

Wzrost stawek czynszu najmu jako konsekwencja wprowadzenia niektórych form ochrony praw lokatorów

Mikołaj Kondej

Regulacje prawne, których przedmiotem są wzajemne stosunki pomiędzy wynajmującymi a najemcami, istniejące na rynku mieszkaniowym, mogą być przedmiotem analizy opartej na dorobku ekonomicznej teorii prawa. Ta stosunkowo nowa dziedzina nauki stara się odpowiedzieć na pytanie jak należy regulować stosunki prawne w celu maksymalizacji korzyści dla ogółu społeczeństwa. Dzięki zastosowaniu klasycznych dla ekonomii instrumentów badawczych pozwala ona ustalić jak ludzie zareagują na wprowadzenie określonych przepisów prawa¹.

W niniejszym opracowaniu autor stara się na kilku przykładach pokazać jak teorię ekonomicznej analizy prawa można zastosować do rozwiązywania problemów związanych z tworzeniem ustawodawstwa dotyczącego ochrony praw lokatorów. W szczególności stara się on przeanalizować jak wprowadzenie określonych regulacji dotyczących ochrony praw lokatorów wpływa na decyzje podejmowane przez wynajmujących i najemców lokali, a w efekcie jak przekłada się na korzyści ekonomiczne dla ogółu społeczeństwa. Patrząc na ochronę praw lokatorów z ekonomicznego punktu widzenia, kluczowym pytaniem, które należałoby sobie zadać brzmi: „jak ustawodawca powinien regulować stosunki związane z najmem lokali, tak by maksymalizować efektywność tych stosunków dla ogółu społeczeństwa? Czy właściwszym w takim przypadku jest zapewnienie szerszej ochrony wynajmującym czy też lokatorom? Jakie środki prawne pozwalają w sposób efektywny regulować rynek najmu mieszkań? Odpowiedź na wszystkie te pytania wykracza poza zakres niniejszego artykułu. Autor postara się jednak wykazać, iż główną konsekwencją wprowadzenia niektórych form ustawowej ochrony praw lokatorów jest wzrost rynkowych stawek najmu oraz ograniczenie dostępu do lokali dla osób o najbardziej niepewnej sytuacji majątkowej. Przejście do właściwych analiz wymaga jednak w pierwszej kolejności przedstawienia kilku zagadnień ekonomicznych, które będą stanowiły podstawę dla dalszych rozważań.

¹ R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza prawa*, Wydawnictwo CH Beck, Warszawa 2009, s. 4

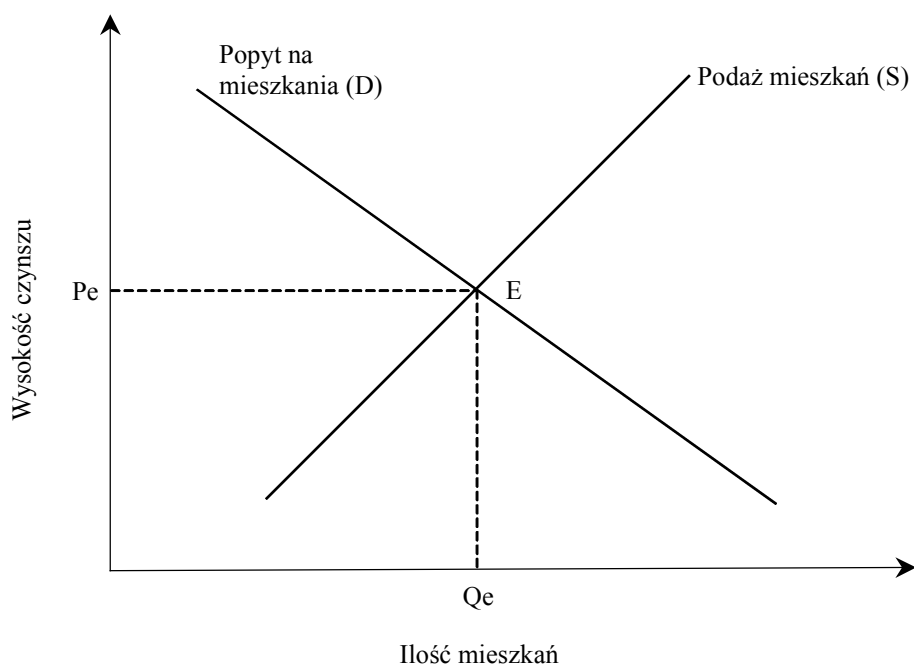
Rynek najmu mieszkań w ujęciu ekonomicznym

