



BROŃMY RAZEM NASZYCH MIESZKAŃ

Warszawa, 18 lipca 2016 r.

E-mail: obronalokatorow@gmail.com

Stanowisko Komitetu Obrony Praw Lokatorów w sprawie projektu Uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia „Narodowego Programu Mieszkaniowego” skierowanej do konsultacji społecznych w dniu 29 czerwca 2016 r. w piśmie znak DM.II.0210.1.2016.MTM.4

Komitet Obrony Praw Lokatorów popiera wszelkie inicjatywy zmierzające do uporania się z nasilającym się w Polsce kryzysem mieszkaniowym. W swoich założeniach, Narodowy Program Mieszkaniowy słusznie rozpoznaje wiele z przyczyn tego kryzysu i podaje wiele pomysłów, które mogą stanowić jego rozwiązanie. Projekt zawiera jednak elementy, które wymagają krytyki.

Nasza organizacja dwukrotnie konsultowała projekty nowelizacji Ustawy o ochronie praw lokatorów, które oparte były na założeniach wypracowanych przez Rząd. Były to następujące projekty:

- Ministerstwa Infrastruktury z dnia 15 kwietnia 2011 r. - 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 z
- Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 4 maja 2012 r. - Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Dwa razy poddaliśmy krytyce nieprzemyślane projekty poprzednich rządów dotyczące ograniczenia bezpieczeństwa mieszkaniowego najemców zasobów komunalnych i zmierzające do większej dowolności w orzeczeniach o eksmisji bez prawa do lokalu socjalnego (czyli w praktyce najczęściej eksmisji do noclegowni). Uznaliśmy to wtedy za przejaw antyspołecznej polityki rządu Platformy Obywatelskiej, który przejawiał się też na wiele innych sposobów.

Przykro jest nam stwierdzić, że niektóre z tych chybionych propozycji odnajdujemy w projekcie Uchwały przedkładanej nam obecnie przez Radę Ministrów. Nasza opinia na temat tych punktów nie zmieniła się i nadal uważamy, że zachowanie ich mogłoby pogorszyć sytuację dziesiątków tysięcy rodzin żyjących na granicy ubóstwa.

1) Koszty utrzymania nieruchomości

Założenie projektu:

Wprowadzenie zasady, że stawka czynszu w publicznym zasobie mieszkaniowym powinna pokrywać co najmniej koszty związane z utrzymaniem nieruchomości.

Komentarz Komitetu Obrony Praw Lokatorów:

Proponowane rozwiązanie jest wadliwe i sprzeczne z założeniami Narodowego Programu Mieszkaniowego.

a) Brak możliwości rozliczania kosztów utrzymania

Nieruchomości wchodzące w skład publicznego zasobu mieszkaniowego znajdują się w bardzo zróżnicowanym stanie technicznym, za który odpowiada właściciel budynku. Obecny stan techniczny budynku, a zatem koszt jego utrzymania i remontu, jest uzależniony od przeszłych działań i zaniechań właściciela, na które lokatorzy związani umowami najmu nie mieli żadnego wpływu. Obciążanie tych lokatorów zróżnicowanymi kosztami utrzymania nieruchomości w przeszłości stanowi więc niedopuszczalne przeniesienie odpowiedzialności za stan techniczny budynku z właściciela budynku na lokatorów, oraz niedopuszczalne różnicowanie sytuacji lokatorów, które nie miało swojego źródła w żadnych podejmowanych przez nich działaniach, w obliczu identycznych umów najmu.

Ponadto, samo pojęcie kosztów utrzymania nie zostało prawidłowo określone, gdyż koszt utrzymania nieruchomości jest uzależniony od decyzji zarządcy budynku, proponowanych planów gospodarczych, wyboru podwykonawców i zakresu ich prac. Nie podano również, jaki jest okres rozliczeniowy kosztów utrzymania. Z praktyki administracji nieruchomościami wynika, iż koszt utrzymania nie może być przewidziany z wyprzedzeniem. Z tego powodu, w odniesieniu do zasobów prywatnych, ustawodawca przewidział, w Ustawie o własności lokali, możliwość rozliczania faktycznych kosztów utrzymania budynku względem zaliczek na poczet utrzymania i remontu budynku. Proponowane założenie jest błędne logicznie, gdyż na etapie ustalania wysokości czynszu można jedynie opierać się na danych za poprzedni okres (sfera założeń), a zapis operuje realnymi pojęciami jak suma należności oraz koszty utrzymania, które są znane dopiero po zakończeniu okresu obrachunkowego - a nie na etapie ustalania czynszu.

Rozwiązanie polegające na pobieraniu opłat na poczet utrzymania i remontu budynku, bez rozliczania faktycznych kosztów utrzymania po okresie realizacji planu gospodarczego, a także bez możliwości kontroli społecznej gospodarności zarządców odpowiedzialnych za prace remontowe i eksploatację budynku, oraz bez istnienia wydzielonego konta na którym zbierane byłyby środki na utrzymanie i remont budynku, należy uznać za wadliwe.

b) Istota pomocy mieszkaniowej

Istnienie zasobów mieszkaniowych z czynszem regulowanym jest formą realizacji pomocy mieszkaniowej, która należy do konstytucyjnych zadań własnych Państwa, realizowanych przez Gminę. Nie może być wątpliwości co do tego, że Gmina jest odpowiedzialna za ponoszenie kosztów udostępniania swoich zasobów, co wyraźnie wynika z treści uzasadnienia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego sygn. P 1/08 z dnia 8 kwietnia 2010 r. o zgodności z Konstytucją prawa do żądania odszkodowania od gminy za niedostarczenie lokalu socjalnego.

