

# Nowelizacje ustawodawstwa dotyczącego ochrony praw lokatorów w latach 2001-2022

Zenobia Żaczek

Tekst udostępniony na licencji [Deed - Uznanie autorstwa - Bez Utworów Zależnych 4.0 Międzynarodowa - Creative Commons](#)

W latach 2001-2018 poddano pod dyskusje, konsultacje społeczne i głosowanie w Sejmie aż dziesięć projektów nowelizacji Ustawy o ochronie praw lokatorów. Lektura uzasadnień tych projektów pozwala uzyskać wgląd w ramy światopoglądowe ich autorów, ich stosunek do grup potrzebujących i w ograniczenia ideologiczne, które wpłynęły na taki a nie inny kształt projektów nowelizacji. Z biegiem czasu rozwiewały się pewne złudzenia projektodawców, choć pewne myśli przewodnie wypływające z Ministerstwa Infrastruktury i jego różnych wcieleń organizacyjnych i obsad politycznych pozostawały niezmiennie. W tym rozdziale prześledzimy ewolucję myśli prawodawczej stojącej za projektami ustaw dotyczących ochrony lokatorów i budownictwa przeznaczonego dla grup gorzej zarabiających.

Wydarzeniem założycielskim dla stosunków lokatorskich w opisywanym okresie była niewątpliwie Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Zapisy ustawy są cytowane w każdym uzasadnieniu wyroku eksmisyjnego, w każdym wypowiedzeniu umowy najmu komunalnego i regulują m.in. zasady podwyższania czynszu i wzajemne obowiązki najemców i wynajmujących. Niektóre z zapisów ustawy stanowią ostatnią deskę ratunku przed eksmisją na bruk i o ich utrzymanie toczyła się niejedna batalia ze środowiskami lokatorskimi. Trybunał Konstytucyjny nakazywał wielokrotnie zmianę zapisów ustawy zgodnie z obowiązującą doktryną, czasem na niekorzyść lokatorów, w wyniku pozwów składanych przez właścicieli nieruchomości lub interwencji Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, a czasem zwiększając ich uprawnienia.

Jednym z podstawowych przepisów ustawy było zagwarantowanie pewnym grupom lokatorów prawa do lokalu socjalnego ze względu na sytuację materialną i rodzinną (m.in. osobom niepełnosprawnym, kobietom w ciąży i opiekunom osób małoletnich). Konieczność zapisania w ustawie komu przysługuje obowiązkowo uprawnienie do lokalu socjalnego w razie eksmisji z dotychczas zajmowanego lokalu wydawała się jasna autorom Ustawy z 2001 r. W jej uzasadnieniu napisali oni:

*„[...] sądy orzekają w tych sprawach w sposób bardzo formalny, nie wykazują inicjatywy w ustaleniu, czy zachodzi potrzeba dostarczenia najemcy lokalu socjalnego i obowiązkiem udowodnienia tej okoliczności obciążają niemal wyłącznie najemcę. W rezultacie sąd rzadko przyznaje najemcy prawo do lokalu socjalnego, nawet w sytuacjach, gdy zasadność takiego rozstrzygnięcia jest oczywista. Wskazuje to na potrzebę zmiany powołanego przepisu w kierunku nałożenia na sądy obowiązku rozstrzygnięcia, czy osobie zobowiązanej do opróżnienia zajmowanego lokalu przysługuje, czy też nie przysługuje uprawnienie do lokalu socjalnego”<sup>1</sup>*

Uzasadnienie to jest o tyle szczególne, że od 2001 r. nie została poddana dyskusji ani jedna nowelizacja, czy projekt nowelizacji, w której zawarta była próba poddania regulacji dowolności decyzji sądów dotyczących uprawnienia lokatorów do otrzymania uprawnienia do lokalu socjalnego. Można wręcz powiedzieć, że każda kolejna propozycja nowelizacji zawierała próbę deregulacji wprowadzonych w 2001 r. zapisów. O ile więc ustawa z 2001 r., przy wszystkich

<sup>1</sup> Uzasadnienie do autopoprawki w projekcie ustawy o ochronie praw lokatorów, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej III Kadencji, Druk nr 1431-A z dnia 18 września 2000 r., s. 4

swoich mankamentach i ograniczeniach nadała ton ochronie lokatorów w interesującym nas okresie, każda kolejna nowelizacja wprowadzała erozję uprawnień lokatorów.

## Krótką historia „godziwego zysku”

Systemową erozję uprawnień praw lokatorów możemy prześledzić na podstawie losów zapisów o ograniczeniach podwyżek czynszów. Autorzy ustawy z 2001 roku tak uzasadniali wprowadzenie zapisu o górnej dopuszczalnej granicy czynszu:

*„Należy podkreślić, iż w obecnym stanie prawnym w przypadku braku tego zapisu najemcy w prywatnych domach czynszowych, których liczbę ocenia się na około 600 tysięcy po dniu 31 grudnia 2004 r. nie byłiby objęci żadną ochroną odnośnie wysokości opłat czynszowych. [...] Proponuje się [...] zasadę, zgodnie z którą kolejne podwyższanie czynszu nie może być dokonane częściej niż co 6 miesięcy oraz podwyżki tego czynszu nie mogą w danym roku przekraczać wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w minionym roku w stosunku do roku poprzedzającego rok miniony więcej niż o 25%.”<sup>2</sup>*

Przepis ustawy dotyczył wszystkich lokatorów w najmie prywatnym i miał szerszy zakres, niż ograniczenia nałożone przez Ustawę z 1994 r., która określała maksymalny czynsz na podstawie średnich kosztów budowy nowych lokali, ale tylko w odniesieniu do najemców lokali państwowych i reprivatyzowanych.<sup>3</sup>

Ustawa z 2001 r. nie określała już, co prawda, górnej granicy czynszów<sup>4</sup>, ale jej zapisy były korzystne dla lokatorów i gdyby się utrzymały, byłyby dla nich dobrym zabezpieczeniem na nadchodzące trudne czasy związane z wysoką inflacją i reprivatyzacją nieruchomości administrowanych wcześniej przez Gminy. W kolejnych latach czynsze radykalnie wzrastały, gdyż wraz z przekazywaniem nieruchomości prywatnym właścicielom, przekazywano również umowy najmu, a te traciły wówczas swój charakter umów z czynszem regulowanym. Gdy w następnych latach przestępczy proceder zwany „czyszczeniem kamienic” zaczął zbierać swoje żniwo, dziesiątki tysięcy lokatorów w Warszawie, Krakowie, Poznaniu i innych dużych ośrodkach miejskich zostało całkowicie pozbawionych ochrony prawnej przed drastycznymi podwyżkami czynszu. Jednym z powodów było odejście od zapisów ustawy o ochronie praw lokatorów z 2001 r.

Już w 2002 r. wyrok Trybunału Konstytucyjnego przekreślił szanse na ochronę lokatorów w zakresie maksymalnej wysokości czynszu. W swoim wniosku z 11 grudnia 2001 r., ówczesny Rzecznik Praw Obywatelskich Andrzej Zoll domagał się od Trybunału stwierdzenia niezgodności zapisów ograniczających podwyżki czynszu z konstytucyjną ochroną własności. Argumentacja RPO została powtórzona w uzasadnieniu do wyroku TK:

*„Rzecznik zakwestionował też powiązanie wzrostu czynszu ze wzrostem cen towarów i usług konsumpcyjnych, który nie pozostaje w związku z kosztami utrzymania budynków mieszkalnych. Obserwowany obecnie spadek inflacji w praktyce oznacza, iż dopuszczalne podwyżki są minimalne. Rzecznik [...] przytoczył wypowiedź [...], iż przy obecnej inflacji na dojście do czynszów koniecznych dla racjonalnej gospodarki mieszkaniowej trzeba czekać od 100 do 200 lat. W konsekwencji, zdaniem Rzecznika, kwestionowany przepis jest źródłem strat ponoszonych przez właścicieli budynków wynajmujących mieszkania.”<sup>5</sup>*

2 Uzasadnienie do projektu ustawy o ochronie praw lokatorów, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej III Kadencji, Druk nr 1431 z dnia 12 października 1999 r., s. 19-20

3 Art. 25 ust. 2 Ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

4 Z wyjątkiem przepisów przejściowych zawartych w Art. 28 ust. 2 ustawy z 2001 r., które utrzymywały do dnia 31 grudnia 2004 r. czynsz regulowany tam, gdzie obowiązywał.

5 Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 października 2002 r. Sygn. akt K 48/01, s. 3

Koncepcja powiązania czynszów z kosztami utrzymania budynków miała jeszcze wielokrotnie wracać w projektach nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów, również w odniesieniu do zasobów publicznych.

Dalej, w uzasadnieniu wyroku przytoczono też stanowisko Sejmu RP:

*„Sejm RP w piśmie z 29 sierpnia 2002 r. wyraził stanowisko, iż celem ustawy o ochronie praw lokatorów jest zapobieżenie drastycznym podwyżkom czynszu, a przez to – ograniczenie przypadków eksmisji spowodowanych żądaniem zbyt wygórowanego czynszu. Chodzi także o wyeliminowanie elementu zaskoczenia w kształtowaniu stosunku właściciel – najemca; lokator ma prawo do poczucia stabilności. Podkreślono istnienie konstytucyjnej ochrony stosunku najmu. Jednocześnie w uzasadnieniu stanowiska Sejmu zostało wyrażone przekonanie, iż kwestionowany przepis nie godzi w istotę prawa własności.”<sup>6</sup>*

Swoje stanowisko nadesłało również Ogólnopolskie Stowarzyszenie Właścicieli Nieruchomości, które w swoim piśmie stwierdzało:

*„[...] w toku prac legislacyjnych nad ustawą o ochronie praw lokatorów w ogóle nie analizowano, czy ograniczenia prawa własności są konieczne dla ochrony praw lokatorów. Dane statystyczne dotyczące wzrostu PKB i utrzymująca się dobra koniunktura wskazują na wzrost możliwości finansowania kosztów utrzymania zasobów mieszkaniowych przez najemców. Mitem są też tezy o niedostatecznej ilości mieszkań na rynku; obecnie nie ma żadnych trudności z zakupem lokalu mieszkalnego czy jego wynajęciem.”<sup>7</sup>*

Podobny optymizm dotyczący uregulowania problemów mieszkaniowych przez wolny rynek z pewnością miał ogromny wpływ na postrzeganie rzeczywistości przez ustawodawców i jeszcze wielokrotnie dawał o sobie znać.

