



**MINISTER
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA**

Warszawa, dnia 08 listopada 2016 r.

DM.III.0210.2.2016.EŁ.4

NK: 167651116

Według rozdzielnika

Stosownie do przepisów ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1881) oraz ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2015 r. poz. 2029), w załączeniu przekazuję projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji, z prośbą o przedstawienie opinii do projektu w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego pisma, również w edytowalnej wersji elektronicznej na adres: edyta.luczynska@mib.gov.pl. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie zostanie uznane za rezygnację z prawa jej wyrażenia.

Zgodnie z postanowieniami uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. poz. 979) projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Ministra Infrastruktury i Budownictwa.

Z upoważnienia
MINISTRA
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA
Kazimierz Smoliński
Sekretarz Stanu

Otrzymują:

1. Forum Związków Zawodowych
2. Komisja Krajowej NSZZ „Solidarność”
3. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych
4. Konfederacja Lewiatan
5. Polski Związek Pracodawców Budownictwa
6. Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej
7. Związek Pracodawców „Business Centre Club”

USTAWA

z dnia 2016 r.

o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych

Art. 1. W ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1610) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2 w ust. 1:

a) po pkt 5a dodaje się pkt 5b w brzmieniu:

„5b) miejscowości pobliskiej – należy przez to rozumieć miejscowość położoną w powiecie, w którym znajduje się lokal lub w powiecie graniczącym z tym powiatem – chyba, że rada gminy określi maksymalną odległość liczoną w linii prostej pomiędzy granicami administracyjnymi miejscowości, które uznaje za pobliskie;”

b) pkt 8a otrzymuje brzmienie:

„8a) kosztach utrzymania lokalu - należy przez to rozumieć koszty, ustalone proporcjonalnie do powierzchni użytkowej lokalu w stosunku do powierzchni użytkowej wszystkich lokali w danym budynku, obciążające właściciela, obejmujące: opłatę za użytkowanie wieczyste gruntu, podatek od nieruchomości oraz koszty:

a) konserwacji, utrzymania należytego stanu technicznego nieruchomości oraz przeprowadzonych remontów,

b) zarządzania nieruchomością,

c) utrzymania pomieszczeń wspólnego użytkowania, windy, anteny zbiorczej, domofonu oraz zieleni,

d) ubezpieczenia nieruchomości,

e) inne, o ile wynikają z umowy.”

c) pkt 10 i 11 otrzymują brzmienie:

„10) mieszkaniowym zasobie gminy - należy przez to rozumieć lokale służące do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, stanowiące własność gminy, a także lokale pozostające w jej posiadaniu samoistnym;

11) publicznym zasobie mieszkaniowym - należy przez to rozumieć lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy, lokale stanowiące własność innych jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa;”

2) w art. 3:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Do lokali będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, do lokali będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej oraz do lokali pozostających i przekazanych do dyspozycji Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub Szefa Służby Wywiadu Wojskowego, przepisy ustawy stosuje się, jeżeli przepisy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej.”

b) po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. W przypadku lokali, o których mowa w ust. 2, podstawą nawiązania stosunku prawnego najmu jest decyzja administracyjna o przydziale lokalu wydana na mocy odrębnych przepisów.”;

3) w art. 5 ust. 2 i 3 otrzymują brzmienie:

„2. Umowa o odpłatne używanie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem lokalu socjalnego lub lokalu związanego ze stosunkiem pracy, może być zawarta wyłącznie na czas oznaczony, nie krótszy niż rok i nie dłuższy niż 5 lat.

3. Umowę najmu lokalu, o którym mowa w ust. 2, po upływie oznaczonego w niej czasu można zawrzeć na następny okres, jeżeli najemca spełnia kryteria zawarte w uchwale rady gminy, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 2, dotyczące wysokości dochodu gospodarstwa domowego z uwzględnieniem dopuszczalnego przekroczenia wysokości tego dochodu, uzasadniającej zawarcie na następny okres umowy najmu lokalu, z zastrzeżeniem art. 21a.”;

4) w art. 7 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Właściciele, o których mowa w ust. 1, z zastrzeżeniem art. 23 ust. 4, mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia odpowiednio uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzenia wojewody, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. Obniżki takie mogą być udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub w zarządzeniu wojewody. Kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy.”;

5) w art. 8 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) w przypadku pozostałych jednostek samorządu terytorialnego - zgodnie z uchwałą odpowiednio rady powiatu lub sejmiku województwa w sprawie zasad wynajmu lokali mieszkalnych stanowiących własność tych jednostek.”;

6) w art. 8a ust. 4a otrzymuje brzmienie:

„4a. Jeżeli właściciel nie uzyskuje przychodów z czynszu albo innych opłat za używanie lokalu na poziomie zapewniającym pokrycie kosztów utrzymania lokalu, jak również zapewniającym zwrot kapitału i zysk, z zastrzeżeniem ust. 4c i 4d, wówczas podwyżkę pozwalającą na osiągnięcie tego poziomu uważa się za uzasadnioną, o ile mieści się w granicach określonych w ust. 4b.”;

7) w art. 11:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Jeżeli lokator jest uprawniony do odpłatnego używania lokalu, wypowiedzenie przez właściciela stosunku prawnego może nastąpić tylko z przyczyn określonych w ust. 2-5 oraz w art. 21 ust. 4-5 niniejszej ustawy. Wypowiedzenie powinno być pod rygorem nieważności dokonane na piśmie oraz określać przyczynę wypowiedzenia.”;

b) ust. 2 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) jest w zwłocie z zapłatą czynszu, innych opłat za używanie lokalu lub opłat niezależnych od właściciela pobieranych przez właściciela tylko w wypadkach, gdy korzystający z lokalu nie ma zawartej umowy bezpośrednio z dostawcą mediów lub dostawcą usług, co najmniej za trzy pełne okresy płatności pomimo uprzedzenia go na piśmie o zamiarze wypowiedzenia stosunku prawnego i wyznaczenia dodatkowego, miesięcznego terminu do zapłaty zaległych i bieżących należności, lub”;

c) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Właściciel lokalu może wypowiedzieć stosunek najmu:

1) z zachowaniem sześciomiesięcznego terminu wypowiedzenia, z powodu niezamieszkiwania najemcy przez okres dłuższy niż 12 miesięcy;

2) z zachowaniem miesięcznego terminu wypowiedzenia, na koniec miesiąca kalendarzowego, osobie, której przysługuje tytuł prawny do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej

miejsowości, a lokator może używać tego lokalu, jeżeli lokal ten spełnia warunki przewidziane dla lokalu zamiennego.”;

8) w art. 14 uchyla się ust. 4 i 7;

9) art. 16 otrzymuje brzmienie:

„Art. 16. Wyroków sądowych nakazujących opróżnienie lokalu nie wykonuje się w okresie od 1 listopada do 31 marca roku następnego włącznie, jeżeli osobie eksmitowanej nie wskazano lokalu lub tymczasowego pomieszczenia, do którego ma nastąpić przekwaterowanie.”;

10) w art. 17:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Przepisów art. 14 i 16 nie stosuje się, gdy powodem opróżnienia lokalu jest stosowanie przemocy w rodzinie lub wykraczanie w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, albo niewłaściwe zachowanie czyniące uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku albo gdy zajęcie lokalu nastąpiło bez tytułu prawnego, z zastrzeżeniem ust. 1a”;

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Sąd może orzec o uprawnieniu do lokalu socjalnego wobec osoby, która samowolnie zajmuje lokal, jeżeli przyznanie lokalu socjalnego byłoby w świetle zasad współżycia społecznego szczególnie usprawiedliwione.”;

11) w art. 18 ust. 2 - 4 otrzymują brzmienie:

„2. Z zastrzeżeniem ust. 3 i 4, odszkodowanie, o którym mowa w ust. 1, odpowiada wysokości czynszu, jaki właściciel mógłby otrzymać z tytułu najmu lokalu. Jeżeli odszkodowanie nie pokrywa poniesionych strat, właściciel może żądać od osoby, o której mowa w ust. 1, odszkodowania uzupełniającego.

3. Osoby uprawnione do lokalu zamiennego, jeżeli sąd orzekł o wstrzymaniu wykonania opróżnienia lokalu do czasu dostarczenia im takiego lokalu, opłacają odszkodowanie w wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, jakie byłyby obowiązane opłacać, gdyby stosunek prawny nie wygasł.

4. Osoby uprawnione do lokalu socjalnego, do czasu dostarczenia im takiego lokalu, opłacają odszkodowanie w wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, jakie byłyby obowiązane opłacać za zajmowany lokal, gdyby lokal ten wchodził w skład mieszkaniowego zasobu gminy, z przeznaczeniem jako lokal socjalny. Obowiązek pokrycia właścicielowi różnicy między wysokością odszkodowania, o której mowa w ust. 3, a odszkodowaniem płaconym przez byłego lokatora ciąży na gminie.”;

12) po art. 18 dodaje się art. 18a i 18b w brzmieniu:

„Art. 18a. 1. W przypadku śmierci najemcy lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego stosunek najmu wygasa. Osoby zamieszkujące lokal, a nie będące jego współnajemcami, mają obowiązek jego opuszczenia w terminie 6 miesięcy od dnia śmierci najemcy, z zastrzeżeniem art. 18b.

2. Przepisu art. 691 Kodeksu cywilnego nie stosuje się, z zastrzeżeniem art. 31.

Art. 18b. 1. Osobom nie będącym współnajemcami lokalu, o którym mowa w art. 18a ust. 1, które stale zamieszkiwały z najemcą w tym lokalu do chwili jego śmierci: małżonkowi, dzieciom najemcy, dzieciom jego współmałżonka, innym osobom, wobec których najemca był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych, oraz osobie, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą, przysługuje roszczenie o zawarcie umowy najmu jednego lokalu wskazanego przez wynajmującego, jeżeli spełniają kryteria zawarte w uchwale rady gminy, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 2 dotyczące wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniające oddanie w najem lokalu na czas oznaczony, z zastrzeżeniem art. 21a.

2. Oświadczenie woli zawarcia umowy najmu lokalu składa się wynajmującemu w terminie 3 miesięcy od dnia śmierci najemcy, pod rygorem wygaśnięcia roszczenia.
3. Wynajmujący składa pisemną ofertę zawarcia umowy najmu lokalu w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania oświadczenia woli zawarcia umowy najmu lokalu.
4. Wynajmujący może przedstawić w ofercie zawarcia umowy najmu inny lokal niż dotychczas zajmowany. Lokal ten musi spełniać wymogi określone dla lokalu zamiennego.
5. W przypadku odmowy zawarcia zaoferowanej przez wynajmującego umowy przez wszystkich uprawnionych lub w przypadku braku odpowiedzi na ofertę w terminie wskazanym przez wynajmującego, osoby zamieszkujące lokal obowiązane są go opróżnić w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania pisemnej oferty.
6. Do dnia wygaśnięcia prawa do przebywania w lokalu lub do dnia zawarcia nowej umowy najmu lokalu, osoby w nim zamieszkujące wnoszą opłaty za lokal w wysokości ustalonej zgodnie z art. 18 ust. 3.”;

13) w art. 20:

a) uchyla się ust. 2,

b) po ust. 2b dodaje się ust. 2c w brzmieniu:

„2c. Do lokali, o których mowa w ust. 2a, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.”,

c) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Przepisy ust. 3, art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 oraz art. 21a dotyczące mieszkaniowego zasobu gminy oraz praw i obowiązków organów gminy stosuje się odpowiednio do mieszkaniowego zasobu innych jednostek samorządu terytorialnego oraz praw i obowiązków organów takich jednostek.”;

14) w art. 21:

a) w ust. 2 w pkt 8 po lit. b dodaje się lit. c w brzmieniu:

„c) określenie normy powierzchni użytkowej lokalu w przeliczeniu na liczbę członków gospodarstwa domowego, przy czym norma nie może przekraczać:

- 50 m² - dla jednej osoby,

- 25 m² - dla każdej kolejnej osoby.”,

b) w ust. 3:

- pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas oznaczony i lokalu socjalnego, oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca stosowanie obniżek czynszu;”,

- po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:

„1a) wysokość dochodu gospodarstwa domowego, przy uwzględnieniu dopuszczalnego przekroczenia wysokości tego dochodu uzasadniająca zawarcie na następny okres umowy najmu lub podnajmu lokalu na czas oznaczony;”,

- pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas oznaczony i lokalu socjalnego;”,

- pkt 5 i 6 otrzymują brzmienie:

„5) tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas oznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej;

6) zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub którym lokal nie został wynajęty w trybie art. 18b po śmierci najemcy;”,

- dodaje się pkt 6a w brzmieniu:

„6a) warunki jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem potrzeb tych osób;”,

- uchyla się pkt 7,

c) po ust. 4 dodaje się ust. 4a i 4b w brzmieniu:

„4a. W przypadku gdy powierzchnia użytkowa lokalu przekracza ustalenia zawarte w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, o których mowa w ust. 2 pkt 8 lit. c, gmina może wypowiedzieć umowę najmu z zachowaniem dwunastomiesięcznego terminu wypowiedzenia, na koniec miesiąca kalendarzowego, pod warunkiem jednoczesnego przedstawienia pisemnej oferty zawarcia umowy najmu innego lokalu, spełniającego wymagania co najmniej takie same, jakie powinien spełniać lokal zamienny. Gmina może określić w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy termin wypowiedzenia dłuższy niż 12 miesięcy.

4b. W przypadku przekroczenia normy powierzchni użytkowej lokalu, o której mowa w ust. 2 pkt 8 lit. c, inne jednostki samorządu terytorialnego mogą wypowiedzieć umowę najmu z zachowaniem dwunastomiesięcznego terminu wypowiedzenia, na koniec miesiąca kalendarzowego, pod warunkiem jednoczesnego przedstawienia pisemnej oferty zawarcia umowy najmu innego lokalu, spełniającego wymagania co najmniej takie same, jakie powinien spełniać lokal zamienny.”;

15) po art. 21 dodaje się art. 21a w brzmieniu:

„Art. 21a. 1. Osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu na czas oznaczony i lokalu socjalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz o zawarcie na następny okres tych umów jest obowiązana do złożenia deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego oraz oświadczenia o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego. W sprawie wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego, oświadczenia majątkowego wnioskodawcy oraz odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań w tym zakresie; stosuje się odpowiednio przepisy o dodatkach mieszkaniowych.

2. Na żądanie gminy najemca jest obowiązany do złożenia oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości.

3. Oświadczenie, o którym mowa w ust. 2, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: *„Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia z art. 233 § 6 w zw. z art. 233 § 1 Kodeksu karnego za złożenie fałszywego oświadczenia”*. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

4. Gmina może odmówić zawarcia umowy najmu lub podnajmu lokalu na czas oznaczony i lokalu socjalnego oraz zawarcia na następny okres tych umów, jeżeli występuje rażąca dysproporcja między niskimi dochodami wskazanymi w złożonej deklaracji a wykazanym w oświadczeniu majątkowym stanem majątkowym osoby ubiegającej się o najem.”;

16) w art. 23 ust. 2 i 3 otrzymują brzmienie:

„2. Umowa najmu lokalu socjalnego, z zastrzeżeniem art. 14 ust. 1, może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2, z zastrzeżeniem art. 21a.

3. Umowę najmu lokalu socjalnego można po upływie oznaczonego w niej czasu zawrzeć na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. W razie wzrostu dochodów gospodarstwa domowego najemcy ponad wysokość określoną w uchwale rady gminy uzasadniającej oddanie w najem lokalu socjalnego od dnia ustania najmu do czasu opróżnienia takiego lokalu stosuje się przepisy art. 18 ust. 1 i 2.”;

17) uchyla się art. 24;

18) w art. 35:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Uprawnienie do lokalu socjalnego przysługuje:

1) kobiecie w ciąży,

2) małoletniemu, niepełnosprawnemu w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, z późn. zm.¹⁾) lub ubezwłasnowolnionemu oraz sprawującemu nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkałą,

3) obłożnie choremu,

4) emerytowi i renciście spełniającym kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej,

5) osobie posiadającej status bezrobotnego,

6) osobie spełniającej przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały

- jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy osoby te zostały objęte orzeczeniem sądowym, chociażby nieprawomocnym, nakazującym opróżnienie lokalu, lub ostateczną decyzją administracyjną, o której mowa w art. 34, a orzeczenie to lub decyzja nie zostały wykonane przed dniem wejścia w życie ustawy, chyba że mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany.”

b) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Jeżeli w toku postępowania egzekucyjnego okaże się, że obowiązkiem opróżnienia lokalu objęta jest osoba, o której mowa ust. 1, komornik albo organ, o którym mowa w art. 34:

1) zawiadamia tę osobę, że może wystąpić z powództwem o ustalenie uprawnienia do lokalu socjalnego w terminie, o którym mowa w ust. 2;

2) zawiesza postępowanie egzekucyjne;

3) o zawieszeniu postępowania egzekucyjnego zawiadamia prokuratora.”

Art. 2. W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.²⁾) w art. 1046 § 4 otrzymuje brzmienie:

„§ 4. Wykonując obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego, komornik usunie dłużnika do innego lokalu lub pomieszczenia, do którego dłużnikowi przysługuje tytuł prawny i w którym może zamieszkać. Jeżeli dłużnikowi nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia, w którym może zamieszkać, komornik wstrzyma się z dokonaniem czynności do czasu, gdy gmina właściwa ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu, na wniosek komornika, wskaże dłużnikowi tymczasowe pomieszczenie.”

Art. 3. W ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 833, z późn. zm.³⁾) wprowadza się następujące zmiany:

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2011 r. Nr 171, poz. 1016, Nr 209, poz. 1243 i 1244, Nr 291, poz. 1707, z 2012 r. poz. 986, poz. 1456, z 2013 r. poz. 73, poz. 675, poz. 791, poz. 1446, poz. 1645, z 2014 r. poz. 598, poz. 877, poz. 1457, poz. 1873, z 2015 r. poz. 493, poz. 1240, poz. 1273, poz. 1359.

²⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2014 r. poz. 293, poz. 379, poz. 435, poz. 567, poz. 616, poz. 945, poz. 1091, poz. 1161, poz. 1296, poz. 1585, poz. 1626, poz. 1741, poz. 1924, z 2015 r. poz. 2, poz. 4, poz. 218, poz. 539, poz. 978, poz. 1062, poz. 1137, poz. 1199, poz. 1311, poz. 1418, poz. 1419, poz. 1505, poz. 1567, poz. 1587, poz. 1595, poz. 1635, poz. 1854.

³⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2015 r. poz. 443, poz. 1815.

1) w art. 2:

a) pkt 5 otrzymuje brzmienie:

"5) inwestorze - należy przez to rozumieć gminę, związek międzygminny, powiat lub organizację pożytku publicznego, uprawnioną do uzyskania finansowego wsparcia na zasadach określonych w ustawie;"

b) uchyla się pkt 7a;

2) w art. 3 w ust. 1:

a) wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

"Finansowego wsparcia udziela się gminie na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na:"

b) pkt 1-3 otrzymują brzmienie:

"1) budowie, w tym rozbudowie lub nadbudowie, budynku na nieruchomości stanowiącej własność lub będącej w użytkowaniu wieczystym gminy,

2) remoncie lub przebudowie budynku będącego własnością gminy przeznaczonego na pobyt ludzi albo części takiego budynku,

3) zmianie sposobu użytkowania budynku będącego własnością gminy albo części takiego budynku, wymagającej dokonania remontu lub przebudowy;"

3) w art. 6a ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Finansowego wsparcia, o którym mowa w art. 3 ust. 1, udziela się również gminie na tworzenie lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych."

Art. 4. W przypadku zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, najemcy posiadającemu umowę najmu na czas nieoznaczony przysługuje prawo do zawarcia umowy na zamieniony lokal również na czas nieoznaczony.

Art. 5. Uchwały, o których mowa w art. 21 ustawy, o której mowa w art. 1, podjęte przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, zachowują ważność, jednakże nie dłużej niż przez 24 miesiące od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 6. Przepis art. 14 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się do umów o używanie lokali mieszkalnych zawartych po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 7. Do umów o odpłatne używanie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego zawartych przed wejściem w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy art. 2 ust. 1 pkt 10 i 11, art. 7 ust. 2 i art. 8 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym.

Art. 8. Ustawa wchodzi w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 11, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia drugiego roku następującego po roku ogłoszenia ustawy.

Za zgodność pod względem prawnym,
faktycznym i redakcyjnym

ZASTĘPCA DYREKTORA
Departamentu Prawnego

Tomasz Behrendt

Uzasadnienie

I. Cel projektowanej ustawy

Podstawowym celem projektowanej ustawy jest próba rozwiązania poważnego problemu społecznego, jakim jest niski stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób realnie najuboższych wynikający z małej elastyczności w gospodarowaniu publicznym zasobem mieszkaniowym, deficytu lokali w zasobie oraz ograniczonych możliwości adekwatnego do potrzeb zaadresowania wsparcia jakim jest uzyskanie lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy.

Poprawa istniejącego stanu rzeczy wymaga ograniczenia istniejących barier i stworzenia elastyczniejszych instrumentów regulacyjnych, które umożliwiłyby gminom racjonalne gospodarowanie posiadanym zasobem mieszkaniowym, efektywniejsze zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób najbardziej potrzebujących, większą rotację lokatorów i urealnienie kolejek osób oczekujących na przydział mieszkania.

Na konieczność dokonania zmian w ustawie w tym kierunku wskazują wnioski sformułowane przez Najwyższą Izbę Kontroli zawarte w *Informacji o wynikach kontroli gospodarowania lokalami komunalnymi w budynkach mieszkalnych (znak P/12/069)* oraz *Informacji o wynikach kontroli wykonywania przez wybrane gminy obowiązku zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych (znak P/14/104)*. Potrzebę zreformowania obowiązujących rozwiązań regulujących system najmu lokali w publicznym zasobie mieszkaniowym wskazał także Rzecznik Praw Obywatelskich.

II. Zakres i istota projektowanych w ustawie zmian

Projektowane w ustawie zmiany dotyczą przede wszystkim publicznego zasobu mieszkaniowego. Wyjątkiem są zmiany polegające na:

- wprowadzeniu definicji kosztów utrzymania lokalu, w miejsce definicji wydatków związanych z utrzymaniem lokalu (pkt 3),
- jednoznacznym określeniu rodzaju opłat, z tytułu których zaległości mogą być podstawą wypowiedzenia stosunku prawnego (pkt 6),
- oddaniu do wyłącznej właściwości sądu orzekania o uprawnieniu do lokalu socjalnego (pkt 8),
- zmianie art. 16 ustawy (pkt 9),
- zmianie umiejscowienia regulacji zawartej w art. 24 ustawy (pkt 10),
- zmianie wysokości obowiązku odszkodowawczego osoby uprawnionej w wyroku eksmisyjnym do otrzymania lokalu socjalnego, związanego z zamieszkiwaniem w miejscu dotychczasowym bez tytułu prawnego do czasu wskazania lokalu socjalnego przez gminę (pkt 11),
- zmianie art. 1046 § 4 ustawy - Kodeks postępowania cywilnego (pkt 17),

które będą miały zastosowanie także do zasobu prywatnego.

W projekcie ustawy przewiduje się:

1. **zmiانę definicji mieszkaniowego zasobu gminy (i publicznego zasobu mieszkaniowego)**, polegającą na ograniczeniu zakresu definicji tych zasobów wyłącznie do lokali stanowiących własność:
 - gminy oraz pozostających w jej posiadaniu samoistnym - w przypadku zasobu mieszkaniowego gminy,
 - innych jednostek samorządu terytorialnego oraz Skarbu Państwa - w przypadku zasobu publicznego;
2. **wprowadzenie definicji „miejscowości pobliskiej”** - pojęcie to zostało użyte w ustawie lecz nie zostało zdefiniowane, co w istotny sposób utrudnia stosowanie przepisów odnoszących się do niego;
3. **wprowadzenie definicji kosztów utrzymania lokalu**, zamiast definicji wydatków związanych z utrzymaniem lokalu. Aktualnie ustawa definiuje wydatki związane z utrzymaniem lokalu jako obciążające właściciela należności do poniesienia. Należy mieć na uwadze, że określenie „wydatki” oznacza, iż nakłady finansowe zostały już poniesione, w przeciwieństwie do kosztów;

4. **wprowadzenie dla gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego obowiązku zawierania umów na czas oznaczony, nie krótszy niż rok i nie dłuższy niż 5 lat, umowy te będą mogły być zawierane na następny okres przy uwzględnieniu aktualnej sytuacji materialnej i rodzinnej;**
5. **Jednoznaczne określenie rodzaju opłat, z tytułu których zaległości mogą być podstawą wypowiedzenia stosunku prawnego, co powinno przyczynić się do bieżącego regulowania przez lokatorów należności za otrzymywane za pośrednictwem właściciela dostawy mediów do lokali;**
6. **umożliwienie rozwiązania umowy najmu w sytuacji, gdy najemca posiada tytuł prawny do innego lokalu nie tylko w tej samej miejscowości, ale również i w miejscowości pobliskiej, co powinno przyczynić się do wyeliminowania przypadków zajmowania mieszkań gminnych przez osoby, które równocześnie posiadają tytuł prawny do innego lokalu, niekiedy nawet do domu. Przyjęcie tej regulacji pozwoli gminom na odzyskanie dodatkowych lokali mieszkalnych i ich przeznaczenie dla najbardziej potrzebujących;**
7. **oddanie do wyłącznej właściwości sądu orzekania o uprawnieniu do lokalu socjalnego, co oznacza rezygnację z katalogu osób uprzywilejowanych, którym obecnie sąd ma obowiązek przyznać lokal bez względu na sytuację rodzinną i materialną;**
8. **zmianę art. 16 ustawy polegającą na dodaniu po słowie lokalu „lub tymczasowego pomieszczenia” co oznaczać będzie, że wyroki sądowe nakazujące opróżnienie lokalu nie będą wykonywane w okresie od 1 listopada do 31 marca roku następnego włącznie, jeżeli osobie eksmitowanej nie wskazano lokalu lub tymczasowego pomieszczenia, do którego ma nastąpić przekwaterowanie. Obecne brzmienie przepisu powoduje, że eksmisje do tymczasowych pomieszczeń nie są realizowane w okresie ochronnym, tj. od dnia od 1 listopada do 31 marca roku następnego;**
9. **zmianę umiejscowienia regulacji zawartej w art. 24 ustawy umożliwiającej przyznanie lokalu socjalnego osobie, która samowolnie zajęła lokal jeżeli byłoby to w świetle zasad współżycia społecznego szczególnie usprawiedliwione - w celu wyeliminowania wątpliwości co do przyznawania takim osobom lokali socjalnych występujących w praktyce;**
10. **zmianę wysokości obowiązku odszkodowawczego osoby uprawnionej w wyroku eksmisyjnym do otrzymania lokalu socjalnego, związanego z zamieszkiwaniem w miejscu dotychczasowym bez tytułu prawnego do czasu wskazania lokalu socjalnego przez gminę. Obecnie taka osoba do dnia opróżnienia zajmowanego bez tytułu prawnego mieszkania zobowiązana jest do zapłaty odszkodowania w wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu jakie opłacałaby, gdyby stosunek prawny nie wygasł. Po orzeczeniu przez sąd eksmisji z prawem do otrzymania lokalu socjalnego, termin opróżnienia lokalu jest uzależniony wyłącznie od wskazania przez gminę lokalu socjalnego. Przedłużający się okres zajmowania przez osoby eksmitowane dotychczasowego lokalu jest spowodowany przez gminę, zatem nie ma podstaw, aby obciążać te osoby opłatami wyższymi niż opłacałyby, gdyby gmina na bieżąco wykonywała swoje obowiązki.**
11. **wprowadzenie w odniesieniu do lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego rozwiązań szczególnych w stosunku do przepisów ustawy - Kodeks cywilny dotyczących wstąpienia w najem po śmierci najemcy, co oznacza przyznanie właścicielowi uprawnienia do badania sytuacji majątkowej osób, które pozostały w lokalu po śmierci dotychczasowego najemcy, a także możliwość zaproponowania osobie uprawnionej do zawarcia nowej umowy najmu lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, najmu innego mieszkania, spełniającego kryteria lokalu zamiennego;**
12. **wprowadzenie do ustawy przepisu obligującego gminę do uregulowania w uchwałach w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy warunków jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem potrzeb tych osób. Obecnie bez względu na orzeczony stopień niepeł-**

nosprawności i rzeczywiste potrzeby wynikające ze stanu zdrowia, osobom tym proponowane są lokale, w których nie mogą one realizować uzasadnionych potrzeb życiowych, w tym zdrowotnych;

13. **uchylenie art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy**, upoważniającego radę gminy do określenia w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m². Wobec utraty mocy obowiązującej przez przepisy dotyczące tzw. czynszu regulowanego – istnienie tego przepisu nie znajduje uzasadnienia;
14. **wprowadzenie możliwości rozwiązania umowy najmu lokalu, z jednoczesnym zaoferowaniem lokalu zamiennego w sytuacji, gdy lokal zajmowany ma nieproporcjonalnie dużą powierzchnię w stosunku do liczby zamieszkujących**, co powinno przyczynić się do wyeliminowania sytuacji, gdy jedna lub dwie osoby zajmują mieszkania o bardzo dużej powierzchni, potrzebne dla rodzin wieloosobowych;
15. **wprowadzenie dla osób ubiegających się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy obowiązku składania deklaracji o wysokości dochodów gospodarstwa domowego oraz oświadczenia o stanie majątkowym pod rygorem odpowiedzialności karnej**, co oznacza, że nawiązanie najmu uzależnione będzie nie tylko od dochodów danej osoby, ale również od stanu majątkowego;
16. **zmianę art. 1046 § 4 ustawy - Kodeks postępowania cywilnego** polegającą na wyeliminowaniu możliwości przeprowadzania eksmisji, o której mowa w tym przepisie, tj. poza sytuacją, gdy dłużnikowi nie przysługuje tymczasowe pomieszczenie, do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe. Oznacza to, że do czasu zapewnienia przez gminę tymczasowego pomieszczenia eksmisja będzie wstrzymana;

iii. Rozwiązania szczegółowe projektu ustawy

Art. 1 pkt 1 lit. a projektu – w art. 2 ust. 1 po pkt 5a dodaje się pkt 5b, tj. definicję miejscowości pobliskiej przez którą należy rozumieć miejscowość położoną w powiecie, w którym znajduje się lokal lub w powiecie graniczącym z tym powiatem – chyba, że rada gminy określi maksymalną odległość liczoną w linii prostej pomiędzy granicami administracyjnymi miejscowości, które uznaje za pobliskie.

Ze względu na znaczne zróżnicowanie w strukturze obszarowej poszczególnych powiatów, nie jest możliwe wypracowanie rozwiązania ze sztywno określą w ustawie odległością pomiędzy poszczególnymi miejscowościami. Z tego względu w definicji zawiera się normę kompetencyjną dla gminy do określenia maksymalnej odległości liczonej w linii prostej pomiędzy granicami administracyjnymi miejscowości, które uznaje za pobliskie.

Wprowadzenie definicji miejscowości pobliskiej ma na celu doprecyzowanie przepisu art. 2 ust. 1 pkt 5a ustawy, tj. definicji tymczasowego pomieszczenia wprowadzonej ustawą z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2011 r. Nr 224, poz. 1342), w której użyto pojęcie: miejscowości pobliskiej. Ponadto wyeliminuje wątpliwości występujące przy stosowaniu projektowanego art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy, umożliwiającego rozwiązanie umowy najmu w sytuacji, gdy najemca posiada tytuł prawny do innego lokalu nie tylko w tej samej miejscowości, ale również i w miejscowości pobliskiej.

Art. 1 pkt 1 lit. b projektu – w art. 2 ust. 1 pkt 8a ustawy wprowadza się definicję kosztów utrzymania lokalu.

Aktualnie obowiązujący art. 2 ust. 1 pkt 8a ustawy określa wydatki związane z utrzymaniem lokalu, jako obciążające właściciela należności do poniesienia. Jednak określenie „wydatki” oznacza, że nakłady finansowe zostały już poniesione, w przeciwieństwie do „kosztów”, które oznaczają nakłady dopiero planowane do poniesienia.

Wprowadzenie definicji „kosztów utrzymania lokalu” w miejsce definicji „wydatków związanych z utrzymaniem lokalu” ma na celu jednolite stosowanie tego określenia w przepisach ustawy,

zgodnie także z jego faktycznym znaczeniem, a jednocześnie dostosowanie do terminologii stosowanej w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1222, z późn. zm.), która również posługuje się pojęciem kosztów utrzymania.

Art. 1 pkt 1 lit. c projektu - w art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy zmienia się definicję mieszkaniowego zasobu gminy poprzez objęcie jej zakresem wyłącznie lokali służących do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, w stosunku do których gminie przysługuje prawo własności oraz tych, które pozostają w jej posiadaniu samoistnym.

Zmiana ma na celu wyeliminowanie wątpliwości dotyczących interpretacji pojęcia spółki handlowej utworzonej z udziałem gminy, tj. wątpliwości czy o uznaniu, że określony lokal stanowiący własność spółki handlowej z udziałem gminy wchodzi w skład zasobu mieszkaniowego decyduje sam fakt zaangażowania gminy w tę spółkę jako współnika, bez względu na wysokość wkładu, pozycji gminy w spółce, czy też podmiotów, z którymi zawiązuje spółkę.

W konsekwencji tej zmiany gminy będą realizować politykę mieszkaniową wykorzystując własny zasób oraz zasób, którym władają tak, jak właściciele. Natomiast lokalami będącymi własnością innych podmiotów gminy będą mogły dysponować na podstawie umów cywilnoprawnych. Sytuacja prawna najemców lokali wyłączonych z mieszkaniowego zasobu gminy na skutek proponowanej zmiany nie ulegnie zmianie, bowiem dopiero z chwilą opróżnienia lokalu przestaną w stosunku do nich obowiązywać zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Skutkiem takiej deregulacji będzie wejście gmin w relacje rynkowe w zakresie realizacji polityki mieszkaniowej i w konsekwencji rozszerzenie stosowania instytucji podnajmu.

Analogicznie do powyższego rozwiązania w art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy zmienia się definicję publicznego zasobu mieszkaniowego, tj. w skład publicznego zasobu mieszkaniowego będą wchodzić lokale stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa.

Art. 1 pkt 2 lit. a i b projektu – zmiana w art. 3 ust. 2 ustawy polega na uzupełnieniu jego treści poprzez wymienienie w nim Szefów Służby Wywiadu Wojskowego i Służby Kontrwywiadu Wojskowego.

Ponadto w art. 3 ustawy dodaje się ust. 2a w celu doprecyzowania, że w przypadku lokali będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, do lokali będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej oraz do lokali pozostających i przekazanych do dyspozycji Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub Szefa Służby Wywiadu Wojskowego podstawą nawiązania stosunku najmu z funkcjonariuszem jest decyzja administracyjna o przydziale lokalu wydana na mocy odrębnych przepisów. Niemniej jednak jeżeli odrębne przepisy będą tak stanowiły, podstawą prawną zajmowania lokalu będzie mogła być również umowa najmu zawierana na podstawie tychże przepisów.

Art. 1 pkt 3 projektu – w art. 5 ust. 2 ustawy wprowadza się dla gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego obowiązek zawierania umów na czas oznaczony, nie krótszy niż rok i nie dłuższy niż 5 lat.

