

Beata Siemieniako

Mikołaj Paja

Komitet Obrony Praw Lokatorów

Analiza wybranych problemów dot. zadłużenia lokatorów i antylokatorskiej polityki miejskiej

W związku z debatą “Czynsze mieszkaniowe - przerwać spiralę zadłużenia” z cyklu Mieszkania2030 organizowaną przez Urząd m.st. Warszawy w dniu 29 marca 2017 roku przedstawiamy analizę wybranych problemów dotyczących zadłużenia lokatorów zamieszkujących w zasobie mieszkaniowym gminy (dalej: lokatorzy) lub związanych z polityką prowadzoną przez Urząd m.st. Warszawa (dalej: Miasto).

- 1. Brak regularnego monitorowania przez Miasto zadłużenia lokatorów**
- 2. Wadliwy system ponownego nawiązywania stosunku najmu z osobami, które podpisały program spłaty zadłużenia;**
- 3. Odszkodowanie dla Miasta za zajmowanie mieszkania bez tytułu prawnego w wysokości niezgodnej z obowiązującym prawem,**
- 4. Odpowiedzialność osób pełnoletnich za zadłużenie powstałe w czasie, gdy byli niepełnoletni**
- 5. Zadłużenie lokatorów w mieszkaniach zreprivatyzowanych**

1. Brak regularnego monitorowania przez Miasto zadłużenia lokatorów

1.1. Stan faktyczny

Z naszego doświadczenia wynika, że Miasto nie monitoruje na bieżąco stopnia zadłużenia

lokatorów. Skrajnym przypadkiem świadczącym o tym, że Miasto nie interesuje się tym, którzy lokatorzy i dlaczego nie płacą, był znaleziony w swoim mieszkaniu w lutym 2012 roku lokator, który nie żył od pięciu lat, czyli od czasu, gdy przestał płacić czynsz.

Z uzyskanej przez nas wiedzy Miasto nie dysponuje statystykami ukazującymi profile osób zadłużonych i wysokość ich zadłużenia. Uważamy, że tylko odpowiednie zbadanie grupy lokatorów zadłużonych umożliwi odpowiedni dobór środków umożliwiających pomoc tym osobom.

O tym, że Miasto zaczyna się interesować lokatorami dopiero, gdy ci wpadną w spiralę zadłużenia, świadczą m.in. Takie sytuacje, w których lokatorzy zgłaszają się do nas z nakazami zapłaty, które opiewają na bardzo wysokie sumy. Jednocześnie uważamy, że samo wysyłanie wezwań do zapłaty często nie jest wystarczającą formą pomocy, jaką lokatorzy wpadający w zadłużenie powinni otrzymać.

1.2 Stan prawny

Obowiązek monitorowania przez Miasto sytuacji lokatorów wpadających w zadłużenie wynika m.in. z art. 15 pkt 4-6 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (dalej: ops), zgodnie z którym pomoc społeczne polega w szczególności na:

- ⑩ analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej,
- ⑩ na realizacji zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych,
- ⑩ rozwijaniu nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb,

Naszym zdaniem nie da się realizować obowiązku wynikającego z art. 75 ust. Konstytucji RP dotyczącego obowiązku prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli i przeciwdziałania bezdomności bez znajomości nie tylko skali zjawiska, ale również jego charakterystyki.

1.3 Skutki problemu

Brak monitorowania zadłużenia lokatorów skutkuje m.in.:

- ⑩ brakiem możliwości stworzenia odpowiedniej strategii rozwiązywania problemów społecznych, o których mowa w art. 16b ops,
- ⑩ brakiem możliwości wystąpienia z adekwatną pomocą lokatorom zadłużonym,
- ⑩ docieraniem do lokatorów zadłużonych z dużym opóźnieniem, tj. w sytuacji, gdy lokatorzy wpadają w spiralę zadłużenia, a nie w fazie początkowej, gdy koszty społeczne i ekonomiczne zaradzenia temu problemowi są znacznie niższe,
- ⑩ eksmisjami lokatorów z zasobu mieszkaniowego w sytuacji, gdy i tak kwalifikują się do zamieszkiwania w zasobie mieszkaniowym,

- ⑩ przerwaniem ciężaru spłaty zadłużenia na osoby, które właśnie ukończyły 18. rok życia i zaczynają odpowiadać solidarnie z innymi osobami, które doprowadziły do zadłużenia.