Ostatecznie, Trybunał Konstytucyjny uznał, że „podstawą ładu – także konstytucyjnego – w dziedzinie czynszu najmu lub opłat za używanie lokalu, musi być powiązanie ich wysokości z kosztami rzeczywiście ponoszonymi przez właścicieli budynków i zachowanie równowagi praw i obowiązków stron”<sup>8</sup> i orzekł, że przepisy dotyczące regulacji wysokości czynszu są niezgodne z Konstytucją RP. Spowodowało to uchylenie tych przepisów, a w konsekwencji drastyczne podwyżki czynszów.

Choć ustawodawca próbował jeszcze ograniczać skalę podwyżek czynszów, Trybunał Konstytucyjny w późniejszym czasie podtrzymał swoją linię orzeczniczą. W wyroku z dnia 19 kwietnia 2005 r., TK uznał za godzący w ochronę własności zapis ograniczający roczną podwyżkę czynszu do 10% dotychczasowego czynszu.<sup>9</sup>

Po 10 października 2002 r. na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego poziom czynszów bardzo wzrósł. Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez Rząd w rejonie Warszawy, gdzie uprzedni czynsz wynosił 2,17 zł za m<sup>2</sup>, czynsz zwiększył się czterokrotnie i osiągnął około 10 zł za m<sup>2</sup> w 2004 r.<sup>10</sup>

W dniu 23 grudnia 2004 r. Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski podpisał nowelizację Ustawy o ochronie praw lokatorów, która wprowadzała możliwość sądowego zaskarżenia przez lokatorów

---

6 Tamże, s. 5

7 Tamże, s. 8

8 Tamże, s. 19

9 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2005 r. sygn. akt K 4/05

10 Europejski Trybunał Praw Człowieka Czwarta Sekcja sprawa Hutten-Czapska przeciw Polsce (Skarga nr 35014/97), wyrok z dnia 22 lutego 2005 r., s. 34

podwyżek przekraczających tzw. „stawkę odtworzeniową”, czyli wskaźnik oparty na średnim koszcie budowy m<sup>2</sup> według danych Głównego Urzędu Statystycznego i ograniczała podwyżki do wysokości 10% dotychczasowego czynszu w przypadku przekraczania tej stawki.

W uzasadnieniu projektu tej ustawy pojawiło się kolejny raz przeświadczenie, że wolny rynek pozwoli unormować sytuację mieszkaniową:

*„Z opinii kierowanych do UMiRM [Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast - przyp. Aut.] wynika, że obecnie obowiązujące przepisy w zakresie ochrony lokatorów ograniczają wzrosty podaży mieszkań na wynajem. Wprowadzenie tzw. najmu komercyjnego (przez wyłączenie spod reżimu dokonywania podwyżek opłat za używanie lokalu [...] oraz wyłączenie obligatoryjnego prawa do lokalu socjalnego [...]) powinno zachęcić inwestorów do budowy domów z mieszkaniami na wynajem. [...] Z kolei zwiększenie liczby mieszkań na rynku spowoduje większą dostępność lokali na wynajem i konieczność stosowania konkurencyjnego czynszu przez właścicieli mieszkań, aby nie dopuścić do kosztownego utrzymywania pustostanów. W końcowym efekcie postulowane wprowadzenie najmu komercyjnego powinno być korzystne dla ochrony lokatorów.”<sup>11</sup>*

W styczniu 2005 r. Prokurator Generalny Andrzej Kalwas złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego<sup>12</sup> kwestionujący konstytucyjność poprawek z grudnia 2004 r. twierdząc, że te ograniczenia stanowiły nieuzasadnioną ingerencję w prawa własności właścicieli nieruchomości. Zarzucał ponadto, że Sejm działał z naruszeniem obowiązku poszanowania zasady „przyzwoitej legislacji”<sup>13</sup>.

W lutym 2005 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka, w wyroku w sprawie wytoczonej przez właścicielkę nieruchomości w Gdyni Marię Hutten-Czapską przeciw Polsce, uznał że ograniczenia podwyżek czynszu naruszają Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W swoim wyroku, Trybunał napisał:

*„w celu położenia kresu systemowemu naruszeniu zidentyfikowanemu w niniejszej sprawie, pozwane państwo musi poprzez odpowiednie środki prawne lub innej natury zapewnić rozsądny poziom czynszu płaconego skarżącej i innym osobom znajdującym się w takiej samej sytuacji lub zapewnić mechanizm łagodzący powyżej wskazane konsekwencje kontroli państwa nad podwyżkami czynszu dla ich prawa własności”<sup>14</sup>*

Polski Trybunał Konstytucyjny jeszcze raz wypowiedział się w tej sprawie. Rozprawie, w której zadecydowały się losy prób ograniczenia podwyżek czynszów, przewodniczył prezes Trybunału Konstytucyjnego Marek Safjan. Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2005 r. przepisy ograniczające maksymalną wysokość czynszu zostały uznane za niezgodne z Konstytucją RP i unieważnione. W uzasadnieniu wyroku Trybunał zlekceważył stanowisko przedstawione przez Polską Unię Lokatorów, w którym ostrzegano proroczo: *„pomoc państwa dla najbardziej potrzebujących najemców praktycznie nie istnieje. Podwyżki czynszów dokonywane na podstawie znowelizowanej ustawy doprowadzą do fali eksmisji, co wobec braku budownictwa socjalnego postawi rosnącą liczbę obywateli w dramatycznej sytuacji”<sup>15</sup>*.

11 Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej IV Kadencja, Druk 2382 z dnia 29 grudnia 2003 r., s. 25

12 Ograniczenia podwyżek czynszów sprzeczne z Konstytucją, Igor Cieśliski, 23 kwietnia 2005, Opole NaszeMiasto, <https://opole.naszemiasto.pl/ograniczenia-podwyzek-czynszow-sprzeczne-z-konstyt/ar/c1-6140479>

13 Europejski Trybunał Praw Człowieka Czwarta Sekcja sprawa Hutten-Czapska przeciw Polsce (Skarga nr 35014/97), wyrok z dnia 22 lutego 2005 r., s. 39

14 Tamże, s. 61

15 Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2005 r., Sygn. akt K 4/05, s. 4-5

Ustawą z dnia 15 grudnia 2006 r., Sejm RP wprowadził do Ustawy o ochronie praw lokatorów pojęcie „godziwego zysku” właścicieli nieruchomości, stanowiące uzasadnienie podwyżek czynszu<sup>16</sup>. Od tego momentu nie istniała już żadna górna granica stawek czynszu.

## Droga do niepewności

Wygrana właścicieli nieruchomości w batalii o likwidację górnej granicy stawek czynszów była tylko pierwszą z deregulacyjnych zmian. W sierpniu 2009 r. złożony został projekt nowelizacji, która miała wprowadzić tzw. „najem okazjonalny” - okrojona z praw lokatorskich wersję najmu na użytek prywatnych właścicieli. Przepisy ustawy zdejmowały z właścicieli mieszkań obowiązek składania pozwu o eksmisję w razie, gdyby lokator nie chciał opuścić zajmowanego lokalu po zakończeniu umowy i umożliwiały komornikom dokonanie opróżnienia lokalu bez oczekiwania na dostarczenie lokalu tymczasowego przez Gminę. Wprowadzono tą ustawą ponownie tzw. „eksmisję na bruk”. Umowa najmu okazjonalnego mogła w pewnych okolicznościach zostać rozwiązana nawet w ciągu 7 dni. Brak trybu procesowego w przypadku eksmisji oznaczał, że sądy nie były w stanie zbadać, czy lokatorom powinien przysługiwać lokal socjalny od Gminy ze względu na trudną sytuację materialną, ciężę, opiekę nad małoletnimi dziećmi, czy status osoby niepełnosprawnej. Takie prawo niweczyło dla lokatorów w najmie prywatnym jakiegokolwiek korzyści, które zostały wprowadzone w Ustawie o ochronie praw lokatorów z 2001 r.

W uzasadnieniu do projektu ustawodawca daleki już był od entuzjastycznego spojrzenia na krajowy rynek mieszkaniowy, który miał prosperować dzięki wprowadzonym w poprzednich latach przepisom. Nadal jednak podzielano wiarę w zdolności regulacyjne rynku. W uzasadnieniu napisano:

*„Niedobór lokali mieszkalnych oraz sytuacja na rynkach finansowych, która przekłada się na zmniejszenie dostępności kredytów hipotecznych i spadek podaży mieszkań deweloperskich, sprawia, że wysoce pożądane są te rozwiązania polityki mieszkaniowej, które stymulują prawidłowy rozwój rynku najmu.*

*W obecnej sytuacji, gdy obserwujemy zwiększony nacisk na segment mieszkań na wynajem, szczególnie istotne jest podjęcie działań mających na celu zlikwidowanie barier, jakie napotykają osoby fizyczne chcące w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami prawa wynajmować lokale mieszkalne i uzyskiwać z tego tytułu dochody”<sup>17</sup>.*

Bardzo charakterystyczny jest fatalizm ustawodawcy, który nie widzi możliwości rozwoju mieszkalnictwa bez wyjęcia dużej jego części spod przepisów, które ledwie 8 lat wcześniej sam wprowadził:

*„Celem proponowanych zmian jest pobudzenie rynku wynajmu lokali mieszkalnych, przez zdefiniowanie najmu okazjonalnego i wyłączenie go spod reżymu większości przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów (...) oraz eliminowanie „czarnego rynku” najmu lokali, co ma skutkować*

---

<sup>16</sup> Art. 1 ust. 1 pkt. 2 Ustawy z dnia 15 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego

<sup>17</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VI Kadencja, Druk 2250 z dnia 20 sierpnia 2009 r., s. 1 uzasadnienia

*zwiększeniem dochodów budżetu sektora publicznego z tytułu podatku od wynajmu nieruchomości mieszkalnych.”<sup>18</sup>*

Przedstawianie praw lokatorskich jako bariery w rozwoju gospodarczym stanie się stałym motywem myśli ustawodawczej. Odtąd każdy kolejny projekt będzie mniej lub bardziej śmiałą próbą demontażu zasad wprowadzonych przez ustawę o ochronie praw lokatorów w 2001 r. Projekt z 2009 r. został przedstawiony Marszałkowi Sejmu przez Premiera Donalda Tuska, a ustawa o najmie okazjonalnym weszła w życie po podpisaniu jej przez Prezydenta Lecha Kaczyńskiego, co pokazało jak wielki konsensus panował w tej sprawie w klasie politycznej. Ustawa o najmie okazjonalnym posłuży później za wzorzec dla rozwiązań zastosowanych w programie Mieszkanie Plus.

## **„Pakiet na rzecz przedsiębiorczości”**

W okresie od listopada 2009 r. do stycznia 2010 r. odbyły się konsultacje projektu ustawy o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców. Autorem projektu było Ministerstwo Gospodarki. W sposób, który stał się już do tego czasu normą, projekt traktował uprawnienia lokatorów jako przeszkodę w działalności „obywateli i przedsiębiorców” (czyt. właścicieli nieruchomości). Wśród propozycji usunięcia owej „przeszkody” znalazły się zapisy dotyczące: skrócenia terminu wypowiedzenia wysokości czynszu, likwidacja limitu liczby podwyżek czynszu w ciągu roku, zniesienie konieczności uzasadnienia podwyżek czynszu, wprowadzenie szeregu okoliczności uprawniających właściciela do wypowiedzenia umowy najmu ze skutkiem natychmiastowym, czy ułatwienia eksmisji osób po 75 roku życia.<sup>19</sup>

Opinie w sprawie projektu wyraził wówczas Komitet Obrony Lokatorów, ostrzegając że *„zmiany spowodują, że Polska stanie się najslabiej chroniącym prawa lokatorów krajem w Unii Europejskiej. [...] Zmiany proponowane przez Ministerstwo służą tylko wąskiej grupie właścicieli nieruchomości, a pozostawiają lokatorów bez ochrony”*<sup>20</sup> Krakowska Grupa Inicjatywna Obrony Praw Lokatorów stwierdziła z tej okazji, że *„nabrzmiałych problemów braku mieszkań w Polsce nie rozwiąże „majstrowanie” przy Ustawie, a jedynie szeroko zakrojony program budownictwa społecznego, będącego kołem zamachowym gospodarki państwa.”*<sup>21</sup>

Tym razem Ministerstwo Gospodarki zrezygnowało z forsowania niekorzystnych dla lokatorów zmian i poinformowało Marszałka Sejmu RP Bronisława Komorowskiego o rezygnacji z wprowadzania zmian do ustawy o ochronie praw lokatorów. Ministerstwo napisało, że w decyzji o rezygnacji z wprowadzania zmian wzięło pod uwagę m.in. uwagi zgłoszone przez Komitet Obrony Lokatorów.<sup>22</sup> Nie był to jednak koniec tego typu inicjatyw.

---

18 Tamże, s. 8 uzasadnienia

19 Proponowane zmiany w Ustawie o ochronie praw lokatorów, 02/01/10, <https://lokatorzy.info.pl/wp-content/uploads/2010/01/ustawa-zmiany.pdf>

20 Opinia Komitetu Obrony Lokatorów z dnia 30 grudnia 2009 r. na temat projektu nowelizacji Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, <https://lokatorzy.info.pl/wp-content/uploads/2009/12/opinia-kol-o-nowelizacji.pdf>

21 Krakowska Grupa Inicjatywna Obrony Praw Lokatorów, uwagi do projektu zmian do Ustawy o ochronie lokatorów, <https://lokatorzy.info.pl/wp-content/uploads/2010/01/uwagidoustawy.pdf>

22 Projekt nowelizacji Ustawy o ochronie praw lokatorów zablokowany!, 23/03/10, <https://lokatorzy.info.pl/projekt-nowelizacji-ustawy-o-ochronie-praw-lokatorow-zablokowany/>

## Rotacja lokatorska

W kwietniu 2011 r. Departament Strategii Budownictwa i Mieszkalnictwa przy Ministerstwie Infrastruktury oddał do konsultacji społecznych kolejny projekt nowelizacji Ustawy o ochronie praw lokatorów. Jak napisał wówczas Dyrektor Departamentu Strategii Budownictwa i Mieszkalnictwa Zdzisław Żydak:

*„Projekt jest próbą rozwiązania poważnego problemu społecznego, jakim jest niski stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób realnie najuboższych wynikający z małej elastyczności w gospodarowaniu publicznym zasobem mieszkaniowym, deficytu lokali w zasobie i ograniczonych możliwości adekwatnego do potrzeb zaadresowania wsparcia.*

*Poprawa istniejącego stanu rzeczy wymaga ograniczenia istniejących barier i stworzenia elastyczniejszych instrumentów regulacyjnych, które umożliwiłyby gminom racjonalne gospodarowanie posiadanym zasobem mieszkaniowym, efektywniejsze kierowanie wsparcia finansowego do osób najbardziej potrzebujących, większą rotację lokatorów i zmniejszenie kolejek osób oczekujących na przydział mieszkania.”<sup>23</sup>*

O ile wcześniej w uzasadnieniach zmian mówiono o „barierach”, które stanowiły uprawnienia lokatorskie na drodze do swobodnego rozwoju działalności gospodarczej, w nowym tekście Ministerstwa Infrastruktury zaczęły się pojawiać odniesienia do „elastyczności w gospodarowaniu” i „rotacji lokatorów”. Pojęcia te odnosiły się wprost do propozycji ograniczenia trwałości i ciągłości najmu komunalnego przez wprowadzenie możliwości zawierania umów najmu komunalnego na czas oznaczony (w miejsce obowiązujących umów na czas nieoznaczony) i przez zniesienie prawa przeniesienia umowy najmu na najbliższych członków rodziny w razie śmierci głównych najemców (np. rodziców).

Jednocześnie uzasadnienie projektu bardzo wyraźnie wskazuje na to, że Ministerstwo Infrastruktury dokładnie zdawało sobie sprawę, jakie są przyczyny niedoboru mieszkań, które w tamtym okresie stawały się już bardzo dotkliwe:

*„Według badań Instytutu Rozwoju Miast liczba gospodarstw domowych oczekujących na przydział mieszkania gminnego wynosiła w 2008 r. ok. 125 tys., 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 komunalnych. W tym samym okresie sprywatyzowano bądź zwrócono właścicielom ok. 400 tys. mieszkań, co dodatkowo ograniczyło możliwości samorządów gminnych prowadzenia elastycznej lokalnej polityki mieszkaniowej.”<sup>24</sup>*

Jaki więc wniosek wyciągnęło z tej sytuacji Ministerstwo? Czy zaplanowało wprowadzenie ograniczeń prywatyzacji i reprivatyzacji, zwiększyło plany budowlane? Nic podobnego:

*„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 posiadanym zasobem*

<sup>23</sup> Odpowiedź Dyrektora Departamentu Strategii Budownictwa i Mieszkalnictwa Zdzisława Żydaka na petycję elektroniczną z dnia 10 maja 2011 r., znak BS/WPLI-053-144/11/1308

<sup>24</sup> Uzasadnienie projektu Ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów z dnia 15 kwietnia 2011 r., s. 4

mieszkaniowym, **większą rotacją lokatorów** [wyróżnienie aut.] i zmniejszenie kolejek oczekujących na mieszkania komunalne.”<sup>25</sup>

Charakterystyczny fatalizm deregulacyjny w omawianym okresie nakazywał pogodzić się ze zjawiskami uszczuplania zasobów mieszkaniowych, jako rzeczy nieuniknionej i szukać zamiast tego rozwiązań w deregulacji i tymczasowości umów najmu mieszkaniowego. Projektodawca poszedł jednak dalej i podjął kolejną z szeregu prób likwidacji gwarancji wprowadzonych przez ustawę o ochronie praw lokatorów z 2001 r. w zakresie obligatoryjnego przyznania prawa do lokalu socjalnego wobec osób o wyjątkowo wrażliwej sytuacji rodzinnej i materialnej, co jak widzieliśmy na początku tego rozdziału wydawało się konieczne ustawodawcom w 2001 r. Pisząc o niedoborze lokali, projektodawcy projektu z 2011 r. tak uzasadniają propozycje deregulacji:

„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 [...]”<sup>26</sup>

Rozwiązanie wydawało się autorom projektu oczywiste:

„Wobec powyższego uzasadnione jest wyeliminowanie z ustawy przepisu obligującego sąd do przyznawania prawa do lokalu socjalnego”<sup>27</sup>

Autorzy projektu widzą lokatorów i ich „przywileje” jako przyczynę braku możliwości spełnienia ustawowych obowiązków gmin w stosunku do mieszkańców:

„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 zaspokojenie 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** [wyróżnienie aut.], 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 ich potrzeb mieszkaniowych.”<sup>28</sup>

Czytając ten i wiele następnych projektów, które wyszły z Ministerstwa Infrastruktury można odnieść wrażenie, że zwiększenie rotacji lokatorów i elastyczności przepisów samoczynnie spowoduje rozwiązanie problemów lokalowych trapiących polską rzeczywistość, bez konieczności budowy dodatkowych zasobów mieszkaniowych, przez swoiste „przelewanie z pustego w próżne”: skrócenie umów najmu, łatwiejsze wypowiedanie ich i kierowanie lokatorów poza zasób mieszkaniowy, tak jakby to mogło spowodować ograniczenie niedoborów mieszkaniowych i problem bezdomności.