Aktualnie istniejący obowiązek zawierania umów na czas nieoznaczony wyłącza weryfikację sytuacji materialnej lokatorów. Proponowana zmiana umożliwi weryfikację dochodów najemców i w konsekwencji pozwoli na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób rzeczywiście niebędących w stanie samodzielnie zapewnić sobie mieszkania. Najemca będzie zobowiązany do przedstawiania deklaracji o wysokości dochodów oraz oświadczenia o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego, pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Umowa najmu lokalu po upływie oznaczonego w niej czasu będzie mogła być zawarta na następny okres tylko w sytuacji spełniania przez najemcę kryteriów zawartych w uchwale rady gminy (art. 5 ust. 3).

W konsekwencji osoby znajdujące się w dobrej sytuacji materialnej niespełniające ustalonych warunków będą musiały po wygaśnięciu umowy najmu opuścić lokal, a jednostka samorządu „od-

zyskane" mieszkanie będzie mogła wynająć osobie do tego uprawnionej na podstawie uchwały organu stanowiącego.

Zgodnie z zasadą ochrony praw nabytych, proponowana zmiana będzie się odnosić wyłącznie do umów najmu zawieranych po wejściu w życie ustawy. Do wcześniejszych umów będą miały zastosowanie przepisy dotychczas obowiązujące.

Art. 1 pkt 4 projektu – zmiana w art. 7 ust. 2 jest zmianą redakcyjną związaną ze zmianą definicji publicznego zasobu mieszkaniowego polegającą na objęciu jej zakresem wyłącznie lokali stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa. W związku z tym w przepisie art. 7 ust. 2 wykreśla się zwrot „uchwały organu wykonawczego państwowej osoby prawnej”.

Art. 1 pkt 5 projektu – art. 8 pkt 2 ustawy – zmiana redakcyjna związana ze zmianą definicji publicznego zasobu mieszkaniowego polegającą na objęciu jej zakresem wyłącznie lokali stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa. W związku z tym w przepisie art. 8 pkt. 2 wykreśla się zwrot „lub własność samorządowych osób prawnych”.

Art. 1 pkt 6 projektu – art. 8a ust. 4a ustawy – zmiana redakcyjna związana z wprowadzeniem definicji „kosztów utrzymania lokalu” w miejsce definicji „wydatków związanych z utrzymaniem lokalu”.

Art. 1 pkt 7 lit. a projektu – art. 11 ust. 1 ustawy - zmiana redakcyjna związana z rozszerzeniem przyczyn wypowiedzenia umowy najmu przez gminę i inne jednostki samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 21 ust. 4a i 4b projektowanej ustawy, tj. możliwość rozwiązania umowy najmu lokalu, z jednoczesnym zaoferowaniem lokalu zamiennego w sytuacji, gdy lokal zajmowany ma nieproporcjonalnie dużą powierzchnię w stosunku do liczby zamieszkujących.

Art. 1 pkt 7 lit. b projektu - zmiana w art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy polega na jednoznacznym określeniu rodzaju opłat, z tytułu których zaległości mogą być podstawą wypowiedzenia stosunku prawnego.

Aktualnie obowiązujący art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy stanowi, że właściciel może wypowiedzieć stosunek prawny, jeżeli lokator jest w zwłocie z zapłatą czynszu lub innych opłat za używanie lokalu co najmniej za trzy pełne okresy płatności pomimo uprzedzenia go na piśmie o zamiarze wypowiedzenia stosunku prawnego i wyznaczenia dodatkowego, miesięcznego terminu do zapłaty zaległych i bieżących należności. Z tego powodu lokator nie musi obawiać się sankcji w postaci zagrożenia wypowiedzeniem stosunku prawnego przez właściciela w przypadku, gdy ma tylko zaległości w opłatach niezależnych od właściciela pobieranych przez niego w trybie art. 9 ust. 5, bowiem te zaległości nie mogą wpływać na rozwiązanie stosunku prawnego. Opłaty niezależne od właściciela to opłaty za dostawy do lokalu energii, gazu, wody oraz odbiór ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych, zatem stanowią one poważny udział w całości opłat za mieszkanie. Zatem w przypadku braku wpływu opłat niezależnych, właściciel ma trudności z wywiązaniem się ze swoich zobowiązań względem dostawców, którzy świadczą tego rodzaju usługi.

Propozycja ma na celu wymuszenie wywiązywania się przez lokatorów ze swoich obowiązków, tj. regulowania na bieżąco należności za otrzymywane za pośrednictwem właściciela dostawy mediów do lokali, czyli w przypadku, gdy korzystający z lokalu nie ma zawartej umowy bezpośrednio z dostawcą mediów lub dostawcą usług.

Art. 1 pkt 7 lit. c projektu - zmiana w art. 11 ust 3 polega na wykreśleniu z obecnego brzmienia przepisu zwrotu „w którym czynsz jest niższy niż 3% wartości odtworzeniowej lokalu w skali roku”.

Obecnie przepis ten stwarza dodatkową podstawę wypowiedzenia w przypadku najmów o zaniżonej w stosunku do wartości rynkowej stawce czynszowej. Biorąc pod uwagę inną projektowaną

zmianę ustawy polegającą na wprowadzeniu zasady, że stawka czynszu w publicznym zasobie mieszkaniowym powinna pokrywać co najmniej koszty utrzymania nieruchomości, wysokość czynszu poniżej 3% wartości odtworzeniowej w praktyce nie będzie występować, co z kolei przełoży się na brak możliwości rozwiązania stosunku najmu w przypadku niezamieszkiwania najemcy przez okres dłuższy niż 12 miesięcy oraz gdy najemca posiada tytuł prawny do innego lokalu położonego w tej samej miejscowości.

Jednocześnie w art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy wprowadza się możliwość rozwiązania umowy najmu w sytuacji, gdy najemca posiada tytuł prawny do innego lokalu nie tylko w tej samej miejscowości, ale również w miejscowości pobliskiej.

Aktualnie właściciel lokalu, może wypowiedzieć stosunek najmu z zachowaniem miesięcznego terminu wypowiedzenia na koniec miesiąca kalendarzowego osobie, której przysługuje tytuł prawny do innego lokalu położonego w tej samej miejscowości, a lokator może używać tego lokalu, jeżeli lokal ten spełnia warunki przewidziane dla lokalu zamiennego. Natomiast w wielu przypadkach osoby zajmują mieszkania gminne, posiadając równocześnie tytuł prawny do innego lokalu, często nawet do domu jednorodzinnego w miejscowości położonej niedaleko od swojego miejsca zamieszkania.

Przyjęcie tej propozycji pozwoli gminom na odzyskanie dodatkowych lokali mieszkalnych i ich przeznaczenie dla najbardziej potrzebujących. W celu realizacji tej propozycji na najemcę nakłada się obowiązek składania, na żądanie gminy, oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu pod sankcją odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

Art. 1 pkt 8 projektu – zmiana w art. 14 ustawy polegająca na uchyleniu ust. 4 i 7 związana jest z oddaniem do wyłącznej właściwości sądu orzekania o uprawnieniach do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu.

W obecnym stanie prawnym przepis art. 14 ust. 4 ustawy wymienia kategorie osób, którym obligatoryjnie przysługuje prawo do lokalu socjalnego w przypadku orzekania o eksmisji z zajmowanego lokalu, tj. kobiety w ciąży, małoletni, niepełnosprawni lub ubezwłasnowolnieni oraz sprawujący nad takimi osobami opiekę i wspólnie z nimi zamieszkujący, jak również obłożnie chorzy, emeryci i renciści spełniający kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej, osoby posiadające status bezrobotnego i osoby spełniające przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały – chyba, że osoby te mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany.

W odniesieniu do pozostałych osób o prawie do lokalu socjalnego decyduje sąd badając ich sytuację materialną i rodzinną (art. 14 ust. 3). Takie uregulowanie kwestii prawa do lokalu socjalnego przy eksmisji nie sprawdza się w praktyce, gdyż wielokrotnie osoby kwalifikujące się do katalogu osób, którym przysługuje obligatoryjne prawo do lokalu socjalnego w rzeczywistości mają możliwości samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe, a więc nie powinny otrzymywać wsparcia w postaci lokalu socjalnego.

Wobec powyższego uzasadnione jest wyeliminowanie z ustawy przepisu obligującego sąd do przyznawania prawa do lokalu socjalnego (art. 14 ust. 4). Sąd będzie miał możliwość każdorazowego badania sytuacji majątkowej i rodzinnej konkretnego eksmitowanego lokatora i podjęcia decyzji o przyznaniu uprawnienia do lokalu socjalnego na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy.

Jednocześnie należy zauważyć, że obecnie obowiązek obligatoryjnego orzekania o lokalu socjalnym dotyczy tylko publicznego zasobu mieszkaniowego (art. 14 ust. 7 ustawy). W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i samorządu komorniczego, taki stan prawny prowadzi do niezrozumiałego pokrzywdzenia pewnej grupy lokatorów, bowiem byłemu lokatorowi zajmującemu lokal wchodzący w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, który należy do grona osób określonych

w art. 14 ust. 4 ustawy, sąd obligatoryjnie przyzna prawo do lokalu socjalnego, podczas gdy osoba, która utraciła tytuł prawny do lokalu niewchodzącego do tego zasobu (z wyjątkiem osób, które były uprawnione do używania lokalu na podstawie stosunku prawnego nawiązanego ze spółdzielnią mieszkaniową albo towarzystwem budownictwa społecznego), pomimo znajdowania się w identycznym położeniu może uzyskać prawo do lokalu socjalnego jedynie na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy, czyli w oparciu o badanie przez sąd z urzędu sytuacji rodzinnej i materialnej lokatora.

Proponowana zmiana brzmienia art. 14 ustawy (po uchyleniu ust. 4 i 7) wprowadzi jednolite reguły określające sytuację prawną wszystkich najemców lokali. Ponadto spowoduje, że przyznawanie uprawnienia do lokalu socjalnego należało będzie do decyzji sądu, który orzekając w tym przedmiocie zobowiązany będzie zbadać sytuację materialną i rodzinną osób ubiegających się o ten lokal. Zatem rozstrzygnięcie o przyznaniu uprawnienia do lokalu socjalnego uzasadnione będzie stanem faktycznym - trudną sytuacją, w jakiej znajduje się dana osoba czy rodzina. Wyeliminowany zostanie natomiast automatyzm, który narzucają obecnie obowiązujące przepisy.

Art. 1 pkt 9 projektu – zmiana w art. 16 polega na uzupełnieniu jego treści o tymczasowe pomieszczenie.

Obecnie art. 16 ustawy stanowi, że wyroków sądowych nakazujących opróżnienie lokalu nie wykonuje się w okresie od 1 listopada do 31 marca roku następnego włącznie, jeżeli osobie eksmitowanej nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie.

Kancelarie komornicze interpretują art. 16 ustawy jako mający zastosowanie wyłącznie do eksmisji orzeczonych z prawem do lokalu socjalnego, co powoduje, że terminy eksmisji do tymczasowych pomieszczeń realizowane są poza okresem ochronnym. W takiej sytuacji tymczasowe pomieszczenia wskazane na realizację wyroku są niewykorzystane przy przeprowadzaniu egzekucji przez okres 6 miesięcy – w tym czasie egzekucje do pomieszczeń tymczasowych są wstrzymane.

W związku z powyższym proponuje się zmianę brzmienia art. 16 ustawy polegającą na dodaniu po wyrazie „lokalu” „lub tymczasowego pomieszczenia”, w efekcie czego wyroki sądowe nakazujące opróżnienie lokalu nie będą wykonywane w okresie od 1 listopada do 31 marca roku następnego włącznie, jeżeli osobie eksmitowanej nie wskazano lokalu lub tymczasowego pomieszczenia, do którego ma nastąpić przekwaterowanie.

Art. 1 pkt 10 lit. a i b projektu – zmiana w art. 17 ustawy związana jest z koniecznością zmiany umiejscowienia regulacji zawartej w art. 24 ustawy, zgodnie z którym prawo do lokalu socjalnego nie przysługuje osobie, która samowolnie zajmuje lokal i wobec której sąd nakazał opróżnienie lokalu, chyba że przyznanie lokalu socjalnego byłoby w świetle zasad współżycia społecznego szczególnie usprawiedliwione.

Osoby, które samowolnie zajmują lokal, nie korzystają z ochrony przewidzianej w art. 14 ustawy, tj. orzekania przez sąd o uprawnieniu do lokalu socjalnego, a ewentualne roszczenie o przyznanie prawa do lokalu socjalnego mogą opierać na podstawie art. 24 ustawy. Niemniej jednak sądy powołując się na wykładnię systemową, że przepis art. 24 ustawy - przez swoje umiejscowienie w rozdziale zatytułowanym „Lokale socjalne”, następującym po rozdziale zatytułowanym „Mieszkaniowy zasób gminy” - jest skierowany jedynie do gminy i nie dotyczy sądu orzekającego, wobec czego nie stosują go jako podstawy prawnej przyznania uprawnienia do lokalu socjalnego osobie, która nigdy nie była lokatorem w rozumieniu ustawy.

W związku z powyższym proponuje się zmianę umiejscowienia tej regulacji w ustawie w sposób, który będzie współgrał z użytą w przepisie klauzulą generalną dotyczącą zasad współżycia spo-

łecznego (tj. na gruncie prawa cywilnego to właśnie sądy są podmiotami uprawnionymi do oceny czy określone zachowanie jest zgodne z zasadami współżycia społecznego).

Art. 1 pkt 11 projektu – zmiany w art. 18 ustawy dotyczą zmiany wysokości obowiązku odszkodowawczego osoby uprawnionej w wyroku eksmisyjnym do lokalu socjalnego.

W aktualnym stanie prawnym, orzekając o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, sąd nakazuje wstrzymanie wykonania opróżnienia lokalu do czasu złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego. Z uwagi na brak wystarczającej liczby lokali socjalnych, realizacja wyroku eksmisyjnego, w którym dłużnikowi przyznane zostało uprawnienie do lokalu socjalnego jest częstokroć wstrzymywana przez dłuższy czas, aż do momentu zwolnienia się odpowiedniego lokalu.

W tym czasie sytuacja byłych lokatorów zamieszkujących w budynkach prywatnych ulega stopniowemu pogorszeniu, ponieważ w dalszym ciągu spoczywają na nich obowiązki finansowe, którym jeszcze jako lokatorzy nie byli w stanie sprostać, co doprowadziło do orzeczenia ich eksmisji. W rezultacie pozostają oni w stanie zadłużenia, które przez długi czas oczekiwania na lokal socjalny wciąż narasta. Natomiast właściciele lokali dochodzą od gminy - na drodze postępowania sądowego - pokrycia szkód, na które składają się m.in. należności, których nie uiszczyły osoby oczekujące na lokal socjalny po orzeczeniu ich eksmisji i uzyskują orzeczenia uwzględniające ich żądania. Następnie gminy, które wypłaciły odszkodowania obejmujące ww. należności kierują roszczenia regresowe do byłych lokatorów w sytuacji, gdy de facto to właśnie one swoim zaniechaniem wykonywania obowiązku dostarczenia lokali socjalnych przyczyniły się do powstania zadłużenia, którego spłaty obecnie od nich żądają.

W myśl art. 18 ust. 1 ustawy osoby zajmujące lokal bez tytułu prawnego są obowiązane do dnia opróżnienia lokalu co miesiąc uiszczać odszkodowanie. Z zastrzeżeniem ust. 3, odszkodowanie to odpowiada wysokości czynszu, jaki właściciel mógłby otrzymać z tytułu najmu lokalu. Jeżeli odszkodowanie nie pokrywa poniesionych strat, właściciel może żądać odszkodowania uzupełniającego. Stosownie zaś do art. 18 ust. 3 ustawy osoby uprawnione do lokalu zamiennego albo socjalnego, jeżeli sąd orzekł o wstrzymaniu wykonania opróżnienia lokalu do czasu dostarczenia im takiego lokalu, opłacają odszkodowanie w wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, jakie byłyby obowiązane opłacać, gdyby stosunek prawny nie wygasł. Jeżeli gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku, właścicielowi przysługuje roszczenie odszkodowawcze do gminy, na podstawie art. 417 Kodeksu cywilnego - art. 18 ust. 5 ustawy.

Roszczenie odszkodowawcze właściciela lokalu przeciwko gminie przewidziane w art. 18 ust. 5 ustawy obejmuje wynagrodzenie szkody w pełnej wysokości. „Nie dostarczając osobie uprawnionej z mocy wyroku sądowego lokalu socjalnego, gmina ponosi odpowiedzialność nie tylko za szkodę spowodowaną niemożnością dysponowania lokalem przez właściciela i pobierania pożytków, ale i za straty jakie poniósł właściciel w związku z tym, że uprawniony do lokalu socjalnego nie uiszcza opłat za zajmowany lokal mieszkalny. Za należność tę gmina odpowiada pierwszorzędnie, tj. niezależnie od możliwości jej wyegzekwowania przez właściciela od byłego lokatora oraz *in solidum* z obowiązującym do zapłaty byłym lokatorem” - (wyrok SN z dnia 13 stycznia 2010 r., sygn. akt II CSK 323/09).

Na tle ww. przepisów w orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażony został pogląd o dopuszczalności dochodzenia przez gminę, która wypłaciła właścicielowi lokalu odszkodowanie, roszczeń regresowych wobec byłych lokatorów. W wyroku z dnia 19 czerwca 2008 r. sygn. akt V CSK 31/08, Sąd Najwyższy stwierdził, że: „Ponieważ odpowiedzialność odszkodowawcza gminy za niedostarczenie lokalu socjalnego służy ochronie właściciela, a nie byłego lokatora uprawnionego do lokalu socjalnego, gminie, która zapłaciła właścicielowi odszkodowanie, przysługuje

regres w stosunku do tego lokatora w granicach jego obowiązku określonego w art. 18 ust. 1 i 3 ustawy."

Zapotrzebowanie na lokale socjalne wciąż wzrasta, a okres oczekiwania na uzyskanie lokalu socjalnego z wyroku eksmisyjnego wydłuża się. Konsekwencje takiego stanu najbardziej dotkliwie dotyczą byłych lokatorów, a więc grupę osób społecznie i ekonomicznie najuboższych. Na gruncie obowiązującego prawa osoby te nie mają żadnych środków działania, aby przyspieszyć realizację przyznanego im uprawnienia. Natomiast nie ulega żadnej wątpliwości, że szybka jego realizacja leży nie tylko w interesie właściciela lokalu, który chciałby odzyskać możliwość swobodnego dysponowania lokalem, ale też w równym stopniu ważna jest dla byłego lokatora, na którym ciąży obowiązek wnoszenia co miesiąc wysokiego odszkodowania za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego. Jego wysokość odpowiada wprawdzie czynszowi, który obowiązywał przed rozwiązaniem stosunku najmu, problem polega jednak na tym, że w przeważającej większości przypadków, przyczyną orzeczonej eksmisji były zaległości czynszowe, bowiem już wtedy czynsz znajdował się na poziomie, który odbiegał od możliwości finansowych lokatora. Przewidziany w art. 18 ust. 3 ustawy sposób ustalenia wysokości odszkodowania, którego celem jest ochrona byłego lokatora przed wzrostem opłat, de facto w powiązaniu z brakiem ustalenia rozsądnego terminu, w którym gmina musiałaby zrealizować obowiązek wskazania lokalu socjalnego, nie tylko nie rozwiązuje problemu, ale pogłębia trudną sytuację byłego lokatora, gdyż jego zadłużenie narasta przez długi czas oczekiwania na lokal socjalny. W praktyce właściciele lokali mając świadomość trudnej sytuacji finansowej byłych lokatorów i braku możliwości wyegzekwowania od nich należności za lokal, występują z roszczeniami odszkodowawczymi do gminy, a następnie gminy kierują roszczenia regresowe wobec byłych lokatorów.

Opisany stan rzeczy prowadzi do wniosku, że dotychczasowy mechanizm odszkodowawczy nie tylko nie aktywizuje skutecznie gmin do podjęcia starań na rzecz pozyskania lokali socjalnych, ale nie uwzględnia też interesów osób oczekujących na realizację przyznanego im uprawnienia.

Na skutek wydania wyroku eksmisyjnego z prawem do lokalu socjalnego powstają trójstronne relacje pomiędzy właścicielem lokalu, osobami eksmitowanymi oraz gminą zobowiązaną do dostarczenia odpowiedniego lokalu (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2010 r., P 1/08, opubl. Dz.U. z 2010 r., Nr 75, poz. 488, OTK-Az 2010 r., Nr 4, poz. 33). Osoby uprawnione - jak wskazał Trybunał - powinny bez zwłoki uzyskać najem lokalu socjalnego, co więcej - lokal podlegający opróżnieniu na mocy wyroku eksmisyjnego spełnia, do czasu wywiązania się przez gminę z nałożonego przez sąd obowiązku, funkcję lokalu socjalnego dla byłych lokatorów.

W związku z powyższym, aby wymieniona przez Trybunał Konstytucyjny funkcja, jaką spełnia dotychczasowy lokal dla byłego lokatora oczekującego na lokal socjalny, mogła zostać w pełni urzeczywistniona, w art. 18 ust. 4 proponuje się zmianę wysokości jego obowiązku odszkodowawczego w taki sposób, aby odpowiadał on wysokości czynszu za lokal socjalny. Natomiast obowiązek pokrycia różnicy pomiędzy opłatami ustalonymi przez właściciela a opłatami na poziomie czynszu socjalnego, właścicielowi będzie wypłacać gmina, która jest zobowiązana do wskazania lokalu socjalnego. Takie rozłożenie zakresu obowiązków odszkodowawczych pozwoli wyeliminować opisane wyżej problemy.

Zmiany w art. 18 ust. 2 i 3 są zmianami redakcyjnymi związanymi z projektowaną w art. 18 ust. 4 zmianą wysokości obowiązku odszkodowawczego osoby uprawnionej w wyroku eksmisyjnym do lokalu socjalnego.

Art. 1 pkt 12 projektu – dodanie do ustawy art. 18a i 18b związane jest z wprowadzeniem w odniesieniu do lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego rozwiązań szczególnych w stosunku do przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, z późn. zm.) dotyczących wstąpienia w najem po śmierci najemcy.

Proponuje się przyjęcie regulacji stanowiącej przepis szczególny w stosunku do art. 691 Kodeksu cywilnego, która wyłączałaby jego stosowanie w przypadku śmierci najemcy lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego. W przypadku śmierci najemcy lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego umowa najmu będzie wygasać. Małżonek niebędący współnajemcą lokalu, dzieci najemcy i jego współmałżonka, inne osoby, wobec których najemca był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych, oraz osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą, jeżeli stale zamieszkiwały z najemcą w tym lokalu do chwili jego śmierci, będą mieli roszczenie o zawarcie umowy najmu wskazanego lokalu, jeżeli spełniają kryteria dochodowe ustalone przez wynajmującego w stosownej uchwale rady gminy (powiatu itp.) - określona wysokość dochodów oraz dopuszczalny poziom jej przekroczenia nadal uprawniające do zawarcia umowy). W razie osiągnięcia przez dane gospodarstwo domowe dochodów przekraczających kryterium dochodowe, osoby zajmujące lokal będą miały obowiązek jego opróżnienia w terminie 6 miesięcy od dnia śmierci najemcy. Natomiast osoba, której gospodarstwo domowe osiąga dochód nieprzekraczający stawki określonej przez wynajmującego będzie uprawniona do zawarcia umowy najmu lokalu z danego zasobu mieszkaniowego. Przewiduje się, że wynajmujący będzie mógł zaoferować zawarcie umowy najmu przedmiotowego mieszkania albo innego lokalu spełniającego wymogi dla lokalu zamiennego, przy czym odmowa zawarcia zaoferowanej przez wynajmującego umowy będzie równoznaczna z koniecznością opróżnienia zajmowanego mieszkania w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania oferty. Wynajmujący będzie zobowiązany przedstawić propozycję umowy najmu w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania oświadczenia woli o zawarcie umowy najmu lokalu.

Od chwili śmierci najemcy do dnia zawarcia umowy najmu lub upływu terminu, w którym lokal winien być opróżniony, osoby pozostające w lokalu wnoszą opłaty w wysokości czynszu, jaki byłby obowiązane opłacać, gdyby stosunek prawny nie wygasł. Po upływie terminu, w którym lokal mieszkalny powinien zostać opróżniony, zastosowanie znajdują odpowiednie przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Projektowane rozwiązania prawne wpisują się w wyznaczony przez orzecznictwo trend silniejszego akcentowania roli gminy w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych rodzin osiągających niskie dochody, przy jednoczesnym podkreśleniu braku obowiązku pełnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wszystkich członków wspólnoty samorządowej. Projektowane zmiany pozwalałyby na przeznaczenie dla osób potrzebujących lokali komunalnych zwalnianych przez zmarłych najemców, a ponadto umożliwią lepsze dopasowanie posiadanego zasobu mieszkaniowego do potrzeb lokalnej społeczności, np. w przypadku, gdy po śmierci najemcy w lokalu o powierzchni użytkowej 70 m² pozostaje jedna osoba uprawniona do zawarcia umowy najmu. W sytuacji takiej gmina mogłaby zaproponować wynajem innego mniejszego mieszkania, spełniającego kryteria co najmniej lokalu zamiennego, a odzyskany w ten sposób lokal mógłby być wynajęty osobom bardziej go potrzebującym, np. rodzinie wielodzietnej.

Przepisy art. 691 Kodeksu cywilnego będą stosowane, gdy najemca zmarł przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy. Jeżeli natomiast śmierć najemcy nastąpi po dniu wejścia w życie projektowanych rozwiązań, zastosowanie będą mieć przepisy nowe.

Art. 1 pkt 13 lit. a, b i c projektu – uchylenie w art. 20 ust. 2 ustawy stanowiącego, że lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy, z wyjątkiem lokali socjalnych i lokali związanych ze stosunkiem pracy, mogą być wynajmowane tylko na czas nieoznaczony, związane jest ze zmianą art. 5 ust. 2 ustawy, tj. wprowadzeniem obowiązku zawierania umów o odpłatne używanie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie na czas oznaczony, nie krótszy niż rok i nie dłuższy niż 5 lat.

Ponadto w art. 20 po ust. 2b dodaje się ust. 2c stanowiący, że do lokali, o których mowa w ust. 2a, stosuje się odpowiednie przepisy dotyczące lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Przepis art. 20 ust. 2a reguluje sprawy związane z wynajmowaniem przez gminy lokali

mieszkalnych od innych właścicieli i podnajmowanie ich osobom, których gospodarstwa domowe osiągają niski dochód. Jednocześnie nie ma przepisu, który stanowiłby o sposobie zarządzania tymi podnajmowanymi lokalami. Dodanie ust. 2c uzupełni regulację prawną najmu lokali przez gminy i podnajmu osobom osiągającym niski dochód. Brak przepisu stanowiącego, że do lokali najmowanych przez gminy należy stosować odpowiednio przepisy o mieszkaniowym zasobie gminy, powoduje niepotrzebne trudności w organizowaniu instytucji podnajmu przez gminy.

Z kolei zmiana w art. 20 ust. 4 ustawy jest zmianą redakcyjną związaną z:

- uchyleniem w tym artykule ust. 2 stanowiącego, że lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy, z wyjątkiem lokali socjalnych i lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy, mogą być wynajmowane tylko na czas nieoznaczony oraz
- dodaniem do ustawy art. 21a wprowadzającego dla osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy oraz o zawarcie tych umów na następny okres po upływie oznaczonego w nich czasu obowiązek składania deklaracji o wysokości dochodów oraz oświadczenia o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Art. 1 pkt 14 lit. a projektu – dodanie lit. c do art. 21 ust. 2 pkt 8 ustawy związane jest z projektowanym w art. 21 ust. 4a ustawy wprowadzeniem możliwości rozwiązania umowy najmu lokalu z jednoczesnym zaoferowaniem lokalu zamiennego w sytuacji, gdy lokal zajmowany ma nieproporcjonalnie dużą powierzchnię w stosunku do liczby zamieszkujących. W związku z powyższym na radę gminy nakłada się obowiązek do określenia w uchwale w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy normy powierzchni użytkowej lokalu w przeliczeniu na liczbę członków gospodarstwa domowego, której przekroczenie będzie uprawniało gminę do wypowiedzenia umowy najmu. Jednocześnie zastrzega się, że norma ta nie będzie mogła przekraczać wskazanej w ustawie górnej granicy, tj. 50 m² – dla jednej osoby, a dla każdej kolejnej – 25 m².

Art. 1 pkt 14 lit. b projektu – zmiany w art. 21 ust. 3 pkt 1, 3 i 5 ustawy są zmianami redakcyjnymi związanymi z wprowadzeniem obowiązku zawierania umów o odpłatne używanie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie na czas oznaczony.

Dodanie pkt 1a w art. 21 ust. 3 ustawy ma na celu wprowadzenie do ustawy przepisu obligującego gminę do uregulowania w uchwałach w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy wysokości dochodu gospodarstwa domowego, przy uwzględnieniu dopuszczalnego przekroczenia wysokości tego dochodu, która uzasadniać będzie zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu na czas oznaczony na następny okres.

Z kolei zmiana w art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy jest zmianą redakcyjną związaną z wprowadzeniem w odniesieniu do lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego rozwiązań szczególnych w stosunku do przepisów ustawy Kodeks cywilny dotyczących wstąpienia w najem po śmierci najemcy.

Dodanie pkt 6a w art. 21 ust. 3 ustawy ma na celu wprowadzenie do ustawy przepisu obligującego gminę do uregulowania w uchwałach w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy warunków jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem potrzeb tych osób.

Obecnie ustawa, za wyjątkiem lokalu socjalnego i zamiennego, nie określa minimalnych wymagań dla lokali, które mają służyć lokatorowi do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Nie przewiduje również żadnych dodatkowych wymogów uwzględniających potrzeby osób niepełnosprawnych. Tym samym bez względu na orzeczony stopień niepełnosprawności i rzeczywiste potrzeby wyni-

kające ze stanu zdrowia, osoby te mogą liczyć tylko na lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, spełniający przy tym normę powierzchniową, zazwyczaj o obniżonym standardzie. W praktyce osobom z niepełnosprawnościami proponowane są często lokale o obniżonym standardzie, w których nie mogą one realizować uzasadnionych potrzeb życiowych, w tym zwłaszcza zdrowotnych. Nie tylko nie mogą się rehabilitować w mieszkaniu ze względu choćby na brak miejsca ku temu, ale także nie mogą swobodnie przemieszczać się w takim mieszkaniu albo mają znaczne trudności z jego opuszczeniem, gdy lokal nie jest usytuowany na parterze, a w budynku brakuje windy bądź innego urządzenia, które umożliwiłoby samodzielne opuszczenie budynku.

Ponadto w art. 21 ust. 3 uchyla się pkt 7 ustawy. Przepis ten upoważnia radę gminy do określenia w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m². Jednocześnie jednak z żadnego postanowienia ustawy nie wynika, by lokale należące do tej kategorii (tzn. lokale o dużej powierzchni użytkowej) miały podlegać jakimś szczególnym regulacjom, odmiennym niż inne lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Uregulowanie aktualnie zawarte w art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy nawiązuje do nieobowiązującego od dawna przepisu ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787, z późn. zm.), który umożliwiał w przeszłości oddawanie w najem takich lokali za zapłatą tzw. czynszu wolnego (w przeciwieństwie do innych mieszkań, za które gminy obowiązane były pobierać tzw. czynsz regulowany – przepisy o czynszu regulowanym nie obowiązują zaś już od 2004 r.). W świetle art. 66 tej ustawy, lokale należące do zasobów gminy o powierzchni przekraczającej 80 m² mogły być po dniu wejścia w życie ustawy oddane w najem za zapłatą czynszu wolnego, z wyjątkiem przypadków oddania takiego lokalu w drodze zamiany osobie, której gospodarstwo domowe składało się co najmniej z 4 osób.

W świetle obowiązującej ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego – wobec utraty mocy obowiązującej przez przepisy dotyczące tzw. czynszu regulowanego – przepis prawa nakładający na radę gminy obowiązek odrębnego uregulowania w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² nie znajduje uzasadnienia, ponieważ w aktualnym stanie prawnym lokale o powierzchni przekraczającej 80 m² nie mają żadnego szczególnego statusu prawnego. Stanowią one element mieszkaniowego zasobu gminy i powinny podlegać wynajmowi na takich samych zasadach, jak inne mieszkania komunalne.

Ponadto jak wskazuje orzecznictwo administracyjne realizacja normy kompetencyjnej, o której mowa w art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy, niejednokrotnie wykracza poza zakres przekazanego radzie gminy upoważnienia ustawowego dopuszczając odstępstwa od ustawowo określonej zasady regulującej krąg podmiotów, którym powinny być wynajmowane lokale z mieszkaniowego zasobu gminy, tj. mieszkańcy o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych oraz spełniający ustalone w danej gminie kryteria dochodowe. Tymczasem najczęściej stosowanym w uchwałach rady gminy rozwiązaniem jest oddawanie takich lokali w drodze przetargu publicznego dotyczącego wysokości czynszu, co stanowi naruszenie bezwzględnie obowiązujących przepisów art. 7 ust. 1 oraz art. 8 pkt 1 ustawy, a ponadto może prowadzić do sytuacji, w której lokal z mieszkaniowego zasobu gminy jest wynajmowany, wbrew intencji ustawodawcy, osobie spoza kręgu osób o niskich dochodach.

Art. 1 pkt 14 lit. c projektu – w art. 21 ust. 4a ustawy proponuje się - w celu poprawy wykorzystania i racjonalizacji gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy - wprowadzenie do ustawy szczególnej przesłanki wypowiedzenia umowy najmu lokalu wchodzącego w skład zasobu, niezależnej od kwestii wykonywania zobowiązania przez lokatora. Zgodnie z omawianą propozycją przyczyną uzasadniającą wypowiedzenie umowy najmu może być fakt, iż zajmowany lokal ma nieproporcjonalnie dużą powierzchnię w stosunku do liczby zamieszkujących.

Jak już wcześniej wskazano, określenie normy powierzchni użytkowej lokalu w przeliczeniu na liczbę członków gospodarstwa domowego będzie następowało w stosownej uchwale rady gminy, przy czym norma ta nie będzie mogła przekraczać wskazanej w ustawie górnej granicy, tj. 50 m² – dla jednej osoby, a dla każdej kolejnej - 25 m².

Termin wypowiedzenia określony w ustawie będzie wynosił 12 miesięcy, jednak gmina będzie mogła określić w uchwale termin dłuższy.

Wprowadzając kolejną przyczynę uzasadniającą wypowiedzenie jednocześnie nie zmienia się zasad jego dokonywania (zastrzega się dla tej czynności prawnej formę pisemną oraz wymóg określenia przyczyny wypowiedzenia). Ponadto skuteczność wypowiedzenia umowy z tej przyczyny, uzależniona będzie od jednoczesnego z samym wypowiedzeniem przedstawienia pisemnej oferty zawarcia umowy najmu lokalu zamiennego, tj. minimalne wymogi lokalu objętego ofertą wyznaczał będzie art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy.

Propozycja ma na celu wyeliminowanie częstych sytuacji, gdy jedna lub dwie osoby zajmują mieszkania o bardzo dużej powierzchni, które potrzebne są dla rodzin wieloosobowych. Z możliwości wypowiedzenia umowy najmu, w przypadku przekroczenia limitów powierzchniowych określonych w ustawie, będą mogły korzystać również inne niż gmina jednostki samorządu terytorialnego (art. 21 ust. 4b ustawy).

Art. 1 pkt 15 projektu – po art. 21 dodaje się art. 21a ustawy wprowadzający dla osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy oraz o zawarcie tych umów na następny okres po upływie oznaczonego w nich czasu obowiązku składania deklaracji o wysokości dochodów oraz oświadczenia o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Obecnie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, pozostawia w kompetencji rady gminy wskazanie czynników branych pod uwagę przy określaniu wysokości dochodu gospodarstwa domowego, a także limitu kwoty dochodów, która uzasadnia rozpatrywanie wniosku o nawiązanie najmu lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy. Proponowana zmiana nie wpływa na uprawnienia gmin w tym zakresie, uzależnia jednak nawiązanie najmu nie tylko od sytuacji dochodowej danej osoby, ale również od stanu majątkowego, który ubiegający się będzie zobligowany ujawnić w oświadczeniu składanym pod rygorem odpowiedzialności karnej. Gmina będzie mogła odmówić zawarcia umowy najmu w sytuacji rażącej dysproporcji między niskimi dochodami wskazanymi w złożonej deklaracji a wykazanim w oświadczeniu majątkowym stanem majątkowym osoby ubiegającej się o najem.

Ponadto w celu korzystania z możliwości rozwiązania umowy najmu w sytuacji, gdy najemca posiada tytuł prawny do innego lokalu nie tylko w tej samej miejscowości, ale również w miejscowości pobliskiej (projektowany art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy) na najemcę nakłada się obowiązek składania, na żądanie gminy, oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu pod sankcją odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

Art. 1 pkt 16 projektu – zmiana w art. 23 ust. 2 jest zmianą redakcyjną eliminującą błędne odwołanie w przepisie do art. 21 ust. 3 pkt 1, ponieważ rada każdej gminy podejmuje uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy określającą m.in. wysokość dochodu gospodarstwa domowego na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy. Ponadto wskazuje się, że sytuacja dochodowa osoby ubiegającej się o najem lokalu socjalnego będzie badana z uwzględnieniem stanu majątkowego (projektowany art. 21a).

Zmianą redakcyjną jest także zmiana w art. 23 ust. 3 ustawy polegająca na zastąpieniu wyrazu „przedłużyć” zwrotem „zawrzeć”.

Art. 1 pkt 17 projektu – uchyla się art. 24 ustawy w związku ze zmianą, o której mowa w art. 1 pkt 10 lit. a i b projektu.

Art. 1 pkt 18 lit. a i b projektu – zmiany w art. 35 ustawy są zmianami redakcyjnymi wynikającymi z uchylecia obecnego brzmienia art. 14 ust. 4 ustawy wskazującego katalog osób, w stosunku do których przyznanie prawa do lokalu socjalnego jest dla sądu obligatoryjne.

Jednocześnie w art. 35 ust. 1 pkt 2 przywołuje się definicję osoby niepełnosprawnej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, z późn. zm.), a nie jak dotychczas w uchylanym art. 14 ust. 4 - w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej utraciła moc obowiązującą. Natomiast obecnie obowiązująca ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163, z późn. zm.) w tym zakresie odwołuje się do ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Art. 2 projektu – dotyczy zmiany art. 1046 § 4 ustawy Kodeks postępowania cywilnego.

Obecnie przepis ten stanowi, że wykonując obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego, komornik usunie dłużnika do innego lokalu lub pomieszczenia, do którego dłużnikowi przysługuje tytuł prawny i w którym może zamieszkać. Jeżeli dłużnikowi nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia, w którym może zamieszkać, komornik wstrzyma się z dokonaniem czynności do czasu, gdy gmina właściwa ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu, na wniosek komornika, wskaże dłużnikowi tymczasowe pomieszczenie, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy. Po upływie tego terminu komornik usunie dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe wskazanej przez gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. Usuwając dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, komornik powiadomi właściwą gminę o potrzebie zapewnienia dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia.

Projektowana zmiana polega na wykreśleniu z obecnego brzmienia przepisu normy, o której mowa w zdaniu 3 i 4 (tj. komornik po bezskutecznym upływie 6 miesięcy, podczas których wstrzymał czynności egzekucyjne, oczekując na wskazanie dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia, usuwa dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, powiadamiając właściwą gminę o potrzebie zapewnienia dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia).

Wyeliminuje to wątpliwości co do tego, jakie skutki prawne wywołuje takie powiadomienie (tj. obecnie nie jest wskazane, w jaki sposób zainteresowany dłużnik wyeksmitowany do noclegowni bądź schroniska miałby wyegzekwować od gminy realizację potrzeby wskazania mu tymczasowego pomieszczenia) oraz przypadki przeprowadzania eksmisji do noclegowni, schroniska bądź innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe pomimo uprawnienia dłużnika do tymczasowego pomieszczenia.

Uchylana norma została wprawdzie wprowadzona w celu zapewnienia wierzycielowi należytej ochrony, w tym także jego prawa do sądu. Elementem prawa do sądu jest bowiem bez wątpienia prawo do realizacji prawomocnego orzeczenia w rozsądnym terminie. Niemniej jednak ograniczenie prawa własności w postaci konieczności znoszenia przez właściciela zajmowania lokalu przez osobę, która utraciła prawo do jego zajmowania do czasu wskazania przez gminę tymczasowego pomieszczenia będzie równoważona art. 18 ustawy, a mianowicie możliwością ubiegania się

o roszczenie odszkodowawcze od gminy odpowiedzialnej za niewskazanie tymczasowego pomieszczenia (art. 25e ustawy).

Art. 3 projektu – ma na celu dostosowanie przepisów ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych do zmian wprowadzanych nowelizacją ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy oraz o zmianie Kodeksu cywilnego polegających na wyłączeniu lokali będących we własności lub współwłasności spółek gminnych z mieszkaniowego zasobu gminy.

Konsekwencją projektowanej zmiany będzie zatem usunięcie spółek gminnych z katalogu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o finansowe na podstawie przepisów podstawie przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych (...), w zakresie tworzenia lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Gminy będą jednak nadal mogły ubiegać się o środki na udział w inwestycji towarzystwa budownictwa społecznego, na realizację lokali, które będą wynajmowane na zasadach określonych dla mieszkaniowego zasobu gminy. W ramach kompleksowej nowelizacji przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych (wpis do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów pod nr UD 99), zakłada się natomiast rozszerzenie o spółki gminne grupy podmiotów, z którymi gmina będzie mogła podjąć współpracę w ramach inwestycji realizowanej na podstawie ustawy - dotychczas taką współpracę gmina mogła podjąć wyłącznie z towarzystwem budownictwa społecznego.

Art. 4 projektu przewiduje, że w przypadku zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, najemcy posiadającemu umowę najmu na czas nieoznaczony przysługuje prawo do zawarcia umowy na zamieniony lokal również na czas nieoznaczony.

Konieczność wprowadzenia tego przepisu przejściowego wynika z projektowanej w ustawie zmiany podejścia co do sposobów realizacji zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa przez gminy, tj. wprowadzenia obowiązku zawierania umów na czas oznaczony.

Z uwagi na fakt, że umowy najmu zawarte przed wejściem w życie projektowanej ustawy zawierane były na gruncie innego stanu prawnego, w szczególności odnoszącego się do obowiązku zawierania umów na czas nieoznaczony, uzasadnione jest - w celu ochrony praw nabytych - przyznanie w przypadku zamiany lokalu objętego umową najmu na czas nieoznaczony prawa do zawarcia umowy najmu na zamieniony lokal także na czas nieoznaczony.

Art. 5 projektu przewiduje, że uchwały rady gminy w sprawie: wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład jej zasobu mieszkaniowego podjęte przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zachowują ważność jednak nie dłużej niż przez 24 miesiące od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 6 projektu stanowi, że art. 14 ustawy po uchyleniu ust. 4 i 7 będzie miał zastosowanie jedynie w przypadku utraty tytułu prawnego do lokalu nawiązanego po dniu wejścia w życie projektowanej ustawy.

Art. 7 projektu stanowi, że do umów o odpłatne używanie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego zawartych na czas nieoznaczony przed wejściem w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy art. 2 ust. 1 pkt 10 i 11, art. 7 ust. 2 i art. 8 w brzmieniu dotychczasowym.

Wprowadzenie tego przepisu przejściowego wynika z projektowanej w ustawie zmiany definicji zasobu mieszkaniowego oraz publicznego i jest podyktowane troską o sytuację prawną najemców lokali wyłączonych z tych zasobów na skutek proponowanej zmiany, tj. aby dopiero z chwilą opróżnienia lokalu przestały w stosunku do nich obowiązywać zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Art. 8 projektu przewiduje - zgodnie z zasadą pewności prawa, z której wynika wymóg odpowiedniego okresu dostosowawczego – że ustawa wejdzie w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 11, który z uwagi na specyfikę gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego prowadzonej na podstawie corocznego budżetu powinien wejść w życie z dniem 1 stycznia drugiego roku następującego po roku ogłoszenia ustawy.

Przedkładany projekt nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projektowana ustawa nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.).

Projektowana regulacja nie mieści się w zakresie przedmiotowym zagadnień podlegających konsultacjom z Europejskim Bankiem Centralnym zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji Rady z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz. Urz. UE L 189 z 03.07.1998 r., s. 42; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. 1, s. 446).

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.), projekt został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji.

<p>Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Kazimierz Smoliński Sekretarz Stanu</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Edyta Łuczyńska – Department Mieszkalnictwa nr tel. 522-53-20, adres e-mail: edyta.luczynska@mib.gov.pl</p>	<p>Data sporządzenia 08.11.2016 r.</p> <p>Źródło: Inicjatywa własna</p> <p>Nr w wykazie prac UD66</p>
---	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Poważnym problemem społecznym wymagającym rozwiązania jest niski stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób realnie najuboższych wynikający z małej elastyczności w gospodarowaniu publicznym zasobem mieszkaniowym, deficytu lokali w zasobie oraz ograniczonych możliwości adekwatnego do potrzeb zaadresowania wsparcia, jakim jest uzyskanie lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Projekt odpowiada na potrzebę społeczną dostosowania zasad korzystania z publicznego zasobu mieszkań do potrzeb tych osób, które tego wsparcia rzeczywiście najbardziej potrzebują.

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

Rekomendowane rozwiązanie: poprawa istniejącego stanu rzeczy wymaga ograniczenia istniejących barier i stworzenia elastyczniejszych instrumentów regulacyjnych, które umożliwiłyby gminom racjonalniejsze gospodarowanie posiadanym zasobem mieszkaniowym, efektywniejsze zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób najbardziej potrzebujących i skrócenie kolejek osób oczekujących na przydział mieszkania.

Planowane narzędzie interwencji: opcja legislacyjna - nowelizacja ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Systemową odpowiedzią polityki mieszkaniowej na problem opisany w punkcie 1 jest stworzenie regulacji, które przyczynią się do poprawy stanu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób realnie najuboższych. Najistotniejsze zmiany ustawowe, które przyczynią się do osiągnięcia wskazanego celu:

1. wprowadzenie dla gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego obowiązku zawierania umów na czas oznaczony,
2. w odniesieniu do umów najmu zawieranych po wejściu w życie ustawy - oddanie do wyłącznej właściwości sądu orzekania o uprawnieniu do lokalu socjalnego,
3. wyeliminowanie automatyzmu w tzw. „dziedziczeniu” najmu mieszkań komunalnych (wstępowanie w najem po śmierci najemcy) - wprowadzenie w odniesieniu do lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego rozwiązań szczególnych w stosunku do przepisów Kodeksu cywilnego,
4. możliwość rozwiązania umowy najmu w sytuacji, gdy najemca posiada tytuł prawny do innego lokalu nie tylko w tej samej miejscowości, ale również i w miejscowości pobliskiej,
5. wprowadzenie dla osób ubiegających się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy obowiązku składania deklaracji o wysokości dochodów gospodarstwa domowego, oświadczenia o stanie majątkowym oraz oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości pod rygorem odpowiedzialności karnej,
6. wprowadzenie możliwości rozwiązania umowy najmu lokalu, z jednoczesnym zaoferowaniem lokalu zamiennego w sytuacji, gdy lokal zajmowany ma nieproporcjonalnie dużą powierzchnię w porównaniu do liczby zamieszkujących,
7. zmianę wysokości obowiązku odszkodowawczego osoby uprawnionej w wyroku eksmisyjnym do otrzymania lokalu socjalnego, związanego z zamieszkiwaniem w miejscu dotychczasowym bez tytułu prawnego do czasu wskazania lokalu socjalnego przez gminę,
8. zmianę art. 1046 § 4 ustawy - Kodeks postępowania cywilnego polegającą na wyeliminowaniu możliwości przeprowadzania eksmisji, o której mowa w tym przepisie, tj. poza sytuacją, gdy dłużnikowi nie przysługuje tymczasowe pomieszczenie, do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe. Oznacza to, że do czasu zapewnienia przez gminę tymczasowego pomieszczenia eksmisja będzie wstrzymana.

Oczekiwany efekt: zwiększenie efektywności zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób realnie najuboższych oraz znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej.

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

Każdy kraj UE posiada własny system zarządzania zasobem mieszkań publicznych/społecznych, w tym również ustalania czynszów w tych zasobach. Większość krajów stosuje jednak zasadę, że stawki czynszu są odzwierciedleniem kosztu utrzymania lokali. W trakcie prac przeanalizowano system funkcjonujący m.in. we Francji, Niemczech, Szwecji, Holandii i Czechach.

Pozostałe dane zostały przedstawione w załączniku do Oceny Skutków Regulacji.

2. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
-------	----------	---------------	---------------

JST																				
pozostałe jednostki (oddzielnie)																				
Saldo ogółem																				
budżet państwa																				
JST																				
pozostałe jednostki (oddzielnie)																				

Źródła finansowania	
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Wprowadzane zmiany legislacyjne mają zapewnić instrumentarium prawne pozwalające na efektywniejsze gospodarowanie publicznym zasobem mieszkaniowym i dysponowanie środkami finansowymi poprzez umożliwienie zaadresowania podejmowanych działań do osób realnie najbardziej potrzebujących. Celem projektowanych przepisów jest zracjonalizowanie i zwiększenie efektywności zarówno dysponowania lokalami znajdującymi się w publicznym zasobie mieszkaniowym, jak i środkami finansowymi przeznaczanymi na szeroko pojęte zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Umożliwiona zostanie bardziej efektywna alokacja środków finansowych, jakimi będą dysponowały gminy, lepiej korespondująca z potrzebami obywateli i zapewniająca jednostkom samorządu terytorialnego większe możliwości zaspokajania tych potrzeb.</p> <p>Projektowane rozwiązania prawne nie będą rodziły bezpośrednich skutków finansowych dla budżetu państwa, natomiast będą oddziaływały na budżety samorządów gminnych.</p> <p>Projektowane rozwiązania prawne powiązane są systemowo i uzupełniają się.</p> <p>W wyniku projektowanej zmiany wysokości obowiązku odszkodowawczego osoby uprawnionej w wyroku eksmisyjnym do otrzymania lokalu socjalnego, związanego z zamieszkiwaniem w miejscu dotychczasowym bez tytułu prawnego do czasu wskazania lokalu socjalnego przez gminę, wzrosną wydatki samorządów gminnych na pokrycie właścicielowi różnicy pomiędzy opłatami ustalonymi przez właściciela a opłatami na poziomie czynszu socjalnego. Zwiększone wydatki gmin związane z niniejszą zmianą będą konsekwencją niewywiązywania się przez gminy z obowiązku terminowego dostarczania osobom uprawnionym lokali socjalnych. Niemniej jednak projektowane rozwiązania prawne umożliwiające elastyczniejsze dysponowanie zasobem gminy umożliwią gminie efektywniejsze zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób najbardziej potrzebujących i w efekcie spowodują skrócenie czasu oczekiwania na najem mieszkania socjalnego, co przełoży się na obniżenie wydatków samorządów gminnych przeznaczonych na wypłatę odszkodowań dla właścicieli z powodu niedostarczenia przez gminę lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku sądowego oraz na pokrycie różnicy pomiędzy opłatami ustalonymi przez właściciela a opłatami na poziomie czynszu socjalnego.</p> <p>Szczegółowe informacje na temat projektowanych rozwiązań prawnych oraz ich wpływu na budżety samorządów gminnych przedstawione zostały w załączniku do Oceny Skutków Regulacji.</p>

5. 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							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
	(dodaj/usuń)							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Nowe możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w docelowych grupach adresowania pomocy dla osób najuboższych, najbardziej potrzebujących mieszkania poprzez zwiększenie elastyczności w dysponowaniu publicznym zasobem mieszkaniowym.						
	(dodaj/usuń)							
Niemierzalne	(dodaj/usuń)							

	(dodaj/usuń)	
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Wpływ na rodziny i gospodarstwa domowe został przedstawiony w załączniku do Oceny Skutków Regulacji.	
6. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu		
X nie dotyczy		
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy	
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy	
Komentarz:		
7. Wpływ na rynek pracy		
Brak wpływu na rynek pracy		
8. Wpływ na pozostałe obszary		
<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
Omówienie wpływu		
9. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego		
Planuje się, że proponowane rozwiązania wejdą w życie w pierwszym kwartale 2017 r.		
10. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?		
Do oceny skutków regulacji proponuje się następujące wskaźniki: <ul style="list-style-type: none"> • Terminowość oraz skuteczność realizacji spraw o opróżnienie lokali mieszkalnych na przestrzeni lat: <ol style="list-style-type: none"> a) odsetek spraw, które pozostały do wykonania na następny okres, b) średni czas trwania postępowania. • Liczba gospodarstw domowych oczekujących na mieszkanie komunalne lub socjalne, w tym oczekujących na mieszkanie socjalne w wyniku eksmisji na przestrzeni lat i na przykładzie wybranych miast. Ocena będzie możliwa po upływie 5 lat od wejścia w życie zmian.		
11. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)		
Opracowanie własne – analiza		

Analiza problemu

Liczba lokali znajdujących się w zasobach mieszkaniowych samorządów gminnych jest weryfikowana przez Główny Urząd Statystyczny przy okazji przeprowadzania Narodowego Spisu Powszechnego. Ostatnie dane odnoszą się do wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań, który odbył się w 2011 roku.