Celem istnienia czynszu regulowanego jest dostosowanie poziomu płatności do realnych budżetów mniej zamożnych gospodarstw domowych, których nie stać na opłacenie czynszu komercyjnego, a

nawet czynszu odpowiadającego jedynie kosztom utrzymania nieruchomości pozbawionego składnika tzw. „godziwego zysku”. Pokrywanie przez Gminę różnicy między kosztem utrzymania nieruchomości, a przychodami pochodzącymi z czynszów jest formą niebezpośredniej pomocy mieszkaniowej. Podniesienie czynszów do poziomu kosztów utrzymania nieruchomości (niezależnie od problemów z ustaleniem tego poziomu, wspomnianych wyżej) przekreśliłoby istotę charakteru pomocy mieszkaniowej Gminy.

Ponadto, podniesienie czynszów spowodowałoby wzrost zadłużenia lokatorów i konieczność wspierania ich z tytułu innych programów finansowanych ze środków publicznych, co nie jest racjonalne. Trudno zrozumieć racjonalną przesłankę uzasadniającą przeniesienie środków publicznych z subsydiowanego czynszu na subsydiowanie dodatków mieszkaniowych? „Opłacalność” utrzymania nieruchomości publicznych nadal byłaby fikcją, gdyż bez publicznych dotacji nie mogłyby one pokryć kosztów swojego funkcjonowania.

Uważamy, że znacznie bardziej racjonalnym rozwiązaniem jest finansowanie utrzymania zasobów przeznaczonych dla najuboższych ze części środków otrzymanych z najmu zasobów przeznaczonych dla zamożniejszych najemców (w których czynsz może być odpowiednio wyższy). *Zob. nasze uwagi na temat weryfikacji dochodów.*

c) Poziom dochodów przyszłych emerytów

Ponadto, należy się spodziewać, że w przyszłości ogromna liczba osób będzie potrzebować tanich mieszkań z publicznego zasobu mieszkaniowego i nie będzie w stanie pokryć kosztów jego utrzymania. Przyszłe pokolenie seniorów będzie mieć o wiele gorszą sytuację finansową, niż obecni emeryci, przede wszystkim ze względu na fakt, że większość życia przepracują na tzw. „umowach śmieciowych”, które nie pozwolą im w przyszłości na uzyskanie wysokich dochodów z tytułu emerytury.

Zgodnie z danymi przedstawionymi przez Radę Ministrów, aktualnie jedynie stosunkowo niewielka liczba emerytów korzysta z zasobu publicznego. Poziom ich emerytur jest jednak znacząco wyższy, niż spodziewany poziom emerytur osób znajdujących się obecnie na rynku pracy. Nie wiadomo, jaka część tzw. „biednych pracujących” będzie w stanie za 20-25 lat zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe. Pomoc mieszkaniowa dla tej grupy będzie więc niezbędna. Posiadając szacunkowe projekcje poziomu dochodów przyszłych emerytów, należy przewidzieć odpowiednią ilość zasobów z czynszem dostępnym dla tej grupy ludności.

Reasumując, proponowane założenie posiada szereg wad prawnych i logicznych i nie spełnia założeń Narodowego Programu Mieszkaniowego i należy je odrzucić w całości.

2) Wprowadzenie obowiązku zawierania umów czasowych

Założenie projektu:

Wprowadzenie dla gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego obowiązku zawierania umów na czas oznaczony, nie krótszy niż rok i nie dłuższy niż 5 lat, umowy te będą mogły być zawierane na następny okres przy uwzględnieniu aktualnej sytuacji materialnej i rodzinnej. Zgodnie z zasadą ochrony praw nabytych, zmiana odnosić się będzie do umów zawartych po wejściu w życie zmienionych przepisów.

oraz:

Wprowadzenie dla osób ubiegających się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy obowiązku składania deklaracji o wysokości dochodów gospodarstwa domowego oraz

oświadczenia o stanie majątkowym pod rygorem odpowiedzialności karnej. Ocena uprawnienia do zawarcia najmu mieszkania komunalnego uwzględniałaby nie tylko sytuację dochodową danej osoby, ale również stan majątkowy, który ubiegający się będzie zobligowany ujawnić w oświadczeniu.

Komentarz Komitetu Obrony Praw Lokatorów:

Założenie narusza zasadę równego traktowania lokatorów wobec prawa, a w sytuacji braku urealnienia kryteriów dochodowych doprowadzi do pozbawiania mieszkań osób potrzebujących, uniemożliwiając im utworzenie stabilnego centrum życiowego i planowanie rozwoju rodziny.

a) Trwałość najmu i nierówne traktowanie

Kwestia trwałości tytułu do lokalu wraz z ochroną przed nadmiernym czynszem oraz ochrona przed eksmisją stanowi element systemu ochrony praw lokatorów. Elementy te uzupełniają się nawzajem. Wyeliminowanie z tego systemu jednego elementu w postaci trwałości stosunku najmu spowoduje, iż ochrona ta będzie iluzoryczna.