W swojej ocenie rządowego projektu, Komitet Obrony Praw Lokatorów napisał, powołując się na swoją wiedzę o sytuacji mieszkaniowej w Warszawie:

---

25 Tamże

26 Tamże, s. 5

27 Tamże, s. 12

28 Tamże, s. 9



*„Zmiany proponowane przez rząd są krokiem do dalszej zapaści mieszkalnictwa komunalnego i skazania coraz większej liczby ludzi na biedę, wegetację i bezdomność. Liczba nowo wybudowanych mieszkań komunalnych jest rażąco nieadekwatna do liczby lokali komunalnych utraconych w wyniku reprivatyzacji. Jak wynika z danych podawanych przez urzędników m. st. Warszawy, liczba lokali komunalnych, które zostały utracone z zasobu komunalnego w wyniku zwrotu nieruchomości dawnym właścicielom lub ich spadkobiercom od 2007 do 2009 r. wyniosła 1902. Dane dotyczące okresu po 31 grudnia 2009 r. nie zostały jeszcze udostępnione. W latach 2007-2010 w trybie bezprzetargowym sprzedano 8457 lokali mieszkalnych należących do miasta. Na liście nieruchomości wobec których toczą się postępowania o zwrot spadkobiercom dawnym właścicielom znajduje się ok. 10 tys. adresów. Wszystkie lokale znajdujące się w reprivatyzowanych lub sprzedawanych nieruchomościach nie są już częścią komunalnego zasobu miasta. Do tego należy dodać dziesiątki kamienic wycofanych z użytku w wyniku decyzji Powiatowego Inspektoratu Budowlanego, w związku z zaniedbaniem remontów przez Gminę.*

*Jednocześnie, jak wynika z danych przedstawianych przez urzędników Biura Polityki Lokalowej m. st. Warszawy, w ciągu roku miasto było w stanie przekazać tylko 90 mieszkań lokatorom, którzy musieli opuścić zasoby zreprivatyzowane. W obecnym tempie, rozwiązanie kwestii mieszkaniowej zajmie więc władzom Warszawy parę tysięcy lat.”<sup>29</sup>*

W wyniku protestów zorganizowanych przez środowiska lokatorskie doszło do rozmów z podsekretarzem stanu Piotrem Stycznem, podczas których stwierdził on, że „nowelizacja idzie w dobrym kierunku” i że „nie można oczekiwać, że mieszkanie będzie prawem”<sup>30</sup>. Ostatecznie jednak Ministerstwo Infrastruktury i tym razem wycofało się z proponowanych zmian.

## **„Przywoita legislacja” i eksmisje do noclegowni**

Od 2004 r. nie była dopuszczalna eksmisja na bruk, czyli eksmisja bez prawa do żadnego innego lokalu. Dotyczyło to nie tylko osób, którym sąd musiał przyznać prawo do lokalu socjalnego, co wprowadziła Ustawa o ochronie praw lokatorów z 2001 r. (zob. wyżej), ale także eksmitowanych, którym tego prawa nie przyznano. Ustawa o zmianie Kodeksu Postępowania Cywilnego z dnia 2 lipca 2004 r. wprowadzała obowiązek wskazania lokalu tymczasowego eksmitowanym osobom, którym nie przysługiwał lokal socjalny, w celu uniemożliwienia eksmisji na bruk, którą ustawodawca w tamtym czasie uznał za naruszającą ludzką godność. W uzasadnieniu projektu napisano:

*„Projekt zmian wychodzi z założenia, że dokonywanie eksmisji z lokalu mieszkalnego bez dania eksmitowanemu jakiegokolwiek pomieszczenia jest nieludzkie i z tej racji nie może być dopuszczone przez prawo. Dlatego też proponowane zmiany art. 1046 k.p.c. przewidują obowiązek dostarczenia eksmitowanemu dłużnikowi jakiegoś pomieszczenia. Może to być pomieszczenie bardzo skromne, ale powinno być eksmitowanemu zapewnione. Zakłada się, że bliższe określenie tego pomieszczenia zawarte zostanie w rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości. Proponowane rozwiązanie nie*

---

29 Stanowisko Komitetu Obrony Lokatorów w sprawie projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów z dnia 31 marca 2011 r., <https://lokatorzy.info.pl/wp-content/uploads/2011/04/stanowisko-nowelizacja.pdf>

30 <https://lokatorzy.info.pl/rozmowy-w-ministerstwie-infrastruktury-nie-przyniosly-zadnych-efektow/>

*usprawni egzekucji dotyczącej opróżnienia lokalu. Względy humanitarne uniemożliwiają jednak przyjęcie innych rozwiązań.”<sup>31</sup>*

Choć standardy określone dla pomieszczeń tymczasowych były niezwykle niskie i nie wymagały nawet, by te lokale posiadały własną łazienkę (podobnie zresztą jak lokale socjalne), gminy bardzo niechętnie przyznawały takie lokale i starały się zdjąć z siebie obowiązek zapewniania takich lokali. Rada Miasta Gdyni wystąpiła w kwietniu 2005 r. do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie nieważności przepisów Ustawy o ochronie praw lokatorów, które nakładają na gminy obowiązek wydzielenie z zasobu mieszkaniowego części lokali jako lokali socjalnych twierdząc, że stanowi to nadmierne obciążenie, naruszające samodzielność gmin, na które nie mają one odpowiednich środków. Ponadto Rada Miasta Gdyni uznała, że nakaz wstrzymania eksmisji komorniczych do czasu wskazania lokalu tymczasowego „narusza zasadę przyzwoitej legislacji”<sup>32</sup>.

Mimo dopatrzenia się uchybień legislacyjnych w zaskarżonych ustawach, Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku z 2007 r. nie dopatrył się naruszenia przepisów Konstytucji<sup>33</sup>. Ustawodawca otrzymał jednak sygnał, że przepisy dotyczące przyznawania lokali tymczasowych należy doprecyzować. Stosowny projekt nowelizacji Ustawy o ochronie praw lokatorów został przedłożony pod obrady Sejmu w lipcu 2010 r. i zawierał definicję lokalu tymczasowego, wynajmowanego na czas określony, oraz precyzował obowiązki gminy w zakresie ich zapewniania eksmitowanym lokatorom<sup>34</sup>. Jednak w poprawkach zgłoszonych do projektu w drugim czytaniu, bez żadnego uzasadnienia, dodano szereg zapisów w praktyce przywracających eksmisje na bruk. W tych poprawkach, prawa do lokalu tymczasowego pozbawiono sprawców przemocy w rodzinie, osób wykraczających przeciw porządkowi domowemu, osób samowolnie zajmujących pustostany, a także lokatorów, którzy podpisali umowy najmu okazjonalnego (zob. wyżej), oraz tych, którzy już zamieszkiwali lokale tymczasowe. Aby wyjść naprzeciw oczekiwaniom gmin, które tak niechętnie wskazywały lokale tymczasowe, zapisy poprawki nakazywały komornikom czekać jedynie 6 miesięcy na wskazanie tymczasowego pomieszczenia podczas eksmisji, a po upływie tego czasu możliwa już była eksmisja do noclegowni lub schroniska dla bezdomnych<sup>35</sup>. Aby uniknąć obowiązku wskazywania lokalu tymczasowego, wystarczyło więc poczekać pół roku i eksmitować do noclegowni, co faktycznie oznaczało eksmisję na bruk (na usunięcie tego bubla prawnego trzeba było poczekać aż do 2018 r.<sup>36</sup>).

O ile natychmiastowa eksmisja sprawców przemocy domowej miała uzasadnienie, w pozostałych przypadkach przepisy wprowadzone w poprawkach oznaczały przywrócenie przepisów, które ustawodawcy uznawali za niehumanitarne jeszcze w 2004 r. Na domiar złego, przepisy zezwalały na eksmisje na bruk w omawianych przypadkach mogły również w czasie zimowego okresu ochronnego. Sam fakt eksmisji rodzin do noclegowni oznaczał również rozpoczęcie procedury w

31 Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej IV Kadencja, Druk 965 z dnia 4 października 2002 r.

32 Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2007 r. sygn. akt K 26/05

33 Tamże

34 Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, VI Kadencja, Druk 3278 z dnia 9 lipca 2010 r.

35 Sprawozdanie Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej o senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VI Kadencja, Druk 4552-A

36 Przepis zmieniono Ustawą z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw.

Sądzie Rodzinnym o ograniczenie praw rodzicielskich i możliwość umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej. W listopadzie 2011 r. nowe przepisy weszły w życie. W prasie skoncentrowano się na podkreśleniu aspektu karania sprawców przemocy domowej, co społeczeństwu łatwiej było zaakceptować. „Już za tydzień stanie się możliwe wyeksmitowanie, nawet zimą, do noclegowni lub schroniska osób, które znęcają się nad rodziną” - pisał wówczas dziennik Rzeczpospolita<sup>37</sup>. Organizacje lokatorskie ostrzegały przed tymi zmianami. „Ofiarami nowelizacji staną się nie tylko sprawcy przemocy i osoby wykraczające przeciwko porządkowi domowemu, ale także wszyscy ci, którzy z winy zaniedbań Gminy nie mają tytułu prawnego do zajmowanego lokalu” - alarmował Komitet Obrony Praw Lokatorów<sup>38</sup>.

## Odgrzewane kotlety Ministerstwa

Pomimo zmian w obozie rządzącym, rozład między PO i PiS, pomysły wypływające z ministerstw odpowiedzialnych za politykę mieszkaniową pozostawały zadziwiająco podobne. Po odrzuconych w konsultacjach społecznych projektach Ministerstwa Infrastruktury z 2011 r. i Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 2012 r., koncepcje deregulacji mieszkalnictwa wróciły w projekcie Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa z listopada 2016 r. Projekt zawierał m.in. wprowadzenie obowiązkowych umów najmu na czas określony nie dłuższy niż 5 lat, likwidację obowiązku przyznawania lokali socjalnych przez sądy wobec osób szczególnie wrażliwych, możliwość wypowiedzania umowy najmu, gdy lokal jest zbyt duży i likwidację „dziedziczenia” umowy najmu po zmarłych osobach najbliższych. Była to więc zasadniczo kolejna próba podważenia zasad ochrony praw lokatorów wprowadzonych w 2001 r.

