

## Analiza możliwości prawnych funkcjonowania Domu Wielopokoleniowego

Przegląd regulacji prawnych dotyczących zasad wynajmowania lokali  
mieszkalnych wchodzących w skład miejskiego zasobu  
mieszkaniowego oraz propozycja rozwiązań prawnych  
do wykorzystania przy realizacji projektu Domu Wielopokoleniowego  
w Łodzi

7 sierpnia 2018 r.

Raport z Zadania 2 realizowanego w ramach projektu

„Świadczenie usług doradztwa eksperckiego w zakresie opracowania programu zasiedlenia  
i funkcjonowania Domu Wielopokoleniowego”

przygotowany przez Fundację Laboratorium Architektury 60+ (LAB 60+)  
na zlecenie Urzędu Miasta Łodzi

**LAB  
60+**

Autorzy merytoryczni raportu:

dr Krystyna Krzekotowska

Agata Miśkowiec



## Spis treści

|                                                                                                                                                                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Wykaz stosowanych skrótów i definicji pojęć wykorzystywanych w dokumencie.....                                                                                                                                    | 5  |
| Wstęp i nota metodyczna dotycząca realizacji Zadania 2.....                                                                                                                                                       | 7  |
| 1. Przegląd obowiązujących przepisów prawnych .....                                                                                                                                                               | 8  |
| 2. Rekomendacje płynące z analizy studiów przypadku i ich możliwość wdrożenia w domu wielopokoleniowym w Łodzi .....                                                                                              | 11 |
| 3. Podstawowe rozwiązanie dotyczące tytułu prawnego do lokalu – najem lokalu należącego do zasobów mieszkaniowych Miasta .....                                                                                    | 13 |
| 3.1. Rozwiązania dotyczące czynszu .....                                                                                                                                                                          | 13 |
| 3.2. Kwestia możliwości rozwiązania umowy najmu.....                                                                                                                                                              | 16 |
| 3.3. Okres trwania umowy najmu.....                                                                                                                                                                               | 17 |
| 3.4. Zasady przydziału lokalu .....                                                                                                                                                                               | 18 |
| 3.5. Możliwość wydzielenia lokali z zasobu mieszkaniowego gminy.....                                                                                                                                              | 20 |
| 4. Zarządzanie i organizacja Domu Wielopokoleniowego.....                                                                                                                                                         | 23 |
| 4.1. Możliwość wykorzystania Centrum Integracji Społecznej na potrzeby stworzenia i włączenia w prace wykończeniowe grupy potencjalnych najemców.....                                                             | 24 |
| 4.2. Możliwość czasowego wyłączenia lokali z zasobu mieszkaniowego gminy i użyczenie ich innemu podmiotowi .....                                                                                                  | 24 |
| 4.3. Utworzenie kooperatywy mieszkaniowej.....                                                                                                                                                                    | 26 |
| 5. Inne formy prawne zajmowania lokali w Domu Wielopokoleniowym .....                                                                                                                                             | 28 |
| 5.1. Mieszkania chronione.....                                                                                                                                                                                    | 29 |
| 5.2. Podnajem lokali wynajmowanych przez gminę od innych właścicieli.....                                                                                                                                         | 31 |
| 5.3. Towarzystwo Budownictwa Społecznego (TBS) .....                                                                                                                                                              | 32 |
| 5.4. Nabywanie nieruchomości w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami .....                                                                                                                                  | 33 |
| 5.5. Ustanawianie odrębnej własności lokali.....                                                                                                                                                                  | 34 |
| 6. Podsumowanie i rekomendacje dla Domu Wielopokoleniowego w Łodzi .....                                                                                                                                          | 35 |
| 6.1. Najem lokali na czas nieoznaczony w ramach mieszkaniowego zasobu miasta. Wariant A bez zmiany przepisów.....                                                                                                 | 37 |
| 6.2. Najem lokali na czas nieoznaczony w ramach mieszkaniowego zasobu miasta. Wariant B z rozszerzeniem przepisów w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Łodzi..... | 39 |

|                                                                                                                                            |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 6.3. Najem lokali związanych ze stosunkiem pracy w ramach mieszkaniowego zasobu miasta                                                     | 40 |
| 6.4. Najem w ramach TBS .....                                                                                                              | 41 |
| 6.5. Mieszkania chronione .....                                                                                                            | 42 |
| 6.6. Lokale wyłączone z miejskiego zasobu mieszkaniowego na potrzeby realizacji programu społecznego w drodze Zarządzenia Prezydenta ..... | 43 |
| 6.7. Lokale wyłączone z miejskiego zasobu mieszkaniowego poprzez wniesienie ich aportem do zasobów spółki z udziałem Miasta.....           | 45 |
| 7. Propozycje zmian prawa miejscowego związane z najmem lokali z mieszkaniowych zasobów Miasta Łodzi.....                                  | 47 |
| Bibliografia.....                                                                                                                          | 49 |

## Wykaz stosowanych skrótów i definicji pojęć wykorzystywanych w dokumencie

|                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>BGK</b>                  | Bank Gospodarstwa Krajowego                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Cohousing</b>            | sposób na realizację inwestycji, jaką jest tworzenie grupy jednostek mieszkalnych (mieszkań, domów jednorodzinnych) powiązanych ze sobą ściśle określonymi zasadami, pomagającą w sposób ciągły wzmacniać więzi sąsiedzkie, dającą poczucie wsparcia i bezpieczeństwa; nadrzędną cechą tej formy jest partycypacja przyszłych użytkowników w procesie projektowania jednostek mieszkalnych, jak również w zarządzaniu nieruchomością                  |
| <b>Dom wielopokoleniowy</b> | termin wprowadzony w ramach programu rządowego dla Dolnej Saksonii w Niemczech, tłumaczony jako wspólne miejsce pobytu lub/i zamieszkania trzech lub więcej generacji mieszkających w tym samym domu/społeczności, których członkami może być najbliższa rodzina lub grupa osób, które nie są ze sobą spokrewnione                                                                                                                                    |
| <b>JST</b>                  | Jednostka Samorządu Terytorialnego                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Kooperatywa</b>          | dobrowolne i samorządne zrzeszenie mające na celu zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych swoich członków i ich rodzin przez dostarczenie samodzielnych jednostek mieszkaniowych lub lokali o innym przeznaczeniu, które pozostają własnością lub współwłasnością kooperatywy; w porównaniu do cohousingu charakteryzuje się dużo mniejszym zakresem ingerencji w życie mieszkańców, ograniczając się do kwestii związanych z zarządzaniem nieruchomością |
| <b>KZN</b>                  | Krajowy Zasób Nieruchomości                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Miks społeczny</b>       | struktura społeczna łącząca przedstawicieli różnych grup społecznych, przeciwdziałająca wykluczeniu społecznemu oraz przyczyniająca się do budowania silnych wspierających się społeczności lokalnych, tworzenia kapitału społecznego                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>MOPS</b>                 | Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>NGO</b>                  | Organizacja pozarządowa (z ang. Non-Governmental Organisation)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PPP</b>       | Partnerstwo Publiczno-Prywatne                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>TBS</b>       | Towarzystwo Budownictwa Społecznego                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Zadanie 1</b> | Zadanie realizowane w ramach usług doradztwa eksperckiego w zakresie opracowania programu zasiedlenia i funkcjonowania Domu Wielopokoleniowego: Przegląd zagranicznych praktyk dotyczących organizowania społeczności lokalnej, budowania kontaktów, więzi sąsiedzkich, miksów społecznego, a także cohousingu. Rozwiązania wykorzystane w Niemczech, Szwajcarii, Danii, Szwecji, Austrii oraz w Stanach Zjednoczonych i we Włoszech. |
| <b>Zadanie 2</b> | Zadanie realizowane w ramach usług doradztwa eksperckiego w zakresie opracowania programu zasiedlenia i funkcjonowania Domu Wielopokoleniowego: Analiza możliwości prawnych funkcjonowania Domu Wielopokoleniowego (przedstawiona w niniejszym raporcie).                                                                                                                                                                             |
| <b>Zadanie 3</b> | Zadanie realizowane w ramach usług doradztwa eksperckiego w zakresie opracowania programu zasiedlenia i funkcjonowania Domu Wielopokoleniowego: Analiza środowiska lokalnego, przegląd socjologiczny struktury mieszkańców Łodzi oraz charakterystyka potrzeb oraz zasobów społecznych i mieszkaniowych odbiorców Domu Wielopokoleniowego w Łodzi                                                                                     |

## Wstęp i nota metodyczna dotycząca realizacji Zadania 2

Niniejszy Raport (Raport z realizacji Zadania 2) jest podsumowaniem przeglądu obowiązujących krajowych i gminnych regulacji prawnych dotyczących zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład komunalnego zasobu mieszkaniowego. Zawiera dyskusję oraz rekomendacje dotyczące możliwości prawnych funkcjonowania Domu Wielopokoleniowego w Łodzi.

Punktem wyjścia dla niniejszego opracowania jest raport z wykonania Zadania 1, w którym dokonano przeglądu doświadczeń międzynarodowych w zakresie tworzenia i funkcjonowania domów wielopokoleniowych. W raporcie z Zadania 1 przedstawiono w szczególności:

- modele komercyjnego i finansowego zamknięcia inwestycji opartych o ideę cohousingu, obejmujących wyposażenie części wspólnych,
- rozwiązania architektoniczne stymulujące organizowanie społeczności sąsiedzkiej, oraz rekomendacje co do aranżacji i wystroju części wspólnych,
- formy prawne podmiotów inicjujących oraz podmiotów zarządzających domem wielopokoleniowym,
- zasady organizowania społeczności lokalnej, budowania kontaktów, więzi sąsiedzkich, miksu społecznego, zasiedlania publicznych zasobów mieszkaniowych.

Na potrzeby analizy przeprowadzono także wywiady dotyczące ograniczeń oraz szans wdrożenia opracowywanego modelu z przedstawicielami Urzędu Miasta Łodzi oraz Miejskich Jednostek Organizacyjnych, których kompetencje wpisują się w tworzenie modelu Domu Wielopokoleniowego tj. z przedstawicielami:

- Zarządu Lokali Miejskich,
- Biura Gospodarki Mieszkaniowej,
- Wydziału Prawnego.

W niniejszym opracowaniu określone zostały:

- rozwiązania międzynarodowe (lub inne testowane lub wdrażane w Polsce) dotyczące zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta, które można zastosować do modelu Domu Wielopokoleniowego;
- inne formy prawne, na jakich może opierać się korzystanie z lokali mieszkalnych, i możliwości ich zastosowania w realizacji projektu Domu Wielopokoleniowego w Łodzi;
- warunki zastosowania opisywanych rozwiązań, w tym konieczne zmiany prawa miejscowego w Łodzi.

## 1. Przegląd obowiązujących przepisów prawnych

Na potrzeby realizacji projektu Domu Wielopokoleniowego mogą mieć zastosowanie następujące regulacje (wszystkie lub wybrane – w zależności od wybranej formy realizacji projektu):

- 1) ***Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz.1234) – dalej nazywana „ustawą o ochronie praw lokatorów”***

Ustawa reguluje zasady i formy ochrony praw wszystkich lokatorów oraz zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Ustawa doczekała się bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych, które także zostanie przywołane w niniejszym opracowaniu.

Ustawa ta była dwukrotnie nowelizowana w 2018 roku. Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 roku znowelizowała art. 32 poprzez określenie obowiązków gminy w zakresie zapewnienia lokali zamiennych. Natomiast ustawa z dnia 8 lutego 2018 roku 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 wprowadziła szereg zmian, które mają na celu rozwiązanie problemu społecznego, jakim jest niski stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób najuboższych ze względu na niską elastyczność w gospodarowaniu publicznym zasobem mieszkaniowym oraz deficyt lokali w stosunku do zapotrzebowania (przy czym w zasadzie większość zmian w zakresie ustawy o ochronie praw lokatorów wejdzie w życie dopiero od 21 kwietnia 2019 roku).

- 2) ***Kodeks cywilny (dalej „k.c.”), w szczególności przepisy dotyczące najmu lokalu (art. 680-692)***

W kwestiach nieuregulowanych w ustawie o ochronie praw lokatorów stosuje się przepisy kodeksu cywilnego dotyczące najmu lokalu (albo przepisy ogólne dotyczące najmu).

- 3) ***Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1769 i 1985 oraz z 2018 r. poz. 650 i 700)***

Ustawa ta będzie mieć zastosowanie w przypadku przekazania lokali wchodzących w skład gminnego zasobu mieszkaniowego na potrzeby realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej, w tym prowadzenia mieszkań chronionych (treningowych lub wspieranych). Możliwość taka została wprowadzona przy okazji ostatniej nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów – art. 4 ust. 2b w nowym brzmieniu wejdzie w życie z dniem 21 kwietnia 2019 roku (przepis ten ma na celu m.in. uporządkowanie regulacji i dodanie jasnej podstawy prawnej dla działań, które w praktyce były już stosowane przez JST).

- 4) ***Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. nr 133, poz. 654 t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1020)***

Ustawa ta reguluje kompleksowo zagadnienia związane z działaniem Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS), które mogłyby być zaangażowane w tworzenie i / lub najem lokali w ramach Domu Wielopokoleniowego.



5) *Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 180, z 2018 r. poz. 756)*

Ustawa ta reguluje zasady i tryb przyznawania, ustalania wysokości i wypłacania dodatków mieszkaniowych oraz właściwość organów w tych sprawach.

6) *Uchwała nr XLIV/827/12 z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Łodzi (t.j. Dz. Urz. Woj. Łódzkiego 2017 r. poz. 4450)*

Akt prawa miejscowego wydany na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 21 ustawy o ochronie praw lokatorów.

7) *Uchwała nr XXIV/572/16 z dnia 3 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2016-2020 (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego 2016 r. poz. 1187)*

Program, również uchwalony na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 21 ustawy o ochronie praw lokatorów, przedstawia kompleksowo zagadnienia związane z zasobem komunalnym (w tym na przykład zasady polityki czynszowej), kierując się szczególnie zasadami wynikającymi z Polityki Miasta Łodzi dotyczącej gminnego zasobu mieszkaniowego 2020+ (po jego modyfikacjach w 2016 roku).

Jak zaznaczono powyżej, główną ustawą regulującą przedmiotowe kwestie jest ustawa o ochronie praw lokatorów. W świetle art. 4 tej ustawy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Gmina wykonuje te zadania, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób.

Gmina może przeznaczać lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy na wykonywanie innych zadań jednostek samorządu terytorialnego realizowanych na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1769 i 1985 oraz z 2018 r. poz. 650 i 700) oraz ustawie dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 998).<sup>1</sup>

Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:

- wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą ewentualne stosowanie obniżek czynszu,

<sup>1</sup> Przepis wejdzie w życie z dniem 21 kwietnia 2019 r.

- warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy,
- kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu,
- warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach,
- tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej,
- zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy,
- warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności,
- zasady przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b oraz kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup>.

W przypadku, gdy uchwalono gminny program rewitalizacji, w uchwale rady uwzględnia się określone w tym programie działania prowadzące do zapobieżenia wykluczeniu mieszkańców obszaru rewitalizacji z możliwości korzystania z pozytywnych efektów procesu rewitalizacji, w szczególności w zakresie zasad ustalania wysokości czynszów.

