RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa,

IV.7210.25.2017/JS

Pan Andrzej Adamczyk
Minister Infrastruktury
i Budownictwa

W dniu 11 września 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Mieszkaniowym (Dz. U. 2017 r., poz. 1529, dalej: ustawa o KZN). W ustawie tej przewidziano dwa rodzaje umów najmu mieszkań zrealizowanych przez operatora mieszkaniowego i przeznaczonych na wynajem za zapłatą czynszu normowanego: najem bez opcji – obowiązujący przez 15 lat od dnia zawarcia pierwszej umowy najmu dla danej inwestycji mieszkaniowej oraz najem z opcją (docelowego zakupu) obowiązujący przez 30 lat od daty zawarcia pierwszej umowy najmu dla danej inwestycji mieszkaniowej z możliwością przeniesienia własności na najemcę najwcześniej po upływie 15 lat od dnia zawarcia umowy najmu z opcją.

Jednocześnie ustawą tą (art. 119) dokonano zmian w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1610 ze zm.) i wprowadzono nowy rodzaj umowy nazwanej - „najem instytucjonalny", którego postanowienia mają zastosowanie do najmu lokali powstałych w ramach Programu „Mieszkanie+".

Zgodnie z dodanym do ustawy o ochronie praw lokatorów art. 19f ust. 1 i 2, umową najmu instytucjonalnego lokalu jest umowa najmu lokalu mieszkalnego zawierana przez osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną,

prowadzącą działalność gospodarczą w zakresie wynajmowania lokali. Umowa najmu instytucjonalnego lokalu zawierana jest na czas oznaczony. Przepisu art. 661 § 1 k.c. nie stosuje się. Wyłączona została zatem zasada, że najem zawarty na czas dłuższy niż lat dziesięć poczytuje się po upływie tego terminu za zawarty na czas nieoznaczony.

Z powyższego uregulowania wynika, że przepisy dotyczące najmu instytucjonalnego będą miały znacznie szersze zastosowanie niż do najmu realizowanego w ramach Pakietu „Mieszkanie+". Najem ten będzie bowiem dotyczył wszystkich działających na rynku podmiotów, prowadzących działalność gospodarczą w zakresie wynajmowania lokali, a więc zarówno osób fizycznych, jak i osób prawnych, czy też jednostek organizacyjnych niebędących osobą prawną. Wyłączenie stosowania art. 661 § 1 k.c. wskazuje na to, że intencją ustawodawcy jest, aby najem instytucjonalny był zawierany na długi czas oznaczony, np. 30 lat, jak to ma miejsce w przypadku najmu lokalu z opcją.

Stosownie do art. 19f ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów do umowy najmu instytucjonalnego 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 instytucjonalnego lokalu w terminie wskazanym w żądaniu, o którym mowa w art. 19i ust. 3, oraz przyjął do wiadomości, że **w razie konieczności wykonania powyższego zobowiązania prawo do lokalu socjalnego ani pomieszczenia tymczasowego nie przysługuje.**

Zgodnie z art. 19i ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów umowa najmu instytucjonalnego lokalu wygasa po upływie czasu, na jaki była zawarta, lub ulega rozwiązaniu po upływie okresu wypowiedzenia tej umowy.

Po wygaśnięciu lub rozwiązaniu umowy najmu instytucjonalnego lokalu, jeżeli najemca dobrowolnie nie opróżnił lokalu, właściciel doręcza najemcy żądanie opróżnienia lokalu sporządzone na piśmie opatrzonym urzędowo poświadczonym podpisem właściciela.

Żądanie opróżnienia lokalu zawiera w szczególności:

1) oznaczenie właściciela oraz najemcy, którego żądanie dotyczy;
2) wskazanie umowy najmu instytucjonalnego lokalu i przyczynę ustania stosunku z niej wynikającego;

3) termin, nie krótszy niż 14 dni od dnia doręczenia żądania najemcy, w którym najemca i osoby z nim zamieszkujące mają opróżnić lokal.

Wynajmujący może powoływać się tylko na przyczyny ustania stosunku najmu, wskazane w piśmie zawierającym żądanie opróżnienia lokalu. W przypadku bezskutecznego upływu terminu, wyznaczonego do opróżnienia lokalu (nie krótszego niż 14 dni od dnia doręczenia żądania najemcy) właściciel składa do sądu wniosek o nadanie klauzuli wykonalności aktowi notarialnemu, w którym najemca poddał się egzekucji.

Do wniosku tego załącza się:

1) żądanie opróżnienia lokalu wraz z dowodem jego doręczenia najemcy albo dowodem wysłania go przesyłką poleconą;

2) dokument potwierdzający przysługujący właścicielowi tytuł prawny do lokalu, którego opróżnienia dotyczy żądanie właściciela.

Zarówno w mojej ocenie, jak i w ocenie zwracających się do mnie obywateli i organizacji pozarządowych, przyjęte przez ustawodawcę uregulowania związane z rozwiązaniem umowy najmu instytucjonalnego wskutek upływu terminu wypowiedzenia nie zapewniają najemcom ochrony przed bezdomnością.

Zgodnie bowiem z przyjętymi przez ustawodawcę rozwiązaniami, jeśli po rozwiązaniu umowy najmu wskutek upływu okresu wypowiedzenia i po skutecznym doręczeniu żądania opróżnienia lokalu najemca nie opróżni lokalu w wyznaczonym terminie, to właściciel lokalu składa do sądu wniosek o nadanie klauzuli wykonalności aktowi notarialnemu, w którym najemca poddał się egzekucji i zobowiązał się do opróżnienia lokalu w terminie wskazanym w żądaniu wynajmującego oraz przyjął do wiadomości, że prawo do lokalu socjalnego ani pomieszczenia tymczasowego mu nie przysługuje. W takiej sytuacji sąd (na posiedzeniu niejawnym – art. 766 k.p.c.) nadaje klauzulę wykonalności, która stanowi podstawę do podjęcia przez komornika działań zmierzających do opróżnienia lokalu i wydania go wierzycielowi. W takim przypadku sąd nie orzeka eksmisji i nie bada (jak to ma miejsce w innych stosunkach najmu), czy zachodzą przesłanki do otrzymania lokalu socjalnego przez osobę zobowiązaną do opuszczenia lokalu. W ogóle nie dochodzi do merytorycznego badania tych kwestii w trybie procesu sądowego. Dodać także należy, że w myśl znowelizowanego ustawą o KZN art. 25d pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, jeżeli dłużnik został zobowiązany do

opróżnienia lokalu zajmowanego na podstawie najmu instytucjonalnego, nie przysługuje mu prawo do tymczasowego pomieszczenia. A zatem przymus opróżnienia lokalu może być przez komornika sądowego zrealizowany do noclegowni bądź schroniska dla bezdomnych.

Nie ulega wątpliwości, że okres najmu instytucjonalnego, z założenia ustawodawcy, obejmuje okres bardzo długi (15 lub 30 lat). W związku z tym, w tak długim przedziale czasu nie można przewidzieć, czy sytuacja najemcy (zdrowotna, rodzinna, itd.) nie ulegnie trwałej i radykalnej zmianie (pogorszeniu) i czy nie spowoduje to niemożności opłacania należnego czynszu, co skutkować będzie wypowiedzeniem umowy najmu przez operatora mieszkaniowego (art. 83 ust. 2 ustawy o KZN) lub wynajmującego (art. 19j ustawy o ochronie praw lokatorów).

Zastrzeżenia i wątpliwości moje budzi przyjęta regulacja, zgodnie z którą sytuacja życiowa najemcy nie będzie podlegała ocenie żadnego organu, w tym przede wszystkim sądu i w konsekwencji zostanie on usunięty przez komornika (zgodnie z art. 1046 § 5^1 k. p. c.) do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, wskazanej przez gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu, a więc pozbawiony lokalu i faktycznie bezdomny. Nie można wykluczyć sytuacji, że powyższe konsekwencje dotkną grupy osób objętych dotąd szczególną ochroną przed bezdomnością (wymienionych w art. 14 ust. ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów), w stosunku do których sąd nie może orzec o braku uprawnień do lokalu socjalnego, a więc m. in. kobiet w ciąży, małoletnich, niepełnosprawnych, obłożnie chorych. Art. 56 ust. 3 ustawy o KZN stanowi bowiem, że kryteriami pierwszeństwa zawarcia umowy najmu instytucjonalnego są m.in.: posiadanie przez osoby ubiegające się o najem jednego dziecka bądź też dziecka legitymującego się orzeczeniem o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności, ukończony 65 rok życia osoby ubiegającej się o najem, legitymowanie się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności.

Niewątpliwie większość wskazanych wyżej kategorii osób należy jednocześnie do tych grup lokatorów, którym na podstawie obowiązującego aktualnie art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów przysługiwałoby prawo do otrzymania lokalu socjalnego orzeczonego przez sąd w wyroku sądowym nakazującym eksmisję. Dlatego też

pozbawienie tej grupy osób - najemców lokali w trybie najmu instytucjonalnego realizowanego w ramach Programu „Mieszkanie +" możliwości zbadania ich sytuacji pod kątem uprawnień do otrzymania lokalu socjalnego i pozbawienie ich uprawnień do otrzymania pomieszczenia tymczasowego stanowi naruszenie postanowień art. 75 Konstytucji RP, nakładającego na władze publiczne obowiązek przeciwdziałania bezdomności. Pominięcie w omawianych regulacjach minimalnych standardów chroniących osoby eksmitowane z mieszkania przed bezdomnością, może ponadto prowadzić do naruszenia godności człowieka (art. 30 Konstytucji RP).

Nie można nie zauważyć także, w przypadku najmu instytucjonalnego nie stosuje się przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów o okresie ochronnym, zatem eksmisje do schronisk i noclegowni (przepełnionych zimą) będą mogły następować przez cały rok, w tym również w okresie zimowym.

Z doniesień medialnych (rozmowy i wypowiedzi udzielane dla prasy, radia i telewizji) wynika, że zarówno Pan Minister jak i przedstawiciele kierowanego przez Pana Ministra resortu podkreślają, że przepisy ustawy o KZN chronią najemców przed bezdomnością, a ustawa nie zmienia obecnie funkcjonujących zasad najmu i przepisów regulujących problematykę eksmisji czy prawa do lokalu socjalnego. W rozmowie przeprowadzonej z red. Renatą Krupą-Dąbrowską: „Pierwsi najemcy wkrótce z kluczami" (Rzeczpospolita z dnia 9.08.2017 r.) podkreślił Pan Minister, „że w razie zaprzestania uiszczania czynszu ewentualna przeprowadzka do tańszego w utrzymaniu mieszkania w innej lokalizacji oferowanej przez KZN może nastąpić po 4,5 miesiącach niepłacenia czynszu."

Analiza obowiązujących aktualnie uregulowań prawnych, w mojej ocenie nie uzasadnia prezentowanych w tym zakresie poglądów przedstawicieli Ministerstwa. Brak jest także informacji, na jakich zasadach i warunkach miałaby następować przeprowadzka do tańszych mieszkań oferowanych przez KZN. Także kierowane do mnie pisma i zapytania wskazują na wiele wątpliwości i niejasności w przedmiotowej materii.

Natomiast w wywiadzie: „Najem instytucjonalny tylko dla prowadzących firmę" (Rzeczpospolita z dnia 18.09.2017 r.) wskazuje Pan Minister, że „rozwiązania dotyczące najmu instytucjonalnego umożliwiają zawieranie umów dopuszczających eksmisje do lokalu z zasobu publicznego, kiedy najemca przestaje płacić za lokal". Ponadto wskazuje

Pan Minister, że najemca będzie miał dodatkową „poduszkę bezpieczeństwa – wpłacone środki na poczet wykupu zostaną spożytkowane na pokrycie czynszu w przypadku przejściowych trudności finansowych". Jeśli natomiast umowa wygaśnie, to najemca będzie mógł na zasadach ogólnych wystąpić z wnioskiem o najem lokalu w zasobie publicznym.

Odnosząc się do wypowiedzi Pana Ministra, nie sposób nie zauważyć, że „poduszka bezpieczeństwa" dotyczyć będzie jedynie części najemców, którzy zdecydują się na najem z opcją (a więc przypuszczalnie osób lepiej sytuowanych). Natomiast w przypadku pozostałych osób (mających zawarte umowy najmu bez opcji), wskazywanie na możliwość ubiegania się o najem lokalu z zasobu publicznego – jako jedynej *de facto* ochrony przed bezdomnością może budzić wątpliwości. O najem takiego lokalu mogą bowiem ubiegać się jedynie osoby o relatywnie niskich dochodach (nie wiadomo zatem czy osoby te będą spełnić to kryterium, ustalane przez gminy). Ponadto powszechnie wiadomo, że od wielu lat utrzymuje się duży deficyt lokali komunalnych, a osoby spełniające kryteria do otrzymania takiego lokalu oczekują na taki lokal co najmniej kilka lat. Powstaje zatem pytanie, gdzie osoby zakwalifikowane do najmu lokalu komunalnego mają zamieszkać w okresie pomiędzy wygaśnięciem najmu instytucjonalnego i wyegzekwowaniem, w oparciu o akt notarialny zaopatrzony w klauzulę wykonalności, obowiązku opróżnienia mieszkania, a ewentualnym otrzymaniem lokalu komunalnego.

Moim zdaniem nie znajduje uzasadnienia twierdzenie o faktycznym braku różnic pomiędzy wprowadzoną obecnie umową najmu instytucjonalnego i przyjętymi w niej rozwiązaniami, a funkcjonującym dotychczas najmem okazjonalnym. Instytucje te różni bowiem długość okresu najmu, podmiot wynajmujący oraz obowiązek (bądź jego brak w przypadku najmu instytucjonalnego) wskazania lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie. Przede wszystkim jednak – w przypadku „Mieszkania +" - najem instytucjonalny jest jedyną dopuszczalną formą umowy najmu.

Biorąc pod uwagę powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017, poz. 958) zwracam się do Pana Ministra o przedstawienie stanowiska w przedmiotowym zakresie, a w szczególności o przedstawienie szczegółowych wyjaśnień, w jaki sposób realizowany będzie w stosunku do

grupy osób zobowiązanych do opróżnienia mieszkania zajmowanego na podstawie najmu instytucjonalnego, konstytucyjny obowiązek państwa przeciwdziałania bezdomności.