



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.58.2021.ML

Warszawa, 6 lipca 2021 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów **stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy:

- **o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (druk nr 1121).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu
wobec poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy
i o zmianie Kodeksu cywilnego (druk nr 1121)

I. Przedmiot opinii

Poselski projekt ustawy *o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (druk nr 1121)*, zgodnie z uzasadnieniem przedstawionym przez projektodawców, ma na celu likwidację możliwości „wyrzucenia ludzi na bruk”, bez prawa do najmu socjalnego lokalu.

Ten cel ma zostać osiągnięty przez wprowadzenie w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 611), zwanej dalej: uopl, następujących zmian:

- 1) w art. 19f uchyla się ust. 3;
- 2) w art. 19g uchyla się ust. 2;
- 3) w art. 19i uchyla się ust. 5 i 6.

Najistotniejsza zmiana polega na uchyleniu art. 19f ust. 3 uopl, nakazującego załączanie do umowy najmu instytucjonalnego lokalu oświadczenia najemcy w formie aktu notarialnego, w którym najemca poddał się egzekucji i zobowiązał się do opróżnienia i wydania lokalu używanego na podstawie umowy najmu instytucjonalnego lokalu w terminie wskazanym w żądaniu, o którym mowa w art. 19i ust. 3, oraz przyjął do wiadomości, że w razie konieczności wykonania powyższego zobowiązania prawo do lokalu socjalnego ani pomieszczenia tymczasowego nie przysługuje.

Zmiany w art. 19g oraz art. 19i są skutkiem ww. propozycji uchylenia ust. 3 w art. 19f.

II. Ocena systemowa projektu

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz. U. z 2020 r. poz. 1100, z późn. zm.), zwana dalej: uKZN, wprowadziła zmiany do uopl m.in. przez wprowadzenie nowego rodzaju umowy, tj. umowy najmu instytucjonalnego. W wypadku tej umowy wynajmującym może być każda osoba fizyczna, prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, prowadząca działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług wynajmu lokali mieszkalnych. Oznacza to, iż umowa ta może być stosowana nie tylko przez operatorów Krajowego Zasobu Mieszkaniowego, ale także inne podmioty oferujące lokale na wynajem w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Należy zauważyć, iż zasadnicze elementy przewidziane dla najmu instytucjonalnego w dużej mierze oparte są o rozwiązania już funkcjonujące w ramach najmu okazjonalnego, regulowanego przepisami art. 19a–19e

uopl, w którym lokale oferować mogą – wraz z wejściem w życie przepisów uKZN – jedynie osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w zakresie wynajmowania lokali.

Należy podkreślić, iż obecnie obowiązujące przepisy prawne dotyczące najmu instytucjonalnego mają na uwadze ochronę najemców. Wyrazem tego jest wprowadzenie rozwiązań odnoszących się do bezpieczeństwa najmu w ramach programu Mieszkanie+, m.in. ściśle określonych przesłanek wypowiedzenia umowy, czy mechanizmu przeniesienia na osobę użytkującą mieszkanie w ramach stosunku najmu z opcją własności tego mieszkania w przypadku ogłoszenia upadłości operatora mieszkaniowego. Najemca składa oświadczenie w formie aktu notarialnego, w którym poddaje się egzekucji i zobowiązuje się do opróżnienia i wydania mieszkania używanego na podstawie takiej umowy w terminie wskazanym w żądaniu opróżnienia lokalu oraz przyjmuje do wiadomości, że w razie konieczności wykonania powyższego zobowiązania prawo do najmu socjalnego lokalu ani pomieszczenia tymczasowego nie przysługuje. Należy jednak podkreślić, że eksmisja w tym trybie może nastąpić przede wszystkim w ściśle określonych przypadkach na podstawie rozwiązania umowy najmu przez wypowiedzenie tej umowy stosownie do dopuszczalnych przesłanek wypowiedzenia przez wynajmującego, przewidzianych w art. 11 ust. 2 pkt 1–3 *uopl*. Sytuacja taka może mieć zatem miejsce, gdy najemca używa lokalu w sposób sprzeczny z umową lub niezgodnie z jego przeznaczeniem, albo zalega z czynszem za 3 miesiące pomimo wyznaczenia dodatkowego miesiąca na spłatę należności, lub wynajął lokal bez wymaganej pisemnej zgody właściciela. Jednocześnie przypadek zalegania z płatnościami czynszu został dodatkowo ograniczony względem umów najmu z docelowym przeniesieniem własności, zawieranych z operatorami korzystającymi z gruntów KZN. W ich przypadku w razie wystąpienia przejściowych trudności finansowych najemcy możliwe jest potrącanie zaległego czynszu z rat wpłaconych na poczet ceny mieszkania.

