

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR) projekt ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Adrian Zandberg

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

Zidentyfikowany problem

Obowiązujące przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów nie przewidują ustawowego prawa odstąpienia od umowy przez najemcę w przypadku najmu okazjonalnego (art. 19a–19e) ani najmu instytucjonalnego (art. 19f–19j). Są to jednocześnie reżimy charakteryzujące się obniżonym poziomem ochrony lokatora oraz podwyższonym rygorem formalnym, w tym obowiązkiem złożenia oświadczenia o poddaniu się egzekucji oraz – w najmie okazjonalnym – wskazania lokalu zastępczego. W praktyce rynkowej istotne okoliczności wpływające na możliwość i zasadność dalszego wykonywania umowy ujawniają się często dopiero po jej zawarciu lub po wprowadzeniu się do lokalu, w szczególności ukryte wady lokalu, rozbieżności między stanem faktycznym a deklarowanym, konflikty z wynajmującym lub sąsiedztwem, a także zmiany sytuacji życiowej najemcy. Brak ustawowego „okresu namysłu” w tych reżimach prowadzi do istotnej nierównowagi kontraktowej i zwiększa liczbę sporów cywilnych dotyczących ważności umów, wad oświadczeń woli oraz zasad ich wcześniejszego rozwiązania.

Proponowane rozwiązanie

Projekt ustawy wprowadza ustawowe, bezwarunkowe prawo odstąpienia od umowy przez najemcę w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy najmu okazjonalnego oraz najmu instytucjonalnego. Rozwiązanie to realizowane jest poprzez dodanie art. 19e¹ oraz art. 19j¹ do ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów. Odstąpienie wymaga złożenia oświadczenia w formie pisemnej. Projekt reguluje skutki odstąpienia w sposób zrównoważony, przewidując zwrot świadczeń w terminie 14 dni, proporcjonalne rozliczenie czynszu i opłat za okres faktycznego korzystania z lokalu, możliwość potrącenia udokumentowanych należności oraz obowiązek wydania lokalu w terminie 7 dni. Jednocześnie projekt wprowadza nieważność postanowień umownych wyłączających lub ograniczających to uprawnienie, zapewniając jego powszechny i jednolity charakter.

Skutki braku zmiany stanu obecnego

Pozostawienie obecnych regulacji bez zmian skutkowałoby dalszym utrzymywaniem asymetrii ochrony prawnej stron w umowach o najem okazjonalny i instytucjonalny, zwiększonym ryzykiem nadużyć kontraktowych oraz koniecznością rozstrzygania konfliktów w drodze kosztownych i czasochłonnych postępowań sądowych. Brak możliwości odstąpienia od umowy w początkowym okresie jej obowiązywania sprzyja sytuacjom, w których najemca – mimo ujawnienia istotnych okoliczności – pozostaje związany umową albo ponosi nieproporcjonalne koszty jej wcześniejszego zakończenia, co negatywnie wpływa na stabilność i przewidywalność rynku najmu mieszkań.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

Tak

Nie

Rozważono następujące alternatywy:

- 1) Wariant 0+ (status quo i działania miękkie): rekomendacje, wzorce umów, działania informacyjne – odrzucono ze względu na brak powszechności i ograniczoną skuteczność wobec asymetrii kontraktowej.
- 2) Krótszy termin odstąpienia (np. 14 dni) – odrzucono jako niewystarczający dla identyfikacji wad i zorganizowania alternatywnego miejsca zamieszkania.
- 3) Prawo odstąpienia wyłącznie w razie wady lub wprowadzenia w błąd – odrzucono z uwagi na koszty dowodowe i ryzyko sporów co do przesłanek.
- 4) Ograniczenie uprawnienia do konsumentów – odrzucono jako niespójne z celem wyrównania pozycji stron w reżimach szczególnych oraz trudne w praktyce kwalifikacyjnej.

Wybrano rozwiązanie ustawowe, powszechne i proste w stosowaniu.

