

Projekt założeń
projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów,
mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego
oraz o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych

Aktualny stan stosunków społecznych

Obecnie gminy posiadają ok. 1,1 mln mieszkań (ok. 9% zasobów mieszkaniowych ogółem)¹. Jest to zasób najczęściej o niskim standardzie powierzchniowym i technicznym. Powinien on być wykorzystywany w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach, o czym stanowi art. 4 ust. 2 *ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, z późn. zm.)*. Weryfikacja dochodów odbywa się tylko w przypadku przyznawania mieszkań komunalnych osobom oczekującym. Już zamieszkujący w mieszkaniach komunalnych mają najczęściej zawarte umowy na czas nieokreślony i płacą niski czynsz (w 2009 r. przeciętnie 3,63 zł/m²)² bez względu na osiągane dochody i sytuację majątkową.

Specyficzną częścią zasobu komunalnego są lokale socjalne, przeznaczone dla osób najuboższych, znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej oraz eksmitowanych z różnych powodów, np. z powodu zaległości czynszowych. W odróżnieniu od pozostałych zasobów komunalnych, umowy najmu lokali socjalnych są zawierane na czas oznaczony i przedłużane wówczas, kiedy najemcy nadal spełniają określone przez gminę kryteria (np. dochodowe).

Według badań Instytutu Rozwoju Miast liczba gospodarstw domowych oczekujących na przydział mieszkania gminnego wynosiła w 2008 r. ok. 125 tys.³, z czego 75 tys. dotyczyło oczekujących na lokal socjalny. Tymczasem zasób mieszkań komunalnych dostępnych do alokacji uległ zmniejszeniu wskutek działań prywatyzacyjnych (sprzedaż lokali dotychczasowym najemcom) oraz reprivatyzacyjnych (zwrot lokali dawnym właścicielom). W latach 2001-2008 wybudowano tylko ok. 22 tys. mieszkań komunalnych⁴. W tym samym okresie sprywatyzowano bądź zwrócono właścicielom ok. 400 tys. mieszkań, co dodatkowo ograniczyło możliwości samorządów gminnych prowadzenia elastycznej lokalnej polityki mieszkaniowej.

Biorąc więc pod uwagę aktualny stan polskiego sektora mieszkaniowego i sytuację mieszkaniową osób o średnich i niskich dochodach niezbędne jest stworzenie instrumentów finansowych i regulacyjnych, umożliwiających gminom poprawę gospodarowania

¹ Główny Urząd Statystyczny „Gospodarka mieszkaniowa w 2009 r.”.

² Średnia stawka czynszu wg badania Instytutu Rozwoju Miast „Informacje o mieszkalnictwie – wyniki monitoringu za 2009 r.”.

³ Badanie „Informacje o mieszkalnictwie - wyniki monitoringu za 2008 r.” Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

⁴ Główny Urząd Statystyczny „Budownictwo – wyniki działalności za 2009 r.”.

posiadany zasobem mieszkaniowym, większą rotację lokatorów i zmniejszenie kolejek osób oczekujących na mieszkania komunalne.

Należy dodać, iż słabsze ekonomicznie gospodarstwa domowe objęte są systemem dodatków mieszkaniowych, celem którego jest łagodzenie obciążeń ich budżetów wydatkami związanymi z użytkowaniem. System ten ma na celu pomoc w pokrywaniu wydatków mieszkaniowych, powinien być zatem traktowany jako element polityki mieszkaniowej, a nie polityki społecznej.

System dodatków mieszkaniowych jest ważnym i trwałym komponentem polityki wspomagania dostępności mieszkań i zapewnienia społecznie akceptowanego standardu życiowego i mieszkaniowego tym grupom ludności, które nie byłyby w stanie tego osiągnąć w oparciu o dochody własne i rynkowe ceny mieszkań.

W roku 2009 wypłacono ok. 5 mln dodatków⁵, zaś łączna kwota wypłat wyniosła ok. 0,8 mld zł. Średnia wysokość miesięcznych dodatków wypłaconych w tym roku wynosiła 162 zł. Najwięcej dodatków wypłacono użytkownikom lokali gminnych (40,3% wszystkich dodatków) i spółdzielczych (32,8%). W 2009 r. w badanych przez Instytut Rozwoju Miast miastach udział mieszkań zajmowanych przez osoby otrzymujące dodatki mieszkaniowe w ogólnej liczbie mieszkań wyniósł 3,9%⁶.

Aktualne regulacje dotyczące gospodarowania lokalami wchodzącymi w skład publicznego zasobu mieszkaniowego powodują, iż lokale które w zamierzeniu ustawodawcy miały trafić do osób mających największe problemy z zaspokojeniem własnych potrzeb mieszkaniowych (tj. osób ubogich, rodzin wielodzietnych), są częstokroć zajmowane przez osoby o znacznie wyższych dochodach pozwalających na najem lokalu na wolnym rynku. Przepisy *ustawy o ochronie praw lokatorów (...)*, nie przewidują bowiem weryfikacji przez gminy dochodów najemców lokali komunalnych, jak również możliwości wypowiedzenia umowy najmu w przypadku najemców o wysokich dochodach. Ponadto, umowy najmu w zasobie komunalnym zawierane są (z wyłączeniem lokali socjalnych i lokali związanych ze stosunkiem pracy lub gdy zawarcia takiej umowy żąda sam lokator) tylko na czas nieokreślony, co powoduje iż w przypadku zmiany sytuacji materialnej najemcy nie ma możliwości wypowiedzenia przez gminę takiej umowy – celem zawarcia nowej umowy z osobą, której życiowa i materialna sytuacja by to uzasadniała. Konsekwencją tego jest mała elastyczność w gospodarce tym zasobem i trudność z dotarciem do grupy docelowej przewidzianej dla najmu lokali komunalnych.

Wpływ na taki stan rzeczy ma również bardzo szeroko ujęta kategoria osób uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego przy orzekaniu przez sąd o eksmisji z mieszkania. Obejmuje ona m.in. kobiety w ciąży, niepełnosprawnych, obłożnie chorych, osoby posiadające status bezrobotnego, emerytów i rencistów korzystających z pomocy społecznej, znaczna część zasobu komunalnego zajmowana jest do chwili otrzymania przez dotychczasowych najemców lokalu socjalnego od gminy. Ponadto, orzekając o eksmisji takich rodzin sąd zobligowany jest do przyznania takiego lokalu bez względu na status majątkowy osoby uprawnionej. Dodać należy, iż w chwili obecnej gminy borykają się z dużym niedoborem takich lokali, co dodatkowo pogłębia stagnację w gospodarowaniu lokalami komunalnymi. Osoby, które ze względu na swoją sytuację życiową winny otrzymać ofertę najmu lokalu komunalnego, zmuszone są do częstokroć wieloletniego, oczekiwania na przyznanie takiego lokalu.

⁵ Główny Urząd Statystyczny „Gospodarka mieszkaniowa w 2009 r.”.

⁶ Badanie "Informacje o mieszkalnictwie - wyniki monitoringu za 2009 r." Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, iż gminy postulując zmiany legislacyjne ułatwiające im racjonalne gospodarowanie posiadanym zasobem mieszkaniowym, już obecnie próbują podejmować dostępne im działania w tym zakresie. Znajduje to wyraz w zwiększeniu nakładów na remonty oraz bieżącą eksploatację budynków komunalnych. Środki na tego typu działania pozyskiwane są z wyższych stawek czynszu (np. w Warszawie, Szczecinie, Białymstoku), co pozwala na utrzymanie zasobu w stanie co najmniej nie pogorszonego.

W systemie dodatków mieszkaniowych, jako jedną z grup uprawnionych do otrzymania takiego świadczenia ustawodawca przewidział, obok najemców oraz osób, którym przysługują spółdzielcze prawa do lokali, także właścicieli mieszkań i domów jednorodzinnych. Mając na uwadze, iż dodatek ten przysługuje osobom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej, trudno jest znaleźć uzasadnienie dla zakwalifikowania do tej grupy właścicieli zajmowanych nieruchomości, często o znacznej wartości. Trzeba zauważyć, iż w przypadku takich osób przejściowe trudności finansowe mogą zostać pokryte z ich sprzedaży czy zamiany bądź pożyczki udzielonej pod zastaw nieruchomości, co w przypadku pozostałych uprawnionych do dodatku mieszkaniowego nie może mieć miejsca.

Aktualny stan prawny

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, z późn. zm.)

Ustawa określa dwie podstawowe grupy zagadnień:

- zasady i formy ochrony praw lokatorów,
- zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

W zakresie ochrony lokatorów ustawa określa prawa i obowiązki właścicieli i lokatorów, w szczególności zagadnienia dotyczące czasu trwania umowy najmu, kaucji zabezpieczającej należności z tytułu najmu, trybu podwyższania czynszu, zasad wypowiedzania umowy najmu, uprawnień do otrzymania lokalu socjalnego, itp.

Obecnie obowiązujące przepisy wprowadzają zasadę, że właściciel może podwyższyć czynsz z poziomu przekraczającego 3% albo jeśli czynsz w wyniku dokonanej podwyżki przekroczy 3% wartości odtworzeniowej lokalu w skali roku jedynie w okolicznościach określonych w ustawie. Lokator może żądać uzasadnienia podwyżki, a następnie zakwestionować jej zasadność lub wysokość wnosząc do sądu odpowiedni pozew. Rozstrzygając spór sąd może m. in. posługiwać się gromadzonymi i publikowanymi przez gminę danymi dotyczącymi czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego (tzw. lustro czynszowe).

Ustawa wprowadza zasadę, zgodnie z którą tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. W szczególności gmina zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach.

Wykonując powyższe zadania gmina może wykorzystywać własny zasób mieszkaniowy, przez który należy rozumieć lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw

budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów.

Ustawa przewiduje kilka specyficznych rozwiązań obowiązujących w stosunku do mieszkaniowego zasobu gminy:

- umowy najmu mogą być zawarte wyłącznie na czas nieoznaczony (z wyjątkiem lokali socjalnych, lokali związanych ze stosunkiem pracy oraz sytuacji, kiedy zawarcia umowy na czas oznaczony żąda lokator);
- stawki czynszu są określane przez organ wykonawczy gminy, zgodnie z zasadami uchwalonymi przez radę gminy w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy;
- rada gminy uchwała na pięć kolejnych lat wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, w których ustala zasady prowadzenia gospodarki remontowej, zasady polityki czynszowej, planowaną sprzedaż lokalu, sposoby zarządzania zasobem itd.;
- rada gminy uchwała również szczegółowe zasady wynajmowania lokali, określając, m.in., wysokość dochodów uzasadniającą oddanie w najem lokalu, warunki zamieszkiwania kwalifikujące do ich poprawy, kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo najmu itp.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 71, poz. 734, z późn. zm.)

W celu ochrony gospodarstw domowych słabszych ekonomicznie, wprowadzono w 1994 r. system dodatków mieszkaniowych.

Uprawnienie do dodatku mieszkaniowego przysługuje osobom spełniającym równocześnie kilka kryteriów:

- 1) posiadającym tytuł prawny do zajmowanego mieszkania (najemcy, osoby którym przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego, właściciele mieszkań i domów jednorodzinnych) lub uprawnienia do lokalu zamiennego lub socjalnego;
- 2) których średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego nie przekracza 175% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125% w gospodarstwie wieloosobowym. W przypadku gdy dochód na jednego członka gospodarstwa domowego jest wyższy od określonego wyżej, a kwota nadwyżki nie przekracza wysokości dodatku mieszkaniowego, należny dodatek obniża się o tę kwotę;
- 3) zajmowany lokal mieszkalny nie jest za duży w stosunku do liczby osób tzn. jeżeli powierzchnia użytkowa zajmowanego lokalu nie przekracza powierzchni normatywnej o więcej niż 30%.

Dodatek mieszkaniowy stanowi różnicę pomiędzy wydatkami mieszkaniowymi przypadającymi na normatywną powierzchnię użytkową zajmowanego lokalu mieszkalnego a określoną częścią dochodów gospodarstwa domowego.

Wydatkami są świadczenia okresowe ponoszone przez gospodarstwo domowe w związku z zajmowaniem lokalu mieszkalnego, w tym:

- 1) czynsz;
- 2) opłaty związane z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości w częściach przypadających na lokale mieszkalne w spółdzielni mieszkaniowej;
- 3) zaliczki na koszty zarządu nieruchomością wspólną;
- 4) odszkodowanie za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego;
- 5) inne niż wymienione w pkt 1-4 opłaty za używanie lokalu mieszkalnego;
- 6) opłaty za energię ciepłą, wodę, odbiór nieczystości stałych i płynnych.

W przypadku, gdy lokal mieszkalny nie jest wyposażony w instalację doprowadzającą energię ciepłą do celów ogrzewania, w instalację ciepłej wody lub gazu przewodowego z zewnętrznego źródła znajdującego się poza lokalem mieszkalnym, osobie uprawnionej do dodatku mieszkaniowego przyznaje się ryczałt na zakup opału stanowiący część dodatku mieszkaniowego.

Należy dodać, iż od 2004 r. dodatki mieszkaniowe są w całości wypłacane z budżetów gmin. Dodatek mieszkaniowy przyznaje, na wniosek osoby uprawnionej do dodatku mieszkaniowego, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji administracyjnej. Przyznany dodatek mieszkaniowy wypłacany jest zarządcy budynku, zaś ryczałt użytkownikowi lokalu.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.)

W sprawach nieuregulowanych przepisami *ustawy o ochronie praw lokatorów (...)*, zastosowanie znajdują postanowienia *ustawy Kodeks cywilny*. W szczególności przedmiotowy akt prawny normuje kwestie:

- wspólności najmu lokalu małżonków,
- solidarnej odpowiedzialności za zapłatę czynszu lokatorów przebywających w lokalu,
- wstąpienia w stosunek najmu lokalu osób uprawnionych w razie śmierci najemcy.

Przepisy *Kodeksu cywilnego* w tym zakresie stanowią, że jeżeli nawiązanie stosunku najmu lokalu mającego służyć zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych rodziny nastąpiło w czasie trwania małżeństwa, małżonkowie bez względu na istniejące między nimi stosunki majątkowe są najemcami lokalu.

Wspólność najmu może być zniesiona jedynie z ważnych przyczyn na mocy orzeczenia sądu wydanego na żądanie jednego z małżonków, przy odpowiednim zastosowaniu przepisów o ustanowieniu w wyroku rozdzielnosci majątkowej. Co więcej, taka wspólność nie może być wyłączona przez małżeńską umowę majątkową.

Ustawa wprowadza zasadę odpowiedzialności solidarnej, zgodnie z którą za zapłatę czynszu i innych opłat związanych z używaniem lokalu odpowiadają solidarnie z najemcą zamieszkujące z nim osoby pełnoletnie. Odpowiedzialność tych osób ogranicza się do wysokości czynszu i tzw. innych opłat niezależnych od właściciela za okres ich stałego zamieszkiwania.

W razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego w stosunek najmu lokalu wstępują: 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. Osoby wymienione powyżej wstępują w stosunek najmu lokalu mieszkalnego, jeżeli stale zamieszkiwały z najemcą w tym lokalu do chwili jego śmierci. W razie braku osób uprawnionych stosunek najmu lokalu mieszkalnego wygasa. Przesłankami umożliwiającymi przejęcie praw do lokalu jest zatem bycie osobą uprawnioną oraz wykazanie się stałym zamieszkiwaniem z najemcą w chwili jego śmierci.

Warto wskazać przy tym, że w orzecznictwie sądowym utrwalony został pogląd, że katalog osób uprawnionych do wstąpienia w najem lokalu ze względu na konstytucyjną ochronę prawa własności, należy interpretować ściśle (np. uchwała SN z dnia 21 maja 2002 r. sygn. III CZP 26/02). Ochrona praw lokatora w tym zakresie nie może zatem przewyższać praw właściciela do dysponowania lokalem.

Potrzeba i cel uchwalenia projektowanej ustawy

Podstawę prawną w zakresie praw i obowiązków właścicieli lokali mieszkalnych i najemców stanowi *ustawa o ochronie praw lokatorów (...)*. Przedmiotowy akt prawny wypełnia dyspozycję art. 75 ust. 2 Konstytucji RP zgodnie, z którym ochronę praw lokatorów określa ustawa. Konstytucja podnosi zatem obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych do rangi dobra chronionego konstytucyjnie, co oznacza przyzwolenie na ingerencję w inne prawa konstytucyjne, w tym m.in. prawo własności oraz zasady swobody gospodarczej. Wprowadzenie ochrony praw lokatorów powoduje zatem konieczność wyważenia sprzecznych interesów obu stron stosunku prawnego, tj. zachowanie proporcji pomiędzy prawami lokatorów a prawami właścicieli. Ponadto, projektowane w tej ustawie zmiany winny spełniać wytyczne wynikające z wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 19 czerwca 2006 r. w sprawie Hutten-Czapska przeciwko Polsce. Trybunał stwierdził m.in., iż władze nałożyły na właścicieli lokali niewspółmierne i nadmierne ciężary, które nie mogą być uzasadnione realizowanym przez nie usprawiedliwionym interesem społeczeństwa. Wobec powyższego zaakcentowane zostało, że prawa lokatorów jak i właścicieli muszą pozostać w równowadze, co oznacza, że ochrona lokatorów nie może doprowadzać do całkowitego uniemożliwienia korzystania przez właściciela z jego własności.

Ponadto *ustawa o ochronie praw lokatorów (...)* określa obowiązki gmin w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Należy podkreślić, że wzajemne uprawnienia stron umowy dotyczącej używania lokalu mieszkalnego powinny uwzględniać nie tylko ochronę praw lokatora, ale też prawa i obowiązki, jakie ma właściciel. W szczególności należy zwrócić uwagę na fakt, iż to gminę ustawodawca zobowiązał do tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, m.in. poprzez zapewnienie lokali socjalnych, zamiennych i zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Wskazane wyżej obecnie obowiązujące regulacje prawne w tym zakresie powodują natomiast, że sytuacja prawna lokatora jest na tyle uprzywilejowana, iż w praktyce ograniczenia praw właściciela uniemożliwiają mu racjonalne gospodarowanie zasobem mieszkaniowym, a co za tym idzie również realizację nałożonych na niego obowiązków wobec mieszkańców dotyczących zaspokajania ich potrzeb mieszkaniowych. Mając na uwadze fakt, iż podstawą działań podejmowanych przez właściciela w stosunku do lokatorów są przepisy prawa, jedynym sposobem zmiany tego stanu jest przyjęcie innych rozwiązań ustawowych. Podobnie jedyną możliwością zrationalizowania systemu dodatków mieszkaniowych polegającego na

zawężeniu katalogu osób, którym przysługuje prawo do otrzymania dodatku mieszkaniowego jest odpowiednia zmiana uregulowań zawartych w *ustawie o dodatkach mieszkaniowych*.

