



Minister
Rozwoju i Technologii

Data: 07 stycznia 2022 r.
Znak sprawy: DN-I.750.107.2021

Pan
Prof. dr hab. Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich

Dotyczy: sytuacji mieszkaniowej najemców byłych mieszkań zakładowych

Szanowny Panie Rzeczniku,

Na wstępie pragnę zaznaczyć, iż problem najemców byłych mieszkań zakładowych, na który zwraca Pan Rzecznik uwagę, jest przedmiotem stałego zainteresowania resortu rozwoju i technologii, a w celu jego rozwiązania resort podejmował w przeszłości szereg działań.

Przede wszystkim w odpowiedzi na postulaty stowarzyszeń zrzeszających najemców byłych mieszkań zakładowych, od wielu lat podejmowane są działania legislacyjne w celu uregulowania sytuacji najemców, którzy zajmują lokale zbyte przed dniem 7 lutego 2001 r. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 52) przyznała najemcom mieszkań zakładowych pierwszeństwo w nabywaniu lokali. Jednak - jak słusznie wskazał Pan Rzecznik - znaczna część najemców, którzy zajmują lokale zbyte lub przekazane na rzecz osób trzecich w okresie od dnia 5 grudnia 1990 r. do dnia 6 lutego 2001 r., nie może korzystać z przewidzianych w tej ustawie preferencyjnych zasad wykupu.

Liczne inicjatywy legislacyjne zmierzające do przyznania opisanej wyżej grupie najemców uprawnień do preferencyjnego nabywania zajmowanych lokali, nie przyniosły dotąd oczekiwanych rezultatów. Regulacje przyznające tej grupie najemców szczególne warunki wykupu byłych mieszkań zakładowych były m. in. przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Wyrokiem z dnia 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00 za niezgodny z Konstytucją RP uznany został przepis art. 3 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych

budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz.U. Nr 39, poz. 442), stosownie do którego właściciel mieszkania zakładowego nabytego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy był zobowiązany, na wniosek lokatora uprawnionego do zamieszkania i zamieszkującego w lokalu w dniu jego nabycia, do przeniesienia na rzecz tego lokatora własności mieszkania w cenie nabycia, z uwzględnieniem wartości zwiększonej poprzez poniesione nakłady. W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał podkreślił, iż wprowadzone w tym przepisie ograniczenia nie mogą być uznane za konieczne dla realizacji konstytucyjnie legitymowanych celów, powodując nadmierną ingerencję w prawo własności, która prowadziła do naruszenia istoty tego prawa.

Mając zatem na uwadze konstytucyjną gwarancję ochrony własności, wprowadzenie rozwiązań prawnych obligujących inne, niż publiczne, podmioty do zbywania na preferencyjnych zasadach lokali będących przedmiotem przysługujących im praw majątkowych, należałoby oceniać jako niedopuszczalne.

Kolejne próby rozwiązania problemu najemców byłych mieszkań zakładowych zostały podjęte w ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz. U. z 2020 r. poz. 508 oraz z 2021 r. poz. 11 i 223), dalej „ustawie o finansowym wsparciu”. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom najemców byłych mieszkań zakładowych oraz ze względu na doniosłość problemu, ustawodawca wprowadził mechanizmy finansowe, dzięki którym gminy uzyskały możliwość nabywania byłych mieszkań zakładowych, a najemcy otrzymali perspektywę najmu tych lokali na korzystnych warunkach.

Zgodnie z ustawą o finansowym wsparciu, istnieje możliwość udzielenia gminie albo jednoosobowej spółce gminnej finansowego wsparcia na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na:

- a) kupnie lokalu mieszkalnego, budynku mieszkalnego albo udziału we współwłasności budynku mieszkalnego lub
- b) kupnie lokalu mieszkalnego, budynku mieszkalnego albo udziału we współwłasności budynku mieszkalnego, połączonym z remontem tych lokali lub budynku mieszkalnego.

Jeżeli przedmiotem wsparcia są były mieszkania zakładowe, budynek mieszkalny z byłymi mieszkaniami zakładowymi albo udział we współwłasności budynku mieszkalnego, w którym znajdują się były mieszkania zakładowe, wsparcia udziela się pod warunkiem, że lokatorami tych mieszkań są:

1) osoby, które przed dniem 7 lutego 2001 r. były pracownikami przedsiębiorstwa państwowego lub spółki handlowej, w których Skarb Państwa był podmiotem dominującym w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych;

2) zstępni, wstępni, małżonek lokatora, osoby przysposabiające lokatora i przysposobione przez niego oraz osoby, które pozostawały z lokatorem w faktycznym wspólnym pożyciu, zamieszkujące z lokatorem w chwili jego śmierci, którzy wstąpili w stosunek najmu po śmierci osób wskazanych w pkt 1.