W świetle powyższego trzeba stwierdzić, iż przesłanki wypowiedzenia umowy najmu przez wynajmującego są rygorystycznie określone, co chroni najemców przed uzależnieniem ich sytuacji od uznaniowej decyzji wynajmującego. Nawet jednak w przypadku zakończenia najmu najemca uzyska schronienie w noclegowni lub schronisku dla bezdomnych.

Dodatkowo wskazać należy, że w przypadku kwestionowania zasadności tytułu wykonawczego określonego w art. 19f ust. 3 *uopl* przepisy prawa przewidują środki ochrony prawnej dla najemcy. Twierdzenia projektodawcy zawarte w uzasadnieniu projektu przedmiotowej ustawy, zgodnie z którymi sytuacja eksmitowanego najemcy nie podlega ocenie żadnego organu, nie w pełni odpowiada obecnie obowiązującym przepisom, albowiem dłużnik może przeciwdziałać tytułowi wykonawczemu będącemu podstawą eksmisji w drodze powództwa przeciwegzekucyjnego. Zgodnie z art. 840 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575, z późn. zm.), zwanej dalej: k.p.c., dłużnik może w drodze powództwa żądać pozbawienia tytułu wykonawczego wykonalności w całości lub części albo ograniczenia, jeżeli przeczy zdarzeniom, na których oparto wydanie klauzuli wykonalności, a w szczególności, gdy kwestionuje istnienie obowiązku stwierdzonego tytułem egzekucyjnym niebędącym orzeczeniem sądu albo gdy kwestionuje przejście obowiązku mimo istnienia formalnego dokumentu stwierdzającego to przejście. Powyższa norma odnosi się m.in. do aktów notarialnych odpowiadających

wymogom zawartym w art. 777 § 1 pkt 4, 5 i 6 k.p.c., a zatem również do oświadczenia najemcy o poddaniu się egzekucji i zobowiązaniu do opróżnienia i wydania lokalu używanego na podstawie umowy najmu instytucjonalnego. Dłużnik, który poddał się egzekucji w akcie notarialnym, nie traci możliwości wykazania, że zobowiązanie objęte treścią jego oświadczenia w rzeczywistości nie istniało lub nie jest wymagalne. Wymierzone przeciwko wymienionym tytułom powództwo opozycyjne może obejmować bardzo liczne zarzuty, w szczególności kwestionujące istnienie lub wymagalność roszczenia objętego aktem notarialnym. Powyższe zarzuty powodują konieczność przeanalizowania przez sąd zasadności roszczenia stwierdzonego tytułem wykonawczym. We wskazanej procedurze sąd jest uprawniony do badania ważności czynności prawnej, jak również podstawy istnienia obowiązku najemcy opróżnienia i wydania lokalu. Przepisy postępowania cywilnego przewidują także możliwość złożenia wniosku o zabezpieczenie roszczenia o pozbawienie tytułu wykonawczego wykonalności poprzez zawieszenie postępowania egzekucyjnego lub innego postępowania zmierzającego do wykonania orzeczenia (art. 755 § 1 pkt 3 k.p.c.). Powództwo przeciwegzekucyjne stanowi merytoryczną obronę dłużnika przed egzekucją. Natomiast w przypadku zarzutów o charakterze formalnym w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności oświadczeniu o poddaniu się egzekucji najemcy jako dłużnikowi przysługuje zażalenie na postanowienie sądu bądź skarga na postanowienie referendarza sądowego o nadaniu klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu (art. 795 § 1 k.p.c., art. 767^{3a} § 3 zdanie drugie w związku z art. 767⁴ § 1 w związku z art. 795 § 1 k.p.c.). Najemcy przysługują zatem środki sądowej ochrony prawnej w przypadku merytorycznego bądź formalnoprawnego kwestionowania przedmiotowego tytułu wykonawczego.

Jak wcześniej zaznaczono, dla umów najmu instytucjonalnego przyjęto rozwiązania już obowiązujące w przypadku umów najmu okazjonalnego, które wyważają interesy stron stosunku najmu i w dotychczasowej praktyce nie były ocenione jako ograniczające prawa lokatorów czy sprzyjające bezdomności. Tym samym wprowadzenie instytucji najmu instytucjonalnego jest wyrazem kompromisu między potrzebami lokatorów a potrzebą ograniczenia barier dla inwestorów prywatnych w angażowaniu środków finansowych w inwestycje mieszkaniowe polegające na budowie mieszkań na wynajem. Zmniejszone ryzyko ze strony właściciela w związku z pominięciem długotrwałej procedury eksmisyjnej winno się przełożyć na niższe czynsze oferowane przez operatorów (m.in. w ramach Krajowego Zasobu Nieruchomości) oraz szerszą ofertę wynajmowanych lokali.