1) Zmiana definicji mieszkaniowego zasobu gminy i publicznego zasobu mieszkaniowego

Zgodnie z obecnie obowiązującą definicją ustawową przez mieszkaniowy zasób gminy należy rozumieć lokale stanowiące zarówno własność gminy jak i gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów.

Powyższa definicja jest źródłem wątpliwości interpretacyjnych i występujących w praktyce problemów związanych z jej stosowaniem. Literalne brzmienie przepisu wskazuje bowiem, iż do zakwalifikowania lokalu jako należącego do mieszkaniowego zasobu gminy, wystarczy, by lokal stanowił własność spółki handlowej utworzonej z udziałem gminy. Nie jest natomiast istotny aktualny stan prawny, czyli odniesienie się do posiadania bądź braku posiadania przez gminę udziału w spółce w chwili obecnej. Takie rozumienie definicji mieszkaniowego zasobu gminy powoduje nieuzasadniony obowiązek stosowania gminnej polityki mieszkaniowej prowadzonej na podstawie stosownej uchwały w stosunku do zasobów osób prawnych, w tym również prywatnych, czyli tych, w których gminy nie posiadają obecnie żadnych udziałów. Jest to konsekwencją faktu, iż o stosowaniu gminnej polityki mieszkaniowej, ze wszystkimi związanymi z nią ograniczeniami dotyczącymi wykonywania prawa własności, przesądza zgodnie z literalnym brzmieniem definicji, przesłanka odnosząca się do mającego miejsce w przeszłości powstania spółki.

Ponadto w doktrynie, obok zaprezentowanej powyżej interpretacji pojęcia „spółki handlowej utworzonej z udziałem gminy” pojawiają się także inne koncepcje, zgodnie z którymi proponuje się, aby za uznaniem czy określony lokal stanowiący własność spółki handlowej z udziałem gminy wchodził w skład zasobu mieszkaniowego decydował sam fakt pozostawiania gminy w tej spółce jako współnika, bez względu na wysokość jej udziału w spółce. Inny pogląd zakłada, że przepis ten dotyczy spółek, w których gmina ma pozycję dominującą.

Proponuje się zatem zmianę definicji zasobu mieszkaniowego gminy i objęcie nią wyłącznie lokali, w stosunku do których gminie przysługuje prawo własności oraz tych, które pozostają w jej posiadaniu samoistnym. W konsekwencji gminy będą realizować politykę mieszkaniową opartą o stosowne uchwały w zasobach własnych oraz lokalach będących własnością innych podmiotów, którymi gminy dysponować będą na podstawie umów cywilnoprawnych.

Przyjęcie proponowanej zmiany wyeliminuje ww. wątpliwości interpretacyjne.

Stosownie do powyższych rozwiązań, projektowane zmiany powinny także objąć definicję publicznego zasobu mieszkaniowego, tj. w skład publicznego zasobu mieszkaniowego będą wchodzić lokale stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego, Skarbu Państwa.

Skutkiem takiej deregulacji będzie wejście gmin w relacje rynkowe w zakresie realizacji polityki mieszkaniowej, czego skutkiem będzie rozszerzenie instytucji podnajmu, w szczególności w odniesieniu do gmin, które posiadają niewielki zasób mieszkaniowy.

2) Umożliwienie gminie i innym jednostkom samorządu terytorialnego zawierania umów najmu lokali mieszkalnych na czas oznaczony

Obecnie obowiązujące przepisy dopuszczają zawarcie przez jednostki samorządu terytorialnego umowy najmu na czas oznaczony wyłącznie w odniesieniu do lokali socjalnych i związanych ze stosunkiem pracy oraz jeżeli zawarcia umowy na czas oznaczony żąda sam lokator. Taki stan uniemożliwia jednostkom samorządu terytorialnego prowadzenie racjonalnej polityki mieszkaniowej.

Proponowana zmiana, znosząca powyższe ograniczenie w najmie lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, pozwoli na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych wyłącznie osób rzeczywiście niebędących w stanie samodzielnie zapewnić sobie mieszkania (osoby ubogie, osoby opuszczające dom dziecka, itp.).

Kryteria, które dane gospodarstwo domowe będzie musiało spełnić żeby umowa taka mogła zostać przedłużona, ustalane będą np. w stosownych uchwałach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. W konsekwencji osoby zamożne niespełniające ustalonych warunków, będą musiały po wygaśnięciu umowy najmu opuścić lokal, a jednostka samorządu „odzyskać” mieszkanie będzie mogła wynająć osobie do tego uprawnionej na podstawie uchwały.

Proponowana zmiana stanowi także wyjście na przeciw oczekiwaniom samorządów, których częstym postulatem jest dopuszczenie zawierania umów najmu lokali mieszkalnych na czas oznaczony. W ocenie wnioskodawców, możliwości gmin w zakresie zwiększania zasobu mieszkaniowego są bardzo ograniczone – nowych lokali mieszkalnych przybywa niewiele, a ponadto część zasobu wyprzedawana jest dotychczasowym najemcom. W efekcie rośnie liczba osób oczekujących na uzyskanie pomocy mieszkaniowej. Sugerowane nowe przepisy mają na celu pomoc gminom w tym zakresie poprzez ułatwienie gospodarowania zasobem mieszkaniowym.

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.

3) Wprowadzenie zasady, że bazowa stawka czynszu w publicznym zasobie mieszkaniowym powinna pokrywać co najmniej koszty utrzymania nieruchomości

Nie ma możliwości prowadzenia racjonalnej i efektywnej polityki mieszkaniowej w sytuacji, gdy czynsze nie pokrywają kosztów utrzymania nieruchomości. Nie można pominąć faktu, iż środki gminy są de facto środkami jej mieszkańców. Aktualnie gmina (lub inna jednostka samorządu terytorialnego) nie tylko musi zdobyć środki finansowe na powiększenie zasobu mieszkaniowego, ale także ponosić koszty utrzymania bieżącego zasobu. Taka sytuacja zazwyczaj przekracza jej możliwości finansowe, co znajduje odzwierciedlenie w niskim standardzie zasobów i niewystarczającym przyroście liczby nowych lokali.

Ponadto utrzymywanie w dalszym ciągu ogromnych dysproporcji w wysokości czynszu najmu pomiędzy lokalami należącymi do publicznego zasobu mieszkaniowego a pozostałymi lokalami nie znajduje uzasadnienia, gdyż od 2005 r. istnieje możliwość stosowania obniżek

czynszu w publicznym zasobie mieszkaniowym dla gospodarstw domowych o niskich dochodach, a ponadto takie osoby mogą skorzystać z systemu dodatków mieszkaniowych. Zgodnie z prezentowaną propozycją zmian przepisów, bazowa stawka czynszu dla danego lokalu powinna pokrywać co najmniej wysokość przypadających na ten lokal kosztów utrzymania budynku.

Wysokość stawek czynszu najmu gmina będzie mogła ustalać na dwa sposoby:

- 1) gmina wyznacza jedną bazową stawkę czynszu dla danej jednostki terytorialnej (np. dzielnicy lub całej gminy), pozwalającą na pokrycie co najmniej kosztów utrzymania wszystkich lokali komunalnych w niej się znajdujących,;
- 2) gmina wyznacza jedną bazową stawkę czynszu najmu lokalu komunalnego dla każdej nieruchomości oddzielnie, pozwalającą na pokrycie co najmniej kosztów utrzymania wszystkich lokali komunalnych wchodzących w skład tej nieruchomości, po uwzględnieniu prognozowanych obniżek czynszu przysługujących najemcom.

Proponuje się, aby zasady kalkulowania wysokości czynszów najmu lokali komunalnych w danej jednostce terytorialnej były określone w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, który jest uchwalany przez radę gminy. Wybór metody ustalania stawek czynszu dla danej jednostki terytorialnej będzie należał do gminy.

Celem projektowanych rozwiązań prawnych jest zapewnienie gminie elastyczności w określaniu bazowych stawek czynszu przy uwzględnieniu faktu, iż czynsze mają pokrywać faktyczne koszty związane z utrzymaniem nieruchomości.

Jednocześnie dostrzegając potrzeby najemców o niskich dochodach, utrzymany będzie system zniżek, o których mowa w *ustawie o ochronie praw lokatorów*, stosowany w stosunku do bazowych stawek czynszów, a dodatkowe wsparcie stanowić będzie system dodatków mieszkaniowych.

4) Oddanie do wyłącznej właściwości sądu orzekania o uprawnieniach do otrzymania lokalu socjalnego

W obecnym stanie prawnym przepis art. 14 ust. 4 *ustawy o ochronie praw lokatorów (...)*, wymienia kategorie osób, którym obligatoryjnie przysługuje prawo do lokalu socjalnego w przypadku orzekania o eksmisji z zajmowanego lokalu. 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 rodzaju pomocy społecznej 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 wówczas możliwość każdorazowego badania sytuacji majątkowej i rodzinnej konkretnego eksmitowanego lokatora i ewentualnego przyznania prawa do lokalu socjalnego na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy.