Pozytywnie o projekcie wypowiadała się „Gazeta Prawna” w artykule zatytuowanym „Rząd czyści gminne budynki. Bogatsi lokatorzy na bruk”:

*„Ministerstwo Infrastruktury chce skrócić kolejki do lokali komunalnych. Ci, którzy są w lepszej sytuacji materialnej bądź mają inne mieszkanie, stracą prawo do najmu. Ponad 165 tys. rodzin czeka na przyznanie lokalu od gminy. W tym aż 90 tys. na kwatery socjalne. Niektórzy nawet 20 lat, bo samorządy od początku swojego istnienia nie radzą sobie z zapewnieniem potrzebującym mieszkań. Problem postanowiło rozwiązać Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa.”<sup>39</sup>*

Wprowadzenie obowiązkowych umów najmu na czas określony, wzorem tzw. śmieciowych umów o pracę, ograniczenie dziedziczenia umów najmu po zmarłych rodzicach i małżonkach, miało pozwolić na zwiększenie rotacji lokatorów i częstszej weryfikacji ich dochodów (co możliwe było wówczas tylko podczas nawiązywania kolejnej umowy najmu). W ten sposób planowano rozładować kolejki oczekujących na mieszkania komunalne bez zwiększania budownictwa komunalnego. Co istotne, do kategorii „bogatszych”, którzy mieli zostać „wyczyszczeni” zaliczali się lokatorzy, którzy zarabiali równowartość pensji minimalnej na osobę w gospodarstwie domowym.<sup>40</sup>

37 „Nowe zasady eksmisji dla właścicieli, najemców i komorników”, Renata Krupa-Dąbrowska, Rzeczpospolita, 08.11.2011, <https://www.rp.pl/narzedzia/art6408831-nowe-zasady-eksmisji-dla-wlascicieli-najemcow-i-komornikow>

38 Lokatorzy bez umów najmu mogą trafić na bruk, 06/10/11, <https://lokatorzy.info.pl/lokatorzy-bez-umow-najmu-moga-trafic-na-bruk/>

39 Rząd czyści gminne budynki. Bogatsi lokatorzy na bruk, Gazeta Prawna, Urszula Mirowska-Łoskot 14 listopada 2016, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/992428,lokale-komunalne-najem-mieszkania.html>

40 O tym obszerniej w rozdziale o polityce mieszkaniowej Warszawy

Niektóre zapisy projektu przypadły do gustu Stowarzyszeniu „Mieszkanicznik” reprezentującemu interesy właścicieli mieszkań. W kwestii wykreślenia obowiązku przyznawania lokalu socjalnego kobietom w ciąży, bezrobotnym, niepełnosprawnym oraz osobom opiekującym się małoletnimi dziećmi stowarzyszenie napisało taki komentarz:

*„Popieramy wykreślenie katalogu osób uprawnionych, ze względu na obawy prywatnych właścicieli związane z wynajmowaniem lokali mieszkalnych osobom wskazanym w tym przepisie”<sup>41</sup>*

Ten komentarz współbrzmiał z poglądem wyrażanym wielokrotnie w projektach nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów, w których osoby wrażliwe ze względów rodzinnych i majątkowych były głównie przeszkodą dla realizacji interesów wynajmujących, a nie grupą, której należy się szczególna ochrona.

Komitet Obrony Praw Lokatorów napisał w swoim stanowisku:

*„Niektóre proponowanie w nowelizacji rozwiązania są niemal identycznie z propozycjami Platformy Obywatelskiej, które krytykowaliśmy kilka lat temu. Od tego czasu, kolejne ekipy ministerialne ignorują problemy powodowane przez błędną politykę mieszkaniową i proponują rozwiązania, które będą jedynie tworzyć nowe problemy. Rząd przewiduje drastyczne podniesienie czynszów, co uderzy w niezamożnych. Problemy z uiszczaniem czynszu, czy otrzymywaniem dodatku mieszkaniowego nie tylko nie zostaną rozwiązane, ale z pewnością nasilą się w razie wprowadzenia nowelizacji. Już teraz wiele rodzin nie jest w stanie płacić czynszu na obecnym poziomie.”<sup>42</sup>*

Projekt został wycofany wobec negatywnych stanowisk przekazanych w konsultacjach społecznych, ale Ministerstwo nie dawało za wygraną. Już w lutym 2017 r. oddano do konsultacji kolejny projekt zmieniający ustawę o ochronie praw lokatorów.<sup>43</sup> W pakiecie ze zmianami ustawy o ochronie praw lokatorów zawarto propozycje dotyczące wsparcia dla tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. W projekcie, jak mantra, powróciły znajome sformułowania odwołujące się do efektywności i racjonalności gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym<sup>44</sup>. Tymczasowość i rotacyjność zasobu mieszkaniowego znów została uznana za cel wprowadzanych zmian, a potrzeba zapewnienia lokali w najmie komunalnym traktowana jest jako przejściowa. W uzasadnieniu projektu czytamy:

*„Aby wzmocnić rotacyjny charakter tworzonego zasobu i przeciwdziałać praktyce użytkowania lokali przez gospodarstwa domowe, które z uwagi na poprawę swojej sytuacji finansowej nie potrzebują już pomocy państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, przyjęto, że umowa najmu lokalu mieszkalnego powstałego z udziałem gminy lub związku międzygminnego będzie zawierana wyłącznie na czas oznaczony (nie krótszy jednak niż 5 lat).”<sup>45</sup>*

---

41 Stanowisko Stowarzyszenia Właścicieli Nieruchomości na Wynajem Mieszkanicznik, 15 grudnia 2016 r., <https://mieszkanicznik.org.pl/stanowisko-stowarzyszenia-w-sprawie-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-ochronie-praw-lokatorow-mieszkaniowym-zasobie-gminy-i-o-zmianie-kodeksu-cywilnego/>

42 Stanowisko Komitetu Obrony Praw Lokatorów, 22 listopada 2016 r., <https://lokatorzy.info.pl/wp-content/uploads/2016/11/opinia-kopl-ochrona-nowelizacja-pub.pdf>

43 Pismo Sekretarza Stanu Kazimierza Smolińskiego, z upoważnienia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 9 lutego 2017 r., znak DM.2.0210.1.2017.AS.2

44 Uzasadnienie projektu Ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych... z dnia 9 lutego 2017 r., s. 50

45 Tamże, s. 59

Projekt stawia na zmiany w zakresie zasad gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w kierunku jego większego uelastycznienia:

*„W ocenie projektodawcy [...] warunek powodzenia działań mających na celu rozwiązanie problemu społecznego, jakim jest niski stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób realnie najuboższych **wynikający z małej elastyczności** [wyróżnienie aut.] w gospodarowaniu publicznym zasobem mieszkaniowym oraz deficytami ilościowymi takich lokali w stosunku do potrzeb społecznych. Poprawa istniejącego stanu rzeczy wymaga efektywniejszego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób najbardziej potrzebujących, **większą rotację lokatorów** [wyróżnienie aut.] i urealnienie kolejek oczekujących na przydział mieszkania.”<sup>46</sup>*

Drogą do zrealizowania tego celu, oprócz „uśmiectwienia” umów najmu przez zawieranie ich tylko na czas określony, były zawarte w projekcie ułatwienia w wypowiedaniu umowy najmu ze względu na zaległości inne niż czynsz (czyli np. media), umożliwienie wypowiedzenia umowy najmu, jeżeli najemca posiada lokal nawet w innej miejscowości, czy zniesienie dziedziczenia umowy najmu po zmarłych osobach najbliższych, które były głównymi najemcami. Tymi zmianami byłyby dotknięte najuboższe rodziny, które często muszą wybierać, czy opłacać rachunki za prąd w okresie grzewczym, czy przeznaczyć środki na czynsz. Także rodziny osiągające dochody nieco tylko przekraczające pensję minimalną nie mogłyby starać się o przedłużenie umowy najmu komunalnego, a jednocześnie nie byłoby ich stać na najem komercyjny. Takie rozwiązania stwarzały ryzyko ukrywania dochodu lub rezygnacji z pracy, byle tylko zachować prawo do wciąż kurczącego się zasobu mieszkań. Osoby starsze, np. pozostające w lokalu po śmierci małżonka i wyprowadzeniu się dzieci, mogłyby być zmuszane do opuszczenia mieszkania ze względu na przekraczanie normy metrażowej na osobę, niezależnie od swojego wieku. *„Propozycja ma na celu wyeliminowanie częstych sytuacji, gdy jedna lub dwie osoby zajmują mieszkania o bardzo dużej powierzchni, które są potrzebne dla rodzin wieloosobowych”<sup>47</sup>* - tłumaczono w uzasadnieniu.

Do projektu odniósł się Komitet Obrony Praw Lokatorów, krytykując m.in.: *„wprowadzenie lokatorskich „umów śmieciowych”, krótkookresowych umów nie dających żadnego poczucia pewności i stałego miejsca zamieszkania”, „zwiększenie stanu niepewności przez wymuszenie rotacji zasobów, bez liczenia się z potrzebami lokatorów, ich realnymi możliwościami zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych i centrum życiowego, wokół którego toczy się ich życie rodzinne i zawodowe”, „brak realnego rozwiązania dla biednych pracujących, których nie stać na komercyjnej formy najmu, ale którzy osiągają zbyt duży dochód, by kwalifikować się do pomocy mieszkaniowej”* „Podsumowując, proponowany projekt jest ostatnim z długiej serii chybionych projektów forsowanych przez Ministerstwo, niezależnie od zmieniających się układów partyjnych i powiela błędne i szkodliwe propozycje, które zostały już wielokrotnie odrzucone w trakcie konsultacji społecznych” - zakończył swoją opinię przesłaną w konsultacjach społecznych KOPL.<sup>48</sup>

Także i ten projekt został porzucony przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa po fazie konsultacji społecznych i nie został przedłożony Sejmowi.

