



**MINISTER  
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA**

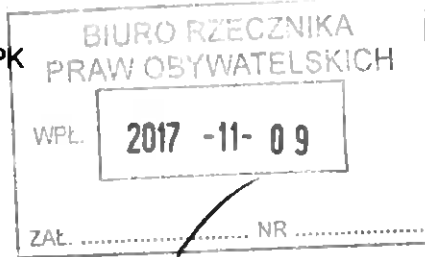


RPW/65284/2017 P  
Data: 2017-11-09

Warszawa, dnia 9 listopada 2017 r.

DM.IV.6301.124.2017.PK

NK: 1723831A7



**Pan  
Adam Bodnar  
Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Szanowny Panie Rzeczniku*

odpowiadając na pismo z dnia 5 października br., znak: IV.7210.25.2017/JS, dotyczące przepisów regulujących skutki wypowiedzenia umowy najmu w świetle ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz. U. z 2017 r., poz. 1529) informuję, co następuje.

Ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości wprowadza zmiany w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1610, z późn. zm.), dalej: *uol*, poprzez m.in. wprowadzenie nowego rodzaju umowy – umowy najmu instytucjonalnego. W wypadku tej umowy wynajmującym będzie mogła być każda osoba fizyczna, prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, prowadząca działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług wynajmu lokali mieszkalnych. Oznacza to, iż umowa ta będzie mogła być stosowana nie tylko przez operatorów Krajowego Zasobu Mieszkaniowego, ale także inne podmioty oferujące lokale na wynajem w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Należy zauważyć, iż zasadnicze elementy przewidziane przez ustawodawcę dla najmu instytucjonalnego w dużej mierze oparte są o rozwiązania już funkcjonujące w ramach najmu okazjonalnego, regulowanego art. 19a-19e *uol*, w którym lokale oferować mogą – wraz z wejściem w życie przepisów ustawy o KZN – jedynie osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w zakresie wynajmowania lokali.

Należy podkreślić, iż przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania dotyczące najmu instytucjonalnego mają na uwadze ochronę najemców. Wyrazem tego jest wprowadzenie rozwiązań odnoszących się do bezpieczeństwa najmu w ramach programu Mieszkanie+, m.in. ściśle określonych przesłanek wypowiedzenia umowy, czynszu normowanego czy mechanizmu przeniesienia na osobę użytkującą mieszkanie w ramach stosunku najmu z opcją własności tego mieszkania w przypadku ogłoszenia upadłości operatora mieszkaniowego. Najemca jest co prawda zobowiązany do złożenia oświadczenia w formie aktu notarialnego, w którym poddaje się egzekucji i zobowiązuje się do opróżnienia i wydania mieszkania używanego na podstawie takiej umowy w terminie wskazanym w żądaniu opróżnienia lokalu oraz przyjmuje do wiadomości, że w razie konieczności wykonania powyższego zobowiązania prawo do lokalu socjalnego ani pomieszczenia tymczasowego nie przysługuje, lecz eksmisja w tym trybie będzie mogła nastąpić jedynie w ściśle określonych przypadkach przewidzianych w art. 11 ust. 2 pkt 1-3 *uol*. Sytuacja taka będzie mogła mieć zatem miejsce tylko, gdy najemca używa lokalu w sposób sprzeczny z umową lub niezgodnie z jego

przeznaczeniem, albo zalega z czynszem za 3 miesiące pomimo wyznaczenia dodatkowego miesiąca na spłatę należności, bądź wynajął lokal bez wymaganej pisemnej zgody właściciela. Jednocześnie przypadek zalegania z płatnościami czynszu został przez ustawodawcę dodatkowo ograniczony względem umów najmu z docelowym przeniesieniem własności, zawieranych z operatorami korzystającymi z gruntów KZN. W ich przypadku w razie wystąpienia przejściowych trudności finansowych najemcy możliwe jest potrącanie zaległego czynszu z rat wpłaconych na poczet ceny mieszkania.

W świetle powyższego trzeba stwierdzić, iż przesłanki wypowiedzenia umowy najmu są rygorystycznie określone, co chroni najemców przed uzależnieniem ich sytuacji od uznaniowej decyzji wynajmującego. Nawet jednak w przypadku zakończenia najmu najemca uzyska schronienie w noclegowni lub schronisku dla bezdomnych, które zapewniają podstawową pomoc dla osób w trudnej sytuacji materialnej i życiowej w postaci noclegu, pomocy rzeczowej, lekarskiej czy pomoc w znalezieniu pracy, jak również przeciwdziałają wykluczeniu społecznemu poprzez programy wychodzenia z bezdomności.

Warto także zauważyć, iż w przypadku najmu okazjonalnego istnieje obowiązek wskazania lokalu, do którego najemca niechcący opróżnić zajmowanego dotąd lokalu będzie mógł się przeprowadzić. Ze względu na długotrwały charakter umów najmu instytucjonalnego, ustawodawca wobec tej kategorii umów odstąpił od tego wymogu, gdyż trudno byłoby najemcom wskazać z taką perspektywą czasową lokal, do którego mogliby się przenieść w razie zakończenia umowy najmu. Tym samym utrzymanie takiego wymogu w odniesieniu do najmu instytucjonalnego byłoby w istocie rzeczą fikcją. Wskazany lokal z dużym prawdopodobieństwem po upływie np. kilkunastu czy kilkudziesięciu lat od zawarcia umowy najmu instytucjonalnego w rzeczywistości nie byłby dostępny dla eksmitowanego byłego najemcy.

Trzeba podkreślić, iż dla umów najmu instytucjonalnego przyjęto rozwiązania już obowiązujące w przypadku umów najmu okazjonalnego, które wyważają interesy stron stosunku najmu i w dotychczasowej praktyce nie były ocenione jako ograniczające prawa lokatorów czy sprzyjające bezdomności. Tym samym wprowadzenie instytucji najmu instytucjonalnego jest wyrazem kompromisu między potrzebami lokatorów a potrzebą ograniczenia barier dla inwestorów prywatnych w angażowaniu środków finansowych w inwestycje mieszkaniowe polegające na budowie mieszkań na wynajem. Trzeba mieć bowiem na uwadze, iż *ustawa o Krajowym Zasobie Mieszkaniowym* wprowadza rozwiązania służące zwiększeniu podaży mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach. Zmniejszone ryzyko ze strony właściciela w związku z pominięciem długotrwałej procedury eksmisyjnej winno się w zamierzeniu ustawodawcy przełożyć na niższe czynsze oferowane przez operatorów w ramach Krajowego Zasobu Nieruchomości oraz szerszą ofertę wynajmowanych lokali.

Dokonując oceny rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę na potrzeby najmu instytucjonalnego należy przede wszystkim mieć na uwadze, iż jego naczelnym celem jest zwiększenie dostępności mieszkań dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach, które w istniejących warunkach rynkowych nie posiadają wystarczających możliwości finansowych na wynajęcie mieszkania na rynku komercyjnym. Konstrukcja tej kategorii najmu jest odpowiedzią na wnioski wynikające z diagnozy sytuacji mieszkaniowej w kraju, dokonanej w kontekście prac nad Narodowym Programem Mieszkaniowym. Drogą do poprawy warunków mieszkaniowych społeczeństwa jest tym samym zwiększenie podaży mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających zaspokojenie ich potrzeb mieszkaniowych na zasadach komercyjnych, do czego w opinii

ustawodawcy winno przyczynić się wprowadzenie najmu instytucjonalnego, nie tylko w ramach Krajowego Zasobu Mieszkaniowego, ale także innych inwestycji komercyjnych realizowanych przez inwestorów instytucjonalnych poza tym programem. Względnie elastyczne regulacje przyjęte dla tej kategorii umów najmu winny przyczynić się do obniżenia obecnych rynkowych stawek czynszu przez zwiększone nakłady na inwestycje mieszkaniowe adresowane do szerszych niż dotąd grup społecznych. Natomiast regulacje ograniczające prawa właścicielskie w zakresie m.in. zasad wypowiedzania umów bądź konieczności zapewnienia lokali socjalnych oraz pomieszczeń tymczasowych winny w zamierzeniu ustawodawcy obowiązywać w odniesieniu do zasobu publicznego, powołanego do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób w szczególnie trudnej sytuacji życiowej (np. zdrowotnej w związku z niepełnosprawnością) czy materialnej. Tym samym osoby, o których mowa w piśmie Pana Rzecznika, tj. o niskich bądź nieregularnych dochodach, czy trudnej sytuacji życiowej ze względu na wiek czy niepełnosprawność, winny zaspokajać potrzeby mieszkaniowe w ramach mieszkaniowego zasobu gminy. Natomiast konstrukcja najmu instytucjonalnego stworzona została z myślą o osobach posiadających stałe, regularne dochody, umożliwiające w dłuższej perspektywie czasowej ponoszenie kosztów wynajmu lokalu o umiarkowanym czynszu w ramach najmu instytucjonalnego; dochody, które są jednak zbyt niskie na realizację swych potrzeb mieszkaniowych na obecnie funkcjonującym rynku komercyjnym. W mojej opinii tylko zwiększenie podaży nowych lokali mieszkalnych, do którego zachęcać ma nowa kategoria umów najmu przewidziana dla inwestorów instytucjonalnych, może tę napiętą sytuację mieszkaniową szerokich grup społecznych rozładować.

Zasadnym jest także zauważyć, iż w razie utraty tytułu prawnego do najmowanego lokalu (np. w ramach najmu instytucjonalnego) dotychczasowi użytkownicy lokali mają prawo do uzyskania lokalu na czas nieoznaczony z gminnego zasobu mieszkaniowego (tzw. „lokalu komunalnego”) lub lokalu socjalnego. Trzeba jednak zastrzec, iż prawo to jest uzależnione od sytuacji majątkowej i dochodowej konkretnej osoby ubiegającej się o przyznanie takiego lokalu. Związane jest to z faktem, iż mieszkaniowy zasób gminy jest tworzony w celu realizacji zadań wynikających z art. 4 *uol*, czyli w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Należy podkreślić, iż najem lokalu z zasobu gminnego jest formą pomocy publicznej dla osób, których sytuacja materialna nie pozwala na zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie. W kręgu uprawnionych do ubiegania się o wynajem lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego są zatem również osoby posiadające tytuł prawny do innego lokalu, wobec których wszczęto postępowanie egzekucyjne, bądź które nie są w stanie kontynuować umów najmu instytucjonalnego.

Jednocześnie chciałbym zauważyć, iż art. 75 Konstytucji RP<sup>1</sup> nie określa kryteriów przeciwdziałania bezdomności ani prawnych środków temu służących. Są w nim zawarte normy programowe wyznaczające cele, które państwo ma realizować, których treść nie jest jednak w sposób ostateczny i precyzyjny zdeterminowana przez Konstytucję. Ustawa o KZN ma w zamierzeniu ustawodawcy zwiększyć liczbę dostępnych dla obywateli lokali mieszkalnych, w szczególności obywateli o średnich dochodach, i jest tym

---

<sup>1</sup> 1. Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałając bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania

2. Ochronę praw lokatorów określa ustawa.

samym jedną z ustaw konkretyzujących cele wskazane w art. 75 Konstytucji RP. Wobec tego realizuje ona art. 75 Konstytucji podyktowany koniecznością ochrony godności człowieka, której realizacja jest też podstawą rozwiązań mających zapewnić każdemu człowiekowi odpowiednie warunki bytowe, w szczególności w zakresie mieszkania. Należy też zwrócić uwagę, iż art. 75 Konstytucji RP posługuje się dość ogólnym określeniem "polityka sprzyjająca zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, w szczególności przeciwdziałająca bezdomności" oraz odesłaniem – w zakresie ochrony lokatorów.

W mojej opinii działania ustawodawcy, których wyrazem jest ustawa o KZN, stwarzają warunki umożliwiające zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli poprzez zwiększenie podaży lokali na rynku, a jednym z podstawowych elementów tego szeroko zakrojonego programu mieszkaniowego jest wprowadzenie najmu instytucjonalnego w uchwalonym kształcie. W świetle powyższego, w sytuacji gdy przepis art. 75 Konstytucji nie określa kryteriów przeciwdziałania bezdomności ani prawnych środków temu służących, zapewnienie możliwości korzystania ze schronisk, noclegowni lub innych pomieszczeń socjalnych dla bezdomnych, prowadzonych przez władze publiczne, stanowi już zaspokojenie podstawowych interesów obywateli. Raz jeszcze należy bowiem podkreślić, iż w przypadku zakończenia najmu najemca nie zostanie eksmitowany „na bruk”, ale jeżeli we własnym zakresie nie będzie w stanie zabezpieczyć swoich potrzeb mieszkaniowych, uzyska schronienie w noclegowni lub schronisku dla bezdomnych (komornik może usunąć dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, wskazanej na wniosek komornika przez gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu). Powyższe zapewni każdemu eksmitowanemu elementarną ochronę przez popadnięciem w bezdomność.

Jednocześnie pozwolę sobie zauważyć, że wskazana przez Pana Rzecznika grupa osób, o których mowa w art. 14 ust. 4 *uol*, objętych szczególną ochroną przed bezdomnością poprzez obligatoryjne prawo do otrzymania lokalu socjalnego w razie eksmisji, dotyczy jedynie lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, co wynika wprost z treści art. 14 ust. 7 *uof*<sup>2</sup>. Oznacza to, że w przypadku najemców „prywatnych” lokali mieszkalnych ta szczególna ochrona przed bezdomnością wskazana w art. 14 ust. 4 *uol* nie ma zastosowania.

*Z powołaniem*

Z upoważnienia  
MINISTRA  
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA

Kazimierz Smoliński  
Sekretarz Stanu

<sup>2</sup> 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.

MINISTERSTWO  
INFRASTRUKTURY I BUDOWY  
DEPARTAMENT MIESZKANICTWA  
00-928 Warszawa, ul. Chałubińskiego 1

172583/17

BIURO RZECZNIKA  
PRAW OBYWATELSKICH

WPL. 2017 -11- 09

ZAL. .... NR .....

Sd. P.

Adam Borner

Rzecznik Praw Obywatelski

ul. Solidarności 77

00-090 Warszawa