



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.63.2025

Warszawa, 18 listopada 2025 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

- **o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (druk nr 1318).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Finansów i Gospodarki do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

Donald Tusk

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



**Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych
(druk nr 1318)**

I. Założenia projektu

Poselski projekt *ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych* (druk nr 1318), zgodnie z uzasadnieniem przedstawionym przez projektodawców, ma na celu zahamowanie prywatyzacji, przez co wzmocni się mieszkalnictwo publiczne i zwiększy dostępność lokali dla rodzin o niskich dochodach. Ponadto zaproponowany nowy mechanizm wykupu mieszkań stworzy seniorom bezpieczną poduszkę finansową i zapobiegnie dramatycznym przypadkom utraty dachu nad głową, dając jednocześnie gminom tańszą niż budowa nowych lokali drogę do powiększenia zasobu mieszkaniowego.

W projekcie ustawy zaproponowano zniesienie możliwości ustanowienia przez wojewodę, sejmik, radę powiatu lub radę gminy bonifikaty przy sprzedaży lokalu mieszkalnego, poprzez uchylenie art. 68 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 poz. 1145, z późn. zm.), dalej ugn, oraz przepisów w tej ustawie, które odwołują się do tego przepisu. Regulacja ta ma przeciwdziałać masowej wyprzedaży lokali komunalnych, które w niektórych, zdiagnozowanych przez projektodawców sytuacjach, są przedmiotem dalszego obrotu, niejednokrotnie prowadzonego z pokrzywdzeniem osób starszych.

Ponadto przewidziano zmianę ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725), dalej uopl. W pierwszej kolejności dodano do słownika pojęć ustawowych definicję „osoby starszej”, która odwołuje się do ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1705, z późn. zm.). Ponadto wprowadzono art. 21d stanowiący, iż gmina, która zdecyduje się nabyć lokal mieszkalny należący do osoby starszej, może zobowiązać się do wynajęcia tejże osobie wskazanego lokalu komunalnego (w tym również i lokalu nabywanego w ramach tej umowy). Jednocześnie zastrzeżone zostało, że w odniesieniu do osób starszych, które sprzedały lokal mieszkalny gminie, nie będą miały zastosowania wybrane przepisy uopl, tj.: art. 21 ust. 3 pkt 1 (w zakresie kryterium wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie w najem lokalu należącego do mieszkaniowego zasobu gminy), a także art. 21a (dot. możliwości wypowiedzenia umowy w przypadku przekroczenia normy powierzchni użytkowej lokalu), art. 21b (dot. konieczności złożenia deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego oraz oświadczenia o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego w trakcie procesu ubiegania się o najem w ramach mieszkaniowego zasobu gminy) oraz art. 21c (dot. cyklicznej weryfikacji dochodu najemców mieszkaniowego zasobu gminy). Jak podkreślono w uzasadnieniu projektu ustawy,

zmiany te mają na celu zwiększenie ochrony lokatorskiej osób starszych, które zdecydowały się na podpisanie umowy najmu na czas nieoznaczony na lokal mieszkalny, który uprzednio sprzedali gminie (lub na lokal zastępczy). Ponadto wnioskodawcy proponują, aby do umowy najmu zawieranej z ww. osobą starszą nie miał zastosowania art. 691 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, z późn. zm.).