Trafne tym samym jest spostrzeżenie, w myśl którego „jeżeli ustawodawca zamierza dopuścić zawieranie umów na czas oznaczony, to już lepiej, żeby nie wprowadzał systemu ochrony praw lokatora, ponieważ będzie on całkowicie iluzoryczny i nieskuteczny” [F. Zoll, M. Olczyk, M. Pecyna, Ustawa o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy oraz zmianie kodeksu cywilnego, Warszawa 2002, s.95, uwaga nr 3 do art. 5 ust. 5 pkt 3]. Ponadto, zgodnie z art. 34 Ustawy o gospodarce nieruchomościami, prawo pierwokupu lokalu mieszkalnego przysługuje jego najemcy w przypadku gdy najem został nawiązany na czas nieoznaczony. Zawarcie umowy najmu na czas określony takiego prawa nie otwiera. Zauważyć też należy, że Gminy wprowadzają w swoich przepisach miejscowych regulacje ograniczające możliwość zamiany lokali objętych umowami na czas oznaczony, co uniemożliwia staranie się o zamianę lokatorom, którzy mają uzasadnioną potrzebę zmiany lokalizacji, kondygnacji, wyposażenia technicznego, poprawy warunków mieszkaniowych, czy też dążenie do zamiany na lokal mniejszy, w celu sprostania obciążeniom czynszowym dzięki zmniejszonemu metrażowi. Te ograniczenia stawiałyby pod znakiem zapytania możliwość zamiany lokali na mniejsze lokale zamienne, postulowaną przecież przez założenia Narodowego Programu Mieszkaniowego.

Wprowadzenie możliwości zawierania umów na czas określony postawi nowych najemców lokali stanowiących publiczny zasób mieszkaniowy w sytuacji mniej korzystnej niż najemców obecnych, co będzie stanowić nierówność wobec prawa.

Krótki okres proponowanych umów najmu miałby też negatywne konsekwencje w postaci braku dbałości lokatorów o wynajmowane mieszkania. Nie mając pewności, czy będą w nich dłużej mieszkać, lokatorzy nie będą remontować lokali, ani w nie inwestować. Spowoduje to większe koszty dla administracji (konieczność częstych remontów w razie wysokiej rotacji lokatorów).

b) Brak realistycznych kryteriów dochodowych

Co do zasady, zgadzamy się z założeniem, że mieszkalnictwo komunalne powinno być przeznaczone dla niezamożnej części społeczeństwa. Jest słuszne oczekiwać, by lepiej zarabiający korzystali z innych zasobów mieszkaniowych. Jednak ponieważ mamy wiele lat doświadczeń z praktycznym wykonywaniem przepisów, wiemy jak problematyczne są określenia „zamożny”, czy „mogący sobie pozwolić na czynsz rynkowy”. Potrzebne jest bardziej kompleksowe rozwiązanie tej kwestii.

W połączeniu z nierealnymi i zbyt niskimi kryteriami dochodowymi funkcjonującymi w prawie miejscowym, które nie zostały w żaden sposób zharmonizowane na poziomie krajowym, proponowana regulacja nie chroni wystarczająco lokatorów przekraczających kryterium dochodowe, których nie stać jednak na wynajem lokali na wolnym rynku. Trwałość umowy najmu stanowiła dla nich dotychczas pewną formę zabezpieczenia, która w proponowanej zmianie zostanie całkowicie usunięta. Z tego powodu, proponowaną zmianę należy ocenić negatywnie, zwłaszcza jeżeli nie będą jej towarzyszyć racjonalne zmiany wysokości kryteriów dochodowych.

Kryterium dochodowe obowiązujące obecnie w wielu miastach (szczególnie w Warszawie) jest zbyt niskie, by pomóc wielu gospodarstwom domowym, które znajdują się w pułapce dochodowej pomiędzy kryterium dla mieszkania komunalnego, a ceną wynajmu na wolnym rynku. Mówimy o tym od lat i widzimy, że niektóre z założeń projektu, m.in. propozycja rozwoju mieszkalnictwa czynszowego z czynszami na poziomie 4-5 procent stawki odtworzeniowej może faktycznie pomóc wielu osobom o średnich zarobkach. Trzeba jednak zważyć, że istnieje ogromna różnica między sytuacją osoby, która przekracza kryterium dochodowe o 10 PLN, a kimś, kto zarabia o 75% więcej.

c) Zachęta do ukrywania lub rezygnacji z dochodów

Lokatorzy mieszkań z zasobu publicznego, w obawie przed utratą prawa do najmu, będą zmuszeni unikać nawet dość małych podwyżek pensji, premii, itp., gdyż często podwyżka rzędu 100 PLN może powodować przekroczenie kryterium dochodowego, nie zapewniając oczywiście zdolności do wynajęcia innego lokalu w cenie rynkowej. Jeśli osiągnięcie dodatkowego dochodu w wysokości 100 PLN może spowodować konieczność najmu na wolnym rynku i dodatkowy wydatek na czynsz rzędu 800-1000 PLN, jest jasne że gospodarstwa domowe będą rezygnować z dodatkowych dochodów (co nie ma uzasadnienia gospodarczego) lub pracować „na czarno”.

