



IV.7210.14.2018.AK

Pan Jerzy Kwieciński

Minister Inwestycji i Rozwoju

Szanowny Panie Ministrze

W dniu 22 marca 2018 r. uchwalona została ustawa 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 (dalej: ustawa nowelizująca), która jest oczekiwaną reakcją ustawodawcy wobec trwającego od lat deficytu lokali mieszkalnych w publicznym zasobie mieszkaniowym i odpowiedzią na sygnalizowaną m.in. przez Rzecznika Praw Obywatelskich konieczność weryfikacji rozwiązań, obowiązujących od kilkunastu lat w niezmienionym kształcie, w zakresie najmu lokali komunalnych. Ustawa ogłoszona została w Dzienniku Ustaw z dnia 20 kwietnia 2018 r. pod pozycją 756.

Abstrahując od oceny poszczególnych rozwiązań merytorycznych przewidzianych w ustawie nowelizującej, która byłaby przedwczesna na tym etapie, pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra, na ważkie z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich, problemy rysujące się na tle zawartych w tej ustawie przepisów intertemporalnych.

W tym miejscu niezbędne jest przywołanie przepisu końcowego art. 23 ustawy nowelizującej, który stanowi, że ustawa wchodzi w życie z dniem 1 maja 2018 r., z wyjątkiem:

- 1) art. 1 pkt 15 w zakresie art. 12 ust. 2, oraz pkt 16 i 19, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.
- 2) art. 2-4 i art. 6, które wchodzi w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Z przepisu końcowego art. 23 w/w ustawy wynika jednoznacznie, że zawarte w art. 1 przepisy nowelizujące ustawę o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych wchodzi w życie w dniu 1 stycznia 2019 r., z kilkoma wyraźnie wskazanymi wyjątkami. Treść tego przepisu nie pozostawia również wątpliwości, że pozostałe przepisy tej ustawy tj.: art. 2 ustawy nowelizującej, przewidujący zmiany do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw; art. 3 zmieniający art. 1046 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego dotyczący sposobu wykonania obowiązku opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika; art. 4 zmieniający art. 29b ust. 4 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 6 dokonujący zmian w przepisach ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych wchodzi w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia tj. w dniu 21 kwietnia 2019 r.

Natomiast w dniu 1 maja 2018 r. weszły w życie pozostałe przepisy ustawy nowelizującej, m.in. jej art. 18, który stanowi, że w celu realizacji orzeczeń sądowych przyznających uprawnienie do otrzymania lokalu socjalnego wydanych przed dniem wejścia w życie art. 2 i art. 4 niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Z mocy art. 18 ustawy nowelizującej od dnia 1 maja 2018 r. orzeczenia sądowe przyznające uprawnienie do otrzymania lokalu socjalnego, wydane przed dniem 21 kwietnia 2019 r., powinny być realizowane zgodnie ze znowelizowanymi przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Mamy więc do czynienia z sytuacją, w której ustawodawca co do zasady przesuwa w czasie wejście w życie nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów..., a jednocześnie dokonuje wyłomu w tej zasadzie nakładając na adresatów normy zawartej w art. 18 ustawy nowelizującej obowiązek stosowania przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów... w nowym brzmieniu, przy czym – co istotne - nie wymienia, które z tych przepisów powinny być stosowane.

W ocenie Rzecznika na tle bardzo ogólnej normy art. 18 ustawy nowelizującej rysują się istotne wątpliwości, które – jak się wydaje - niebawem przełożą się na problemy i rozbieżności w działaniach gmin przy realizacji wyżej wymienionych orzeczeń sądowych. Problemy te zaś mogą zniweczyć możliwość stosowania w okresie do dnia 21 kwietnia 2019 r. nowych, ochronnych rozwiązań, jakie ustawodawca przewidział w wymienionej nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów... w zakresie realizacji uprawnień do lokali socjalnych.