2. Wadliwy system ponownego nawiązywania stosunku najmu z osobami, które podpisały program spłaty zadłużenia

2.1 Stan faktyczny

Problem dotyczy osób, które starają się o wstąpienie w stosunek najmu po zmarłym najemcy, a nie wstąpiły na zasadzie art. 691 k.c., tj. w trybie uregulowanym w par. 31 uchwały Nr LVIII/1751/2009 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 9 lipca 2009r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta stołecznego Warszawy (dalej: Uchwała).

Zdarza się, że lokatorzy, którzy starają się o zawarcie z nimi umowy najmu w trybie par. 31 Uchwały podpisują porozumienie o spłacie zadłużenia, a w dalszej kolejności dostają odmowę zawarcia umowy najmu. Zgodnie z obowiązującymi przepisami gmina ma prawo odmówić.

2.2 Stan prawny:

Zgodnie z par. 31 Uchwały gmina MOŻE, a więc NIE MUSI, zawrzeć umowę najmu z osobą, która nie wstąpiła w stosunek najmu po zmarłym najemcu drogą ustawową, a spełnia szereg warunków wymienionych w przepisie, w ust. 1. Kluczowym warunkiem (z uwagi na to, że jego ziszczenie się w momencie śmierci najemcy, jest zależne od decyzji lokatora), jest wskazane w ust. 1 pkt 4 niezaleganie z opłatami, względnie podpisanie porozumienia o spłacie zadłużenia. Mnie chodzi tylko o lokatorów zadłużonych.

Według przepisu najpierw lokator musi spełnić szereg warunków, w tym zawrzeć porozumienie dot spłaty zadłużenie, a następnie gmina wydaje decyzję o tym, czy umowę najmu zawrzeć, czy też odmówić jej zawarcia. O ile więc lokator musi się zobowiązać do spłaty całości zadłużenia, gmina nie jest zobowiązana do zawarcia umowy najmu z tym lokatorem.

2.3. Skutki problemu

W praktyce prowadzi to do sytuacji, w których lokator zobowiązuje się do spłaty często bardzo dużego zadłużenia i jednocześnie jest eksmitowany. Z sytuacjami odmowy zawarcia

stosunku najmu po tym, gdy lokatorzy podpisali porozumienie o spłacie zadłużenia spotkaliśmy się w praktyce w Komitecie. Odnoszę też wrażenie, że lokatorów często wprowadza się w błąd w urzędach (tak wynika z rozmów z nimi), sugerując, że jednym z warunków zawarcia ponownej umowy najmu jest spłata zadłużenia. Jest to prawda, jednakże dla lokatora istotniejszą informacją jest to, że przyjmując na siebie zobowiązanie o spłacie całości zadłużenia, nie ma gwarancji, że przy spełnieniu wszystkich warunków wymienionych w par. 31 ust. 1 Uchwały, gmina zawrze z nim umowę. Powinien być o tym poinformowany w jasny i zrozumiały dla niego sposób.

2.4. Propozycja zmiany Uchwały

Konieczna jest zmiana Uchwały w ten sposób, aby zabezpieczała interesy lokatora, który zobowiązał się do spłaty zadłużenia. **Konieczne jest więc doprecyzowanie przepisów w ten sposób, by nakazywały gminie zawarcie umowy najmu w trybie par. 31 po spełnieniu ściśle określonych przesłanek.** Doprecyzowanie powinno polegać na określeniu terminu, w jakim umowa powinna być zawarta (np. po uregulowaniu pewnej liczby rat). Lokator powinien mieć jasność już przy podpisaniu porozumienia, kiedy zostanie z nim zawarta umowa najmu. Argumenty przemawiające na takim rozwiązaniem:

⑩ **Porozumienie o spłacie zadłużenia jest oświadczeniem o zobowiązaniu się do spłaty całości zadłużenia, bez względu na terminy przedawnienia niektórych części długu.**

Po podpisaniu porozumienia o spłacie zadłużenia, gmina zdobywa względem osoby starającej się o najem bardzo silną pozycję. Lokator często decyduje się na spłatę całości zadłużenia bez znaczenia na przedawnienie niektórych części długu. Trzeba bowiem mieć na względzie, że należność za czynsz jest świadczeniem okresowym, które przedawnia się po upływie 3 lat. Jeśli więc sprawa o zapłatę zadłużenia została skierowana przed sąd, gmina mogłaby nie odzyskać należności z całości zadłużenia, jeśli lokator podniósłby zarzut przedawnienia co do części dalszej niż 3 lata wstecz. Przy podpisanym porozumieniu gmina może na tej podstawie domagać się całości spłaty również przed sądem, bez znaczenia na terminy przedawnienia. Gmina jest więc po podpisaniu porozumienia o spłacie zadłużenia w bardzo komfortowej sytuacji.

