



**Stanowisko
Zgromadzenia Ogólnego
Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
z dnia 18 maja 2018 r.**

w sprawie: prowadzenia polityki mieszkaniowej po przyjęciu ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw

Dnia 22 marca 2018 r. Sejm RP przyjął nowelizację ustaw tworzących warunki prowadzenia polityki mieszkaniowej w Polsce (druk nr 2192). Z uwagi na to, że tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy (art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego) oraz fakt, że potrzeba bezpiecznego i stabilnego schronienia jest drugą – po posiadaniu środków utrzymania – najistotniejszą potrzebą człowieka, uchwalone przepisy będą miały istotny wpływ na sytuację mieszkaniową w gminach. Zasadnicze zmiany dotyczą dwóch ustaw:

- o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (art. 1 nowelizacji),
- o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (art. 2 nowelizacji).

W zakresie art. 1 przyjętą nowelizację należy ocenić pozytywnie. Poszerza ona możliwości uzyskania dofinansowania inwestycji mieszkaniowych, w tym także przez gminy, spółki gminne lub spółki z udziałem gminy. Stanowi ona także kolejny krok w uproszczeniu warunków uzyskania dofinansowania. Tytułem przykładu można wskazać zmiany:

- likwidacja obowiązku wydzielenia tzw. ekwiwalentnego zasobu lokali socjalnych;
- doprecyzowanie, potwierdzające możliwość ubiegania się o finansowe wsparcie na realizację przedsięwzięcia polegającego na remoncie lub przebudowie lokali, które ze względu na zły stan techniczny zostały wyłączone z mieszkaniowego zasobu gminy (działania rewitalizacyjne);
- umożliwienie gminie realizacji przedsięwzięcia polegającego na kupnie udziału w budynku mieszkalnym;
- objęcie programem wsparcia przedsięwzięć polegających na tworzeniu pomieszczeń tymczasowych;

- rozszerzenie katalogu przedsięwzięć objętych finansowym wsparciem o przedsięwzięcia polegające na remoncie lub przebudowie istniejących już noclegowni i schronisk dla bezdomnych oraz o przedsięwzięcia, w wyniku których powstaną ogrzewalnie;
- rozszerzenie o spółki gminne grupy podmiotów, z którymi gmina będzie mogła podjąć współpracę w ramach inwestycji realizowanej na podstawie ustawy;
- zniesienie zakazu łączenia wsparcia w ramach programu ze środków UE;
- wprowadzenie nowego instrumentu finansowego wsparcia dla gmin i związków międzygminnych z przeznaczeniem na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia realizowanego przez inny podmiot, którego celem jest tworzenie lokali mieszkalnych na wynajem dla gospodarstw domowych o niższych dochodach.

Wydaje się, że oczekiwanym kierunkiem dalszych zmian systemu dofinansowania jest jego uporządkowanie, uproszczenie i dalsza liberalizacja warunków korzystania z dofinansowania. Zmiany z nielicznymi wyjątkami w powyższym zakresie mają wejść w życie od 1 maja 2018 r.

Niemniej jednak niepokojącą wydaje się nowelizacja w zakresie art. 2, która co do zasady wchodzi w życie 12 miesięcy po publikacji, tj. od maja 2019 roku. Poza wprowadzeniem definicji miejscowości pobliskiej, co należy ocenić pozytywnie – w przypadku jej wprowadzenia przez gminy będzie upoważniała do rozwiązania umowy wobec najemcy, który posiada tytuł prawny do lokalu w takiej miejscowości - co do zasady większość zmian rozszerza odpowiedzialność gmin za niedostarczenie lokali socjalnych oraz kreuje nowe obszernie obowiązki po stronie gmin, w szczególności obowiązek badania oświadczeń majątkowych. Co gorsza na etapie prac legislacyjnych wycofano się z postulowanego od wielu lat ograniczenia „dziedziczenia” najmu lokali komunalnych i nadal obowiązuje w tym zakresie liberalnie sformułowany przepis art. 691 Kodeksu cywilnego, który nie daje możliwości badania czy członek rodziny zmarłego najemcy posiada tytuł do innego lokalu. W praktyce w wielu wypadkach dochodzi do sytuacji, że lokalem dysponuje osoba, która posiada już zabezpieczoną potrzebę mieszkaniową, co w efekcie często prowadzi do nielegalnego podnajmu lokalu lub przeprowadzania fikcyjnych zamian. Taka sytuacja, w obliczu niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych innych osób oczekujących na lokal komunalny jest wysoce niesprawiedliwa społecznie.

Wracając do nowelizacji za wysoce negatywne uznać ponadto należy:

- a) zastąpienie definicji wydatków utrzymania lokalu definicją kosztów utrzymania lokalu, gdyż wierzyciel wnosząc o zasądzenie odszkodowania od gminy nie będzie musiał wykazać, że wydatki realnie poniósł, a jedynie, że lokal generuje koszty;
- b) umożliwienie osobom bezprawnie zajmującym lokal przydział lokalu socjalnego, gdyż bezprawne zajęcie lokalu nie będzie przesłanką do wydania orzeczenia o eksmisji bez prawa do lokalu socjalnego lub pomieszczenia tymczasowego. W proponowanym stanie prawnym Sąd będzie na zasadach ogólnych badał sytuację zajmującego lokal, co więcej przyjęta nowelizacja stwarza możliwość przyznania dodatku mieszkaniowego takiej osobie;