Przyjmując, że intencją ustawodawcy było w istocie objęcie szerszą ochroną osób, którym przyznano prawo do lokalu socjalnego, na etapie realizacji orzeczenia sądowego nakazującego eksmisję można założyć, że ustawodawca słusznie zamierzał nadać od dnia

1 maja 2018 r. moc obowiązującą wszystkim tym przepisom, które taką ochronę wprowadzają. Zdaniem Rzecznika - wobec niedookreślonej treści art. 18 w/w ustawy, który nie wskazuje jednoznacznie, które z przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów... w nowym brzmieniu powinny być stosowane - cel omawianej regulacji może nie zostać spełniony, a tym samym ochrona którą miał zapewnić art. 18 w praktyce może okazać się iluzoryczna.

Podnoszonych wątpliwości co do zakresu zastosowania znowelizowanych przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów... w omawianej kwestii nie rozwiewa niestety w całości treść uzasadnienia do projektu ustawy nowelizującej (druk sejmowy nr 2192). Wskazano w nim, że regulacja art. 18 (według dawnej systematyki art. 19 projektu) oznacza m.in., że gmina realizując uprawnienie eksmitowanej osoby do otrzymania lokalu socjalnego przedstawia ofertę zawarcia *umowy najmu socjalnego lokalu*.

Treść uzasadnienia projektu, w szczególności użycie zwrotu „m.in.” prowadzi do wniosku, że projektodawca od początku zakładał szerszy zakres stosowania zmienionych przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów..., niż wskazał w uzasadnieniu. Nie sposób nie wspomnieć, że uchwalona nowelizacja ustawy o ochronie praw lokatorów... przewiduje regulacje polepszające trudną sytuację osób oczekujących na realizację uprawnienia do lokalu socjalnego, również w zakresie ich obowiązków finansowych (art. 2 pkt 12 ustawy nowelizującej), jak też wyposaża ich w środki prawne, z których mogą skorzystać, gdy kwestionują prawidłowość oferty najmu socjalnego lokalu (art. 2 pkt 16 ustawy nowelizującej), co jak się wydaje nie wyczerpuje katalogu przepisów, które przewidują ochronę wymienionej grupy osób.

Ponadto - zdaniem Rzecznika - na gruncie art. 18 i art. 17 ustawy nowelizującej można mieć wątpliwości czy gminy powinny od dnia 1 maja 2018 r. wskazywać w ramach najmu socjalnego lokale dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnością, z uwzględnieniem ich rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności. Kwestia ta zastanawia również z tego powodu, że o ile ustawodawca dokonując zmiany upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 21 ustawy o ochronie praw lokatorów... (art. 2 pkt 15 ustawy nowelizującej) nałożył na gminy obowiązek określenia w stosownej uchwale warunków, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, to jednocześnie – na mocy art. 17 noweli – postanowił, że uchwały, o których mowa w art. 21 ustawy o ochronie praw lokatorów..., podjęte przed dniem 21 kwietnia 2019 r. zachowują ważność i mogą być zmieniane, przez 24 miesiące licząc od tej daty. Nie sposób obecnie ustalić jaka jest relacja przepisów art. 18 i art. 17 ustawy nowelizującej, który odkłada w czasie realizację obowiązku dostosowania uchwał do przepisów ustawy nowelizującej. Niestety dotyczy to również zmiany upoważnienia ustawowego i zawartej w nim nowej materii m.in. odnoszącej się do wymogów, jakie musi spełniać lokal dla osoby z niepełnosprawnością, przekazanej do uregulowania w prawie miejscowym. W konsekwencji, zważywszy na treść art. 18 ustawy nowelizującej, pozostaje obecnie niejasne

czy intencją ustawodawcy było, aby gminy od dnia 1 maja 2018 r. miały obowiązek uwzględniania potrzeb osób z niepełnosprawnością, przy realizacji uprawnień do lokali socjalnych, co z pewnością byłoby rozwiązaniem ze wszech miar słusznym i oczekiwanym. Dlatego też, w ocenie Rzecznika, który – co warto wspomnieć - apelował o wprowadzenie takiej regulacji, przepis ustawy nowelizującej (art. 2 pkt 15 b tiret 4), obligujący gminy do zmiany uchwał, w taki sposób, aby określone zostały warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób z niepełnosprawnością, powinien wejść w życie w dniu 1 maja 2018r.

Wątpliwości co do zakresu stosowania przed dniem 21 kwietnia 2019 r. przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów... w nowym brzmieniu, będą zmuszone rozstrzygać z różnym, niekiedy negatywnym dla obywateli skutkiem, podmioty obowiązane do realizacji orzeczeń sądowych przyznających uprawnienie do otrzymania lokalu socjalnego, czyli głównie gminy oraz komornicy sądowi realizujący orzeczenia nakazujące opróżnienie lokalu mieszkalnego.

Z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich niepokojący jest stan, w którym niedoprecyzowany i niejasny pozostaje zakres ochrony, jakiej od dnia 1 maja 2018 r. mogą oczekiwać obywatele z przyznanym uprawnieniem do lokalu socjalnego (obecnie najmu socjalnego lokalu). Brak wyraźnego wskazania przepisów ustawy nowelizującej, które gminy powinny stosować od dnia 1 maja 2018 r. na mocy art. 18 tej ustawy, powoduje również dalsze negatywne konsekwencje.

Zastosowany w art. 18 ustawy nowelizującej zabieg legislacyjny w istocie wyklucza realną kontrolę działań gmin w omawianym zakresie i możliwość postawienia gminie zarzutu naruszenia konkretnych przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów... Brak jednoznacznego określenia obowiązków, które gminy miałyby realizować z mocy art. 18 ustawy nowelizującej, to również brak pewności prawa co do zakresu przewidzianej w nim ochrony dla obywateli.

Wobec przedstawionych wątpliwości i zasad techniki prawodawczej, zastrzeżenia wzbudza zabieg legislacyjny, który prowadzi do tak istotnych wątpliwości w stosowaniu prawa. Trudno ustalić względy, jakimi kierował się ustawodawca rezygnując z wyraźnego wymienienia w przepisach końcowych ustawy nowelizującej, tych z punktów art. 2 tej ustawy, które powinny wejść w życie wcześniej niż po upływie 12 miesięcy od dnia jej ogłoszenia. Tym bardziej, że ustawodawca określając terminy wejścia w życie pozostałych przepisów ustawy nowelizującej, wyraźnie je wymienił wraz ze wskazaniem wyjątków.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że treść art. 18 ustawy nowelizującej nie czyni zadość wymogowi prawidłowej legislacji, w tym dyrektywie określoności prawa. Wymóg określoności regulacji prawnej – wywiedziony z art. 2 Konstytucji RP- odnosi się do wszelkich regulacji (pośrednio czy bezpośrednio) kształtujących pozycję prawną

obywatela (wyroki TK z: 15 września 1999 r., K 11/99, 11 stycznia 2000 r., K 7/99, 21 marca 2001 r., K 24/00, 30 października 2001 r., K 33/00, 22 maja 2002 r., K 6/02, 20 listopada 2002 r., K 41/02, 3 grudnia 2002 r., P 13/02, 29 października 2003 r., K 53/02, 9 października 2007 r., SK 70/06 i 29 marca 2010 r., K 8/08).

W świetle powyższego, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2017 r. poz. 958) Rzecznik kieruje do Pana Ministra niniejsze wystąpienie z prośbą o rozważenie możliwości pilnego zainicjowania działań legislacyjnych, które wyeliminują problemy z wykładnią i stosowaniem wymienionych wyżej przepisów ustawy nowelizującej. Będę wdzięczny za poinformowanie Rzecznika o stanowisku zajęтым w tej sprawie.

Z poważaniem