Dokonując oceny rozwiązań przyjętych na potrzeby najmu instytucjonalnego należy przede wszystkim mieć na uwadze fakt, iż jego naczelnym celem jest zwiększenie dostępności mieszkań dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach, które w istniejących warunkach rynkowych nie posiadają wystarczających możliwości finansowych na wynajęcie mieszkania na rynku komercyjnym. Konstrukcja tej kategorii najmu jest odpowiedzią na wnioski wynikające z diagnozy sytuacji mieszkaniowej w kraju, dokonanej w kontekście prac nad Narodowym Programem Mieszkaniowym. Drogą do poprawy warunków mieszkaniowych społeczeństwa jest tym samym zwiększenie podaży mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających zaspokojenie ich potrzeb mieszkaniowych na zasadach komercyjnych, do czego w opinii ustawodawcy winno przyczynić się wprowadzenie najmu instytucjonalnego,

nie tylko w ramach Krajowego Zasobu Mieszkaniowego, ale także innych inwestycji komercyjnych realizowanych przez inwestorów instytucjonalnych poza tym programem. Względnie elastyczne regulacje przyjęte dla tej kategorii umów najmu winny, w zgodnej opinii specjalistów z zakresu polityki mieszkaniowej, bezpośrednio przyczynić się do obniżenia obecnych rynkowych stawek czynszu przez zwiększone nakłady na inwestycje mieszkaniowe adresowane do szerszych niż dotąd grup społecznych. Natomiast rygorystyczne regulacje ograniczające prawa właścicielskie w zakresie m.in. zasad wypowiedzania umów lub konieczności zapewnienia najmu socjalnego lokalu oraz pomieszczeń tymczasowych powinny obowiązywać przede wszystkim w odniesieniu do zasobu publicznego, powołanego do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób w szczególnie trudnej sytuacji życiowej (np. zdrowotnej w związku z niepełnosprawnością) czy materialnej. Tym samym osoby o niskich lub nieregularnych dochodach czy trudnej sytuacji życiowej ze względu na wiek czy niepełnosprawność objęte powinny być budownictwem komunalnym. Natomiast konstrukcja najmu instytucjonalnego stworzona została z myślą o osobach posiadających stałe, regularne dochody, umożliwiające w dłuższej perspektywie czasowej ponoszenie kosztów wynajmu lokalu o umiarkowanym czynszu w ramach najmu instytucjonalnego; dochody, które są jednak zbyt niskie na realizację swych potrzeb mieszkaniowych na obecnie funkcjonującym rynku komercyjnym. Należy wyrazić przekonanie, iż tylko zwiększenie podaży nowych lokali mieszkalnych, do którego zachęcać ma kategoria umów najmu instytucjonalnego przewidziana dla inwestorów instytucjonalnych, może tę napiętą sytuację mieszkaniową szerokich grup społecznych rozładować.

Ponadto podkreślenia wymaga, iż w razie utraty tytułu prawnego do najmowanego lokalu (np. w ramach najmu instytucjonalnego) dotychczasowi użytkownicy lokali mają prawo do uzyskania lokalu na czas nieoznaczony z gminnego zasobu mieszkaniowego (tzw. „*lokalu komunalnego*”) lub do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu. Trzeba jednak zastrzec, iż prawo to jest uzależnione od sytuacji majątkowej i dochodowej konkretnej osoby ubiegającej się o przyznanie takiego lokalu. Związane jest to z faktem, iż mieszkaniowy zasób gminy jest tworzony w celu realizacji zadań wynikających z art. 4 uopł, czyli w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Należy podkreślić, iż najem lokalu z zasobu gminnego jest formą pomocy publicznej dla osób, których sytuacja materialna nie pozwala na zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie. W kręgu uprawnionych do ubiegania się o wynajem lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego są zatem również osoby posiadające tytuł prawny do innego lokalu, wobec których wszczęto postępowanie egzekucyjne, lub które nie są w stanie kontynuować umów najmu instytucjonalnego.

