



**MINISTER
TRANSPORTU, BUDOWNICTWA
I GOSPODARKI MORSKIEJ**

BS-4mk-020-1/12

MINISTERSTWO ADMINISTRACJI I CYFRYZACJI
KANCELARIA GŁÓWNA
Wpłynęło dn. 0.1. S.I.E. 2012
nr zał./kart. /.....

P-29238

Warszawa, dnia 30 lipca 2012 r.

MSW



**Komisja Wspólna
Rządu i Samorządu Terytorialnego
Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji**
ul. Batorego 5
02-591 Warszawa

Stosownie do § 12 ust. 3 Uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. *Regulamin pracy Rady Ministrów* (M.P. 2002 nr 13 poz. 221, z późn. zm.), przekazuję w załączeniu *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* wraz z załącznikami.

Informuję, że projekt został uzgodniony międzyresortowo podczas konferencji uzgodnieniowej, która odbyła się w dniu 23 lipca br.

Nadmieniam, że Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów [dalej UOKiK] w piśmie z dnia 18 lipca br., znak: DDO-0792-23(2)/12/AR, zgłosił wątpliwości dotyczące zgodności projektowanych rozwiązań wspierających budownictwo komunalne z przepisami Unii Europejskiej. Zgodnie z ustaleniami konferencji uzgodnieniowej w dniu 23 lipca 2012 r. dodatkowe wyjaśnienia w tej sprawie zostały przekazane do Prezesa UOKiK w piśmie z dnia 27 lipca br., znak: BS-1ak-0780-6/12/2154.


Z. Styczeń
MINISTER TRANSPORTU,
BUDOWNICTWA I GOSPODARKI MORSKIEJ

Piotr Styczeń
Podsekretarz Stanu

Załączniki:

1. Test regulacyjny,
2. Załącznik do testu regulacyjnego,
3. Specyfikacja propozycji zmian.

**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**

Cel projektowanej ustawy

Podstawowym celem projektowanej ustawy jest próba 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 oraz ograniczonych możliwości adekwatnego do potrzeb zaadresowania wsparcia jakim jest uzyskanie lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy.

Poprawa istniejącego stanu rzeczy wymaga ograniczenia istniejących barier i stworzenia elastyczniejszych instrumentów regulacyjnych, które umożliwiłyby gminom racjonalne gospodarowanie posiadanym zasobem mieszkaniowym, efektywniejsze zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób najbardziej potrzebujących, większą rotację lokatorów i urealnienie kolejek osób oczekujących na przydział mieszkania.

Zakres przewidywanej regulacji

Proponowane zmiany w zakresie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego dotyczą publicznego zasobu mieszkaniowego, z wyjątkiem zmiany polegającej na **oddaniu do wyłącznej właściwości sądu orzekania o uprawnieniach do zawarcia najmu socjalnego lokalu (pkt 4)**, która będzie miała zastosowanie także do zasobu prywatnego, oraz zmiany polegającej na **dopuszczeniu stosowania formuły najmu okazjonalnego lokali mieszkalnych również przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą (pkt 6)**, która dotyczyć będzie wyłącznie zasobu prywatnego.

1) Zmiana definicji mieszkaniowego zasobu gminy i publicznego zasobu mieszkaniowego

Proponuje się zmianę definicji zasobu mieszkaniowego gminy i objęcie nią wyłącznie lokali służących do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, w stosunku do których gminie przysługuje prawo własności oraz tych, które pozostają w jej posiadaniu samoistnym. W konsekwencji gminy będą realizować politykę mieszkaniową wykorzystując własny zasób oraz zasób, którym władają tak, jak właściciele. Natomiast lokalami będącymi własnością innych podmiotów gminy będą mogły dysponować na podstawie umów cywilnoprawnych. Sytuacja prawna najemców lokali wyłączonych z mieszkaniowego zasobu gminy na skutek propono-

wanej zmiany nie ulegnie zmianie, bowiem dopiero z chwilą opróżnienia lokalu przestaną w stosunku do nich obowiązywać zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Stosownie do powyższych rozwiązań, projektowane zmiany powinny także objąć definicję publicznego zasobu mieszkaniowego, tj. w skład publicznego zasobu mieszkaniowego będą wchodzić lokale stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego, Skarbu Państwa. Skutkiem takiej deregulacji będzie wejście gmin w relacje rynkowe w zakresie realizacji polityki mieszkaniowej i w konsekwencji rozszerzenie stosowania instytucji podnajmu.

2) Wprowadzenie dla gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego obowiązku zawierania umów na czas oznaczony, nie krótszy niż rok i nie dłuższy niż 5 lat.

Umowa zawarta na czas określony będzie wygasać z upływem okresu na jaki została zawarta bądź ulegnie rozwiązaniu po upływie okresu wypowiedzenia.

Proponowana zmiana umożliwi weryfikację dochodów najemców i pozwoli na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób rzeczywiście niebędących w stanie samodzielnie zapewnić sobie mieszkania. Najemca będzie zobowiązany do przedstawiania oświadczenia o stanie majątkowym, pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń.

Kryteria, które dane gospodarstwo domowe będzie musiało spełnić, żeby umowa najmu mogła zostać przedłużona, ustalane będą np. w stosownych uchwałach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. W konsekwencji osoby zamożne niespełniające ustalonych warunków, będą musiały po wygaśnięciu umowy najmu opuścić lokal, a jednostka samorządu „odzyskać” mieszkanie będzie mogła wynająć osobie do tego uprawnionej na podstawie uchwały organu stanowiącego.

Zgodnie z zasadą ochrony praw nabytych, proponowana zmiana będzie się odnosić wyłącznie do umów najmu zawieranych po wejściu w życie ustawy. Do wcześniejszych umów będą miały zastosowanie przepisy dotychczas obowiązujące, z zastrzeżeniem rozwiązań przedstawionych w pkt 19 projektu założeń.

Proponowana zmiana nie wpłynie na brzmienie i zakres stosowania art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (..).

W efekcie uzgodnień międzyresortowych przyjęto, iż art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (..) zostanie uzupełniony poprzez wymienienie w nim Szefów Służby Wywiadu Wojskowego i Służby Kontrwywiadu Wojskowego.

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

W obowiązującym stanie prawnym omawiane zagadnienie nie jest przedmiotem regulacji ustawowej.

Proponowana zmiana polega na wprowadzeniu przepisów, zgodnie z którymi wysokość stawek czynszu najmu właściciel zasobu będzie mógł ustalać na dwa sposoby:

- 1) stawka czynszu dla danej jednostki terytorialnej (np. dzielnicy lub całej gminy) nieuwzględniająca prognozowanych obniżek czynszu przysługujących najemcom, pozwala na pokrycie co najmniej kosztów związanych z utrzymaniem wszystkich lokali znajdujących się w tej jednostce.
- 2) stawka czynszu dla nieruchomości zabudowanej budynkiem wielolokalowym nieuwzględniająca prognozowanych obniżek czynszu przysługujących najemcom, pozwala na pokrycie co najmniej kosztów związanych z utrzymaniem lokali znajdujących się w tej nieruchomości.

Przewiduje się, że właściciel zasobu będzie mógł jednocześnie stosować dwa sposoby ustalania stawek czynszu na terenie jednej dzielnicy lub gminy.

Celem projektowanych rozwiązań prawnych jest zapewnienie właścicielowi zasobu elastyczności w określaniu stawek czynszu przy uwzględnieniu faktu, iż czynsze mają pokrywać faktyczne koszty związane z utrzymaniem lokali.

Jednocześnie dostrzegając potrzeby najemców o niskich dochodach, utrzymany będzie system obniżek czynszu, o których mowa w *ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*, stosowany w stosunku do stawek czynszów, a dodatkowe wsparcie stanowić będzie system dodatków mieszkaniowych.

Biorąc pod uwagę zakres niezbędnych przygotowań organizacyjnych koniecznych do przeprowadzenia przez gminy, wejście w życie proponowanych regulacji powinno być poprzedzone zastosowaniem odpowiedniego *vacatio legis*. Proponuje się zatem, by omawiane zmiany weszły w życie z dniem 1 stycznia drugiego roku następującego po roku ogłoszenia ustawy.

4) Oddanie do wyłącznej właściwości sądu orzekania o uprawnieniach do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu

W obecnym stanie prawnym przepis art. 14 ust. 4 *ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*, wymienia kategorie osób, którym obligatoryjnie przysługuje prawo do lokalu socjalnego w przypadku orzekania o eksmisji z zajmowanego lokalu. W odniesieniu do pozostałych osób o prawie do lokalu socjalnego decyduje sąd badając ich sytuację materialną i rodzinną (art. 14 ust. 3). Takie uregulowanie kwestii prawa do lokalu socjalnego przy eksmisji nie sprawdza się w praktyce, gdyż wielokrotnie osoby kwalifikujące się do katalogu osób, którym przysługuje obligatoryjne prawo do lokalu socjalnego w rzeczywistości mają możliwość samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe, a więc nie powinny otrzymywać wsparcia w postaci lokalu socjalnego.

Wobec powyższego uzasadnione jest wyeliminowanie z ustawy przepisu obligującego sąd do przyznawania prawa do lokalu socjalnego (art. 14 ust. 4). Sąd będzie miał możliwość każdo-

razowego badania sytuacji majątkowej i rodzinnej konkretnego eksmitowanego lokatora i podjęcia decyzji o przyznaniu prawa do najmu socjalnego lokalu na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy.

Należy zauważyć, że na mocy ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 281, poz. 2783, z późn. zm.), do art. 14 dodany został ust. 7, zgodnie z którym przepisu ust. 4 nie stosuje się do osób, które utraciły 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 mieszkaniową albo z towarzystwem budownictwa społecznego.

Z powyższego wynika, że sąd rozpatrując sprawę o nakazanie opróżnienia lokalu nie ma obowiązku przyznawać tym osobom uprawnienia do otrzymania mieszkania socjalnego z zasobów gminy, prawo takie może natomiast być zasądzone w oparciu o art. 14 ust. 3.

Wyłączenie stosowania art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego w stosunku do wspomnianej kategorii osób oznacza, że osobom tym nie należy się obligatoryjne przyznanie prawa do najmu socjalnego lokalu. Jednakże zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r., przepis art. 14 ust. 7 znajduje zastosowanie do umów najmu zawartych od dnia 1 stycznia 2005 r.

Reasumując, proponowana nowelizacja przepisów wprowadzi jednolite reguły określające sytuację prawną wszystkich najemców lokali. Ponadto spowoduje, że przyznawanie uprawnienia do najmu socjalnego lokalu należało będzie do decyzji sądu, który orzekając w tym przedmiocie zobowiązany będzie zbadać sytuację materialną i rodzinną osób ubiegających się o ten lokal. Zatem rozstrzygnięcie o przyznaniu uprawnienia do najmu socjalnego lokalu uzasadnione będzie stanem faktycznym, trudną sytuacją, w jakiej znajduje się dana osoba czy rodzina. Wyeliminowany zostanie natomiast automatyzm, który narzucają obecnie obowiązujące przepisy.

5) 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

Proponuje się przyjęcie regulacji, stanowiącej przepis szczególny w stosunku do art. 691 *Kodeksu cywilnego*, która wyłączałaby jego stosowanie w przypadku śmierci najemcy lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego. W przypadku śmierci najemcy lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego umowa najmu będzie wygasać. Małżonek niebędący współnajemcą lokalu, dzieci najemcy i jego współmałżonka, inne osoby, wobec których najemca był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych, oraz osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą, jeżeli stale zamieszkiwały z najemcą w tym lokalu do chwili jego śmierci, będą mieli roszczenie o zawarcie umowy najmu wskazanego lokalu, jeżeli spełniają kryteria dochodowe ustalone przez wynajmującego (określona wysokość dochodów oraz dopuszczalny poziom jej przekroczenia nadal uprawniające

do zawarcia umowy). W razie osiągnięcia przez dane gospodarstwo domowe dochodów przekraczających kryterium dochodowe, osoby zajmujące lokal będą miały obowiązek jego opróżnienia w terminie 6 miesięcy od dnia śmierci najemcy. Natomiast osoba, której gospodarstwo domowe osiąga dochód nieprzekraczający stawki określonej w stosownej uchwale rady gminy (powiatu itp.), będzie uprawniona do zawarcia umowy najmu lokalu z danego zasobu mieszkaniowego. Przewiduje się, że wynajmujący będzie mógł zaoferować zawarcie umowy najmu przedmiotowego mieszkania albo innego lokalu spełniającego wymogi dla lokalu zamiennego, przy czym odmowa zawarcia zaoferowanej przez wynajmującego umowy będzie równoznaczna z koniecznością opróżnienia zajmowanego mieszkania w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania oferty. Wynajmujący będzie zobowiązany przedstawić propozycję umowy najmu w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania oświadczenia woli o zawarcie umowy najmu lokali.

Od chwili śmierci najemcy do dnia zawarcia umowy najmu lub upływu terminu, w którym lokal winien być opróżniony, osoby pozostające w lokalu wnoszą opłaty w wysokości czynszu, jaki byłyby obowiązane opłacać, gdyby stosunek prawny nie wygasł. Po upływie terminu, w którym lokal mieszkalny powinien zostać opróżniony, zastosowanie znajdują odpowiednie przepisy *ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*.

Projektowane rozwiązania prawne wpisują się w wyznaczony przez orzecznictwo trend silniejszego akcentowania roli gminy w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych rodzin osiągających niskie dochody, przy jednoczesnym podkreśleniu braku obowiązku pełnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wszystkich członków wspólnoty samorządowej. Projektowane zmiany pozwalałyby na przeznaczenie dla osób potrzebujących lokali komunalnych zwalnianych przez zmarłych najemców, a ponadto umożliwi lepsze dopasowanie posiadanego zasobu mieszkaniowego do potrzeb lokalnej społeczności, np. w przypadku, gdy po śmierci najemcy w lokalu o powierzchni użytkowej 70 m² pozostaje jedna osoba uprawniona do zawarcia umowy najmu. W sytuacji takiej gmina mogłaby zaproponować wynajem innego mieszkania, spełniającego kryteria co najmniej lokalu zamiennego, a odzyskany w ten sposób lokal mógłby być wynajęty bardziej go potrzebującym, np. rodzinie wielodzietnej.

6) Dopuszczenie stosowania formuły najmu okazjonalnego lokali mieszkalnych również przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą (z wyłączeniem lokali z publicznego zasobu mieszkaniowego)

Aktualnie z instytucji najmu okazjonalnego mogą korzystać tylko osoby fizyczne nie prowadzące działalności gospodarczej w zakresie najmu lokali mieszkalnych. W związku ze zgłaszanymi wnioskami i postulatami proponuje się umożliwić korzystanie z instytucji najmu okazjonalnego lokali mieszkalnych również przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą. Zgodnie z wymaganiami ustawy do umowy najmu okazjonalnego lokalu załącza się oświadczenie najemcy w formie aktu notarialnego, w którym najemca poddał się egzekucji i zobowiązał się do opróżnienia i wydania lokalu używanego na podstawie umowy najmu

okazjonalnego lokalu w terminie wskazanym w żądaniu, po wygaśnięciu lub rozwiązaniu umowy najmu okazjonalnego lokalu. Ponadto dla korzystania z tego rodzaju umowy właściciel zgłasza zawarcie umowy najmu okazjonalnego lokalu naczelnikowi urzędu skarbowego właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania właściciela, w terminie 14 dni od dnia rozpoczęcia najmu.

Zgodnie z propozycją obowiązek zgłaszania zawarcia umowy najmu okazjonalnego lokalu naczelnikowi urzędu skarbowego będzie dotyczył tylko osób fizycznych nie prowadzących działalności gospodarczej. Natomiast oświadczenie najemcy w formie aktu notarialnego, o którym mowa wyżej będzie obowiązywać zarówno w przypadku umów najmu lokali, których właścicielem jest osoba fizyczna, jak i podmiot prowadzący działalność gospodarczą. W przypadku bezskutecznego upływu żadanego terminu opróżnienia lokalu, po wygaśnięciu lub rozwiązaniu umowy najmu okazjonalnego lokalu właściciel składa do sądu wnioski o nadanie klauzuli wykonalności aktowi notarialnemu, w którym najemca poddał się egzekucji i zobowiązał się do opróżnienia lokalu.

Jeżeli umowa najmu okazjonalnego będzie zawierana z podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą najemca nie będzie musiał wskazywać innego lokalu, w którym będzie mógł zamieszkać w przypadku wykonania egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu.

7) Wprowadzenie najmu socjalnego lokali mieszkalnych

Obecnie w *ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* zawarte są przepisy określające zarówno definicję lokalu socjalnego, jak też zasady najmu takich lokali. Wymagania zawarte w ustawie powodują, że gminy do których należy ustawowy obowiązek zapewnienia lokali socjalnych mają problemy z wywiązywaniem się z tego obowiązku. W konsekwencji gminy wypłacają wysokie odszkodowania osobom uprawnionym tj. zwłaszcza prywatnym właścicielom i spółdzielniom mieszkaniowym.

Propozycja ma na celu rezygnację ze stosowania pojęcia „lokal socjalny” (czyli lokal spełniający wymagania ściśle określone ustawą). Stosowanie najmu socjalnego lokalu będzie polegać na tym, że gmina będzie mogła każdy lokal wynajmować w ramach najmu socjalnego. Umożliwienie bardziej elastycznego zawierania przez gminę umów najmu socjalnego (na każdy lokal mieszkalny), powinno pozwolić na zmniejszenie skali problemów związanych z niedoborem lokali socjalnych wg obecnie obowiązujących wymagań.

8) Wprowadzenie definicji miejscowości pobliskiej

Pojęcie miejscowości pobliskiej zostało wprowadzone do *ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*, w wyniku nowelizacji z dnia 31 sierpnia 2011 r., ale nie zostało zdefiniowane, co utrudnia jego stosowanie.