Postanowienia powyższych przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów realizuje w szczególności uchwała Nr XLIV/827/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Łodzi (tj. Dz. Urzędowy Województwa Łódzkiego 2017, poz.4450).

## 2. Rekomendacje płynące z analizy studiów przypadku i ich możliwość wdrożenia w domu wielopokoleniowym w Łodzi

Poniżej zestawiono główne rekomendacje płynące z analizy międzynarodowych studiów przypadku – Raport z Zadania 1, z uzupełnieniem o praktyki wypracowane w Polsce na zbliżonych projektach o charakterze pilotażowym), wraz z oceną ich adekwatności do warunków polskich i możliwości zastosowania w Łodzi. Zestawienie ma charakter syntetycznego podsumowania – wybrane kwestie (w tym te, które są problematyczne z punktu widzenia obowiązujących na gruncie polskim przepisów) zostały poddane szerszej analizie w dalszej części materiału.

Tabela 1. Rekomendacje na podstawie analizy międzynarodowej i praktyk krajowych.

| Główne dobre praktyki wynikające z analizy międzynarodowej                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Możliwość wdrożenia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Tytuł prawny do lokalu:</b><br>najem (w kontraście do własności)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Ustawa o ochronie praw lokatorów określa prawną formę, w jakiej gmina „zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw o niskich dochodach”. Formę tę stanowi umowa najmu (art. 20 ust.2, ust. 2a i ust. 3 oraz art. 22, art. 23 ust.1 i ust. 2 ustawy).                                                                                                                                      |
| <b>Prowadzenie obiektu / zarządzanie lokalami:</b><br><u>zlecenie</u> (w drodze przetargu lub konkursu) prowadzenia obiektu profesjonalnemu podmiotowi jako standardowa forma zapewnienia profesjonalnego zarządzania domem wielopokoleniowym przez specjalistyczny i/lub innowacyjny podmiot.<br><br>Alternatywą może być <u>dzierżawa operatorska</u> lub przekazanie nieruchomości w użytkowanie <u>kooperatywie mieszkańców</u> . | Wszystkie możliwości związane z modelami zarządzania Domem Wielopokoleniowym po etapie zakończonych prac budowlanych są możliwe do wdrożenia na gruncie polskiego prawa. Dotyczy to także kooperatywy mieszkańców – mimo iż nie została ona zdefiniowana w przepisach, w praktyce podmioty takie działają w Polsce (np. w oparciu o umowy spółki cywilnej lub porozumienia o współpracy). |
| <b>Polityka czynszowa:</b> Czynsz opłacany przez lokatorów powinien odzwierciedlać <u>rzeczywiste koszty utrzymania i zarządzania nieruchomością</u> , w tym koszty części przeznaczonych do wspólnego korzystania, podzielone proporcjonalnie między najemców. Osoby w trudnej sytuacji materialnej powinny mieć <u>możliwość otrzymania dopłaty do czynszu</u>                                                                      | Rekomendowana polityka czynszowa jest możliwa do wprowadzenia na gruncie obowiązującego prawa, za wyjątkiem obniżki w czynszu ze względu na wolontariat na rzecz wspólnoty sąsiedzkiej (w przypadku najmu mieszkań z zasobu komunalnego dopuszczalną przesłanką dla obniżki czynszu jest sytuacja dochodowa gospodarstwa domowego).                                                       |

|                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>(analogicznie do dodatku mieszkaniowego).<br/><u>Obniżki w czynszu</u> ze względu na wolontariat na rzecz wspólnoty sąsiedzkiej.</p>   | <p>Wolontariat będzie można propagować i wspierać za pomocą innych działań i instrumentów, w tym także zaliczenia wartości pracy w poczet przyszłego czynszu (na zasadach analogicznych do stosowanych w Łodzi na potrzeby programu osłonowego pozwalającego na odpracowanie zadłużenia czynszowego).</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <p><b>Miks lokatorski:</b> zapewnienie zróżnicowanej grupy beneficjentów, zarówno pod kątem wieku, potrzeb, jak i sytuacji dochodowej</p> | <p>Zapewnienie zróżnicowanego miksu lokatorskiego może wymagać współpracy między różnymi podmiotami zaangażowanymi w realizację polityki mieszkaniowej Łodzi, TBS-em, który umożliwiłby wynajem części lokali przez stabilne finansowo, średniozamożne gospodarstwa domowe, które nie kwalifikują się do najmu komunalnego (ale nie są zamożne). Rozwiązanie takie zostało rekomendowane dla pierwszej kamienicy wielopokoleniowej realizowanej w Warszawie, gdzie sugeruje się: „pierwszym etapem powinno być ustalenie proporcji liczby najemców i najemczyń TBS-owych i komunalnych”<sup>2</sup>.</p> |

Źródło: Opracowanie własne.

<sup>2</sup> J. Erbel i inni, „Miks lokatorski. Modelowa kamienica dla Warszawy”, Warszawa 2017, [http://fundacjablisko.pl/wp-content/uploads/2017/02/Mikslokatorski\\_Fundacja-Blisko\\_net.pdf](http://fundacjablisko.pl/wp-content/uploads/2017/02/Mikslokatorski_Fundacja-Blisko_net.pdf) [dostęp 24 lipca 2018]

### 3. Podstawowe rozwiązanie dotyczące tytułu prawnego do lokalu – najem lokalu należącego do zasobów mieszkaniowych Miasta

Autorzy Raportu z wykonania Zadania 1 po dokonaniu przeglądu rozwiązań zagranicznych dotyczących Domu Wielopokoleniowego rekomendują dla potrzeb Miasta Łodzi udostępnianie lokali na podstawie umowy najmu.

Dzięki temu – zdaniem autorów – możliwa bowiem będzie kontrola „nad miksem społecznym” oraz wyeliminowane zostanie dziedziczenie mieszkań, wchodzące w grę przy instytucji odrębnej własności lokalu. Pogląd ten jest przekonujący i możliwy do zrealizowania w aktualnym stanie prawnym poprzez najem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Łodzi, który jest głównym przedmiotem poniższych rozważań. Zastosowanie na potrzeby Domu Wielopokoleniowego instytucji najmu lokalu z publicznych zasobów mieszkaniowych rodzi także ryzyko ograniczenia lub uszczywnienia działania obiektu w praktyce ze względu na obowiązujące przepisy. Kwestie, które mogą być potencjalnie problematyczne, także zostały poddane dyskusji poniżej.

Należy jednak podkreślić, iż w obowiązującym stanie prawnym można zaproponować także inne formy prawne zajmowania lokali w domu wielopokoleniowym. Alternatywy dla najmu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta zostały przedstawione w dalszej części opracowania, w osobnym rozdziale. Wyróżnić tu należy m.in. funkcjonowanie lokali jako mieszkań chronionych (treningowych lub wspieranych), które byłyby przeznaczone na przykład dla osób starszych, niepełnosprawnych lub opuszczających system pieczy zastępczej.

#### 3.1. Rozwiązania dotyczące czynszu

W kwestii czynszu w Raporcie z Zadania 1 wskazano, że „Czynsz opłacany przez lokatorów powinien odzwierciedlać rzeczywiste koszty utrzymania i zarządzania nieruchomością, w tym koszty części przeznaczonych do wspólnego korzystania, podzielone proporcjonalnie między najemców. Osoby w trudnej sytuacji materialnej powinny mieć możliwość otrzymania dopłaty do czynszu (analogicznie do dodatku mieszkaniowego)”.

To rozwiązanie znajduje podstawę prawną w art. 7 cyt. ustawy o ochronie praw lokatorów. W jego świetle w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokali, z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową, a w szczególności:

- położenia budynku,
- położenia lokalu w budynku,
- wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu,
- ogólnego stanu technicznego budynku.

W praktyce jednak rekomendacja może być trudna do wdrożenia, ponieważ stawki czynszu w zasobach komunalnych często nie pokrywają kosztów utrzymania zasobu. Akceptacja tej rekomendacji mogłaby oznaczać dodatkowe obciążenie w czynszu kosztami użytkowania części wspólnych lub wyższe stawki czynszu niż standardowe w zasobach gminy. Wynajęcie części powierzchni w Domu Wielopokoleniowym na zasadach komercyjnych może pomóc zmniejszyć koszty najemców i zapewnić przynajmniej częściowe samofinansowanie się nieruchomości (należy tu mieć na uwadze nie tylko najem powierzchni dedykowanej w planach Domu Wielopokoleniowego na część usługową, ale także i podnajem czasowy części wspólnych, np. świetlicy na prowadzenie zajęć zgodnych z programem Domu Wielopokoleniowego, na przykład zajęć ruchowych, edukacyjnych lub aktywności społecznych). Z praktyk TBS organizujących mieszkania dla seniorów przedstawionych przez dr Alinę Muzioł-Węclawowicz, wynika także, iż pomocne może być zaangażowanie organizacji pożytku publicznego lub MOPS w finansowanie części kosztów wybranych pomieszczeń wspólnych.

Miasto ma także do dyspozycji instrumenty zmieniające wysokość czynszu, do zastosowania także w przypadku, gdyby stawki czynszu z uwzględnieniem kosztów utrzymania powierzchni wspólnych okazały się zbyt wysokie dla najemców. Na podstawie art. 8 stawki czynszu dla lokali, których właścicielem jest gmina, ustala organ wykonawczy gminy zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, można 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 odpowiedniego organu. Kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy.

Obniżki, o których mowa 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.

Najemca ubiegający się o obniżkę czynszu obowiązany jest przedstawić deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego. W sprawach dotyczących deklarowania oraz wzoru deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego i rodzaju dokumentów, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (t.j.Dz. U. z 2017 r., poz. 180, z 2018 r. poz. 756). Innym standardowym dostępnym instrumentem mieszkaniowej pomocy socjalnej jest instytucja dodatków mieszkaniowych, która także byłaby dostępna dla mieszkańców domu wielopokoleniowego na zasadach ogólnych.

### Obniżka czynszu ze względu na wolontariat na rzecz wspólnoty sąsiedzkiej

Ponieważ na poziomie ustawowym znalazła się delegacja dla uregulowania w drodze uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego obniżki czynszu wyłącznie w stosunku do najemców o niskich dochodach (obniżka czynszu z tytułu niedostatku), nie jest dopuszczalna możliwość wprowadzenia obniżek czynszu na mocy kryteriów pozadochodowych, na przykład ze względu na aktywny wolontariat na rzecz społeczności sąsiedzkiej (rozwiązania takie są stosowane z sukcesem w niektórych domach wielopokoleniowych realizowanych za granicą, co wskazano w Raporcie z Zadania 1).



Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 maja 2014 r., sygn. akt III SA/Łd 287/14

„Z przepisu art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów zatem wynika, iż jedynym kryterium zastosowania obniżki czynszu jest średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nieprzekraczający wysokości określonej w uchwale organu gminy.”

Można rozważyć zatem inne dopuszczalne prawnie możliwości prawne motywowania lokatorów do działania na rzecz lokalnej społeczności, niezwiązane bezpośrednio z obniżką czynszu w wynajmowanym lokalu. Przykładem może być wprowadzenie:

- „Banku czasu” (uprawniającego lokatora do otrzymania wzajemnej pomocy w wymiarze czasowym uzależnionym od wymiaru jego aktywności na rzecz wspólnoty sąsiedzkiej);
- Wynagrodzenia (w tym rzeczowego lub w postaci bonów, które można spożytkować na określony z góry cel) za działania na rzecz społeczności lokalnej;
- Programu osłonowego dla najemców lokali Domu Wielopokoleniowego, który umożliwiłby zaliczenie wartości pracy na rzecz społeczności sąsiedzkiej w poczet przyszłych należności czynszowych (program ten mógłby zostać oparty na działającym z powodzeniem w Łodzi innym programie osłonowym, który umożliwia odpracowanie zadłużenia czynszowego – ust. 5.1 pkt 2 uchwały w sprawie przyjęcia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2016-2020). Program taki należałoby skonstruować w sposób, który będzie zapobiegać lub minimalizować ewentualne bodźce dla lokatorów do niepłacenia czynszu, a także ograniczając jego negatywny wpływ na efektywność finansową zarządzania nieruchomością, na przykład:
  - ograniczając maksymalny czas pracy zaliczany w poczet czynszu miesięcznie dla gospodarstwa domowego – w tym wypadku głównym celem programu będzie wytworzenie zachęty do działania na rzecz wspólnoty, nie oddziaływanie na sytuację finansową gospodarstw domowych (dla lokatorów, którzy mają zadłużenie czynszowe, można zmodyfikować istniejący program odpracowywania zadłużenia czynszowego poprzez doprecyzowanie, iż w przypadku lokatorów Domu Wielopokoleniowego odpracowują oni zadłużenie czynszowe pracując na rzecz wspólnoty sąsiedzkiej);
  - ograniczając formy pracy do tych zadań, które są faktycznym kosztem zarządzającego nieruchomością lub organizującego programu Domu oraz wymagając deklaracji ciągłego wykonywania zadań przez określony czas, tak żeby



praca lokatora umożliwiła faktyczne obniżenie kosztów utrzymania nieruchomości lub organizacji życia wspólnoty sąsiedzkiej.

### 3.2. Kwestia możliwości rozwiązania umowy najmu

W związku z wątpliwościami dotyczącymi rozwiązania umowy najmu należy wyjaśnić, że kwestię tę reguluje art. 11 i 13 ustawy o ochronie praw lokatorów. Jeżeli lokator jest uprawniony do odpłatnego używania lokalu, wypowiedzenie przez właściciela stosunku prawnego może nastąpić tylko z przyczyn określonych w tej ustawie. Wypowiedzenie powinno być pod rygorem nieważności dokonane na piśmie oraz określać przyczynę wypowiedzenia. W praktyce przyczyną tą jest najczęściej zwłoka w opłacaniu czynszu. Z punktu widzenia planowanego Domu Wielopokoleniowego istotne mogą być także inne przyczyny wymienione w ustawie, które dają właścicielowi możliwość wypowiedzenia stosunku prawnego łączącego go z lokatorem. W szczególności jest to możliwe, jeżeli lokator pomimo pisemnego upomnienia nadal używa lokalu w sposób sprzeczny z umową lub niezgodnie z jego przeznaczeniem lub zaniedbuje obowiązki, dopuszczając do powstania szkód, lub niszczy urządzenia przeznaczone do wspólnego korzystania przez mieszkańców albo wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali (art. 11 ust. 2 pkt. 1).

Dodatkowo, jeśli lokator wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku, inny lokator lub właściciel innego lokalu w tym budynku może także wytoczyć powództwo o rozwiązanie przez sąd stosunku prawnego uprawniającego do używania lokalu i nakazanie jego opróżnienia (art. 13).

Mimo iż na gruncie ustawowym nie ma definicji rażąco naganego postępowania, sądy wypracowały w tym obszarze bogatą linię orzecznictwa, która często łączy uporczywe lub rażące wykraczanie przeciwko porządkowi domowemu z aspołecznymi zachowaniami podejmowanymi pod wpływem alkoholu (w tekście obok podano przykładowe orzeczenia o eksmisji w oparciu o art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów). Co istotne, sądy uznają zasadność eksmisji nawet w przypadkach, w których w budynku nie obowiązywał regulamin porządku domowego, jeśli stwierdzone zachowanie w sposób oczywisty świadczy o uciążliwości dla sąsiadów, niezależnie od obowiązywania regulaminu porządku domowego. W przypadku Domu Wielopokoleniowego w Łodzi, w którym zostanie opracowany regulamin porządku domowego, dochodzenie praw z tytułu tego przepisu będzie jeszcze łatwiejsze.