Warto przy tym zauważyć, że na mocy *ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 281, poz. 2783, z późn. zm.)*, do art. 14 dodany

został ust. 7, zgodnie z którym przepisu ust. 4 nie stosuje się do osób, które utraciły tytuł prawny do lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, z wyjątkiem osób, które były uprawnione do używania lokalu na podstawie stosunku prawnego nawiązanego ze spółdzielnią mieszkaniową albo z towarzystwem budownictwa społecznego.

Z powyższego wynika, że sąd rozpatrując sprawę o nakazanie opróżnienia lokalu nie ma obowiązku przyznawać tym osobom uprawnienia do otrzymania mieszkania socjalnego z zasobów gminy, prawo takie może natomiast być zasądzone w oparciu o art. 14 ust. 3.

Wyłączenie stosowania art. 14 ust. 4 *ustawy o ochronie praw lokatorów (...)* w stosunku do wspomnianej kategorii osób oznacza, że osobom tym nie należy się obligatoryjne przyznanie prawa do lokalu socjalnego. Jednakże zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r., przepis art. 14 ust. 7 znajduje zastosowanie do umów najmu zawartych od dnia 1 stycznia 2005 r.

Należy przy tym wskazać, że nowelizacja przepisu art. 1046 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.), dokona ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 172, poz. 1804), wprowadziła instytucję „tymczasowego pomieszczenia”, która ma służyć wyeliminowaniu możliwości przeprowadzania eksmisji bez dostarczania schronienia dla eksmitowanego dłużnika, a w konsekwencji zapobiegać bezdomności. Stosownie do treści przepisu, komornik wykonując obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego, wstrzymuje się z dokonaniem czynności do czasu, gdy gmina wskaże tymczasowe pomieszczenie lub gdy dłużnik znajdzie takie pomieszczenie. Pomieszczenie tymczasowe może również wskazać właściciel (wierzyciel). Wobec powyższego, osobom, którym sąd nie przyzna uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego, przysługiwać będzie uprawnienie do otrzymania tymczasowego pomieszczenia.

Reasumując, proponowana nowelizacja przepisów 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 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.

5) Wprowadzenie w odniesieniu do lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego rozwiązań szczególnych w stosunku do przepisów Kodeksu cywilnego (przepisy dotyczące wstąpienia w najem po śmierci najemcy)

Obowiązujące rozwiązania prawne umożliwiające wstąpienie w stosunek najmu lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego każdemu, bez względu na zaistnienie faktycznych przesłanek uzasadniających skorzystanie przez daną osobę z tej formy wsparcia, stanowi nieuzasadnione odstępstwo od podstawowej idei, jaka powinna przesądzać o sposobie wykorzystania tego zasobu. Zasiób tworzony jest przede wszystkim przez gminy i służyć ma realizacji nałożonych na gminę zadań związanych z tworzeniem warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Przepisy *expressis verbis* stanowią, że powyższe działania dotyczące zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należą do zadań własnych gminy.

Jeszcze pod rządami ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, w orzeczeniu z dnia 23 października 1995 r. (sygn. K 4/95) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „art. 4 ustawy o najmie lokali w nader ogólnym sformułowaniu *"zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej"* ustanawia nowe zadanie własne gminy jako jednostki samorządu terytorialnego, nie przewidziane w otwartym - co należy podkreślić - katalogu tych zadań zamieszczonym w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Z uwagi na wspomnianą wyżej ogólność przepis art. 4 należy rozumieć jako wyznaczający pewną sferę właściwości rzeczowej i, co za tym idzie, określający kierunek działań gminy podejmowanych w tej sferze w wyznaczonych dla organów gminy formach prawnych i przy pomocy posiadanych przez gminę środków. (...). Jest oczywiste, że funkcja wymieniona w art. 4 ustawy o najmie lokali jako zadanie własne gminy nie oznacza ani tego, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jej mieszkańców należy tylko do gminy (z jednej strony, z pominięciem samych zainteresowanych, a z drugiej - z wyłączeniem możliwości nałożenia w tym zakresie przez ustawy obowiązków na inne, poza gminą, organy władzy publicznej), ani też tego, że wynika zeń obowiązek gminy pełnego zaspokojenia wszystkich potrzeb mieszkaniowych mieszkańców gminy, który musi być wykonany w przewidzianym terminie i przy pomocy wszystkich dostępnych gminie środków, kosztem nawet innych zadań i innych - poza mieszkaniowymi - potrzeb mieszkańców. W tym odniesieniu zwraca uwagę stylizacja przepisu art. 4 - jest w nim bowiem mowa o zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, a nie o ich zaspokojeniu. Art. 4 ustawy o najmie lokali - przy podanym wyżej rozumieniu jego treści - nie stwarza przesłanek do skonstruowania prawa podmiotowego, na podstawie którego mieszkańcy gminy przysługiwałoby roszczenie o zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych.”

Podobne stanowisko wyraził Sąd Najwyższy m.in. w uchwale z dnia 25 czerwca 2008 r. (Sygn. akt III CZP 37/08). W orzeczeniu tym stwierdzone zostało, że „uchwała rady gminy podjęta na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 .VI. 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (jed. tekst: Dz.U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266, ze zm.) nie stanowi podstawy roszczenia o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego dla osoby spełniającej kryteria przewidziane w tej uchwale.”

Przyznanie prawa do lokalu mieszkalnego pochodzącego z publicznego zasobu mieszkaniowego stanowić powinno wsparcie dla tych osób, które znajdują się w trudnej sytuacji materialnej i rodzinnej. Aktualnie system prawny nie przewiduje jednak mechanizmów, które umożliwiłyby podmiotowi dysponującemu zasobem publicznym racjonalne rozporządzanie lokalami mieszkalnymi w przypadku śmierci najemcy lokalu.

Wstąpienie w stosunek najmu określonych osób zamieszkujących z najemcą w chwili jego śmierci skutkuje pozbawieniem właściciela wpływu na określoną treść tego stosunku, bowiem uprawniony z mocy prawa wstępuje w sytuację dotychczasowego najemcy. Proponowane jest zatem 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 wygasa. 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, zamieszkujący z najemcą w chwili śmierci, będą mieli prawo wystąpić do wynajmującego z wnioskiem o zawarcie umowy najmu przedmiotowego lokalu. Właściciel

(lub posiadacz samoistny) lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego będzie wówczas dokonywał weryfikacji poziomu dochodów osiąganych w ostatnim roku przez gospodarstwo domowe osoby ubiegającej się o prawo zawarcia umowy najmu. Weryfikacja dochodów będzie polegała na porównaniu ich wysokości z kryterium dochodowym ustalonym przez wynajmującego (przykładowo w gminie – przez radę gminy). W razie osiągania przez dane gospodarstwo domowe dochodów przekraczających kryterium dochodowe, umowa najmu lokalu może nie zostać zawarta, a zamieszkujące w lokalu osoby będą miały obowiązek opróżnienia mieszkania w terminie 6 miesięcy od chwili odmowy zawarcia przedmiotowego stosunku prawnego z tego powodu. Natomiast osoba, której gospodarstwo domowe osiąga dochód nieprzekraczający stawki określonej w stosownej uchwale rady gminy (powiatu itp.), 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 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 2 miesięcy od śmierci najemcy.

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 albo innych opłat za używanie lokalu, jakie byłyby obowiązane opłacać, gdyby stosunek prawny nie wygasł. Po upływie terminu, w którym lokal mieszkalny powinien zostać opróżniony, zastosowanie znajdą odpowiednie przepisy *ustawy o ochronie praw lokatorów (...)*, (w szczególności art. 18 ust. 2).

Przedmiotowa zmiana umożliwiać będzie gminom lepsze wywiązywanie się z ustawowego obowiązku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych danej wspólnoty samorządowej, ze szczególnym podkreśleniem zaspokajania potrzeb gospodarstw domowych o niskich dochodach.

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 umożliwi 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 mieszkania, spełniającego kryteria co najmniej lokalu zamiennego, a odzyskany w ten sposób lokal mógłby być wynajęty osobom bardziej go potrzebującym, np. rodzinie wielodzietnej.

Prawo wstąpienia w najem powstaje z chwilą śmierci najemcy. Obecnie obowiązujące przepisy będą stosowane, gdy najemca zmarł przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy. Jeżeli natomiast prawo wstąpienia w najem powstało po dniu wejścia w życie projektowanych rozwiązań zastosowanie mają przepisy nowe.

6) Reforma systemu dodatków mieszkaniowych polegająca na utrzymaniu dodatków tylko dla lokatorów

Celem systemu dodatków mieszkaniowych jest stworzenie mechanizmu pozwalającego na udźwignięcie przez osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej ciężaru zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych. Podstawową przesłanką udzielenia pomocy w postaci dodatku mieszkaniowego jest zatem sytuacja materialna. Aktualnie system dodatków mieszkaniowych obejmuje zarówno najemców, jak i właścicieli domów i mieszkań oraz osoby, którym przysługuje własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej.

Trudno jest uznać za osobę źle materialnie sytuowaną właściciela lokalu, domu lub osobę posiadającą własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego, ponieważ posiadane przez nich nieruchomości mają ogromną wartość. W razie zaistnienia trudności finansowych taka osoba może dysponować prawem do domu/mieszkania, a uzyskane środki przeznaczyć na zaspokojenie swoich potrzeb mieszkaniowych w inny sposób. Wobec powyższego uzasadnione jest ograniczenie uprawnienia do dodatków mieszkaniowych tylko do lokatorów. Taka zmiana – zbieżna z systemami pomocy finansowej funkcjonującej w innych krajach europejskich – pozwoli na zwiększenie wysokości wypłacanych dodatków mieszkaniowych osobom uprawnionym, co przyczyni się do zrekompensowania im wzrostu wysokości czynszów, m.in. spowodowanych zmianą w definicji publicznego zasobu mieszkaniowego.