W związku z powyższym proponuje się definicję miejscowości pobliskiej, zgodnie z którą jest to miejscowość położona w powiecie, w którym znajduje się lokal lub w powiecie graniczącym z tym powiatem - chyba, że rada gminy określi maksymalną odległość liczoną w linii prostej pomiędzy granicami administracyjnymi miejscowości, które uznaje za pobliskie.

Propozycja ma na celu ułatwienie stosowania przepisu art. 1 pkt 1 zawartego w nowelizacji z dnia 31 sierpnia 2011 r. ustawy o ochronie praw lokatorów. Wprowadzenie definicji miejscowości pobliskiej umożliwi także jednoznaczne stosowanie przepisu proponowanego w pkt 9, polegającego na umożliwieniu rozwiązania umowy najmu w sytuacji, gdy najemca posiada tytuł prawny do innego lokalu nie tylko w tej samej miejscowości, ale również i w miejscowości pobliskiej.

9) Możliwość rozwiązania umowy najmu w sytuacji, gdy najemca posiada tytuł prawny do innego lokalu nie tylko w tej samej miejscowości, ale również w miejscowości pobliskiej

Aktualnie właściciel lokalu, w którym czynsz jest niższy niż 3 % wartości odtworzeniowej lokalu w skali roku, może wypowiedzieć stosunek najmu z zachowaniem miesięcznego terminu wypowiedzenia na koniec miesiąca kalendarzowego osobie, której przysługuje tytuł prawny do innego lokalu położonego w tej samej miejscowości, a lokator może używać tego lokalu, jeżeli lokal ten spełnia warunki przewidziane dla lokalu zamiennego. Natomiast w wielu przypadkach osoby zajmują mieszkania gminne, posiadając równocześnie tytuł prawny do innego lokalu, często nawet do domu jednorodzinnego w miejscowości położonej niedaleko od swojego miejsca zamieszkania.

Przyjęcie tej propozycji pozwoli gminom na odzyskanie dodatkowych lokali mieszkalnych i ich przeznaczenie dla najbardziej potrzebujących. W celu realizacji tej propozycji na najemcę nakłada się obowiązek składania, na żądanie gminy, oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu pod sankcją odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

10) Wprowadzenie dla osób ubiegających się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym pod rygorem odpowiedzialności karnej

Obecnie art. 21 ust. 3 pkt 1 *ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*, pozostawia w kompetencji rady gminy wskazanie czynników branych pod uwagę przy określaniu wysokości dochodu gospodarstwa domowego, a także kwoty czy limitu kwoty dochodów, która uzasadnia rozpatrywanie wniosku o nawiązanie najmu lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy.

Proponowana zmiana nie wpływa na uprawnienia gmin w tym zakresie, uzależnia jednak nawiązanie najmu nie tylko od sytuacji dochodowej danej osoby, ale również od stanu majątkowego, który ubiegający się będzie zobligowany ujawnić w oświadczeniu składanym pod rygorem odpowiedzialności karnej.

W przypadku osób przedłużających umowy, rada gminy będzie mogła określić w uchwale wyższe progi dochodowe uprawniające do zawarcia umowy najmu.

11) 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

W obecnym stanie prawnym art. 11 ust. 1 *ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* przewiduje, że wypowiedzenie stosunku prawnego może nastąpić tylko z przyczyn określonych w ust. 2 - 5 oraz w art. 21 ust. 4 i 5. Wypowiedzenie dokonane przez właściciela na podstawie przyczyny, której ustawodawca nie przewidział w ustawie, jest wypowiedzeniem nieważnym na podstawie art. 58 § 1 Kodeksu cywilnego.

W celu poprawy wykorzystania i racjonalizacji gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy proponuje się wprowadzenie do ustawy szczególnej przesłanki wypowiedzenia umowy najmu lokalu wchodzącego w skład zasobu, niezależnej od kwestii wykonywania zobowiązania przez lokatora. Zgodnie z omawianą propozycją przyczyną uzasadniającą wypowiedzenie umowy najmu może być fakt, iż zajmowany lokal ma nieproporcjonalnie dużą powierzchnię w stosunku do liczby zamieszkujących.

Określenie normy powierzchni użytkowej lokalu w przeliczeniu na liczbę członków gospodarstwa domowego będzie następowało w stosownej uchwale rady gminy, przy czym norma ta nie będzie mogła przekraczać wskazanej w ustawie górnej granicy, tj. 50 m² – dla jednej osoby, a w razie zamieszkiwania w lokalu większej liczby osób dla każdej kolejnej osoby zwiększa się normę powierzchni tego lokalu o 25 m².

Termin wypowiedzenia określony w ustawie będzie wynosił 12 miesięcy, jednak gmina będzie mogła określić w uchwale termin dłuższy.

Wprowadzając kolejną przyczynę uzasadniającą wypowiedzenie, nie zmienia się zasad jego dokonywania (zastrzega się dla tej czynności prawnej formę pisemną oraz wymóg określenia przyczyny wypowiedzenia). Ponadto skuteczność wypowiedzenia umowy z tej przyczyny, uzależniona będzie od jednoczesnego z samym wypowiedzeniem zaoferowania lokatorowi najmu lokalu zamiennego, tj. minimalne wymogi lokalu objętego ofertą wyznaczał będzie art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy.

Propozycja ma na celu wyeliminowanie częstych sytuacji, gdy jedna lub dwie osoby zajmują mieszkania o bardzo dużej powierzchni, potrzebne dla rodzin wieloosobowych. Z możliwości wypowiedzenia umowy najmu, w przypadku przekroczenia limitów określonych w ustawie, korzystać będą mogły również inne niż gmina jednostki samorządu terytorialnego.

12) Jednoznaczne określenie rodzaju opłat, z tytułu których zaległości mogą być podstawą wypowiedzenia stosunku prawnego

Aktualnie obowiązujący art. 11 ust. 2 pkt 2 *ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* stanowi, że właściciel może wypowiedzieć stosunek prawny, jeżeli lokator jest w zwłoce z zapłatą czynszu lub innych opłat za używanie lokalu co najmniej za trzy pełne okresy płatności pomimo uprzedzenia go na piśmie o zamiarze wypowiedzenia stosunku prawnego i wyznaczenia dodatkowego, miesięcznego terminu do zapłaty zaległych i bieżących należności. Oznacza to, że lokator nie obawia się sankcji w postaci zagrożenia wypowiedzenia stosunku prawnego przez właściciela w przypadku, gdy ma zaległości w opłatach niezależnych od właściciela pobieranych przez niego w

trybie art. 9 ust. 5, bowiem te zaległości nie mogą wpływać na rozwiązanie stosunku prawnego. Opłaty niezależne od właściciela to opłaty za dostawy do lokalu energii, gazu, wody oraz odbiór ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych, zatem stanowią one poważny udział w całości opłat za mieszkanie. Zatem w przypadku braku wpływu opłat niezależnych, właściciel ma trudności z wywiązaniem się ze zobowiązań względem dostawców, którzy świadczą tego rodzaju usługi.

Propozycja ma na celu wymuszenie wywiązywania się lokatorów ze swoich obowiązków, to jest regulowanie na bieżąco należności za otrzymywane za pośrednictwem właściciela dostawy mediów do lokali, czyli w przypadku, gdy korzystający z lokalu nie ma zawartej umowy bezpośrednio z dostawcą mediów lub dostawcą usług.

13) Wprowadzenie definicji kosztów utrzymania lokalu

Aktualnie obowiązujący art. 2 ust. 1 pkt 8a *ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* określa wydatki związane z utrzymaniem lokalu, ale nie jest to tożsame z określeniem kosztów utrzymania lokalu. Określenie wydatki oznacza bowiem, że nakłady finansowe już zostały poniesione w przeciwieństwie do kosztów, przez które należy rozumieć należności do poniesienia.

Wprowadzenie definicji kosztów utrzymania lokalu ma na celu jednolite stosowanie tego określenia w przepisach ustawy, zgodnie także z jego faktycznym znaczeniem.

Niezależnie należy podkreślić, że pojęcie kosztów utrzymania a nie wydatków jest stosowane w innej ustawie tj. w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych.

14) Zmiany w ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844, z późn. zm.) związane z wprowadzeniem do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego pojęcia „najmu socjalnego lokalu”

W związku z projektowaną w nowelizacji *ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, z późn. zm.) rezygnacją z wyodrębniania „lokali socjalnych”, jako funkcjonalnie wydzielonej części mieszkaniowego zasobu gminy, założenia przewidują odpowiednie skorygowanie przepisów *ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych* (Dz. U. Nr 251, poz. 1844, z późn. zm.).

W obecnym stanie prawnym przepisy *ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych* (...) umożliwiają gminie ubieganie się o finansowe wsparcie z budżetu państwa na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na budowie nowych budynków, na działaniach zmierzających w kierunku modernizacji istniejących zasobów, czyli remoncie, przebudowie i zmianie sposobu użytkowania budynków oraz na kupnie lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego połączony z remontem, jeżeli w wyniku realizowanego przedsięwzięcia powstaną lokale socjalne (lub mieszkania chronione). Gminy mają także możliwość

uzyskania finansowego wsparcia na przedsięwzięcia polegające na udziale w inwestycji prowadzonej przez towarzystwo budownictwa społecznego, jeżeli w efekcie w zasobach tbs powstaną lokale wykorzystywane przez gminę do podnajmowania osobom uprawnionym do zamieszkania w lokalu socjalnym (lub mieszkania chronione). W celu ułatwienia gminom racjonalnej gospodarki zasobami mieszkaniowymi, ustawodawca przewidział także możliwość uzyskania finansowego wsparcia na tworzenie lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych. Warunkiem wyboru takiego rozwiązania jest wydzielenie z posiadanego zasobu mieszkaniowego odpowiedniej liczby i odpowiedniej powierzchni lokali socjalnych.

Projektowana likwidacja funkcjonalnie odrębnej części mieszkaniowego zasobu gminy, jaką stanowią lokale socjalne, na rzecz określenia w to miejsce nowej kategorii „umów najmu socjalnego lokali mieszkalnych”, wymaga po pierwsze stosownego przeformułowania zakresu przedmiotowego przedsięwzięć objętych wsparciem na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. Poza wprowadzeniem odpowiednich korekt dostosowujących nowy stan prawny, w tym wykreślenia ze słowniczka używanych pojęć definicji „lokalu socjalnego” oraz dokonanie zmiany tytułu ustawy¹, proponuje się, aby finansowym wsparciem objęte były przedsięwzięcia, w wyniku których powstaną lokale mieszkalne wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Tworzenie zasobu lokali komunalnych przy wsparciu z budżetu państwa nie byłoby przy tym uwarunkowane, analogicznie jak to ma miejsce dotychczas, równoległym wydzieleniem odpowiedniej liczby i powierzchni lokali komunalnych użytkowanych na zasadach umowy najmu socjalnego (jak wskazano powyżej, obecnie warunek ten dotyczy lokali socjalnych). Rozwiązanie takie pozwoli na zakładaną w przepisach nowelizujących *ustawę o ochronie praw lokatorów (...)* większą elastyczność prowadzenia lokalnej polityki mieszkaniowej przez gminy, przy jednoczesnych korektach przepisów zapewniających społeczne wykorzystanie nowotworzonych zasobów komunalnych, w tym w szczególności przepisów dotyczących stosowania umów najmu na czas oznaczony, a także poprawę dostępności takiego zasobu dla osób oczekujących i uprawnionych do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez gminę.

W zakresie rozwiązań wspierających tworzenie mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych obowiązujące przepisy ustawy nie ulegną zmianie.

W przypadku dotychczasowego rozwiązania ustawowego, polegającego na możliwości uzyskania przez gminę finansowego wsparcia na przedsięwzięcia związane z partycypacją w inwestycji prowadzonej przez towarzystwo budownictwa społecznego, proponuje się również rozszerzenie grupy podmiotów, z którymi gmina będzie mogła podjąć współpracę w tym zakresie. Zgodnie z założeniami do projektu ustawy zakłada się, że gmina będzie mogła uzyskać finansowe wsparcie na realizację przedsięwzięcia polegającego na udziale w inwestycji prowadzonej nie tylko przez towarzystwa budownictwa społecznego (zgodnie z obecną ustawą), ale również przez inne spółki gminne, jeżeli udział właścicielski gminy lub gmin w spółce gminnej będzie większy niż 50%. Zmiana taka, stwarzająca gminie dodatkowe możliwości

¹ Proponowany tytuł znowelizowanej ustawy: „ustawa o finansowym wsparciu gmin w tworzeniu lokali mieszkalnych na wynajem oraz mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych”.

prowadzenia aktywnej polityki mieszkaniowej również przy wykorzystaniu nowotworzonych zasobów mieszkaniowych będących własnością spółek gminnych, da szansę aplikowania o wsparcie gminom wykorzystującym dotychczas będące ich własnością podmioty zewnętrzne w charakterze bezpośredniego gestora części zasobów komunalnych, co w przypadku projektowanej likwidacji dotychczasowej definicji mieszkaniowego zasobu gminy w *ustawie o ochronie praw lokatorów(...)*, zrówna sytuację jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie, stwarzając wszystkim gminom jednakowe możliwości realizacji nałożonych zadań ustawowych również przy wykorzystaniu instytucji podnajmu mieszkań od powiązanych z j.s.t. kapitałowo podmiotów zewnętrznych.

Ponadto w ww. zakresie proponuje się wprowadzenie przepisu, zgodnie z którym w umowie zawieranej między gminą a tbs/spółką gminną w ww. przypadkach określana byłaby obligatoryjnie maksymalna wielkość zasobu będącego przedmiotem podnajmu przez gminę na zasadach analogicznych do umowy najmu socjalnego, nie większego jednak niż 50% lokali utworzonych przy wykorzystaniu finansowego wsparcia (przy czym możliwe byłoby postanowienie w umowie, że najmu socjalnego w odniesieniu do danego budynku nie będzie w ogóle). Pozwoli to na uniknięcie skoncentrowania w jednym budynku wyłącznie lokatorów wynajmujących na podstawie umów najmu socjalnego (zapewnienie odpowiedniego „social mix budynku”).

15) Zmiany w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741, z późn. zm.)

Obecnie na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami właściwy organ może udzielić bonifikaty m.in. w sprzedaży lokalu mieszkalnego.

Proponuje się wprowadzenie zakazu wyprzedazy z bonifikatą w przypadku komunalnych lokali mieszkalnych, na budowę których decyzja o pozwoleniu na budowę została wydana po wejściu w życie projektowanej obecnie ustawy nowelizującej ustawę o ochronie praw lokatorów (...), a także w przypadku wszystkich lokali komunalnych, na budowę których zostało udzielone finansowe wsparcie z budżetu państwa na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2006 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (patrz przepisy przejściowe i końcowe).

16) Uchylenie ustawy z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2006 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 145, poz. 1533, z późn. zm.)

Proponuje się uchylenie ustawy z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2006 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych i przeniesienie przepisów dotyczących zbycia i zmiany przeznaczenia lokali utworzonych na jej podstawie (w ramach tzw. programu pilotażowego budowy domów socjalnych) do ustawy nowelizującej.

17) Zmiany w ustawie z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz. U. Nr 234, poz. 1385)

W związku z projektowanymi zmianami w *ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych* proponuje się dokonanie odpowiedniej korekty w *ustawie z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi*. W świetle projektowanych zmian bezprzedmiotowy staje się bowiem przepis (art. 28 ust. 1), zgodnie z którym następuje wyłączenie obowiązku równoległego wydzielenia z mieszkaniowego zasobu gminy odpowiedniego zasobu lokali socjalnych, w przypadku przedsięwzięć związanych z tworzeniem zasobu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych, jeżeli lokale te zostaną przeznaczone do wynajęcia osobom, które na skutek powodzi utraciły lokal lub budynek mieszkalny.

18) Zmiany w ustawie z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.)

W związku z projektowanymi rozwiązaniami zmieniającymi *ustawę z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*, których celem jest zapewnienie właścicielom publicznych zasobów mieszkaniowych (oraz zasobów pełniących funkcję publicznych zasobów mieszkaniowych) odpowiedniej elastyczności w określaniu stawek czynszu przy uwzględnieniu faktu, że czynsze mają pokrywać faktyczne koszty związane z utrzymaniem lokali, proponuje się skreślenie art. 28 ust. 2 *ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*. W efekcie, czynsze w zasobach towarzystw budownictwa społecznego ustalane byłyby zgodnie z regułami obowiązującymi w *ustawie o ochronie praw lokatorów (...)*, a co za tym idzie nie obowiązywałoby dotychczasowe ograniczenie wysokości czynszu (4% wartości odtworzeniowej za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego). Zgodnie natomiast ze zmienionym ust. 1 w art. 28 stawki czynszu ustalane byłyby przez organ wskazany w statucie/umowie towarzystwa w takiej wysokości, aby suma czynszów za najem wszystkich lokali eksploatowanych przez towarzystwo pozwalała na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę kredytu zaciągniętego na budowę.

W wyniku nowelizacji *ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego* nastąpiłaby także rezygnacja z kryteriów dostępu i weryfikacji dochodów najemcy w trakcie trwania najmu w stosunku do zasobów wybudowanych bez środków KFM. Obecna ingerencja ustawowa w zasady dostępu do najmu lokali w zasobach TBS powstałych bez udziału środków budżetu państwa jest nieuzasadniona. Proponuje się zatem taką zmianę przepisów *ustawy o niektórych formach popierania budownictwa społecznego*, aby przepisy art. 30 (kryteria dostępu i weryfikacja dochodów najemcy w trakcie trwania najmu) obowiązywały wyłącznie dla lokali wybudowanych przy udziale środków z KFM.