Sąd Rejonowy w Dzierżonowie,  
wyrok z dnia 30 grudnia 2015 r.  
Sygn. akt I C 310/15

„Sąd uznał za udowodnione na podstawie zeznań świadków, będących sąsiadami pozwanego, oraz skarg mieszkańców i notatek służbowych oraz dokumentacji fotograficznej, że pozwany i jego goście, za których odpowiada, zakłócili spokój i porządek w budynku przy ul. (...) w D., w ten sposób, że w mieszkaniu pozwanego często odbywały się libacje alkoholowe, w czasie których zachowywano się uciążliwie dla sąsiadów [...]”



W razie wątpliwości sądy posilają się także orzecznictwem Sądu Najwyższego na gruncie przepisu art. 58 § 2 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, który również reguluje kwestię eksmisji, gdy jeden z małżonków swym rażąco nagannym postępowaniem uniemożliwia wspólne zamieszkiwanie (choć należy zwrócić uwagę, iż przesłanki zastosowania przepisu z tego artykułu są zbliżone, ale nie tożsame z przesłankami zawartymi w ustawie o ochronie praw lokatorów; w szczególności kodeks rodzinny i opiekuńczy przewiduje eksmisję współmałżonka z powodu rażąco nagannego postępowania jedynie w wypadkach wyjątkowych, podczas gdy ustawa o ochronie praw lokatorów nie zawiera takiego zastrzeżenia, nie powodując ograniczenia stosowania tego przepisu do sytuacji wyjątkowych i w praktyce powodując ułatwienie stosowania przepisu).



Sąd Najwyższy, uchwała z 13 stycznia 1978 r., III CZP 30/77, OSNCP 1978, nr 3, poz. 39

Rażąca naganność postępowania, będąca jedną z przesłanek eksmisji, musi być nagannością zawinioną, a zawinione, rażąco naganne postępowanie uniemożliwia dalsze wspólne zamieszkiwanie. Sąd Najwyższy wskazał, że ma ono miejsce zwłaszcza w przypadku nadużywania alkoholu, wszczynania awantur, dopuszczania się aktów przemocy.

### 3.3. Okres trwania umowy najmu

Umowa o odpłatne używanie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu JST z wyjątkiem lokalu socjalnego lub lokalu związanego ze stosunkiem pracy, może być zawarta wyłącznie na czas nieoznaczony. Gmina nie może odmówić zawarcia umowy z lokatorem na czas określony, jeśli z takim dobrowolnym wnioskiem wystąpi sam zainteresowany najmem, nie można jednak uzależniać zawarcia umowy od złożenia przez zainteresowanego takiego wniosku.

Możliwości zawierania umów na czas określony wchodzi w grę w odniesieniu do najmu lokali socjalnych. W świetle art. 23 ustawy o ochronie praw lokatorów umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony. Umowa 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. Umowę taką można po upływie oznaczonego w niej czasu przedłużyć na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy.

Należy jednak podkreślić, iż nie rekomenduje się zastosowania lokali socjalnych w ramach Domu Wielopokoleniowego z Łodzi, ponieważ stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym. Natomiast wydzielenie części lokali w ramach Domu Wielopokoleniowego jako lokali związanych ze stosunkiem pracy, co także umożliwia zawarcie umowy najmu na określony czas, jest możliwe i może być celowe (szerzej o lokalach związanych ze stosunkiem pracy dalej w opracowaniu).

### 3.4. Zasady przydziału lokalu

W przypadku najmu mieszkań komunalnych (zarówno w przypadku najmu lokali socjalnych, jak i najmu komunalnego lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony) ich udostępnienie lokatorom jest uzależnione od przejścia przeprowadzanej przez gminę procedury stwierdzającej niezbędność udzielenia pomocy, w której to procedurze zasadnicze znaczenie mają kryteria o charakterze socjalnym (gospodarstwo domowe o niskich dochodach). Warunkiem przystąpienia do procedury ubiegania się o najem lokalu mieszkalnego lub socjalnego jest niezaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, w rozumieniu precyzowanym w uchwałach samorządów gmin.

Oznacza to, iż organ stanowiący JST nie może wprowadzać dodatkowych pozaustawowych kryteriów dostępu do mieszkań komunalnych ograniczających krąg osób uprawnionych do ubiegania się o przydział lokalu na czas nieoznaczony bądź lokalu socjalnego. Nastąpić to może jedynie poprzez konkretyzację kryteriów ustawowych (czyli wysokości osiąganego dochodu gospodarstwa domowego oraz niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych). Przepisy w tej kwestii doczekały się ugruntowanego orzecznictwa sądowo-administracyjnego, które za niezgodne z prawem (ze względu na przekroczenie zakresu przyznanego w ustawie upoważnienia) uznaje zarówno postanowienia dotyczące wprowadzania dodatkowych kryteriów dopuszczających do zawarcia umowy najmu, jak i decydujących o pierwszeństwie w przyznawaniu lokalu. Stosowanie kryteriów pierwszeństwa w dostępie do mieszkań komunalnych jest zgodne z ustawą, jednak muszą być opracowane zgodnie i w ramach ogólnych ustawowych kryteriów ustawowych (tj. kryterium dochodowego i potrzeb mieszkaniowych). W przeciwnym wypadku wprowadzenie dodatkowych kryteriów pierwszeństwa w połączeniu z faktem, że gminy nie posiadają w swych zasobach mieszkaniowych lokali w ilości wystarczającej na zaspokojenie potrzeb wszystkich osób oczekujących, staje się w istocie barierą dostępu – gdy osoby niespełniające kryteriów pierwszeństwa nie mają praktycznie szans na zawarcie umowy najmu.



Rozstrzygnięcie nadzorcze  
Wojewody Podlaskiego nr NK-  
II.4131.36.2017.EC z dnia 28  
kwietnia 2017 r. (Dz. U. Woj. Podlaskiego  
z 4 maja 2017 r. Poz. 1809)

„Wskazać należy, iż krąg osób posiadających prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu został określony przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 ustawy. Przyjętym w tej sprawie kryterium jest warunek bycia mieszkańcem gminy o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych oraz prowadzącym gospodarstwo domowe o niskich dochodach. Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nie wprowadza innych ograniczeń wyłączających sposobność zawarcia umów najmu.”



Wyrok Naczelnego Sądu  
Administracyjnego z dnia 15  
kwietnia 2008 r., sygn. akt I  
OSK 82/08

Zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy winny być tak skonstruowane by ci spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe (jak warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu), od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu.

Wśród postanowień uznanych za niezgodne z prawem przykładowo znalazły się:

- Przepisy dyskryminujące w jakikolwiek sposób członków wspólnoty samorządowej w dostępie do prawa nabycia lokalu z gminnego zasobu nieruchomości, z uwagi na długość okresu i charakter zamieszkiwania na terenie danej gminy, w tym na przykład uzależnienie pierwszeństwa zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony od stałego zamieszkiwania na terenie gminy od 5 lat (por. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego nr NK-II.4131.36.2017.EC z dnia 28 kwietnia 2017 r. (Dz. U. Woj. Podlaskiego z 4 maja 2017 r. Poz. 1809), wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 kwietnia 2006 r., II SA/Go 5/06, wyrok NSA z 08.06.2002 r., II SA/Ka 269/02, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 23.02.2011 r. II SA/Go 1/11),
- Uzależnienie zawarcia umowy najmu lokalu komunalnego (innego niż mieszkanie socjalne) od braku po stronie najemcy tytułu prawnego do innego lokalu (por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 maja 2014 r., sygn. akt III SA/Łd 287/14, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 12.04.2006 r., II SA/Go 5/06; wyrok WSA w Opolu z 18.02.2008 r., II SA/Op 305/07; wyrok WSA we Wrocławiu z 19.02.2008 r., IV Sa/Wr 490/07; wyrok WSA we Wrocławiu z 02.07.2009 r., IV SA/Wr 101/09).

Wśród stosowanych w aktach prawa miejscowego warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy znajdują się m.in. następujące postanowienia:

- Na przykład w Poznaniu, niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe mają jednoosobowe gospodarstwa domowe, jeśli na nie przypada nie więcej niż 10 m. kw. powierzchni pokoi, a dla gospodarstwa wieloosobowego nie więcej niż 5 m. kw. pokoi<sup>3</sup>;
- Niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe mają także pełnoletni wychowankowie opuszczający rodziny zastępcze lub innego typu placówki opiekuńczo-wychowawcze, a także zamieszkujący w mieszkaniach chronionych, tymczasowych pomieszczeniach lub ośrodkach dla bezdomnych;
- Pierwszeństwo w dostępie do komunalnych lokali mieszkalnych, w tym socjalnych, mają osoby niepełnosprawne, starsze, po 70 roku życia, rodziny wielodzietne oraz te, których zajmowane obecnie mieszkanie nie spełnia warunków określonych w prawie budowlanym<sup>4</sup>;
- Możliwe jest przyznanie pierwszeństwa zawarcia umowy najmu od okoliczności związanych z brakiem prawa do innego lokalu (mimo iż niedopuszczalne jest wyłączenie z kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o wynajem lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego, osób mających tytuł prawny do innego lokalu) (wyroku WSA w Krakowie z 24 kwietnia 2018 r. III SA/Kr 100/18).

<sup>3</sup> Uchwała nr XLVII/728/VI/2013 Rady Miasta Poznania z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania.

<sup>4</sup> Ibidem

Przykłady wymienionych powyżej kryteriów mogą być wykorzystane do tworzenia kryteriów przyznawania oraz określania pierwszeństwa do najmu lokali w Domu Wielopokoleniowym w ramach istniejących ograniczeń ustawowych w zakresie regulowania tych kwestii przez organy gminy.

### 3.5. Możliwość wydzielenia lokali z zasobu mieszkaniowego gminy

Ustawa o ochronie praw lokatorów przewiduje możliwość wydzielenia różnych typów lokali w ramach zasobu mieszkaniowego gminy. Odrębne uregulowania dotyczące zasad najmu tych lokali są ustalane w drodze uchwały (w ramach obowiązujących ograniczeń ustawowych). Są to:

- Lokale socjalne (art. 22, nowe brzmienie przepisu, w którym mówi się o najmie socjalnym zamiast lokalach socjalnych, wejdzie w życie z dniem 21 kwietnia 2019 roku);
- Pomieszczenia tymczasowe (które mogą także być wskazywane z innego źródła niż mieszkaniowy zasób gminy) (Rozdział 4a i inne przepisy);
- Lokale przeznaczone do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy, których wydzielenie jest działaniem fakultatywnym rady gminy (art. 20 ust. 3).

#### **Lokale przeznaczone do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy**

Z punktu widzenia funkcjonowania Domu Wielopokoleniowego z tej listy istotne mogą być lokale przeznaczone do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy, uregulowane w Rozdziale 14a uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Łodzi. Na mocy § 22a uchwały z mieszkaniowego zasobu Miasta Łodzi wydziela się rocznie do 70 lokali usytuowanych w budynkach wyremontowanych w ramach Programu „Miasto Kamienic”, z przeznaczeniem do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy na terenie Miasta Łodzi. Większość lokali z tej puli (65) przeznacza się dla osób, które:

- nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych,
- zamieszkują i pracują na terenie Miasta Łodzi oraz
- są studentami ostatniego roku szkół wyższych w Łodzi lub absolwentami do 30 roku życia, rekomendowanymi przez rektora uczelni lub przez osobę przez niego upoważnioną.

Wnioski o lokale, zaopatrzone m.in. w opinię rektora oraz pracodawcy, rozpatrywane są przez Komisję Gospodarki Mieszkaniowej i Komunalnej Rady Miejskiej w Łodzi, która dokonuje wyboru najemców kierując się wyżej wymienionymi opiniami, okresem zatrudnienia, charakterem wykonywanej pracy oraz sytuacją rodzinną i ekonomiczną wnioskodawcy.

Można rozważyć dołączenie do zasobu lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy wybranych lokali w Domu Wielopokoleniowym, które z założenia są dedykowane osobom młodym (np. studentom, absolwentom, młodym rodzinom z dziećmi).

## Odrębne regulacje wprowadzane na mocy prawa miejscowego

Uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali winna kompleksowo i szczegółowo regulować wskazane w upoważnieniu ustawowym kwestie, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Ponieważ przywołane w ustawie w art. 21 ust. 3 wyliczenie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, które powinny być regulowane uchwałą, jest katalogiem otwartym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może także zawrzeć w przedmiotowej uchwale dodatkowe regulacje. Istnieje możliwość zamieszczenia w uchwale jeszcze innych zagadnień związanych z najmem, ale nie oznacza to jednak dowolności organu (por. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 732/10).

JST, idąc tą drogą, wprowadzają do prawa miejscowego regulacje dotyczące szczególnych typów lokali uregulowanych odrębnie niż ogół zasobu mieszkaniowego gminy (w ramach wskazanych w ustawie). Są to na przykład pracownie artystyczne lub lokale przeznaczone pod adaptację. Oba powyższe przypadki są przedmiotem uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Łodzi, w której między innymi ustanawia się odmienne zasady najmu oraz pierwszeństwa przyznawania ww. lokali.

Można zatem rozważać na potrzeby projektu utworzenia Domu Wielopokoleniowego wprowadzenie do uchwały odrębnej definicji prawnej Domu Wielopokoleniowego, na potrzeby którego wydzielono by konkretne lokale z zasobu mieszkaniowego miasta i wprowadzenie odrębnych regulacji (np. dotyczących kryteriów pierwszeństwa przydziału oraz rozpatrywania wniosków) – analogicznie do mieszkań związanych ze stosunkiem pracy, lokali przeznaczanych na adaptację lub pracowni artystycznych – przy zapewnieniu iż regulowana materia nie wychodzi poza ustawowe ramy. Wydaje się, iż właśnie taką ścieżkę planuje wybrać na potrzeby realizacji przedsięwzięcia związanego z Domami Wielopokoleniowymi Miasto Leszno, które w Gminnym Programie Rewitalizacji przedstawiło plany dotyczące uregulowania zasiedlania domu wielopokoleniowego na mocy uchwały rady miasta (w domyśle uchwały dotyczącej zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta)<sup>5</sup>.



Założenia dot. Gminnego  
Programu Rewitalizacji Miasta  
Leszna na lata 2017 – 2027

Przedsięwzięcie nr 29: „Integracja, rozwój relacji i pogłębianie więzi społecznych – Domy Wielopokoleniowe” obejmuje m.in.: „Sporządzenie przez Biuro Gospodarki Lokalowej wzoru Wniosku o umieszczenie w domu wielopokoleniowym oraz ustalenie poprzez Uchwałę Rady Miasta Leszna kryteriów wyboru osób uprawnionych do zamieszkania oraz ich przydział.”

