



Dotyczy: zmiany ustawy o dodatkach mieszkaniowych w związku z faktem niepokrywania przez dodatek mieszkaniowy w pełnej wysokości opłat związanych z utrzymaniem mieszkania oraz wprowadzenia regulacji prawnych mających na celu zmianę zasad wypowiedzania umowy najmu lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy w przypadku powstania zaległości w czynszu

ZAWIADOMIENIE O SPOSOBIE ZAŁATWIENIA PETYCJI

Działając na podstawie art. 13 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach¹ informuję, że petycja w sprawie zmiany ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych² (zwanej dalej udm) w związku z faktem niepokrywania przez dodatek mieszkaniowy w pełnej wysokości opłat związanych z utrzymaniem mieszkania oraz wprowadzenia regulacji prawnych mających na celu zmianę zasad wypowiedzania umowy najmu lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy w przypadku powstania zaległości w czynszu, została rozpatrzona negatywnie.

UZASADNIENIE

W dniu 4 listopada 2022 r. do Ministerstwa Rozwoju i Technologii wpłynęła przedmiotowa petycja. Petycja dotyczy zmiany udm w związku z faktem niepokrywania przez dodatek mieszkaniowy w pełnej wysokości opłat związanych z utrzymaniem mieszkania oraz wprowadzenia regulacji prawnych mających na celu zmianę zasad wypowiedzania umowy najmu lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy w przypadku powstania zaległości w czynszu.

W pierwszej kolejności podkreślić należy, iż dodatek mieszkaniowy, o którym mowa w udm, może zostać przyznany - po spełnieniu przesłanek dochodowych i powierzchniowych określonych

¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 870

² Dz. U. z 2021 r. poz. 2021, z późn. zm.

w przepisach udm - osobom, które posiadają tytuł prawny do zajmowanego mieszkania lub oczekują na przysługujący im lokal zamienny albo najem socjalny lokalu.

Obecnie obowiązujące przepisy udm pozwalają na objęcie systemem dodatków mieszkaniowych osób znajdujących się w trudniejszej sytuacji finansowej, uniemożliwiającej im ponoszenie wydatków związanych z utrzymaniem mieszkania. Kryteria dochodowe oraz powierzchniowe lokalu, przewidziane w udm, ustalone są w ten sposób, aby pomoc finansowa w postaci dodatku mieszkaniowego kierowana była do osób najbardziej potrzebujących.

Takie rozwiązanie wynika z idei systemu dodatków mieszkaniowych, zgodnie z którą dodatki te przysługiwać powinny osobom, które nie są w stanie pokryć wydatków związanych z utrzymaniem zajmowanego mieszkania. W tym miejscu należy zaznaczyć, że system dodatków mieszkaniowych jako system publicznego wsparcia dla osób w trudnej sytuacji finansowej w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych ma pomóc w zapewnieniu oraz utrzymaniu warunków mieszkaniowych na godziwym poziomie. Należy przy tym zaznaczyć, iż system nie może całkowicie zastępować obywateli w ponoszeniu kosztów zaspokojenia ich potrzeb mieszkaniowych. W konsekwencji system dodatków mieszkaniowych musi ograniczać się do wsparcia w zachowaniu pewnych podstawowych standardów.

Stosownie do art. 6 ust. 10 udm wysokość dodatku mieszkaniowego, łącznie z ryczałtem, o którym mowa w ust. 7, nie może przekraczać, z zastrzeżeniem ust. 11, 70% wydatków przypadających na normatywną powierzchnię zajmowanego lokalu mieszkalnego lub 70% faktycznych wydatków ponoszonych za lokal mieszkalny, jeżeli powierzchnia tego lokalu jest mniejsza lub równa normatywnej powierzchni.

