ GUS, Bank danych lokalnych, ludność wg grup wieku i płci.

² GUS, Prognoza ludności na lata 2023–2060, Warszawa 2023.

związanych z zapewnieniem opieki niesamodzielnej osobie starszej.

Rozwiązanie pozwoli także gminom na możliwość lepszego zarządzania zasobami mieszkaniowymi. Osoby starsze, które zdecydują się na najem senioralny, wynajmą swoje mieszkania do użytkowania gminie, a w zamian otrzymają lokal dostosowany do ich potrzeb. Pozwoli to na efektywniejsze wykorzystanie istniejących mieszkań, które mogą trafić do osób znajdujących się w trudnej sytuacji mieszkaniowej, np. młodych rodzin, czy osób z niskimi dochodami. Pozwoli to na bardziej równomierne rozmieszczenie zasobów mieszkaniowych, co pozytywnie wpłynie na dynamikę społeczną i stworzy warunki do lepszego współistnienia różnych grup wiekowych w danej społeczności.

Lokal mieszkalny wchodzący w skład mieszkaniowego zasobu gminy wynajmowany w ramach umowy najmu senioralnego będzie musiał być dostępny dla osób starszych.

Osoby starsze nie będą musiały spełniać kryterium dochodowego obowiązującego w danej gminie przy „standardowej” umowie najmu lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy – wynajęcie seniorom takich mieszkań nie wynika wszakże z ich trudnej sytuacji materialnej, a z ograniczeń w codziennym życiu spowodowanych utrudnionym dostępem do mieszkań.

Gmina będzie mogła podnajmować wynajęte od osoby starszej mieszkanie stanowiące jej własność. Ważne, że w proponowanym rozwiązaniu stan prawny własności mieszkania osoby starszej nie ulegnie zmianie, tzn. że pozostaje jej własnością.

W sytuacji rezygnacji osoby starszej z wynajmu mieszkania w lokalu gminy, mieszkanie stanowiące jej własność jest jej zwracane, a w przypadku śmierci osoby starszej jej mieszkanie pozostaje w masie spadkowej.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Mieszkalnictwo socjalne, definiowane jako mieszkanie na wynajem dostarczane po cenach niższych od rynkowych, które jest ukierunkowane i przydzielane zgodnie ze szczegółowymi zasadami, takimi jak zidentyfikowane potrzeby lub listy oczekujących.

Na Litwie gminy są zachęcane do wynajmowania mieszkań na rynku prywatnym i podnajmowania ich gospodarstwom domowym znajdującym się na liście oczekujących na mieszkania socjalne.

W Stanach Zjednoczonych mieszkania publiczne są dostarczane przez lokalne władze mieszkaniowe, obok specjalnych programów skierowanych do osób starszych i niepełnosprawnych.

W Irlandii zasób mieszkań socjalnych jest uzupełniany mieszkaniami, które są publicznie dzierżawione od prywatnych właścicieli i przydzielane odbiorcom dodatków mieszkaniowych.

W krajach takich jak: Bułgaria, Czechy, Dania, Estonia, Irlandia, Włochy, Łotwa, Luksemburg, Słowenia, jednym z kryteriów priorytetowych przydziału mieszkania uprawnionym odbiorcom jest wiek (obecność osoby starszej w gospodarstwie domowym).

W Danii istnieją trzy grupy mieszkań socjalnych: socjalne mieszkania rodzinne, mieszkania socjalne dla osób starszych i mieszkania socjalne dla młodzieży. Ustawa o budownictwie komunalnym zawiera wiele narzędzi mających na celu udostępnienie mieszkań dla różnych grup obywateli znajdujących się w trudnej sytuacji społecznej. Gmina może przydzielić osobom starszym i niepełnosprawnym mieszkania socjalne dla osób starszych.

Osoba ubiegająca się o mieszkanie ma prawo do tego, aby małżonek, osoba pozostająca w konkubinacie lub zarejestrowany partner nadal pozostawał członkiem gospodarstwa domowego tak, aby mieszkanie było odpowiednie dla dwóch osób.

Dostępne mieszkania muszą zostać przydzielone w oparciu o szczegółową ocenę potrzeb mieszkaniowych osób poszukujących mieszkania. Ocena potrzeb może obejmować warunki społeczne, fizyczne, psychologiczne i finansowe osób poszukujących mieszkania. Przydział mieszkania musi zostać dokonany na rzecz osoby, która według oceny ma największe potrzeby mieszkaniowe.

Po dokonaniu przydziału mieszkań osobom najbardziej potrzebującym, dostępne mieszkania są przydzielane tym osobom, które najdłużej znajdowały się na liście oczekujących.

Część publicznych mieszkań dla osób starszych i domów opieki jest własnością niezależnych instytucji i organizacji zajmujących się mieszkalnictwem publicznym. Gmina może porozumieć się z niezależnymi instytucjami i organizacjami

OECD (2020 r.), Social housing: A key part of past and future housing policy (<https://doi.org/10.1787/5b54f96b-en>)
OECD Affordable Housing Database, wskaźnik P.H 4.3.5 (<https://www.oecd.org/content/oecd/en/data/datasets/oecd-affordable-housing-database.html>)
<https://www.sbst.dk/bolig/almene-boliger/aeldre-og-plejeboliger/anvisning-til-almene-aeldre-og-plejeboliger>

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Osoby w wieku 60 lat lub więcej, które mieszkają w budynkach wielopiętrowych bez windy, które muszą pokonać minimum 25 schodów, aby dotrzeć do mieszkania.	590 tys. - 1 180 tys. osób	Obliczenia własne na podstawie badania Survey of Health, Ageing and Retirement (SHARE).	Osoby, które potencjalnie będą mogły skorzystać z najmu senioralnego.
Gminy	2477	GUS (https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/)	Realizacja zadań związanych z najmem senioralnym w gminach, które będą stosować to rozwiązanie.

Projekt ustawy zostanie skierowany do uzgodnień, opiniowania oraz konsultacji publicznych oraz zostanie przedstawiony i skonsultowany z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

[illegible]

[illegible]

Źródła finansowania

Nie dotyczy. Rozwiązanie nie wiąże się z dodatkowymi skutkami finansowymi.

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak wpływu.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Brak wpływu.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Brak wpływu.						
	(dodaj/usuń)							
Niemierzalne	Osoby w wieku 60 lat lub więcej	Poprawa jakości życia osób w wieku 60 lat lub więcej poprzez zapewnienie lokalów mieszkalnych, pozbawionych barier w dostępie do tego mieszkania. Zmniejszenie ryzyka wystąpienia problemów z możliwością zaspokojenia podstawowych potrzeb życia codziennego, takich jak samodzielne dokonywanie zakupów, wyjście na spacer, do lekarza lub załatwienie innych spraw prywatnych. Obniżenie ryzyka osamotnienia i wystąpienia potrzeby korzystania ze wsparcia z usług opiekuńczych np. w ramach systemu pomocy społecznej.						
	(dodaj/usuń)							
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Brak.							

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

☐ nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie
wymaganymi przez UE (szczegóły w odróconej
tabeli zgodności).

☐ tak
☐ nie
☒ nie dotyczy

☐ zmniejszenie liczby dokumentów ☐ zmniejszenie liczby procedur ☐ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:	☐ zwiększenie liczby dokumentów ☐ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:	
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy	
9. Wpływ na rynek pracy		
Brak wpływu.		
10. Wpływ na pozostałe obszary		
☐ środowisko naturalne ☐ sytuacja i rozwój regionalny ☐ sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe	☐ demografia ☐ mienie państwowe ☐ inne:	☐ informatyzacja ☐ zdrowie
Omówienie wpływu	Brak wpływu na pozostałe obszary.	
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego		
Projektowana ustawa wejdzie w życie 1 stycznia 2026 r.		
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?		
Brak.		
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)		
Brak.		