Jednak w opinii Zespołu Radców Prawnych Miasta Łodzi, z którymi konsultowano niniejsze kwestie, rozwiązanie to rodzi ryzyko negatywnych rozstrzygnięć nadzorczych związanych z wprowadzaniem w drodze uchwały definicji nieprzewidzianych na gruncie ustawowym. W opinii przedstawicieli Biura Prawnego nie ma możliwości wprowadzania nowych definicji (w tym definicji domu wielopokoleniowego) w drodze uchwały, o ile nie upoważnia do tego ustawa. Należy zauważyć, iż

<sup>5</sup> Założenia dot. Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Leszna na lata 2017 – 2027, [http://www.konsultacje.leszno.pl/wsCMS/uploads/files/articles/83/prezentacja\\_gminnego\\_programu\\_rewitalizacji.pdf](http://www.konsultacje.leszno.pl/wsCMS/uploads/files/articles/83/prezentacja_gminnego_programu_rewitalizacji.pdf) [dostęp 29 lipca 2018]

stanowisko Radców Prawnych opiera się między innymi na wcześniejszych przypadkach ingerencji lokalnych organów nadzoru.

Potencjalną furtkę dla wprowadzenia regulacji związanych z Domem Wielopokoleniowym do uchwały dotyczącej zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta może stanowić art. 3a Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego: *W przypadku gdy uchwalono gminny program rewitalizacji, o którym mowa w rozdziale 4 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1023, 1529 i 1566 oraz z 2018 r. poz. 756), w uchwatach, o których mowa w ust. 1, uwzględnia się, określone w tym programie, działania prowadzące do zapobieżenia wykluczeniu mieszkańców obszaru rewitalizacji z możliwości korzystania z pozytywnych efektów procesu rewitalizacji, w szczególności w zakresie zasad ustalania wysokości czynszów.*

Można próbować wprowadzić regulacje dotyczące Domu Wielopokoleniowego w uchwale na podstawie upoważnienia zawartego w powyższym artykule, ponieważ jest on realizowany w ramach programu rewitalizacji Łodzi. Należy zauważyć, iż ustawodawca w cytowanym powyżej przepisie miał raczej na myśli działania związane z zapobieganiem „wypychania” mieszkańców rewitalizowanych terenów z ich miejsca zamieszkania ze względu na wzrost opłat, zaś Dom Wielopokoleniowy nie jest projektem realizowanym w tym celu. Ponieważ jednak w przytoczonym przepisie użyto sformułowania „w szczególności” w odniesieniu do kwestii czynszowych, można bezpiecznie założyć, że w uchwale można poruszyć także inne kwestie związane z możliwością korzystania przez lokalnych mieszkańców z efektów rewitalizacji – w tym działania prowadzących do zapobieżenia wykluczeniu mieszkańców obszaru rewitalizacji z możliwości korzystania ze specyficznych pozytywnych efektów uzyskanych w ramach realizacji Domu Wielopokoleniowego, co umożliwiłoby wprowadzenie jego definicji do uchwały.

Powyższe rozwiązanie może być wybiegiem prawnym dającym potencjalną możliwość na wprowadzenie do uchwały definicji Domu Wielopokoleniowego w nawiązaniu do realizowanego programu rewitalizacji. Jednak w opinii dr Krystyny Krzekotowskiej, eksperta w zakresie przedmiotowych regulacji, uzupełnienie uchwały o definicję Domu Wielopokoleniowego jest dopuszczalne także bez stosowania tej furtki, bezpośrednio na gruncie obowiązujących przepisów (choć wobec innych możliwych wariantów realizacji przedsięwzięcia można je ocenić jako mało pragmatyczne ze względu na zgłaszane zastrzeżenia Wydziału Prawnego Miasta i potencjalnie wiążące się z nimi utrudnienia w procedowaniu zmian w uchwale).



## 4. Zarządzanie i organizacja Domu Wielopokoleniowego

Zasady zarządzania nieruchomościami związane są ściśle z formą prawną, na jakiej opiera się korzystanie z lokali (najem, własność, spółdzielcze prawo do lokalu). Sposób zarządzania Domem Wielopokoleniowym musi także uwzględniać formy zarządzania zawarte w przepisach regulujących poszczególne formy prawne korzystania z lokali.

Doświadczenia międzynarodowe, a także konsultacje społeczne przeprowadzone w postaci zogniskowanych wywiadów grupowych na potrzeby projektu przygotowywania modelowych rozwiązań dla Domu Wielopokoleniowego (szerzej przedstawione w raporcie z Zadania 3) wskazywały na celowość wprowadzenia różnych form partycypacji mieszkańców w zarządzaniu obiektem, a także włączenie lub nawet zlecenie tego zadania wyspecjalizowanemu podmiotowi zewnętrznemu.

Natomiast podczas przeprowadzonych na potrzeby niniejszej analizy wywiadów, pracownicy Urzędu Miasta Łodzi sugerowali, że zarówno zasiedlanie (dobór grupy uwzględniającej kryteria wskazane w opracowaniu obejmującym Zadanie 1) jak i zarządzanie zapewniające realizację celów projektu, jest możliwe a nawet celowe w ramach istniejących form i struktur w Urzędzie Miasta Łodzi. Jest to zasadne m.in. z uwagi na pionierski i innowacyjny charakter projektu, któremu – zwłaszcza na pierwszym etapie wdrożenia – najlepiej sprostają specjaliści ze struktur miejskich z odpowiednim zawodowym doświadczeniem oraz potrzebę zapewnienia najwyższego możliwego poziomu ochrony prawnej najemcom lokali w Domu Wielopokoleniowym.

Jednakże zarówno przy zawieraniu umów najmu, jak i przy zarządzaniu zapewniającym realizację celu projektu Domu Wielopokoleniowego, przedstawiciele władz Miasta Łodzi udzielający wywiadu widzą potrzebę współpracy z organizacjami pozarządowymi a także współpracy z placówkami w kraju i za granicą, które mają doświadczenia w tej dziedzinie. Celowe więc byłoby nawiązanie od samego początku współpracy pozwalającej na wymianę dobrych praktyk. Z raportu z wykonania Zadania 1 wynika, że jest wiele wariantów realizacji tego zadania i gminy z innych państw są chętne do podzielenia się doświadczeniami. Byłoby cenne, gdyby w ramach projektu stworzyć, zwłaszcza dla osób uczestniczących w nim z ramienia Urzędu Miasta Łodzi, możliwość odbycia np. krótkiej podróży studyjnej. Doświadczenia wskazują na niezwykle dużą przydatność tej formy uzupełniania praktycznej wiedzy dla podniesienia jakości zarządzania nieruchomościami, zwłaszcza w przypadku projektu pionierskiego, jakim jest Dom Wielopokoleniowy. Chodzi zwłaszcza o partycypację mieszkańców w zarządzaniu i partycypacyjne podejmowanie decyzji dotyczących realizacji potrzeb mieszkańców.

Poniżej omówiono różne dostępne formy prawne oraz modele zarządzania i organizacji Domu Wielopokoleniowego, z uwzględnieniem rozwiązań partycypacyjnych z aktywną rolą mieszkańców i/lub współpracy międzysektorowej podmiotów publicznych z przedstawicielami sektora trzeciego lub przedsiębiorstw.

#### 4.1. Możliwość wykorzystania Centrum Integracji Społecznej na potrzeby stworzenia i włączenia w prace wykończeniowe grupy potencjalnych najemców

Można rozważyć zaangażowanie do remontów, wykończenia lub sprzątania lokali grupy remontowej działającej przy Centrum Integracji Społecznej (CIS) złożonej z (lub spośród których można wyłonić) przyszłych najemców lokali. Rozwiązanie takie z powodzeniem realizują Centra Integracji Społecznej w Trójmieście, dostrzegając długofalowe pozytywne skutki realizacji programu związane m.in. z większym poszanowaniem i dbałością o lokale najemców, którzy byli zaangażowani w ich remont – zgodnie z zasadą „Bo jak człowiek sam pomaluje, to potem bardziej dba.”<sup>6</sup>

Centra Integracji Społecznej działają na podstawie Ustawy o zatrudnieniu socjalnym z dnia 13 czerwca 2003 r. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1828, z 2018r. poz. 650). Ze względu na ograniczenia prawne nie byłoby możliwe utworzenie pełnej grupy inicjującej projekt (tj. mieszkańców, którzy zasiedliliby Dom Wielopokoleniowy w pierwszej kolejności i byłiby zaangażowani w jego współtworzenie) w ramach CIS – przykładowo uczestnikiem CIS nie mogą zostać osoby, które mają uprawnienia do emerytury lub świadczeń przedemerytalnych (pełna lista wyłączeń znajduje się w art. 1 ust. 3 Ustawy o zatrudnieniu socjalnym). Ścieżka ta mogłaby jednak okazać się przydatna dla włączenia w lokalną społeczność Domu Wielopokoleniowego osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, które wykazały się podczas wstępnych prac remontowo-wykończeniowych i uzyskały pozytywną rekomendację CIS (np. osób bezdomnych lub zwalnianych z zakładów karnych).

#### 4.2. Możliwość czasowego wyłączenia lokali z zasobu mieszkaniowego gminy i użyczenie ich innemu podmiotowi

Zgodnie z art. 13.1. Ustawy o gospodarce nieruchomościami, z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości (w tym stanowiące własność JST) mogą być przedmiotem obrotu, w szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwały zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji. Regulacja ta znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, także w odniesieniu do nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu mieszkaniowego.



Uchwała Sądu Najwyższego  
z dnia 20 października 2010 r.,  
III CZP 70/10

„Z art. 13 ust. 1 u.g.n. wynika, że nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego mogą być, tak jak inne nieruchomości, przedmiotem czynności o charakterze prawnorzeczowym lub obligacyjnym. Przytoczony przepis nie zawiera żadnych ograniczeń podmiotowych.”

<sup>6</sup> Łódzki portal informacyjny, <http://miastol.pl/klopotliwy-kapital/> [dostęp 26 lipca 2018]



Możliwość ta została wykorzystana przez gminy w celu wyłączenia lokali mieszkalnych z mieszkaniowego zasobu gminy i przekazania ich organizacji pozarządowej w drodze użyczenia z przeznaczeniem na różne cele, na przykład:

- w Gdańsku: prowadzenie mieszkania wspomagane (por. Zarządzenie Nr 359/16 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 29 marca 2016 r. w sprawie czasowego wyłączenia lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Gdańska i użyczenia tego lokalu na rzecz Gdańskiej Fundacji I Ty Możesz Wszystko z siedzibą w Gdańsku);
- również w Gdańsku: wykorzystanie na działalność statutową i siedzibę organizacji sektora trzeciego (por. Zarządzenie Nr 1803/17 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 4 października 2017 r. w sprawie czasowego wyłączenia lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu Gminy i użyczenie tego lokalu Polskiemu Towarzystwu Psychoterapii Psychoanalitycznej Oddziałowi Pomorskiemu) oraz Zarządzenie Nr 1043/16 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 7 lipca 2016r. w sprawie czasowego wyłączenia lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu Gminy i użyczenie tego lokalu Polskiemu Związkowi Emerytów, Rencistów i Inwalidów Oddział Okręgowy w Gdańsku);
- w Łodzi: prowadzenie mieszkań dla bezdomnych objętych programem pn. „RE-START! Program aktywizacji społeczno-zawodowej w ramach rewitalizacji M. Łodzi” (por. Zarządzenie Nr 8435/VII/18 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 17 maja 2018 r. w sprawie czasowego wyłączenia lokali mieszkalnych usytuowanych w budynkach położonych w Łodzi przy ul. Romualda Mielczarskiego 28/30 i ul. Polskiej Organizacji Wojskowej 32 z mieszkaniowego zasobu miasta Łodzi oraz przeznaczenia ich do oddania w użyczenie Stowarzyszeniu Inicjatywa Rozsądnych Polaków, a także ogłoszenia ich wykazu).

Na marginesie należy zauważyć, iż w obrocie prawnym istnieją także przykłady wyłączenia lokali lub budynków z mieszkaniowego zasobu gminy bez wskazania celu lub przeznaczenia danej nieruchomości, na przykład:

- Zarządzenie nr 406/2018 Burmistrza Miasta Maków Mazowiecki z dnia 28 lutego 2018 roku w sprawie wyłączenia budynku mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu Miasta Maków Mazowiecki;
- Zarządzenie Nr 457/2017 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 22.02.2017 r. w sprawie wyłączenia lokalu mieszkalnego nr 5 położonego w budynku oznaczonym nr 10 przy ul. Węgierskiej w Krakowie z mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków,
- Zarządzenie Nr 6/2015 Burmistrza Kłodawy z dnia 13 stycznia 2015 r. w sprawie wyłączenia lokali z mieszkaniowego zasobu Gminy Kłodawa.

W świetle zarówno wspomnianego powyżej orzecznictwa, jak i będących w obrocie prawnym aktów prawa miejscowego w tym zakresie, należy przyjąć, iż dopuszczalne jest wyłączenie z zasobu mieszkaniowego gminy nieruchomości i rozporządzanie nimi zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami (w tym na przykład obciążenie użytkownikiem, przekazanie jako aport, dzierżawa lub użyczenie).

Nową regulacją, która wejdzie w życie w kwietniu 2019 roku, jest przepis, który umożliwia przekazanie lokali wchodzących w skład gminnego zasobu mieszkaniowego na potrzeby realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej lub zadań związanych ze wspieraniem rodziny i systemem pieczy zastępczej. Z możliwości tej Miasto Łódź będzie mogło skorzystać na potrzeby realizacji Domu Wielopokoleniowego – lokale będą mogły zostać przekazane samorządowym jednostkom organizacyjnym lub organizacjom pożytku publicznego realizującym zadania publiczne w tych obszarach zgodnie z postanowieniami Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Wobec braku uregulowania sposobu przekazania nieruchomości na realizację innych zadań publicznych (niezwiązanych z pomocą społeczną, wspieraniem rodziny lub pieczą zastępczą, które to doczekały się szczegółowych regulacji), należy przyjąć, iż nadal będzie możliwe korzystanie ze stosowanego do tej pory wyłączenia lokali z mieszkaniowego zasobu miasta i dysponowanie nimi na zasadach ogólnych na mocy zarządzenia Prezydenta Miasta. W szczególności, Miasto będzie mogło wyłączyć lokale z mieszkaniowego zasobu miasta z przeznaczeniem na prowadzenie działalności pożytku publicznego, czyli działalności społecznie użytecznej, prowadzonej przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Z punktu widzenia celów funkcjonowania Domu Wielopokoleniowego, mogą to być na przykład działania w następujących obszarach (art. 4 ust. 1 ustawy):

- działalność na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- działalność na rzecz osób niepełnosprawnych;
- działalność na rzecz osób w wieku emerytalnym;
- działalność wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych.