Proponuje się jednocześnie uchylenie przepisów rozdziału 2a *ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*, wprowadzone *ustawą z dnia 2 kwietnia 2009 r.*

o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 65, poz. 545). Z dniem 31 maja 2009 r. zlikwidowano Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, a jego aktywa netto zostały przekazane na fundusz statutowy Banku Gospodarstwa Krajowego. Zgodnie z obecnym brzmieniem ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, BGK powinien udzielać, na warunkach preferencyjnych, we własnym imieniu i na własny rachunek, kredytów towarzystwom budownictwa społecznego i spółdzielniom mieszkaniowym na realizację przedsięwzięć mających na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem.

Przepisy ustawy nowelizującej z dnia 2 kwietnia 2009 r. określiły, iż:

- a) szczegółowe parametry dotyczące finansowania programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego i własności, jakimi powinny się cechować lokale i budynki tworzone przy wykorzystaniu kredytów udzielanych w ramach realizacji tych programów, określają rozporządzenia Rady Ministrów wydane na podstawie art. 15b ust. 2-3 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, jednocześnie wprowadzając zasadę zgodnie z którą
- b) dla wniosków składanych przez inwestorów do końca września 2009 r. BGK jest zobowiązany do udzielania kredytów i dokonywania ich wypłat na warunkach określonych w przepisach sprzed nowelizacji (art. 17 ust. 4-6 ustawy z dnia 2 kwietnia).

Przygotowany w 2010 r., na podstawie wprowadzonej nowelizacją delegacji zawartej w art. 15b ustawy, projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych kredytów nie został uzgodniony w ramach Rządu, głównie ze względu na negatywną opinię Ministra Finansów co do zasadności funkcjonowania programu w formule finansowania określonej w ramach nowelizacji. Negatywną opinię w zakresie możliwości realizacji przyjętego modelu finansowania przedstawił także Bank Gospodarstwa Krajowego. Ze względu na brak przepisów wykonawczych, do chwili obecnej program preferencyjnych kredytów na realizację społecznego budownictwa czynszowego, wprowadzony nowelizacją ustawy z 2009 r., nie został zatem uruchomiony. Aktualnie towarzystwa budownictwa społecznego mają możliwość podejmowania i realizacji inwestycji we współpracy z gminami w ramach ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844, z późn. zm.). Ustawa przewiduje finansowe wsparcie dla przedsięwzięć polegających na udziale gminy w inwestycji realizowanej przez towarzystwo budownictwa społecznego (budowa, remont, przebudowa lub zmiana sposobu użytkowania budynków), jeżeli w efekcie w zasobach tbs powstaną lokale wykorzystywane przez gminę.

Ponadto, proponuje się uchylene przepisu art. 32 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego dotyczącego kaucji zabezpieczającej. W aktualnym brzmieniu ustawy znajduje się zapis, zgodnie z którym umowa najmu może przewidywać obowiązek wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu, istniejących w dniu opróżnienia lokalu. Jednocześnie zgodnie z art. 33 ustawy, w sprawach nieuregu-

lowanych w rozdziale 4 ustawy stosuje się odpowiednio przepisy *ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* oraz przepisy *Kodeksu cywilnego* o najmie. Wobec powyższego, w stosunku do zasobów TBS stosuje się zasady dotyczące kaucji zabezpieczającej określone w *ustawie o ochronie praw lokatorów (...)*. W związku z tym obecny art. 32 jest zbędny i proponuje się jego uchylenie.

19) Przepisy przejściowe i końcowe

Umowy najmu zawarte na czas nieoznaczony przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy gminy będą mogły weryfikować po upływie 3 lat od dnia jej wejścia w życie.

Gmina będzie mogła zażądać od najemcy posiadającego umowę na czas nieoznaczony oraz od osób z nim zamieszkujących złożenia oświadczenia o sytuacji majątkowej nie częściej niż raz na 3 lata.

Gmina będzie zobowiązana określić w uchwale kryteria dotyczące wysokości dochodu gospodarstwa domowego, które uzasadnią wypowiedzenie umowy najmu, z uwzględnieniem dopuszczalnego przekroczenia wskazanej wysokości dochodu.

W przypadku zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, najemcy, z którym gmina zawarła umowę najmu na czas nieoznaczony przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przysługiwać będzie prawo zawarcia umowy najmu na zamieniony lokal również na czas nieoznaczony.

Do postępowań sądowych o opróżnienie lokalu wszczętych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy i niezakończonych prawomocnym orzeczeniem stosuje się przepisy dotychczasowe.

Umowy najmu lokali socjalnych zawarte przed dniem wejścia w życie ustawy wiążą strony do upływu terminu, na jaki zostały zawarte. Do umów tych stosuje się przepisy dotychczasowe.

Przepisy art. 691 Kodeksu cywilnego, będą stosowane, gdy najemca zmarł przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy. Jeżeli natomiast śmierć najemcy nastąpi po dniu wejścia w życie projektowanych rozwiązań zastosowanie będą mieć przepisy nowe.

Do lokali mieszkalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych utworzonych lub będących w trakcie tworzenia na podstawie dotychczasowych przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, stosowane będą przepisy ustawy w brzmieniu dotychczasowym, z wyłączeniem przepisów dotyczących wyodrębniania ekwiwalentnego zasobu lokali socjalnych (z zastrzeżeniem akapitu poniżej).

Do lokali mieszkalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych utworzonych lub będących w trakcie tworzenia na podstawie dotychczasowych przepisów *ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chro-*

nionych, noclegowni i domów dla bezdomnych stosowane będą przepisy dotyczące zbywania i zmiany przeznaczenia zawarte w znowelizowanej ustawie. Dotyczy to także lokali mieszkalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych utworzonych na podstawie uchylonej *ustawy z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2006 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych*. Wyjątkiem od tej zasady będą możliwość zbycia lub zmiany przeznaczenia zasobu ustalonego w ramach ustawy z dnia 29 kwietnia 2004 r. po upływie 5 lat od dnia rozliczenia przedsięwzięcia, pod warunkiem odtworzenia utraconego zasobu (a nie dopiero po 10 latach, jak przewidują przepisy art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu ...).

Do umów najmu lokalu mieszkalnego w zasobach towarzystwa budownictwa społecznego, zawartych przed dniem wejścia w życie projektowanych przepisów stosowane będą obecne reguły ustalania czynszu stosownie do art. 28 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego w aktualnym brzmieniu, chyba że strony umów najmu postanowią inaczej.

Do lokali mieszkalnych wybudowanych przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie wniosków złożonych do dnia 30 września 2009 r., stosowane będą przepisy art. 30 *ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*, w brzmieniu dotychczasowym.

Do lokali mieszkalnych, na budowę których decyzja o pozwoleniu na budowę została wydana przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, stosowane będą przepisy art. 68 *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* w brzmieniu dotychczasowym, z wyjątkiem lokali mieszkalnych, na budowę których zostało udzielone finansowe wsparcie z budżetu państwa.

Ustawa, przewidywać będzie, że po upływie 5 lat od dnia wejścia w życie zostanie przeprowadzony monitoring stosowania jej przepisów w nowym brzmieniu.

Przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem zmian opisanych w pkt 3, które z uwagi na specyfikę gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego prowadzonej na podstawie corocznego budżetu winny wejść w życie z dniem 1 stycznia drugiego roku następującego po roku ogłoszeniu ustawy.

Przewiduje się również, że zmiana opisana w pkt 6 projektu, wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy.

TEST REGULACYJNY

1. Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące

Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej

2. Nazwa dokumentu, data utworzenia

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

3. Jaki problem jest rozwiązywany? (maksymalnie 70 słów)

Problem:

- niski stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób realnie najuboższych wynikający z małej elastyczności w gospodarowaniu publicznym zasobem mieszkaniowym, deficytu lokali w zasobie oraz ograniczonych możliwości adekwatnego do potrzeb zaadresowania wsparcia jakim jest uzyskanie lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy,
- słaba dynamika rozwoju rynku najmu prywatnych lokali mieszkalnych.

Rozwiązanie:

- ograniczenie istniejących barier i stworzenie elastyczniejszych instrumentów regulacyjnych, które umożliwiłyby gminom racjonalne gospodarowanie posiadanym zasobem mieszkaniowym, efektywniejsze zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób najbardziej potrzebujących, większą rotację lokatorów i urealnienie kolejek osób oczekujących na przydział mieszkania,
- rozszerzenie rynku najmu prywatnych lokali mieszkalnych poprzez dopuszczenie stosowania formuły najmu okazjonalnego przez podmioty gospodarcze prowadzące działalność w zakresie wynajmu nieruchomości mieszkalnych.

4. Źródło:

- exposé Premiera
- decyzja PRM/RM
- strategię rozwoju

30 listopada 2010 r.

- prawo UE
- orzeczenie TK
- upoważnienie ustawowe
- inne (jakie?)

5. Jeżeli projekt implementuje prawo UE, czy wprowadzane są dodatkowe rozwiązania poza bezwzględnie wymaganymi przez UE?

6. Rekomendowane rozwiązanie i oczekiwany efekt (maksymalnie 70 słów)

Opcja legislacyjna - nowelizacja ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz w ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

Oczekiwany efekt:

- zwiększenie efektywności zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób realnie najuboższych oraz znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, w efekcie czego nastąpi zmniejszenie deficytu lokali przeznaczonych dla tych osób oraz zwiększenie elastyczności w dysponowaniu publicznym zasobem mieszkaniowym poprzez uruchomienie tzw. „łańcucha przeprowadzek”.
- zwiększenie podaży mieszkań na wynajem oraz konkurencji i bezpieczeństwa w tym segmencie rynku, co powinno również pozytywnie wpłynąć na poziom czyszców.

7. Czy możliwe jest rozwiązanie problemu poprzez działania pozalegisłacyjne? Jeśli tak, to jakie? Jeśli nie, to dlaczego?

Nie jest możliwe pozalegisłacyjne rozwiązanie problemu - zagadnienia objęte proponowaną zmianą regulują bezwzględnie obowiązujące przepisy ustawy, np. obowiązek zawierania umów na czas nieoznaczony.

8. Skutki dla sektora finansów publicznych (pozytywne in plus; negatywne in minus)

w mln PLN

	2012	2013	2014	2015	2016*
	X	+810	+830	+851	+872

Opis metodologii: Dodatkowe wpływy ze zwiększonych stawek czynszowych oraz dodatkowe wydatki na dodatki mieszkaniowe; oszacowanie na podstawie danych ankietowych I GUS.

9. Koszty i korzyści społeczne

Grupa społeczna	Liczebność grupy	Korzyści (finansowe)	Koszty (finansowe)
Małe i średnie przedsiębiorstwa			
Pozostałe przedsiębiorstwa			
Obywatele			
Inne grupy (np. rolnicy, górnicy, itp.)	1) najemcy lokali komunalnych (ok. 3 mln osób), 2) właściciele lokali mieszkalnych (ponad 9 mln osób). Pozostałe dane zostały przedstawione w załączniku do testu regulacyjnego.		
Koszty i korzyści pozafinansowe:			

10. Inne dane podkreślające wagę projektu (dane ekonomiczne, np. udział sektora w PKB, wpływ na rynek pracy, CPI itp.)

W skład mieszkaniowego zasobu gminy wchodzi aktualnie ok. 1 mln mieszkań, co stanowi ok. 8% całości zasobów mieszkaniowych w Polsce. W mieszkaniach tych zamieszkuje ok. 3 mln osób. Często są to mieszkania w centrach dużych miast, wymagające nakładów remontowych. Na listach oczekujących na przydział tych mieszkań znajduje się ok. 135 tys. gospodarstw domowych, są to najczęściej gospodarstwa o najniższych dochodach. Przy obecnym stopniu rotacji zasobu (wynoszącym ok. 3% rocznie) i trwających procesach prywatyzacyjnych, długość oczekiwania na najem lokalu może trwać wiele lat.

11. Czy projekt redukuje obciążenia regulacyjne? W jakim obszarze?

- TAK NIE
- zmniejszenie liczby dokumentów
- zmniejszenie liczby procedur
- skrócenie czasu
- inne (jakie?)

Kalkulacja/komentarz: najem okazjonalny dla podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w zakresie wynajmu nieruchomości mieszkalnych

12. Czy projekt wprowadza dodatkowe obciążenia regulacyjne w stosunku do stanu obecnego?

- TAK NIE
- zwiększenie liczby dokumentów
- zwiększenie liczby procedur
- wydłużenie czasu
- inne (jakie?)

Kalkulacja/komentarz:

13. Jeżeli projekt zwiększa obciążenia regulacyjne proszę wskazać, w jakim obszarze kompetencji ministerstwa zostaną w związku z tym zredukowane obciążenia (zasada "1 za 1")

14. Jak problem rozwiązano w innych krajach OECD/UE? (dobre praktyki)

Każdy kraj UE posiada własny system zarządzania zasobem mieszkań publicznych/społecznych, w tym również ustalania czynszów w tych zasobach. Większość krajów stosuje jednak zasadę, że stawki czynszu są odzwierciedleniem kosztu utrzymania lokali. W trakcie prac przeanalizowano system funkcjonujący m.in. we Francji, Niemczech, Szwecji, Holandii i Czechach.

15. Harmonogram (daty opracowania założeń projektu, zakończenia konsultacji i przekazania dokumentu do KSRM). Czy istnieją uwarunkowania decydujące o terminie wdrożenia projektu? Jeśli tak, jakie?

Wewnętrzny harmonogram prac przygotowany na potrzeby Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej:

Etap konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych (z uwzględnieniem terminu 30-dniowego od doręczenia projektu dla organizacji związków zawodowych, ewentualne skierowanie projektu do rozpatrzenia przez Radę Legislacyjną) – do końca czerwca 2012 r.

Do końca lipca 2012 r. – konferencja uzgodnieniowa

Zaopiniowanie przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego (z uwzględnieniem skierowania projektu pod obrady Zespołu ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej i Środowiska) - do końca września 2012 r.

Do końca października 2012 r. skierowanie projektu na stały Komitet RM.

Do końca listopada 2012 r. skierowanie projektu pod obrady RM.

16. Kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu i jakie mierniki zostaną zastosowane? (ocena ex-post)

Rada Ministrów dokona przeglądu funkcjonowania przepisów ustawy i przedłoży Sejmowi informację o skutkach jej obowiązywania wraz z propozycjami zmian, w terminie 5 lat od dnia jej wejścia w życie.

Do oceny skutków regulacji proponuje się dwa wskaźniki:

- Pokrycie kosztów utrzymania zasobów mieszkaniowych przez wpływy z czynszów za lokale mieszkalne w samorządach gminnych (w 2011 r. szacowana wysokość tego wskaźnika wynosiła 66,7%, w 2017 r. przewiduje się osiągnięcie wskaźnika na poziomie 75%).

- Liczba zawartych umów o najem lokalu w mieszkaniowym zasobie gminy w stosunku do liczby mieszkań w mieszkaniowym zasobie gminy (w 2011 r. szacowana wysokość wskaźnika wynosiła 2,7% dla wszystkich umów najmu i 1,1% dla umów zawieranych z osobami z list oczekujących, w 2017 r. przewiduje się osiągnięcie wskaźnika na poziomie 3,0% dla wszystkich umów najmu i 1,7% dla umów zawieranych z osobami znajdującymi się na listach oczekujących).

17. Kontakt merytoryczny: imię, nazwisko, departament, telefon, email (podpis)

Edyta Łuczyńska, Departament Mieszkalnictwa, 22 661 81 32, eluczynska@transport.gov.pl

18. Minister/Sekretarz/Podsekretarz stanu odpowiedzialny za projekt (podpis)

Piotr Styczeń, Podsekretarz Stanu

Załącznik do testu regulacyjnego

Analiza problemu

Liczba lokali znajdujących się w zasobach mieszkaniowych samorządów gminnych jest weryfikowana przez Główny Urząd Statystyczny przy okazji przeprowadzania Narodowego Spisu Powszechnego. Ostatnie dane na ten temat odnoszą się do 2002 roku. Według informacji pochodzących z GUS, wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań, który odbył się w 2011 roku, zostaną opublikowane w IV kwartale 2012 roku.

W okresach międzyspisowych podstawowym źródłem wiedzy o mieszkaniach gminnych jest coroczne opracowanie GUS pt. „Gospodarka mieszkaniowa”. Na podstawie informacji dotyczących budowy nowych mieszkań, mieszkań wyłączonych z eksploatacji i mieszkań sprywatyzowanych lub przekazanych innym podmiotom, GUS szacuje aktualną wielkość zasobu gminnego. Według ostatnich danych za 2009 rok, w zasobach gminnych znajdowało się 1 062 780 mieszkań, co stanowiło 8% całości zasobów mieszkaniowych. W obliczu nadwyżki popytu na te mieszkania i tworzonych przez gminy list osób oczekujących na najem mieszkania komunalnego lub socjalnego, trudno mówić o stanie „dostępności” tych mieszkań. W praktyce mieszkanie opróżnione przez dotychczasowego najemcę jest od razu zajmowane przez jego następcę – automatycznie na podstawie przepisów prawa, bądź przez innego najemcę wskutek decyzji samorządu.

Zasób komunalny z roku na rok jest coraz mniejszy, w szczególności wskutek sprzedaży mieszkań dotychczasowym najemcom lub w skutek zwrotu budynków właścicielom, którzy utracili swoją własność po II wojnie światowej.

Przyrost liczby nowych mieszkań jest bardzo niewielki. W latach 2006-2011 gminy wybudowały 19,8 tys. nowych mieszkań, czyli ok. 3,3 tys. rocznie. Oznacza to, że na jedną gminę przypada rocznie niewiele więcej niż 1 wybudowane mieszkanie.