Powyżej wskazany przepis przewiduje maksymalną wysokość dodatku mieszkaniowego. Jest on konsekwencją założenia, że wysokość dodatku mieszkaniowego stanowi różnicę pomiędzy wydatkami przypadającymi na normatywną powierzchnię użytkową zajmowanego lokalu a wydatkami poniesionymi przez osobę otrzymującą dodatek w wysokości określonego procentu w zależności od uzyskiwanego dochodu i liczby osób w gospodarstwie domowym. Zarówno z nazwy, jak i istoty dodatku mieszkaniowego wynika, że jest on wartością dodaną do wydatków ponoszonych przez osobę go otrzymującą. Z drugiej strony brak jest podstaw do przyjęcia, iż dodatek nie przysługuje osobie posiadającej tytuł prawny do lokalu mieszkalnego, lecz nieosiągającej żadnego dochodu³.

³ zob. „*Dodatki mieszkaniowe. Komentarz*”, dr Grażyna Manjura-Niškiewicz, 2022 r., wyd. 6.

Z kolei przepis art. 6 ust. 11 udm stanowi, że rada gminy, w drodze uchwały, może podwyższyć lub obniżyć, nie więcej niż o 20 punktów procentowych, wysokość wskaźników procentowych, o których mowa w ust. 10. Z treści tego przepisu wynika, że jest to uprawnienie gminy. Minister Rozwoju i Technologii nie jest upoważniony do nałożenia na gminy obowiązku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 6 ust. 11 udm. Należy przy tym mieć na uwadze, iż wypłata dodatków mieszkaniowych jest zadaniem własnym gminy i jest finansowana z budżetów gmin.

Odnosząc się do propozycji zmian w zakresie zasad wypowiedzania umowy najmu lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy w przypadku powstania zaległości w czynszu, należy przede wszystkim mieć na uwadze, że zgodnie z ogólną zasadą dotyczącą umowy najmu wyrażoną w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁴ (zwanej dalej kc) przez umowę najmu wynajmujący zobowiązuje się oddać najemcy rzecz do używania przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a najemca zobowiązuje się płacić wynajmującemu umówiony czynsz (art. 659 § 1 kc).

Tym samym ustawodawca jednoznacznie przewidział, że umowa najmu jest umową odpłatną, zaś ciężar płatności umówionego czynszu spoczywa na najemcy. Jest to umowa dwustronnie zobowiązująca i wzajemna. Wynajmujący oddaje najemcy rzecz (np. mieszkanie) do używania w zamian za umówiony czynsz.

W tym miejscu należy podkreślić, że stawki czynszu obowiązujące w tzw. mieszkaniach komunalnych są znacznie niższe od stawek czynszu na rynku komercyjnym. Mieszkania komunalne są bowiem dedykowane osobom o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych, które – ze względów finansowych – nie mogą pozwolić sobie na najem mieszkania w sektorze prywatnym. Co więcej, osoby z bardzo niskimi dochodami mogą ubiegać się o najem socjalny lokalu. W myśl art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁵ (zwanej dalej uopl) umowa najmu socjalnego lokalu może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2, z uwzględnieniem art. 21b uopl. Natomiast stawka czynszu w przypadku najmu socjalnego lokalu nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie gminy (art. 23 ust. 4 uopl). Stosownie do obowiązujących przepisów

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, z późn. zm.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 172, z późn. zm.

prawa, tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy bowiem do zadań własnych gminy (art. 4 ust. 1 uopł). Gmina, na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2 uopł). W celu realizacji powyższych zadań, gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy (art. 20 ust. 1 uopł). Z uwagi na powyższe, zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 i 2 uopł, rada gminy uchwała odpowiednio wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem danej gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować szereg zagadnień, m. in. zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu.

W tym miejscu warto wyjaśnić, że zgodnie z art. 7 ust. 2 uopł właściciele lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, z zastrzeżeniem art. 23 ust. 4 (o którym mowa powyżej), mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzenia wojewody, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. Obniżki takie mogą być udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzeniu wojewody. Kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy. Obniżki, o których mowa w ust. 2, udziela się najemcy na okres 12 miesięcy. W przypadku gdy utrzymujący się niski dochód gospodarstwa domowego to uzasadnia, właściciel, na wniosek najemcy, może udzielać obniżek czynszu na kolejne okresy dwunastomiesięczne (art. 7 ust. 3 uopł). Obniżki, o których mowa w ust. 2, mogą być stosowane także w stosunku do podnajemców, którzy używają lokali wynajmowanych przez gminę od innych właścicieli i podnajmowanych tym podnajemcom (art. 7 ust. 11 uopł).