#### 4.3. Utworzenie kooperatywy mieszkaniowej

Na gruncie prawa polskiego brak jest definicji legalnej kooperatywy mieszkaniowej, jednej z form oddolnego budownictwa mieszkaniowego, która – jak pokazano w Raporcie z wykonania Zadania 1 – jest jedną z bardziej popularnych form zarządzania domami wielopokoleniowymi w projektach działających w innych krajach. Nie oznacza to jednak, iż formy takie nie funkcjonują w Polsce – w tym wypadku praktyka życia gospodarczego wyprzedza legislację. Oznacza to konieczność tworzenia roboczych definicji kooperatyw na potrzeby poszczególnych projektów opartych o taką formę zarządzania nieruchomością<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Szerzej w tym temacie: K. Szumańska, Rozwój kooperatyw w Polsce – aktualna sytuacja i perspektywy na przyszłość, opracowanie przygotowane na potrzeby debaty „Mieszkać wspólnie w ramach strategii mieszkaniowej Warszawa 2030, 2017, <http://2030.um.warszawa.pl/mieszkania2030-szurmanska-rozwoj-kooperatyw-w-polsce-aktualna-sytuacja-i-perspektywy-na-przyszlosc/> [dostęp 25 lipca 2018]

Przykładem w tym zakresie mogą być działania Wrocławia realizowane w ramach projektu „Wrocławskie Kooperatywy Mieszkaniowe”. W ramach projektu miasto w latach 2014-15 ogłosiło przetarg na przekazanie trzech działek w użytkowanie wieczyste, ograniczając grupę uprawnionych do brania udziału w przetargu „grup osób fizycznych współdziałających ze sobą w celu nabycia nieruchomości i wybudowania na niej budynku wielorodzinnego z zamiarem zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych”, czyli kooperatyw. Podmioty, które wygrały przetargi, były zobowiązane do wpłaty z góry jedynie 20% kwoty – reszta płatności została odroczone. We wrocławskim programie wyróżnikiem kooperatywy jest nie forma prawna działalności, a sposób wykorzystania i zarządzania nieruchomością, w tym na przykład partycypacyjne projektowanie przestrzeni, stworzenie przestrzeni wspólnych, a także utworzenie wspólnoty mieszkaniowej po zakończeniu budowy. Zwycięzcy przetargów w dwóch przypadkach zawiązali spółkę cywilną, natomiast w jednym zdecydowali się działać na podstawie porozumienia o współpracy. Co znamienne, nie zdecydowano się na działanie jako spółdzielnia mieszkaniowa, ze względu na zawiełość uregulowań prawnych związanych ze spółdzielczością w Polsce.<sup>8</sup>

Innym przykładem kooperatywy działającej w Polsce jest Kooperatywa Mieszkaniowa Pomorze, która na etapie budowy funkcjonowała w oparciu o porozumienie o wspólnej realizacji przedsięwzięcia budowlanego, natomiast po zakończeniu budowy mieszkańcy (podobnie jak we Wrocławiu) zawiązali wspólnotę mieszkaniową. W przeciwieństwie natomiast do inicjatywy wrocławskiej, projekt ten nie otrzymał wsparcia ze strony publicznej na żadnym etapie prac.<sup>9</sup>

Przykłady te wskazują na istotne możliwości wykorzystania kooperatyw w ramach projektów Domu Wielopokoleniowego w Łodzi mimo braku legalnej definicji tej instytucji w Polsce. W projekcie pilotażowym można rozważyć powołanie kooperatywy mieszkaniowej poprzez porozumienie mieszkańców (np. regulujące zasady współżycia i organizacji sąsiedzkiej, wzajemne prawa i obowiązki). W potencjalnych przyszłych projektach domów wielopokoleniowych realizowanych w Łodzi, zwłaszcza w przypadku, gdy nie będą one realizowane w nieruchomościach wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta, miasto może wspierać tworzenie kooperatyw mieszkańców na wcześniejszym etapie – jeszcze przed budową / remontem nieruchomości. W tym celu można wykorzystać rozwiązania przetestowane we Wrocławiu (przekazanie nieruchomości np. w użytkowanie wieczyste dla kooperatyw na preferencyjnych warunkach, w tym z możliwością odroczenia części zapłaty).

<sup>8</sup> K. Szumańska, Rozwój kooperatyw w Polsce...

<sup>9</sup> Ibidem

## 5. Inne formy prawne zajmowania lokali w Domu Wielopokoleniowym

W poniższym rozdziale przedstawiono przegląd istniejących i obecnie funkcjonujących w Polsce form prawnych zajmowania lokali, które potencjalnie mogłyby zostać wykorzystane na potrzeby Domu Wielopokoleniowego w Łodzi. Poniższa tabela zawiera podsumowanie omawianych form, wraz z krótkim komentarzem dotyczącym możliwości ich zastosowania na potrzeby obecnie realizowanego projektu o charakterze pilotażowym, a także potencjalnych przyszłych obiektów.

Tabela 2. Formy prawne zajmowania lokali.

| Forma prawna                                                        | Komentarz                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mieszkania chronione                                                |  Możliwość zastosowania zarówno w bieżącym projekcie, jak i na potrzeby przyszłych inwestycji, niezależnie od własności lokali (np. lokale komunalne, należące do TBS, organizacji pozarządowej itp.)                                                                                                                                                        |
| Podnajem lokali wynajmowanych przez gminę od innych właścicieli     |  Możliwość zastosowania na potrzeby przyszłych projektów, jeśli nie będą realizowane w budynku należącym do mieszkaniowego zasobu miasta                                                                                                                                                                                                                    |
| Towarzystwo Budownictwa Społecznego (TBS)                           |  Możliwość zastosowania zarówno w bieżącym projekcie (oddanie części lokali w najem TBS-owy w celu zapewnienia miksu lokatorskiego), jak i na potrzeby przyszłych inwestycji                                                                                                                                                                               |
| Nabywanie nieruchomości w trybie ust. o gospodarce nieruchomościami |  Możliwość zastosowania na potrzeby domu wielopokoleniowego w przypadku współpracy z organizacją pozarządową lub podmiotem prywatnym w ramach PPP                                                                                                                                                                                                          |
| Ustanawianie odrębnej własności lokali                              |  Instytucja może mieć zastosowanie w przypadku oddolnych inicjatyw tworzenia domów wielopokoleniowych (gdzie np. grupa inicjujących mieszkańców zakłada małą spółdzielnię mieszkaniową), nie ma natomiast praktycznego znaczenia dla domów wielopokoleniowych realizowanych w ramach mieszkaniowych zasobów miasta, a więc także dla projektu pilotażowego |

Źródło: Opracowanie własne.

## 5.1. Mieszkania chronione

Mieszkania chronione są w polskim systemie prawnym jedyną zdefiniowaną i uregulowaną formą mieszkalnictwa wspieranego. Pobyt w mieszkaniu chronionym stanowi jedno ze świadczeń niepieniężnych dostępnych w ramach systemu pomocy społecznej wymienionych w art. 36 Ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (dalej u.p.s.). Prowadzenie mieszkań chronionych należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym (art. 17 ust. 1 u.p.s.). Nie dotyczy to mieszkań chronionych dla osób z terenu więcej niż jednej gminy – ich prowadzenie jest zadaniem własnym powiatu (art. 19 u.p.s.).

Zgodnie z definicją przedstawioną w art. 53 ust. 2 rzeczony ustawy: mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej przygotowującą pod opieką specjalistów osoby tam przebywające do prowadzenia samodzielnego życia lub wspomagającą te osoby w codziennym funkcjonowaniu.

### Beneficjenci

Wsparcie w mieszkaniu chronionym może być przyznane osobie pełnoletniej, która ze względu na:

- trudną sytuację życiową,
- wiek,
- niepełnosprawność lub
- chorobę

potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonego przez jednostkę całodobowej opieki, w szczególności:

- a) osobie z zaburzeniami psychicznymi,
- b) osobie opuszczającej pieczę zastępczą w rozumieniu przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, zakład dla nieletnich,
- c) a także cudzoziemcowi, który uzyskał w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy.

Wyżej wymieniona grupa beneficjentów jest w znacznej mierze tożsama z grupą potencjalnych mieszkańców Domu Wielopokoleniowego (np. osoby starsze, niepełnosprawne, opuszczające system pieczy zastępczej), co sprawia, iż instytucja mieszkania chronionego może być wykorzystana na potrzeby realizowania projektów mieszkalnictwa wielopokoleniowego.

Plusem prowadzenia przynajmniej części lokali w Domu Wielopokoleniowym jako mieszkań chronionych jest większa elastyczność w zakresie trwania stosunku prawnego (co do zasady decyzję o skierowaniu do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym wydaje się na czas określony, jednak w stosunku do osób o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, a także w innych uzasadnionych przypadkach, wsparcie może być przyznane na czas nieokreślony. Pozwala to na większą elastyczność w gospodarowaniu lokalami i uzależnienie okresu wsparcia od

indywidualnych uwarunkowań beneficjenta, co nie jest możliwe w przypadku najmu mieszkań komunalnych (z definicji zawieranego na okres nieokreślony).

Ograniczeniem tego rozwiązania jest konieczność dostosowania się do minimalnych standardów mieszkań chronionych określonych w Rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 roku w sprawie mieszkań chronionych (Dz. U. z dnia 30 kwietnia 2018 roku poz. 822). Standardy te dotyczą:

- usług świadczonych w mieszkaniach chronionych:
  - zdefiniowane odmiennie dla mieszkań o charakterze treningowym oraz wspieranym, przy czym minimalny wymagany wymiar czasowy usług jest określony wyłącznie dla mieszkań chronionych wspieranych na poziomie 3 godzin dziennie przez 7 dni w tygodniu;
  - wydaje się uzasadnionym, żeby usługi te w przypadku Domu Wielopokoleniowego były świadczone na przykład przez podmiot zarządzający i / lub organizujący obiekt, ze współudziałem innych lokatorów (zwłaszcza w przypadku usług nie wymagających specjalistycznego przeszkolenia, takich jak pomoc w wykonywaniu czynności niezbędnych w życiu codziennym czy umożliwienie uczestnictwa w życiu społeczności lokalnej);
- pomieszczeń, w tym:
  - minimalnej powierzchni użytkowej przypadającej na jedną osobę (12 m<sup>2</sup>),
  - maksymalnej liczby osób w mieszkaniu chronionym (7),
  - wymaganych pomieszczeń i ich wyposażenia,
  - braku barier architektonicznych – ale tylko w przypadku mieszkań przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych ruchowo.

Podkreślić należy, iż w ostatnim roku przepisy dotyczące minimalnych standardów dotyczących pomieszczeń w mieszkaniach chronionych uległy znacznemu rozluźnieniu, usunięto m.in. wymagania dotyczące minimalnej liczby mieszkańców w mieszkaniu chronionym (3 osoby) oraz wymóg zachowania wymiarów umożliwiających manewrowanie wózkiem dla wszystkich mieszkań chronionych, niezależnie od potrzeb ich beneficjentów. Wymogi te często były wskazywane jako nadmiernie restrykcyjne i ograniczające podaż mieszkań chronionych. Wszystkie wymogi obowiązujące w obecnym stanie prawnym będą spełnione w planowanym Domu Wielopokoleniowym.

### **Zasady kierowania mieszkańców**

Skierowanie do mieszkania chronionego zgodnie z art. 106 st. 1 i 4 u.p.s. powinno nastąpić w drodze decyzji administracyjnej, w której wskazywana jest także wysokość opłat za zajmowanie mieszkania chronionego). Wydanie decyzji poprzedza przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego. Celem wywiadu jest potwierdzenie zasadności skierowania do mieszkania chronionego oraz zebranie stosownych dokumentów. Decyzja o skierowaniu osoby do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym wydawana jest po dokonaniu uzgodnień pomiędzy pracownikiem socjalnym podmiotu kierującego, pracownikiem socjalnym jednostki organizacyjnej pomocy społecznej prowadzącej



mieszkanie chronione lub organizacji pożytku publicznego prowadzącej mieszkanie chronione a osobą ubiegającą się o skierowanie do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym lub jej przedstawicielem ustawowym.

W praktyce funkcjonowania mieszkań chronionych zwraca się uwagę na interdyscyplinarną współpracę różnych podmiotów publicznych i niezależnych od pomocy społecznej systemów służby publicznej przy kierowaniu osób do mieszkań chronionych. W takich przypadkach potencjalni beneficjenci trafiają do OPS skierowani z innych podmiotów lub o przyjęciu decydują ustalenia między różnymi podmiotami, w tym na przykład z wydziałem mieszkalnictwa (w przypadku osób ubiegających się o mieszkanie z zasobów gminnych, wobec których stwierdza się, że ze względu na inne potrzeby niż mieszkaniowe skierowanie do mieszkania chronionego będzie bardziej właściwym rozwiązaniem)<sup>10</sup>. Tworzone są także interdyscyplinarne zespoły kwalifikujące, które dokonują ustaleń co do zasadności i konieczności przyznania wsparcia w postaci mieszkania chronionego (z uwzględnieniem przedstawicieli podmiotu prowadzącego mieszkanie chronione, w tym na przykład organizacji pozarządowej).

W przypadku przeznaczenia lokali w domu wielopokoleniowym na mieszkania chronione taka współpraca między komórkami organizacyjnymi miasta (a także – w razie potrzeby – właściwymi podmiotami zewnętrznymi) byłaby wskazana dla ułatwienia i ujednolicenia ścieżki przyznawania lokali z punktu widzenia potencjalnych beneficjentów, a także mogłaby gwarantować właściwe rozdysponowanie lokali dla osób najbardziej potrzebujących tego rodzaju wsparcia i kwalifikujących się do specyficznej formy zamieszkania, jaką jest dom wielopokoleniowy.

## 5.2. Podnajem lokali wynajmowanych przez gminę od innych właścicieli

W celu zaspakajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej gmina może także wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je osobom, których gospodarstwa domowe osiągają niski dochód (art. 20 ust. 2a ustawy o ochronie praw lokatorów). Od podnajemców gmina może pobierać czynsz niższy niż ten, który sama opłaca właścicielowi lokalu. Do lokali tych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy

W przypadku oparcia przez Miasto Łódź projektu Domu Wielopokoleniowego na współpracy z prywatnymi inwestorami, zastosowanie znajdą także wskazane wyżej możliwości obniżania czynszu. W świetle przepisów ustawy o ochronie lokatorów obniżki czynszu mogą bowiem być stosowane także w stosunku do podnajemców, którzy używają lokali wynajmowanych przez gminę od innych właścicieli i podnajmowanych tym podnajemcom (art. 7 ust. 11 ustawy o ochronie praw lokatorów). Rozwiązanie to znaleźć może zatem zastosowanie w przypadku oparcia w przyszłych

<sup>10</sup> Utworzenie i funkcjonowanie modelowego przykładu mieszkania chronionego oraz lokalu aktywizującego na podstawie projektów wdrożonych w Celu 2 obszaru tematycznego Ochrona zdrowia Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, Analiza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Zdrowia przez PCG Polska Sp. z o.o., czerwiec 2017, [http://www.zdrowie.gov.pl/epublikacja-45-utworzenie\\_i\\_funkcjonowanie\\_modelowego.html](http://www.zdrowie.gov.pl/epublikacja-45-utworzenie_i_funkcjonowanie_modelowego.html) [dostęp 27 lipca 2018 r.]



projektach Miasta Łodzi zaspakajania potrzeb mieszkaniowych w ramach domów wielopokoleniowych na współpracy z prywatnymi inwestorami.