W okresach międzyspisowych podstawowym źródłem wiedzy o mieszkaniach gminnych jest coroczne opracowanie GUS pt. „Gospodarka mieszkaniowa”. Na podstawie informacji dotyczących budowy nowych mieszkań, mieszkań wyłączonych z eksploatacji i mieszkań sprywatyzowanych lub przekazanych innym podmiotom, GUS szacuje aktualną wielkość zasobu gminnego. Według danych GUS „Gospodarka mieszkaniowa w 2013 r.” w Polsce w roku 2013 znajdowało się 13 852 896 mieszkań, z czego 6,74% (934 863) stanowiły mieszkania należące do gmin. Lokale socjalne, przeznaczone dla osób najuboższych oraz osób eksmitowanych z innych zasobów, stanowią ok. 8,9% zasobów gminnych (83 200 lokali). W obliczu nadwyżki popytu na te mieszkania i tworzonych przez gminy list osób oczekujących na najem mieszkania komunalnego lub socjalnego, trudno mówić o stanie „dostępności” tych mieszkań. W praktyce mieszkanie opróżnione przez dotychczasowego najemcę jest od razu zajmowane przez jego następcę – automatycznie na podstawie przepisów prawa, bądź przez innego najemcę wskutek decyzji samorządu.

Zasób komunalny z roku na rok jest coraz mniejszy, w szczególności wskutek sprzedaży mieszkań dotychczasowym najemcom lub wskutek zwrotu budynków właścicielom, którzy utracili swoją własność po II wojnie światowej (reprivatyzacji).

Przyrost liczby nowych mieszkań jest bardzo niewielki. Według danych Instytutu Rozwoju Miast „Informacje o mieszkalnictwie – wyniki monitoringu za 2014 rok” w latach 2010-2014 gminy wybudowały 12,8 tys. nowych mieszkań, czyli ok. 2,5 tys. rocznie. Oznacza to, że na jedną gminę przypada rocznie 1 wybudowane mieszkanie.

Na podstawie analizy danych statystycznych GUS i wyników badania ankietowego za 2011 r. przeprowadzonego w 2012 r. przez Departament Mieszkalnictwa byłego Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w wybranych gminach można zaobserwować następujące tendencje:

- Liczba lokali w gminnym zasobie mieszkaniowym zmniejszyła się pomiędzy 2009 i 2011 rokiem o ok. 7,1%. Oznacza to, że w 2011 roku gminy posiadały w sumie ok. 1 090 tys. mieszkań. Natomiast według danych GUS „Gospodarka mieszkaniowa w 2011 i 2013 r.” liczba lokali w gminnym zasobie mieszkaniowym zmniejszyła się pomiędzy 2011 i 2013 rokiem o ok. 1423 %. Oznacza to, że w 2013 roku gminy posiadały w sumie 934,9 tys. mieszkań. Liczba lokali w gminnym zasobie mieszkaniowym pomiędzy 2013 i 2015 rokiem zmniejszyła się o ok. 5,16 % (według danych GUS „Gospodarka mieszkaniowa w 2015 r.” gminy posiadały w sumie 886,7 tys. mieszkań).
- Zapotrzebowanie na mieszkania gminne jest względnie stałe i według danych oszacowanych przez GUS „Gospodarka mieszkaniowa w 2014 r.” wynosiło 165 213 gospodarstw domowych oczekujących w 2014 r. na najem mieszkania od gminy. Zmienia się jednak struktura tego zapotrzebowania. Maleje liczba osób oczekujących na wynajem mieszkania na czas nieoznaczony (tzw. mieszkania komunalne) i jednocześnie rośnie liczba oczekujących na najem mieszkania socjalnego, co dotyczy przede wszystkim osób eksmitowanych z poprzednich zasobów. W 2014 r. na mieszkania komunalne oczekiwało 74 916 gospodarstw domowych, zaś na mieszkania socjalne oczekiwało 90 297 gospodarstw domowych, w tym w ramach realizacji wyroków eksmisyjnych na mieszkanie socjalne oczekiwało 59 176 gospodarstw domowych.
- Rocznie rotacja w zasobach mieszkaniowych gmin dotyczy ok. 3% wszystkich lokali. Najczęściej dotyczy to osób wstępujących w umowę najmu po śmierci głównego lokatora (ok. 30% przypadków w 2011 roku), osób z listy oczekujących na najem lokalu na czas

nieoznaczony (ok. 30% przypadków) i osób eksmitowanych z innych zasobów (ok. 24% przypadków). Natomiast w 2013 r. według danych GUS „Gospodarka mieszkaniowa w 2013 r.” roczna rotacja lokatorów w zasobach mieszkaniowych gmin w przypadku zmiany lokatorów dotyczyła 2,79% wszystkich lokali.

Zapotrzebowanie na lokale znajdujące się w gminnym zasobie mieszkaniowym utrzymuje się od kilku lat na relatywnie stałym poziomie (według danych GUS „Gospodarka mieszkaniowa w 2014 r.” na przyznanie lokalu od gminy w 2014 r. oczekuje 165 213 gospodarstw domowych). Notuje się dość szybkie zwiększanie popytu na lokale socjalne, w szczególności związane z realizacją wyroków eksmisyjnych (w 2014 r. gospodarstwa domowe oczekujące na najem lokalu socjalnego stanowiły ok. 54,65 % wszystkich oczekujących na mieszkania w gminach). Mimo znacznego deficytu lokali w tym zasobie realizacja nowego budownictwa mieszkaniowego w gminach od początku transformacji ustrojowej utrzymuje się na bardzo niskim poziomie.

Przyczyną zmniejszania zasobu mieszkań komunalnych jest ich prywatyzacja na rzecz dotychczasowych najemców oraz zwrot budynków właścicielom wywłaszczonym w okresie powojennym. Należy podkreślić, że w Polsce nie wprowadzono powszechnego prawa do wykupu mieszkań komunalnych i decyzja w tym zakresie należy do poszczególnych samorządów. Mieszkania są sprzedawane przy zastosowaniu dużych bonifikat, sięgających przeciętnie ok. 87% wartości lokali.

Mieszkania gminne, w tym lokale socjalne (w tys. szt.)

	2005	2007	2009	2011*	2013	2015
Mieszkania gminne	1 248,8	1 156,8	1 063,8	1 090,0	934,9	886,7
- w tym lokale socjalne	49,8	57,0	61,4	74,7	83,2	91,7
Udział lokali socjalnych w zasobach gminnych (%)	4,0%	4,9%	5,8%	6,9%	8,9%	10,34%

Źródło: Opracowanie GUS – „Gospodarka Mieszkaniowa” – badanie sprawozdawcze dotyczące stanu ilościowego zasobów mieszkaniowych należących do gmin prowadzone jest w cyklu dwuletnim.

*Dane z Narodowego Spisu Powszechnego przeprowadzonego w 2011 r. – odmienna metoda prowadzenia badań może prowadzić do różnic pomiędzy bieżącymi danymi sprawozdawczymi i danymi spisowymi.

Nie sposób natomiast oszacować zapotrzebowania na lokale zamienne. W świetle przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016r. poz.1610.), lokale zamienne stanowią ekwiwalent lokali dotychczas zajmowanych przez lokatorów, a konieczność ich wskazania przez właściciela występuje w sytuacji, gdy:

- lokator skorzysta z uprawnienia powstającego w wyniku wypowiedzenia umowy dającej tytuł do lokalu (art. 11 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 11 ust. 9 i art. 32; art. 11 ust. 4; art. 21 ust. 4),
- lokator musi opróżnić lokal na okres koniecznej naprawy, przy czym dotychczasowy stosunek prawny pomiędzy właścicielem a lokatorem zostaje utrzymany w mocy (art. 10 ust. 4).

Ponadto wskazanie przez właściciela lokalu zamiennego odpowiadającego określonym przez ustawę wymogom uzależnione jest od standardu lokalu dotychczas zajmowanego przez lokatora, bowiem stosownie do art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy, przez lokal zamienny należy rozumieć lokal znajdujący się w tej samej miejscowości, w której jest położony lokal dotychczasowy, wyposażony w co najmniej takie urządzenia techniczne, w jakie był wyposażony lokal używany dotychczas, o powierzchni pokoi jak w lokalu dotychczas używanym; warunek ten uznaje się za spełniony, jeżeli na członka

gospodarstwa domowego przypada 10 m² powierzchni łącznej pokoi, a w wypadku gospodarstwa jednoosobowego – 20 m² tej powierzchni.

Z uwagi na przedstawioną konstrukcję realizacji prawa do lokali zamiennych i wymogów, jakie muszą spełniać te lokale, nie jest możliwe przedstawienie wiarygodnych danych dotyczących liczby najemców i osób uprawnionych do najmu lokali zamiennych ani liczby tych lokali.

Cele regulacji i rozwiązania

Projekt jest próbą rozwiązania poważnego problemu społecznego, jakim jest niski stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób realnie najuboższych wynikający z małej elastyczności w gospodarowaniu publicznym zasobem mieszkaniowym, deficytu lokali w zasobie oraz ograniczonych możliwości adekwatnego do potrzeb zaadresowania wsparcia.

Poprawa istniejącego stanu rzeczy wymaga ograniczenia istniejących barier i stworzenia elastyczniejszych instrumentów regulacyjnych, które umożliwiłyby gminom racjonalne gospodarowanie posiadanym zasobem mieszkaniowym, efektywniejsze kierowanie wsparcia finansowego do osób najbardziej potrzebujących i skrócenie kolejek osób oczekujących na przydział mieszkania.

Skutki regulacji

Celem wprowadzenia projektowanych zmian jest zwiększenie efektywności zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób realnie najuboższych oraz znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, w efekcie czego nastąpi zmniejszenie deficytu lokali przeznaczonych dla tych osób oraz zwiększenie elastyczności w dysponowaniu publicznym zasobem mieszkaniowym poprzez uruchomienie tzw. „łańcucha przeprowadzek”. Na osiągnięcie wskazanego celu powinny przełożyć się przede wszystkim następujące rozwiązania:

- Wprowadzenie dla gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego obowiązku zawierania umów na czas oznaczony, nie krótszy niż rok i nie dłuższy niż 5 lat. Obecnie umowa o odpłatne używanie lokalu musi być zawarta na czas nieoznaczony, z wyjątkiem lokalu socjalnego, lokalu związanego ze stosunkiem pracy oraz sytuacji, gdy zawarcia umowy na czas oznaczony żąda sam lokator, co wyłącza weryfikację sytuacji materialnej lokatorów. Oszacowanie dokładnych efektów ilościowych tej zmiany jest niemożliwe, zależy bowiem ona od takich czynników jak wprowadzone przez gminy kryteria uprawniające do najmu lub przedłużenia lokalu komunalnego oraz przewidywanych przyszłych dochodów gospodarstwa domowego najemcy.

- W odniesieniu do umów najmu zawieranych po wejściu w życie ustawy - oddanie do wyłącznej właściwości sądu orzekania o uprawnieniach do zawarcia najmu socjalnego lokalu. Obecnie sąd ma obowiązek przyznać prawo do lokalu socjalnego: kobiecie w ciąży, małoletniemu, niepełnosprawnemu lub ubezwłasnowolnionemu oraz sprawującemu nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkałemu, obłożnie chorym, emerytom i rencistom spełniającym kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej, osobom posiadającym status bezrobotnego, osobom spełniającym przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały. Tak bezwzględnie sformułowany katalog nie pozwala na dokonanie przez sąd oceny czy przyznanie prawa do lokalu socjalnego jest rzeczywiście uzasadnione. Ze względu na brak statystyk dotyczących udziału w grupie uprawnionych do otrzymania lokali socjalnych wymienionych kategorii ludności, obecnie nie sposób oszacować ilościowych efektów wprowadzonej zmiany.

- Wprowadzenie w odniesieniu do lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego rozwiązań szczególnych w stosunku do przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących wstąpienia

w najem po śmierci najemcy. Obecnie w razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego w stosunek najmu lokalu wstępują z mocy prawa: małżonek niebędący współnajemcą lokalu, dzieci najemcy i jego współmałżonka, inne osoby, wobec których najemca był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych, osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą. Powoduje to swoistą „dziedziczność” najmu lokali, gdyż uzyskanie prawa do lokalu jest niezależne od sytuacji materialnej wstępujących w najem. Na podstawie danych uzyskanych w wyniku badania ankietowego przeprowadzonego w 2012 r., osoby wstępujące w stosunek najmu na podstawie przywołanego przepisu kodeksu cywilnego stanowią ok. 30% wszystkich przypadków rozdysponowania lokali komunalnych w danym roku. Konsekwencje wprowadzenia tego przepisu dla wzrostu dostępności lokalu mogą być znaczne. Ze względu na uzależnienie tych efektów od decyzji gmin o limitach dochodowych oraz od dochodów gospodarstw domowych, których dotyczy ta sytuacja, dokładna skala wzrostu dostępności jest jednak trudna do oszacowania.

- Umożliwienie rozwiązania umowy najmu w sytuacji, gdy najemca posiada tytuł prawny do innego lokalu nie tylko w tej samej miejscowości, ale również i w miejscowości pobliskiej. Obecnie właściciel lokalu, w którym czynsz jest niższy niż 3 % wartości odtworzeniowej lokalu w skali roku, może wypowiedzieć stosunek najmu z zachowaniem miesięcznego terminu wypowiedzenia, na koniec miesiąca kalendarzowego, tylko osobie, której przysługuje tytuł prawny do innego lokalu położonego w tej samej miejscowości, a lokator może używać tego lokalu, jeżeli lokal ten spełnia warunki przewidziane dla lokalu zamiennego. W wielu przypadkach osoby zajmują mieszkania gminne, posiadając równocześnie tytuł prawny do innego lokalu położonego w miejscowości pobliskiej, niekiedy nawet do domu. Na podstawie dostępnych danych trudno jednak precyzyjnie określić liczbę takich przypadków i tym samym jej wpływu na dostępność lokali gminnych dla osób oczekujących.

- Wprowadzenie możliwości rozwiązania umowy najmu lokalu, z jednoczesnym zaoferowaniem lokalu zamiennego w sytuacji, gdy lokal zajmowany ma nieproporcjonalnie dużą powierzchnię w stosunku do liczby zamieszkujących. Obecnie przepisy ustawy nie przewidują możliwości zakończenia stosunku prawnego w takiej sytuacji co powoduje nierzadko, że jedna lub dwie osoby zajmują mieszkania o bardzo dużej powierzchni, potrzebne dla rodzin wielodzietnych. Podobnie jak w przypadku powyżej, na podstawie dostępnych danych nie sposób precyzyjnie określić liczbę takich przypadków i jej wpływu na dostępność lokali gminnych dla osób oczekujących.

- Zmiana wysokości obowiązku odszkodowawczego osoby uprawnionej w wyroku eksmisyjnym do otrzymania lokalu socjalnego, związanego z zamieszkiwaniem w miejscu dotychczasowym bez tytułu prawnego do czasu wskazania lokalu socjalnego przez gminę. Obecnie taka osoba do dnia opróżnienia zajmowanego bez tytułu prawnego mieszkania zobowiązana jest do zapłaty odszkodowania w wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu jakie opłacałaby, gdyby stosunek prawny nie wygasł. Po orzeczeniu przez sąd eksmisji z prawem do otrzymania lokalu socjalnego, termin opróżnienia lokalu jest uzależniony wyłącznie od wskazania przez gminę lokalu socjalnego. Przedłużający się okres zajmowania przez osoby eksmitowane dotychczasowego lokalu jest spowodowany przez gminę, zatem nie ma podstaw, aby obciążać te osoby opłatami wyższymi niż opłacałyby, gdyby gmina na bieżąco wykonywała swoje obowiązki. Należy mieć na uwadze, że ewentualne wydatki gmin związane z niniejszą zmianą będą konsekwencją niewywiązywania się przez gminy z obowiązku terminowego dostarczania osobom uprawnionym lokali socjalnych. Na podstawie dostępnych danych nie można określić liczby przypadków, w których gmina (zobowiązana do dostarczenia lokalu socjalnego osobie uprawnionej na mocy wyroku) zobowiązana będzie wypłacić właścicielowi różnicę pomiędzy opłatami ustalonymi przez właściciela a opłatami na poziomie czynszu socjalnego. Natomiast na podstawie ostrożnych szacunków można określić poziom kwot (różnica pomiędzy opłatami ustalonymi przez właściciela a opłatami na poziomie czynszu socjalnego), jakie będzie zobowiązana wypłacić gmina właścicielowi z tytułu zamieszkiwania osoby uprawnionej do lokalu socjalnego w jego lokalu w związku z niedostarczeniem przez gminę lokalu socjalnego. Z danych Ministerstwa Sprawiedliwości na temat czynności komornika w zakresie eksmisji wynika, że w 2013 r. zostało niezłażawionych (pozostały do złażawienia) przez komorników 9176 spraw o opróżnienie lokalu

mieszkalnego, przy czym 3323 z tych spraw jest prowadzonych na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego. Oznacza to, że 5853 spraw oczekujących na załatwienie dotyczyło opróżnienia lokalu z prawem dłużnika do lokalu socjalnego. Natomiast z danych GUS „Gospodarka mieszkaniowa w 2014 r.” wynika, że średnia wysokość stawek czynszowych za lokale komunalne w budynkach stanowiących własność gmin w grudniu 2014 r. wynosiła 4,69 zł/m², tymczasem średnia wysokość stawek czynszowych za lokale socjalne wynosiła 1,34 zł/m². Oznacza to, że średnia różnica pomiędzy opłatami ustalonymi przez właściciela a opłatami na poziomie czynszu socjalnego wynosi ok. 3,35 zł/m². Przyjmując do obliczeń statystyczne gospodarstwo domowe zamieszkujące w przeciętnym lokalu komunalnym o powierzchni 45 m², gmina będzie pokrywać różnicę w czynszu, o której mowa wyżej, w wysokości około 150 zł. Mając na uwadze, że na wykonanie wyroku opróżnienia lokalu mieszkalnego z prawem do otrzymania lokalu socjalnego oczekiwało w 2013 r. 5853 gospodarstwa domowe można oszacować, że maksymalne skutki finansowe dla gmin mogłyby sięgnąć łącznie kwoty ok. 878 tys. zł miesięcznie. Trzeba jednak pamiętać, że inne projektowane zmiany ustawy pozwolą gminom na prowadzenie racjonalniejszej gospodarki zasobami mieszkaniowymi i w konsekwencji liczba osób oczekujących na wskazanie przez gminę lokali socjalnych i czas oczekiwania się skróci, wobec czego także skutki finansowe tej zmiany będą dużo niższe niż wskazuje ww. symulacja oparta na danych za 2013 r.