W projekcie ustawy zawarte zostały także zmiany w ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 304, z późn. zm.), dalej ustawa o finansowym wsparciu. Projektowany ust. 3a w art. 3 tej ustawy stanowi, że przedsięwzięcia, w ramach których gmina kupuje od osób starszych lokale mieszkalne, mogą być objęte bezzwrotnym grantem z Funduszu Dopłat (w wysokości do 50 % kosztów przedsięwzięcia), o ile zapłata za zakup tychże lokali nastąpi w maksymalnie 240 ratach miesięcznych, płatnych od dnia przeniesienia własności lokalu na gminę. W ocenie projektodawców rozwiązanie to pozwoli na elastyczne uregulowanie zasad płatności w umowie sprzedaży zawartej między gminą a osobą starszą – gmina może np. wypłacić takiej osobie 50 % ceny nieruchomości w momencie przeniesienia własności, a pozostałą płatność podzielić na 240 lub mniej rat miesięcznych. Samorząd gminny będzie miał także możliwość podzielenia całej płatności za lokal na 240 lub mniej równych, rosnących czy też malejących miesięcznych rat. Natomiast w zaproponowanym ust. 1aa do art. 18 ustawy o finansowym wsparciu proponuje się rozwiązanie, zgodnie z którym beneficjent wsparcia, który pozyskał z Funduszu Dopłat bezzwrotny grant na przedsięwzięcie, w ramach którego nabył od osoby starszej lokal mieszkalny, zobowiązany jest do przedłożenia Bankowi Gospodarstwa Krajowego rozliczenia sprzedaży lokalu i harmonogramu spłaty rat, w terminie 90 dni od przeniesienia własności. Projektodawcy podkreślili, że dodanie tego przepisu jest konieczne, ponieważ w świetle obowiązujących przepisów beneficjent wsparcia zobowiązany jest do przedłożenia Bankowi „rozliczenia faktycznie poniesionych kosztów przedsięwzięcia, w terminie 60 dni od dnia jego zakończenia” (art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansowym wsparciu). Takie brzmienie przepisów wprost uniemożliwia zapłatę ceny nieruchomości w 240 ratach miesięcznych, a więc na przestrzeni maksymalnie dwudziestu lat.

Projekt ustawy zawiera przepis przejściowy oraz końcowy. Do nieruchomości nabytych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, przepis art. 68 ugn stosować się będzie w brzmieniu dotychczasowym. Ustawa ma wejść w życie w terminie czternastu dni od dnia ogłoszenia ustawy, z wyjątkiem artykułu 1 (dotyczącego zmian w ugn), który z racji tego, że zostały już rozpoczęte czynności prawne związane ze sprzedażą mieszkań komunalnych z bonifikatą, wszedłby w życie 1 stycznia 2027 roku.

II. Ocena systemowa projektu

Co do zasady należy podzielić pogląd projektodawców o konieczności eliminacji przypadków przejmowania nieruchomości w warunkach wyzysku oraz potrzeby racjonalizacji gospodarowania publicznym zasobem, w tym w szczególności mieniem służącym zaspokajaniu potrzeb osób należących do grup wrażliwych społecznie.

Oceniając omawiane propozycje, należy równocześnie mieć na uwadze, że dotyczą one zasady ochrony praw nabytych, ponieważ – jak przewidzieli projektodawcy w art. 4 – dotychczasowe zasady udzielania bonifikat, w tym obowiązujący krótszy (5-letni) okres karencji, po upływie którego organ nie może żądać zwrotu bonifikaty, stosuje się wyłącznie do przypadków nabycia nieruchomości przed dniem wejścia w życie ustawy. Nie obejmuje on zatem przypadków, gdy dotychczasowy najemca uzyskał własność lokalu wprawdzie po dniu wejścia ustawy w życie, ale przed tą datą podpisał protokół rokowań, uzyskując ekspektatywę nabycia go na określonych warunkach.

Należałoby zatem rozważyć następującą zmianę treści przepisu:

Art. 4. W przypadkach sprzedaży nieruchomości, w których przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy podpisany został protokół z rokowań stanowiący podstawę do zawarcia umowy sprzedaży, przepisy art. 68 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym.

Pozytywnie należy ocenić podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie wprowadzenia tzw. najmu senioralnego. Istotne jest, aby zapewnić osobom starszym możliwość sprzedaży mieszkania w sposób, który będzie zabezpieczał ich interesy.

Zaproponowana w art. 2 ust. 1 pkt 13 uopl (art. 2 pkt 1 projektu ustawy) definicja „osoby starszej”, przez którą należy rozumieć osobę, o której mowa w art. 4 pkt 1 ustawy o osobach starszych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1705, z późn. zm.), zasługuje na aprobatę.