---

46 Tamże, s. 61

47 Tamże, s. 75

48 Stanowisko Komitetu Obrony Praw Lokatorów w sprawie projektu Ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych..., z dnia 28 lutego 2017 r., <https://lokatorzy.info.pl/wp-content/uploads/2017/03/stanowisko-kopl-nowelizacja-pub.pdf>

## **Eksmisja Plus**

Koncepcja ograniczenia prawa do lokalu socjalnego w razie eksmisji wydawała się politykom tak niezbędna do rozwoju mieszkalnictwa przeznaczonego na wynajem, że wróciła ona w kolejnym projekcie Ustawy o Krajowym Zasobie Mieszkaniowym, znanym pod potoczną nazwą „Mieszkanie Plus”. Posłużono się w projekcie formułą znaną już z najmu okazjonalnego, ale w zastosowaniu do podmiotów prawnych prowadzących działalność komercyjną polegającą na wynajmie mieszkań. Pomysł polegał na wyłączeniu lokatorów Mieszkania Plus z ochrony zapewnianej przez Ustawę o ochronie praw lokatorów. Jak alarmował Komitet Obrony Praw Lokatorów w liście do Senatorów RP, nie było to poprzedzone konsultacjami społecznymi:

*„Proces konsultowania ustawy polegał na wysłaniu do konsultacji kilku odrębnych projektów. Nie powstał wcześniej jednolity tekst Projektu. W „Projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw” nie było mowy o wprowadzeniu Najmu Instytucjonalnego, a więc strona społeczna pozbawiona została szansy zaopiniowania tej zmiany w Ustawie o Ochronie Praw Lokatorów.”<sup>49</sup>*

Sam projekt został tak scharakteryzowany przez to stowarzyszenie lokatorskie:

*„Projekt ustawy o KZN wprowadzi bardzo niebezpieczną nowelizację Ustawy o Ochronie Praw Lokatorów. Dodanie pojęcia „Najmu Instytucjonalnego” do Ustawy o Ochronie Praw Lokatorów będzie oznaczać wprowadzenie na całym rynku komercyjnym możliwości dokonywania eksmisji na bruk bez prawa do obrony sądowej, bez prawa do ubiegania się o pomoc w formie lokalu socjalnego lub tymczasowego i bez prawa do jakiegokolwiek odwołania. [...] W założeniach programu Mieszkanie Plus wprowadzono ograniczenia dotyczące przyczyn wypowiedzenia umów najmu (choć naszym zdaniem nie dość precyzyjne). Jednak w założeniach nowelizacji Ustawy o Ochronie Praw Lokatorów, nie ma takich ograniczeń. To daje właścicielom zbyt szerokie uprawnienie do wypowiedzania umów i eksmitowania lokatorów bez prawa do obrony. Łatwo wyobrazić sobie szereg sytuacji, w których interesy lokatorów mogą zostać złamane w istotny sposób. [...] Nowelizacja Ustawy oznacza, że lokatorzy wynajmujący na rynku komercyjnym będą pozbawieni możliwości ubiegania się o pomoc w zakresie lokalu socjalnego lub tymczasowego w razie poważnych problemów zdrowotnych lub innych przyczyn, takich jak długoterminowe bezrobocie lub nędza emerytalna.”<sup>50</sup>*

Uzasadnienie projektu ustawy o Krajowym Zasobie Mieszkaniowym zaczynało się od obiecującej diagnozy problemu:

*„Głównym wyzwaniem polskiej polityki mieszkaniowej jest zwiększenie dostępności mieszkań dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach, które w istniejących warunkach rynkowych nie posiadają wystarczających możliwości finansowych na wynajęcie mieszkania na potrzeby własne.”<sup>51</sup>*

Jednym z kierunków nowej polityki miało być:

---

49 List Otwarty Komitetu Obrony Praw Lokatorów do Senatorów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 lipca 2017 r., <https://lokatorzy.info.pl/wp-content/uploads/2017/07/list-do-senatu-rp-w-sprawie-ustawy-o-kzn-1.pdf>

50 Tamże

51 Uzasadnienie projektu ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VIII Kadencja, Druk 1726 z 12 lipca 2017 r., s. 87

„zwiększeni[e] możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową”<sup>52</sup>

Według analiz własnych Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Narodowego Banku Polskiego oraz Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, możliwymi beneficjentami programu miało zostać „ok. 40% populacji bez zdolności kredytowej na zakup lub najem mieszkania (lub domu) na rynku oraz bez możliwości uzyskania najmu mieszkania gminnego.”<sup>53</sup>

Przepisy ograniczały wprawdzie możliwość wypowiedzania umowy najmu przez podmioty wynajmujące i wprowadzały czynsz regulowany w wysokości niższej niż czynsz rynkowy, jednak podobnie, jak w przypadku ustawy dotyczącej najmu okazjonalnego, w razie eksmisji wyłączono możliwość przyznania lokalu socjalnego lub nawet tymczasowego, niezależnie od sytuacji materialnej i rodzinnej lokatorów<sup>54</sup>.

Ustawa została też skrytykowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich. - *Nie do zaakceptowania jest - w mojej ocenie - przyjęta regulacja, zgodnie z którą sytuacja życiowa najemcy nie będzie podlegała ocenie żadnego organu, w tym przede wszystkim sądu i w konsekwencji zostanie on usunięty przez komornika do noclegowi, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, a więc pozbawiony lokalu mieszkalnego i faktycznie bezdomny* - napisał Adam Bodnar w swoim wystąpieniu do prezydenta.<sup>55</sup>

## Egzekucja administracyjna

Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar złożył w październiku 2015 r. wniosek o stwierdzenie niezgodności przepisów umożliwiających eksmisję na bruk w postępowaniach administracyjnych dotyczących mieszkań służbowych zamieszkałych m.in. przez rodziny policjantów, strażaków i żołnierzy. W ich przypadku możliwa była eksmisja bez wyroku sądowego i bez udziału komornika, co powodowało, że prawo do lokalu socjalnego nie było rozpatrywane, niezależnie od sytuacji rodzinnej i majątkowej eksmitowanych<sup>56</sup>. Jak zauważył rzecznik, sytuacje takie miały miejsce gdy w lokalu pozostawała rodzina zmarłego funkcjonariusza i dochodziło wówczas do eksmisji na bruk matek z dziećmi, oraz osób starszych i schorowanych. Osoby te trafiały bezpośrednio na ulicę, choćby w zimowym okresie ochronnym.<sup>57</sup> W ten sposób, zamiast zapobiegać bezdomności, władze publiczne ją powodowały. Prokurator Generalny, podobnie jak Marszałek Sejmu, poparł wniosek Rzecznika i zawartą w nim argumentację.

---

52 Tamże

53 Tamże, s. 132

54 Program "Mieszkanie plus" plus szybka eksmisja. Rząd ułatwił wyrzucanie lokatorów na bruk, Małgorzata Kolińska-Dąbrowska, Maciej Bednarek, "Gazeta Wyborcza", 26.07.2017, <https://wyborcza.biz/biznes/7,147758,22151208,program-mieszkanie-plus-plus-eksmisja-rzad-chce-ulatwic-wyrzucanie.html>

55 Na nic apele o weto. Prezydent podpisał prawo ułatwiające eksmisje, Money.pl, Agata Kalińska 10.08.2017, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/ustawa-o-krajowym-zasobie-nieruchomosci,231,0,2353639.html>

56 Wyjęci spod prawa, „Gazeta Wyborcza”, Małgorzata Kolińska-Dąbrowska, 28.02.2012, <https://wyborcza.pl/7,76842,11247466,wyjeci-spod-prawa.html>

57 Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 09/10/2015, znak IV.7214.131.2014.DZ

Dwa lata później, w październiku 2017 r., Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zaskarżone przez RPO przepisy są niezgodne z Konstytucją.<sup>58</sup> W uzasadnieniu wyroku, TK napisał:

*„Należy zgodzić się z Rzecznikiem, że zakwestionowana regulacja jest źródłem rozszerzania się bezdomności, której władze publiczne mają obowiązek przeciwdziałać. Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał uznał, że [...] [zaskarżony przepis, przyp. aut] w zakresie, w jakim odnosi się do egzekucji z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, jest niezgodny z art. 75 ust. 1 Konstytucji przez to, że nie zawiera regulacji gwarantujących minimalną ochronę przed bezdomnością osobom, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych.”<sup>59</sup>* Trybunał Konstytucyjny uznał, że naprawa tej sytuacji prawnej jest szczególnie pilna:

*„Trybunał nie uznał za konieczne odroczenia wejścia w życie wyroku w tej sprawie. Zdaniem Trybunału, dolegliwość takiej sytuacji dla organów władzy publicznej powinna skłonić ustawodawcę do jak najrychlejszego unormowania analizowanej problematyki w sposób, który zapewni eksmitowanym odpowiedni standard ochrony.”<sup>60</sup>*

Jednak ustawodawca nie spieszył się z uchwaleniem odpowiedniej nowelizacji ustaw. W piśmie do Marszałka Senatu RP prof. Tomasza Grodzkiego z sierpnia 2020 r., Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich Stanisław Trociuk wskazywał, że prace legislacyjne nad stosownymi zmianami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie zostały zakończone i alarmował o wciąż zgłaszanych przypadkach eksmisji na bruk w trybie administracyjnym.<sup>61</sup> Z biegiem lat sytuacja nie ulegała zmianie. W 2022 r., Rzecznik Praw Obywatelskich Marcin Wiącek wystosował pismo do Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego w którym napisał z goryczą:

*„Zauważam z przykrością, że mimo upływu blisko pięciu lat od wejścia w życie powołanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2017 r. [...], do chwili obecnej nie zostały uchwalone żadne nowe regulacje dotyczące wykonywania eksmisji z lokali mieszkalnych w trybie egzekucji administracyjnej, uwzględniające wyżej wskazane wytyczne Trybunału Konstytucyjnego.”<sup>62</sup>*

Egzekucje administracyjne na bruk pozostały więc faktem, pomimo że Trybunał Konstytucyjny orzekł o ich niezgodności z Konstytucją RP.