W ramach prac nad projektem założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, w I kwartale bieżącego roku przeprowadzono w wybranych gminach badanie ankietowe dotyczące m.in. gminnego zasobu mieszkaniowego i popytu na mieszkania wynajmowane przez gminę. Uzyskano odpowiedzi od 53 gmin (96,4% ankietowanych gmin), reprezentujących 42,3% całości zasobu mieszkań komunalnych w Polsce. Na podstawie analizy danych, przy ekstrapolacji wyników na całość zasobu, uzyskano następujące dane:

- Liczba lokali w gminnym zasobie mieszkaniowym zmniejszyła się pomiędzy 2009 i 2011 rokiem o ok. 7,1%. Oznacza to, że w 2011 roku gminy posiadały w sumie ok. **987,3 tys. mieszkań.**
- Zapotrzebowanie na mieszkania gminne jest względnie stałe (w badanym okresie) i wynosi ok. **135 tys.** Zmienia się jednak struktura tego zapotrzebowania. Maleje liczba osób oczekujących na wynajem mieszkania na czas nieoznaczony (tzw. mieszkania komunalne) i jednocześnie rośnie liczba oczekujących na najem mieszkania socjalnego, co dotyczy przede wszystkim osób eksmitowanych z poprzednich zasobów. Według danych oszacowanych dla 2011 roku, na mieszkanie komunalne oczekuje ok. **56,1 tys.** gospodarstw domowych, a na wynajem lokalu socjalnego ok. **79 tys.** gospodarstw domowych, w tym ok. **61,3 tys.** w wyniku eksmisji z poprzedniego mieszkania.
- Rocznie rotacja w zasobach mieszkaniowych gmin dotyczy ok. **3%** wszystkich lokali. Najczęściej dotyczy to osób wstępujących w umowę najmu po śmierci głównego lokatora (ok. 30% przypadków w 2011 roku), osób z listy oczekujących na najem lokalu na czas nieoznaczony (ok. 30% przypadków) i osób eksmitowanych z innych zasobów (ok. 24% przypadków).

Nie sposób natomiast oszacować zapotrzebowania na lokale zamienne. W świetle przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, z późn. zm.), lokale zamienne stanowią ekwiwalent lokali dotychczas zajmowanych przez lokatorów, a konieczność ich wskazania przez właściciela występuje w sytuacji, gdy:

- lokator skorzysta z uprawnienia powstającego w wyniku wypowiedzenia umowy dającej tytuł do lokalu (art. 11 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 11 ust. 9 i art. 32; art. 11 ust. 4; art. 21 ust. 4),
- lokator musi opróżnić lokal na okres koniecznej naprawy, przy czym dotychczasowy stosunek prawny pomiędzy właścicielem a lokatorem zostaje utrzymany w mocy (art. 10 ust. 4).

Ponadto, wskazanie przez właściciela lokalu zamiennego odpowiadającego określonym przez ustawę wymaganiom uzależnione jest od standardu lokalu dotychczas zajmowanego przez lokatora, bowiem stosownie do art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy, przez lokal zamienny należy rozumieć lokal znajdujący się w tej samej miejscowości, w której jest położony lokal dotychczasowy, wyposażony w co najmniej takie urządzenia techniczne, w jakie był wyposażony lokal używany dotychczas, o powierzchni pokoi jak w lokalu dotychczas używanym; warunek ten uznaje się za spełniony, jeżeli na członka gospodarstwa domowego przypada 10 m² powierzchni łącznej pokoi, a w wypadku gospodarstwa jednoosobowego – 20 m² tej powierzchni.

Z uwagi na przedstawioną konstrukcję realizacji prawa do lokali zamiennych i wymogów, jakie muszą spełniać te lokale, nie jest możliwe przedstawienie wiarygodnych danych dotyczących liczby najemców i osób uprawnionych do najmu lokali zamiennych ani liczby tych lokali.

Cele regulacji i rozwiązania

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 oraz 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, większą rotację lokatorów i urealnienie kolejek osób oczekujących na przydział mieszkania.

Jednocześnie słaba dynamika rozwoju rynku najmu prywatnych lokali mieszkalnych wymusza podjęcie działań legislacyjnych również w tym zakresie. Dopuszczenie stosowania formuły najmu okazjonalnego przez podmioty gospodarcze prowadzące działalność w zakresie wynajmu nieruchomości mieszkalnych, powinno przyczynić się do zwiększenia podaży mieszkań na wynajem. Oznacza to łatwiejszy do nich dostęp oraz większą konkurencję i bezpieczeństwo na rynku najmu prywatnego, co powinno pozytywnie wpłynąć na wysokość czynszów. Obydwa te czynniki mogą oddziaływać pozytywnie w procesie podejmowania decyzji o przemieszczaniu się w związku z uzyskaniem pracy. Poprawa dostępności mieszkań na wynajem może zatem przyczynić się do zwiększenia mobilności pracowników.

Skutki regulacji

Celem wprowadzenia projektowanych zmian jest zwiększenie efektywności zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób realnie najuboższych oraz znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, w efekcie czego nastąpi zmniejszenie deficytu lokali przeznaczonych dla tych osób oraz zwiększenie elastyczności w dysponowaniu publicznym zasobem mieszkaniowym poprzez uruchomienie tzw. „łańcucha przeprowadzek”.

Na osiągnięcie wskazanego celu powinny przełożyć się następujące rozwiązania:

- **Wprowadzenie dla gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego obowiązku zawierania umów na czas oznaczony, nie krótszy niż rok i nie dłuższy niż 5 lat.**

Obecnie umowa o odpłatne używanie lokalu musi być zawarta na czas nieoznaczony, z wyjątkiem lokalu socjalnego, lokalu związanego ze stosunkiem pracy oraz sytuacji, gdy zawarcia umowy na czas oznaczony żąda sam lokator, co wyłącza weryfikację sytuacji materialnej lokatorów. Oszacowanie dokładnych efektów ilościowych tej zmiany jest niemożliwe, zależy bowiem ona od takich czynników jak wprowadzone przez gminy kryteria uprawniające do najmu lub przedłużenia lokalu komunalnego oraz przewidywanych przyszłych dochodów gospodarstwa domowego najemcy.

- **Oddanie do wyłącznej własności sądu orzekania o uprawnieniach do zawarcia najmu socjalnego lokalu.** Obecnie sąd ma obowiązek przyznać prawo do lokalu socjalnego: kobiecie w ciąży, małoletniemu, niepełnosprawnemu lub ubezwłasnowolnionemu oraz sprawującemu nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkałemu, obłożnie chorym, emerytom i rencistom spełniającym kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej, osobom posiadającym status bezrobotnego, osobom spełniającym przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały. Tak bezwzględnie sformułowany katalog nie pozwala na dokonanie przez sąd oceny czy przyznanie prawa do lokalu socjalnego jest rzeczywiście uzasadnione. Ze względu na brak statystyk dotyczących udziału w grupie uprawnionych do otrzymania lokali socjalnych wymienionych kategorii ludności, obecnie nie sposób oszacować ilościowych efektów wprowadzonej zmiany.
- **Wprowadzenie w odniesieniu do lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego rozwiązań szczególnych w stosunku do przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących wstąpienia w najem po śmierci najemcy.** Obecnie w razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego w stosunek najmu lokalu wstępują z mocy prawa: małżonek niebędący współnajemcą lokalu, dzieci najemcy i jego współmałżonka, inne osoby, wobec których najemca był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych, osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą. Powoduje to swoistą „dziedziczność” najmu lokali, gdyż uzyskanie prawa do lokalu jest niezależne od sytuacji materialnej wstępujących w najem. Na podstawie danych uzyskanych w wyniku ankiet wypełnionych przez samorządy gminne, osoby wstępujące w stosunek najmu na podstawie przywołanego przepisu kodeksu cywilnego stanowią ok. 30% wszystkich przypadków rozdysponowania lokali komunalnych w danym roku. Konsekwencje wprowadzenia tego przepisu dla wzrostu dostępności lokalu mogą być znaczne. Choć ze względu na uzależnienie tych efektów od decyzji gmin o limitach dochodowych i od dochodów gospodarstw domowych, których dotyczy ta sytuacja, dokładna skala wzrostu dostępności jest trudna do precyzyjnego oszacowania.
- **Umożliwienie rozwiązania umowy najmu w sytuacji, gdy najemca posiada tytuł prawny do innego lokalu nie tylko w tej samej miejscowości, ale również i w miejscowości pobliskiej.** Obecnie właściciel lokalu, w którym czynsz jest niższy niż 3 % wartości odtworzeniowej lokalu w skali roku, może wypowiedzieć stosunek najmu

z zachowaniem miesięcznego terminu wypowiedzenia, na koniec miesiąca kalendarzowego, tylko osobie, której przysługuje tytuł prawny do innego lokalu położonego w tej samej miejscowości, a lokator może używać tego lokalu, jeżeli lokal ten spełnia warunki przewidziane dla lokalu zamiennego. Natomiast w wielu przypadkach osoby zajmują mieszkania gminne, posiadając równocześnie tytuł prawny do innego lokalu, niekiedy nawet do domu. Na podstawie dostępnych danych trudno jednak precyzyjnie określić liczbę takich przypadków i tym samym jej wpływu na dostępność lokali gminnych dla osób oczekujących.

- **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.** Obecnie przepisy ustawy nie przewidują możliwości zakończenia stosunku prawnego w takiej sytuacji co powoduje nierzadko, że jedna lub dwie osoby zajmują mieszkania o bardzo dużej powierzchni, potrzebne dla rodzin wielodzietnych. Podobnie jak w przypadku powyżej, na podstawie dostępnych danych nie sposób precyzyjnie określić liczbę takich przypadków i jej wpływu na dostępność lokali gminnych dla osób oczekujących.
- **Wprowadzenie najmu socjalnego lokali mieszkalnych jako zmiany wpływającej na dostępność tego najmu.** Obecnie w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego zawarte są przepisy określające zarówno definicję lokalu socjalnego, jak też zasady najmu takich lokali. Wymagania zawarte w ustawie powodują, że gminy do których należy ustawowy obowiązek zapewnienia lokali socjalnych mają problemy z wywiązywaniem się z tego obowiązku z powodu braku lokali socjalnych. W konsekwencji gminy wypłacają wysokie odszkodowania osobom uprawnionym tj. zwłaszcza prywatnym właścicielom i spółdzielniom mieszkaniowym. Propozycja ma na celu rezygnację ze stosowania pojęcia „lokal socjalny” (czyli lokal spełniający wymagania ściśle określone ustawą). Stosowanie najmu socjalnego będzie polegać na tym, że gmina będzie mogła każdy lokal wynająć lub podnająć w ramach najmu socjalnego. Umożliwienie bardziej elastycznego zawierania przez gminę umów najmu socjalnego (na każdy wybrany przez gminę lokal mieszkalny), powinno pozwolić na zmniejszenie skali problemów związanych z niedoborem lokali socjalnych.

Odnosząc się do skutków projektowanych zmian dla budżetów publicznych i budżetów gospodarstw domowych, uprzejmie informuję, że projektowane zmiany nie będą rodziły bezpośrednich skutków finansowych dla budżetu państwa.

Jeżeli chodzi o budżety samorządów gminnych, to wprowadzane zmiany będą oddziaływały na nie dwutorowo. Przede wszystkim, w wyniku podwyższenia stawek czynszowych do poziomu zapewniającego pokrycie kosztów użytkowania zasobu, nastąpi wzrost wpływów

(spadek wydatków) budżetowych. Zmiana ta jednak wpłynie także na wzrost wydatków samorządów gminnych na dodatki mieszkaniowe i to zarówno wypłacane najemcom zasobów komunalnych, jak i osobom mieszkającym w innych zasobach. Kwota dodatku mieszkaniowego zgodnie z ustawą o dodatkach mieszkaniowych zależy m.in. od wysokości czynszu, zatem wnioskodawcy zajmujący mieszkania należące do gminy będą otrzymywać wyższe dodatki, jeżeli czynsz wzrośnie. W przypadku wnioskodawców zajmujących mieszkania nie należące do gminy jak np. w spółdzielniach mieszkaniowych, wspólnotach mieszkaniowych, czy też mieszkania należące do prywatnych właścicieli, z uwagi na przyjmowanie do obliczania dodatku mieszkaniowego zgodnie z ustawą, wydatków będących odpowiednikiem czynszu do wysokości czynszu jaki byłby za dany lokal, gdyby on należał do gminy również wzrost czynszu w gminie, spowoduje zwiększenie kwot wypłacanych dodatków mieszkaniowych.

Analizując skutki ogólne budżetowe dla samorządów gminnych posłużono się wynikami ankiety, o której wspomniano wcześniej. W szczególności uwzględniono dane dotyczące:

- Stopnia pokrycia wpływami z czynszów za lokale mieszkalne kosztów utrzymania zasobu. Według przeprowadzonej analizy w ankietowanych gminach wpływy czynszowe stanowiły w 2011 roku 66,7% kosztów utrzymania lokali.
- Przeciętnych stawek czynszu za lokale komunalne. W ankietowanych gminach w 2011 roku przeciętna stawka czynszu wynosiła 3,89 zł/m².
- Liczby i kwoty wypłaconych dodatków mieszkaniowych. Posłużono się przy tym ostatnimi dostępnymi danymi GUS za 2010 rok.

W wyniku przeprowadzonej analizy ankietowanych gmin i ekstrapolacji uzyskanych danych na całość zasobów komunalnych oszacowano deficyt gospodarki mieszkaniowej w gminach za 2011 rok (1 258 mln zł) oraz przeciętną stawkę czynszu zapewniającą uzyskanie równowagi pomiędzy przychodami czynszowymi i kosztami utrzymania zasobu (5,83 zł/m²). Oszacowano również jak podniesienie czynszu dla przeciętnego mieszkania (50 m²) w czteroosobowym gospodarstwie domowym przełoży się na wysokość przeciętnego dodatku mieszkaniowego (wzrost ze 171 zł do 268 zł), a następnie wyliczono dodatkowe wydatki gmin w oparciu o liczbę dodatków mieszkaniowych wypłaconych w 2010 roku. Uzyskane dane za 2011 rok zostały indeksowane prognozowanym wskaźnikiem CPI, zgodnie z „Wytycznymi dotyczącymi stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw”, opracowanymi przez Ministerstwo Finansów.

Szacunkowa analiza przeprowadzona w oparciu o powyżej przedstawione dane i założenia, przyniosła następujące podsumowanie oczekiwanych dodatkowych wpływów i wydatków samorządów gminnych będących skutkiem proponowanych zmian legislacyjnych.

Skutki proponowanych rozwiązań dla samorządów gminnych (mln zł)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Wpływy po wzroście czynszów	1325,6	1358,7	1392,7	1427,5	1463,2	1498,3	1534,3	1571,1
Wydatki na dodatki mieszkańcowskie	515,8	528,7	541,9	555,5	569,4	583,0	597,0	611,4
Saldo	809,8	830,0	850,7	872,0	893,8	915,3	937,2	959,7

Powyższe szacunki oznaczają, że wejście w życie nowelizacji będzie miało pozytywny wpływ na budżety samorządów lokalnych, wynikający przede wszystkim ze wzrostu wpływów czynszowych.

Posługując się powyższymi założeniami można również oszacować wpływ podwyższenia stawek czynszowych na sytuację gospodarstw domowych przy założeniu, że jest to wartość obliczona jako średnia dla danej zbiorowości statystycznej. W przypadku lokatorów mieszkań komunalnych (ok. 1 mln gospodarstw domowych), w wyniku podwyższenia stawek czynszowych, wzrosną wydatki związane z utrzymaniem mieszkania. W przypadku gospodarstwa domowego zamieszkującego w przeciętnym lokalu komunalnym o powierzchni 45,1 m² wzrost stawki czynszu z 3,89 zł/m² do 5,83 zł/m² wpłynie na wzrost miesięcznego czynszu o kwotę 87,49 zł (wzrost z 175,44 zł do 262,93 zł). W przypadku najuboższych gospodarstw domowych wzrost ten jednak zostanie zrównoważony zwiększeniem dodatku mieszkaniowego (zgodnie z analizami przeciętny dodatek może wzrosnąć o ok. 97 zł) oraz zrekompensowany za pomocą stosowanego w gminach systemu obniżek czynszu ze względu na dochody lokatorów. Według wyników przeprowadzonej ankiety, system obniżek czynszu jest stosowany obecnie w przypadku ok. 40% gmin.

Nie jest natomiast możliwe oszacowanie wpływu proponowanych regulacji na budżety poszczególnych gospodarstw domowych poprzez przeprowadzenie analizy dla jakiejś konkretnej części z nich czynsze wzrosną, a dla jakiej pozostaną bez zmian bez przeprowadzenia pogłębionego i szczegółowego badania gospodarstw zamieszkujących w lokalach gminnych w poszczególnych gminach. Zarówno Ministerstwo, jak i gminy nie dysponują takimi danymi.

Nawet w przypadku posiadania dokładnych danych strukturalnych odnoszących się do dochodów gospodarstw domowych zamieszkujących w zasobach gminnych, nie jest możliwe zestawienie ich z wysokością stawek czynszowych stosowanych w poszczególnych gminach. Należy tu zwrócić uwagę na fakt, że każda gmina samodzielnie ustala stawki czynszowe. Do-

datkowo są one różnicowane w oparciu o takie kryteria jak m.in. położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu, ogólny stan techniczny budynku. W praktyce oznacza to, że stawki czynszów w poszczególnych gminach są bardzo zróżnicowane i zależne od zbioru różnych parametrów.