Warto dodać, że wielokrotnie obecni właściciele mieszkań lub osoby posiadające własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego uzyskały te prawa do lokalu uiszczając w zamian relatywnie niewielkie kwoty, co faktycznie stanowiło swego rodzaju daleko idącą pomoc z zakresu finansów publicznych (wykupywane z bonifikatą mieszkania komunalne lub mieszkania spółdzielcze budowane przy pomocy kredytów finansowanych przez państwo, interwencjonizm państwa w zakresie nabywania nieruchomości czy oddłużania spółdzielni mieszkaniowych). Koszty tego rodzaju pomocy rozkładają się na ogół społeczeństwa i brak jest uzasadnienia dla dalszego dotowania właścicieli mieszkań.

Zakłada się wprowadzenie przepisów przejściowych, które będą przewidywały system stopniowego obniżania wysokości wypłacanych dodatków mieszkaniowych ww. osobom.

Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych nie został zgłoszony do Planu pracy Rady Ministrów na 2011 r.

Możliwość podjęcia alternatywnych, w stosunku do uchwalenia projektowanej ustawy, środków umożliwiających osiągnięcie celu

Obecnie zagadnienia, których dotyczą projektowane zmiany legislacyjne, uregulowane są w akcie rangi ustawowej. Ustawa stanowi podstawę podejmowania działań przez jednostki samorządu terytorialnego oraz określa prawa i obowiązki osób korzystających z zasobów mieszkaniowych i systemu dodatków mieszkaniowych. Z uwagi na powyższe zmiana zasad funkcjonowania istniejącego systemu możliwa jest tylko i wyłącznie poprzez nowelizację obowiązujących aktów prawnych.

Przewidywane skutki finansowe uchwalenia projektowanej ustawy i źródła ich pokrycia

Projektowane rozwiązania prawne mają przede wszystkim charakter regulacyjny i nie spowodują zwiększenia wydatków lub zmniejszenia dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów. 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. Dysponowanie środkami finansowymi dotyczyć będzie tych środków, którymi już w obecnie obowiązującym stanie prawnym dysponują jednostki samorządu terytorialnego. Umożliwiona zostanie jedynie bardziej efektywna ich alokacja, bardziej korespondująca z potrzebami obywateli i zapewniająca jednostkom samorządu terytorialnego większe możliwości zaspokajania tych potrzeb.

Projektowane rozwiązania prawne powiązane są systemowo i uzupełniają się. W szczególności, jeśli chodzi o propozycje dotyczące zasad ustalania czynszu w publicznym zasobie mieszkaniowym i zmiany w systemie dodatków mieszkaniowych.

Rozstrzygnięcia związane z nowymi zasadami ustalania wysokości czynszu w zasobie publicznym umożliwią skuteczniejsze w relacji do zamierzonych celów dysponowanie środkami finansowymi: zmniejszenie wydatków gmin na bieżące utrzymanie lokali w zasobach jednostek samorządu terytorialnego i jednocześnie możliwość przeznaczenia środków na przeprowadzanie remontów i utrzymanie istniejących zasobów w stanie niepogorszonym oraz na powiększanie istniejącego zasobu mieszkaniowego w celu skuteczniejszego zaspokajania potrzeb obywateli.

Ograniczenie kręgu adresatów systemu dodatków mieszkaniowych pozwoli na zwiększenie kwot dodatków wypłacanych lokatorom w związku z proponowanymi zmianami zasad ustalania wysokości czynszów, co w ogólnym rozrachunku oznacza wydatkowanie kwot w takich samych wielkościach, jednakże w efektywniejszy sposób. Gminy będą miały możliwość skorelowania rozwiązań dotyczących zasad ustalania stawek czynszów i wysokości wypłacanych lokatorom dodatków mieszkaniowych w zależności od sytuacji osób potrzebujących i swoich możliwości finansowych w celu bardziej adekwatnego do osiągnięcia celu adresowania wsparcia.

Założenia przyjęte do oszacowania przewidywanych skutków finansowych

Przedstawione w dalszej części dokumentu analizy dotyczące przewidywanych skutków finansowych projektowanych zmian legislacyjnych przeprowadzone zostały przy wykorzystaniu następujących danych:

- zasoby mieszkaniowe gmin tworzy 1.062,8 tys. mieszkań o powierzchni 47,97 mln m² (średnia powierzchnia lokalu mieszkalnego w zasobie wynosi więc 45,1 m²)⁷,

- przeciętne stawki czynszów w zasobach komunalnych wyniosły 3,63 zł za 1m² mieszkania miesięcznie⁷,
- zadłużenie w okresie powyżej 3 miesięcy miało 23,3% lokatorów komunalnych zasobów mieszkaniowych⁷,
- inflacja według prognozy przedstawionej przez Ministerstwo Finansów wynosić będzie: 2,3% w 2011 r. i 2,5% w 2012 i 2013 r.⁸,
- prognozowane wysokości stawek czynszu⁹.

Poniższe symulacje wykonane zostały przy wykorzystaniu danych dotyczących tylko zasobu mieszkaniowego gmin z uwagi na fakt, iż zasób ten stanowi powyżej 90% publicznego zasobu mieszkaniowego.

Nowe zasady ustalania bazowej stawki czynszu

Tabela nr 1

rok	powierzchnia zasobu mieszkaniowego gmin	średnia miesięczna wysokość czynszu wg obecnych zasad	teoretyczne roczne wpływy z tytułu czynszów wg obecnych zasad	rzeczywiste ¹⁰ roczne wpływy z tytułu czynszów wg obecnych zasad	inflacja	średnia miesięczna wysokość czynszu wg nowych zasad ¹¹	teoretyczne roczne wpływy z tytułu czynszu	rzeczywiste ¹² roczne wpływy z tytułu czynszu wg nowych zasad
	mln m ²	zł/m ²	mln zł	mln zł	%	zł/m ²	mln zł	mln zł
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2009	47,97	3,63 ¹³	174,13	133,38	-	7,30	350,18	268,24
2011	47,97	6,27 ¹⁴	300,77	230,39	2,3%	7,47	358,24	274,41
2012	47,97	6,89	330,51	253,17	2,5%	7,65	367,19	281,27
2013	47,97	7,58	363,61	278,53	2,5%	7,85	376,37	288,30

Dane zaprezentowane w tabeli nr 1 dotyczą wpływu projektowanych zmian w zakresie zasad ustalania stawek bazowych czynszu w mieszkaniowym zasobie gminy. Należy zwrócić uwagę na fakt, że przedstawione wartości liczbowe nie uwzględniają istnienia systemu zniżek, które stosowane są obecnie i będą stosowane w przyszłości w odniesieniu do bazowych stawek

⁷Główny Urząd Statystyczny „Gospodarka mieszkaniowa w 2009 r.”.

⁸Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw, Minister Finansów, Warszawa 31 grudnia 2010 r.

⁹Ewa Bartosik, Komunalna gospodarka mieszkaniowa, raport roczny miast uczestniczących w Systemie Analiz Samorządowych (dane za rok 2007).

¹⁰Wpływy teoretyczne gmin zdyskontowane o odsetek zaległości czynszowych przekraczających 3 miesiące.

¹¹Prognozowana wysokość czynszu – Ewa Bartosik, Komunalna gospodarka mieszkaniowa, raport roczny miast uczestniczących w Systemie Analiz Samorządowych (dane za rok 2007).

¹²Wpływy teoretyczne gmin zdyskontowane o odsetek zaległości czynszowych przekraczających 3 miesiące.

¹³Średnia stawka czynszu wg badania Instytutu Rozwoju Miast „Informacje o mieszkalnictwie – wyniki monitoringu za 2009 r.”.

¹⁴Prognozowana wysokość czynszu – Ewa Bartosik, Komunalna gospodarka mieszkaniowa, raport roczny miast uczestniczących w Systemie Analiz Samorządowych (dane za rok 2007).

czynszu, a wpływają na obniżenie rzeczywistego poziomu wpływów uzyskiwanych przez gminy. Zaprezentowane dane dotyczące wpływów z tytułu czynszów mają zatem charakter prognozy będącej wartością maksymalną, uwzględniającej jedynie fakt, iż 23,3% lokatorów posiada zadłużenie z tytułu opłat czynszowych występujące przez okres powyżej 3 miesięcy – z uwagi na powyższe dokonując oszacowania poziomu rzeczywistych wpływów z tytułu czynszów skorygowano wartość podaną w kolumnie 8 tabeli o odsetek osób zalegających z płatnością czynszu.

Wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych w zakresie ustalania stawek bazowych czynszu zwiększy wpływy uzyskiwane przez gminy z tego tytułu. Porównanie kwot wpływów obliczonych wg obecnych zasad i nowych wykazuje wzrost (kolumny 5 i 9 tabeli). Należy podkreślić, że omawiane szacunki wpływów z tytułu czynszów nie uwzględniają stosowanego indywidualnie przez daną gminę systemu zniżek dla lokatorów. Jednakże można założyć, że system obniżek czynszu po wprowadzeniu nowych rozwiązań prawnych stosowany będzie przynajmniej na taką skalę jak obecnie ze względu na niewielki zakres zmian, jeśli chodzi o katalog osób uprawnionych do korzystania z tego zasobu¹⁵, zatem ww. wielkości dotyczące wpływów odnoszą się do ujmowanych w analogiczny sposób wpływów i stanowią dla siebie ważny, jeśli chodzi o skutki finansowe, punkt odniesienia umożliwiając szacunkowe ich porównanie.

Wskazując wzrost poziomu wpływów gmin z tytułu czynszów należy odnotować możliwość pozytywnego oddziaływania tego wzrostu, jeśli chodzi o niwelowanie skali niedoinwestowania gminnego zasobu mieszkaniowego, niskich nakładów na remonty i bieżącą eksploatację budynków komunalnych oraz zbyt małą liczbę lokali dostępnych dla potrzebujących. Większe wpływy z tytułu czynszów, pokrywające co do zasady koszty utrzymania nieruchomości, umożliwią gminom skierowanie strumienia środków finansowych na ww. niezbędne, a obecnie wymagające zdecydowanie większych nakładów działania. W konsekwencji wydatki gmin pozostaną na niezmiennym poziomie, jednakże gminy będą miały możliwość efektywniejszego dysponowania posiadanymi środkami finansowymi w celu skuteczniejszego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli.

¹⁵ Zmiana katalogu osób uprawnionych do korzystania z mieszkaniowego zasobu gminy, a tym samym i ze zniżek dotyczących wysokości stawek bazowych czynszów w tym zasobie, wynika z umożliwienia gminie zawierania umów najmu lokali mieszkalnych na czas oznaczony (pkt 2 proponowanych zmian) i wprowadzenia rozwiązań szczególnych, jeśli chodzi o wstąpienie w najem po śmierci najemcy (pkt 5 zmian przedstawionych w projekcie założeń).

Nowe zasady funkcjonowania systemu dodatków mieszkaniowych

Docelowa wysokość dodatków mieszkaniowych

Tabela nr 2

liczba wszystkich osób otrzymujących dodatki wg dotychczasowych zasad	Odsetek właścicieli ¹⁶ wśród otrzymujących dodatki	kwota przeznaczana na wypłatę dodatków (w skali roku)	średnia miesięczna wysokość dodatku mieszkaniowego wg dotychczasowych zasad	liczba otrzymujących dodatki wg nowych zasad	średnia miesięczna wysokość dodatku mieszkaniowego wg nowych zasad	% wzrost wysokości wypłacanego dodatku mieszkaniowego
tys.	%	mln zł	zł	tys.	zł	%
1	2	3	4	5	6	7
4979	30,60% ¹⁷	807	162	3455	233,55	44,16%
4979	41,50% ¹⁸	807 ¹⁹	162	2913	277,06	71,03%

Analiza przedstawiona w tabeli nr 2 wskazuje stan docelowy proponowanych zmian legislacyjnych dotyczących systemu dodatków mieszkaniowych, tzn. uwzględnia ona stan prawny, jaki będzie istniał już po upływie 3-letniego okresu przejściowego, w którym będzie następowało wygaszanie wypłaty dodatków mieszkaniowych dla właścicieli lokali znajdujących się w budynkach stanowiących ich własność, właścicieli samodzielnych lokali mieszkalnych oraz osób, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (w dalszym opisie nazywanych skrótowo „właścicielami”). Jak wskazują zaprezentowane dane w sytuacji, gdy nie wprowadza się zmian w wysokości środków przeznaczanych na wypłatę dodatków mieszkaniowych, natomiast ograniczeniu podlega katalog osób uprawnionych do otrzymania dodatku, istnieje możliwość znaczącego wzrostu średniej wysokości wypłacanego miesięcznie dodatku mieszkaniowego dla osób pozostających w systemie²⁰. Wzrost może wynosić odpowiednio ok. 44 % - przy odsetku właścicieli w ogólnej liczbie pobierających dodatki mieszkaniowe określonym na poziomie ok. 30 % oraz wzrost wysokości dodatku o ok. 71 % - przy założeniu, że udział właścicieli w ogólnej liczbie korzystających obecnie z systemu dodatków wynosi ok. 41 %. W obydwu przypadkach wzrost jest znaczący i przekłada się na wysoką średnią miesięczną kwotę dodatku mieszkaniowego: jest to odpowiednio 233,55 zł (w wariancie pierwszym) i 277,06 zł (w wariancie drugim), podczas gdy średnia miesięczna kwota wypłaconego dodatku w 2009 r. wyniosła 162 zł.

¹⁶ W omawianych szacunkach zawsze, kiedy jest mowa o właścicielach, należy przez to rozumieć właścicieli lokali znajdujących się w budynkach stanowiących ich własność, właścicieli samodzielnych lokali oraz osoby, którym przysługują spółdzielcze własnościowe prawa do lokali lub domów jednorodzinnych.

¹⁷ Główny Urząd Statystyczny „Gospodarka mieszkaniowa w 2009 r.”: 32,8% to mieszkania spółdzielcze, przyjęto założenie, że 1/3 z nich to spółdzielcze własnościowe prawa do lokali oraz 10,6% - wspólnoty mieszkaniowe, a 9,1 % właściciele prywatni (domy jednorodzinne) – co daje ogółem 30,60% właścicieli wśród otrzymujących dodatki.

¹⁸ Dane jw. w przypisie 17, z założeniem, że 2/3 z mieszkań spółdzielczych to spółdzielcze własnościowe prawa do lokali, tj. 21,8%, co daje ogółem 41,50% właścicieli wśród otrzymujących dodatki.

¹⁹ Poziom wydatków gmin na wypłatę dodatków mieszkaniowych zależy od wysokości czynszów oraz liczby uprawnionych do dodatków. Zakładając racjonalizację wydatków należy z ostrożności przyjąć ustabilizowanie wysokości wydatków na te cele na poziomie z roku wcześniejszego pomimo ograniczenia liczby beneficjentów.

²⁰ Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych wysokość dodatku mieszkaniowego, łącznie z ryczałtem nie może przekraczać 70 % wydatków przypadających na normatywną powierzchnię zajmowanego lokalu mieszkalnego lub 70 % faktycznych wydatków ponoszonych za lokal mieszkalny, jeżeli powierzchnia tego lokalu jest mniejsza lub równa normatywnej powierzchni. Rada gminy, w drodze uchwały, może podwyższyć lub obniżyć, nie więcej niż o 20 punktów procentowych wysokość ww. wskaźnika procentowego. Oznacza to, że dodatek mieszkaniowy może znacząco wzrosnąć – w przypadku skorzystania z możliwości podwyższenia wskaźnika procentowego maksymalna jego wartość wynosi 90%.

Analiza zmian w systemie dodatków mieszkaniowych z uwzględnieniem 3-letniego okresu przejściowego wygaszania systemu dla właścicieli

Tabela nr 3

rok obowiązywania nowych zasad	liczba wszystkich otrzymujących dodatki wg dotychczasowych zasad ²¹	odsetek właścicieli wśród otrzymujących dodatki	kwota przeznaczana na wypłatę dodatków (w skali roku)	średnia miesięczna wysokość dodatku mieszkaniowego wg dotychczasowych zasad	liczba właścicieli	liczba lokatorów	właściciele – średnia miesięczna wysokość dodatku mieszkaniowego wg nowych zasad	lokatorzy – średnia miesięczna wysokość dodatku mieszkaniowego wg nowych zasad	% wzrost średniej miesięcznej wysokości dodatku mieszkaniowego
1	tys. 2	% 3	mln zł 4	zł 5	tys. 6	tys. 7	zł 8	zł 9	% 10
1 rok - 75% dodatku dla właścicieli	4979	30,60%	807	162	1524	3455	121,50	179,97	11,09%
1 rok - 75% dodatku dla właścicieli	4979	41,50%	807	162	2066	2913	121,50	190,87	17,82%
2 rok - 50% dodatku dla właścicieli	4979	30,60%	807	162	1524	3455	81,00	197,83	22,12%
2 rok - 50% dodatku dla właścicieli	4979	41,50%	807	162	2066	2913	81,00	219,60	35,56%
3 rok - 25% dodatku dla właścicieli	4979	30,60%	807	162	1524	3455	40,50	215,69	33,14%
3 rok - 25% dodatku dla właścicieli	4979	41,50%	807	162	2066	2913	40,50	248,33	53,29%
4 - właściciele nie otrzymują dodatku	4979	30,60%	807	162	1524	3455	0	233,55	44,16%
4 - właściciele nie otrzymują dodatku	4979	41,50%	807	162	2066	2913	0	277,06	71,03%

²¹ Główny Urząd Statystyczny „Gospodarka mieszkaniowa w 2009 r.”.