Mając na uwadze powyższe, z informacji przekazanej w prowadzonych wywiadach, w mieście Łodzi podejmowane były próby zawierania umów z deweloperami w celu przeznaczenia lokali wynajmowanych od nich przez Miasto na podnajmowanie ich na podstawie umowy najmu socjalnego. Jednakże nikt z nich nie wyraził zainteresowania i nie zgłosił się do ogłoszonego przez miasto konkursu. Nie oznacza to – jak podkreślano – że ta forma nie mogłaby się sprawdzić w przyszłości w odniesieniu do umów dotyczących najmu na potrzeby Domu Wielopokoleniowego, zwłaszcza po pozytywnych doświadczeniach w realizacji pierwszego tego typu projektu.

### 5.3. Towarzystwo Budownictwa Społecznego (TBS)

Domy Wielopokoleniowe mogą funkcjonować w ramach Towarzystw Budownictwa Społecznego.

Podstawy prawne funkcjonowania Towarzystw Budownictwa Społecznego zawarte są w ustawie z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. nr 133, poz. 654 t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1020). W świetle art. 23 tej ustawy towarzystwa budownictwa społecznego mogą być tworzone w formie:

- 1) spółek z ograniczoną odpowiedzialnością,
- 2) spółek akcyjnych oraz
- 3) spółdzielni osób prawnych.

W mieście Łodzi istnieje Towarzystwo Budownictwa Społecznego w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, do której miasto wprowadziło jako aport grunt pod budowę. Istnieje zatem możliwość wykorzystania tej formy prawnej do realizowania projektów domów wielopokoleniowych.

Niezależnie od powyższego, od towarzystw budownictwa społecznego gmina może wynajmować lokale mieszkalne w celu podnajmowania ich osobom fizycznym (art. 30 a cyt. ustawy). W świetle art. 31 cyt. ustawy kryteria i tryb przeznaczania mieszkań dla konkretnych najemców określa umowa spółki albo statut towarzystwa. Natomiast zasady współdziałania towarzystwa z gminą określa umowa. Odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu spółek handlowych oraz ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2017 r. poz. 1560 i 1596).

W opracowaniach eksperckich dotyczących pilotażowych realizacji domów wielopokoleniowych w Polsce wskazuje się tzw. najem TBS-owy (stosowany obok najmu komunalnego, czyli najmu lokali należących do mieszkaniowego zasobu gminy) jako istotne narzędzie zapewnienia zróżnicowanego miksu lokatorskiego, także pod kątem sytuacji dochodowej gospodarstw domowych. Wymaga to wskazania lokali w ramach inwestycji, które byłyby wydzielone z mieszkaniowego zasobu gminy i przekazane TBS-owi (np. w formie aportu). Przekazanie takie jest dopuszczalne w świetle prawa –

w praktyce stanowi jeden z powszechnych sposobów pozyskiwania lokali wchodzących w zasób TBS<sup>11</sup>.

Rozwiązanie polegające na najmie TBS-owym lokali w Domu Wielopokoleniowym jest narzędziem sprzyjającym zapewnieniu dochodowego miksu społecznego najemców, ponieważ działalność TBS nie ma charakteru typowo socjalnego. W opinii ekspertów można ją uznać za „interwencję państwa na rynku mieszkań na wynajem, której głównymi beneficjentami były stabilne finansowo, średniozamożne gospodarstwa domowe. Przyjęte przez TBS-y kryteria udostępniania mieszkań wykluczały zamożne gospodarstwa domowe, preferowały natomiast te, których dochody mieściły się w górnych granicach przyjętych widełek dochodowych. Zamożniejsi beneficjenci dają bowiem mocniejszą gwarancję opłacania czynszu i spłaty kredytu zaciągniętego na budowę mieszkań.”<sup>12</sup>

#### 5.4. Nabywanie nieruchomości w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami

W świetle art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 21.08. 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. nr 115, poz. 741, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 121, 50, 650, 1000, 1089) rada w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, może zwolnić z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe lub innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmiot, dla którego są to cele statutowe i którego dochody przeznacza się w całości na działalność statutową.

W świetle art. 68 cyt. ustawy o gospodarce nieruchomościami właściwy organ może udzielić bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3, na podstawie uchwały rady, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana na cele mieszkaniowe lub realizację innych celów publicznych lub osobom fizycznym i osobom prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową, a także organizacjom pożytku publicznego na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego.

W świetle art. 13 cyt. ustawy nieruchomość może być także przekazywana nieodpłatnie w drodze umowy partnerowi prywatnemu lub spółce, o której mowa w art.14 ust.1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1834), na czas realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

---

<sup>11</sup> Według stanu na 31 marca 2009 r. 374 lokali znajdujących się w zasobach TBS (3,8% ogółu zasobu) zostało przekazanych TBS aportem przez gminy. Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania Towarzystw Budownictwa Społecznego, NIK Delegatura w Bydgoszczy, 2010 <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1584,vp,1770.pdf> [dostęp 31 lipca 2018]

<sup>12</sup> A. Przyemeński, Socjalna pomoc mieszkaniowa w Polsce w świetle wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011, GUS, [https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6045/2/1/1/opracowanie\\_prof\\_przymenski.pdf](https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6045/2/1/1/opracowanie_prof_przymenski.pdf) [dostęp 25 lipca 2018 roku]

Nieruchomość może być, z zastrzeżeniem art. 59 ust. 1 przedmiotem darowizny na cele publiczne, a także przedmiotem darowizny dokonywanej między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego, a także między tymi jednostkami. W umowie darowizny określa się cel, na który nieruchomość jest darowana. W przypadku niewykorzystania nieruchomości na ten cel darowizna podlega odwołaniu. Darowizny nieruchomości stanowiącej przedmiot własności jednostki samorządu terytorialnego dokonuje jej organ wykonawczy za zgodą rady.

W przypadku prowadzenia działalności pożytku publicznego np. przez fundację można rozważyć ustanowienie na rzecz osób korzystających z mieszkania służebności, która wygasa najpóźniej ze śmiercią uprawnionego (art. 299 kodeksu cywilnego). Taką formę zastosowano w Fundacji Pomocna Dłóń, która zbudowała i prowadzi Dom Mieszkalno-Rehabilitacyjny w Warszawie przy ul. Odrębnej 10.

### 5.5. Ustanawianie odrębnej własności lokali

Ustanawianie odrębnej własności lokali w domach wielolokalowych, wchodzących w skład nieruchomości, następuje na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali ( Dz. U. z 2015 r. poz. 1892 oraz z 2017 r. poz. 1529 ). Ustawa ta określa także formy zarządu i partycypację w kosztach utrzymania nieruchomości wspólnej, stosownie do udziału w niej. Udział właściciela lokalu wyodrębnionego w nieruchomości wspólnej odpowiada stosunkowi powierzchni użytkowej lokalu do łącznej powierzchni wszystkich lokali użytkowej wszystkich lokali wraz z pomieszczeniami do nich przynależnymi (art. 3 ust. 3).

Ta forma prawna może znaleźć zastosowanie także w spółdzielniach mieszkaniowych, w tym spółdzielniach małych zakładanych przez przyszłych właścicieli lokali Domu Wielopokoleniowego. Podstawę prawną stanowią przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 27, t.j. 2018 r. poz. 845) oraz ustawy z dnia 18 września 1882 r. Prawo spółdzielcze (Dz. U. nr 30, poz. 210, t.j. Dz. U. 2018 poz. 1285). Pozwoliłoby to na zaspakajanie w tej formie potrzeb mieszkaniowych także seniorów, będących właścicielami lokali.

## 6. Podsumowanie i rekomendacje dla Domu Wielopokoleniowego w Łodzi

Przeprowadzona analiza przepisów i uwarunkowań prawnych istotnych z punktu widzenia realizacji projektu Domu Wielopokoleniowego w Łodzi, wskazuje na istnienie kilku alternatywnych ścieżek w zakresie możliwości umocowania prawnego projektu. Ze względu na innowacyjność i nowatorski charakter projektu nie można wskazać jednego rozwiązania, które byłoby jasno umocowane w obowiązujących przepisach i ugruntowane w praktyce organów administracji samorządowej. Wszystkie zaproponowane rozwiązania, wydają się dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa, jednak charakteryzują się innymi korzyściami i wadami, a także pozwalają położyć nacisk na realizację różnych celów w projekcie.

Podsumowanie rekomendacji odnośnie do podstawy prawnej funkcjonowania Domu Wielopokoleniowego przedstawia Rysunek 1, a poniżej w Tabeli 3 zasygnalizowano także, jakie zmiany w przepisach prawa miejscowego wiążą się z różnymi wariantami. Rysunek także wskazuje, iż dopuszczalne i celowe może być połączenie różnych form prawnych w ramach jednego obiektu.

Rysunek 1. Podsumowanie rekomendowanych form funkcjonowania lokali i kwestii prawnych realizacji projektu Dom Wielopokoleniowy w Łodzi



Źródło: Opracowanie własne.

*Tabela 3. Formy prawne zajmowania lokali*

|   | Wariant funkcjonowania lokali                                                                       | Wymagane zmiany przepisów                                                                                                                                                                                                                                                | Podmiot zarządzający                     |
|---|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| 1 | Najem lokali na czas nieoznaczony w ramach mieszkaniowego zasobu miasta                             | bez konieczności zmiany przepisów lub z rozszerzeniem przepisów w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Łodzi                                                                                                               | Zarząd Lokali Miejskich                  |
| 2 | Najem lokali związanych ze stosunkiem pracy w ramach mieszkaniowego zasobu miasta                   | wymagana niewielka modyfikacja przepisów                                                                                                                                                                                                                                 |                                          |
| 3 | Najem w ramach TBS                                                                                  | konieczne zarządzenie dotyczące przekazania lokali TBS, np. w drodze aportu                                                                                                                                                                                              | TBS                                      |
| 4 | Mieszkania chronione treningowe lub wspierane                                                       | konieczne zarządzenie dotyczące przekazania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy na wykonywanie innych zadań JST realizowanych na zasadach przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej oraz ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej | MOPS lub organizacja pozarządowa         |
| 5 | Mieszkania wyłączone z miejskiego zasobu mieszkaniowego na potrzeby realizacji programu społecznego | konieczne zarządzenie dotyczące wyłączenia lokali z mieszkaniowego zasobu gminy oraz decydujące o ich przeznaczeniu, np. przekazanie w użyczenie organizacji pozarządowej lub na dzierżawę z przeznaczeniem na realizację programu społecznego                           | Zarząd Lokali Miejskich lub inny podmiot |

Źródło: Opracowanie własne.

Poniżej przedstawiono rozwinięcie informacji na temat przedstawionych wariantów.

## 6.1. Najem lokali na czas nieoznaczony w ramach mieszkaniowego zasobu miasta. Wariant A bez zmiany przepisów

### Podsumowanie

Lokale w Domu Wielopokoleniowym są traktowane z punktu widzenia przepisów na równi z pozostałymi lokalami w zasobie mieszkaniowym Miasta Łodzi i są przyznawane osobom uprawnionym do najmu lokali w trybie obecnie zdefiniowanym w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Łodzi. Możliwa byłaby także zamiana lokalu na lokal w Domu Wielopokoleniowym na zasadach ogólnych. Wynajmujący lokale (Zarząd Lokali Miejskich) rozstrzygając o zakwalifikowaniu i umieszczeniu wnioskodawcy na liście osób uprawnionych do najmu lokalu lub jego zamiany decydowałby jednocześnie w drodze wykonywania standardowych czynności służbowych, czy wnioskodawcy będzie złożona (w ramach dopuszczalnych w uchwale maksymalnie trzech propozycji najmu lokalu) propozycja najmu w ramach Domu Wielopokoleniowego. Wynajmujący lokale w decyzji kierowałby się kryteriami pierwszeństwa zdefiniowanymi w uchwale, a także przewidzianymi już dziś rekomendacjami lub opiniami wydawanymi przez różne podmioty, w tym:

- MOPS – np. w odniesieniu do rodzin zastępczych;
- Oddział ds. Osób Niepełnosprawnych – Rzecznik Osób Niepełnosprawnych w Wydziale Zdrowia i Spraw Społecznych w Departamencie Komunikacji Społecznej i Zdrowia Urzędu Miasta Łodzi – w odniesieniu do osób niepełnosprawnych;
- Dyrektora Biura Gospodarki Mieszkaniowej, Komisji Gospodarki Mieszkaniowej i Komunalnej Rady Miejskiej w Łodzi – w odniesieniu do osób wymagających szczególnego potraktowania ze względów na zasady współżycia społecznego;
- Miejskiej Rady Seniorów – w przypadku osób starszych wnioskujących o zamianę lokalu

### Podstawowe zalety

- ➕ Rozwiązanie dopuszczalne w świetle prawa i sugerowane przez przedstawicieli Wydziału Prawnego Miasta Łodzi jako bezpieczne do wdrożenia i eliminujące ryzyko niekorzystnych rozstrzygnięć nadzorczych, które potencjalnie mogłyby się wiązać ze zmianami w przepisach prawa miejscowego;
- ➕ Rozwiązanie akceptowalne przez wydział merytoryczny właściwy ds. zarządzania miejskim zasobem mieszkaniowym, tj. Zarząd Lokali Miejskich;
- ➕ Rozwiązanie oparte na wypracowanych i przetestowanych w wieloletniej praktyce, niewprowadzające zmian czy trybów szczególnych w ramach procedury rozpatrywania wniosków o najem mieszkania;
- ➕ Pragmatyczne rozwiązanie, które pozwoli na wdrożenie projektu pilotażowego bez zmian prawa; ewentualne modyfikacje byłyby wprowadzane w razie potrzeby w przyszłości,

na podstawie praktycznych doświadczeń zgromadzonych podczas zasiedlania Domu Wielopokoleniowego

### Podstawowe wady

- Rozwiązanie ograniczające możliwość celowej rekrutacji mieszkańców Domu Wielopokoleniowego, która pozwoliłaby na dobór osób o specyficznych potrzebach oraz predyspozycjach do życia we wspólnocie sąsiedzkiej. Rodzi to ryzyko dla realizacji celów projektu, w tym zawiązania się aktywnej wspólnoty sąsiedzkiej i wolontariatu na rzecz mieszkańców. Mitygacja tego ryzyka może być zrealizowana przy pomocy wprowadzenia obowiązku akceptacji przez wynajmujących regulaminu, który będzie regulował specyficzne dla Domu Wielopokoleniowego prawa i obowiązki najemców;
- Rozwiązanie uniemożliwiające wprowadzenie odrębnych kryteriów i zasad pierwszeństwa na potrzeby rekrutacji mieszkańców do Domu Wielopokoleniowego;
- Rozwiązanie uniemożliwiające partycypacyjne podejście do rekrutacji (w tym włączenie do komisji rekrutacyjnej przedstawicieli organizacji pozarządowych, ekspertów czy innych najemców lokali w Domu Wielopokoleniowym). Wada ta może być zniwelowana poprzez stworzenie decyzją Prezydenta zespołu ds. rekrutacji najemców w celu zasiedlenia budynku przy ul. Wólczańskiej 168 tzw. domu wielopokoleniowego;
- Rozwiązanie, w którym trudne może być wdrożenie odrębnego regulaminu porządku domowego dla Domu Wielopokoleniowego (zgodnie z opinią Biura Gospodarki Mieszkaniowej, brak podstawy prawnej do wydania odrębnego regulaminu dla jednego obiektu gminnego).