Dla uproszczenia i umożliwienia dalszych wywodów założmy, że zarówno wynajmujący, jak i najemca podejmują decyzje racjonalnie, a jedynym kryterium, którym się kierują jest maksymalizacja ich korzyści. Inaczej mówiąc, przy podejmowaniu decyzji odnoszących się do najmu lokali każda ze stron działa w sposób efektywny, a na jej decyzje wpływu nie mają czynniki takie jak emocje, nastroje czy uprzedzenia. Z analizy wykluczmy wpływ nieprzewidzianych czynników zewnętrznych takich jak np. ryzyko powodzi, a w efekcie utraty lokalu. Dla potrzeb wstępnej analizy pominiemy na razie regulacje prawne dotyczące najmu. Ze względu na fakt, iż rynek mieszkaniowy jest nieelastyczny², ograniczymy naszą analizę do badania go w długim terminie.

W idealnych warunkach rynkowych zarówno wynajmujący jak i najemca (konsument) działają w celu maksymalizacji swoich korzyści. Inaczej mówiąc, dążą oni do osiągnięcia możliwie wysokiej użyteczności przy równoczesnej minimalizacji swoich kosztów. Sytuację rynku najmu mieszkań w takim przypadku przedstawiono na schemacie 1.

Schemat 1

Czynsz najmu przy wynajmie na cele mieszkaniowe w długim terminie bez ograniczeń prawnych



² Nieelastyczność rynku oznacza w tym przypadku, m.in. że wynajmujący nie mogą w odpowiedzi na zmianę warunków rynkowych natychmiast zwiększyć ilości mieszkań na wynajem. Powyższe wynika z faktu, iż na rynku znajduje się ograniczona ilość mieszkań, a więc w krótkim okresie zwiększenie podaży ilości mieszkań na rynku jest niemożliwe (by zwiększyć podaż należałoby bowiem przykładowo wybudować nowe lokale co jest procesem czasochłonnym).

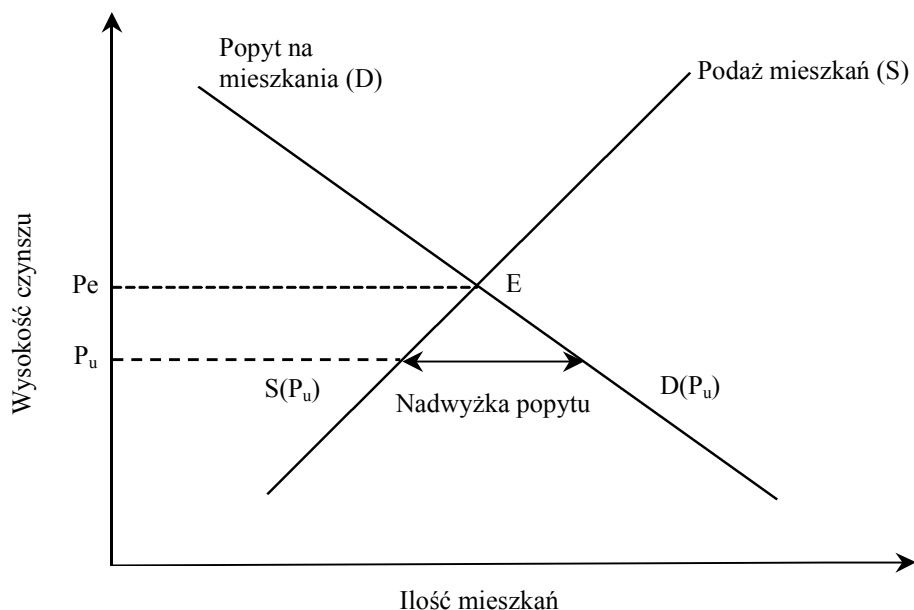
Schemat przedstawia kształtowanie się popytu i podaży mieszkań przy określonej wysokości czynszu. Krzywa popytu (D) obrazuje skłonność najemców do wynajmu mieszkań. Czym wyższe rynkowe stawki czynszu, tym najemcy są mniej skłonni najmować mieszkania. W rzeczywistości wzrost czynszu najmu może przykładowo skłonić najemców do zamieszkiwania wraz z rodziną, a nie najmowania własnego lokalu. Krzywa podaży mieszkań (S) obrazuje tymczasem działania racjonalnych wynajmujących. W długim terminie wzrost stawek najmu skłoni ich do zwiększania podaży (przykładowo poprzez zakup lub budowę nowych mieszkań na wynajem). Ewentualny spadek czynszów najmu będzie zaś prowadził do zmniejszenia podaży (przykładowo sprzedaży mieszkań lub wynajęcia ich na cele komercyjne). Na schemacie 1 równowaga rynkowa jest osiągnięta w punkcie przecięcia krzywej popytu i krzywej podaży, tj. punkcie E . Rynek znajduje zatem w równowadze, gdy cena najmu zostanie ustalona na poziomie P_e . W takim przypadku ilość mieszkań na wynajem będzie wynosiła Q_e .

Wprowadzenie ograniczenia maksymalnej stawki najmu

W celu ukazania w prosty sposób jak powyższe konstatacje mogą pomóc przy analizie wpływu regulacji prawnych na rynek najmu mieszkań, przedstawmy na początek prosty przykład, niepowiązany jeszcze bezpośrednio z ochroną praw lokatorów, ale mający istotne znaczenie dla wniosków płynących z późniejszej analizy. Zastanówmy się mianowicie, co by się stało, gdyby ustawodawca zdecydował się wprowadzić ograniczenie stawek czynszu najmu na poziomie P_u niższym od P_e . Sytuację tę przedstawia schemat 2.

Schemat 2

Czynsz najmu przy wynajmie na cele mieszkaniowe w długim terminie przy ograniczonej maksymalnej stawce czynszu najmu do poziomu P_u



W sytuacji przedstawionej na schemacie 2 ze względu na wprowadzenie przez ustawodawcę maksymalnego poziomu czynszu najmu popyt na lokale będzie kształtował się na poziomie wyższym od efektywnego (E), tj. na poziomie D(P_u). Wynika to z faktu, iż dzięki spadkowi ceny więcej osób zdecyduje się na najem własnego mieszkania. Zauważmy jednak, że równocześnie spadkowi ulegnie podaż mieszkań, która ukształtuje się na poziomie S(P_u). W praktyce oznacza to po prostu, że część wynajmujących przeznaczy swoje lokale na inne cele przykładowo zamieszka w nich lub wynajmie je na cele komercyjne. W efekcie na rynku popyt na najem mieszkań będzie przewyższał podaż. W konsekwencji w gospodarce pojawi się niedobór mieszkań na wynajem.

Ścisłe egzekwowanie maksymalnych stawek czynszu będzie zasadniczo prowadziło do utrzymania niedoboru mieszkań na rynku³. Jego likwidacja nastąpi wyłącznie, jeżeli nastąpi przesunięcie krzywej popytu lub podaży. Zmiana poziomu krzywej podaży może nastąpić przykładowo, jeżeli właściciele nie będą mieli alternatywnych wobec najmu na cele mieszkaniowe możliwości wykorzystywania lokali (przykładowo nie będą zainteresowani zamieszkaniami w nich, sprzedaż mieszkania będzie nieatrakcyjna z powodu poziomu cen na rynku, a równocześnie najem na cele komercyjne będzie nieopłacalny). Z drugiej strony niewykluczone, że wynajmujący odpowiedzą na ustanowienie czynszu maksymalnego zaprzestaniem modernizacji i remontów lokali. W długim terminie może to doprowadzić do sytuacji, w której atrakcyjną dla wynajmujących będzie cena P_u (krzywa podaży przesunie się w prawo). Zwróćmy jednak uwagę, że w takiej sytuacji oferowane mieszkania będą gorszej jakości.