W badaniu ankietowym ustalono, że przeciętna stawka czynszu w 2011 roku wynosiła 3,89 zł/m² miesięcznie. Przeciętna stawka minimalna wynosiła 1,94 zł/m² miesięcznie, a przeciętna stawka maksymalna wynosiła 5,08 zł/m² miesięcznie. Stawki te są jednak bardzo zróżnicowane nie tylko w ramach danej gminy, ale również w skali wszystkich gmin. Na przykład w 2011 roku najniższy przeciętny czynsz wynosił 1,62 zł/m², a najwyższy 7,04 zł/m².

Sytuację analityczną dodatkowo komplikuje możliwość uchwalania przez gminy obniżek czynszów dla osób zarabiających poniżej pewnego pułapu. W badaniu ankietowym stwierdzono, że system taki stosuje obecnie ok. 40% ankietowanych gmin.

Dodatkowo, stawki czynszu powinny odzwierciedlać realne koszty utrzymania nieruchomości, które również różnią się w poszczególnych gminach i zależą np. od stanu technicznego nieruchomości, potrzeb remontowych oraz skali przeprowadzanych remontów i modernizacji, stanu wyposażenia w instalacje itp. Dlatego w niektórych gminach podwyżki czynszów mogą być znaczne, ale już obecnie w części gmin wpływy z czynszów pokrywają koszty utrzymania zasobu (12,8% ankietowanych gmin w 2011 roku). W takich gminach podwyżki czynszów nie są więc konieczne.

Opierając się na danych z badania ankietowego stwierdzono, że teoretycznie stawka czynszu, która powinna pokryć koszty utrzymania zasobu mieszkaniowego, wynosi 5,83zł/m² miesięcznie. Przy założeniu, że podobnie jak w 2009 roku (ostatnie dane GUS) przeciętna powierzchnia mieszkania gminnego wynosi 45,1 m², miesięczny czynsz płacony przez gospodarstwo domowe obciążone w 2011 roku przeciętną stawką czynszu (3,89zł/m²) wzrósłby o 87,49 zł miesięcznie (wzrost z 175,44 zł do 262,93 zł).

Wzrost stawki czynszu nie dotknąłby dotkliwie najuboższych gospodarstw domowych, które – jak wcześniej wspomniano – mogłyby skorzystać z prawa do obniżki czynszu, a także uzyskać dodatek mieszkaniowy. Obecnie ok. 17% najemców lokali gminnych otrzymuje dodatki mieszkaniowe. Dodatki te wzrosłyby znacznie w wyniku zaproponowanych zmian ustawowych. Co więcej, wzrost wysokości dodatków dotyczyć będzie nie tylko najemców lokali gminnych, ale również innych osób uprawnionych do dodatków (zamieszkujących np. w zasobach wspólnot mieszkaniowych, spółdzielni mieszkaniowych czy towarzystw budownictwa społecznego), ze względu na fakt, że czynsze w zasobach komunalnych są podstawą naliczenia dodatków mieszkaniowych dla wszystkich zasobów. Szacuje się, że przeciętny dodatek mógłby wzrosnąć o ok. 97 złotych (przeciętny dodatek w 2010 roku wynosił 171 zł, oszacowano wzrost przeciętnego dodatku po wprowadzeniu zmian ustawowych do kwoty 268 zł).

Z punktu widzenia samorządów gminnych opisane powyżej skutki nowych regulacji będą oznaczały konieczność ponoszenia wyższych wydatków na wypłaty dodatków mieszkaniowych, które jednak zostaną zrekompensowane dodatkowymi wpływami z czynszów – zgod-

nie z szacunkami przedstawionymi w teście regulacyjnym.

Podnieść należy, że samorządy gminne w Polsce prowadzą lokalną politykę mieszkaniową w sposób samodzielny. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego stanowią jedynie ramy dla działań gmin, których istota jest uzależniona od lokalnych uwarunkowań (ekonomicznych, społecznych, politycznych) i lokalnych możliwości (finansowych, lokalowych). Prowadzi to do sytuacji, w której poszczególne działania samorządów są bardzo zróżnicowane i trudno jest uzyskać całościowy obraz sytuacji na podstawie prostych agregacji dostępnych danych. Zwłaszcza jeśli uwzględni się fakt, że zasób danych generowanych w tym obszarze przez Główny Urząd Statystyczny jest bardzo ograniczony, a dane pozyskane przez Ministerstwo Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej jednoznacznie takie zróżnicowanie potwierdzają.

Progi dochodowe uprawniające do ubiegania się o najem lokalu mieszkalnego od gminy są ustalane przez poszczególne samorządy i sytuacja ta nie ulegnie zmianie również po wejściu w życie proponowanych rozwiązań. Na chwilę obecną nie sposób przewidzieć, czy progi dochodowe zostaną zmienione przez poszczególne gminy na skutek wejścia w życie proponowanych zmian ustawowych. Najczęściej są one ustalane jako procent wysokości najniższej emerytury i są corocznie waloryzowane wraz ze zmianą wysokości tej podstawy.

Analiza dostępności lokali komunalnych i ich rotacyjności, dodatkowo rozszerzona o analizę dochodów gospodarstw domowych ubiegających się o najem mieszkania, jak i wynajmujących te mieszkania i uwzględnienie zmian ich dochodów w okresie trwania umowy najmu na czas oznaczony (przy założeniu różnej długości trwania umowy) jest możliwa jedynie w odniesieniu do konkretnych przypadków w konkretnych miastach. Nawet wówczas byłoby to bardzo utrudnione, np. ze względu na brak danych dotyczących dochodów najemców mieszkań komunalnych (obecnie dochody te nie są weryfikowane przez gminy, dopiero zmiany w ustawie umożliwią gminom weryfikację dochodów najemców i tworzenie odpowiednich baz danych). Ministerstwo nie dysponuje aktualnie takimi danymi i możliwościami analitycznymi. Dodatkowo wyniki uzyskane w poszczególnych gminach byłyby niezwykle trudno agregowalne ze względu na występowanie lokalnej specyfiki badanych zjawisk.

Przygotowując podstawę analityczną potrzebną do właściwego przeprowadzenia prac nad projektem założeń, Ministerstwo przeprowadziło badanie ankietowe skierowane do samorządów gminnych. Wyniki badania posłużyły do stworzenia bazy danych odnoszących się do zasobu mieszkaniowego samorządów gminnych. Zgromadzone dane opierały się na wiedzy i informacjach posiadanych przez gminy, a pytania były formułowane na pewnym założonym

poziomie ogólności. Stąd, między innymi, brak w ankiecie bloku zagadnień związanych z dochodami najemców zasobów gminnych, zwłaszcza, że w obecnym stanie prawnym dochody te w trakcie trwania umów najmu nie mogą być przez gminy weryfikowane. W badaniu ankietowym zrealizowanym przez Ministerstwo ustalono, że przeciętna wysokość progów dochodowych uprawniających do ubiegania się od gminy o najem lokalu na czas nieoznaczony wynosi 1304 zł miesięcznie w przypadku gospodarstwa jednoosobowego (przy rozpiętości odpowiedzi od 598 zł do 2772 zł), oraz 930 zł miesięcznie na osobę w przypadku gospodarstw domowych wieloosobowych (przy rozpiętości od 510 zł do 1820 zł na osobę).

W przypadku osób ubiegających się o najem lokalu socjalnego przeciętna wysokość progu dochodowego wynosiła 735 zł miesięcznie w przypadku gospodarstwa domowego jednoosobowego (przy rozpiętości od 354 do 1820 zł), oraz 516 zł w przypadku gospodarstwa domowego wieloosobowego (przy rozpiętości od 218 do 947 zł na osobę).

Progi dochodowe ustalane w poszczególnych gminach analizowano również na tle odpowiednio skorygowanego rozkładu decylowego wynagrodzeń w Polsce. Okazało się, że w przypadku gospodarstw domowych jednoosobowych w 80% ankietowanych gmin próg dochodowy obejmuje tylko pierwsze 2 decyle rozkładu wynagrodzeń. W przypadku lokali socjalnych, próg dochodowy w ponad 96% ankietowanych gmin mieści się w I decylnym rozkładu wynagrodzeń.

Należy dodatkowo podkreślić, że umowy na czas określony dotyczą jedynie nowozawieranych umów najmu po wejściu w życie przepisów znowelizowanej ustawy. Tymczasem rotacja w zasobach komunalnych – jak wykazało badanie ankietowe – jest bardzo niewielka.

W latach 2009-2011 wynosiła ok. 2,5-2,7% istniejącego zasobu gminnego. Należy jednak pamiętać, że osoby z list oczekujących (zarówno na najem lokalu na czas nieoznaczony jak i na najem lokalu socjalnego) stanowiły jedynie ok. 42% osób podpisujących umowy najmu. Pozostałe osoby albo „dziedziczyły” najem na podstawie art. 691 Kodeksu cywilnego (35% wszystkich zawieranych umów najmu), albo były eksmitowane do lokali socjalnych na podstawie wyroku sądowego (23% zawieranych umów najmu). Biorąc więc pod uwagę tylko osoby z list oczekujących (na lokal komunalny lub socjalny) współczynnik rotacyjności mieszkań dla tej grupy wynosił w 2011 roku tylko 1,1%.

Zaproponowane nowe regulacje mają za zadanie zwiększyć rotację mieszkań komunalnych i umożliwić zawieranie umów najmu osobom oczekującym na listach, jednak na podstawie aktualnych danych, biorąc pod uwagę również okres *vacatio legis* i fakt, że nowe regulacje będą dotyczyły tylko nowych umów najmu, aktualnie nie sposób oszacować w racjonalny sposób ani liczby zwolnionych mieszkań, ani skali wzrostu współczynnika rotacyjności mieszkań gminnych.

Powyższe szacunki można przeprowadzić jedynie przy przyjętych a priori założeniach dotyczących liczby osób, które przekroczą progi dochodowe w trakcie weryfikacji dochodów po upływie umowy najmu na czas oznaczony. W opisywanym teoretycznym przypadku założono następujące parametry:

- umowy najmu zostały zawarte na okres 3 lat i dotyczą tylko nowych umów,
- umowy nie zostaną przedłużone z 10% osób, którym kończą się poprzednie umowy i z 20% osób, które zamieszkiwały w lokalach do śmierci głównego najemcy,
- liczba mieszkań gminnych (podstawa potrzebna do wyliczenia wartości wskaźnika rotacyjności) pozostanie bez zmian,
- liczba umów podpisywanych rocznie na podstawie art. 691 Kodeksu cywilnego i w wyniku eksmisji z innych lokali, pozostaje bez zmian, wszystkie dodatkowe zwalniane lokale będą oferowane osobom z listy oczekujących na najem socjalny.
- vacatio legis projektu wynosi 1 rok.

Przy powyższych założeniach pierwsze efekty nowelizacji – jeżeli chodzi o wzrost współczynnika rotacyjności mieszkań gminnych – pojawią się w 2017 roku wraz z wygasaniem pierwszych umów najmu na czas oznaczony. Przy wartości wyjściowej 2,7% dla wszystkich umów i 1,1% dla osób z list oczekujących (dane za 2011 rok), w kolejnych latach współczynnik ten osiągnie – przy powyższych założeniach – następujące wartości:

- 2017 rok: 3,0% dla wszystkich umów, 1,7% dla osób z list oczekujących,
- 2020 rok: 3,4% dla wszystkich umów, 2,0% dla osób z list oczekujących,
- 2025 rok: 3,8% dla wszystkich umów, 2,4% dla osób z list oczekujących.

Powyższe szacunki wskazują, że przy przyjętych – dość ostrożnych – założeniach współczynnik rotacyjności dla osób oczekujących na najem lokalu gminnego zwiększy się ponad dwukrotnie już po 12 latach od daty wejścia w życie ustawy, co oznacza, że liczba nowopodpisywanych umów z tymi osobami wzrośnie o ponad 200%.

Proponowane w projekcie założeń nowe zasady najmu są otwarciem procesu w swej istocie „rewolucyjnego”, który będzie mógł być właściwie oceniony i wyszacowany dopiero po przeprowadzeniu pierwszego monitoringu funkcjonowania nowych przepisów.

Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej nie dysponuje danymi dotyczącymi osób, co do których sąd orzeka o prawie do lokalu socjalnego, ewentualnie, którym - w dotychczasowym stanie prawnym - lokal socjalny przysługuje z mocy prawa. Nie jest również możliwe oszacowanie, jaka część z osób, którym obecnie przysługuje lokal socjalny z mocy prawa, po wejściu w życie nowych regulacji w wyniku decyzji sądu nie będzie objęta prawem do najmu socjalnego.

Na podstawie badania ankietowego oszacowano, że zapotrzebowanie na lokale socjalne w gminach sięga ok. 79 tys. lokali. W ciągu dwóch lat (2009 - 2011) liczba osób oczekujących na najem lokalu socjalnego wzrosła o 16,5%. Prawie 78% oszacowanego zapotrzebowania jest spowodowane koniecznością realizacji wyroków eksmisyjnych.

Wprowadzenie instytucji „najmu socjalnego” zamiast istniejącego obecnie zasobu „lokali socjalnych” nie wprowadzi dla gmin zobowiązania do oferowania takiego najmu we

wszystkich wymagających tego przypadkach, w tym także po zapadnięciu wyroków eksmisyjnych. W związku z tym najem socjalny nie jest prostym odpowiednikiem odszkodowań, które są obecnie wypłacane przez gminy właścicielom zasobów, w przypadku niedostarczenia lokalu socjalnego po prawomocnym wyroku eksmisyjnym z prawem do takiego lokalu.

Według wyników badania przeprowadzonego przez Ministerstwo, ankietowane samorzady gminne w Polsce wypłaciły w 2011 roku 2 726 odszkodowań, na łączną kwotę 30,3 mln zł. Ekstrapolując te rezultaty na całość gmin (w stosunku do wielkości zasobu), w 2011 roku wypłaciły one ok. 70 mln zł odszkodowania za niedostarczone lokale socjalne. W latach 2009-2011 wartość ta wzrosła o ok. 53%. Można przyjąć, że wprowadzenie instytucji najmu socjalnego pozwoli na wyhamowanie obecnego trendu wzrostu kwoty wypłacanych zobowiązań. Jednak szczegółowych reakcji zarówno gmin, jak i rynku najmu (ewentualnej strony podażowej) nie sposób obecnie sparametryzować.

Należy ponadto zauważyć, że w Polsce brak dostępnych oficjalnych danych o stawkach za wynajem mieszkań na wolnym rynku w poszczególnych miastach. W związku z tym niemożliwe jest – nawet teoretyczne – oszacowanie ewentualnych kosztów samorządów gminnych związanych z wynajmowaniem mieszkań w prywatnych zasobach i oferowaniem ich w podnajem osobom potrzebującym. Należy jednak przyjąć, że gminy będą się kierować zasadami racjonalności ekonomicznej i wynajmowanie mieszkań na rynku będzie dla nich alternatywą dla własnych inwestycji w sytuacji, kiedy takie działania będą się wiązać z niższymi kosztami dla budżetów samorządowych.

Projekt założeń przewiduje również rozszerzenie o spółki gminne grupy podmiotów, z którymi gmina będzie mogła podjąć współpracę w ramach inwestycji realizowanej na podstawie *ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844, z późn. zm.)*. W projekcie założeń proponuje się dodanie definicji „spółki gminnej”, rozumianej jako spółkę z udziałem samorządu terytorialnego, utworzonej zgodnie z przepisami *ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236)*, w której gmina lub gminy są większościowym udziałowcem. W chwili obecnej przedsięwzięcia w tego typu formule mogą być podejmowane przez gminy wyłącznie we współpracy z towarzystwami budownictwa społecznego. Należy zwrócić uwagę, że projektowana nowelizacja nie pozbawi samorządów możliwości aplikowania o finansowe wsparcie na przedsięwzięcia realizowane samodzielnie. W dalszym ciągu możliwy będzie zatem wybór pomiędzy tworzeniem przez gminę własnych zasobów na wynajem a uczestnictwem w inwestycji, dzięki której powstaną zasoby stanowiące własność towarzystw budownictwa społecznego (a po nowelizacji także spółek gminnych), które gmina będzie wynajmować z prawem podnajmu wskazanym przez siebie osobom. Mechanizm wyboru sposobu realizacji przedsięwzięć dotowanych z budżetu państwa zostanie zachowany, co umożliwi gminom, które na swoim terenie mają

działające tbsy lub spółki gminne, realizację przedsięwzięć w oparciu o te podmioty, a innym gminom realizowanie przedsięwzięć samodzielnie. Projektowane zmiany dodatkowo zwiększą elastyczność działania gmin w tym zakresie, pozwalając na wykorzystanie potencjału spółek powiązanych kapitałowo, nie działających jednak w formule tbs. W zależności od rodzaju przedsięwzięcia i sposobu jego realizacji, ustawa przewiduje możliwość uzyskania finansowego wsparcia w wysokości określonej na różnym poziomie. Maksymalny poziom dofinansowania z Funduszu Dopłat realizacji przedsięwzięć w zależności od ich rodzaju w oparciu o obecnie obowiązujące przepisy oraz projektowane regulacje przedstawiono w poniższych tabelach:

Maksymalna wysokość finansowego wsparcia na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844, z późn. zm.).

Przedsięwzięcie		Lokale socjalne	Mieszkania chronione	Noclegownie i domy dla bezdomnych	Lokale komunalne	Lokale komunalne dla powodźian
Rodzaj przedsięwzięcia ↓	Inwestor →	Gmina	Gmina, powiat	Gmina, związek międzygminny, organizacje pożytku publicznego	Gmina	Gmina
budowie, w tym rozbudowa lub nadbudowa budynku		30%	30%*	40%	30%	40%
remont lub przebudowa budynku lub jego części		40%	40%*	50%	40%	50%
zmiana sposobu użytkowania budynku lub jego części		40%	40%*	50%	40%	50%
kupno lokalu mieszkalnego, lub budynku mieszkalnego		30%	30%*	-	30%	40%
kupno w tym remont lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego		30%	30%*	-	30%	40%
Lokale mieszkalne realizowane przez TBS***	budowa, w tym rozbudowa lub nadbudowa budynku	40%**	40%**	-	40%	-
	remont lub przebudowa	50%**	50%**	-	50%	-
	zmiana sposobu użytkowania	50%**	50%**	-	50%	-

* także organizacje pożytku publicznego

** także związek międzygminny

*** wysokość finansowego wsparcia udzielonego gminie na realizację przedsięwzięcia nie może przekroczyć połowy udziału gminy, związku międzygminnego albo powiatu w kosztach przedsięwzięcia.