II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

Projekt wprowadza nowe uprawnienie ustawowe najemcy: 30-dniowe odstąpienie od umowy najmu okazjonalnego i instytucjonalnego bez podania przyczyny. Obecnie ustawa nie przewiduje takiego prawa; zakończenie umowy przed czasem zależy od postanowień umownych, wypowiedzenia na zasadach ogólnych albo sporów o nieważność/wady oświadczeń woli.

Spójność systemowa: rozwiązanie stanowi lex specialis w ramach ustawy i jest osadzone bezpośrednio w rozdziałach dotyczących najmu okazjonalnego i instytucjonalnego. Wprowadzono nieważność postanowień umownych wyłączających/ograniczających prawo odstąpienia, co zapewnia jednolitość stosowania. Mechanizm rozliczeń (zwrot świadczeń, potrącenia udokumentowanych należności, rozliczenie proporcjonalne) nawiązuje do ogólnych instytucji prawa zobowiązań, ale podstawą normatywną są przepisy ustawy.

Zgodność z Konstytucją RP: projekt równoważy ochronę praw majątkowych wynajmującego z ochroną lokatora jako słabszej strony stosunku najmu w szczególnych reżimach. Ograniczenie swobody umów jest proporcjonalne (art. 31 ust. 3 Konstytucji) i służy ochronie praw innych osób oraz bezpieczeństwu obrotu; wspiera standard ochrony konsumentów (art. 76 Konstytucji) bez ograniczania go do konsumentów.

Prawo UE i prawo międzynarodowe: materia najmu lokali mieszkalnych pozostaje zasadniczo w kompetencji krajowej; projekt nie narusza prawa UE ani nie stanowi środka ograniczającego swobody rynku wewnętrznego. Projekt nie ustanawia pomocy państwa ani przepisów technicznych w rozumieniu dyrektywy 2015/1535.

Wejście w życie i przepisy przejściowe: proponuje się 30-dniowe vacatio legis w celu dostosowania wzorów umów i procedur rozliczeń. Przewidziano przepis przejściowy obejmujący umowy zawarte przed wejściem w życie, jeżeli 30-dniowy termin nie upływał – co ogranicza retroaktywność i wzmacnia pewność prawa.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

Oddziaływanie: najemcy zawierający umowy najmu okazjonalnego i instytucjonalnego (w tym młodzi dorośli, rodziny z dziećmi, osoby mobilne zawodowo, cudzoziemcy), wynajmujący (osoby fizyczne) oraz podmioty profesjonalne (PRS).

Liczebność: brak pełnych danych statystycznych pozwalających na określenie liczby umów najmu okazjonalnego i instytucjonalnego; projekt obejmuje wszystkich uczestników tych reżimów w skali kraju.

Wpływ (niepieniężny): zwiększenie bezpieczeństwa mieszkaniowego i poczucia sprawczości najemcy w pierwszym miesiącu, zmniejszenie stresu i ryzyka „uwięzienia” w niekorzystnej relacji kontraktowej; po stronie wynajmujących – większa przewidywalność w razie rezygnacji najemcy dzięki jasno określonym terminom i rozliczeniom.

Korzyści/koszty (opisowo): korzyści społeczne to ograniczenie konfliktów i sporów oraz poprawa standardów informacyjnych rynku. Koszty społeczne mogą wynikać z konieczności relokacji w krótkim terminie przy skorzystaniu z odstąpienia; projekt minimalizuje je poprzez 30-dniowy okres na decyzję oraz proporcjonalne rozliczenia. Brak możliwości wiarygodnego oszacowania kwotowego (mln zł) bez danych o liczbie i strukturze umów; wnioskodawca zakłada neutralność dla sfery społecznej w ujęciu budżetowym przy przewadze efektów pozytywnych jakościowo.

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Podmioty: wynajmujący (w tym mikroprzedsiębiorcy i MŚP prowadzący najem), podmioty sektora PRS, pośrednicy nieruchomości, najemcy.