Ekonomiczna analiza skutków wprowadzenia przepisów o ochronie praw lokatorów

Powyższy przykład miał na celu pokazanie jak za pomocą ekonomicznej analizy prawa możemy badać wpływ zmian w prawie na działania wynajmujących i najemców. Teraz zastanówmy się nad konsekwencjami wprowadzenia przepisów dotyczących ochrony praw lokatorów. Załóżmy, że ustawodawca wprowadza przepisy, które ograniczają prawa wynajmującego do rozwiązania umowy najmu z najemcą nawet, jeżeli najemca nie płaci czynszu⁴. Przyjmijmy przy tym, że pewna grupa najemców (zwykli najemcy) płacą zawsze czynsz najmu⁵, zaś przy innych istnieje określone prawdopodobieństwo (R%) zaprzestania wpłat. Jak w analizowanej sytuacji zachowa się

³ Jeżeli przepisy o cenach maksymalnych nie będą ściśle kontrolowane to pozostaje prawdopodobne, iż wynajmujący wprowadzą różnego rodzaju opłaty dodatkowe, których wysokość wyniesie $D(P_u) - S(P_u)$. W praktyce sytuację taką można było zaobserwować, m.in. na rynku sprzedaży mieszkań z kredytem Rodzina na swoim, gdzie również ustalono „urzędowe” ceny lokali. W tym przypadku częstą praktyką była sprzedaż bardzo drogiego garażu obok mieszkania. W przypadku najmu mieszkań przykładową opłatą, która mogłaby niwelować skutki działania ustawodawcy mogłby być przykładowo wysoki czynsz najmu miejsca parkingowego.

⁴ Dalej regulację tą będziemy nazywać „przepisami o ochronie praw lokatorów”.

⁵ W praktyce zawsze będzie istniało ryzyko, że najemca zaprzestanie wpłat czynszu najmu. Niemniej uwzględnienie w analizie osób, których nie dotyczy ryzyko zaprzestania płacenia czynszu najmu dobrze oddaje sytuację tych osób, które nie są objęte zakresem regulacji dotyczących ochrony praw lokatorów.

wynajmujący? Niewątpliwie, z jednej strony będzie on dążył do znalezienia takiego najemcy, w przypadku którego ryzyko braku płatności czynszu będzie mniejsze. W efekcie dla pewnych grup społecznych, w przypadku których ryzyko zaległości czynszowych będzie uznawane za większe krzywa podaży mieszkań przesunie się w prawo (inaczej mówiąc, zmniejszy się podaż mieszkań dla osób w przypadku, których ryzyko zaległości czynszowych jest większe). Z drugiej strony dotychczasowa stawka najmu nie będzie już dłużej atrakcyjna dla wynajmującego. Zakładając, że wynajmuje on szereg lokali, będzie on zmuszony uwzględnić, że osiągnięcie zakładanego przez niego dotychczas poziomu czynszu najmu na poziomie P_e jest niepewne. W pewnym procencie przypadków ($R\%$) najemca nie będzie bowiem płacił czynszu, a wynajmujący nie będzie mógł rozwiązać umowy. W efekcie wynajmujący będzie dążył do ustanowienia stawki czynszu na poziomie uwzględniającym premię za ryzyko ($PR(R\%)$). W związku z tym, czynsz najmu w przypadku ustanowienia ochrony praw lokatorów wyniesie P_k i będzie mógł zostać ustalony w oparciu o poniższy wzór:

$$P_k = P_e + PR(R\%);$$

W takim przypadku premia za ryzyko ukształtuje się na takim poziomie, by wartość oczekiwana czynszu wynosiła $\sum P_e$. W celu pominięcia szerszej analizy zagadnień matematyczno-ekonomicznych, problem ten przedstawmy na przykładzie.

Przykład 1

Wynajmujący posiada trzy mieszkania. Przyjmijmy, że w przypadku braku przepisów o ochronie praw lokatorów⁶, rynkowy czynsz za te mieszkania (P_e) wynosiłby 30 od każdego mieszkania. W efekcie całkowity czynsz otrzymywany przez wynajmującego ($\sum P_e$) wynosiłby 90. Ustawodawca decyduje się jednak wprowadzić przepisy o ochronie praw lokatorów. W efekcie najemca ocenia poziom ryzyka utraty czynszu dla każdego najemcy na poziomie $R\%$ przedstawionym w tabeli poniżej.

Mieszkanie	Oczekiwany czynsz	$R\%$
Mieszkanie 1 z pewnym najemcą	30	0%
Mieszkanie 2 z niepewnym najemcą	30	25%
Mieszkanie 3 z ryzykownym najemcą	30	60%

W analizowanym przypadku wartość oczekiwana czynszu najmu otrzymanego przez wynajmującego będzie wynosiła:

$$\sum P_{exp} = 30 * (1-0\%) + 30 * (1-25\%) + 30 * (1-60\%)$$

$$\sum P_{exp} = 64,5$$

Ponieważ wartość oczekiwana czynszu najmu będzie mniejsza od tej, którą wynajmujący chce osiągnąć (tj. $\sum P_e$ czyli 90) będzie on musiał podwyższyć czynsz najmu swoich lokali. Wynajmujący ma różne możliwości jak to zrobić. Może on

⁶ Brak przepisów o ochronie praw lokatorów pozwala wynajmującemu natychmiast rozwiązać umowę najmu i podpisać ją z innym najemcą. Na rynku doskonałym znalezienie nowego najemcy w przypadku ustalenia przez wynajmującego czynszu na poziomie optymalnym (P_e) odbyłoby się natychmiast, a zmiana najemcy nie wiązałaby się z kosztami transakcyjnymi.

podwyższyć czynsz najmu tylko tym najemcą, którzy są ryzykowni bądź też rozłożyć podwyżkę równomiernie na wszystkich najemców⁷.

Przeanalizujmy najpierw sytuację, w której podwyżka dotyczy poszczególnych lokali. W takiej sytuacji czynsz za mieszkanie 1 nie ulegnie zmianie, bowiem w jego przypadku nie ma ryzyka zaprzestania płatności czynszu najmu. Najemca lokalu 2 będzie zmuszony płacić czynsz w wysokości: 40 zaś najemca lokalu 3: 75⁸. Widać wyraźnie, że w przypadku, jeżeli przepisy będą umożliwiały różnicowanie czynszu najmu dla poszczególnych najemców, to najemcy ryzykowni będą zmuszeni płacić czynsz znacznie większy niż pewni najemcy.

Rozpatrzmy teraz drugą możliwą sytuację, gdy podwyższenie stawek najmu dotknie wszystkich najemców. W takim przypadku czynsz najmu, którego zażąda wynajmujący (P_k) ustalimy rozwiązując następujące równanie matematyczne

$$\sum P_e = P_k * (1-R\%1) + P_k * (1-R\%2) + P_k * (1-R\%3)$$

$$90 = P_k * (1-0\%) + P_k * (1-25\%) + P_k * (1-60\%)$$

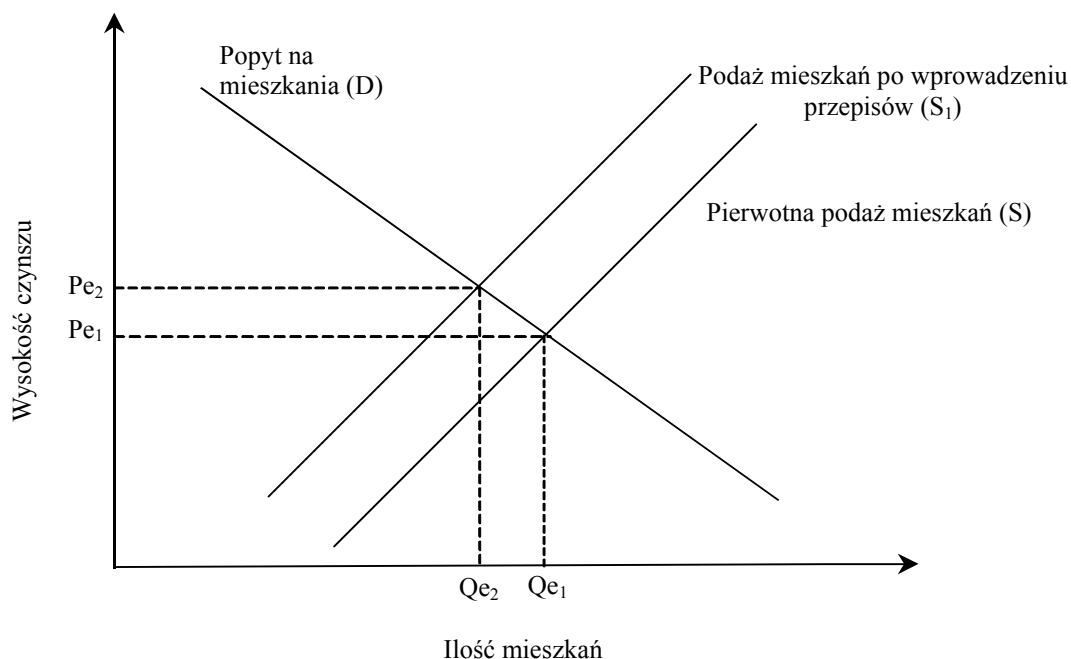
$$90 = 2,15 * P_k \mid P_k \approx 41,86$$