### Przykład wykorzystania w praktyce



Rozwiązanie zastosowane w praktyce przy zasiedleniu domu wielopokoleniowego w Łodzi przy ul. Północnej. Pomimo doboru zróżnicowanej grupy lokatorów przy pierwszym zasiedleniu, nie udało się jednak zrealizować celowej idei aktywnej wspólnoty sąsiedzkiej czy wolontariatu na rzecz mieszkańców.

### Konieczne zmiany przepisów prawa miejscowego

Brak koniecznych zmian w przepisach prawa miejscowego.

W celu usprawnienia wykonywania obowiązków służbowych przez Zarząd Lokali Miejskich w zakresie przyznawania lokali, w tym w ramach Domu Wielopokoleniowego, proponuje się modyfikację wzorów druków wykorzystywanych w procesie wnioskowania o najem mieszkania, w tym na przykład:



- Zmodyfikowanie „Wniosku o oddanie w najem lokalu mieszkalnego” poprzez dodanie oświadczenia wnioskodawcy dotyczące zainteresowania najmem lokalu w Domu Wielopokoleniowym, na przykład:

*Oświadczam, że po zapoznaniu się z regulaminem najmu lokali w Domu Wielopokoleniowym, świadomy praw i obowiązków wynikających z zamieszkania w Domu Wielopokoleniowym (w tym działań podejmowanych na rzecz budowania wspólnoty sąsiedzkiej) jestem / nie jestem zainteresowany najmem lokalu w Domu Wielopokoleniowym.*

- Wprowadzenie wzorów rekomendacji / opinii przewidzianych w uchwale, które pozwoliłyby na zawarcie w nich informacji jakościowych o osobie wnioskującej istotnych z punktu widzenia zasiedlenia Domu Wielopokoleniowego (w przypadku zgłoszenia przez wnioskującego zainteresowania taką formą najmu).

## 6.2. Najem lokali na czas nieoznaczony w ramach mieszkaniowego zasobu miasta. Wariant B z rozszerzeniem przepisów w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Łodzi

### Podsumowanie

Lokale w Domu Wielopokoleniowym wchodziłyby w skład mieszkaniowego zasobu miasta i – podobnie jak w powyższym wariantcie – byłyby udostępniane upoważnionym osobom w drodze najmu. Jednak w odróżnieniu od rozwiązania opisywanego powyżej, w uchwale wprowadzono by definicję legalną domu wielopokoleniowego i lokatora w domu wielopokoleniowym oraz odrębne regulacje dotyczące zasad najmu i trybu rozpatrywania wniosków (niewychodzące poza kwestie regulowane i dopuszczane w przepisach prawa powszechnie obowiązującego).

### Podstawowe zalety

-  Rozwiązanie umożliwiające wprowadzenie zasad przyznawania najmu lepiej dopasowanych do specyficznych potrzeb projektu

### Podstawowe wady

-  Rozwiązanie kwestionowane przez Wydział Prawny ze względu na ryzyko niekorzystnych rozstrzygnięć nadzorczych spowodowanych regulowaniem w drodze uchwały kwestii pozostających poza zakresem delegacji ustawowej. Wprowadzenie definicji lokatora domu wielopokoleniowego byłoby modyfikacją postanowień ustawy, co stanowi działanie niezgodne z prawem. Możliwe do wykorzystania furtki prawne wskazujące na możliwość zastosowania tego rozwiązania w praktyce zostaną poddane pogłębionej dyskusji w gronie Zespołu ds. Domu Wielopokoleniowego.

### Przykład wykorzystania w praktyce



Rozwiązanie planowane do wdrożenia przez Leszno, gdzie w założeniach do Gminnego Programu Rewitalizacji mówi się o Sporządzeniu przez Biuro Gospodarki Lokalowej wzoru Wniosku o umieszczenie w domu wielopokoleniowym oraz ustalenie poprzez Uchwałę Rady Miasta Leszna kryteriów wyboru osób uprawnionych do zamieszkania oraz ich przydział

### Konieczne zmiany przepisów prawa miejscowego

Przykładowe rozwiązania przedstawione w rozdziale poniżej.

## 6.3. Najem lokali związanych ze stosunkiem pracy w ramach mieszkaniowego zasobu miasta

### Podsumowanie

Rozwiązanie to mogłoby funkcjonować w odniesieniu do części lokali wyznaczonych w ramach Domu Wielopokoleniowego, które byłyby przeznaczone dla osób młodych (studentów i absolwentów uczelni wyższych).

### Podstawowe zalety

-  Rozwiązanie umożliwiające wykorzystanie istniejącego już w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Łodzi trybu szczególnego przyznawania lokali, który umożliwia ocenę jakościową wnioskujących na podstawie załączonych do wniosku rekomendacji
-  Wymaga jedynie kosmetycznych modyfikacji istniejących przepisów

### Podstawowe wady

-  Rozwiązanie możliwe do wykorzystania jedynie w stosunku do części lokali;
-  Rozwiązanie, w którym trudne może być wdrożenie odrębnego regulaminu porządku domowego dla Domu Wielopokoleniowego (zgodnie z opinią Biura Gospodarki Mieszkaniowej, brak podstawy prawnej do wydania odrębnego regulaminu dla jednego obiektu gminnego).

### Konieczne zmiany przepisów prawa miejscowego

Rozwiązanie możliwe do wdrożenia bez zmiany przepisów (budynek przy ul. Wólczańskiej 168 jest budynkiem wyremontowanym w ramach projektu Miasto Kamienic, czyli mogą w nim znajdować się lokale przeznaczone na najem na czas trwania stosunku pracy).

Tak jak sugerowano powyżej, można rozważyć zmiany we wzorach dokumentów wykorzystywanych w procedurze najmu gminnych lokali na czas trwania stosunku pracy poprzez wprowadzenie oświadczenia wnioskodawcy w sprawie zainteresowania najmem w Domu Wielopokoleniowym oraz szablonu opinii Rektora, która zawierałaby informacje przydatne z punktu widzenia zasiedlania Domu Wielopokoleniowego.

#### 6.4. Najem w ramach TBS

##### Podsumowanie

Wariant wymaga przekazania wszystkich lub części lokali powstałych w Domu Wielopokoleniowym aportem na rzecz TBS. Zgodnie z ustawą o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (art. 2 ust. 1 pkt 10) lokale w zasobie TBS nie wchodzą w skład mieszkaniowego zasoby gminy, w związku z czym nie będą podlegały ograniczeniom związanym z najmem tych lokali.

##### Podstawowe zalety

-  Możliwość wprowadzenia miksu lokatorskiego także pod kątem dochodowym, umożliwiając wynajem mieszkań osobom niezamożnym, które jednak nie spełniają kryterium dochodowego uprawniającego do wynajmu lokali z miejskiego zasobu mieszkaniowego;
-  Możliwość uwzględnienia w procesie rekrutacji organizacji pozarządowych.

##### Podstawowe wady

-  Konieczność współpracy z TBS, który nie był włączony w przygotowanie projektu Domu Wielopokoleniowego na dotychczasowym etapie.

##### Przykład wykorzystania w praktyce



Rozwiązanie planowane do wdrożenia w kamienicy wielopokoleniowej w Warszawie, gdzie wśród dostępnych lokali planuje się wydzielić lokale przeznaczone na najem komunalny oraz najem TBS-owy.

##### Konieczne zmiany przepisów prawa miejscowego

Brak koniecznych zmian w przepisach prawa miejscowego. Można natomiast (jeśli taka będzie decyzja władz miasta) wprowadzić do uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Łodzi dodatkowe postanowienia dotyczące zasad udzielania pomocy w wynajęciu takich lokali w zasobach Towarzystw Budownictwa Społecznego, która to pomoc będzie polegała na wskazaniu, z kim TBS ma zawrzeć umowę najmu lokali. Przykładowo w Gdańsku przewiduje się, iż lokale mieszkalne z zasobów mieszkaniowych TBS mogą być wynajmowane na rzecz osób (gospodarstw domowych), na rzecz których Miasto Gdańsk zawarło porozumienie w przedmiocie udzielenia im pomocy mieszkaniowej z podmiotami

współuczestniczącymi wraz z Miastem Gdańsk w zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (czyli organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie).<sup>13</sup> Konieczne jest natomiast wydanie zarządzenia Prezydenta Miasta Łodzi w sprawie wniesienia lokali aportem do TBS.

## 6.5. Mieszkania chronione

### Podsumowanie

Lokale zostaną przeznaczone na wykonywanie zadań przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej, w tym konkretnym wypadku na prowadzenie mieszkań chronionych (przy czym mieszkania te mogą być prowadzone przez każdą jednostkę organizacyjną pomocy społecznej lub organizację pożytku publicznego). Na mocy zapisu art. 25 ust. 1 i 4 ustawy o pomocy społecznej realizacja zadania z zakresu pomocy społecznej może być zlecona w ramach konkursu ofert na podstawie zapisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

### Podstawowe zalety

-  Przeznaczenie lokali na działania związane z pomocą społeczną nie budzi wątpliwości prawnych w świetle nowelizacji przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów. Z tego względu jest to jedna z form prawnych funkcjonowania Domu Wielopokoleniowego rekomendowanych przez Wydział Prawny Urzędu Miasta Łodzi;
-  W ramach mieszkań chronionych (wspieranych lub treningowych) będzie można stworzyć warunki odpowiednie do specyficznych potrzeb różnych grup mieszkańców (związanych np. z usamodzielnieniem, aktywnością i partycypacją w życiu społecznym, pomocy w czynnościach codziennych), w tym także stworzyć efektywny kosztowo program zapewnienia części usług bytowych w ramach wspólnoty sąsiedzkiej;
-  Ponieważ mieszkania chronione nie są formą zapewnienia wsparcia mieszkaniowego, nie będą obowiązywały restrykcyjne przepisy dotyczące zasad i kryteriów przyznawania mieszkań. W praktyce będzie można stworzyć komisję rekrutacyjną, w skład której będą także wchodzić eksperci, która będzie dobierała mieszkańców o konkretnych potrzebach i predyspozycjach do życia w Domu Wielopokoleniowym.

### Podstawowe wady

-  Konieczność przeprowadzania wywiadu środowiskowego przez pracownika socjalnego co 6 miesięcy z mieszkańcem lokalu.

### Konieczne zmiany przepisów prawa miejscowego

Brak koniecznych zmian w przepisach prawa miejscowego.

<sup>13</sup> Por. § 23 Uchwały Nr XXII/651/04 Rady Miasta Gdańska z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Gdańska oraz zasad udzielania pomocy w wynajęciu takich lokali w zasobach Towarzystw Budownictwa Społecznego (t.j. Uchwała Nr XXXV/961/17 Rady Miasta Gdańska z dnia 23 lutego 2017 roku)

## 6.6. Lokale wyłączone z miejskiego zasobu mieszkaniowego na potrzeby realizacji programu społecznego w drodze Zarządzenia Prezydenta

### Podsumowanie

Wyłączenie lokali z zasobu mieszkaniowego Miasta Łodzi celem realizacji projektu Domu Wielopokoleniowego następuje w formie Zarządzenia Prezydenta Miasta Łodzi.

Zarządzającym może być Zarząd Lokali Miejskich lub inny podmiot, w tym organizacja pozarządowa (na przykład na podstawie użyczenia, dzierżawy itp.). Warunki najmu i odpłatności za korzystanie z lokali w Domu Wielopokoleniowym oraz kwalifikacji osób uprawnionych do skorzystania z usługi społecznej w ramach tego programu ustala Prezydent Miasta w drodze Zarządzenia (lub organizacja pozarządowa, której zadanie to zlecono). Podkreślenia wymaga, iż nie ma ograniczeń prawnych związanych z uczestnictwem organizacji pozarządowych w tym projekcie, ponieważ mieszkania w Domu Wielopokoleniowym będą usługą społeczną realizowaną na rzecz osób spełniających określone kryteria (na przykład osób starszych, niepełnosprawnych, zagrożonych wykluczeniem społecznym) a także w celu wspierania wspólnot lokalnych, w czyli usług w sferze zadań publicznych określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, które mogą być wykonywane przez organizacje pozarządowe.

### Podstawowe zalety

-  Rozwiązanie przetestowane w praktyce przez inne miasta oraz umożliwiające stworzenie innowacyjnego projektu „szytego na miarę”, bez próby wpisywania go w sztywne ramy związane z najmem lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego JST
-  Sposobem udostępniania lokali nadal będzie umowa najmu, jednak bez ograniczeń związanych ze stosowaniem zasad wynajmu lokali z zasobów mieszkaniowych Miasta

### Podstawowe wady

-  W opinii Biura Gospodarki Mieszkaniowej wadą rozwiązania może być krótkotrwałe korzystanie z lokalu przez osobę uprawnioną – przynajmniej taki charakter ma Projekt RE-START obecnie realizowany w Łodzi, w ramach którego przewiduje się kilkumiesięczne pobyty w lokalach (w praktyce innych miast dysponowanie lokalem wydzielonym z zasobu mieszkaniowego niekoniecznie ma charakter krótkotrwały).
-  Istnieją pewne wątpliwości natury formalnej zgłaszane przez Wydział Prawny odnośnie dopuszczalności takiego rozwiązania, wydają się jednak nieuzasadnione w świetle praktyki samorządów – w tym miasta Łodzi, na przykładzie powoływanego poniżej Zarządzenia Prezydenta – oraz orzecnictwa.

Choć ciężko przewidzieć, czy linia orzecznicza zmieni się po wejściu w życie zmian w ustawie o ochronie lokatorów w 2019 roku, należy podkreślić, iż zmiany w ustawie nie ograniczają

w żaden sposób uprawnień związanych z gospodarowaniem mieniem miejskim, w tym dysponowania lokalami wchodzącymi w skład miejskiego zasobu mieszkaniowego i nadal będzie można dokonywać wyłączeń z zasobu.

### **Przykład wykorzystania w praktyce**



Uchwała Nr XXXI/867/16 Rady Miasta Gdańska z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie przyjęcia Gdańskiego Programu Mieszkalnictwa Społecznego dla osób/rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym na lata 2016-2023:

- W programie przewiduje się wydzielenie z mieszkaniowego zasobu miasta lokali przeznaczonych na powstające w jego ramach mieszkania ze wsparciem i mieszkania wspomagane.
- Powołuje się Zespół Zarządzający składający się z przedstawicieli władz Miasta, jednostek organizacyjnych miasta, organizacji pozarządowych, a także przedstawicieli Rady Miasta Gdańska. W ramach Zespołu Zarządzającego powołane zostaną komisje odpowiedzialne za zarządzanie strategiczne Programem, prowadzenie monitoringu oraz dokonywanie kwalifikacji uczestników do udziału w Programie (przy czym kwalifikacja ta nie odbywa się na tych samych zasadach co w przypadku najmu mieszkań w zasobie mieszkaniowym).
- Możliwy jest dwukierunkowy przepływ beneficjentów między mieszkaniowym zasobem miasta a mieszkaniami działającymi w ramach programu, w zależności od specyficznych potrzeb.