- Wprowadzenie dla osób ubiegających się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym pod rygorem odpowiedzialności karnej, co oznacza, że nawiązanie najmu uzależnione będzie nie tylko od sytuacji dochodowej danej osoby, ale również od stanu majątkowego. Z uwagi na brak danych na temat stanu majątkowego najemców nie można określić liczby osób, które po złożeniu oświadczeń majątkowych stracą prawo do najmu lokalu komunalnego i tym samym jej wpływu na dostępność lokali gminnych dla osób oczekujących.

- Zmiana art. 1046 § 4 ustawy - Kodeks postępowania cywilnego polegająca na wyeliminowaniu możliwości przeprowadzania eksmisji do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe. Oznacza to, że do czasu zapewnienia przez gminę tymczasowego pomieszczenia eksmisja będzie wstrzymana. Wskazać należy, że również obecnie gmina ma obowiązek dostarczenia dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego, jednak w obecnie obowiązującym przepisie nie jest wskazane jakie skutki prawne wywołuje powiadomienie gminy przez komornika (po przeprowadzeniu przez komornika eksmisji dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe) o potrzebie zapewnienia dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia, co powoduje przypadki przeprowadzania eksmisji do noclegowni, schroniska bądź innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe pomimo uprawnienia dłużnika do tymczasowego pomieszczenia. Z uwagi na brak danych na temat przypadków wykonania przez komorników eksmisji bez zapewnienia prawa do pomieszczenia tymczasowego nie ma możliwości określenia, w jaki sposób zmiana ta wpłynie na zmodyfikowany niniejszą zmianą obowiązek gminy związany z zapewnieniem dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia.

Odnosząc się do skutków projektu ustawy dla budżetów publicznych i budżetów gospodarstw domowych należy wyjaśnić, że projektowane zmiany nie będą rodziły bezpośrednich skutków finansowych dla budżetu państwa, będą natomiast oddziaływać na budżety samorządów gminnych.

Przedstawiając analizę warto zauważyć, że aktualnie stawki czynszu tylko częściowo pokrywają koszty utrzymania mieszkań z gminnego zasobu mieszkaniowego. W przypadku podwyższenia przez gminy stawek czynszowych do poziomu zapewniającego pokrycie kosztów użytkowania zasobu, nastąpiłby wzrost wpływów (spadek wydatków) budżetowych. Podwyżki czynszów wpłynęłyby także na wzrost wydatków samorządów gminnych na dodatki mieszkaniowe i to zarówno wypłacane najemcom zasobów komunalnych, jak i osobom mieszkającym w innych zasobach. Kwota dodatku mieszkaniowego zgodnie z ustawą o dodatkach mieszkaniowych zależy m.in. od wysokości czynszu, zatem wnioskodawcy zajmujący mieszkania należące do gminy otrzymywałby wyższe dodatki, jeżeli

czynsz by wzrósł. W przypadku wnioskodawców zajmujących mieszkania nie należące do gminy, jak np. w spółdzielniach mieszkaniowych, czy też mieszkania należące do prywatnych właścicieli, z uwagi na przyjmowanie do obliczania dodatku mieszkaniowego zgodnie z ustawą wydatków będących odpowiednikiem czynszu do wysokości czynszu jaki obowiązywałby za dany lokal, gdyby on należał do gminy, również wzrost czynszu w gminie spowodowałby zwiększenie kwot wypłacanych dodatków mieszkaniowych.

Analizując ogólne skutki budżetowe dla samorządów gminnych posłużono się wynikami ankiety, o której wspomniano wcześniej oraz danymi GUS. W szczególności uwzględniono dane dotyczące:

- Stopnia pokrycia wpływami z czynszów za lokale mieszkalne kosztów utrzymania zasobu. Według przeprowadzonej analizy w ankietowanych gminach wpływy czynszowe stanowiły w 2011 roku 66,7% kosztów utrzymania lokali. Na przestrzeni lat pułap czynszów oraz kosztów utrzymania budynków nie ulegał większym zmianom, więc można zakładać, że obecnie procent pokrycia kosztów utrzymania przez wpływy z czynszów kształtuje się na podobnym poziomie.

- Z danych GUS „Gospodarka mieszkaniowa w 2014 r.” wynika, że średnia wysokość stawek czynszowych za lokale komunalne w budynkach stanowiących własność gmin w grudniu 2014 r. wynosiła 4,69 zł/m². Natomiast średnia wysokość stawek czynszowych za lokale socjalne wynosiła 1,34 zł/m². Według danych Instytutu Rozwoju Miast „Informacje o mieszkalnictwie – wyniki monitoringu za 2014 rok” średnia wysokość stawek czynszowych za lokale mieszkalne w zasobach komunalnych w grudniu 2013 r. wynosiła 4,23 zł/m², zaś w grudniu 2014 r. wynosiła 4,40 zł/m². W 2014 r. w dalszym ciągu, podobnie jak w poprzednich latach, średnie stawki czynszu odbiegały od poziomu zapewniającego prowadzenie koniecznych remontów – np. w Poznaniu i Krakowie, gdzie stawki czynszu należały do najwyższych spośród badanych miast, osiągnęły poziom ok. 1,6% wartości odtworzeniowej lokalu, a w Sierpcu (najniższa średnia stawka czynszu) - nawet poniżej 1%.

- Liczby i kwoty wypłaconych dodatków mieszkaniowych. Z danych GUS „Gospodarka mieszkaniowa w 2013 r.” wynika, że w 2013 r. wypłacono ok. 4,9 mln dodatków mieszkaniowych. W porównaniu z rokiem poprzednim nastąpił niewielki spadek ich liczby, tj. o ok. 0,2%. Łączna kwota wypłat wyniosła ok. 982 mln zł i w porównaniu z 2012 r. była wyższa o 5,6%. Natomiast według danych GUS „Gospodarka mieszkaniowa w 2014 r.” w 2014 r. wypłacono ok. 4,7 mln dodatków mieszkaniowych. W porównaniu z rokiem poprzednim nastąpił zatem również niewielki spadek ich liczby (o 2,8%). Łączna kwota wypłat wyniosła ok. 971 mln zł i w porównaniu z 2013 r. była niższa o ok. 1,1%. Przeciętna wysokość wypłaconych dodatków mieszkaniowych w 2014 r. kształtowała się na podobnym poziomie jak w 2013 roku i wynosiła 205 zł (w stosunku do poprzedniego roku wzrosła o 3,3 zł), przy czym w miastach wynosiła 207,7 zł, a na wsi – 180,6 zł. Analogicznie do roku poprzedniego, w strukturze liczby wypłaconych dodatków mieszkaniowych największy był udział dodatków wypłaconych użytkownikom lokali gminnych (ok. 40%).

Na podstawie danych statystycznych za 2014 r. (średnia wysokość stawek czynszowych za lokale komunalne - 4,69 zł/m²; średni koszt utrzymania budynków z lokalami mieszkalnymi stanowiącymi własność gmin – 6,52 zł/m², średnia powierzchnia mieszkania komunalnego – 45 m²), deficyt gospodarki mieszkaniowej w gminach za ten rok można oszacować na 923,8 mln zł – w przybliżeniu taką kwotę w 2014 r. gminy dołożyły do utrzymania zasobów mieszkaniowych z tytułu zaniżonych stawek czynszu (przy czym te szacunki nie uwzględniają faktu, że część lokatorów nie reguluje terminowo należności z tytułu czynszu). Oszacowano również jak podniesienie czynszu dla przeciętnego mieszkania (45 m²) w gospodarstwie domowym przełożyłoby się na wysokość przeciętnego dodatku mieszkaniowego - analogiczny do wzrostu stawek czynszu wzrost wysokości przeciętnego dodatku z 205 zł do 285 zł, a następnie wyliczono dodatkowe (zwiększone) wydatki gmin w oparciu o liczbę dodatków mieszkaniowych wypłaconych w 2014 roku – wzrost o ok. 376 mln zł. Uzyskane dane za 2014 rok zostały indeksowane prognozowanym wskaźnikiem CPI, zgodnie z „Wytycznymi dotyczącymi stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących

podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw”, opracowanymi przez Ministerstwo Finansów.

Szacunkowa analiza przeprowadzona w oparciu o powyżej przedstawione dane i założenia, przyniosła następujące podsumowanie możliwych do uzyskania wpływów i wydatków samorządów gminnych będących skutkiem proponowanych zmian legislacyjnych przy jednoczesnym podwyższeniu stawek czynszów do poziomu zapewniającego pokrycie kosztów utrzymania lokali.

Skutki proponowanych rozwiązań dla samorządów gminnych z uwzględnieniem możliwych do uzyskania wpływów (mln zł):

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Możliwy do uzyskania wzrost wpływów z tytułu czynszów	937,63	954,50	978,37	1002,82	1027,90	1053,59	1079,93
Wzrost wydatków na dodatki mieszkaniowe	381,63	388,50	398,21	408,16	418,37	428,83	439,55
Maksymalne wydatki gmin z tytułu zmiany wysokości obowiązku odszkodowawczego osób eksmitowanych oczekujących na lokal socjalny	10,80	10,98	11,18	11,46	11,75	12,04	12,34
Saldo	545,20	555,02	568,98	583,20	597,78	612,73	628,04

Posługując się powyższymi założeniami można również oszacować wpływ możliwego podwyższenia stawek czynszowych na sytuację gospodarstw domowych. W przypadku lokatorów mieszkań komunalnych (ok. 1 mln gospodarstw domowych), w wyniku podwyższenia stawek czynszowych, wzrosłyby wydatki związane z utrzymaniem mieszkania. W przypadku gospodarstwa domowego zamieszkującego w przeciętnym lokalu komunalnym o powierzchni 45 m² wzrost stawki czynszu z 4,69 zł/m² do 6,52 zł/m² wpłynąłby na wzrost miesięcznego czynszu o kwotę 82,35 zł (wzrost z 211,05 zł do 293,40 zł). W przypadku najuboższych gospodarstw domowych wzrost ten jednak zostałby zrównoważony zwiększeniem dodatku mieszkaniowego (zgodnie z analizami przeciętny dodatek może wzrosnąć o ok. 80 zł) oraz zostałby zrekompensowany za pomocą stosowanego w gminach systemu obniżek czynszu ze względu na dochody lokatorów. Według wyników przeprowadzonej ankiety, system obniżek czynszu jest stosowany w przypadku ok. 40% gmin.

Beneficjentami podwyższonych stawek czynszu byłyby natomiast osoby pobierające dodatek mieszkaniowy, zamieszkujące w zasobach spółdzielni mieszkaniowych, wspólnot mieszkaniowych, towarzystw budownictwa społecznego itd. W ich przypadku, ze względu na powiązanie wysokości dodatków mieszkaniowych z wysokością stawek czynszowych w gminach, wzrosłaby kwota otrzymywanego dodatku. Zgodnie z danymi dotyczącymi systemu dodatków mieszkaniowych za 2014 rok, mogoby to spowodować wzrost dodatków dla ok. 235 tys. gospodarstw domowych.

Skala oddziaływania

Grupy społeczne, na które bezpośrednio lub pośrednio wpłynie regulacja:

- 1) właściciele lokali należących do publicznego zasobu mieszkaniowego (gminy i inne jednostki samorządu terytorialnego, osoby prawne tych jednostek - z wyłączeniem towarzystw budownictwa społecznego, Skarb Państwa lub państwowe osoby prawne),
- 2) najemcy mieszkań należących obecnie do publicznego zasobu mieszkaniowego, które po wejściu w życie ustawy zostaną z niego wyłączone,

- 3) osoby oczekujące na możliwość najmu mieszkania komunalnego,
- 4) najemcy lokali komunalnych (ok. 3 mln osób),
- 5) osoby podlegające eksmisji z lokalu mieszkalnego, w tym w szczególności: kobiety w ciąży, małoletni, niepełnosprawni lub ubezwłasnowolnieni oraz sprawujący nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkujący, obłożnie chorzy, emeryci i renciści spełniający kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej, osoby posiadające status bezrobotnego, osoby spełniające przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały - w przypadku umów najmu zawieranych po wejściu w życie ustawy,
- 6) właściciele lokali mieszkalnych (ponad 9 mln osób),
- 7) osoby wstępujące w najem po śmierci najemcy,
- 8) osoby zamieszkujące w pomieszczeniach tymczasowych (zmiana art. 1046 § 4 ustawy - Kodeks postępowania cywilnego),
- 9) osoby oczekujące na wskazanie przez gminę lokalu socjalnego przyznanego w wyroku eksmisyjnym (czynsz socjalny).

Nie ma możliwości wskazania liczebności osób, co do których sąd na mocy art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nie może orzec o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego. Statystyki sądowe nie wyróżniają spośród ogółu spraw o opróżnienie lokalu mieszkalnego tych spraw, w których podstawą rozstrzygnięcia był art. 14 ust. 4 ustawy.

Obciążenia regulacyjne

Projekt nie nakłada na samorządy obowiązku przeprowadzania kontroli wysokości dochodów najemców w trakcie trwania umowy najmu. W odniesieniu do umów najmu zawieranych po wejściu w życie nowelizacji, po upływie czasu, na który zawarto umowę najmu, nastąpi jedynie weryfikacja dochodów na podstawie przedłożonych przez najemcę dokumentów. Należy podkreślić, że jest to zwykła procedura, stosowana już obecnie w trakcie umieszczania zainteresowanych osób na liście oczekujących na przydział mieszkania, a także w przypadku „przedłużania” umów najmu lokalu socjalnego. Ze względu na niewystępowanie w obecnych przepisach obowiązku badania dochodów najemców mieszkań komunalnych brak szczegółowych danych dotyczących rozpiętości dochodowej osób zamieszkujących w zasobach komunalnych. Polska statystyka publiczna również nie gromadzi danych dotyczących dochodów gospodarstw domowych w odniesieniu do rodzaju podmiotu wynajmującego mieszkania. W związku z tym trudno precyzyjnie określić, jaki procent najemców zostanie dotknięty np. przepisem dotyczącym możliwości wypowiedzenia umowy najmu w przypadku zbyt wysokich dochodów, zwłaszcza, że dotkliwość tego przepisu zależy będzie m.in. od progów dochodowego wybranego przez poszczególne gminy oraz liczebności gospodarstwa domowego najemcy. Według danych Instytutu Rozwoju Miast „Monitoring mieszkaniowy za 2014 r.” w przypadku progów stosowanych przy najmie lokali komunalnych dla gospodarstwa jednoosobowego w 2014 r. były one zróżnicowane w zależności od wielkości miasta: w miastach największych 1013,34 – 2957,55 zł/na osobę, w miastach średnich 1266,68 – 2111,00 zł/na osobę, a w małych – 844,45 – 1760,90 zł/na osobę. Dla gospodarstw wieloosobowych przedstawiają się następująco: w miastach dużych 717,78-2111,12 zł/na osobę, w średnich 844,45 – 1267 zł/na osobę, w miastach małych – 591,11 – 880,45 zł/na osobę. Ponadto, weryfikacja dochodów – ale na większą skalę – odbywa się przy ubieganiu się o dodatki mieszkaniowe. Warto wskazać, że rocznie przyznaje się ok. 4,7 mln dodatków mieszkaniowych (dane GUS „Gospodarka mieszkaniowa w 2014 r.”). Ponieważ dodatki są przyznawane na okres 6 miesięcy, oznacza to, że gminy weryfikują dochody w ramach tego systemu ok. 783 333 razy rocznie. Jeżeli założymy, że podobnie jak obecnie nowe umowy najmu będą zawierane rocznie w ok. 3% zasobu i będą zawierane na okresy przeciętnie ok. 3 letnie, to pierwsze

weryfikacje dochodów będą miały miejsce dopiero po 3 latach i będą obejmowały tylko ok. 30 tys. przypadków rocznie (ok. 12 przypadków na przeciętną gminę). Samorządy gminne nie sygnalizowały konieczności np. zwiększenia zatrudnienia w związku z proponowaną zmianą. Wydaje się, że weryfikacja będzie prowadzona przez dotychczas zatrudnionych pracowników, w ramach obecnego zakresu zadań.