Zaniżanie w ten sposób dochodów gospodarstw domowych zarabiających niewiele ponad poziom najniższej krajowej pensji nie jest racjonalne i uniemożliwia im planowanie rozwoju, w obawie przed utratą lokalu. **Niedopuszczalna jest sytuacja, w której gospodarstwa domowe byłyby „karane” za uzyskanie nieco większego dochodu, nie zmieniającego ich ogólnej sytuacji materialnej.**

Zachowanie nierealistycznych kryteriów, oraz okresowa weryfikacja najemców spowodowałaby utratę motywacji do polepszania swojej sytuacji materialnej i utratę zachęty do oszczędzania. W sytuacji, gdy wiele gospodarstw domowych spodziewa się niskich emerytur, oszczędzanie na emeryturę wydaje się racjonalne. Jednak cykliczna weryfikacja dochodów i oszczędności mogłaby spowodować konieczność ukrywania oszczędności lub rezygnację z nich, powodując sytuacje patologiczne. W założeniach projektu brakuje też jasnej definicji maksimum oszczędności.

d) Lepiej dopasowane stawki czynszowe

Naszym zdaniem, rozwiązaniem byłoby wprowadzenie kolejnych stawek czynszowych. Jeśli obecne stawki czynszowe sytuują się na poziomie 1-2 % stawki odtworzeniowej (choć rozumiemy, że może to ulec zmianie) a proponowane będą na poziomie 4-5 % stawki odtworzeniowej, dobrym pomysłem byłoby wprowadzenie systemu skali pięciu stawek od 1 do 5 % stawki odtworzeniowej, w zależności od sytuacji materialnej gospodarstw domowych.

W takim przypadku, można by było wprowadzić zasadę, że jeśli lokator komunalny będzie zarabiał nieco więcej (np. do 25% powyżej maksimum dochodowego), może wybrać – przeprowadzkę do nowego lokalu z czynszem na poziomie 4-5 %, jeśli uważa, że go na to stać, lub zostać w lokalu

komunalnym, ale płacić nieco wyższą stawkę – np. na poziomie 3% stawki odtworzeniowej).

3) Orzekanie o uprawnieniu do lokalu socjalnego

Założenie projektu:

Oddanie do wyłącznej właściwości sądu orzekania o uprawnieniu do lokalu socjalnego, co oznacza rezygnację z katalogu osób uprzywilejowanych, którym obecnie sąd ma obowiązek przyznać lokal bez względu na sytuację rodzinną i materialną. Obligatoryjne przyznawanie prawa do lokalu socjalnego określonym grupom osób nie pozwala obecnie na dokonanie sądowej oceny czy przyznanie tego prawa jest rzeczywiście uzasadnione sytuacją materialną i osobistą.

Komentarz Komitetu Obrony Praw Lokatorów:

Komitet negatywnie ocenia tę propozycję. Oddanie do wyłącznej właściwości sądu orzekania o uprawnieniach do otrzymania lokalu socjalnego oznaczałoby powrót do stanu prawnego, uregulowanego w art. 36 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2000 r.

Zgodnie z tym przepisem, „Sąd, biorąc pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania z lokalu przez najemcę, jego szczególną sytuację materialną i rodzinną, może w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu orzec o uprawnieniu najemcy do otrzymania lokalu socjalnego. W takim wypadku gmina jest obowiązana zapewnić lokal socjalny.” Jednak niejednoznaczna treść tego przepisu w odniesieniu do uprawnień najemcy do lokalu socjalnego wywoływała wiele rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych. Negatywna ocena wspomnianych rozwiązań ustawowych skłoniła ustawodawcę do radykalnej zmiany dotychczasowych przepisów, wprowadzając istotne zmiany do obowiązującego wcześniej stanu prawnego.

W obecnym stanie prawnym, w sprawach dotyczących opróżnienia lokalu, sąd jest zobowiązany do badania z urzędu, czy zachodzą przesłanki do otrzymania lokalu socjalnego i do orzekania w wyroku o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, bądź o braku takiego uprawnienia. Jest to realizacja wyrażonej w wyroku TK z dnia 4 kwietnia 2001 r. K 11/00 konieczności realizacji zasady poszanowania i ochrony godności człowieka, wartości wyrażonej w art. 30 Konstytucji oraz obowiązku państwa wspierania rodziny, wyrażonym w przepisie Art. 71 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny podkreślił jednocześnie znaczenie konstytucyjnej ochrony prawa do mieszkania, która wykracza poza ramy stosunku najmu. Art. 75 i art. 76 Konstytucji wynikają obowiązki władz publicznych, między innymi zagwarantowanie trwałości stosunku prawnego, stanowiącego podstawę korzystania z mieszkania oraz ochrona lokatorów przed wygórowanymi opłatami za korzystanie z mieszkania. Trybunał zwrócił uwagę, iż dodatkowe gwarancje dla najemców lokali wypływają z zasady bezpieczeństwa prawnego (Art. 2 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny uznał, iż poszanowanie godności ludzkiej wymaga, by w razie orzeczenia eksmisji, przynajmniej pewnym kategoriom podmiotów, ze względu na ich szczególną sytuację osobistą, rodzinną lub materialną, udzielono ochrony. Trybunał stwierdził, iż ochrona ta powinna mieć charakter uniwersalny (wyrok z dnia 2 października 2002 r. Sygn. Akt K 48/01). Wprowadzenie proponowanej przez projektodawców zmiany oznaczałoby powrót do przepisów uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczne z Konstytucją RP.

Warto przy tym podkreślić, że w aktualnym stanie prawnym nie mamy wcale do czynienia z sytuacją, w której sądy automatycznie orzekają o uprawnieniu do lokalu socjalnego. Obligatoryjne przyznanie lokalu socjalnego nie obowiązuje w sytuacji, w której lokatorzy utracili 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

mieszkańczą albo z towarzystwem budownictwa społecznego (Art. 14 ust. 7 Ustawy o ochronie praw lokatorów). Art. 24. w/w Ustawy stanowi również, że prawo do lokalu socjalnego nie przysługuje osobie, która samowolnie zajmuje lokal i wobec której sąd nakazał opróżnienie lokalu, chyba że przyznanie lokalu socjalnego byłoby w świetle zasad współżycia społecznego szczególnie usprawiedliwione.

Utrata prawa do najmu lokalu komunalnego ze względu na rzekomo „zbyt dobrą sytuację materialną” (zafalszowaną przecież przez nierealistycznie niskie kryteria dochodowe – patrz pkt. 2 *Wprowadzenie obowiązku zawierania umów czasowych*), może skutkować sytuacją, w której lokatorzy pozostaną w lokalu bez ważnej umowy najmu. **W takiej sytuacji, już w obecnym stanie prawnym sądy nie muszą obligatoryjnie przyznawać prawa do lokalu socjalnego.** Prawdopodobnym skutkiem takiego następstwa zdarzeń jest wtedy eksmisja do lokalu tymczasowego, a następnie bezdomność, czyli tzw. „eksmisja na bruk na raty”. Zamiast więc dalej ograniczać prawa lokatorów i zwiększać niepewność dachu nad głową, należałoby wprowadzić dodatkową ochronę przed „eksmisją na bruk na raty”, z powodu np. marginalnego przekroczenia kryterium dochodowego.

Praktyka sądowicza wskazuje również na fakt, iż sądy bardzo często **nie orzekają** o uprawnieniu do lokalu socjalnego kobiet w ciąży, osób niepełnosprawnych, bezrobotnych, choć z mocy Ustawy są do tego zobligowane. Przedstawiciele władz samorządowych niezwykle często występują też w roli interwenientów ubocznych na procesach o eksmisję, wnosząc w imieniu Gminy o **nie przyznawanie(!)** lokali osobom do tego uprawnionym. Stanowi to jawne pogwałcenie konstytucyjnych obowiązków Gminy (Art. 75 Konstytucji RP) i nie widać podstaw do tego, by ten patologiczny i niezgodny z Konstytucją stan sankcjonować mocą ustawy.

Ponadto uważamy, że funkcjonujący obecnie katalog osób objętych obligatoryjnym przyznaniem lokalu socjalnego (czyli kobiety w ciąży, małoletni, niepełnosprawni lub ubezwłasnowolnieni oraz sprawujący nad taką osobą opiekę i wspólnie zamieszkali, obłożnie chorzy, emeryci i renciści, osoby posiadające status bezrobotnego, osoby spełniające przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały) powinien zostać rozszerzony o nowe kategorie osób chronionych, takich jak ofiary przemocy w rodzinie, które nie spełniają indywidualnie kryterium dochodowego, a sposób obliczania dochodu w gospodarstwie domowym, gdzie ma miejsce przemoc, nie uprawnia ich do starania się o lokal z zasobów publicznych.

W wielu przypadkach, przez brak przyznania lokalu socjalnego eksmitowane są osoby pokrzywdzone przez reprzywatyzację, których nie było stać na czynsz w zreprzywatyzowanym zasobie, a jednocześnie nie spełniały kryteriów lokatorów wrażliwych i nie mogły się starać o lokal z zasobów publicznych, gdyż teoretycznie ich potrzeby mieszkaniowe był „zaspokojone” w zreprzywatyzowanym budynku, dopóki nie został wypowiedziany stosunek najmu i nie nastąpił pozew o eksmisję. Występujące w prawie miejscowym przepisy dotyczące odmowy przyznawania lokali osobom mieszkającym bez zgody właściciela stawiają takich lokatorów w sytuacji bez wyjścia. W podobnej sytuacji są wnuki pozostające po śmierci najemców, które pozostają w lokalu bez tytułu prawnego i do czasu ewentualnego rozpatrzenia wniosku o najem lokalu zajmują lokal „na dziko” i mogą zostać eksmitowani bez prawa do żadnego lokalu. Również osoby, które popadły w zadłużenie wobec Gminy (bez swojej winy, ale np. w wyniku solidarnej odpowiedzialności za zobowiązania innych członków rodziny) nie mogą się starać o lokal komunalny od Gminy, a ich zadłużenie często nie jest umarzane.

Uznaniowość w przyznawaniu prawa do lokalu socjalnego osobom znajdującym się w takiej sytuacji byłaby nie tylko sprzeczna z zasadami współżycia społecznego i z Konstytucją RP, ale też sprzeczna z celem Narodowego Programu Mieszkaniowego, którym jest przecież zwiększenie dostępności mieszkań.

4) Wyeliminowanie automatyzmu we wstąpieniu w najem po śmierci najemcy

Założenie projektu:

Wprowadzenie w odniesieniu do lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego rozwiązań szczególnych w stosunku do przepisów ustawy - Kodeks cywilny dotyczących wstąpienia w najem po śmierci najemcy, co oznaczało będzie wyeliminowanie automatyzmu we wstąpieniu w najem po śmierci najemcy. Aktualne rozwiązania skutkują swoistą „dziedziczością” najmu lokali, gdyż uzyskanie prawa do lokalu komunalnego jest niezależne od sytuacji materialnej wstępujących w najem. Po zmianie przepisów, umowa najmu lokalu komunalnego będzie zawierana z osobami spełniającymi kryteria materialne ustalone w odpowiedniej uchwale rady gminy.

Komentarz Komitetu Obrony Praw Lokatorów:

Propozycja wyłączenia stosowania art. 691 k.c. w przypadku śmierci najemcy lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego wprowadza niedopuszczalne zróżnicowanie sytuacji prawnej lokatorów.

Rozwiązanie takie prowadziłyby do pogorszenia sytuacji prawnej najemców lokali wchodzących w skład zasobu publicznego, w porównaniu z sytuacją prawną najemców lokali wchodzących w skład zasobu prywatnego. Jest to zmiana całkowicie niezrozumiała, zważywszy, iż to na gminie, a nie na prywatnych właścicielach, ciąży obowiązek realizacji konstytucyjnej zasady ochrony najmu.

Sytuacja obecna, wraz z istnieniem umów na czas nieokreślony, stanowi potwierdzenie zasady poszanowania dla praw nabytych. Podobnie należy też traktować dziedziczenie najmu przez osoby blisko spokrewnione z najemcą oraz prowadzące z nim jedno gospodarstwo domowe.

Art. 2 Konstytucji zawierający klauzulę demokratycznego państwa prawnego należy, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, do fundamentalnych przepisów konstytucyjnych określających podstawowe i szczególnie chronione cechy ustrojowe RP. Stanowi on niezwykle ważną dyrektywę w zakresie stanowienia prawa dla organów władzy publicznej. W wyroku z 10 lipca 2000 r., SK 21/99 stwierdzono, że zasada *lex retro non agit* oraz zasada ochrony praw nabytych mają charakter zasad przedmiotowych, wyznaczających granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych. W wyroku z 4 stycznia 2000 r., K. 18/99 stwierdzono, że u podstaw praw nabytych znajduje się dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienia jej racjonalnego planowania przyszłych działań. Do zasad tych należy zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przez nie prawa, z której wynikają liczne dalsze zasady szczegółowe, m. in. zasada poszanowania praw nabytych. U podstaw poszanowania praw nabytych znajduje się dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienia jej racjonalnego planowania przyszłych działań. Zdaniem Trybunału treścią zasady praw nabytych jest zakaz stanowienia przepisów arbitralnie odbierających lub ograniczających prawa podmiotowe przysługujące jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym.

Małżonkowie, którzy nie są objęci umową najmu, mają pełne prawo oczekiwać, że przysługuje im prawo do zamieszkiwania w lokalu wraz z rodziną. Ich oczekiwania są zasadne, w świetle konstytucyjnego obowiązku zapewnienia ochrony rodzinie przez Państwo. Brak jest racjonalnych i prawnych przesłanek by postulować unieważnienie ciągłości umowy najmu po śmierci współmałżonka. Osoby, które przeżyły osobistą tragedię nie powinny być dodatkowo „karane” pozbawieniem umowy najmu i mają pełne prawo oczekiwać, że ich prawa nabyte będą w pełni respektowane.

5) Wypowiadanie umowy najmu w razie nieproporcjonalnie dużej powierzchni w stosunku do liczby zamieszkałych

Założenie:

Wprowadzenie możliwości rozwiązania umowy najmu lokalu, z jednoczesnym zaoferowaniem lokalu zamiennego w sytuacji, gdy lokal zajmowany ma nieproporcjonalnie dużą powierzchnię w stosunku do liczby zamieszkujących.

Komentarz Komitetu Obrony Praw Lokatorów:

Propozycja nie zawiera wystarczająco jasno zdefiniowanej definicji „nieproporcjonalności” i wprowadza zbyt wielką uznaniowość w decyzjach Gminy, podważając jednocześnie prawa nabyte lokatorów.

Należy zauważyć, że obecnie funkcjonujące kryteria metrażowe są bardzo niskie i wynoszą minimalnie 10 m² dla lokali socjalnych i 20 m² dla lokali zamiennych (Art. 2 Ustawy o ochronie praw lokatorów). Kuriozalne jest również to, że przepisy przewidują taką samą powierzchnię dla jednoosobowego i dwuosobowego gospodarstwa domowego. Przyjęcie takiej zasady oznacza, że mieszkania zamieszkałe przez jednoosobowe gospodarstwa domowe, które o 100% przekraczają metraż na osobę, nie będą mogły być uznane za „nieproporcjonalnie duże”. Równość traktowania wobec prawa zakłada zastosowanie takiej samej zasady do gospodarstw wieloosobowych, które mogłyby przekraczać o 100% metraż na osobę.