⑩ **Przepisy regulujące działanie władz muszą być jasne i precyzyjne**

Przepis par. 31 Uchwały nie jest jasny i precyzyjny. Dla osoby bez wykształcenia prawniczego nie sposób wywnioskować z przepisu, że mimo spłaty zadłużenia, jest pozbawiona gwarancji zawarcia z nią umowy najmu. Przepis ten zwyczajnie wprowadza w błąd, a praktyka urzędników i urzędniczek najwyraźniej pogarsza sytuację. Tego rodzaju przepisów nie powinno być w uchwale

dotyczącej wynajmu lokalu - uchwała powinna być zrozumiała dla wszystkich mieszkańców i mieszkank Warszawa niezależnie od wykształcenia.

⑩ Gmina ma obowiązek zapewniania prawa do mieszkania

Prawo do mieszkania powinno być przede wszystkim prawem do stabilnego i pewnego mieszkania. Sytuacja lokatorów po wejściu w życie planowanej nowelizacji i tak pogorszy dostęp do realizacji tego prawa (chodzi tu o wprowadzenie krótkoterminowych umów na lokale komunalne). Nie ma potrzeby wprowadzania dodatkowych procedur komplikujących dostęp do prawa do mieszkania. **Należy tu także zauważyć, że lokatorzy decydujące się na skorzystanie z procedury określonej w par. 31 Uchwały to bardzo często osoby o złej sytuacji mieszkaniowej, tj. nie posiadające prawa do żadnego innego lokalu.** Ich eksmisja jest całkowicie pozbawiona sensu, gdyż gmina i tak powinna zapewnić im lokal mieszkalny. W praktyce oznacza to tylko wieloletnie walki lokatora o prawo do mieszkania, których dałoby się uniknąć, gdyby przepis jasno określał warunki, które musi spełnić, by mieszkać w mieszkaniu, w którym i tak mieszka od co najmniej 7 lat. Ciągła zmiana miejsca zamieszkania, a przede wszystkim ciągły strach o utratę mieszkania mimo podpisania prozoumienia o spłacie zadłużenia, wpływa fatalnie na wszystkie inne sfery życia lokatorów takie, jak stabilność zatrudnienia czy prawidłowy rozwój psychofizyczny dzieci.

3. Odszkodowanie za zajmowanie mieszkania bez tytułu prawnego w wysokości niezgodnej z obowiązującym prawem

3.1 Stan faktyczny

Problem dotyczy osób, którym naliczono odszkodowanie za bezumowne zajmowanie mieszkania w wysokości, która była niezgodna z art. 18 ustawy o ochronie praw lokatorów, tj. wyższej niż maksymalny czynsz naliczany w mieszkaniach z zasobu gminy. Mimo zaprzestania praktyki naliczania tzw. czynszu karnego, skutki są wciąż bardzo dotkliwe dla wielu lokatorów.

3.2. Stan prawny

Zgodnie z § 11 ust. 1 Załącznika Nr 2 do Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem m.st. Warszawy na lata 2008-2012 określającego „Zasady Polityki Czynszowej oraz Warunki Obniżania Czynszu” wysokość miesięcznego odszkodowania za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego ustalało się w skali roku w wysokości 3% tzw. stawki odtworzeniowej za 1m². W efekcie stawka za bezumowne zajmowanie lokalu była wyższa niż maksymalne stawki czynszu w lokalach wynajmowanych z miejskich zasobów mieszkaniowych.

Jak od wielu lat wskazywały organizacje lokatorskie, a od zeszłego roku również Rzecznik Praw Obywatelskich, opisana wyżej regulacja **była niezgodna z art. 18 ustawy o ochronie praw lokatorów**, zgodnie z którym osoby zajmujące mieszkanie bez tytułu prawnego powinny płacić właścicielowi odszkodowanie równe wysokości czynszu, jaki właściciel mógłby uzyskać, gdyby ponownie wynajął ten lokal. Logiczną konsekwencją zastosowania tego przepisu w przypadku lokali znajdujących się zasobach Miasta jest stwierdzenie, że czynsz za bezumowne korzystanie z mieszkania nie powinien przekraczać maksymalnej stawki czynszu dla lokali komunalnych określonej zgodnie z uchwałą Rady Miasta.