Wpływ: krótkookresowo możliwy wzrost rotacji w pierwszych 30 dniach, konieczność obsługi odstąpień i rozliczeń (zwroty w 14 dni, rozliczenie proporcjonalne); długookresowo ograniczenie sporów, większe zaufanie do rynku i standaryzacja praktyk.

MŚP: wpływ dotyczy głównie aktualizacji wzorów umów, procedur rozliczeń i obsługi kaucji; są to koszty jednorazowe i niskie.

Skutki kwotowe (mln zł): brak danych umożliwiających miarodajne oszacowanie; przewidywane koszty i korzyści mają charakter rozproszony i zależą od skali odstąpień. Wnioskodawca zakłada, że w ujęciu makroekonomicznym wpływ będzie ograniczony, a bilans długookresowo może być dodatni dzięki zmniejszeniu kosztów sporów i poprawie jakości ofert.

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Podmioty sektora finansów publicznych: sądy powszechne (potencjalne zmniejszenie liczby sporów), organy egzekucyjne w zakresie spraw o opróżnienie lokalu na wczesnym etapie (potencjalne ograniczenie), jednostki samorządu terytorialnego – bez bezpośrednich nowych zadań.

Wpływ: projekt nie tworzy nowych świadczeń publicznych ani obowiązków sprawozdawczych. Możliwy jest pośredni efekt w postaci spadku liczby sporów sądowych dotyczących wad i wprowadzenia w błąd w początkowym okresie trwania umów, co może mieć korzystny wpływ na obciążenie wymiaru sprawiedliwości.

Skutki kwotowe (mln zł): wpływ na budżet państwa i budżety JST szacuje się jako neutralny; brak podstaw do wiarygodnego wyliczenia kwotowego bez danych o liczbie spraw, których projekt mógłby dotyczyć.

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt nie powoduje zwiększenia wydatków ani zmniejszenia dochodów budżetu państwa lub budżetów JST w porównaniu do stanu obecnego. Nie przewiduje się konieczności pozyskania dodatkowych środków finansowych.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

Nie

Tak, ponieważ:

- określa plan przyznania lub zmiany pomocy państwa (art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej);
- zawiera przepisy techniczne (dyrektywa (UE) 1535/2015);
- dotyczy dziedziny podlegającej kompetencji Europejskiego Banku Centralnego (art. 127 ust. 4 tiret drugie TfUE);
- ma zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców (dyrektywa 2006/123/WE);
- dotyczy innych niż wymienione wyżej dziedzin objętych procedurą notyfikacyjną.

NIE. Projekt nie określa planu przyznania lub zmiany pomocy państwa, nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu dyrektywy (UE) 2015/1535, nie dotyczy dziedziny podlegającej kompetencji EBC ani nie ustanawia wymogów w rozumieniu dyrektywy usługowej 2006/123/WE. Dotyczy krajowego prawa cywilnego w zakresie najmu lokali mieszkalnych.

III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

Nie

Tak

NIE. Projekt reguluje elementy stosunku cywilnoprawnego (umowy najmu) i wprowadza uprawnienie ochronne najemcy w szczególnych reżimach najmu. Nie określa zasad podejmowania, wykonywania ani zakończenia działalności gospodarczej w rozumieniu Prawa przedsiębiorców; nie wprowadza reglamentacji działalności ani warunków dostępu do rynku.

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

Nie

Tak

TAK, w ograniczonym zakresie. Wdrożenie przepisów może wiązać się z koniecznością dostosowania wzorów umów, procedur obsługi odstępień i terminowych rozliczeń (zwrot świadczeń i kaucji w 14 dni). Obciążenia te mają charakter incydentalny i proporcjonalny; projekt nie wprowadza obowiązków rejestrowych ani sprawozdawczych. Dążenie do ograniczania obciążeń realizuje się poprzez jasne terminy, prostą formę oświadczenia oraz możliwość potrącania udokumentowanych należności, co zmniejsza ryzyko sporów dla MŚP.

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

Nie

Tak

NIE. Projekt nie zawiera przepisów regulacyjnych ani wymogów dotyczących świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich UE.