Maksymalna wysokość finansowego wsparcia na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu (...) – po nowelizacji.

Projekt założeń przewiduje likwidację odrębnej funkcjonalnie części mieszkaniowego zasobu gminy, jaką stanowią lokale socjalne, na rzecz określenia w to miejsce nowej kategorii „umów najmu socjalnego lokali mieszkalnych”. Konsekwencją takiej zmiany będzie umożliwienie gminom, w oparciu o znowelizowaną jednocześnie ustawę z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu (...), ubieganie się o uzyskanie finansowego wsparcia na budowę lokali komunalnych bez dotychczasowego warunku wydzielenia z mieszkaniowego zasobu gminy odpowiedniego zasobu lokali socjalnych.

Przedsięwzięcie		Lokale komunalne	Mieszkania chronione	Noclegownie i domy dla bezdomnych	Lokale komunalne dla powodzi
Rodzaj przedsięwzięcia ↓	Inwestor ➔	Gmina	Gmina, powiat	Gmina, związek międzygminny, organizacje pożytku publicznego	Gmina
budowie, w tym rozbudowa lub nadbudowa budynku		30%	30%*	55% **	40%
remont lub przebudowa budynku lub jego części		40%	40%*	65%**	50%
zmiana sposobu użytkowania budynku lub jego części		40%	40%*	65%**	50%
kupno lokalu mieszkalnego, lub budynku mieszkalnego		30%	30%*	-	40%
kupno w tym remont lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego		30%	30%*	-	40%
Lokale mieszkalne realizowane przez TBS/ spółki gminne**/ ***	budowa, w tym rozbudowa lub nadbudowa budynku	40%	40%	-	-
	remont lub przebudowa	50%	50%	-	-
	zmiana sposobu użytkowania	50%	50%	-	-

* także organizacje pożytku publicznego

** propozycja zmiany

*** wysokość finansowego wsparcia udzielonego gminie na realizację przedsięwzięcia nie może przekroczyć połowy udziału gminy albo powiatu w kosztach przedsięwzięcia.

Skala oddziaływania

Grupy społeczne, na które bezpośrednio/pośrednio wpłynie regulacja :

- 1) właściciele lokali należących do publicznego zasobu mieszkaniowego (gminy i inne jednostki samorządu terytorialnego, osoby prawne tych jednostek - z wyłączeniem towarzystw budownictwa społecznego, Skarb Państwa lub państwowe osoby prawne),
- 2) najemcy mieszkań należących obecnie do publicznego zasobu mieszkaniowego, które po wejściu w życie ustawy zostaną z niego wyłączone,
- 3) osoby oczekujące na możliwość najmu mieszkania komunalnego,
- 4) najemcy lokali komunalnych (ok. 3 mln osób),
- 5) osoby podlegające eksmisji z lokalu mieszkalnego, w tym w szczególności: kobiety w ciąży, małoletni, niepełnosprawni lub ubezwłasnowolnieni oraz sprawujący nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkujący, obłożnie chorzy, emeryci i renciści spełniający kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej, osoby posiadające status bezrobotnego, osoby spełniające przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały,
- 6) właściciele lokali mieszkalnych (ponad 9 mln osób),
- 7) osoby wstępujące w najem po śmierci najemcy,
- 8) podmioty gospodarcze prowadzące działalność w zakresie wynajmowania lokali.

Nie ma możliwości wskazania liczebności osób, co do których sąd na mocy art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nie może orzec o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego.

Wydział Statystyki Departamentu Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości w Ministerstwie Sprawiedliwości zbiera dane statystyczne o ogólnej liczbie orzeczeń wydanych przez sądy rejonowe w zakresie opróżnienia lokalu mieszkalnego i użytkowego, a w zakresie informacji statystycznych z zakresu spraw egzekucyjnych, niektóre dane dotyczące czynności komorników sądowych w zakresie eksmisji o opróżnienie lokalu mieszkalnego, w tym opróżnienie lokalu mieszkalnego bez zapewnienia lokalu socjalnego.

Statystyki sądowe nie wyróżniają spośród ogółu spraw o opróżnienie lokalu mieszkalnego tych spraw, w których podstawą rozstrzygnięcia był art. 14 ust. 4 ustawy.

Nie istnieje również możliwość oszacowania liczby podmiotów gospodarczych, które prowadzą działalność gospodarczą w zakresie wynajmu mieszkań. Obecnie są to niezwykle incydentalne przypadki, nie identyfikowane w systemie statystyki publicznej. Należy przypuszczać, że na rynku dominuje wynajem mieszkań przez osoby fizyczne, ale nawet tę grupę trudno identyfikować. Nie odnosi się do niej publiczna statystyka mieszkaniowa, trudno

też określić jej liczebność na podstawie statystyki podatkowej, jeśli uwzględni się dodatkowo istnienie dużej szarej strefy w tym obszarze. Instytucjonalny najem prowadzi obecnie samorządy gminne i towarzystwa budownictwa społecznego, jednak zasady najmu tych podmiotów regulują odrębnie przepisy. Swoją specyfikę posiada również zasób należący do Skarbu Państwa. Pozostaje wówczas na rynku jedynie zasób zakładów pracy, który na koniec 2009 r. według danych GUS obejmował 132,5 tys. mieszkań, jednak bez podania liczby podmiotów będących właścicielami tego zasobu.

Należy podkreślić, że regulacje prowadzące do zwiększenia atrakcyjności instytucji najmu lokali mieszkalnych dla podmiotów gospodarczych mają na celu właśnie potrzebę wykreowania odpowiednio dużego rynku najmu prywatnego, w którym udział miałyby również prywatne podmioty gospodarcze.

Omawiając skalę oddziaływania projektowanych zmian należy również wskazać, że ustawa o ochronie praw lokatorów (..) poprzez uregulowania zawarte w art. 1a oraz art. 3 ust. 2 określa granice przedmiotowe jej obowiązywania wskazując lokale, do których zasadniczo przepisów niniejszej ustawy nie stosuje się. Wyłączone są z zakresu jej stosowania lokale będące w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, co oznacza, że przepisy dotyczące tych lokali w tym zakresie stanowią samodzielny i niezależny od rozwiązań przewidzianych w ustawie o ochronie praw lokatorów (..) obszar regulacji prawnych.

Z kolei zgodnie z art. 3 ust. 2, do lokali będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, do lokali będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej oraz do lokali pozostających i przekazanych do dyspozycji Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Szefa Agencji Wywiadu, przepisy ustawy stosuje się, jeżeli przepisy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej. Lokale wskazane w art. 3 ust. 2 pozostają zatem w systemie szczególnych unormowań prawnych właściwych dla ich dysponentów, a uprawnienia mieszkaniowe wymienionych grup zawodowych regulują odrębne akty prawne. Mieszkania objęte tymi aktami prawnymi cechuje bezpośredni związek z zatrudnieniem (pełnieniem służby), co powoduje stosowanie swoistych rozwiązań legislacyjnych, tym samym mogą one odmiennie niż ustawa o ochronie praw lokatorów (..), regulować wiele spraw związanych z powstaniem i ustaniem praw do zajmowania lokali mieszkalnych.

O sposobie rozporządzania lokalami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy, które zostały przekazane do dyspozycji służb mundurowych, decyduje dysponent lokali.

Obciążenia regulacyjne

Nawiązując do uwagi dotyczącej przewidywanej liczby kontroli dochodów najemców po wprowadzeniu obowiązku zawierania umów na czas oznaczony, uprzejmie informuję, że

projekt założeń nie nakłada na samorządy obowiązku przeprowadzania kontroli wysokości dochodów najemców w trakcie trwania umowy najmu. Po upływie czasu, na który zawarto umowę najmu, nastąpi jedynie weryfikacja dochodów, na podstawie przedłożonych przez najemcę dokumentów. Należy podkreślić, że jest to zwykła procedura, stosowana już obecnie w trakcie umieszczania zainteresowanych osób na liście oczekujących na przydział mieszkania, a także w przypadku „przedłużania” umów najmu lokalu socjalnego. Ponadto, weryfikacja dochodów - ale na większą skalę - odbywa się przy ubieganiu się o dodatki mieszkaniowe. Warto wskazać, że rocznie przyznaje się ok. 5 058 tys. dodatków mieszkaniowych (dane za 2010 rok). Ponieważ dodatki są przyznawane na okres 6 miesięcy, oznacza to, że gminy weryfikują dochody w ramach tego systemu ok. 843 tys. razy rocznie. Jeżeli założymy, że podobnie jak obecnie nowe umowy najmu będą zawierane rocznie w ok. 3% zasobu i będą zawierane na okresy przeciętnie ok. 3 letnie, to pierwsze weryfikacje dochodów będą miały miejsce dopiero po 3 latach i będą obejmowały tylko ok. 30 tys. przypadków rocznie (ok. 12 przypadków na przeciętną gminę). Samorządy gminne nie sygnalizowały konieczności np. zwiększenia zatrudnienia, w związku z proponowaną zmianą. Wydaje się, że weryfikacja będzie prowadzona przez dotychczas zatrudnionych pracowników, w ramach obecnego zakresu zadań.

Projektowane uchylenie art. 14 ust. 4 ustawy nie spowoduje zmian w liczbie postępowań sądowych. Ochrona przed eksmisją realizowana jest w drodze przyznania materialnoprawnego uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego. Obecnie ustawa zakłada możliwość przyznania prawa do lokalu socjalnego na podstawie klauzuli generalnej wymienionej w art. 14 ust. 3 ustawy, czyli w oparciu o badanie przez sąd z urzędu sytuacji rodzinnej i materialnej lokatora. W art. 14 ust. 4 ustawa wskazuje natomiast katalog osób, w stosunku do których przyznanie prawa do lokalu socjalnego jest dla sądu obligatoryjne, co oznacza, że w przypadku tych osób sąd nie bada sytuacji majątkowej i rodzinnej, ponieważ wystarczy stwierdzenie, że osoby te zaliczają się do grupy osób uprawnionych wskazanych w art. 14 ust. 4 ustawy.

Proponowana zmiana eliminuje jedynie automatyzm w przyznawaniu prawa do lokalu socjalnego bez względu na sytuację materialną i rodzinną danej osoby, który funkcjonuje w oparciu o art. 14 ust. 4 ustawy, nie ingeruje natomiast w ochronę przyznaną przez sąd na podstawie art. 14 ust. 3, czyli przy uwzględnieniu z urzędu indywidualnej sytuacji konkretnego lokatora.

Projektowane wprowadzenie w odniesieniu do lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego rozwiązań szczególnych w stosunku do przepisów art. 691 ustawy Kodeks cywilny, dotyczących wstąpienia w najem po śmierci najemcy, nie będzie skutkować

powstaniem nowej kategorii spraw oraz wzrostem liczby spraw cywilnych procesowych wpływających do sądów powszechnych.

Jeżeli chodzi o prywatny rynek najmu lokali mieszkalnych, to proponowane zmiany mają na celu pobudzenie dynamiki jego rozwoju i osiągnięcie odpowiedniej skali. Obecnie z formuły najmu okazjonalnego mogą korzystać wyłącznie właściciele będący osobami fizycznymi nie prowadzącymi działalności gospodarczej w zakresie wynajmowania lokali. Oznacza to, że z ułatwień w procedurze przeprowadzania eksmisji będącej przedmiotem licznych problemów skutkujących w praktyce brakiem możliwości szybkiego odzyskania własnego lokalu, nie mogą korzystać podmioty gospodarcze prowadzące działalność w tym zakresie. Podmioty te w celu odzyskania lokalu muszą przeprowadzić przymusową eksmisję, która następuje wyłącznie po uzyskaniu przez właściciela orzeczenia sądowego w tej sprawie. W wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka z urzędu czy lokatorowi lub osobom wspólnie z nim mieszkającym przysługuje uprawnienie do otrzymania lokalu socjalnego ze względu na ich sytuację materialną i rodzinną. Lokal socjalny zapewnia gmina. Obecna sytuacja na rynku mieszkaniowym, jak i sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego wpływa na możliwość realizacji przez gminy nałożonego na nie prawem (skonkretyzowanego odpowiednim wyrokiem sądu) obowiązku dostarczenia lokalu socjalnego. Gminy dysponują niewielkimi możliwościami uzyskania nowych zasobów mieszkaniowych, co oznacza, że eksmisja do lokalu socjalnego jest wstrzymywana przez dłuższy czas, aż do momentu zwolnienia się odpowiedniego lokalu. Podobnie sytuacja wygląda z dostarczaniem tymczasowych pomieszczeń.

Dopuszczenie stosowania formuły najmu okazjonalnego polegającej m.in. na:

- traktowaniu złożonego w formie aktu notarialnego oświadczenia najemcy o poddaniu się egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu jako tytułu egzekucyjnego na podstawie art. 777 § 1 pkt 4 Kpc po nadaniu przez sąd klauzuli wykonalności, co oznacza wyłączenie sądowego trybu orzekania o eksmisji, a co za tym idzie orzekania w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego,
- wyłączeniu wobec osób, które utraciły tytuł prawny do lokalu wynajmowanego na podstawie umowy o najem okazjonalny lokalu, uprawnienia do otrzymania pomieszczenia tymczasowego,

przez podmioty gospodarcze powinno przyczynić się do wzrostu zainteresowania tą formą prowadzenia działalności jaką jest wynajem nieruchomości mieszkalnych, a tym samym do pobudzenia prywatnego rynku najmu z pożytkiem zarówno dla właścicieli, jak i najemców.

Doświadczenia zagraniczne

Na wstępie należy zaznaczyć, że relatywnie duży zasób mieszkań komunalnych jest cechą

charakterystyczną dla Polski i Czech. W krajach zachodnioeuropejskich istnieje szeroko definiowany system „mieszkań społecznych”, w ramach których funkcjonują różne podmioty dostarczające lokale mieszkalne. Dominują podmioty gospodarcze o charakterze „not-for-profit”. Wśród podmiotów bezpośrednio dostarczających mieszkania mogą się znajdować również władze lokalne. Poważny zasób mieszkań należących do samorządów występuje właściwie tylko w Wielkiej Brytanii (ok. 8% zasobów) i Austrii (ok. 14% zasobów). Należy jednak zaznaczyć, że często w statystyce zasobów gminnych uwzględnia się również mieszkania należące do podmiotów gospodarczych należących do samorządów. Pewien zasób mieszkań komunalnych występuje również w Irlandii, Belgii, Włoszech, Luksemburgu, Portugalii i Hiszpanii. Ten zasób jest jednak niewielki i najczęściej jest wykorzystywany w nagłych przypadkach jako lokale tymczasowe (m.in. dla uchodźców, ofiar katastrof naturalnych itp.), a także lokale kierowane do specyficznych grup wymagających dodatkowej opieki (osoby starsze, osoby niepełnosprawne). Nieco odmienna sytuacja występuje w krajach Europy środkowo-wschodniej, gdzie większość zasobów komunalnych sprywatyzowano i obecnie stanowi on ok. 2-3% całości zasobu, z wyjątkiem - jak wspomniano we wstępie - Czech i Polski. Rolę mieszkań komunalnych pełnią w krajach zachodnioeuropejskich mieszkania społeczne, w ramach których mogą funkcjonować również samorzady gminne. Dlatego w poniższym tekście odniesiono się do zasobu społecznego szerzej rozumianego, a w pewnych przypadkach wyróżniono w jego ramach specyficzne rozwiązania stosowane w stosunku do zasobu komunalnego.

Najczęstszą obecnie stosowaną metodą ustalania czynszów w zasobach społecznych jest metoda bazująca na kosztach budowy mieszkań, z uwzględnieniem ewentualnych subwencji oraz aportu w postaci działek budowlanych, co sprawia, że czynsze w tych zasobach są niższe od rynkowych. Odpowiedni poziom czynszu zapewnia często dodatkowo wprowadzenie pułapu czynszu (Francja, Holandia, Niemcy) tzn. maksymalnego czynszu, jaki może być stosowany w tego rodzaju zasobach. W tej metodzie czynsze muszą jednak być tak ustalone, aby pokryć takie koszty jak: spłata kredytów, bieżąca eksploatacja, a także odpisy na remonty. Metodę tę stosują przede wszystkim organizacje non profit: publiczne i prywatne, kierujące się zasadą równowagi ekonomicznej. W tym bilansie uwzględniane są także dodatki mieszkaniowe, które umożliwiają płacenie czynszów osobom w trudnej sytuacji finansowej. Metoda kosztowa może odnosić się do całych zasobów, ale także do grup mieszkań o jednakowym sposobie finansowania, a nawet do poszczególnych mieszkań. W pierwszym i drugim przypadku możliwe jest dodatkowe różnicowanie czynszów w funkcji jakości mieszkań (lokalizacja, stan techniczny), z tym że na ogół lokalizacja wpływa na czynsz w znacznie mniejszym stopniu niż ma to miejsce w zasobach prywatnych, gdzie jest to czynnik podstawowy. Dzieje się tak ze względu na unikanie tworzenia dużych skupisk mieszkań zamieszkałych przez ludność w trudnej sytuacji ekonomicznej. Metoda oparta na kosztach stosowana jest m.in. w Niemczech, Francji, Wielkiej Brytanii, Austrii, Holandii,

Danii, Szwecji, Finlandii, a także w nowych systemach społecznego budownictwa przez państwa post-komunistyczne, takie jak Słowenia czy Czechy.