Występuje tu też rażąca rozbieżność z innymi aktami prawnymi, w tym Ustawą o dodatkach mieszkaniowych, która w Art. 5 ustala normatywną powierzchnię użytkową lokalu mieszkalnego na 35 m² dla 1 osoby, a w przypadku osób niepełnosprawnych poruszających się na wózku, lub osób niepełnosprawnych, których niepełnosprawność wymaga zamieszkiwania w oddzielnym pokoju, normatywną powierzchnię powiększa się o dodatkowe 15 m².

Zharmonizowanie przepisów metrażowych wydaje się konieczne, zanim wprowadzone zostanie nieprecyzyjne pojęcie „nieproporcjonalności”, które może być przedmiotem wadliwych interpretacji ze strony władz samorządowych.

Ponadto, należy zastanowić się, czy obecnie funkcjonująca w obrocie prawnym definicja „lokalu zamiennego” uzasadnia wprowadzanie zasady *wypowiadania umowy najmu* przed przyznaniem lokalu zamiennego. I tak Art. 10 ust. 4 Ustawy o ochronie praw lokatorów stanowi, iż jeżeli rodzaj koniecznej naprawy tego wymaga, lokator jest obowiązany opróżnić lokal i przenieść się na koszt właściciela do lokalu zamiennego, jednak na czas nie dłuższy niż rok. Po upływie tego terminu właściciel jest obowiązany udostępnić lokatorowi **w ramach istniejącego stosunku prawnego** naprawiony lokal.

6) Uregulowanie warunków jakie musi spełnić lokal

Założenie

Wprowadzenie do ustawy przepisu obligującego gminę do uregulowania w uchwałach dotyczących zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy (str. 57 Projektu) warunków, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem potrzeb tych osób.

Komentarz Komitetu Obrony Praw Lokatorów:

Uregulowane muszą zostać normy dotyczące wszystkich lokali z publicznego zasobu, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych, w porozumieniu z organizacjami reprezentującymi zainteresowane grupy.

Szczególnie problematyczne jest wskazywanie najmu w lokalach wybudowanych przed wejściem w życie Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U.02.75.690, dalej rozporządzenie z dnia 12 kwietnia 2002 r.). Lokale takie mogą nie spełniać podstawowych norm budowlanych dotyczących pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi, a mimo to są wskazywane lokatorom w ramach realizacji wyroków z prawem do lokalu socjalnego (a więc bez możliwości odmowy wskazanego lokalu). Ponadto, zapis Ustawy o ochronie praw lokatorów stwierdzający, iż lokal socjalny może być lokalem o obniżonym standardzie (art. 2 ust. 1 pkt. 5 w/w Ustawy) jest często nadużywany przez Gminy, które wskazują do najmu lokale nienadające się do zamieszkania, pozbawione podstawowych instalacji sanitarnych i stanowiące zagrożenie dla zdrowia i życia małoletnich dzieci. Stan ten wymaga natychmiastowej regulacji.

W przypadku pozyskiwania zasobu mieszkaniowego w drodze wspieranych przez fundusze europejskie inwestycji w nowo wybudowane nieruchomości lub projekty rewitalizacyjne, istotne jest też zastosowanie unijnych norm prawnych w zakresie pomocy osobom starszym i niepełnosprawnym.

W komunikacie „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: usługi socjalne użyteczności publicznej w Unii Europejskiej” wyróżniono, oprócz usług zdrowotnych, ustawowe i uzupełniające systemy zabezpieczenia społecznego o różnych formach organizacji (wzajemnych lub branżowych), pokrywające najistotniejsze z życiowych zagrożeń, w tym obejmujące podeszły wiek, emeryturę i niepełnosprawność; Do zakresu tych usług należą działania służące zintegrowaniu osób o długoterminowych potrzebach wynikających z problemów ze zdrowiem lub z niepełnosprawności.

Ponadto, zgodnie z Art. 3 ust. 2 pkt 3 Ustawy o rewitalizacji, zadania z zakresu rewitalizacji muszą uwzględniać zasady uniwersalnego projektowania w rozumieniu art. 2 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169).

7) Wsparcie dla tworzenia lokali tymczasowych

Założenie:

Zmiana art. 1046 § 4 ustawy - Kodeks postępowania cywilnego polegająca na wyeliminowaniu możliwości przeprowadzania eksmisji do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe w sytuacji, gdy dłużnikowi przysługuje uprawnienie do tymczasowego pomieszczenia. W związku z ww. zmianą art. 1046 § 4 wprowadzone również zostanie finansowe wsparcie dla gmin na adaptację już istniejących budynków w celu tworzenia w nich pomieszczeń tymczasowych.

Komentarz Komitetu Obrony Praw Lokatorów:

Eksmisja do noclegowni lub lokalu niespełniającego żadnych norm budowlanych i nienadającego się na stały pobyt ludzi stanowi naruszenie podstawowych norm cywilizacyjnych i konstytucyjnych. Tworzenie większej liczby lokali tymczasowych, pozbawionych minimalnych standardów mieszkaniowych (np. bez łazienki) jest marnotrawstwem środków publicznych, które powinny zostać przeznaczone na budowę pełnowartościowych lokali.

Finansowanie z funduszy publicznych budowy lokali pozbawionych podstawowych wygód, (np. łazienki) jest sprzeczne tak z założeniami Narodowego Programu Mieszkaniowego, jak i z podstawowymi wymogami konwencji i układów, których sygnatariuszem jest Polska. Trudno sobie wyobrazić, czym mogłoby być uzasadnione.

Eksmisja do lokali tymczasowych następuje wtedy, gdy sąd odmawia prawa do lokalu socjalnego (nawet wbrew obligatoryjnej zasadzie określonej przez Ustawę o ochronie praw lokatorów). Dzieje się tak też w przypadku wydawania wyroków zaocznych, gdy osoby eksmitowane nie mogą uczestniczyć w procesie, np. z racji choroby lub braku wiedzy o odbywającym się procesie. Skala problemu wysiedlania rodzin z małoletnimi dziećmi i osób starszych i niepełnosprawnych do lokali nie licujących z godnością osoby ludzkiej może się nasilić w związku z założeniem okresowej weryfikacji umów najmu. Osoby które nie przejdą pozytywnej weryfikacji (np. dlatego, że ich dochody zwiększyły się o 100 PLN) mogą zostać eksmitowane bez prawa do lokalu socjalnego do takich właśnie lokali tymczasowych.

Realizacja szeregu założeń Uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia „Narodowego Programu Mieszkaniowego” mogłaby znacznie zaostrzyć problem mieszkaniowy, zamiast go rozwiązać. Zwiększenie liczby wypowiedzeń umów najmu z tytułu cyklicznej weryfikacji kryteriów, usunięcie automatyzmu w przyznawaniu prawa do lokalu socjalnego, usunięcie zasady dziedziczenia najmu, to wszystko czynniki zwiększające prawdopodobieństwo eksmisji do lokalu tymczasowego.

Na ironię zakrawałaby sytuacja, w której rezultatem Narodowego Programu Mieszkaniowego byłoby jedynie zwiększenie zasobu niespełniającego podstawowych norm dotyczących budynków przeznaczonych na pobyt ludzi, przy jednoczesnym pozbawianiu lokatorów praw do dotychczas zajmowanych lokali.

8) Uwagi końcowe

Obecnie funkcjonujące przepisy zawierają ogromne luki w zakresie standardów poszczególnych rodzajów lokali. Niezbędne jest określenie, w drodze rozporządzenia Ministra, standardu wszystkich rodzajów lokali - mieszkalnych, socjalnych, zamiennych i tymczasowych. Potrzebne są też jasne zapisy ustawowe, wskazujące, że to Gmina jest odpowiedzialna za zapewnienie odpowiedniego standardu lokali. Wprowadzony powinien być też mechanizm kontroli społecznej i instytucjonalnej, pozwalający zapewnić, że ustalone standardy są rzeczywiście przestrzegane. Tego typu rozwiązania zmusiłyby Gminy do realizacji ciężących na nich obowiązków i przeznaczania większych środków na remonty.

Należy zauważyć, że w ustawodawstwie brakuje jasnej definicji osób bezdomnych. Osoby faktycznie bezdomne, ale korzystające z uprzejmości przyjaciół i „mieszkające kątem” nie są traktowane jako osoby bezdomne. Także osoby, które formalnie mają prawo do lokalu, ale nie mogą w nim przebywać z racji przemocy w rodzinie nie są traktowane jak osoby bezdomne.

Gmina powinna ograniczyć na ile to możliwe eksmisje z własnych zasobów. Zadaniem gminy jest **jednocześnie** zapewnianie mieszkań o godnym standardzie i zapobieganie bezdomności. Gmina powinna mieć uprawnienia do eksmisji ze swoich zasobów gminnych tylko w przypadkach skrajnych, gdy nie grozi to bezdomnością.

Wciąż poważnym problemem jest schematyczność i brak realizmu wykorzystywanych kryteriów dochodowych. Nadal nagminna jest sytuacja, gdy lokatorzy nie mogą starać się o najem z zasobu komunalnego, gdyż czynsz u prywatnego właściciela jest niższy o jeden grosz za metr od kryterium tzw. „lokatora wrażliwego”. Częste są sytuacje, gdy czynsz przekracza dochód lokatorów, a jednak nadal są oni uznawani za „zbyt zamożnych”, by korzystać z pomocy mieszkaniowej. Należy dążyć

do kryteriów biorących pod uwagę wysokość czynszu jako procent dochodu.

Podkreślić należy również, iż Narodowy Program Mieszkaniowy powinien w pierwszej kolejności skupić się na rozwoju zasobu komunalnego przeznaczonego na najem, zanim zostaną zrealizowane projekty skierowane do osób zamożniejszych dotyczące zasobów własnościowych.

Bez wprowadzenia takich rozwiązań, program, który ma na celu zapewnić obywatelom dach nad głową, nie osiągnie swojego celu.

Komitet Obrony Praw Lokatorów