Jednocześnie zauważyć należy, iż art. 75 Konstytucji RP nie określa kryteriów przeciwdziałania bezdomności ani prawnych środków temu służących. Są w nim zawarte normy programowe wyznaczające cele, które państwo ma realizować, których treść nie jest jednak w sposób ostateczny i precyzyjny zdeterminowana przez Konstytucję. Rozwiązania przewidziane w uKZN mają na celu zwiększenie liczby dostępnych dla obywateli lokali mieszkalnych, w szczególności obywateli o średnich dochodach, i tym samym konkretyzujących cele wskazane w art. 75 Konstytucji RP. Wobec tego uKZN realizuje art. 75

Konstytucji podyktowany koniecznością ochrony godności człowieka, której realizacja jest też podstawą rozwiązań mających zapewnić każdemu człowiekowi odpowiednie warunki bytowe, w szczególności w zakresie mieszkania. Należy też zwrócić uwagę, iż art. 75 Konstytucji RP posługuje się dość ogólnym określeniem „*polityka sprzyjająca zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, w szczególności przeciwdziałająca bezdomności*” oraz odesłaniem – w zakresie ochrony lokatorów.

Bez wątpienia działania ustawodawcy, których wyrazem jest uKZN, stwarzają warunki umożliwiające zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych przez obywateli poprzez zwiększenie podaży lokali na rynku, a jednym z podstawowych elementów tego szeroko zakrojonego programu mieszkaniowego jest wprowadzenie najmu instytucjonalnego w obecnym kształcie. W świetle powyższego, w sytuacji gdy przepis art. 75 Konstytucji nie określa kryteriów przeciwdziałania bezdomności ani prawnych środków temu służących, zapewnienie możliwości korzystania ze schronisk, noclegowni lub innych pomieszczeń socjalnych dla bezdomnych, prowadzonych przez władze publiczne, stanowi już zaspokojenie podstawowych interesów obywateli. Raz jeszcze należy bowiem podkreślić, iż w przypadku zakończenia najmu najemca nie zostanie eksmitowany „*na bruk*”. Jeżeli we własnym zakresie nie będzie w stanie zabezpieczyć swoich potrzeb mieszkaniowych, uzyska schronienie w noclegowni lub schronisku dla bezdomnych (komornik może usunąć dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, wskazanej na wniosek komornika przez gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu).

Nie sposób nie wspomnieć o projektowanym przepisie przejściowym (art. 2), zgodnie z którym właściciel lokalu mieszkalnego będącego przedmiotem umowy najmu instytucjonalnego nie może powoływać się na oświadczenie złożone przez najemcę na podstawie art. 19f ust. 3 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym. Powyższe rozwiązanie istotnie pogarsza sytuację właścicieli posiadających w chwili wejścia projektu ustawy w życie zawarte umowy najmu instytucjonalnego, narażając ich na nowe ryzyko, którego nie mogli przewidzieć zawierając te umowy i np. kalkulując stawki czynszu najmu. Takie rozwiązanie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady pewności prawa i zaufania obywatela do państwa.

Niezależnie od powyższego warto dodać, iż w uzasadnieniu do projektu znajduje się stwierdzenie o braku wpływu wejścia w życie projektu ustawy na budżet państwa. Projekt nie zawiera żadnych informacji o skutkach finansowych proponowanych zmian dla budżetów gmin. Należy zauważyć, że efektem wejścia w życie projektu byłoby objęcie najemców zawierających umowę najmu instytucjonalnego prawem do otrzymania od gminy w razie eksmisji najmu socjalnego lokalu (gdy sąd takie uprawnienie przyzna) lub prawem do otrzymania od gminy pomieszczenia tymczasowego. Mając na uwadze fakt, iż większość gmin w Polsce nie posiada wystarczającej liczby mieszkań oraz pomieszczeń tymczasowych, gminy w przypadku niedostarczenia na czas tych lokali byłym lokatorom byłyby zobowiązane do uiszczania właścicielom lokali odszkodowania sięgającego częstokroć kilkunastu tysięcy złotych. Tym samym zasadna wydaje się reasumpcja przedmiotowego stwierdzenia i dokonanie analizy co do wzrostu wydatków po stronie finansów publicznych.

III. Wnioski

W świetle powyższego Rada Ministrów negatywnie ocenia proponowaną nowelizację uopl w zakresie wskazanym w poselskim projekcie *ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (druk nr 1121)* i nie opowiada się za skierowaniem ww. projektu do dalszych prac legislacyjnych. Przyjęcie zaproponowanego w projekcie rozwiązania, polegającego na likwidacji oświadczenia najemcy o poddaniu się egzekucji i zobowiązaniu do opróżnienia i wydania lokalu w razie zakończenia stosunku najmu oraz przyjęciu do wiadomości, że w razie konieczności wydania lokalu prawo do najmu socjalnego lokalu ani pomieszczenia tymczasowego nie przysługuje, byłoby w praktyce równoznaczne z likwidacją instytucji najmu instytucjonalnego.