Szereg zmian odnoszących się do sytuacji najemców byłych mieszkań zakładowych wprowadziła nowelizacja ustawy o finansowym wsparciu z 2018 r. Wśród najważniejszych zmian należy wymienić:

- zwiększenie z 30% do 50% kosztów przedsięwzięcia bezzwrotnego finansowego wsparcia dla gmin z Funduszu Dopłat na kupno lub kupno połączone z remontem byłych mieszkań zakładowych lub budynku mieszkalnego z byłymi mieszkaniami zakładowymi, oraz

- umożliwienie gminom zbywania na rzecz najemców byłych mieszkań zakładowych lub budynków zakładowych nabytych do zasobu mieszkaniowego gminy z wykorzystaniem ww. dofinansowania z Funduszu Dopłat.

Podkreślić należy, że zmiany te uwzględniają postulaty organizacji i podmiotów wspierających lokatorów byłych mieszkań zakładowych.

Pierwsze wnioski o dofinansowanie zakupu byłych mieszkań zakładowych gminy mogły składać w Banku Gospodarstwa Krajowego w ramach jesiennej edycji programu, która zakończyła się 30 września 2018 r. Natomiast od 2019 r. wnioski te mogą być składane bezterminowo, do wyczerpania limitu środków przeznaczonych na dany rok. Po nowelizacji ustawy, która weszła w życie w dniu 1 maja 2018 r., wysokość finansowego wsparcia dla gmin z Funduszu Dopłat na kupno lub kupno połączone z remontem byłych mieszkań zakładowych lub budynku mieszkalnego z byłymi mieszkaniami zakładowymi wynosi 50% kosztów przedsięwzięcia, zaś maksymalny limit środków, do których może być zasilony Fundusz Dopłat od 2018 r. do 2025 r., wynosi 6 210 mln zł. W tabeli poniżej przedstawiono informacje na temat wielkości udzielonego wsparcia na wykup byłych lokali zakładowych, uzyskane od operatora programu - Banku Gospodarstwa Krajowego.

Lp.	Nazwa Wnioskodawcy	Liczba złożonych wniosków	Liczba tworzonych lokali	Rok zakwalifikowania wniosku	Status Wniosku	Faktyczna data zakończenia przedsięwzięcia
1	Gmina Dąbrowa Górnicza	1	52	2018	rozliczone wsparcie	08.12.2017
2	Miasto Katowice	1	165	2020	rozliczone wsparcie	03.01.2020
3	Nieruchomości - Brzeziny Sp. z o.o.	1	195	2020	rozliczone wsparcie	14.01.2020
4	Gmina Sulechów	1	5	2021	wniosek zakwalifikowany, przedsięwzięcie w trakcie realizacji	-
5	Gmina Wińsko	1	1	wniosek złożony 10.12.2021 r.	wniosek w trakcie rozpatrywania	-

Zgodnie z danymi udostępnionymi resortowi rozwoju i technologii, na dzień 30 listopada 2021 r. zostały zakwalifikowane 4 wnioski na przedsięwzięcia polegające na nabyciu mieszkań zakładowych. Dzięki tym przedsięwzięciom gminy będą mogły zakupić 417 lokali mieszkalnych, które trafią do ich zasobów mieszkaniowych.

Przyjęte rozwiązania, zakładające dofinansowanie na poziomie 50% kosztów inwestycji mają w założeniu stanowić zachętę dla samorządów do podejmowania działań na rzecz ochrony i stabilizacji prawnej najemców byłych mieszkań zakładowych a jednocześnie zwiększają potencjał zasobów nieruchomości gminnych.

Odnosząc się do zasygnalizowanych w piśmie skarg najemców wyrażających obawy o zachowanie praw do zajmowanych mieszkań oraz wskazujących na podejmowane przez właścicieli działania w celu opuszczenia lokalu, wymaga podkreślenia, że sprzedaż budynku zakładowego nie narusza uprawnień najemców lokali mieszkalnych do ich zajmowania na dotychczasowych warunkach. Umowy najmu pozostają bowiem w mocy, a nabywca nieruchomości wstępuje w stosunek najmu na miejsce zbywcy.

Zgodnie bowiem z art. 678 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r., poz. 1740) w razie zbycia rzeczy najętej w czasie trwania najmu nabywca wstępuje w stosunek najmu na miejsce zbywcy, zaś istniejący stosunek prawny pozostaje niezmieniony. Na nabywcę przechodzą wówczas wszelkie prawa i obowiązki wynikające z umowy najmu. Zmiana właściciela nie pociąga za sobą zmiany sytuacji prawnej lokatorów, którzy korzystają z uprawnień wynikających z ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 611), dalej „u.o.p.l.”.

Przez lokatora w rozumieniu u.o.p.l. należy rozumieć najemcę lokalu lub osobę używającą lokal na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności. Unormowania zawarte w u.o.p.l. przewidują ochronę lokatora, bez względu na status lokalu, który zajmuje oraz osobę właściciela. Tym samym zasadnicze elementy realizowanej w u.o.p.l. gwarancji stabilności sytuacji prawnej lokatora, w tym w szczególności ochrona przed nadmiernym czynszem i opłatami oraz ochrona przed eksmisją na tzw. „bruk” dotyczą nie tylko publicznego zasobu mieszkaniowego, ale również lokali, które w wyniku obrotu stały się własnością innego podmiotu.

Ochronę przed nadmiernym czynszem i opłatami obciążającymi lokatora gwarantują przepisy art. 8a i 9 u.o.p.l., stosownie do których podwyżka czynszu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, nie może być dokonywana częściej niż co 6 miesięcy. Każda podwyżka wymaga wypowiedzenia wysokości czynszu najpóźniej na koniec miesiąca kalendarzowego, z zachowaniem 3 miesięcznego terminu, chyba że strony w umowie ustalą termin dłuższy. Jeżeli stawka oferowanego czynszu po podwyżce przekracza 3% wartości odtworzeniowej lokalu w skali roku, podwyżka może nastąpić wyłącznie w uzasadnionych przypadkach, tj. w związku z koniecznością pokrycia kosztów utrzymania lokalu, zwrotu kapitału i osiągnięcia zysku, a także jeśli jest to uzasadnione inflacją.

Lokator może pisemnie zażądać od właściciela przedstawienia na piśmie przyczyny podwyżki i jej kalkulacji. Właściciel jest wówczas zobowiązany do udzielenia stosownych wyjaśnień w terminie 14 dni od otrzymania tego żądania pod rygorem nieważności podwyżki. Ponadto lokatorowi

przysługuje możliwość zakwestionowania - w ciągu 2 miesięcy od dnia wypowiedzenia dotychczasowej wysokości czynszu - podwyżki w drodze powództwa do sądu powszechnego, przy czym dowiedzenie zasadności podwyżki spoczywa na właścicielu. Do czasu wydania prawomocnego wyroku przez sąd, lokator obowiązany jest płacić czynsz w dotychczasowej wysokości.

Gwarancje zawarte w u.o.p.l., przewidujące ochronę przed nieuzasadnionymi podwyżkami czynszu mają charakter uniwersalny, zatem obejmują również najemców mieszkań zakładowych.

Ochrona trwałości stosunku prawnego łączącego wynajmującego i najemcę przejawia się także w ograniczeniu możliwości wypowiedzenia najmu tylko do przyczyn określonych w ustawie, m. in. z tytułu zwłoki z zapłatą czynszu lub opłat niezależnych od właściciela, wynajęcia, podnajęcia albo oddania do bezpłatnego używania lokalu lub jego części bez wymaganej pisemnej zgody właściciela bądź rażącego wykraczania przeciwko porządkowi domowemu. Wypowiedzenie powinno być - pod rygorem nieważności - dokonane na piśmie oraz określać przyczynę. Jeżeli po upływie okresu wypowiedzenia, lokator nie opróżni zajmowanego lokalu, jego przymusowa eksmisja będzie mogła nastąpić dopiero po uzyskaniu przez właściciela prawomocnego orzeczenia sądu.

Ochrona przed eksmisją „na bruk” realizowana jest także poprzez przyznanie osobom znajdującym się w szczególnej sytuacji rodzinnej i majątkowej prawa do lokalu w ramach instytucji najmu socjalnego. Sąd rozpatrując powództwo właściciela o nakazanie opróżnienia lokalu oceni, czy spełnione zostały przesłanki niezbędne do wypowiedzenia stosunku prawnego, a także z urzędu rozstrzygnie, czy lokatorowi lub osobom wspólnie z nim zamieszkującym przysługuje uprawnienie do otrzymania lokalu socjalnego. Orzekając o prawie do lokalu socjalnego, sąd nakazuje wstrzymanie opróżnienia lokalu do czasu złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu.

Odnosząc się do prośby Pana Rzecznika o poinformowanie, czy Ministerstwo dysponuje danymi o liczbie byłych mieszkań zakładowych sprzedanych osobom trzecim przed wejściem w życie ustawy o zasadach zbywania mieszkań oraz o aktualnej skali problemu, uprzejmie informuję, że w przeszłości były podejmowane próby zebrania tych danych we współpracy z wojewodami, zarządcami nieruchomości, stowarzyszeniami najemców oraz Głównym Urzędem Statystycznym. Jednak ze względu na upływ czasu od prywatyzacji przedsiębiorstw i kolejne procesy przekształceń własnościowych, w których mieszkania traciły status mieszkań zakładowych, uzyskane w 2010 r. dane o liczbie mieszkań zakładowych sprywatyzowanych w okresie 12.11.1994 r.- 31.05.2000 r.

mają jedynie walor pogładowy. Oszacowano wówczas, że przybliżona liczba byłych mieszkań zakładowych, które stanowiły własność osób prywatnych, innych niż najemcy, zawiera się w przedziale około 18 880 - 35 000 mieszkań. Wobec wyczerpania możliwości zebrania wiarygodnych danych o liczbie byłych mieszkań zakładowych, resort nie podejmował kolejnych działań w tym zakresie.

Przedstawiając powyższe, uprzejmie informuję, że na chwilę obecną resort rozwoju i technologii nie planuje podjęcia inicjatywy legislacyjnej w zakresie uregulowania sytuacji prawnej najemców byłych mieszkań zakładowych. W ocenie resortu obowiązujące rozwiązania prawne, jak również działania podejmowane na szczeblu lokalnym zapewniają rzeczywiste wsparcie dla tej grupy obywateli.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Mariusz Golecki

Podsekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /