



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 7 sierpnia 2017 r.

Adam Bodnar

IV.7210.25.2017/JS

**Pan
Andrzej Duda**

Prezydent RP

W dniu 20 lipca 2017 r., na 46 posiedzeniu Sejm uchwalił, a w dniu 27 lipca 2017 r. Senat przyjął bez poprawek ustawę o Krajowym Zasobie Nieruchomości. W dniu 28 lipca b.r. ustawa ta została przekazana Panu Prezydentowi do podpisu.

Z uzasadnienia rządowego projektu ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości (druk sejmowy nr 1726) wynika, że podstawowym celem ustawy jest zwiększenie podaży dostępnych nieruchomości pod budownictwo mieszkaniowe, w szczególności przez wykorzystanie, w ramach realizacji celów przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 27 września 2016 r. Narodowego Programu Mieszkaniowego, nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz budowy dostępnych mieszkań na wynajem (w tym z opcją stopniowego uzyskiwania własności przez najemcę). Jest to realizacja działania określonego w Narodowym Programie Mieszkaniowym jako: Pakiet „Mieszkanie +”. Chodzi mianowicie o zwiększenie podaży mieszkań o umiarkowanych cenach i czynszach przez bezpośrednią aktywność inwestycyjną realizowaną w szczególności przy wykorzystaniu nieruchomości Skarbu Państwa w ramach systemu wynajmu mieszkań, w tym z opcją docelowego przeniesienia prawa własności (działanie D). Koordynatorem wyżej wskazanych

procesów i zarządcą nieruchomości, zgodnie z przedmiotową ustawą będzie Krajowy Zasób Nieruchomości, dalej: „KZN”, który zostanie powołany jako nowa państwowa osoba prawna.

Oprócz zagadnień związanych z powołaniem i określeniem zasad funkcjonowania KZN, jako państwowej osoby prawnej, która będzie gospodarowała zasobem nieruchomości Skarbu Państwa w celu wspierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustaleniem zasad kwalifikowania i przekazania nieruchomości do KZN ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości określa także zasady gospodarowania nieruchomościami, które wejdą w skład KZN oraz mieszkaniami o czynszu normatywnym. Ustawa reguluje bardzo obszerną materię i wiele skomplikowanych zagadnień z różnych dziedzin. W niniejszym wystąpieniu chciałbym zatem ograniczyć się do kwestii, która na tym etapie legislacyjnym wzbudziła największe obawy opinii publicznej, organizacji pozarządowych zajmujących się przeciwdziałaniem bezdomności, a także Rzecznika Praw Obywatelskich. Dlatego też pragnę zwrócić szczególną uwagę Pana Prezydenta na brak zapewnienia ochrony najemców mieszkań wynajmowanych w ramach najmu instytucjonalnego.

I. Najem mieszkań zrealizowanych w ramach KZN

Uchwalona ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości w art. 73 i następnych przewiduje dwa rodzaje umów najmu mieszkań zrealizowanych przez operatora mieszkaniowego i przeznaczonych na wynajem o czynszu normatywnym. Najem bez opcji przez 15 lat od dnia zawarcia pierwszej umowy najmu dla danej inwestycji mieszkaniowej oraz najem z opcją (docelowego zakupu) 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 art. 84 ustawy o KZN stanowi, że w sprawach nieuregulowanych do najmu stosuje się przepisy rozdziału 2b ustawy 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). Rozdział 2b do ustawy o ochronie praw lokatorów został zaś dodany na mocy art. 119 pkt 4 ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości i wprowadza do tej ustawy nowy rodzaj umowy nazwanej - „najem instytucjonalny”. Według informacji zawartych w uzasadnieniu projektu ustawy o KZN najem instytucjonalny zawiera zasadnicze elementy podobne do rozwiązań przewidzianych dla funkcjonującego obecnie najmu okazjonalnego, którego zakres zostanie ograniczony jedynie do lokali osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej w zakresie wynajmowania lokali. Natomiast w przypadku najmu instytucjonalnego wynajmującym będzie wyłącznie podmiot prowadzący działalność gospodarczą w tym zakresie.

II. Najem instytucjonalny według przepisów wprowadzonych do ustawy o ochronie praw lokatorów

Zgodnie z art. 19f ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów 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 (a zatem wyłączona została 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, 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.

III. Sytuacja najemcy w związku z rozwiązaniem umowy najmu instytucjonalnego na skutek wypowiedzenia jej przez właściciela lokalu

Moje wątpliwości budzą przyjęte przez ustawodawcę uregulowania związane z rozwiązaniem umowy najmu wskutek upływu terminu wypowiedzenia i brak jakiegokolwiek ochrony najemcy 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 wnioski 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 tym 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 omawianą ustawą art. 25d pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, jeżeli dłużnik został zobowiązany do opróżnienia lokalu zajmowanego na podstawie umowy 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 czy nawet 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).

Nie do zaakceptowania jest - w mojej ocenie - przyjęta regulacja, zgodnie z którą sytuacja życiowa najemcy nie będzie podlegała ocenie żadnego organu, w tym przede wszystkim sądu i w konsekwencji zostanie on usunięty przez komornika (zgodnie z regulacją art. 1046 § 5¹ k. p. c.) do noclegowi, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, wskazanej przez gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu), a więc pozbawiony lokalu mieszkalnego i faktycznie bezdomny. Nie można wykluczyć sytuacji, że powyższe konsekwencje dotkną grupy osób objętych dotąd szczególną ochroną przed bezdomnością (wymienionych w art. 14 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.

IV. Najem instytucjonalny a najem okazjonalny

Jak wskazano wyżej, przyjęte w najmie instytucjonalnym rozwiązania w zakresie obowiązku dołączenia do umowy oświadczenia najemcy w formie aktu notarialnego, w którym najemca poddał się egzekucji i zobowiązał się do opróżnienia i wydania lokalu są zbliżone do rozwiązań obowiązujących obecnie przy najmie okazjonalnym. Przy czym podkreślić należy, że w przypadku najmu okazjonalnego najemca na obowiązek wskazać inny lokal, w którym będzie mógł zamieszkać w sytuacji wykonania egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu oraz dołączyć oświadczenie właściciela lokalu lub osoby posiadającej tytuł prawny do lokalu o wyrażeniu zgody na zamieszkanie najemcy i osób z nim zamieszkujących w lokalu wskazanym w oświadczeniu. Ponadto umowa najmu okazjonalnego z założenia dotyczy najmu na krótki czas. Jest zawierana na czas

oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat i dotyczy podmiotów nieprowadzących działalności gospodarczej w zakresie wynajmowania lokali.

Najem okazjonalny w sposób zdefiniowany został wprowadzony do obrotu prawnego na mocy ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 210 r. Nr 3, poz. 13) i funkcjonuje od dnia 28 stycznia 2010 r. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy (druk sejmowy nr 2250 – Sejm VI Kadencji) przyczyną wprowadzenia nowych regulacji - najmu okazjonalnego - przez ustawodawcę była chęć eliminacji szarej strefy na rynku najmu lokali, a także niedobór lokali mieszkalnych oraz sytuacja na rynkach finansowych, która przekładała się na zmniejszenie dostępności kredytów hipotecznych i spadek mieszkań deweloperskich. Celem było również wprowadzenie polityki mieszkaniowej, która stymulować miała prawidłowy i legalny rozwój rynku najmu. Obowiązujące bowiem wówczas regulacje dotyczące najmu lokali zawarte w przepisach K.c. i w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów *de facto* hamowały swobodny i płynny rozwój instytucji najmu lokali mieszkalnych z uwagi na to, że przepisy te rozciągały szeroki parasol ochronny nad niesumiennymi najemcami, nie dając wynajmującym w zasadzie żadnych skutecznych narzędzi ochrony przysługujących im praw.

Jak wskazano wyżej, najem okazjonalny z założenia jest najmem krótkotrwałym, a wynajmującym jest osoba fizyczna nieprowadząca działalności gospodarczej w zakresie wynajmu lokali i dysponująca czasowo wolnym lokalem. W związku z tym fakt możliwości skorzystania przez wynajmującego z uproszczonej drogi do eksmisji niesumiennego najemcy wydaje się akceptowalny. Tym bardziej, że eksmisja ta – o ile do niej dojdzie - nastąpi do lokalu wskazanego przez najemcę w piśmie dołączonym do umowy najmu. Zawarcie umowy najmu okazjonalnego stanowi ponadto świadomy i swobodny wybór obu stron umowy. Nie ma bowiem żadnych przeszkód, aby rezygnując z tej szczególnej formy, strony zawarły zwykłą, cywilnoprawną umowę najmu.

Inna sytuacja występuje natomiast w przypadku nowo powołanej przez ustawodawcę instytucji najmu instytucjonalnego. W tym przypadku mamy

do czynienia z umowami długoterminowymi zawieranymi na czas oznaczony, a wynajmującymi są wyłącznie wyspecjalizowane podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie wynajmowania lokali. W tym przypadku ustawodawca zrezygnował z obowiązku wskazania przez najemcę lokalu, do którego miałyby nastąpić jego przekwaterowanie przy wykonywaniu nakazu opróżnienia lokalu. Ponadto, skorzystanie z preferencyjnych zasad najmu lokalu w budynku wybudowanym na nieruchomościach publicznych wniesionych do Krajowego Zasobu Mieszkaniowego może nastąpić wyłącznie na podstawie umowy najmu instytucjonalnego. Możliwość wyboru została zatem w tym wypadku ograniczona do podpisania umowy najmu instytucjonalnego bądź rezygnacji w ogóle ze skorzystania z tej formy wsparcia przez państwo zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli.

V. Wątpliwości, co do zgodności przyjętych rozwiązań z Konstytucją RP

Przyjęte rozwiązania, związane z brakiem jakiegokolwiek ochrony najemcy przez bezdomnością, budzą szczególne wątpliwości przy najmie instytucjonalnym lokali realizowanym w ramach Programu „Mieszkanie +”. Wprawdzie odbiorcy programu nie zostali precyzyjnie wskazani przez ustawodawcę, ale z uzasadnienia projektu ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości (druk sejmowy nr 1726) oraz ze stenogramu dyskusji odbytej w Senacie w dniu 26 lipca 2017 r., nad ustawą przyjętą przez Sejm wynika, że najem lokali w trybie wskazanym w ustawie o KZN przeznaczony jest dla osób o dochodach uniemożliwiających obecnie nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych – także osób nieposiadających zdolności kredytowej. Natomiast art. 56 ust. 3 pkt 1 ustawy o KZN stanowi, że prawo pierwszeństwa zawarcia umowy najmu przysługuje w sytuacji gdy **członkowie gospodarstwa domowego osoby ubiegającej się o najem osiągną względnie niższe dochody**. Ponadto kryteriami pierwszeństwa zawarcia umowy najmu są, zgodnie art. 56 ust. 3 ustawy o KZN, m.in.: posiadanie przez osoby ubiegające się o najem lokalu co najmniej 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).

Z art. 56 ust. 3 pkt ustawy o KZN wynika, że kontrola nad operatorami mieszkaniowymi, a więc podmiotami zawierającymi umowy najmu z najemcami mieszkań zrealizowanych w ramach Programu „Mieszkanie +” sprawowana będzie przez Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości, a więc państwową osobę prawną. Trudno zatem zaakceptować przez Rzecznika Praw Obywatelskich, realizującego zadanie stania na straży wolności i praw człowieka i obywatela (art. 208 ust. 1 Konstytucji RP), przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania prawne pozbawiające najemców lokali objętych trybem najmu instytucjonalnego ochrony przed bezdomnością. Tym bardziej, że sprawa dotyczy najemców o stosunkowo niskich dochodach, najem jest z założenia długookresowy, wynajmującym jest podmiot zawodowo zajmujący się wynajmem lokali, a kontrolę nad tym podmiotem sprawuje państwowa osoba prawna.

Najemca lokalu jest stroną umowy zdecydowanie słabszą od profesjonalnego wynajmującego, prowadzącego działalność gospodarczą w zakresie wynajmu lokalu. Tym bardziej, że jak wskazano wyżej, prawo pierwszeństwa najmu lokalu zarówno z opcją, jak i bez opcji dotyczy z założenia osób o stosunkowo niskich dochodach,

nieposiadających zdolności kredytowej i niebędących w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na rynku komercyjnym. Ponadto kryteria decydujące o prawie pierwszeństwa stanowią o tym, że najemcami takich mieszkań będą z reguły osoby o słabszej pozycji ekonomicznej, a więc mające prawo oczekiwać szczególnego wsparcia ze strony organów państwa w zapewnieniu pomocy w zabezpieczeniu potrzeb mieszkaniowych, a nie tego, że tej pomocy zostaną pozbawione. Wspomniane przepisy mogą stać się wręcz swoistą „pułapką prawną” dla omawianej grupy osób, zwłaszcza z uwagi na to, że oszacowanie ryzyka istotnej zmiany sytuacji materialnej, zdrowotnej, rodzinnej w perspektywie 30 lat trwania umowy najmu jest po prostu niemożliwe. To zaś powoduje, iż omawiane regulacje budzą moje wątpliwości także z punktu widzenia zasad sprawiedliwości społecznej, o jakich mowa w art. 2 Konstytucji RP.

Mojej negatywnej oceny co do przyjętych rozwiązań prawnych nie zmienia fakt, iż w ustawie o KZN (art. 83 ust. 2) możliwość wypowiedzenia najmu przez operatora mieszkaniowego została ograniczona wyłącznie do przypadków wskazanych w art. 11 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów.

VI. Zastrzeżenia co do trybu uchwalenia ustawy

Pragnę zwrócić uwagę Pana Prezydenta także na niezwykle szybki tryb uchwalenia przez Sejm i przyjęcia przez Senat przedmiotowej ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości. Rządowy projekt ustawy (druk nr 1726) – liczący 141 artykułów i wprowadzający istotne zmiany do 8 innych ustaw - wpłynął do Sejmu w dniu 12 lipca 2017 r., a w dniu 20 lipca 2017 r. odbyły się wszystkie III czytania tego projektu i uchwalenie ustawy. Zaś w dniu 27 lipca 2017 r. ustawa została przyjęta bez poprawek przez Senat.

Analiza procesu legislacyjnego wskazuje, że przedmiotowy projekt rządowy, w zakresie regulacji związanych z najem lokali oraz wprowadzeniem do obrotu prawnego nowej instytucji najmu instytucjonalnego, nie był poddany konsultacjom publicznym, w tym w szczególności konsultacjom z organizacjami zajmującymi się ochroną praw lokatorów. W kierowanych do mnie wystąpieniach organizacje te wskazują, że nie miały wiedzy o projektowanych regulacjach i nie miały

możliwości się z nimi zapoznać ani też zgłosić swoich uwag. O przepisach pozwalających profesjonalnym wynajmującym na pozbycie się najemcy z lokalu bez uzyskania przez niego innego lokalu dowiedzieli się dopiero po uchwaleniu ustawy przez Sejm, a podjęte przez nich działania na etapie rozpatrywania ustawy przez Senat nie przyniosły rezultatu.

Z dokonanych w moim Biurze ustaleń opartych na materiałach dostępnych na stronach internetowych: Rządowego Centrum Legislacji, Sejmu RP oraz Senatu RP wynika, że poddany szerokim konsultacjom (w tym z organizacjami pozarządowymi) projekt ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. nosił tytuł „ustawa o Narodowym Funduszu Mieszkaniowym i przekazywaniu Nieruchomości Skarbu Państwa na cele mieszkaniowe” i nie zawierał żadnych regulacji związanych z najmem lokali. Dopiero kolejna wersja projektu, z dnia 20 kwietnia 2017r. , która powstała już po etapie tychże konsultacji, wprowadziła do ustawy m.in. zmiany w ustawie o ochronie praw lokatorów, w tym cały nowa rozdział 2b o najmie instytucjonalnym. Warto także wskazać, że uzasadnienie projektu ustawy skierowanego do Sejmu nie zawiera w swej treści uzasadnienia dla wprowadzenia tej zupełnie nowej instytucji prawnej, a zwłaszcza nie zawiera uzasadnienia powodów, dla których najemców instytucjonalnych pozbawiono choćby elementarnej ochrony przed bezdomnością w przypadku rozwiązania umowy najmu instytucjonalnego na skutek jej wypowiedzenia przez właściciela lokalu.

W demokratycznym państwie prawnym stanowienie prawa powinno odbywać się w sposób pozwalający uczestnikom procesu ustawodawczego na dostateczne rozważenie zgłaszanych propozycji, wzięcie pod uwagę i skonfrontowanie różnych racji i argumentów. Tego wymagają dyrektywy: demokratyzmu stanowienia prawa, który nie wyczerpuje się w samym przegłosowaniu projektu ustawy większością głosów oraz racjonalności stanowienia prawa. Konsultacje publiczne – jak czytamy z informacji na stronie Rządowego Centrum Legislacji - nie zastępują zasięgania opinii o projektach aktów prawnych, lecz są ich uzupełnieniem, dedykowanym jak najszerszemu gronu odbiorców. Celem konsultacji publicznych jest zebranie uwag do projektu dokumentu rządowego od podmiotów spoza sektora organów i instytucji państwowych, w tym zwłaszcza od organizacji społecznych, a także obywateli,

którzy wyrażą chęć zgłoszenia takich uwag. Powinny więc one być prowadzone w sposób otwarty i powszechny, zapewniający każdemu obywatelowi dostęp do konsultowanych dokumentów i możliwość wypowiedzenia się, a także otrzymanie możliwie pełnie uargumentowanych odpowiedzi na zgłoszone uwagi.

Niestety trzeba z przykrością stwierdzić, że w omawianej sprawie, dotyczącej zasad najmu instytucjonalnego, powyższe wymogi nie zostały spełnione.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r., poz. 958) przedstawiam Panu Prezydentowi przedmiotowe uwagi, z prośbą o ich wnikliwe rozważenie i uwzględnienie podniesionej argumentacji przed podjęciem decyzji o zasadności podpisania ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości w jej obecnym kształcie.

[Adam Bodnar]