W przypadku wprowadzenia przepisów o ochronie praw lokatorów i konieczności rozłożenia podwyżki czynszu najmu na wszystkich najemców czynsz najmu wyniesie więc 41,86 i będzie jednakowy dla każdego najemcy.

Efektom wprowadzenia regulacji dotyczących ochrony praw lokatorów jest w długim terminie przesunięcie krzywej podaży w prawo. W zależności od warunków rynkowych i uregulowań prawnych przesunięcie to dotknie bądź wszystkich najemców bądź tylko tych, w przypadku których występuje ryzyko braku płatności czynszowych. Powyższe sytuacje obrazują odpowiednio schematy 3 i 4.

Schemat 3

Przesunięcie krzywej podaży po wprowadzeniu przepisów o ochronie praw lokatorów przy założeniu podwyżki czynszu dla wszystkich lokatorów

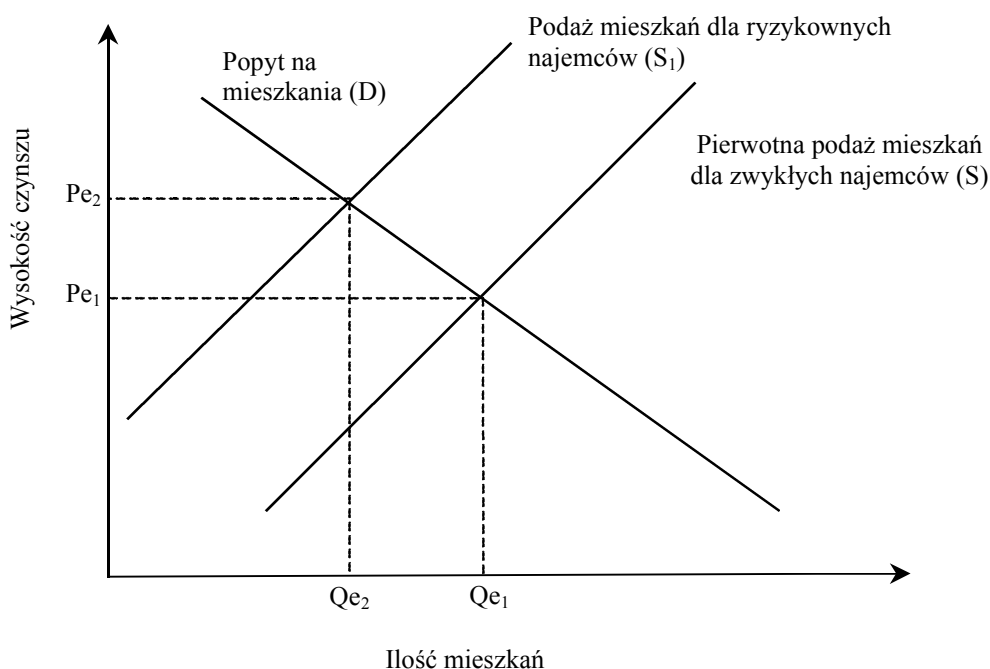


⁷ Zwróćmy uwagę, że w tym przypadku istotną rolę mogą grać przepisy o konkurencji i cenach. Jeżeli przepisy te nie będą pozwalały wynajmującemu zróżnicować cen lokali w oparciu o kryterium ryzyka związanego z konkretnym najemcą, będzie on zmuszony podwyższyć czynsz najmu wszystkim najemcą.

⁸ Przy podanych stawkach oczekiwany czynszu najmu (P_{exp}) będzie wynosił 30.