W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, iż zamiarem jest wprowadzenie regulacji stanowiącej, że „prawo najmu senioralnego” nie przechodzi na rzecz spadkobierców najemcy. Wydaje się jednak, że treść dodawanego projektem ustawy art. 21d ust. 2 do uopl nie realizuje w pełni powyższego zamierzenia. Samo wyłączenie stosowania art. 691 Kodeksu cywilnego nie będzie skutkowało wyłączeniem możliwości przejścia „prawa najmu senioralnego” na rzecz spadkobierców najemcy. Art. 691 Kodeksu cywilnego, stanowiący, że 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, jest przepisem szczególnym do art. 922 Kodeksu cywilnego. Przepis ten stanowi, iż prawa i obowiązki majątkowe zmarłego przechodzą z chwilą jego śmierci na jedną lub kilka osób stosownie do przepisów Kodeksu cywilnego. W konsekwencji samo wyłączenie stosowania art. 691 Kodeksu cywilnego skutkować będzie tym, że „prawo najmu senioralnego” wejdzie w skład masy spadkowej i będzie ono dziedziczone na zasadach ogólnych. Należy przy tym wskazać, iż § 3 art. 691 Kodeksu cywilnego stanowi, że w razie braku osób wymienionych w § 1 stosunek najmu lokalu mieszkalnego wygasa. Z przepisu tego można zatem wywieść, że po śmierci najemcy umowa najmu nie wygasa, zaś samo wyłączenie jego stosowania spowoduje, że najem będzie wchodził do masy spadkowej. W związku z powyższym należy rozważyć doprecyzowanie treści projektowanego art. 21d ust. 2 uopl poprzez wskazanie, że stosunek najmu wygaśnie w razie śmierci najemcy. Dzięki takiemu rozwiązaniu „prawo najmu senioralnego” nie będzie dziedziczone, gdyż najem wygaśnie z chwilą śmierci najemcy.

Rozszerzenie zakresu ustawy o finansowym wsparciu o przedsięwzięcia, w ramach których gmina kupuje od osób starszych lokale mieszkalne, ocenić należy pozytywnie. Możliwość pozyskania bezzwrotnego grantu ma za zadanie zachęcić gminy do pozyskiwania lokali mieszkalnych do mieszkaniowego zasobu gmin, co koresponduje z celem ustawy o finansowym wsparciu. Zaproponowane rozwiązanie zagwarantuje zabezpieczenie połowy montażu finansowego ceny nabycia lokalu mieszkalnego od osoby starszej, a wymóg rozłożenia zapłaty ceny w ratach umożliwi gminom zapłatę pozostałej części ceny. Program budownictwa socjalnego i komunalnego oparty jest na zasadzie dobrowolności, co stanowi gwarancję, że w przypadku skorzystania przez gminę z proponowanych rozwiązań zainteresowane osoby, w tym przypadku osoby starsze, będą miały zagwarantowany czynsz na poziomie czynszu obowiązującego w danej gminie. Zachowają wówczas prawo zamieszkiwania w dotychczasowym miejscu, a rozłożenie części ceny umowy sprzedaży na miesięczne raty będzie dodatkowym miesięcznym zabezpieczeniem finansowym.

III. Wnioski

W świetle powyższego Rada Ministrów co do zasady pozytywnie ocenia rozwiązania zaproponowane w poselskim projekcie *ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych* (druk nr 1318). Idea, która przyświeca założeniom projektu zasługuje na aprobatę i uwzględnienie. Zaproponowany w poselskim projekcie ustawy kierunek zmian odpowiada na potrzebę powiększenia zasobu komunalnego, jak również zwiększenia ochrony osób starszych w sferze mieszkaniowej. Przy czym, w trakcie dalszych prac nad ww. projektem, należy uwzględnić zastrzeżenia poczynione w niniejszym stanowisku Rządu celem doprecyzowania projektowanych przepisów, aby nie zaburzyły one transparentności zasad gospodarowania majątkiem publicznym oraz realizowały zamierzenie projektodawców w zakresie wyłączenia dziedziczenia „prawa najmu senioralnego”. Ponadto zwrócenia uwagi wymaga fakt, iż obecnie prowadzone są prace nad rządowym projektem ustawy o najmie senioralnym. Rozwiązania zaproponowane w projekcie poselskim oraz w ww. projekcie rządowym są spójne, w związku z tym obie ustawy powinny wejść w życie w tym samym czasie.