3.2 Skutki problemu

Od 2012 r. tzw. czynsze karne już nie obowiązują, jednak ich skutki są wciąż odczuwalne, przede wszystkim przez wpędzonych w spiralę zadłużenia lokatorów, którzy w związku z naliczonym (przynajmniej w części) fikcyjnym zadłużeniem mają utrudnioną sytuację przy ubieganiu się o lokal z zasobów miejskich. W części przypadków Miasto, pomimo wiedzy na temat wątpliwości prawnych związanych z tzw. czynszem karnym, i tak zdecydowało się na egzekucję zadłużenia – w takich przypadkach zadłużenie jeszcze nie przedawniło się, w związku z czym w przypadku pewnej grupy lokatorów wciąż jest to istotny problem finansowy.

W grudniu zeszłego roku RPO złożył skargę do WSA w Warszawie, w której wniósł o stwierdzenie nieważności § 11 ust. 1 Załącznika Nr 2 do Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem m.st. Warszawy na lata 2008-2012.

W naszej ocenie bezprawność tzw. czynszów karnych jest zupełnie oczywista (co potwierdza sam fakt, że Miasto odstąpiło od tej formy naliczania czynszu za bezumowne zajmowanie lokalu), w związku z czym Miasto **powinno podjąć działania zmierzające do definitywnego umorzenia zadłużenia lokatorów w części, w której nigdy nie powinno ono powstać, jeszcze przed stwierdzeniem nieważności § 11 ust. 1 Załącznika Nr 2 do Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem m.st. Warszawy na lata 2008-2012w wyroku sądu administracyjnego.**

Co więcej, Miasto powinno rozpocząć akcję informacyjną, w ramach której przekazałoby lokatorom, którzy spłacili już zadłużenie w nienależnej części, że przysługuje im prawo do zwrotu części zapłaconych kwot na zasadzie zwrotu korzyści majątkowej uzyskanej bez tytułu prawnego (lokatorów dotyczy 10-letni termin przedawnienia na realizację tych roszczeń) – byłby to gest potwierdzający, że Miasto zamierza rzetelnie traktować kwestię zadłużenia lokatorów, naprawiając swoją błędną politykę z wcześniejszych lat.

4. Odpowiedzialność osób pełnoletnich za zadłużenie powstałe w czasie, gdy byli niepełnoletni

4.1. Stan faktyczny

Problem dotyczy lokatorów, którzy po ukończeniu 18. roku życia zaczynają odpowiadać solidarnie z rodzicami (czy innymi osobami, z którymi zamieszkiwały do momentu osiągnięcia pełnoletniości) za powstałe dotychczas zadłużenie mieszkania.

Młodzi ludzie często nie wiedzą o tym, że mieszkanie jest zadłużone oraz że ich rodzice/opiekunowie prawni już dawno wpadli w spiralę zadłużenia. Nie mają też świadomości prawnej, że wraz z ukończeniem 18. roku życia odpowiadają solidarnie za utrzymanie domu i powinni opłacać czynsz. Tym bardziej nie mają świadomości, że odpowiadają solidarnie z rodzicami nie tylko za czas, w którym zamieszkują w mieszkaniu jako osoby pełnoletnie, ale także za zadłużenie, które powstało w czasie, gdy byli dziećmi.

W naszej ocenie obarczanie zadłużeniem, często bardzo wysokim, młodych osób, które dopiero, co ukończyły 18 rok życia, sprawia, że dorosłe życie rozpoczynają z ogromnym długiem, który będą musieli spłacać przez kolejne lata. Miasto powinno podjąć środki, aby młodych ludzi w takiej sytuacji nie spychać w spiralę zadłużenia.

4.2 Stan prawny

Działanie Miasta polegające na egzekwowaniu całości długu z osób pełnoletnich zamieszkujących z rodzicami czy innymi opiekunami prawnymi, którzy doprowadzili do powstania zadłużenia, ma swoją podstawę prawną. Chodzi o art. 688¹ § 1, zgodnie z którym *“za zapłatę czynszu i innych należnych opłat odpowiadają solidarnie z najemcą stale zamieszkujące z nim osoby pełnoletnie”*.

W naszej ocenie tego typu praktyka jest niezgodna z art. 5 k.c., zgodnie z którym: *“Nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony.”*

4.3 Skutki problemu

Nawet jeśli uznać, że roszczenie skierowane przez Miasto do osób pełnoletnich o spłatę długu powstałego w czasie, gdy byli de facto dziećmi, jest zgodne z prawem, uważamy, że jest niemoralne. Zgodnie z prawem, jedyną możliwością prawną uniknięcia przez osobę, która kończy 18. lat, spłaty

zadłużenia, które powstało w czasie, gdy była niepełnoletnia, jest wyprowadzenie się z mieszkania, w których dotychczas mieszkała przed datą swoich urodzin, a następnie poinformowanie o tym administracji budynku. Prowadzi to do absurdu, a przede wszystkim ma katastrofalne skutki dla młodych ludzi wchodzących w dorosłość.

Jeśli Miasto chce naprawdę chce zapobiegać powstawaniu zadłużenia u osób młodych w sytuacji opisanej powyżej, powinna umorzyć wobec tych osób zadłużenie. Miasto nie powinno egzekwować od osób młodych zadłużenia, które powstało w czasie, gdy byli oni niepełnoletni. Ponadto Miasto powinno docierać do osób, które pozostają w mieszkaniach zadłużonych i informować ich o obowiązkach ponoszenia kosztów utrzymania domu i skutkach niewywiązywania się z tego obowiązku.

Należy wskazać, że powyższy postulat jest możliwy do zrealizowania tylko w sytuacji, gdy Miast będzie prowadziło regularny monitoring gospodarstw domowych, w których czynsz nie jest opłacany.

5. Zadłużenie lokatorów w mieszkaniach zreprivatyzowanych

5.1. Stan faktyczny

Problem dotyczy lokatorów, którzy mieszkają w mieszkaniach, które wcześniej należały do zasobu Miasta, a zostały zreprivatyzowane, bądź sprzedane (czy w jakikolwiek inny sposób przekazane w ręce prywatne). Chodzi więc o lokatorów, którzy nie są zadłużeni względem Miasta, jednakże ich zadłużenie jest ściśle powiązane z polityką Miasta.

W niemal wszystkich przypadkach, w których Miasto przekazuje mieszkania wraz z lokatorami dochodzi do sytuacji, w której czynsze są radykalnie podwyższane. Szczególnie dla osób w wieku okołoemerytalnym taka sytuacja prowadzi do zadłużenia, a w konsekwencji eksmisji. Nawet, jeśli osoby te otrzymają pomoc miasta w postaci pozytywnego rozpatrzenia wniosku o zawarcie z nimi umowy najmu lokalu komunalnego, nie wstrzymuje to narastania ich zadłużenia.

5.2 Źródła problemu i możliwe sposoby zapobiegania

Przed wszystkim uważamy, że problemy z zadłużeniem lokatorów z kamienic czy innych nieruchomości zreprivatyzowanych wynika z tego, że zwraca się kamienice z lokatorami w środku. Uważamy, że budynków z lokatorami w ogóle nie powinno się zwracać i chcemy to jasno zaznaczyć.

Mając jednak świadomość, że apel o niezwracanie nieruchomości z lokatorami w środku jest

od lat przez Miasto ignorowany, wskazujemy, że inną możliwością działania Miasta. Miasto powinno lobbować za zmianą art. 18 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. Obecnie przepis wskazuje, że *“osoby uprawnione do lokalu zamiennego albo socjalnego, jeżeli sąd orzekł o wstrzymaniu wykonania opróżnienia lokalu do czasu dostarczenia im takiego lokalu, opłacają odszkodowanie w wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, jakie byłyby obowiązane opłacać, gdyby stosunek prawny nie wygasł.”* Analogiczny zapis powinien dotyczyć przynajmniej tych lokatorów, którzy złożyli wniosek o lokal komunalny i otrzymali decyzję pozytywną. Trzeba mieć jednak świadomość, że taki zapis chroniłby jedynie przed powiększeniem się zadłużenia, które powstało na skutek wypowiedzenia dotychczasowej stawki czynszowej i zadłużenia w wysokości przynajmniej 3-miesięcznego czynszu ustalonego przez nowego właściciela nieruchomości.

Miasto powinno także lobbować za zmianą przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, która uniemożliwiłaby wypowiedzenie wysokości czynszu przez nowych właścicieli osobom na emeryturze lub rencie, bądź otrzymujących określony dochód. Nie powinno także w ogóle dochodzić do wypowiedzania umów najmu osobom, których jedynym źródłem dochodu jest renta bądź emerytura, z uwagi na to, że w większości przypadków wysokość tej emerytury uniemożliwia wynajęcie jakiegokolwiek mieszkania na wolnym rynku.