c) wprowadzenie obowiązku dodatkowego informowania eksmitowanego o przysługujących środkach ochrony prawnej, co może znacząco wydłużyć postępowania eksmisyjne, zwłaszcza gdy eksmitowanemu będzie trzeba przyznać pełnomocnika z urzędu, a także gdy Sąd stwierdzi konieczność przygotowania opinii biegłego w zakresie czy oferowany przez gminę lokal jest zgodny z prawem;

d) ograniczenie odpowiedzialności dłużnika, wobec którego orzeczono wyrok z prawem do lokalu socjalnego w stosunku do właściciela lokalu jedynie do opłat w wysokości jak za lokal socjalny, co uznać należy za nieuzasadnione społecznie ograniczenie odpowiedzialności wyrządzającego szkodę (lokatora) i stworzenie samoistnej podstawy odpowiedzialności po stronie gminy (odpowiedzialność absolutna), gdyż ma ona odpowiadać za koszty w pełnej wysokości, których domaga się właściciel lokalu. Pociąga to za sobą nieadekwatne prawnie i nieuzasadnione społecznie wydatki z budżetu gminy. **Jednocześnie, co warto szczególnie podkreślić, prowadzi do zwolnienia osób z odpowiedzialności za zapewnienie sobie dachu nad głową i przerwania jej na gminę.** Należy też przypuszczać, że wpłynie to negatywnie na działania właścicieli, którzy po wydaniu wyroku zaprzestaną egzekucji w stosunku do lokatorów i skupią się wyłącznie na dochodzeniu roszczeń od gmin;

e) ograniczenie obowiązku badania sytuacji majątkowej najemców do osób, z którymi umowa zostanie zawarta po wejściu w życie ustawy, wprowadzone na etapie prac legislacyjnych, gdyż pierwotnie miało dotyczyć wszystkich umów zawartych na lokale komunalne. Zróżnicowanie w tym zakresie należy uznać za nieuzasadnione społecznie. Niezależnie od tego wskazać należy, że analiza deklaracji o sytuacji majątkowej pociągnie za sobą znaczące zwiększenie zaangażowania gmin, które będzie narastało w związku rosnącą liczbą umów najmu do monitorowania;

f) zbyt krótki okres objęcia badaniem sytuacji majątkowej osób oczekujących na lokale oraz najemców, który przewiduje obowiązek składania deklaracji za 3 miesiące – okres ten wydaje się niewystarczająco reprezentatywny, a przez co nieobiektywny. Trudno się zgodzić z argumentami projektodawcy podnoszonymi w trakcie procesu legislacyjnego, że gminy mogą w Programach Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym ustanowić katalog dochodów nadzwyczajnych i wyłączyć je z dochodów branych pod uwagę. Po pierwsze, brak umocowania ustawowego do takiego rozwiązania, a po drugie, gdyby je wdrożyć, skomplikuje system i pociągnie po stronie gmin zwiększenie koniecznego nakładu pracy;

g) wyeliminowanie możliwości eksmisji do noclegowni w przypadku braku pomieszczeń tymczasowych, co spowoduje spowolnienie lub wstrzymanie postępowań eksmisyjnych w gminach nieposiadających wolnych pomieszczeń tymczasowych.

Nie można pominąć także faktu, że rozszerzanie odpowiedzialności gmin za niedostarczenie lokali socjalnych ma miejsce w sytuacji, gdy równocześnie w ramach Krajowego Zasobu Nieruchomości, w stosunku do lokali wybudowanych w ramach Programu Mieszkanie+ Parlament zupełnie odmiennie ukształtował zasady tej odpowiedzialności. Bowiern chcąc zawrzeć umowę najmu instytucjonalnego najemca musi *de facto* zrzec się prawa do lokalu socjalnego (nawet pomieszczenia tymczasowego) i w ostateczności poddać się egzekucji do wskazanego przez siebie lokalu.

W tym kontekście, biorąc pod uwagę rozszerzenie odpowiedzialności gmin należy zauważyć, że najemca nie zawierający umowy najmu instytucjonalnego wydaje się być nadmiernie uprzywilejowany, a wprost jest „przyzwyczajany” do tego, że „dach nad głową” i tak zapewni mu gmina. To czyni uchwalone regulacje prawne jako bezprecedensowe w krajach Unii Europejskiej. Jednocześnie kłóć się one z coraz częściej wyrażanym oczekiwaniem przez mieszkańców rzetelnie wywiązujących z obowiązków wobec gmin, domagających się efektywnego i sprawiedliwego społecznie gospodarowania lokalami komunalnymi oraz udzielania adekwatnej pomocy osobom naprawdę potrzebującym.

Przewidziane nowelizacją rozszerzenie odpowiedzialności gmin oraz spodziewane wydłużenie postępowań eksmisyjnych powodować będzie wzrost koniecznych nakładów finansowych i organizacyjnych gmin. Pogłębiona tym samym zostanie nieefektywność przydziału lokali socjalnych. Lokale, których będą dotyczyły te postępowania będą *de facto* „wyłączone” z możliwości zagospodarowania, co w konsekwencji utrudni sytuację osób oczekujących na przydział lokalu komunalnego jak i socjalnego. Wydaje się, że powstającego z tych względów deficytu lokali nie da się zrównoważyć budową nowych lokali, nawet ze wsparciem Państwa i na zliberalizowanych zasadach.

Przyjęte zmiany w zakresie ochrony praw lokatora uznać zatem należy za wysoce niesprawiedliwe społecznie w dobie spadającego bezrobocia i wykorzystania świadczeń 500+. Te doniosłe okoliczności, a także fakt rocznego *vacatio legis* niewątpliwie zachęca do ponownego i głębokiego przemyślenia funkcjonowania uprawnienia do lokalu socjalnego.

Andrzej Dziuba

Przewodniczący
Zgromadzenia Ogólnego