Ponadto, jak zaznaczono w pierwszej części niniejszego pisma, osoby mające problemy z pokryciem wydatków związanych z utrzymaniem zajmowanego mieszkania, mogą ubiegać się o dodatek mieszkaniowy. Dodatek mieszkaniowy przyznaje, na wniosek osoby uprawnionej do dodatku mieszkaniowego, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji administracyjnej. Do wniosku dołącza się deklarację o dochodach gospodarstwa domowego za okres 3 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku oraz dokumenty potwierdzające

wysokość ponoszonych w miesiącu poprzedzającym dzień złożenia wniosku wydatków związanych z zajmowaniem lokalu mieszkalnego (art. 7 ust. 1 udm).

Kwestionowany przez Pana przepis art. 11 ust. 2 pkt 2 uopl stanowi, że nie później niż na miesiąc naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego, właściciel może wypowiedzieć stosunek prawny, jeżeli lokator jest w zwłoce z zapłatą czynszu, innych opłat za używanie lokalu lub opłat niezależnych od właściciela pobieranych przez właściciela tylko w przypadkach, gdy lokator nie ma zawartej umowy bezpośrednio z dostawcą mediów lub dostawcą usług, co najmniej za trzy pełne okresy płatności pomimo uprzedzenia go na piśmie o zamiarze wypowiedzenia stosunku prawnego i wyznaczenia dodatkowego, miesięcznego terminu do zapłaty zaległych i bieżących należności.

Zatem w powyższym przypadku ustawodawca przewidział, że przed dokonaniem wypowiedzenia, konieczne jest dodatkowe wezwanie najemcy przez właściciela do uregulowania należności wraz z wyznaczeniem dodatkowego miesięcznego terminu do spłaty długu. Zatem najemca zyskuje dodatkowy czas (1 miesiąc) na zapłatę powstałych zaległości. Ponadto zastrzeżone zostało, że właściciel lokalu w omawianej sytuacji może wypowiedzieć umowę najmu z zachowaniem co najmniej miesięcznego terminu.

Podkreślenia wymaga, że lokale mieszkalne mają na celu zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, dlatego przepisy regulujące najem lokali mieszkalnych bardzo korzystnie dla najemców regulują ochronę praw najemców (lokatorów). W świetle obecnie obowiązujących przepisów ochrona ta polega m.in. na zabezpieczeniu lokatorów przed „eksmisją na bruk”, zapewniając najem socjalny lokali, pomieszczenie tymczasowe, schronienie w noclegowni lub schronisku dla bezdomnych (które zapewniają podstawową pomoc dla osób w trudnej sytuacji materialnej i życiowej), czy też na wyłączeniu możliwości wypowiedzenia umowy najmu bez wyznaczenia dodatkowego terminu na zapłatę powstałych zaległości w czynszu i bez zachowania terminów wypowiedzenia. Tym samym obowiązujące przepisy uopl chronią prawa lokatorów i należy je ocenić jako przeciwdziałające wykluczeniu społecznemu osób, które znajdują się w trudnej sytuacji życiowej, czego skutkiem może być utrata tytułu prawnego do mieszkania.

Odnośnie do propozycji utworzenia „rzeczniczka-pełnomocnika osób korzystających z OPS, PCPR itp. instytucji który będzie w takich sytuacjach reagować w sposób odpowiedni a także w trybie pilnym szukać wsparcia finansowego aby nie dopuścić do utraty mieszkania przez w/w osoby”, należy podnieść, iż wskazane przez Pana instytucje (Ośrodki Pomocy Społecznej, Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie) obsługiwane są przez odpowiednio przeszkolone i wykwalifikowane zespoły. Celem zaś ich działania jest właśnie udzielanie pomocy społecznej

dzieciom, rodzinom, osobom starszym, samotnym, chorym i niepełnosprawnym. Dlatego niecelowe jest powoływanie dodatkowej instytucji, której zadania będą pokrywać się z zadaniami wykonywanymi przez już istniejące instytucje. Niemniej wyjaśniam, że zagadnienie pomocy społecznej znajduje się w zakresie właściwości Ministra Rodziny i Polityki Społecznej. Wobec tego wszelkie pytania oraz ewentualne uwagi w tym zakresie należy kierować do tego Ministerstwa.

POUCZENIE

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku
Eliza Chojnicka
zastępca dyrektora departamentu
/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

Informacja o przetwarzaniu danych osobowych

Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. U. L 119 z 4 maja 2016, str. 1 z późn. zm.), zwanego dalej „RODO”, informuję, że:

1. Administratorem Pani/Pana danych osobowych jest Minister Rozwoju i Technologii z siedzibą w Warszawie, przy Placu Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa, e-mail: kancelaria@mrit.gov.pl, tel. +48 222 500 123, adres skrytki na ePUAP: /MRPIT/SkrytkaESP.
2. Dane kontaktowe do Inspektora Ochrony Danych: Inspektor Ochrony Danych, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa, adres e-mail: iod@mrit.gov.pl.
3. Pani/Pana dane osobowe będą przetwarzane na podst. art. 6 ust. 1 lit. c RODO tj. wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na Administratorze, w związku z realizacją przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1893), oraz na podst. art. 6 ust. 1 lit. e tj. wykonywaniem przez Administratora zadań realizowanych w interesie publicznym lub sprawowania władzy publicznej powierzonej Administratorowi.
4. Pani/Pana dane osobowe będą przetwarzane w celu udzielenia odpowiedzi na przesłaną przez Panią/Pana korespondencję w sprawach pozostających w zakresie właściwości Ministra Rozwoju i Technologii.
5. Podanie danych osobowych jest dobrowolne, ale niezbędne do udzielenia Pani/Panu odpowiedzi.
6. Odbiorcami Pani/Pana danych osobowych mogą być:
 - organy władzy publicznej oraz podmioty wykonujące zadania publiczne lub działające na zlecenie organów władzy publicznej, w zakresie i w celach, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa;
 - inne podmioty, które na podstawie stosownych umów podpisanych z MRiT przetwarzają dane osobowe, dla których Administratorem jest Minister Rozwoju i Technologii.
7. Pani/Pana dane osobowe będą przechowywane przez okres niezbędny do realizacji celu ich przetwarzania tj. do chwili załatwienia sprawy, w której zostały one zebrane, a następnie – w przypadkach, w których wymagają tego przepisy ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164) – przez czas określony w tych przepisach.
8. W związku z przetwarzaniem Pani/Pana danych osobowych przysługują Pani/Panu następujące prawa:
 - prawo dostępu do swoich danych oraz otrzymania ich kopii zgodnie z art. 15 RODO;
 - prawo do sprostowania (poprawiania) swoich danych jeśli są błędne lub nieaktualne, zgodnie z art. 16 RODO;
 - prawo do ich usunięcia, w sytuacji gdy przetwarzanie danych nie następuje w celu wywiązania się z obowiązku wynikającego z przepisu prawa lub w ramach sprawowania władzy publicznej, zgodnie z art. 17 RODO;
 - prawo do ograniczenia przetwarzania danych zgodnie z art. 18;
 - prawo do sprzeciwu zgodnie z art. 21 RODO.

9. Pani/Pana dane nie podlegają zautomatyzowanemu podejmowaniu decyzji, w tym również profilowaniu.
10. Pani/Pana dane osobowe nie będą przekazywane do państwa trzeciego, ani do organizacji międzynarodowych.
11. W przypadku powzięcia informacji o niezgodnym z prawem przetwarzaniu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii Pani/Pana danych osobowych, przysługuje Pani/Panu prawo wniesienia skargi do organu nadzorczego właściwego w sprawach ochrony danych osobowych, tj. Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, ul. Stawki 2, 00-193 Warszawa.