Schemat 4

Przesunięcie krzywej podaży po wprowadzeniu przepisów o ochronie praw lokatorów przy założeniu podwyżki czynszu wyłącznie dla ryzykownych najemców



Zauważmy, że w analizowanym przypadku wprowadzenie przepisów o ochronie praw lokatorów przy braku zmian po stronie kupujących doprowadzi z jednej strony do wzrostu cen (co obrazuje przytoczony powyżej przykład), z drugiej zaś obniży się ilość wynajmowanych mieszkań. Części z dotychczasowych najemców nie będzie stać już na wynajem i będą oni musieli zdecydować się na alternatywne rozwiązania, takie jak np. zamieszkanie z rodziną. Efekt ten zostanie dodatkowo pogłębiony, jeżeli podwyżka czynszu najmu obejmie wyłącznie osoby zaliczane do grupy ryzykownych najemców (zob. schemat 4).

W analizowanym przypadku równowaga rynkowa dla zwykłych najemców, w przypadku których nie występuje ryzyko zaprzestania płacenia czynszu najmu (a także tych których nie obejmuje ochrona praw lokatorów) pozostaje na niezmienionym poziomie. Równocześnie następuje gwałtowny wzrost cen najmu dla najemców ryzykownych połączony, *ceteris paribus*, z obniżeniem ilości wynajmowanych mieszkań. W efekcie wprowadzonych regulacji duża część najemców, których cechuje duże ryzyko zaprzestania płacenia czynszu jest zmuszona szukać alternatywnych możliwości zamieszkania, bowiem czynsz najmu na poziomie Pe_2 jest dla nich za wysoki.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wskazuje, że wprowadzenie ochrony praw lokatorów w kształcie pozwalającym części lokatorów w pewnych sytuacjach nie płacić czynszu najmu i dalej zamieszkiwać najmowane lokale prowadzi do wzrostu ogólnego poziomu stawek czynszu najmu. W konsekwencji osoby o najslabszej sytuacji finansowej zostają wykluczone z rynku, ponieważ nie stać ich na uiszczenie ustalonych na nim stawek. Dodatkowo wzrost stawek czynszu prowadzi do wzrostu ryzyka niepłacenia czynszów, co prowadzi do powstania sprzężenia zwrotnego i dalszego wzrostu cen. Jak wykazano w pierwszej części artykułu, rozwiązaniem tego problemu nie może być próba urzędowego ustalenia maksymalnych cen najmu. Prowadzi ona, bowiem do nadwyżki popytu nad podażą, a w efekcie skutkuje niedoborem mieszkań na wynajem.

W efekcie wprowadzenie ochrony praw lokatorów polegającej na ochronie stosunku najmu nawet w przypadku zaległości czynszowych należałoby w mojej ocenie uznać za nieefektywne. Jeżeli z powodów społecznych konieczne było gwarantowanie pewnej grupie osób (np. matkom z małym dziećmi) miejsca zamieszkania celowym wydaje się poszukiwanie innego sposobu uregulowania tej kwestii, który bardziej odpowiadałaby wymogom efektywności. Problem ten pozostaje otwarty do dalszych badań, przy czym istotnych wskazówek co do kierunku, w którym powinien zmierzać ustawodawca może dostarczyć m.in. ekonomiczna teoria kontraktu. Kwestie te wykraczają jednak poza zakres niniejszego opracowania.

Streszczenie

Artykuł stanowi próbę wykorzystania dorobku ekonomicznej analizy prawa do zbadania wpływu wprowadzenia regulacji mających na celu ochronę praw lokatorów na poziom rynkowych stawek najmu. W opracowaniu przedstawiono konsekwencje wprowadzenia dwóch rodzajów regulacji rynku najmu: maksymalnych stawek czynszu najmu oraz przepisów ograniczających możliwość wypowiedzenia najmu przez wynajmującego w przypadku jeżeli najemca pozostaje w zwłoce z płatnościami. Bazując na przeprowadzonej analizie autor dochodzi do wniosku, że wprowadzenie powyższych regulacji jest nieefektywne z ekonomicznego punktu widzenia ponieważ prowadzi do wzrostu rynkowego poziomu stawek czynszu najmu oraz ograniczenia dostępu do rynku mieszkaniowego dla osób, których sytuacja ekonomiczna jest najtrudniejsza.

Summary

Article concerns consequences of introducing tenant protection on level of rental fees. Author analyses how introducing maximum rental fees and denying tenant from dissolving rental contract, in case lessor delays in payments, impacts on rental market. Based on his research author comes to conclusion that introducing such regulations is unreflective from economical point of view as it leads to increase in market prices and making situation of poor people even harder.