W opozycji do tej metody funkcjonuje metoda uzależniająca wysokość czynszów od sytuacji ekonomicznej lokatorów, utrzymując je najczęściej na bardzo niskim poziomie. Na ogół wysokość czynszu ustala się wtedy wedle zasady, że powinien on kształtować się na poziomie 25-30% dochodu gospodarstwa domowego mieszkającego w społecznym zasobie. Metoda ta stosowana jest najczęściej w zasobach zarządzanych bezpośrednio przez samorządy lokalne, regiony czy władze państwowe. W metodzie tej, w celu zapewnienia względnej równowagi ekonomicznej, stosowane są często subwencje eksploatacyjne (Belgia, Luksemburg), może też być prowadzona inna działalność związana z mieszkalnictwem - przynosząca zysk (Włochy). Dodatkowe środki finansowe mogą też pochodzić z podwyższenia czynszów gospodarstwom domowym będącym w dobrej sytuacji majątkowej, w celu dofinansowania rodzin biedniejszych. Oczywiście gdy w zasobie takim większość stanowią gospodarstwa domowe znajdujące się w trudnej sytuacji finansowej, odbija się to na bieżącej eksploatacji i częstotliwości przeprowadzania remontów. Od wielu lat występuje tendencja przekazywania tego rodzaju zasobów organizacjom non profit (Wielka Brytania, Niemcy) i przechodzenia na system kosztowy. Niemniej jednak system ten nadal utrzymuje się w takich państwach jak Portugalia, Irlandia, Belgia, Włochy, Malta czy Luksemburg. Są to przeważnie państwa, które nie mają lub mają stosunkowo od niedawna systemy dodatków mieszkaniowych. Elementy tej metody tzn. uzależnianie czynszów od dochodów lokatorów, stosowane są również w Wielkiej Brytanii i niektórych landach niemieckich. Jest to najczęściej metoda mieszana, wedle której w całym zasobie obowiązuje zasada kosztowa, natomiast czynsze dodatkowo są różnicowane w funkcji dochodów gospodarstw domowych, w odniesieniu do poszczególnych mieszkań. Często wiąże się to z faktem, że wyższe czynsze stosowane są w nowych zasobach, gdzie mieszkają ludzie bogatsi, natomiast niższe w starych, zamieszkiwanych przez niezamożne gospodarstwa domowe.

Większość państw wprowadziła pułapy dochodowe dla gospodarstw domowych ubiegających się o dostęp do społecznych zasobów czynszowych. Jednak często są one tak wysokie (Francja, Austria), że w praktyce prawie wszyscy mają do nich dostęp. Nasuwa się pytanie co się dzieje, gdy pułap ten zostanie przekroczony. Na ogół po przekroczeniu progu dochodowego najemcy mogą pozostawać w zajmowanych mieszkaniach, choć w niektórych państwach istnieje możliwość zastosowania podwyższonego czynszu.

Jeśli chodzi o gospodarstwa domowe znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji ekonomicznej czy nowych imigrantów, to bardzo często zamieszkują oni w zasobie prywatnych mieszkań na wynajem, który często oferuje mieszkania tańsze niż sektor

społeczny, lecz o zdecydowanie niższym standardzie. Najbardziej typowym przykładem są tu Niemcy, gdzie ze względu na czasowy charakter znacznej części zasobu społecznego, praktycznie nie ma w nim mieszkań starych, o niskim standardzie.

Bezpieczeństwo zamieszkiwania jest cechą charakterystyczną społecznego budownictwa czynszowego, stąd umowy najmu są na ogół, w przeciwieństwie do sektora prywatnego, długoterminowe. We Włoszech ponadto istnieje prawo dziedziczenia najmu w ramach pierwszego stopnia pokrewieństwa. Pomimo to mobilność w zasobach czynszowych jest znacznie wyższa niż w Polsce i wynosi ok. 10%. Niemniej jednak we Francji były postulaty, aby co 3 lata sprawdzać czy lokatorzy spełniają warunek nie przekraczania pułapu dochodowego. Umowy krótkoterminowe są charakterystyczne dla byłych państw socjalistycznych, gdzie brakuje tego typu mieszkań. Ponadto w Wielkiej Brytanii odchodzi się od umów na czas nieoznaczony i próbuje się wprowadzić umowy zawierane na okres 5 lat.

Poniżej przedstawiono informację o gospodarowaniu społecznym zasobem mieszkaniowym w kilku wybranych krajach Unii Europejskiej.

FRANCJA

We Francji budownictwo społeczne zdominowane jest przez organizację Mieszkań o Umiarkowanych Czynszach (HLM), o charakterze non profit, a mieszkania społeczne stanowią około 17% całego zasobu mieszkaniowego. W budownictwie społecznym funkcjonuje system ustalania czynszów w zależności od kosztów inwestycji, a właściwie od systemu jej finansowania. Istnieją trzy systemy finansowania mieszkań społecznych (trzy rodzaje kredytów: PLA-I, PLUS i PLS). Pierwszy - Wspomagany Kredyt Lokatorski-Integracyjny dotyczy osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji finansowej, kryteria dostępu do niego spełnia ok. 30% gospodarstw domowych mieszkających w miastach. Drugi to Kredyt Lokatorski Wykorzystywany na Cele Społeczne, którego warunki spełnia ok. 2/3 francuskich gospodarstw domowych oraz trzeci - Kredyt Lokatorski Społeczny, pułapy dostępu takie jak w PLUS, ale zwiększone o 30%. Kredyt ten ma ułatwić dostęp do mieszkań w miastach, gdzie występują szczególne problemy mieszkaniowe. W konsekwencji trzech sposobów finansowania istnieją trzy pułapy czynszów, zróżnicowane dodatkowo geograficznie (max czynsz za m² może się różnić nawet 2,2-raza). We Francji czynsze społeczne są ok. 30-40% niższe niż w zasobach prywatnych, ale np. w Paryżu różnica ta może być dwu- a nawet trzykrotna. Tak duże różnice powodują, że lokatorzy, nawet gdy ich sytuacja finansowa poprawi się, niechętnie opuszczają społeczny zasób czynszowy. Kilka lat temu dochody ok. 10% gospodarstw domowych mieszkających w HLM przekraczały pułap dochodowy (bardzo we Francji wysoki), było to powodem rozpoczęcia dyskusji na temat - komu powinien służyć zasób społecznych mieszkań czynszowych. Podobnie jak

w wielu krajach istotnym elementem umożliwiającym płacenie czynszu przez niezamożne gospodarstwa domowe jest rozbudowany system dodatków mieszkaniowych.

HOLANDIA

Holandia to państwo o największym udziale procentowym społecznych mieszkań czynszowych wśród państw Unii Europejskiej. Mieszkania tego typu ok. 32% całego zasobu mieszkaniowego. Mieszkaniem społecznymi zarządzają organizacje o charakterze non profit (mieszkania komunalne były stopniowo eliminowane na skutek prywatyzacji), nie otrzymują one od 1995 roku od państwa żadnych subwencji, ale też nie mają wobec państwa żadnych zobowiązań. Mogą się więc finansować same np. sprzedając część swych zasobów lokatorom, jako że finansowanie budowy mieszkań pochłania większe środki niż te, które przynoszą wpływy z czynszów. Organizacje te mają dużą swobodę w ustalaniu czynszów, jednak muszą respektować ogólny pułap, który ustalany jest w funkcji użytkowej mieszkania systemem punktowym (charakterystyczne jest, że mająca podstawowy wpływ na czynsz rynkowy lokalizacja mieszkania w tym systemie ma znaczenie drugoplanowe). W 2008 roku średni czynsz kształtował się na poziomie 70% czynszu maksymalnego (pułapu). Co roku rząd ustala również wielkość maksymalnej podwyżki czynszu. System regulowanych czynszów działa w Holandii w połączeniu z rozpowszechnionym systemem dodatków mieszkaniowych. Czynsze w zasobach prywatnych są o ok. 20% wyższe niż w społecznych.

NIEMCY

Niemcy to państwo o największym w UE udziale mieszkań czynszowych (ponad 50%), natomiast stosunkowo o niedużym udziale społecznych mieszkań czynszowych (ok. 6%). Wynika to ze specyficznego systemu społecznego budownictwa czynszowego, który sprawia, że mieszkania mają charakter społeczny tylko przez określony okres czasu. W Niemczech, podobnie jak we Francji i Holandii, społeczne mieszkania czynszowe są przeważnie zarządzane przez operatorów prywatnych, władze lokalne systematycznie pozbywają się swoich zasobów. Operatorzy prywatni, budujący mieszkania na wynajem, zawierali z władzami publicznymi kontrakt (przeważnie 15-letni), na mocy którego otrzymywali „czynsz ekonomiczny” pokrywający poniesione koszty, podczas gdy lokatorzy płacili „czynsz polityczny”, dostosowany do ich możliwości finansowych. Różnica między tymi czynszami była pokrywana ze środków publicznych. Po upływie okresu 15 lat kontrakty te mogły być przedłużane. W 2003 roku parlament przyjął ustawę o nie przedłużaniu tych kontraktów. Teoretycznie wygaśnięcie kontraktów powinno spowodować gwałtowny wzrost czynszów, ale w sytuacji niemieckiej paradoksalnie lokatorów uratował rynek. Ze względu na dużą ilość mieszkań i zmniejszającą się liczbę ludności - okazało się, że rynek lepiej chroni lokatorów niż przepisy utworzone w tym celu. Nowe mieszkania społeczne mają obecnie przeważnie czynsze wyższe niż stare mieszkania wynajmowane przez właścicieli prywatnych. Wynajęcie mieszkania w Berlinie jest obecnie tańsze niż wynajęcie mieszkania w Pradze czy Warszawie.

Swoboda zwiększania czynszów w zasobach prywatnych jest ograniczona przez tak zwane „lustro czynszowe”, tzn. nie można przekroczyć o więcej niż 20% czynszów pobieranych w sąsiedztwie za mieszkania o podobnej wartości użytkowej.

SZWECJA

Szwecja to państwo, w którym ponad 40% ogółu mieszkań stanowią mieszkania czynszowe. Nie ma tu klasycznego zasobu społecznych mieszkań czynszowych, ponieważ nie spełnia on podstawowego warunku przewidzianego dla tego rodzaju mieszkań, a mianowicie warunku nie przekraczania przez ich lokatorów określonego pułapu dochodów. Wobec powyższego w odniesieniu do tego rodzaju mieszkań, często odnosi się określenie - publiczne zasoby mieszkaniowe. Czynsze ustalane są w funkcji wartości użytkowej mieszkania, ale ich pułap ustalany jest w wyniku negocjacji pomiędzy właścicielami zasobów (m.in. товариства komunalne) a organizacjami lokatorskimi, co stanowi pewną osobliwość charakterystyczną dla państw skandynawskich (zbliżone zasady obowiązują w Finlandii i Danii). Te wynegocjowane wartości służą następnie jako punkt odniesienia przy określeniu wysokości czynszu w zasobach prywatnych, czynsze te są zresztą tylko minimalnie wyższe od czynszów w zasobach społecznych.

CZECHY

Czechy to, podobnie jak Polska, jedno z niewielu państw postkomunistycznych, które nie wprowadziło powszechnego prawa do nabywania mieszkań komunalnych przez dotychczasowych najemców. Dlatego zasób mieszkań czynszowych, jak na tę grupę państw, jest stosunkowo duży - ok. 30%. W Czechach w mieszkaniach budowanych wedle nowych programów czynsz ustala się na bazie kosztów zredukowanych przez subwencje. Wprowadzono dwa nowe programy mieszkań społecznych. Pierwszy z 2003 roku dotyczy subwencjonowania budownictwa komunalnego, przeznaczonego dla osób starszych (powyżej 70 lat) i niepełnosprawnych, w budownictwie tym czynsz jest reglamentowany i wynosi obecnie ok. 2 euro/m². Warunkiem ubiegania się o mieszkanie jest posiadanie dochodów poniżej średniej. Inny program z 2009 roku przyznaje subwencje na budowę mieszkań społecznych zarówno inwestorom publicznym jak i prywatnym. Mieszkanie musi mieć charakter społeczny przez 10 lat, a czynsz nie może przekraczać określonego pułapu (1,6 euro/m² w 2010 r.). Warunki dostępu do tych mieszkań są zbliżone do programu omawianego wcześniej. Podobnie jak w Polsce, w odniesieniu do zasobów starych zastosowano regulację czynszów utrzymując je na stosunkowo niskim poziomie, niezależnie od dochodów lokatorów. Tylko mieszkania, w których umowy najmu nawiązywano na nowo, nie podlegały tej regulacji.

SPECYFIKACJA PROPOZYCJI ZMIAN

1) w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, z późn. zm.)

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 jakim jest uzyskanie lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Poprawa istniejącego stanu rzeczy wymaga ograniczenia istniejących barier i stworzenia elastyczniejszych instrumentów regulacyjnych, które umożliwiłyby gminom racjonalne gospodarowanie posiadanym zasobem mieszkaniowym, efektywniejsze zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób najbardziej potrzebujących, większą rotację lokatorów i zmniejszenie kolejek osób oczekujących na przydział mieszkania.

L.p.	Aktualny stan prawny	Proponowane zmiany	
1	<p>Mieszkaniowy zasób gminy obejmuje lokale: stanowiące własność gminy, gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy z wyjątkiem TBS, pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów (art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego).</p> <p>Publiczny zasób mieszkaniowy obejmuje lokale: wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy, stanowiące własność innych jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych tych jednostek, Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych (art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego).</p>	<p>Zmiana definicji mieszkaniowego zasobu gminy i publicznego zasobu mieszkaniowego.</p> <p>- ograniczenie zakresu przedmiotowego definicji mieszkaniowego zasobu gminy do lokali służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, w stosunku do których gminie przysługuje prawo własności oraz pozostających w jej posiadaniu samoistnym,</p> <p>- ograniczenie zakresu przedmiotowego definicji publicznego zasobu mieszkaniowego do lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, lokali stanowiących własność innych jednostek samorządu terytorialnego oraz Skarbu Państwa.</p>	Publiczny zasób mieszkaniowy
2	<p>Umowa o odpłatne używanie lokalu mieszkalnego musi być zawarta na czas nieoznaczony, z wyjątkiem:</p> <ul style="list-style-type: none"> - lokalu socjalnego, - lokalu związanego ze stosunkiem pracy, - sytuacji, gdy żąda tego lokator (art. 5 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego). 	<p>Wprowadzenie dla gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego obowiązku zawierania umów na czas oznaczony, nie krótszy niż rok i nie dłuższy niż 5 lat.</p> <p>Likwidacja obowiązku zawierania umów na czas nieoznaczony (zgodnie z zasadą ochrony praw nabytych, zmiana odnosić się będzie do umów zawartych po wejściu w życie projektowanej ustawy, z zastrzeżeniem rozwiązań dotyczących przepisów przejściowych).</p>	

3	<p>Stawki czynszu ustalane są bez uwzględnienia kosztów utrzymania nieruchomości.</p>	<p>Wprowadzenie zasady, że stawka czynszu w publicznym zasobie mieszkaniowym pokrywa co najmniej koszty utrzymania nieruchomości.</p> <p>Właściciel publiczny będzie mógł ustalać wysokość czynszu pokrywającego co najmniej koszty utrzymania nieruchomości przy zastosowaniu dwóch metod:</p> <ul style="list-style-type: none"> - stawka czynszu dla danej jednostki terytorialnej (np. dzielnicy lub całej gminy), pozwalająca na pokrycie kosztów utrzymania wszystkich lokali tworzących dany zasób i znajdujących się w jej obrębie, - stawka czynszu najmu lokalu dla każdej nieruchomości oddzielnie, pozwalająca na pokrycie kosztów utrzymania wszystkich lokali wchodzących w skład tej nieruchomości. <p>Jednocześnie utrzymany zostanie system obniżek czynszów dla osób najbardziej potrzebujących.</p>	
4	<ul style="list-style-type: none"> - Sąd ma obowiązek przyznać prawo do lokalu socjalnego: - kobiecie w ciąży, - małoletniemu, niepełnosprawnemu lub ubezwłasnowolnionemu oraz sprawującemu nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkałemu, - obłożnie chorym, - emerytom i rencistom spełniającym kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej, - osobom posiadającym status bezrobotnego, - osobom spełniającym przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały (art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego). 	<p>Oddanie do wyłącznej właściwości sądu orzekania o uprawnieniach do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu.</p> <p>Zniesienie obligatoryjnego przyznawania prawa do najmu socjalnego lokalu bez względu na sytuację materialną danej osoby.</p>	Publiczny i prywatny zasób mieszkaniowy