## **Dobre prawo, źli lokatorzy**

W styczniu 2018 r. rząd skierował do prac w Sejmie nowy projekt nowelizacji Ustawy o ochronie praw lokatorów, który miał wprowadzać rozwiązania komplementarne wobec programu Mieszkanie Plus. Zasadą miało być wprowadzanie „dobrego prawa”. Czym było to „dobre prawo”? Zasadniczo sprowadzało się do wyjęcia z zamrażarki przepisów, których nie udało się uchwalić w projektach nowelizacji z 2016 o 2017 r., o czym pisałyśmy wyżej. Przepisy dotyczyły m.in. ułatwień w wypowiedaniu umów najmu z powodu nadmetrażu, cyklicznej weryfikacji dochodów lokatorów i

58 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2017 r. Sygn. akt K 27/15

59 Uzasadnienie Wyroku TK z dnia 18 października 2017 r., Sygn. akt K 27/15, s. 26

60 Tamże, s. 29

61 Pismo Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich Stanisława Trociuka do Marszałka Sejmu RP z dnia 21.08.2020 r., znak IV.7214.48.2019.DZ

62 Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka do Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2022 r., znak IV.7214.40.2022.DZ



drastycznych w niektórych przypadkach podwyżek czynszów. W uzasadnieniu do nowego projektu odnajdujemy znajomy trop „efektywności” i „elastyczności”, przywoływany w każdej nowelizacji, która zakładała ograniczenie dostępności zasobów mieszkaniowych:

*„[...] zmiany w obowiązujących aktach prawnych przewidują w zakresie: dobrego prawa – wprowadzenia takich rozwiązań, które pozwalały będą efektywnie gospodarować przez gminy istniejącym zasobem mieszkaniowym, z uwzględnieniem kierowania mieszkań czynszowych o najniższych czynszach do osób i rodzin wymagających w szczególnym stopniu pomocy mieszkaniowej.”<sup>63</sup>*

Uzasadniając wydzielenie osobnego zasobu lokali socjalnych, projektodawcy pisali:

*„Konsekwencją likwidacji odrębnej funkcjonalnie części mieszkaniowego zasobu gminy, jaką stanowią lokale socjalne [...], będzie umożliwienie gminom, w oparciu o nowelizowaną ustawę o finansowym wsparciu..., ubiegania się o uzyskanie finansowego wsparcia na budowę lokali komunalnych bez dotychczasowego warunku wydzielenia z mieszkaniowego zasobu gminy odpowiedniego zasobu lokali socjalnych, z jednoczesną likwidacją możliwości ubiegania się o dofinansowanie budowy lokali socjalnych. Rozwiązanie takie pozwoli na **większą elastyczność** [wyróżnienie aut.] prowadzenia lokalnej polityki mieszkaniowej przez gminy”<sup>64</sup>*

Projekt zakładał likwidację osobnego zasobu mieszkań socjalnych, stworzenie w zamian bardziej „elastycznej” instytucji najmu socjalnego mieszkań i wprowadzenie możliwości tworzenia wydzielonego zasobu lokali tymczasowych. Nadal silne było przekonanie o przyszłej skuteczności programu „Mieszkanie Plus” i spodziewanej dynamice budownictwa społecznego z udziałem prywatnych firm. Pisano nawet o „wzmóżonej aktywności” tych podmiotów, która miała zapełnić lukę mieszkaniową:

*„Przyjęty model finansowania będzie się zatem opierał na współpracy między samorządem lokalnym odpowiedzialnym za zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych lokalnej wspólnoty a podmiotami zaangażowanymi w rozwój budownictwa czynszowego w danym regionie. Umożliwi to nie tylko bardziej **racjonalne i efektywne** [wyróżnienie aut.] planowanie i prowadzenie lokalnej polityki mieszkaniowej. Z uwagi na wzmóżoną aktywność podmiotów realizujących inwestycje w formule społecznego budownictwa czynszowego na regionalnym rynku mieszkaniowym współpraca między gminami a wspomnianymi podmiotami pozwoli również na bardziej świadome i szybsze reagowanie na lokalne problemy, a tym samym kierowanie wsparcia do osób **faktycznie potrzebujących** [wyróżnienie aut.] w danym czasie pomocy w zaspokajaniu własnych potrzeb mieszkaniowych.”<sup>65</sup>*

Zwraca też uwagę powracający temat „faktycznych potrzeb”, co sugeruje istnienie grupy lokatorów, którzy nie są faktycznie potrzebujący, a mimo to przebywają w zasobach miejskich. Konstruowanie obrazu tej grupy lokatorów, rzekomo nadużywającej zasobów komunalnych, bez opierania się na jakichkolwiek danych statystycznych, będzie stałym elementem uzasadniania polityki ograniczania dostępności mieszkań. Rotacyjność i tymczasowość korzystania z mieszkań była też powracającym tematem:

---

63 Uzasadnienie projektu ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych..., Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, VIII Kadencja, Druk 2192 z dnia 11 stycznia 2018 r., s. 57

64 Tamże, s. 6

65 Tamże, s. 16

„Aby wzmocnić **rotacyjny** [wyróżnienie aut.] charakter tworzonego zasobu i **przeciwdziałać praktyce użytkowania lokali przez gospodarstwa domowe, które z uwagi na poprawę swojej sytuacji finansowej nie potrzebują już pomocy państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych** [wyróżnienie aut.], przyjęto, że umowa najmu lokalu mieszkalnego powstałego z udziałem gminy lub związku międzygminnego będzie zawierana wyłącznie na czas oznaczony (nie krótszy jednak niż 5 lat).”<sup>66</sup>

Rządowy projekt nie mógł się opierać na danych dotyczących grup lokatorów, którym „poprawiła się sytuacja finansowa” na tyle, że „nie potrzebowali już pomocy państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych”, gdyż dochody lokatorów nie były dodad weryfikowane w trakcie trwania umowy najmu, a więc rządowe twierdzenie dotyczące istnienia znaczącej grupy lokatorów zasobów komunalnych, którym znacznie poprawiła się sytuacja finansowa nie mogła mieć żadnych faktycznych podstaw i było tylko niezweryfikowaną hipotezą. Ta hipoteza współgrała jednak z pokutującym w całym dwudziestolecu po wprowadzeniu Ustawy o ochronie praw lokatorów przekonaniu, że lokatorzy komunalni i socjalni potrzebują pomocy tylko tymczasowo, a ich sytuacja zostanie samoczynnie uregulowana przez rynek.

Ciekawym pojęciem, które pojawia się w uzasadnieniu projektu ustawy jest „urealnienie kolejek”, które wskazuje na zgłaszane m.in. w raportach Najwyższej Izby Kontroli nieefektywne zarządzanie kolejkami oczekujących na mieszkania socjalne<sup>67</sup>:

„Poprawa istniejącego stanu rzeczy wymaga efektywniejszego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób najbardziej potrzebujących, większą rotację lokatorów i **urealnienie kolejek** [wyróżnienie aut.] osób oczekujących na przydział mieszkania.”<sup>68</sup>

„Urealnienie” polegałoby, zdaniem pomysłodawców, na ułatwieniu eksmisji do lokali tymczasowych położonych dalej od obecnego miejsca zamieszkania, umożliwienia wypowiedzenia umowy najmu ze względu na zaległości w opłatach za media (a nie tylko w zaległości czynszowe), umożliwienia rozwiązywania umowy najmu w razie posiadania lokalu w innej miejscowości, ułatwienie wypowiedzenia umowy najmu, gdy mała liczba osób pozostała w mieszkaniu (np. po śmierci najbliższych), dalej posunięta weryfikacja stanu majątkowego osób wnioskujących o lokal, rezygnacja z tworzenia osobnego zasobu lokali socjalnych i przesunięcie lokali komunalnych do tego celu.<sup>69</sup> Chodziło więc głównie o ograniczenie liczby osób uprawnionych do najmu lokalu z zasobów miejskich i łatwiejsze wypowiedzenie istniejących umów najmu.

Kolejną hipotezą zawartą w projekcie jest twierdzenie, że część lokatorów zajmuje mieszkania gminne, choć mogłoby zamieszkać we własnym domu. Projektodawcy nie podają żadnych danych na poparcie tej hipotezy:

„[...] w wielu przypadkach osoby zajmują mieszkania gminne, posiadając równocześnie tytuł prawny do innego lokalu, często nawet do domu jednorodzinnego w miejscowości położonej

---

66 Tamże, s. 21

67 Wystąpienie pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli, Delegatura w Krakowie, P/14/104 z czerwca 2014 r.

68 Uzasadnienie projektu ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych..., Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, VIII Kadencja, Druk 2192 z dnia 11 stycznia 2018 r., s. 27

69 Tamże, s. 28-31

*niedaleko od swojego miejsca zamieszkania. Przyjęcie tej propozycji pozwoli gminom na odzyskanie dodatkowych lokali mieszkalnych i ich przeznaczenie dla najbardziej potrzebujących.*<sup>70</sup>

Projekt starał się też ograniczyć obowiązek przyznawania przez sądy lokali socjalnych osobom szczególnie wrażliwym, kobietom w ciąży, bezrobotnym, niepełnosprawnym, czy opiekunom małoletnich dzieci, podważając po raz kolejny zapisy ustawy z 2001 r. Uzasadniano to faktem, że mogą to być osoby „stosunkowo zamożne”, które nie potrzebują naprawdę pomocy, a jedynie w jakiś sposób pozorują przynależność do grupy uprawnionej do lokali należących do gminy:

*„Zmiana ta ma na celu wyeliminowanie sytuacji, w której osoby **stosunkowo zamożne** [wyróżnienie aut.] uzyskują prawo do najmu socjalnego lokalu tylko z uwagi na przynależność do jednej ze wskazanych w przepisie kategorii osób, blokując tym samym możliwość przyznania tego uprawnienia osobom w **rzeczywistości** [wyróżnienie aut.] tego potrzebującym.”<sup>71</sup>*

O ile próby ułatwienia wypowiedziania umów najmu i ograniczenia uprawnień do lokali socjalnych w razie eksmisji pojawiały się już w poprzednich projektach nowelizacji, o pomysł wprowadzenia weryfikacji dochodów członków gospodarstwa domowego w trakcie trwającej umowy najmu był czymś nowym w projekcie nowelizacji z 2018 r. Była to pewnego rodzaju namiastka umów najmu na czas określony, gdzie weryfikacja dochodów następowała podczas każdego odnowienia umowy na kolejny okres. Tego typu weryfikacji nie udało się dotąd wprowadzić wobec lokatorów komunalnych, którzy mieli umowy na czas nieokreślony. Co gorsza, nowa propozycja zakładała, że przekroczenie dochodów uprawniających do lokalu oznaczało, że **cała nadwyżka** dochodów miała być przeznaczona na podwyższony czynsz!