Projektowane uchylene art. 14 ust. 4 ustawy nie spowoduje zmian w liczbie postępowań sądowych. Ochrona przed eksmisją realizowana jest w drodze przyznania materialnoprawnego uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego. Obecnie ustawa zakłada możliwość przyznania prawa do lokalu socjalnego na podstawie klauzuli generalnej wymienionej w art. 14 ust. 3 ustawy, czyli w oparciu o badanie przez sąd z urzędu sytuacji rodzinnej i materialnej lokatora. W art. 14 ust. 4 ustawa wskazuje natomiast katalog osób, w stosunku do których przyznanie prawa do lokalu socjalnego jest dla sądu obligatoryjne, co oznacza, że w przypadku tych osób sąd nie bada sytuacji majątkowej i rodzinnej, ponieważ wystarczy stwierdzenie, że osoby te zaliczają się do grupy osób uprawnionych wskazanych w art. 14 ust. 4 ustawy.

Proponowana zmiana eliminuje jedynie automatyzm w przyznawaniu prawa do lokalu socjalnego bez względu na sytuację materialną i rodzinną danej osoby, który funkcjonuje w oparciu o art. 14 ust. 4 ustawy, nie ingeruje natomiast w ochronę przyznaną przez sąd na podstawie art. 14 ust. 3, czyli przy uwzględnieniu z urzędu indywidualnej sytuacji konkretnego lokatora. Ponadto projektowana zmiana będzie dotyczyć jedynie umów najmu zawieranych po wejściu nowelizacji w życie, a do obowiązujących już umów będą miały zastosowanie przepisy dotychczasowe.

Doświadczenia zagraniczne

Na wstępie należy zaznaczyć, że relatywnie duży zasób mieszkań komunalnych jest cechą charakterystyczną dla Polski i Czech. W krajach zachodnioeuropejskich istnieje szeroko definiowany system „mieszkań społecznych”, w ramach których funkcjonują różne podmioty dostarczające lokale mieszkalne. Dominują podmioty gospodarcze o charakterze „not-for-profit”. Wśród podmiotów bezpośrednio dostarczających mieszkania mogą się znajdować również władze lokalne. Poważny zasób mieszkań należących do samorządów występuje właściwie tylko w Wielkiej Brytanii (ok. 8% zasobów) i Austrii (ok. 14% zasobów). Należy jednak zaznaczyć, że często w statystyce zasobów gminnych uwzględnia się również mieszkania należące do podmiotów gospodarczych należących do samorządów. Pewien zasób mieszkań komunalnych występuje również w Irlandii, Belgii, Włoszech, Luksemburgu, Portugalii i Hiszpanii. Ten zasób jest jednak niewielki i najczęściej jest wykorzystywany w nagłych przypadkach jako lokale tymczasowe (m.in. dla uchodźców, ofiar katastrof naturalnych itp.), a także lokale kierowane do specyficznych grup wymagających dodatkowej opieki (osoby starsze, osoby niepełnosprawne). Nieco odmienna sytuacja występuje w krajach Europy środkowo-wschodniej, gdzie większość zasobów komunalnych sprywatyzowano i obecnie stanowi on ok. 2-3% całości zasobu, z wyjątkiem - jak wspomniano we wstępie - Czech i Polski. Rolę mieszkań komunalnych pełnią w krajach zachodnioeuropejskich mieszkania społeczne, w ramach których mogą funkcjonować również samorządy gminne. Dlatego w poniższym tekście odniesiono się do zasobu społecznego szerzej rozumianego, a w pewnych przypadkach wyróżniono w jego ramach specyficzne rozwiązania stosowane w stosunku do zasobu komunalnego.

Najczęstszą obecnie stosowaną metodą ustalania czynszów w zasobach społecznych jest metoda bazująca na kosztach budowy mieszkań, z uwzględnieniem ewentualnych subwencji oraz aportu w postaci działek budowlanych, co sprawia, że czynsze w tych zasobach są niższe od rynkowych. Odpowiedni poziom czynszu zapewnia często dodatkowo wprowadzenie pułapu czynszu (Francja, Holandia, Niemcy) tzn. maksymalnego czynszu, jaki może być stosowany w tego rodzaju zasobach. W tej metodzie czynsze muszą jednak być tak ustalone, aby pokryć takie koszty jak: spłata kredytów, bieżąca eksploatacja, a także odpisy na remonty. Metodę tę stosują przede wszystkim organizacje

non profit: publiczne i prywatne, kierujące się zasadą równowagi ekonomicznej. W tym bilansie uwzględniane są także dodatki mieszkaniowe, które umożliwiają płacenie czynszów osobom w trudnej sytuacji finansowej. Metoda kosztowa może odnosić się do całych zasobów, ale także do grup mieszkań o jednakowym sposobie finansowania, a nawet do poszczególnych mieszkań. W pierwszym i drugim przypadku możliwe jest dodatkowe różnicowanie czynszów w funkcji jakości mieszkań (lokalizacja, stan techniczny), z tym że na ogół lokalizacja wpływa na czynsz w znacznie mniejszym stopniu niż ma to miejsce w zasobach prywatnych, gdzie jest to czynnik podstawowy. Dzieje się tak ze względu na unikanie tworzenia dużych skupisk mieszkań zamieszkałych przez ludność w trudnej sytuacji ekonomicznej. Metoda oparta na kosztach stosowana jest m.in. w Niemczech, Francji, Wielkiej Brytanii, Austrii, Holandii, Danii, Szwecji, Finlandii, a także w nowych systemach społecznego budownictwa przez państwa post-komunistyczne, takie jak Słowenia czy Czechy.

W opozycji do tej metody funkcjonuje metoda uzależniająca wysokość czynszów od sytuacji ekonomicznej lokatorów, utrzymując je najczęściej na bardzo niskim poziomie. Na ogół wysokość czynszu ustala się wtedy wedle zasady, że powinien on kształtować się na poziomie 25-30% dochodu gospodarstwa domowego mieszkającego w społecznym zasobie. Metoda ta stosowana jest najczęściej w zasobach zarządzanych bezpośrednio przez samorządy lokalne, regiony czy władze państwowe. W metodzie tej, w celu zapewnienia względnej równowagi ekonomicznej, stosowane są często subwencje eksploatacyjne (Belgia, Luksemburg), może też być prowadzona inna działalność związana z mieszkalnictwem - przynosząca zysk (Włochy). Dodatkowe środki finansowe mogą też pochodzić z podwyższenia czynszów gospodarstwom domowym będącym w dobrej sytuacji majątkowej, w celu dofinansowania rodzin biedniejszych. Oczywiście gdy w zasobie takim większość stanowią gospodarstwa domowe znajdujące się w trudnej sytuacji finansowej, odbija się to na bieżącej eksploatacji i częstotliwości przeprowadzania remontów. Od wielu lat występuje tendencja przekazywania tego rodzaju zasobów organizacjom non profit (Wielka Brytania, Niemcy) i przechodzenia na system kosztowy. Niemniej jednak system ten nadal utrzymuje się w takich państwach jak Portugalia, Irlandia, Belgia, Włochy, Malta czy Luksemburg. Są to przeważnie państwa, które nie mają lub mają stosunkowo od niedawna systemy dodatków mieszkaniowych. Elementy tej metody tzn. uzależnianie czynszów od dochodów lokatorów, stosowane są również w Wielkiej Brytanii i niektórych landach niemieckich. Jest to najczęściej metoda mieszana, wedle której w całym zasobie obowiązuje zasada kosztowa, natomiast czynsze dodatkowo są różnicowane w funkcji dochodów gospodarstw domowych, w odniesieniu do poszczególnych mieszkań. Często wiąże się to z faktem, że wyższe czynsze stosowane są w nowych zasobach, gdzie mieszkają ludzie bogatsi, natomiast niższe w starych, zamieszkiwanych przez niezamożne gospodarstwa domowe.

Większość państw wprowadziła pułapy dochodowe dla gospodarstw domowych ubiegających się o dostęp do społecznych zasobów czynszowych. Jednak często są one tak wysokie (Francja, Austria), że w praktyce prawie wszyscy mają do nich dostęp. Nasuwa się pytanie co się dzieje, gdy pułap ten zostanie przekroczony. Na ogół po przekroczeniu progu dochodowego najemcy mogą pozostawać w zajmowanych mieszkaniach, choć w niektórych państwach istnieje możliwość zastosowania podwyższonego czynszu.

Jeśli chodzi o gospodarstwa domowe znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji ekonomicznej czy nowych imigrantów, to bardzo często zamieszkują oni w zasobie prywatnych mieszkań na wynajem, który często oferuje mieszkania tańsze niż sektor społeczny, lecz o zdecydowanie niższym standardzie. Najbardziej typowym przykładem są tu Niemcy, gdzie ze względu na czasowy charakter znacznej części zasobu społecznego, praktycznie nie ma w nim mieszkań starych, o niskim standardzie.

Bezpieczeństwo zamieszkiwania jest cechą charakterystyczną społecznego budownictwa czynszowego, stąd umowy najmu są na ogół, w przeciwieństwie do sektora prywatnego, długoterminowe. We Włoszech ponadto istnieje prawo dziedziczenia najmu w ramach pierwszego stopnia pokrewieństwa. Pomimo to mobilność w zasobach czynszowych jest znacznie wyższa niż w Polsce i wynosi ok. 10%. Niemniej jednak we Francji były postulaty, aby co 3 lata sprawdzać czy

lokatorzy spełniają warunek nie przekraczania pułapu dochodowego. Umowy krótkoterminowe są charakterystyczne dla byłych państw socjalistycznych, gdzie brakuje tego typu mieszkań. Ponadto w Wielkiej Brytanii odchodzi się od umów na czas nieoznaczony i próbuje się wprowadzić umowy zawierane na okres 5 lat.

Poniżej przedstawiono informację o gospodarowaniu społecznym zasobem mieszkaniowym w kilku wybranych krajach Unii Europejskiej.

FRANCJA

We Francji budownictwo społeczne zdominowane jest przez organizację Mieszkań o Umiarkowanych Czynszach (HLM), o charakterze non profit, a mieszkania społeczne stanowią około 17% całego zasobu mieszkaniowego. W budownictwie społecznym funkcjonuje system ustalania czynszów w zależności od kosztów inwestycji, a właściwie od systemu jej finansowania. Istnieją trzy systemy finansowania mieszkań społecznych (trzy rodzaje kredytów: PLA-I, PLUS i PLS). Pierwszy - Wspomagany Kredyt Lokatorski- Integracyjny dotyczy osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji finansowej, kryteria dostępu do niego spełnia ok. 30% gospodarstw domowych mieszkających w miastach. Drugi to Kredyt Lokatorski Wykorzystywany na Cele Społeczne, którego warunki spełnia ok. 2/3 francuskich gospodarstw domowych oraz trzeci - Kredyt Lokatorski Społeczny, pułapy dostępu takie jak w PLUS, ale zwiększone o 30%. Kredyt ten ma ułatwić dostęp do mieszkań w miastach, gdzie występują szczególne problemy mieszkaniowe. W konsekwencji trzech sposobów finansowania istnieją trzy pułapy czynszów, zróżnicowane dodatkowo geograficznie (max czynsz za m² może się różnić nawet 2,2-raza). We Francji czynsze społeczne są ok. 30-40% niższe niż w zasobach prywatnych, ale np. w Paryżu różnica ta może być dwu- a nawet trzykrotna. Tak duże różnice powodują, że lokatorzy, nawet gdy ich sytuacja finansowa poprawi się, niechętnie opuszczają społeczny zasób czynszowy. Kilka lat temu dochody ok. 10% gospodarstw domowych mieszkających w HLM przekraczały pułap dochodowy (bardzo we Francji wysoki), było to powodem rozpoczęcia dyskusji na temat - komu powinien służyć zasób społecznych mieszkań czynszowych. Podobnie jak w wielu krajach istotnym elementem umożliwiającym płacenie czynszu przez niezamożne gospodarstwa domowe jest rozbudowany system dodatków mieszkaniowych.

HOLANDIA

Holandia to państwo o największym udziale procentowym społecznych mieszkań czynszowych wśród państw Unii Europejskiej. Mieszkania tego typu ok. 32% całego zasobu mieszkaniowego. Mieszkaniem społecznymi zarządzają organizacje o charakterze non profit (mieszkania komunalne były stopniowo eliminowane na skutek prywatyzacji), nie otrzymują one od 1995 roku od państwa żadnych subwencji, ale też nie mają wobec państwa żadnych zobowiązań. Mogą się więc finansować same np. sprzedając część swych zasobów lokatorom, jako że finansowanie budowy mieszkań pochłania większe środki niż te, które przynoszą wpływy z czynszów. Organizacje te mają dużą swobodę w ustalaniu czynszów, jednak muszą respektować ogólny pułap, który ustalany jest w funkcji użytkowej mieszkania systemem punktowym (charakterystyczne jest, że mająca podstawowy wpływ na czynsz rynkowy lokalizacja mieszkania w tym systemie ma znaczenie drugoplanowe). W 2008 roku średni czynsz kształtował się na poziomie 70% czynszu maksymalnego (pułapu). Co roku rząd ustala również wielkość maksymalnej podwyżki czynszu. System regulowanych czynszów działa w Holandii w połączeniu z rozpowszechnionym systemem dodatków mieszkaniowych. Czynsze w zasobach prywatnych są o ok. 20% wyższe niż w społecznych.

NIEMCY

Niemcy to państwo o największym w UE udziale mieszkań czynszowych (ponad 50%), natomiast stosunkowo o niedużym udziale społecznych mieszkań czynszowych (ok. 6%). Wynika to ze specyficznego systemu społecznego budownictwa czynszowego, który sprawia, że mieszkania mają charakter społeczny tylko przez określony okres czasu. W Niemczech, podobnie jak we Francji

i Holandii, społeczne mieszkania czynszowe są przeważnie zarządzane przez operatorów prywatnych, władze lokalne systematycznie pozbywają się swoich zasobów. Operatorzy prywatni, budujący mieszkania na wynajem, zawierali z władzami publicznymi kontrakt (przeważnie 15-letni), na mocy którego otrzymywali „czynsz ekonomiczny” pokrywający poniesione koszty, podczas gdy lokatorzy płacili „czynsz polityczny”, dostosowany do ich możliwości finansowych. Różnica między tymi czynszami była pokrywana ze środków publicznych. Po upływie okresu 15 lat kontrakty te mogły być przedłużane. W 2003 roku parlament przyjął ustawę o nie przedłużaniu tych kontraktów. Teoretycznie wygaśnięcie kontraktów powinno spowodować gwałtowny wzrost czynszów, ale w sytuacji niemieckiej paradoksalnie lokatorów uratował rynek. Ze względu na dużą ilość mieszkań i zmniejszającą się liczbę ludności - okazało się, że rynek lepiej chroni lokatorów niż przepisy utworzone w tym celu. Nowe mieszkania społeczne mają obecnie przeważnie czynsze wyższe niż stare mieszkania wynajmowane przez właścicieli prywatnych. Wynajęcie mieszkania w Berlinie jest obecnie tańsze niż wynajęcie mieszkania w Pradze czy Warszawie. Swoboda zwiększania czynszów w zasobach prywatnych jest ograniczona przez tak zwane „lustro czynszowe”, tzn. nie można przekroczyć o więcej niż 20% czynszów pobieranych w sąsiedztwie za mieszkania o podobnej wartości użytkowej.

SZWECJA

Szwecja to państwo, w którym ponad 40% ogółu mieszkań stanowią mieszkania czynszowe. Nie ma tu klasycznego zasobu społecznych mieszkań czynszowych, ponieważ nie spełnia on podstawowego warunku przewidzianego dla tego rodzaju mieszkań, a mianowicie warunku nie przekraczania przez ich lokatorów określonego pułapu dochodów. Wobec powyższego w odniesieniu do tego rodzaju mieszkań, często odnosi się określenie – publiczne zasoby mieszkaniowe. Czynsze ustalane są w funkcji wartości użytkowej mieszkania, ale ich pułap ustalany jest w wyniku negocjacji pomiędzy właścicielami zasobów (m.in. towarzystwa komunalne) a organizacjami lokatorskimi, co stanowi pewną osobliwość charakterystyczną dla państw skandynawskich (zbliżone zasady obowiązują w Finlandii i Danii). Te wynegocjowane wartości służą następnie jako punkt odniesienia przy określeniu wysokości czynszu w zasobach prywatnych, czynsze te są zresztą tylko minimalnie wyższe od czynszów w zasobach społecznych.

CZECHY

Czechy to, podobnie jak Polska, jedno z niewielu państw postkomunistycznych, które nie wprowadziło powszechnego prawa do nabywania mieszkań komunalnych przez dotychczasowych najemców. Dlatego zasób mieszkań czynszowych, jak na tę grupę państw, jest stosunkowo duży – ok. 30%. W Czechach w mieszkaniach budowanych wedle nowych programów czynsz ustala się na bazie kosztów zredukowanych przez subwencje. Wprowadzono dwa nowe programy mieszkań społecznych. Pierwszy z 2003 roku dotyczy subwencjonowania budownictwa komunalnego, przeznaczonego dla osób starszych (powyżej 70 lat) i niepełnosprawnych, w budownictwie tym czynsz jest reglamentowany i wynosi obecnie ok. 2 euro/m². Warunkiem ubiegania się o mieszkanie jest posiadanie dochodów poniżej średniej. Inny program z 2009 roku przyznaje subwencje na budowę mieszkań społecznych zarówno inwestorom publicznym jak i prywatnym. Mieszkanie musi mieć charakter społeczny przez 10 lat, a czynsz nie może przekraczać określonego pułapu (1,6 euro/m² w 2010 r.). Warunki dostępu do tych mieszkań są zbliżone do programu omawianego wcześniej. Podobnie jak w Polsce, w odniesieniu do zasobów starych zastosowano regulację czynszów utrzymując je na stosunkowo niskim poziomie, niezależnie od dochodów lokatorów. Tylko mieszkania, w których umowy najmu nawiązywano na nowo, nie podlegały tej regulacji.