Kolejna tabela (nr 3) przedstawia dane uwzględniające 3-letni okres przejściowy, w którym stopniowo obniżana będzie wysokość dodatków mieszkaniowych wypłacanych właścicielom. Zgodnie z proponowanymi rozwiązaniami przejściowymi właściciele będą otrzymywali dodatki mieszkaniowe w wysokości 75% dodatków otrzymywanych przez pozostałych beneficjentów systemu w pierwszym roku obowiązywania nowych rozwiązań prawnych, 50% - w drugim roku i 25% w trzecim. W kolejnym, tj. czwartym roku obowiązywania proponowanych zmian w systemie dodatków mieszkaniowych oraz w latach następnych dodatki otrzymywaliby tylko lokatorzy. Z uwagi na fakt, iż zakłada się wielkość wydatków ponoszonych przez gminy na obsługę systemu dodatków mieszkaniowych na stałym poziomie, a jednocześnie stopniowo ulega zmniejszeniu liczba osób korzystających z tej formy wsparcia, zaobserwować można stały wzrost średniej miesięcznej wysokości dodatku przysługującego lokatorom (kolumna 9 – wysokość dodatku dla lokatorów wyrażona kwotowo oraz kolumna 10 – procentowy wzrost wysokości dodatku dla lokatorów).

Relacja kosztów ponoszonych z tytułu czynszu do wysokości dodatku mieszkaniowego (obliczanych wg nowych zasad)

Tabela nr 4

rok	miesięczna wysokość czynszu ²²	miesięczne wydatki na lokal z tytułu czynszu ²³	maksymalna miesięczna wysokość dodatku mieszkaniowego ²⁴	rzeczywisty miesięczny koszt czynszu ponoszony przez lokatora (3-4)	rzeczywisty miesięczny koszt czynszu ponoszony przez lokatora jako % całego czynszu
	zł/m ²	zł	zł	zł	%
1	2	3	4	5	6
2011	6,27	285,29	233,55	51,74	18%
2012	6,89	313,50	239,39	74,11	24%
2013	7,58	344,89	245,37	99,52	29%

Powyższa tabela (nr 4) wskazuje, że zmiany dotyczące zasad ustalania wysokości stawek bazowych czynszów przy braku ingerencji w wielkość środków przeznaczanych na wypłatę dodatków mieszkaniowych skutkuje tym, iż udział lokatorów w ponoszeniu opłat czynszowych z tytułu najmu lokali mieszkalnych stanowi jedynie niewielki odsetek całkowitych kosztów czynszu (kolumna 6 tabeli). Jeśli weźmie się pod uwagę kwoty pieniężne, jakie ponosić będą lokatorzy z tytułu czynszu, to również przedstawiają się one na poziomie jak najbardziej przystępnym dla osób korzystających z mieszkaniowego zasobu gminy (kolumna 5 tabeli). Powyższe dane w sposób najbardziej przejrzysty pokazują komplementarność projektowanych rozwiązań prawnych: zmiana zasad ustalania wysokości stawek bazowych czynszów i jednocześnie zawężenie katalogu beneficjentów systemu dodatków mieszkaniowych umożliwi gminom skorelowanie wysokości opłat z tytułu czynszów ze środkami finansowymi przeznaczonymi na wypłatę dodatków mieszkaniowych i co za tym idzie, wysokością wypłacanych dodatków.

²² Prognozowana wysokość czynszu – Ewa Bartosik, Komunalna gospodarka mieszkaniowa, raport roczny miast uczestniczących w Systemie Analiz Samorządowych (dane za rok 2007).

²³ Miesięczne wydatki na lokal mieszkalny obliczone dla lokalu o powierzchni 45,1 m² (czyli średniej arytmetycznej powierzchni dla lokali występujących w zasobie mieszkaniowym gmin).

²⁴ Docelowa wysokość dodatku.

Podmioty, na które projektowana ustawa będzie oddziaływać

- jednostki samorządu terytorialnego,
- właściciele lokali należących do publicznego zasobu mieszkaniowego, pośrednio również właściciele lokali mieszkalnych, nie należących do publicznego zasobu mieszkaniowego,
- osoby prawne utworzone z udziałem jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa, będące właścicielami lokali mieszkalnych,
- najemcy mieszkań należących do publicznego zasobu mieszkaniowego, osoby oczekujące na możliwość najmu mieszkania komunalnego
- osoby podlegające eksmisji z lokalu mieszkalnego,
- osoby wstępujące w najem po śmierci najemcy,
- osoby korzystające z dodatku mieszkaniowego.

Propozycja rozstrzygnięć

1) Zmiana definicji mieszkaniowego zasobu gminy i publicznego zasobu mieszkaniowego

Proponuje się zmienić, zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 10 i 11 *ustawy o ochronie praw lokatorów (...)*, definicję mieszkaniowego zasobu gminy poprzez sprowadzenie jej do lokali stanowiących własność gminy bądź lokali pozostających w jej posiadaniu samoistnym. Powyższe wiązałoby się z pominięciem w niej lokali stanowiących własność osób prawnych oraz spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy.

Ponadto, definicja publicznego zasobu mieszkaniowego winna zostać zawężona do lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, lokali stanowiących własność innych jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa. Pominięte w porównaniu z brzmieniem dotychczasowym ww. artykułu zostałyby lokale stanowiące własność samorządowych oraz państwowych osób prawnych.

2) Umożliwienie gminie i innym jednostkom samorządu terytorialnego zawierania umów najmu lokali mieszkalnych na czas oznaczony

Proponuje się dokonanie zmiany w art. 5 *ustawy o ochronie praw lokatorów (...)* poprzez uchylenie w nim ust. 2 i 3 oraz art. 20 ust. 2, na mocy których w zasobach mieszkaniowych gmin oraz pozostałych jednostek samorządu terytorialnego umowy najmu zawierane są na czas nieoznaczony, z wyłączeniem przyznawanych na czas określony lokali socjalnych, lokali związanych ze stosunkiem pracy oraz gdy zawarcia takiej umowy żąda sam lokator. Wyłączenie to zmieniłoby charakter gospodarki zasobem mieszkaniowym samorządów poprzez umożliwienie im wynajmowania lokali tylko na czas określony, tj. okres w którym ze względów materialnych bądź rodzinnych adresaci tej formy pomocy państwa nie są zdolni do samodzielnego zaspokojenia swych potrzeb mieszkaniowych.

Jednocześnie, do regulacji normujących zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, powinien być wprowadzony przepis dotyczący określenia w stosownej uchwale rady gminy wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lokalu na czas oznaczony.

3) Wprowadzenie zasady, że bazowa stawka czynszu w publicznym zasobie mieszkaniowym powinna pokrywać co najmniej koszty utrzymania nieruchomości

W art. 7 *ustawy o ochronie praw lokatorów (...)* proponuje się wprowadzenie przepisu ustanawiającego zasadę, iż suma czynszów najmu lokali wchodzących w skład gminnego zasobu mieszkaniowego albo zasobu mieszkaniowego innej jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa nie może być niższa niż suma kosztów utrzymania lokali tworzących dany zasób.

Dodatkowo, przepisy dotyczące tego zakresu winny znaleźć odzwierciedlenie w uchwale rady gminy w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Wobec tego, w art. 21 ust. 2 należy umieścić uregulowania dotyczące możliwości ustalania wysokości stawek czynszu przez gminę na dwa sposoby:

- 1) gmina wyznacza jedną bazową stawkę czynszu dla danej jednostki terytorialnej (np. dzielnicy lub całej gminy), pozwalającą na pokrycie co najmniej kosztów utrzymania wszystkich lokali komunalnych w niej się znajdujących;
- 2) gmina wyznacza jedną bazową stawkę czynszu najmu lokalu komunalnego dla każdej nieruchomości budynkowej oddzielnie, pozwalającą na pokrycie co najmniej kosztów utrzymania wszystkich lokali komunalnych wchodzących w skład tej nieruchomości (wspólnoty mieszkaniowej lub budynku jeśli wspólnota jeszcze nie powstała)

Wybór jednej z powyższych metod będzie należał do gminy. Przy czym zaznaczyć należy, że w ramach przyznanej gminie swobody wyboru będzie ona mogła zdecydować, że stosuje jedną z ww. metod lub obydwie metody. Ta ostatnia opcja byłaby możliwa np. w sytuacji, w której w odniesieniu do konkretnego budynku lub budynków gmina zdecydowałaby się stosować bazową stawkę czynszu scharakteryzowaną powyżej w pkt 2, natomiast w odniesieniu do pozostałych budynków, znajdujących się na terenie tej gminy stosowana byłaby stawka bazowa wyznaczona dla danej jednostki terytorialnej (czyli przedstawiona wyżej w pkt 1).

4) Oddanie do wyłącznej właściwości sądu orzekania o uprawnieniach do otrzymania lokalu socjalnego

Proponuje się zmianę brzmienia art. 14 *ustawy o ochronie praw lokatorów (...)*, polegającą na usunięciu przepisu ust. 4 tegoż artykułu, zgodnie z którym sąd nie może orzec o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego wobec pewnych kategorii najemców (m.in. kobiet w ciąży, bezrobotnych, małoletnich). Zmiana taka pozostawiłaby zatem wyłącznemu uznaniu sądu decyzję w sprawie przyznania lokalu socjalnego. Decydującym argumentem dla otrzymania takiego lokalu stałaby się wówczas rzeczywista sytuacja materialna najemców, nie zaś jak obecnie ich status społeczny pozostający czasem w całkowitym oderwaniu od realnej sytuacji życiowej, która w żaden sposób nie uniemożliwia samodzielnego zaspokojenia swych potrzeb mieszkaniowych.

5) Wprowadzenie w odniesieniu do lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego rozwiązań szczególnych w stosunku do przepisów Kodeksu cywilnego (przepisy dotyczące wstąpienia w najem po śmierci najemcy)

Proponuje się dodanie do *ustawy o ochronie praw lokatorów (...)* przepisów regulujących tę kwestię. Skutkiem wprowadzonej zmiany byłoby wyłączenie - w stosunku do najmu lokali

wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego - stosowania art. 691 *Kodeksu cywilnego*.

Ponadto, projektowane przepisy powinny zawierać rozwiązania określające sposób postępowania w przypadku śmierci najemcy lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego. Proponuje się, by ustawa przewidywała, że w sytuacji powyższej umowa najmu wygasa, natomiast 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, zamieszkujący z najemcą w chwili śmierci, mają prawo wystąpić do wynajmującego z wnioskiem o zawarcie umowy najmu przedmiotowego lokalu. Wynajmujący dokonuje weryfikacji poziomu dochodów osiąganych w ostatnim roku przez gospodarstwo domowe osoby ubiegającej się o prawo zawarcia umowy najmu. Weryfikacja dochodów polega na porównaniu ich wysokości z kryterium dochodowym ustalonym przez wynajmującego.

W razie osiągania przez dane gospodarstwo domowe dochodów przekraczających kryterium dochodowe, umowa najmu lokalu nie zostanie zawarta, a zamieszkujące w lokalu osoby mają obowiązek opuszczenia mieszkania w terminie 6 miesięcy od chwili odmowy zawarcia przedmiotowego stosunku prawnego z tego powodu (tj. z uwagi na przekroczenie kryterium dochodowego uprawniającego do skorzystania z lokalu znajdującego się w zasobie publicznym).

Osoba wchodząca w skład gospodarstwa domowego osiągającego dochód nieprzekraczający stawki określonej w stosownej uchwale organu stanowiącego wynajmującego (np. w przypadku gminy – rady gminy) będzie uprawniona do zawarcia umowy najmu lokalu z danego zasobu mieszkaniowego. Wynajmujący będzie mógł natomiast zaoferować zawarcie umowy najmu przedmiotowego mieszkania lub innego lokalu spełniającego wymogi lokalu zamiennego. Odmowa zawarcia zaoferowanej przez wynajmującego umowy, która musi być wyrażona na piśmie, będzie równoznaczna z koniecznością opuszczenia zajmowanego mieszkania w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania oferty. Wynajmujący będzie zobowiązany przedstawić propozycję umowy najmu w terminie 2 miesięcy od śmierci najemcy, a odpowiedź na ofertę wynajmującego musi być udzielona w terminie 1 miesiąca od dnia jej otrzymania.

Od chwili śmierci najemcy do dnia zawarcia nowej umowy najmu osoby pozostające w lokalu wnoszą opłaty w wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, jakie byłyby obowiązywać opłacać, gdyby stosunek prawny nie wygasł. Osoby, z którymi nowa umowa najmu nie zostanie zawarta, wnoszą takie same opłaty od chwili śmierci najemcy:

- do dnia upływu okresu 6 miesięcy liczonego od dnia odmowy zawarcia umowy najmu przez wynajmującego (w przypadku osiągania dochodów przekraczających kryterium dochodowe), lub

- do dnia upływu okresu 6 miesięcy liczonego od dnia otrzymania od wynajmującego oferty zawarcia nowej umowy (w przypadku odrzucenia oferty przez uprawnioną osobę).

W razie zajmowania lokalu bez tytułu prawnego po upływie wyżej wskazanych terminów, odpowiednie zastosowanie będzie miał art. 18 *ustawy o ochronie praw lokatorów (...)*.

6) Reforma systemu dodatków mieszkaniowych polegająca na utrzymaniu dodatków tylko dla lokatorów

W art. 2 *ustawy o dodatkach mieszkaniowych* proponuje się dokonać wśród kategorii osób uprawnionych do otrzymania dodatku mieszkaniowego wyłączenia właścicieli lokali znajdujących się w budynkach stanowiących ich własność, właścicieli samodzielnych lokali mieszkalnych oraz osób, którym przysługują spółdzielcze własnościowe prawa do lokali lub

domów jednorodzinnych. Zamierzona zmiana pozostawiłaby wśród osób uprawnionych do otrzymania dodatku jedynie:

- 1) najemców oraz podnajemców lokali,
- 2) osoby którym przysługują spółdzielcze lokatorskie prawa do lokali,
- 3) osoby mające inny tytuł prawny do lokalu, z wyłączeniem prawa własności i spółdzielczego własnościowego prawa do domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego, oraz
- 4) osoby zajmujące lokal bez tytułu prawnego, a oczekujące na przysługujący im lokal zamienny lub socjalny.

Konsekwencją projektowanych zmian stałoby się ograniczenie grona adresatów systemu dodatków mieszkaniowych wyłącznie do posiadaczy zależnych.

Przepisy przejściowe

Proponuje się, aby przedmiotowe propozycje zmian weszły w życie rok po ogłoszeniu ustawy.

Zgodnie z zasadą ochrony praw nabytych, proponowana zmiana umożliwiająca jednostkom samorządu terytorialnego zawieranie umów na czas oznaczony będzie miała zastosowanie wyłącznie do umów najmu zawieranych po wejściu w życie ustawy.

Uchwały odpowiednich organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawie zasad gospodarowania zasobem mieszkaniowym w części dotyczącej polityki czynszowej zachowują ważność po dniu wejścia w życie projektowanej ustawy, chyba że właściwe organy samorządu podejmą w oparciu o nowe przepisy uchwały z zastosowaniem nowych zasad ustalania wysokości stawek czynszu. Zatem wybór w tej kwestii należeć będzie do jednostek samorządu terytorialnego: będą mogły działać w oparciu o dotychczasowe uchwały albo będą mogły podjąć nowe uchwały, w których zastosowane będą wprowadzone projektowane rozwiązania prawne dotyczące wysokości czynszów.

Do spraw sądowych o opróżnienie lokalu wszczętych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy i niezakończonych prawomocnym orzeczeniem, stosuje się przepisy dotychczas obowiązujące.

W przypadku projektowanych rozwiązań dotyczących wstąpienia w najem po śmierci najemcy datą rozstrzygającą o tym, czy stosowane będą przepisy dotychczasowe czy nowe, byłaby data śmierci najemcy.

Zakłada się wprowadzenie przepisów przejściowych, zgodnie z którymi stopniowo będzie obniżana wysokość dodatków mieszkaniowych dla właścicieli lokali i osób posiadających spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego przez okres 3 lat od wejścia w życie ustawy. System obniżania wysokości wypłacanych dodatków funkcjonowałby następująco: 1) w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia roku następującego po roku wejścia w życie ustawy wysokość dodatków kształtowałaby się na poziomie 75% dodatku przysługującego osobom posiadającym inny tytuł prawny do lokalu (inny niż prawo własności i spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu lub domu jednorodzinnego), 2) w kolejnym roku kalendarzowym wypłacane byłyby dodatki w wysokości 50% dodatku przysługującego osobom posiadającym ww. inny tytuł prawny do lokalu, 3) w ostatnim roku kalendarzowym – w wysokości 25% (dodatku przysługującego osobom posiadającym ww. inny tytuł prawny do lokalu).

Do wniosków o dodatek mieszkaniowy złożonych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Ocena przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych regulacji

1. Wpływ na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Brak wpływu na poziom wydatków budżetu państwa.

Projektowane rozwiązania nie zwiększają wydatków, natomiast powodują wzrost wpływów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu czynszów. Proponowane zmiany legislacyjne ukierunkowane są na efektywniejszą alokację środków będących obecnie w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego. Bardziej szczegółowe omówienie skutków finansowych w tym zakresie zostało przedstawione na str. 14 i nast. projektu w części *Przewidywane skutki finansowe uchwalenia projektowanej ustawy i źródła ich pokrycia*.

2. Wpływ na rynek pracy

Brak wpływu na rynek pracy.

3. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

Brak wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

4. Wpływ na sytuację i rozwój regionalny

Brak wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

5. Wyniki przeprowadzonych konsultacji

Omówienie wyników konsultacji społecznych zostanie przedstawione po ich zakończeniu.

Lista podmiotów, do których kierowany jest projekt w ramach konsultacji obejmuje:

1. Krajową Radę Spółdzielczą w Warszawie,
2. Krajowy Związek Rewizyjny SM w Warszawie,
3. Narodowy Bank Polski,
4. Polskie Zrzeszenie Lokatorów - Zarząd Główny w Krakowie,
5. Ogólnopolski Ruch Ochrony Interesów Lokatorów w Warszawie,
6. Polską Unię Właścicieli Nieruchomości w Warszawie,
7. Stowarzyszenie Właścicieli Nieruchomości w Gdyni,

8. Stowarzyszenie „Wspólnota Mieszkaniowa” Zarząd Krajowy w Warszawie,
9. Unię Metropolii Polskich w Warszawie,
10. Związek Miast Polskich w Poznaniu,
11. Związek Gmin Wiejskich RP w Poznaniu,
12. Federację Związków Gmin i Powiatów RP w Krakowie,
13. Krajową Komisję Wykonawczą NSZZ „Solidarność” w Gdańsku,
14. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych w Warszawie,
15. Ogólnopolską Izbę Gospodarczą TBS w Warszawie,
16. Krajową Izbę Gospodarczą w Warszawie,
17. Stowarzyszenie Zarządców Nieruchomości w Warszawie,
18. Warszawskie Stowarzyszenie Pośredników w Obrocie Nieruchomościami w Warszawie,
19. Krajową Radę Notarialną w Warszawie,
20. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w Warszawie.