5	<p>W razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego w stosunek najmu lokalu wstępują z mocy prawa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - małżonek niebędący współnajemcą lokalu, - dzieci najemcy i jego współmałżonka, - inne osoby, wobec których najemca był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych, - osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą (art. 691 ustawy Kodeks cywilny). 	<p>Wprowadzenie w odniesieniu do lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego rozwiązań szczególnych w stosunku do przepisów Kodeksu cywilnego (przepisy dotyczące wstąpienia w najem po śmierci najemcy).</p> <p>- wprowadzenie rozwiązań szczególnych dotyczących publicznego zasobu mieszkaniowego: umowa najmu lokalu będzie zawierana tylko z osobami spełniającymi kryteria materialne ustalone w odpowiedniej uchwale.</p>	Publiczny zasób mieszkaniowy
6	<p>Aktualnie z instytucji najmu okazjonalnego mogą korzystać tylko osoby fizyczne nie prowadzące działalności gospodarczej w zakresie najmu lokali mieszkalnych.</p>	<p>Dopuszczenie stosowania formuły najmu okazjonalnego lokali mieszkalnych również przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą z wyłączeniem lokali z publicznego zasobu mieszkaniowego.</p>	Prywatny zasób mieszkaniowy
7	<p>Obecnie w <i>ustawie o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego</i> zawarte są przepisy określające zarówno definicję lokalu socjalnego, jak też zasady najmu takich lokali. Wymagania zawarte w ustawie powodują, że gminy do których należy ustawy obowiązku zapewnienia lokali socjalnych mają problemy z wywiązania się z tego obowiązku. W konsekwencji gminy wypłacają wysokie odszkodowania osobom uprawnionym tj. zwłaszcza prywatnym właścicielom i spółdzielniom mieszkaniowym.</p>	<p>Wprowadzenie najmu socjalnego lokali mieszkalnych.</p> <p>Propozycja ma na celu rezygnację ze stosowania pojęcia „lokal socjalny”, spełniającego wymagania ściśle określone ustawą. Stosowanie najmu socjalnego będzie polegać na tym, że gmina będzie mogła każdy lokal podnająć w ramach najmu socjalnego.</p> <p>Zmiana ta pociąga za sobą zmiany w innych aktach prawnych:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. w ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844, z późn. zm.), 2. w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.), 3. w ustawie z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004 - 2006 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 145, poz.1533, z późn. zm.), 4. w ustawie z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 123, poz. 835, z późn. zm.), 5. w ustawie z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych 	Publiczny zasób mieszkaniowy

wych o stałej stopie procentowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 230, poz. 1922, z późn. zm.),

6. w ustawie z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz. U. z 2011 r. Nr 234, poz. 1385),

7. w ustawie z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 65, poz. 545),

8. w ustawie z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2010 r. Nr 206 poz. 1367, z późn. zm.),

9. w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 120, poz. 1001, z późn. zm.),

10. w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 lipca 2004 r. w sprawie wniosku o udzielenie finansowego wsparcia, kryteriów i trybu jego oceny oraz wzoru formularza rozliczenia (Dz. U. z 2004 r. Nr 165, poz. 1728) - w Załączniku nr 1 - określającego zakres informacji, jakie powinien zawierać wniosek o udzielenie finansowego wsparcia,

11. w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o opróżnienie lokalu lub pomieszczenia albo o wydanie nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 11),

12. w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 października 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 183, poz. 1432),

13. w załączniku do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 grudnia 2007 r. (poz. 19) - określającego zakres rocznego sprawozdania z działalności komornika sądowego (Dz. U. z 2008 r. Nr 3, poz. 19),

14. w zarządzeniu nr 97 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 października 2004 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do oceny wniosków o udzielenie finansowego wsparcia tworzenia w latach 2004 - 2005 lokali so-

		cyjnych, noclegowni i domów dla bezdomnych (M.P. 2004.46.793).
8	Pojęcie takiej miejscowości zostało zastosowane w nowelizacji z dnia 31 sierpnia 2011 r. ustawy o ochronie praw lokatorów, lecz nie podano jej definicji (art. 1 pkt 1).	<p>Wprowadzenie definicji miejscowości pobliskiej.</p> <p>Proponuje się definicję miejscowości pobliskiej, zgodnie z którą jest to miejscowość położona w powiecie, w którym znajduje się lokal lub w powiecie graniczącym z tym powiatem - chyba, że rada gminy określi maksymalną odległość liczoną w linii prostej pomiędzy granicami administracyjnymi miejscowości, które uznaje za pobliskie.</p>
9	Aktualnie właściciel lokalu, w którym czynsz jest niższy niż 3 % wartości odtworzeniowej lokalu w skali roku, może wypowiedzieć stosunek najmu z zachowaniem miesięcznego terminu wypowiedzenia, na koniec miesiąca kalendarzowego, tylko osobie, której przysługuje tytuł prawny do innego lokalu położonego w tej samej miejscowości , a lokator może używać tego lokalu, jeżeli lokal ten spełnia warunki przewidziane dla lokalu zamiennego. Natomiast w wielu przypadkach osoby zajmują mieszkania gminne, posiadając równocześnie tytuł prawny do innego lokalu a nawet domu.	<p>Możliwość rozwiązania umowy najmu w sytuacji, gdy najemca posiada tytuł prawny do innego lokalu nie tylko w tej samej miejscowości, ale również w miejscowości pobliskiej.</p> <p>Przyjęcie tej propozycji pozwoli gminom na odzyskanie dodatkowych lokali mieszkalnych i ich przeznaczenie dla najbardziej potrzebujących.</p> <p>W celu realizacji tej propozycji na najemcę nakłada się obowiązek składania, na żądanie gminy, oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu pod sankcją odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.</p>
10	W kompetencji rady gminy pozostaje wskazanie czynników branych pod uwagę przy określaniu wysokości dochodu gospodarstwa domowego, a także kwoty czy limitu kwoty dochodów, która uzasadnia rozpatrywanie wniosku o nawiązanie najmu lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy (art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego).	<p>Wprowadzenie dla osób ubiegających się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym pod rygorem odpowiedzialności karnej.</p> <p>Proponowana zmiana uzależnia nawiązanie najmu nie tylko od sytuacji dochodowej danej osoby, ale również od posiadanego stanu majątkowego, który ubiegający się będzie zobligowany ujawnić w oświadczeniu składanym pod rygorem odpowiedzialności karnej.</p>

11	<p>Zakończenie stosunku prawnego może nastąpić tylko z przyczyn określonych w art. 11 ust. 2- 5 oraz w art. 21 ust. 4 i 5 ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.</p>	<p>Wprowadzenie możliwości rozwiązania umowy najmu lokalu, z jednoczesnym zaofiarowaniem lokalu zamiennego w sytuacji, gdy lokal zajmowany ma nieproporcjonalnie dużą powierzchnię w stosunku do liczby zamieszkujących.</p> <p>Określenie powierzchni, przy uwzględnieniu progów maksymalnych wskazanych w ustawie, będzie następowało w stosownej uchwale rady gminy. Termin wypowiedzenia określony w ustawie będzie wynosił 12 miesięcy, jednak gmina będzie mogła określić w uchwale termin dłuższy.</p> <p>Z możliwości wypowiedzenia umowy najmu, w przypadku przekroczenia limitów określonych w ustawie, korzystać będą mogły również inne niż gmina jednostki samorządu terytorialnego.</p>	Publiczny zasób mieszkaniowy
12	<p>Jednoznaczne określenie rodzaju opłat, których zaległości mogą być podstawą wypowiedzenia stosunku prawnego.</p> <p>Aktualnie obowiązujący przepis art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego stanowi, że właściciel może wypowiedzieć stosunek prawny, jeżeli lokator jest w zwłoce z zapłatą czynszu lub innych opłat za używanie lokalu</p>	<p>Wprowadzenie możliwości rozwiązania stosunku prawnego, jeżeli lokator jest w zwłoce nie tylko z zapłatą czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, ale również przypadku zaległości w opłatach niezależnych od właściciela za otrzymywane za pośrednictwem właściciela dostawy mediów do lokali, czyli w przypadku, gdy korzystający z lokalu nie ma zawartej umowy bezpośrednio z dostawcą mediów lub dostawcą usług.</p> <p>Opłaty niezależne od właściciela to opłaty za dostawy do lokalu energii, gazu, wody oraz odbiór ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych, zatem stanowią one poważny udział w całości opłat za mieszkanie. Zatem zaległości w tych opłatach powodują trudności w wywiązywaniu się właścicieli ze swoich obowiązków.</p>	Publiczny i prywatny zasób mieszkaniowy
13	<p>Aktualnie obowiązujący art. 2 ust. 1 pkt 8a określa wydatki związane z utrzymaniem lokalu, które nie są tożsame z określeniem „koszty utrzymania lokalu”.</p>	<p>Wprowadzenie definicji kosztów utrzymania lokalu ma na celu jednolite stosowanie tego określenia w przepisach ustawy, zgodnie także z jego faktycznym znaczeniem.</p> <p>Niezależnie należy podkreślić, że pojęcie kosztów utrzymania, a nie wydatków jest już stosowane w innej ustawie tj. w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych.</p>	Publiczny i prywatny zasób mieszkaniowy

SPECYFIKACJA PROPOZYCJI ZMIAN

- 1) w ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844, z późn. zm.) związanych z wprowadzeniem do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego pojęcia „najmu socjalnego lokali mieszkalnych”.

L.p.	Aktualny stan prawny	Proponowane zmiany	
1	<p>Pomoc państwa w zakresie tworzenia budownictwa dla najuboższych realizowana jest na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844, z późn. zm.).</p>	<p>Dokonanie zmiany tytułu ustawy - proponowany tytuł: „ustawa o finansowym wsparciu gmin w tworzeniu lokali mieszkalnych na wynajem oraz mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych”.</p> <p>W związku z projektowaną w nowelizacji ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów (...) rezygnacją z wyodrębnienia „lokali socjalnych” oraz wprowadzeniem pojęcia „najmu socjalnego lokali mieszkalnych” konieczne jest wprowadzenie odpowiednich korekt do przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r., w tym zmiana tytułu ustawy.</p>	Publiczny zasób mieszkaniowy
2	<p>Obecnie przepisy ustawy umożliwiają ubieganie się o finansowe wsparcie z budżetu państwa na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia, jeżeli w wyniku realizowanego przedsięwzięcia powstają lokale socjalne (mieszkania chronione). W celu ułatwienia gminom racjonalnej gospodarki zasobami mieszkaniowymi, istnieje także możliwość uzyskania finansowego wsparcia na tworzenie lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych, pod warunkiem wydzielenia z posiadanego zasobu mieszkaniowego odpowiedniej liczby i odpowiedniej powierzchni lokali socjalnych.</p>	<p>Tworzenie zasobu lokali komunalnych przy wsparciu z budżetu państwa nie będzie uwarunkowane równoległym wydzieleniem odpowiedniej liczby i powierzchni lokali komunalnych użytkowanych na zasadach najmu socjalnego.</p> <p>Projektowana likwidacja funkcjonalnie odrębnej części mieszkaniowego zasobu gminy, jaką stanowią lokale socjalne, na rzecz określenia w to miejsce nowej kategorii „umów najmu socjalnego lokali mieszkalnych”, wymaga stosownego przeformułowania zakresu przedmiotowego przedsięwzięć objętych wsparciem na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. Poza wprowadzeniem odpowiednich korekt dostosowujących nowy stan prawny, w tym wykreślenia ze słowniczka używanych pojęć definicji „lokalu socjalnego”, zakłada się, że finansowym wsparciem objęte będą przedsięwzięcia, w wyniku których powstaną lokale mieszkalne wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy.</p>	Publiczny zasób mieszkaniowy

3	<p>Jednym z komponentów ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. jest możliwość uzyskania przez gminę finansowego wsparcia na przedsięwzięcie polegające na udziale w inwestycji realizowanej przez towarzystwo budownictwa społecznego (art. 5 ust. 1).</p>	<p>Rozszerzenie grupy podmiotów, z którymi gmina będzie mogła podjąć współpracę w ramach inwestycji prowadzonych przez tbs o spółki gminne.</p> <p>Gmina będzie mogła uzyskać finansowe wsparcie na realizację przedsięwzięcia polegającego na udziale w inwestycji prowadzonej przez towarzystwa budownictwa społecznego (zgodnie z obecnym brzmieniem ustawy), jak również przez inne spółki gminne, jeżeli udział właścicielski gminy lub gmin w spółce gminnej będzie większy niż 50%. Zmiana taka pozwoli gminie na dodatkowe możliwości prowadzenia aktywnej polityki mieszkaniowej również przy wykorzystaniu nowotworzonych zasobów mieszkaniowych będących własnością spółek gminnych.</p>	Publiczny zasób mieszkaniowy
4	<p>Brak rozwiązania w zakresie obligatoryjnego określenia w umowie zawartej między gminą a tbs-em wielkości zasobu przeznaczanego na najem socjalny.</p>	<p>Wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym w umowie zawieranej między gminą a tbs/spółką gminną, określana byłaby obligatoryjnie wielkość zasobu przeznaczanego na najem socjalny (z zastrzeżeniem, że nie może to być więcej niż 50% lokali przeznaczonych na najem socjalny w ramach budynku).</p>	Publiczny zasób mieszkaniowy
5	<p>Zasady zbywania i zmiany przeznaczenia lokali wybudowanych w ramach tzw. programu pilotażowego określone są w <i>ustawie z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2006 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 145, poz. 1533, z późn. zm.)</i>.</p>	<p>Proponuje się uchylene ustawy z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2006 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 145, poz. 1533, z późn. zm.) i przeniesienie przepisów dotyczących zbycia i zmiany przeznaczenia lokali do ustawy nowelizującej.</p>	Publiczny zasób mieszkaniowy

SPECYFIKACJA PROPOZYCJI ZMIAN

2) w ustawie z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

L.p.	Aktualny stan prawny	Proponowane zmiany	
1	<p>Stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w zasobach mieszkaniowych towarzystwa są ustalane przez zgromadzenie wspólników, walne zgromadzenie akcjonariuszy albo walne zgromadzenie w takiej wysokości, aby suma czynszów za najem wszystkich lokali eksploatowanych przez towarzystwo pozwalała na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę kredytu zaciągniętego na budowę.</p> <p>Czynsz nie może być wyższy w skali roku niż 4 % wartości odtworzeniowej lokalu, obliczonej według przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.</p>	<p>Czynsze ustalane byłyby zgodnie z regulami obowiązującymi w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego przez organ wskazany w umowie/statucie spółki w takiej wysokości, aby suma czynszów za najem wszystkich lokali eksploatowanych przez towarzystwo pozwoliła na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę kredytu zaciągniętego na budowę.</p> <p>Likwidacja dotychczas obowiązującego w zasobach tbs górnego ograniczenia wysokości czynszu.</p> <p>W stosunku do już wybudowanych lokali mieszkalnych zachowane zostaną reguły ustalania czynszu oraz pozostałe zasady najmu. Nowe uregulowania w tym zakresie będą mogły być stosowane po odpowiedniej zmianie umowy najmu, zaś obligatoryjnie w sytuacji zmiany najemcy lokalu mieszkalnego.</p>	Publiczny i prywatny zasób mieszkaniowy
2	<p>Umowa najmu może przewidywać obowiązek wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu, istniejących w dniu opróżnienia lokalu.</p>	<p>Rezygnacja z przepisu dotyczącego uprawnienia do pobierania od najemcy kaucji zabezpieczającej z uwagi na fakt, iż w stosunku do zasobów tbs stosuje się zasady dotyczące kaucji zabezpieczającej określone w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz przepisy Kodeksu cywilnego o najmie.</p>	Publiczny i prywatny zasób mieszkaniowy

3	Kryteria dostępu i weryfikacji dochodów najemcy w trakcie trwania najmu obowiązują wszystkich najemców lokali w zasobach tbs.	Określone w ustawie o niektórych formach (...) kryteria dostępu i weryfikacja dochodów najemcy w trakcie trwania najmu mają obowiązywać wyłącznie w stosunku do najemców lokali wybudowanych przy udziale środków z KFM.	Publiczny i prywatny zasób mieszkaniowy
4	Finansowanie: BGK powinien udzielać na preferencyjnych warunkach kredytów TBS – om i SM w ramach realizacji programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego, na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane mające na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem – pomimo uchwalenia w 2009 r. delegacji do wydania w tym zakresie aktów wykonawczych, do chwili obecnej nie udało się jej zrealizować, w związku z czym program finansowania w tej formule nie został uruchomiony.	<p>Uchylenie przepisów rozdziału 2a ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego dot. rządowych programów popierania budownictwa mieszkaniowego .</p> <p>Aktualnie towarzystwa budownictwa społecznego mają możliwość podejmowania i realizacji inwestycji we współpracy z gminami w ramach <i>ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844, z późn. zm.)</i>. Ustawa przewiduje finansowe wsparcie dla przedsięwzięć polegających na udziale gminy w inwestycji realizowanej przez towarzystwo budownictwa społecznego, jeżeli w efekcie w zasobach tbs powstaną lokale wykorzystywane przez gminę.</p>	Publiczny i prywatny zasób mieszkaniowy

SPECYFIKACJA PROPOZYCJI ZMIAN

4) w innych ustawach

L.p.	Aktualny stan prawny	Proponowane zmiany	
1	<p>W art. 28 ust. 1 <i>ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi</i> (Dz. U. Nr 234, poz. 1385) następuje wyłączenie obowiązku równoległego wydzielenia z mieszkaniowego zasobu gminy odpowiedniego zasobu lokali socjalnych, w przypadku przedsięwzięć związanych z tworzeniem w ramach ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844, z późn. zm.) zasobu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych, jeżeli lokale te zostaną przeznaczone do wynajęcia osobom, które na skutek powodzi utraciły lokal lub budynek mieszkalny.</p>	<p>Uchylenie art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 2011 r.</p> <p>W związku z projektowanymi zmianami w ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. powyższy przepis staje się bezprzedmiotowy.</p>	Publiczny zasób mieszkaniowy
2	<p>Obecnie na podstawie <i>ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami</i> (Dz. U. Nr 115, poz. 741, z późn. zm.) właściwy organ może udzielić bonifikaty m.in. w sprzedaży lokalu mieszkalnego.</p>	<p>Bonifikata nie będzie mogła być udzielana w przypadku komunalnych lokali mieszkalnych, na budowę których decyzja o pozwoleniu na budowę została wydana po wejściu w życie projektowanej obecnie ustawy nowelizującej ustawę o ochronie praw lokatorów (...), a także w przypadku wszystkich lokali komunalnych, na budowę których zostało udzielone finansowe wsparcie z budżetu państwa.</p>	Publiczny zasób mieszkaniowy