Zarządzenie Nr 359/16 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 29 marca 2016 r. w sprawie czasowego wyłączenia lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Gdańska i użyczenia tego lokalu na rzecz Gdańskiej Fundacji I Ty Możesz Wszystko z siedzibą w Gdańsku celem prowadzenia mieszkania wspomagane (przy czym należy podkreślić, iż mieszkanie wspomagane nie jest formą pomocy społecznej – o ile nie jest prowadzone w formie mieszkania chronionego – i lokal jest udostępniany na podstawie umowy cywilno-prawnej).



Zarządzenia Prezydenta Miasta Gdańska w sprawie czasowego wyłączenia różnych lokali mieszkalnych z mieszkaniowego zasobu Gminy i użyczenie ich organizacjom pozarządowym na siedzibę.



Zarządzenie Nr 8435/VII/18 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 17 maja 2018 r. w sprawie czasowego wyłączenia lokali mieszkalnych usytuowanych w budynkach położonych w Łodzi przy ul. Romualda Mielczarskiego 28/30 i ul. Polskiej Organizacji Wojskowej 32 z mieszkaniowego zasobu miasta Łodzi oraz przeznaczenia ich do oddania w użyczenie Stowarzyszeniu Inicjatywa Rozsądnych Polaków w celu prowadzenia w nich mieszkań dla bezdomnych objętych projektem pn.. „RE-START! Program aktywizacji społeczno-zawodowej w ramach rewitalizacji M. Łodzi”



Wyznaczenie w ramach lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Stołecznego Warszawy lub stanowiących własność miejskich spółek czterech segmentów (ABCD), skierowanych do różnych grup społecznych, przy czym Segment D (tzw. mieszkania na najem komercyjny) to segment skierowany do osób o średnich dochodach, a także wykorzystywane na realizację projektów społecznych lub kulturalnych oraz tworzenie miejskich programów stypendialnych (por. Uchwała Nr LIX/1534/2017 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia polityki mieszkaniowej – Mieszkania 2030 dla Miasta Stołecznego Warszawy).

### Konieczne zmiany przepisów prawa miejscowego

Brak, ale konieczne będą właściwe akty wykonawcze.

## 6.7. Lokale wyłączone z miejskiego zasobu mieszkaniowego poprzez wniesienie ich aportem do zasobów spółki z udziałem Miasta

Inna ścieżka umożliwiająca wyłączenie lokali z zasobów Miasta wynika ze zmian w ustawie o ochronie praw lokatorów z 8 lutego 2018 r., które wejdą w życie od 21 kwietnia 2019 r. Chodzi o zawężającą interpretację mieszkaniowego zasobu gminy zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 10: „mieszkaniowym zasobie gminy – należy przez to rozumieć lokale służące do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, stanowiące własność gminy lub jednoosobowych spółek gminnych, którym gmina powierzyła realizację zadania własnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego oraz lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów, a także lokale mieszkalne wskazane w umowie spółki utworzone przez spółki celowe, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości”. Ustawodawca otworzył tym samym pole do odmiennego regulowania najmu w zasobach spółek z udziałem gminy (innych niż jednoosobowe, TBS, spółki specjalnego przeznaczenia z KZN), czyli spółek z mieszanym udziałem JST (poniżej 100%, a dla pewności wpływu właścicielskiego JST, powyżej 50% udziałów). Jest to furtka, jaką utworzono na potrzeby programu Mieszkanie Plus. Drugim i ew. kolejnym udziałowcem mogłyby być inne podmioty, np. TBS, organizacje pozarządowe, instytucje otoczenia biznesu i działające na rzecz rozwoju lokalnego.



### Podstawowe zalety

-  Rozwiązanie ma takie same zalety jak w przypadku wyłączenia lokali z miejskiego zasobu mieszkaniowego w drodze Zarządzenia Prezydenta Miasta, czyli możliwość organizacji, zasiedlania i funkcjonowania Domu Wielopokoleniowego bez ograniczeń związanych ze stosowaniem zasad wynajmu lokali z zasobów mieszkaniowych Miasta

### Podstawowe wady

-  Konieczność powołania nowej spółki celowej.
-  Mniejsza elastyczność we współpracy z partnerami zewnętrznymi niż w przypadku wyłączenia lokali z zasobu mieszkaniowego Miasta w drodze Zarządzenia: partnerzy są związani umową spółki, nie zaś zleceniem, które z natury prawnej ma charakter bardziej elastyczny i ograniczony horyzont.
-  Problematiczne mogą być kwestie związane z pomocą publiczną dla spółki.

### Przykład wykorzystania w praktyce



W przedsięwzięciu realizowanym w ramach programu Mieszkanie Plus z BGK Nieruchomości (spółki gmin z BGK Nieruchomości) odejście od regulacji najmu w mieszkaniowym zasobie gminy nastąpiło na przykład w postaci stosowania wyższych stawek czynszu (Biała Podlaska).

### Konieczne zmiany przepisów prawa miejscowego

Brak, ale konieczne będą właściwe akty wykonawcze.

## 7. Propozycje zmian prawa miejscowego związane z najmem lokali z mieszkaniowych zasobów Miasta Łodzi.

Najem lokali na czas nieoznaczony w ramach mieszkaniowego zasobu miasta w wariantcie z rozszerzeniem przepisów w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Łodzi

Jednym z omawianych wariantów w ramach koncepcji Domu Wielopokoleniowego jest znówelizowanie przepisów uchwały Nr XLIV/827/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Łodzi (t.j. Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego 2017, poz.4450).

W wariantcie tym proponuje się wprowadzenie następujących zmian do postanowień do uchwały Nr XLIV/827/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Łodzi):

- § 2 pkt. 6b w brzmieniu:

„lokatorze w domu wielopokoleniowym – należy przez to rozumieć lokatora zajmującego na podstawie umowy najmu lokal w domu wielopokoleniowym”,

- § 2 pkt. 6c w brzmieniu:

„domu wielopokoleniowym – należy przez to rozumieć dom, w którym mieszkają osoby spokrewnione lub niespokrewnione, w różnym wieku i o różnych potrzebach społecznych, wzajemnie sobie pomagające i tworzące spójną grupę sąsiedzką”,

- § 7 ust.4 pkt 1 w brzmieniu:

„uprawnionymi do zawarcia umowy najmu lokali mieszkalnych w domu wielopokoleniowym po uzyskaniu opinii dyrektora Biura Rewitalizacji oraz Komisji Gospodarki Mieszkaniowej są w pierwszej kolejności osoby:

- a) o których mowa w §22a ust. 3 pkt. 1 i 2, na zasadach przewidzianych w §22a;
- b) o których mowa w §7 ust. 2 pkt 1, po otrzymaniu rekomendacji kierownika placówki opiekuńczo-wychowawczej, placówki opiekuńczo-terapeutycznej, rodzinnego domu dziecka lub przedstawiciela rodziny zastępczej, lub osób przez nich upoważnionych;
- c) pozostające w związku z warunkami mieszkaniowymi w trudnej sytuacji zdrowotnej, rodzinnej lub społecznej obejmującej w szczególności:
  - o niepełnosprawność wnioskodawcy lub innej osoby uprawnionej do wspólnego zamieszkiwania, po otrzymaniu rekomendacji Oddziału ds. Osób Niepełnosprawnych w Wydziale Zdrowia i Spraw Społecznych w Departamencie Komunikacji Społecznej i Zdrowia Urzędu Miasta Łodzi lub organizacji prowadzącej działalność na rzecz osób niepełnosprawnych zgodnie

z postanowieniami Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,

- o niedostosowanie warunków mieszkaniowych do potrzeb wynikających z wieku, stopnia sprawności i samodzielności, po otrzymaniu rekomendacji Rady Seniorów lub organizacji prowadzącej działalność na rzecz osób w wieku emerytalnym zgodnie z postanowieniami Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
- o przebywanie w ośrodku wsparcia na terenie Miasta Łodzi, w tym w szczególności Domu Samotnej Matki lub Ośrodka Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie, po otrzymaniu rekomendacji kierownika ośrodka.

■ § 7 ust.4 pkt 2 w brzmieniu:

„Wnioski osób, o których mowa w ust. 4 pkt 1 litera b-c, wymagają przedłożenia pisemnej rekomendacji samorządowej jednostki organizacyjnej, organizacji prowadzącej działalność na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, na rzecz osób niepełnosprawnych, na rzecz osób w wieku emerytalnym lub wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, zgodnie z postanowieniami Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie lub innego wskazanego w ust. 4 pkt 1 litera b-c podmiotu. Rekomendacja uwzględnia:

- a) Opinię dotyczącą sytuacji mieszkaniowej, zdrowotnej, rodzinnej lub społecznej wnioskodawcy,
- b) Rekomendację do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego w domu wielopokoleniowym.

■ § 21 a ust. 1 pkt. 3 w brzmieniu:

„zawarcia umowy najmu lokalu w charakterze lokatora w domu wielopokoleniowym”.

## Bibliografia

Erbel J. i inni, „Miks lokatorski. Modelowa kamienica dla Warszawy”, Warszawa 2017, [http://fundacjablisko.pl/wp-content/uploads/2017/02/Mikslokatorski\\_Fundacja-Blisko\\_net.pdf](http://fundacjablisko.pl/wp-content/uploads/2017/02/Mikslokatorski_Fundacja-Blisko_net.pdf) [dostęp 24 lipca 2018]

Przymeński A., Socjalna pomoc mieszkaniowa w Polsce w świetle wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011, GUS, [https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6045/2/1/1/opracowanie\\_prof\\_przymenski.pdf](https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6045/2/1/1/opracowanie_prof_przymenski.pdf) [dostęp 25 lipca 2018 roku]

Szumańska K., Rozwój kooperatyw w Polsce – aktualna sytuacja i perspektywy na przyszłość, opracowanie przygotowane na potrzeby debaty „Mieszkać wspólnie w ramach strategii mieszkaniowej Warszawa 2030, <http://2030.um.warszawa.pl/mieszkania2030-szurmanska-rozwoj-kooperatyw-w-polsce-aktualna-sytuacja-i-perspektywy-na-przyszlosc/> [dostęp 25 lipca 2018]

Utworzenie i funkcjonowanie modelowego przykładu mieszkania chronionego oraz lokalu aktywizującego na podstawie projektów wdrożonych w Celu 2 obszaru tematycznego Ochrona zdrowia Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, Analiza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Zdrowia przez PCG Polska Sp. z o.o., czerwiec 2017, [http://www.zdrowie.gov.pl/epublikacja-45-utworzenie\\_i\\_funkcjonowanie\\_modelowego.html](http://www.zdrowie.gov.pl/epublikacja-45-utworzenie_i_funkcjonowanie_modelowego.html) [dostęp 27 lipca 2018 r.]

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania Towarzystw Budownictwa Społecznego, NIK Delegatura w Bydgoszczy, 2010 <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1584,vp,1770.pdf> [dostęp 31 lipca 2018]

Łódzki portal informacyjny, <http://miastol.pl/klopotliwy-kapital/> [dostęp 26 lipca 2018]

Założenia dot. Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Leszna na lata 2017 – 2027, [http://www.konsultacje.leszno.pl/wsCMS/uploads/files/articles/83/prezentacja\\_gminnego\\_programu\\_rewitalizacji.pdf](http://www.konsultacje.leszno.pl/wsCMS/uploads/files/articles/83/prezentacja_gminnego_programu_rewitalizacji.pdf) [dostęp 29 lipca 2018]

## Akty prawne

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, 1104)

Ustawa z dnia 18 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz. U. nr 30, poz. 210, t.j. Dz. U. 2018 poz. 1285)

Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2015 r. poz. 1892 oraz z 2017 r. poz. 1529)

Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. nr 133, poz. 654 t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1020)

Ustawa z dnia 21.08. 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. nr 115, poz. 741, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 121, 50, 650, 1000, 1089)

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 27, t.j. 2018 r. poz. 845)

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1234)

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 180, z 2018 r. poz. 756)

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. 2018 poz. 450\_

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1769 i 1985 oraz z 2018 r. poz. 650 i 700)

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1834)

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (t.j. Dz.U. 2017 poz. 1529)

Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 roku w sprawie mieszkań chronionych (Dz. U. z dnia 30 kwietnia 2018 roku poz. 822)

Uchwała nr XLIV/827/12 z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Łodzi (t.j. Dz. Urz. Woj. Łódzkiego 2017 r. poz. 4450)

Uchwała nr XLVII/728/VI/2013 Rady Miasta Poznania z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania.

Uchwała nr XXIV/572/16 z dnia 3 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2016-2020 (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego 2016 r. poz. 1187)

Uchwała Nr XXXI/867/16 Rady Miasta Gdańska z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie przyjęcia Gdańskiego Programu Mieszkalnictwa Społecznego dla osób/rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym na lata 2016-2023

Uchwała Nr XXXV/961/17 Rady Miasta Gdańska z dnia 23 lutego 2017 roku w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały Rady Miasta Gdańska w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Gdańska oraz zasad udzielania pomocy w wynajęciu takich lokali w zasobach Towarzystw Budownictwa Społecznego

Uchwała Nr LIX/1534/2017 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia polityki mieszkaniowej – Mieszkania 2030 dla Miasta Stołecznego Warszawy

Zarządzenie Nr 6/2015 Burmistrza Kłodawy z dnia 13 stycznia 2015 r. w sprawie wyłączenia lokali z mieszkaniowego zasobu Gminy Kłodawa

Zarządzenie Nr 359/16 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 29 marca 2016 r. w sprawie czasowego wyłączenia lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Gdańska i użyczenia tego lokalu na rzecz Gdańskiej Fundacji I Ty Możesz Wszystko z siedzibą w Gdańsku celem prowadzenia mieszkania wspomagane

Zarządzenie Nr 1043/16 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 7 lipca 2016 r. w sprawie czasowego wyłączenia lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu Gminy i użyczenie tego lokalu Polskiemu Związkowi Emerytów, Rencistów i Inwalidów Oddział Okręgowy w Gdańsku

Zarządzenie Nr 1803/17 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 4 października 2017 r. w sprawie czasowego wyłączenia lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu Gminy i użyczenie tego lokalu Polskiemu Towarzystwu Psychoterapii Psychoanalitycznej Oddziałowi Pomorskiemu

Zarządzenie Nr 8435/VII/18 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 17 maja 2018 r. w sprawie czasowego wyłączenia lokali mieszkalnych usytuowanych w budynkach położonych w Łodzi przy ul. Romualda Mielczarskiego 28/30 i ul. Polskiej Organizacji Wojskowej 32 z mieszkaniowego zasobu miasta Łodzi oraz przeznaczenia ich do oddania w użyczenie Stowarzyszeniu Inicjatywa Rozsądnych Polaków, a także ogłoszenia ich wykazu

Zarządzenie Nr 8435/VII/18 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 17 maja 2018 r. w sprawie czasowego wyłączenia lokali mieszkalnych usytuowanych w budynkach położonych w Łodzi przy ul. Romualda Mielczarskiego 28/30 i ul. Polskiej Organizacji Wojskowej 32 z mieszkaniowego zasobu miasta Łodzi oraz przeznaczenia ich do oddania w użyczenie Stowarzyszeniu Inicjatywa Rozsądnych Polaków w celu prowadzenia w nich mieszkań dla bezdomnych objętych projektem po. "RE-START! Program aktywizacji społeczno-zawodowej w ramach rewitalizacji M. Łodzi"