Komitet Obrony Praw Lokatorów nazwał te przepisy „konfiskatą dodatkowego dochodu” i tak skomentował te propozycje:

*„Propozycja niweczy motywację do poprawy zarobków przez znalezienie lepszej pracy lub otrzymanie podwyżki w istniejącej, gdyż całość uzyskanego w ten sposób dochodu zostałaby przejęta na poczet czynszu. [...] Propozycja zachęca do obchodzenia prawa i uzyskiwania nieudokumentowanych dochodów i w efekcie zwiększy rozmiary szarej strefy”<sup>72</sup>*

Komitet apelował też do Senatorów o wprowadzenie zmian w projekcie, gdyż zdaniem Komitetu zmiany miały uderzyć najmocniej w osoby o niskich dochodach, bo właśnie w ich przypadku najmniejsza podwyżka dochodów będzie stanowić największą część dochodu przeznaczoną na podwyższony czynsz.<sup>73</sup> Pomimo drobnych zmian dotyczących formuły obliczania czynszu dla gospodarstw jednoosobowych, projekt wszedł w życie we kwietniu 2019 r.

Jak skomentował efekt konsultacji społecznych Komitet Obrony Praw Lokatorów:

*„Nowelizacja Ustawy o ochronie praw lokatorów miała pierwotnie wprowadzić lokatorskie „umowy śmieciowe” – krótkookresowe umowy nie dające żadnego poczucia pewności i stałego*

70 Tamże, s. 38

71 Tamże, s. 39

72 Uwagi Komitetu Obrony Praw Lokatorów do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych z dnia 1 lutego 2018 r., <https://lokatorzy.info.pl/wp-content/uploads/2018/02/stanowisko-kopl-druk-2192-pub.pdf>

73 Apel Komitetu Obrony Praw Lokatorów do Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Infrastruktury z prośbą o przegłosowanie poprawek do projektu Ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, ... z dnia 5 marca 2018 r. [https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/public/k9/dokumenty/konsultacje\\_ustawy/730/730\\_kopl.pdf](https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/public/k9/dokumenty/konsultacje_ustawy/730/730_kopl.pdf)

miejsca zamieszkania. Rząd ostatecznie zrezygnował z tego pomysłu, skrytykowanego przez nas w trakcie konsultacji społecznych i podczas posiedzeń komisji sejmowych. Umowy najmu lokali komunalnych pozostały umowami na czas nieokreślony. Wprowadzono jednak okresową weryfikację dochodów, która w praktyce sprowadza się do konfiskaty części dochodów przekraczających kryterium dochodowe.”<sup>74</sup>

## Wojna przeciw lokatorom

W 2020 r. pandemia COVID-19 wymusiła wprowadzenie tymczasowych przepisów chroniących lokatorów. Wprowadzono 3-miesięczne moratorium na podwyżki czynszów i wypowiedzenia umów najmu<sup>75</sup>, oraz zamrożono wszystkie eksmisje komornicze do zakończenia pandemii<sup>76</sup>. Zakaz legalnych eksmisji trwał na tyle długo i był na tyle niewygodny dla samorządów i właścicieli nieruchomości, że trwał dość intensywny lobbying za zniesieniem tego przepisu jeszcze przed końcem pandemii. Lokatorów jeszcze raz obsadzono w roli problematycznego „bezkarnego” elementu, który nie płaci czynszu i stanowi kłopot dla właścicieli. Jak pisała posłanka Danuta Nowicka w interpelacji do Rady Ministrów:

*„Niestety wprowadzony zakaz eksmisji postawił w ciężkiej sytuacji wynajmujących, którzy w imię ochrony lokatorów są niejako „karani”, nie mogą czerpać korzyści ze swojej własności. Dochodzi zatem do absurdalnej sytuacji, w której tarcza antykryzysowa, chroniąc najemcę, pozbawia ochrony wynajmującego. Najemcy **bezkarnie** [wyróżnienie aut.] nie płacą czynszu, od zaległości nie są naliczane odsetki, wynajmujący nie będą mogli dochodzić z tego tytułu roszczeń odszkodowawczych, nie mogą też eksmitować lokatorów.”<sup>77</sup>*

Lokatorzy zostali przedstawieni jako grupa „dewastująca lokale” przez Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Wielkopolski. „Niestety w tym przypadku osoby nieodpowiedzialne, wykazujące dalece niespołeczną postawę, wykorzystują ochronę przysługującą przepisami ustawy z dnia 2 marca 2020 roku” - napisał Jacek Gursz, przewodniczący Stowarzyszenia.<sup>78</sup> Jak pisała Unia Metropolii Polskich, bez eksmitowania lokatorów nie sposób było sobie wyobrazić polityki mieszkaniowej: „Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza, w ciągu ostatniego roku, wielokrotnie zabiegała o jego uchylenie wskazując, że przepis ten skutecznie uniemożliwia miastom prowadzenie polityki mieszkaniowej”<sup>79</sup>.

Taki sposób przedstawiania lokatorów, jako krnąbrnych, dewastujących lokale i niepłacących czynszów był na tyle osadzony w powszechnym horyzoncie myślowym, że tego typu argumenty trafiały na podatny grunt. Sposób traktowania eksmisji jako podstawowego elementu zapewniania

74 Komitet Obrony Praw Lokatorów, Podsumowanie lokatorskiego roku 2019, 05/01/20, <https://lokatorzy.info.pl/podsumowanie-lokatorskiego-roku-2019/>

75 Komitet Obrony Praw Lokatorów, Co dla lokatorów oznaczają przepisy ustawy o COVID-19?, 23/03/20, <https://lokatorzy.info.pl/rzad-nie-zamierza-chronic-lokatorow-znowu>

76 Dziennika Gazeta Prawna, Tarcza antykryzysowa: Wstrzymanie wykonania eksmisji i ochrona właścicieli nieruchomości, adw. Tomasz Płachtej, 16 czerwca 2020, <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/1483438,tarcza-antykryzysowa-wstrzymanie-wykonania-eksmisji-i-ochrona-wlascicieli-nieruchomosci.html>

77 Interpelacja nr 14468 do prezesa Rady Ministrów w sprawie ochrony wynajmujących lokale mieszkalne w okresie epidemii, zgłaszający: Danuta Nowicka, data wpływu: 12-11-2020

78 Serwis Samorządowy PAP, Wielkopolskie samorzady za eksmisją dewastujących lokale komunalne, 01.10.2021, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/wielkopolskie-samorzady-za-eksmisja-dewastujacych-lokale-komunalne>

79 Zakaz eksmisji w czasie pandemii zostanie zniesiony, 14 kwietnia 2022, <https://metropolie.pl/artykul/zakaz-eksmisji-w-czasie-pandemii-zostanie-zniesiony>

„rotacji” lokatorów i dostępności zasobów bez konieczności ich powiększenia był już od lat ugruntowaną praktyką i przemawiał do polityków na szczeblu samorządowym i sejmowym.

Do zmiany przepisów wykorzystano szok związany z wojną w Ukrainie. Przepisy znoszące ochronę przed eksmisjami w trakcie pandemii zniesiono w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy:

*„Ostatecznie, po dwóch latach obowiązywania przepisu, który miał być rozwiązaniem przejściowym, uchwalanym tylko na chwilę, starania Unii Metropolii Polskich zostały uwieńczone sukcesem. Sejm, uchwalając 8 kwietnia 2022 r. ustawę o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw zdecydował o uchyleniu art. 15zzu ustawy antycovidowej. Ustawa została bez poprawek przyjęta przez Senat 12 kwietnia br.”<sup>80</sup>*

Przy okazji, w ramach „pomocy” obywatelom Ukrainy wyłączono ich spod ochrony zapewnianej przez Ustawę o ochronie praw lokatorów.<sup>81</sup>

## Podsumowanie

Przegląd zmian prawnych dotyczących ochrony praw lokatorów w dwudziestoleciu 2001-2022 jest bardzo przygnębiający i pokazuje stałą erozję tych praw w imię większej „elastyczności”, „rotacji” i „racjonalności gospodarowania”. Lokatorów poddaje się coraz bardziej skrupulatnej weryfikacji, podejrzewa się ich o pozorowanie swojej trudnej sytuacji materialnej, a w najlepszym przypadku akceptuje się jedynie czasową pomoc dla nich, przy założeniu że wolny rynek sam ureguluje problem mieszkaniowy i że nie trzeba będzie znacząco rozszerzyć oferty mieszkaniowej dla obywateli. Za każdym razem, gdy próbowano ułatwić eksmisje, posługiwano się argumentami o promowaniu przedsiębiorczości lub – przeciwnie – przedstawiano portret lokatorów jako wandalii dewastujących mieszkania i niepłacących czynszu. Podobne poglądy dobrze współgrały z ogólnym neoliberalnym klimatem ideologicznym III RP i znajdowały poparcie we wszystkich stronnictwach politycznych. Nic więc dziwnego, że erozja praw lokatorów postępowała w sposób nieubłagany, a problemy mieszkaniowe nie znajdowały systemowego rozwiązania. Niehumanitarna eksmisja na bruk nigdy nie została całkowicie wyeliminowana, a obszary w których była prawnie dopuszczalna wciąż powiększały się.

---

80 Tamże

81 Art. 68 Ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa