

Józef Frąckowiak

Powstanie najmu na podstawie decyzji o przydziale lokalu mieszkalnego

Palestra 18/10(202), 32-45

1974

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Powstanie najmu na podstawie decyzji o przydziale lokalu mieszkalnego

Prawo lokalowe z 1974 r. wprowadziło pewne zmiany co do powstania najmu w wypadku, gdy zawiązuje się on na podstawie decyzji administracyjnej. Omówieniu tych zmian na tle wiążących się z tym zagadnień poświęcone są rozważania przedstawione w artykule.

I. Najem lokalu lub budynku może wynikać albo z umowy, albo z ostatecznej decyzji administracyjnej o przydziale lokalu lub budynku (art. 9 pr. lok. oraz art. 680 k.c.). Źródłem najmu mogą więc być dwa różne zóarzenia prawne. Alternatywa ta świadczy o tym, że zamiarem ustawodawcy było, aby zdarzenia te wyłączały się wzajemnie. Normalnym sposobem powstania najmu lokalu ma być umowa stron, skoro w ustawie używa się przy oznaczaniu stosunków powstałych na podstawie decyzji administracyjnej określenia „szczególny tryb najmu”. Ten zwykły sposób nawiązania najmu będzie jednak możliwy tylko wtedy, gdy dla danej kategorii rzeczy nie ustanowiono w prawie lokalowym lub w innych przepisach¹ szczególnego trybu. Jeśli chodzi o lokale mieszkalne, to obecnie dominuje jeszcze ten rodzaj najmu, którego źródłem jest decyzja administracyjna o przydziale lokalu.

Sposób zawarcia umowy najmu według k.c., przesłanki jej ważności oraz wymagania dotyczące formy określają postanowienia k.c. Bliższa analiza tych zagadnień wykracza poza ramy określone w niniejszym opracowaniu; zresztą sprawy te są dość dokładnie przedstawione we wszelkich opracowaniach dotyczących zobowiązań². Natomiast związanie powstania najmu z ostateczną decyzją o przydziale lokalu nasuwa wiele nowych problemów.

Decyzja administracyjna, jako rodzaj aktu administracyjnego, jest typowym źródłem stosunku administracyjnoprawnego³. Nie ulega już obecnie żadnej wątpliwości, że akt administracyjny może wywoływać również skutki cywilnoprawne, może być źródłem stosunku cywilnopraw-

¹ Na przykład przepisy o zajmowaniu lokali w domach studenckich i hotelach robotniczych: rozp. RM z 12.VIII.1953 r. (Dz. U. Nr 39, poz. 171) oraz zarządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 7.V.1951 r. (M.P. Nr A-52, poz. 688).

² W. Czachórski: Prawo zobowiązań w zarysie, Warszawa 1968, s. 180—206 oraz s. 499 i nast.; J. Górski, A. Ochanowicz: Zobowiązania — Zarys według kodeksu cywilnego, Poznań 1966, s. 120—153.

³ J. Staroścjak: Prawo administracyjne, Warszawa 1969, s. 18, 240, 241 oraz P. J. Sobal: Decyzja administracyjna jako szczególny rodzaj aktu administracyjnego, PiP 1970, nr 6, s. 950.

nego⁴. W związku z takim dwoistym charakterem skutków decyzji administracyjnej przyjęto — jako zasadę porządkującą — pogląd, że decyzja ta pociąga za sobą skutki cywilnoprawne tylko wtedy, gdy wynika to z przepisu prawa⁵.

Na tym tle sformułowanie cyt. przepisu art. 9, że najem wynika z ostatecznej decyzji administracyjnej o przydziale, może stanowić punkt wyjścia dla następujących hipotez:

- 1) z decyzji o przydziale lokalu wynika administracyjnoprawny stosunek najmu,
- 2) decyzja ta rodzi także stosunek cywilnoprawny,
- 3) ostateczna decyzja o przydziale jest źródłem zarówno cywilnoprawnego stosunku jak i stosunku administracyjnoprawnego.

Każda z tych hipotez pojawiła się w literaturze przedmiotu i znajdowała mniejszy lub większy oddźwięk w rozważaniach nad charakterem najmu⁶. Zanim przejdę do próby określenia, jakie skutki na tle obecnego stanu prawnego pociąga za sobą decyzja o przydziale lokalu, konieczne wydaje się dokładne sprecyzowanie tego, co należy rozumieć przez najem. Wydaje się bowiem, że pewne rozbieżności w tym zakresie zaważyły nad sposobem ujmowania skutków decyzji o przydziale lokalu i przesądziły o charakterze najmu.

Tradycyjnie przez najem w sensie prawnym rozumiało się więź prawną, czyli stosunek prawny między osobą, która brała rzecz w używanie, a dającym rzecz w używanie, przy czym najmem nazywano tylko takie stosunki, w których rzecz przechodziła w używanie czasowe i za pewną opłatą zwaną czynszem⁷. Opierając się na tym od wieków ukształtowanym pojęciu, najem lokalu mieszkalnego będzie traktowany jako stosunek prawny między biorącym w używanie a oddającym, czyli między najemcą a wynajmującym lokal. Podkreślenia wymaga, że chodzi tu o bezpośrednią więź prawną między wspomnianymi podmiotami, na podstawie której reguluje się ich zachowania faktyczne.

Konieczne wydaje się dalej ściśle odróżnienie najmu jako pewnego faktycznego stosunku społecznego od norm prawnych i zbudowanych na ich podstawie stosunków prawnych⁸. Konieczność ta wynika z rozbieżności istniejących między społecznym stosunkiem najmu jako jednym

⁴ Patrz: art. 397—404 k.c., jak również S. Grzybowski: Akt administracyjny jako źródło stosunków obligacyjnych (uwagi na tle art. 397—404 k.c.), PiP 1966, nr 9; T. Smyczyński: Skutki cywilnoprawne aktu administracyjnego, NP 1971, nr 1; J. Starościami: op. cit., s. 240.

⁵ S. Grzybowski: op. cit., s. 272.

⁶ M. Andrejowicz: Najem lokali w świetle nowych przepisów, PUG 1958, nr 7, s. 246; W. Brzeziński: Prawo mieszkaniowe, Warszawa 1953, s. 108—110; J. Ignatowicz: Umowa najmu lokali w świetle przepisów o kwaterunkach, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1947, nr 8, s. 22; J. Gwiazdomorski: Najem lokali jako problem kodyfikacyjny, PiP 1956, nr 4; E. Ochendowski: Administracyjno-prawna regulacja korzystania z lokali mieszkalnych w systemie gospodarki planowej PRL, Poznań 1964; Z. Radwański: Najem mieszkań w świetle publicznej gospodarki lokalami, Warszawa 1961, s. 195 i nast. oraz tegoż autora: Najem lokali w świetle przepisów k.c. a prawo lokalowe, PiP 1966, nr 2; J. Skąpski: Zagadnienia cywilnoprawne prawa lokalowego, NP 1967, nr 7—8, s. 34—35.

⁷ F. Schulz: Classical roman law 1951, s. 544. Por. też: art. 659 k.c. g 535 BGB; O. S. Joffe, J. K. Tołstoj: Nowyj grazdanskij kodeks RFSSR, s. 268.

⁸ O konieczności wyodrębnienia stosunków społecznych od stosunków prawnych por. ulżej A. Klein: Elementy zobowiązaniowego stosunku prawnego, Wrocław 1964, s. 8—20

ze stosunków wymiany dóbr a stosunkami prawnymi będącymi wyrazem i środkiem prawnej regulacji stosunków społecznych.

Najem jako społeczny stosunek wymiany dóbr można by określić jako relację między określonymi podmiotami tego rodzaju, że jeden z nich używa jakiejś rzeczy należącej do drugiego (np. budynku) przez określony czas za pewną opłatą, wyrażoną z reguły w pieniądzu. Taki stosunek wymiany może być prawnie regulowany rozmaicie. Można by tu wskazać na dwa zasadnicze sposoby tej regulacji. Po pierwsze — kształtuje się pewną relację prawną (tj. stosunek prawny) pomiędzy wspomnianymi podmiotami, dopuszczając w mniejszym lub większym stopniu kształtowanie tejże relacji wolą zainteresowanych. Po drugie — państwo przejmuje w stosunku do pewnej kategorii rzeczy kontrolę nad ich dystrybucją i w związku z tym społeczny stosunek najmu takich rzeczy może być regulowany przez stworzenie prawnych relacji między używającym rzecz a organem administracji państwowej oraz między dysponującym prawnie rzeczą a tymże organem administracji państwowej. Przy tego rodzaju regulacji nie ma stosunku prawnego między najemcą a wynajmującym. Społeczny stosunek najmu jest wówczas regulowany dwoma prawnymi stosunkami o charakterze administracyjnoprawnym, wobec czego w podanym wyżej znaczeniu nie można w istocie mówić o najmie w sensie prawnym, brak bowiem podstawowego elementu koniecznego dla jego bytu, mianowicie bezpośredniej więzi prawnej między najemcą a wynajmującym.

Mając na uwadze poczynione wyżej zastrzeżenia, przejdźmy obecnie do analizy skutków, jakie pociąga za sobą decyzja o przydziale lokalu.

Ad 1. Gdyby przyjąć, że decyzja o przydziale lokalu rodzi stosunek (bądź stosunki) tylko administracyjnoprawny, to należałoby uznać, że najem wynikający z tej decyzji jest właśnie stosunkiem o charakterze administracyjnoprawnym. Pogląd taki pojawił się w naszej literaturze prawniczej pod koniec lat pięćdziesiątych⁹. Byłby on usprawiedliwiony tylko wtedy, gdyby w świetle obowiązujących wtedy przepisów, a w szczególności dekretu z 21.XII.1945 r. o publicznej gospodarce lokalami¹⁰, można było stwierdzić, że nie istnieje żaden bezpośredni stosunek prawny pomiędzy najemcą a wynajmującym. Dalej — należałoby poczynić zastrzeżenie, że mówimy nie tyle o administracyjnym stosunku najmu, ile o administracyjnych stosunkach regulujących społeczną wymianę dóbr zwaną najmem.

Mimo znacznego nasilenia regulacji administracyjnoprawnej w odniesieniu do lokali mieszkalnych nie do obrony była teza o zupełnym zaniku bezpośredniej więzi prawnej między najemcą a wynajmującym. Pogląd traktujący najem jako instytucję administracyjnoprawną spotkał się już wtedy z mocną krytyką, obnażającą jego słabe strony¹¹. Przyczyn pojawienia się tego rodzaju zapatrywań należy chyba doszukiwać się z jednej strony we wspomnianym nasileniu ingerencji administracji w regulację korzystania z lokali mieszkalnych, a z drugiej strony w braku wypracowanych koncepcji co do współistnienia i wzajemnych zależności pomiędzy prawem cywilnym a administracyjnym.

⁹ M. Andrełowicz: op. cit., s. 246.

¹⁰ Tekst jednolity: Dz. U. z 1950 r. Nr 36, poz. 343.

¹¹ J. Skąpski: op. cit., s. 34.

Obowiązujące obecnie prawo lokalowe, uchwalone z myślą o ograniczeniu administracyjnej reglamentacji korzystania z lokali mieszkalnych¹², tym bardziej nie daje podstaw do wysuwania wniosku, jakoby najem był instytucją administracyjnoprawną. Wyraźnie mówi się w tym prawie o wzajemnych obowiązkach i uprawnieniach najemcy i wynajmującego (np. art. 10 i 12 ustawy). Uprawnienie najemcy do używania lokalu lub jego obowiązek zapłaty czynszu powiązane są z osobą wynajmującego nie jako z organem administracji, lecz jako z równorzędnym kontrahentem istniejącego stosunku najmu. Brak więc w wielu sytuacjach podstawowych elementów, których występowanie jest konieczne do istnienia stosunku administracyjnoprawnego: stosunku nadrzędności jednego podmiotu nad drugim (albo inaczej: podrzędności jednego podmiotu wobec drugiego) oraz tego, aby w stosunku tym przynajmniej po jednej stronie występował organ administracji państwowej¹³. Nie przesądzając kwestii, czy decyzja o przydziale lokalu rodzi jakiś stosunek czy stosunki administracyjnoprawne, można w każdym razie z całą pewnością stwierdzić, że pociąga ona za sobą pewne skutki cywilnoprawne.

Warto na marginesie tych rozważań wskazać na to, że w ustawodawstwach obcych można się spotkać niekiedy tylko z administracyjną regulacją społecznego stosunku najmu. Jest to związane z wyjątkowym ustawodawstwem mieszkaniowym, jak np. we Francji czy Szwajcarii. W razie tzw. rekwizycji mieszkań, zajmującego lokal nie łączą żadne więzy prawne z właścicielem lokalu, a tylko z organem administracji państwowej¹⁴.

Ad 2. Skutki cywilnoprawne decyzji administracyjnej mogą być dwójakie. Może ona rodzić tylko taki stosunek zobowiązaniowy, którego przedmiotem będzie świadczenie polegające na zawarciu oznaczonej umowy, albo takie zobowiązanie, którego świadczenie będzie polegało na innego rodzaju zachowaniu się wymienionej w decyzji strony (lub stron)¹⁵. W literaturze używa się czasami niezbyt precyzyjnego stwierdzenia, że akt administracyjny w pierwszym wypadku nakłada obowiązek zawarcia umowy, w drugim zaś tworzy bezpośrednio stosunek zobowiązaniowy. Sugerować to może, jakoby obowiązek zawarcia umowy nie był elementem stosunku zobowiązaniowego. A tymczasem decyzje te, a więc zarówno w pierwszym jak i drugim wypadku, rodzą zobowiązanie, różnią się zaś one zasadniczo jedynie swoim przedmiotem¹⁶.

Jeżeli (co zostało wyżej przyjęte) uznać, że decyzja o przydziale lokalu pociąga za sobą skutki cywilnoprawne, to przede wszystkim wymaga rozstrzygnięcia zagadnienie charakteru zobowiązania z niej powstałego. Inaczej mówiąc, chodzi o to, czy uprawniony na podstawie decyzji o przydziale będzie miał tylko roszczenie o zawarcie umowy najmu, czy też powstaje z tej decyzji bezpośrednio stosunek najmu.

¹² Patrz: preambula do ustawy z 10.IV.1974 r. — Prawo lokalowe (Dz. U. Nr 14, poz. 84).

¹³ Na temat cech stosunku administracyjnoprawnego por. J. Filipek: *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968.

¹⁴ Z. Radwański: *Z zagadnień francuskiego prawa mieszkaniowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1/1959, s. 75—137 oraz *Edition des Rapports entre bailleurs et locataires*, Editions Cujas, Paris 1965, s. 181.

¹⁵ S. Grzybowski: *op. cit.*, s. 273—276 oraz T. Smyczyński: *op. cit.*, s. 39—40.

¹⁶ Na przykład J. Starościak: *op. cit.*, s. 240. Na brak precyzji w tym określeniu wskazywał T. Smyczyński: *op. cit.*, s. 40.

Powołany art. 9 prawa lokalowego stanowi, że najem lokalu wynika m.in. z ostatecznej decyzji o przydziale. Wykładnia gramatyczna dostarcza więc argumentu przemawiającego za konstrukcją powstania stosunku najmu bezpośrednio z mocy decyzji. Jednakże przepis § 2 tegoż artykułu zawiera postanowienie, które przewiduje, że w wypadku gdy najem wynika z decyzji o przydziale, strony powinny określić na piśmie przedmiot i warunki najmu. W związku z tym może powstać wątpliwość, czy owo pisemne stwierdzenie warunków i przedmiotu najmu nie należy traktować jako umowy najmu.

Podobne wątpliwości zrodziły się już na tle prawa lokalowego z 1959 r., które w art. 29 używało nawet określenia „umowa najmu”. W literaturze prawniczej opowiedziano się zdecydowanie przeciwko możliwości traktowania pisemnego stwierdzenia jako umowy najmu¹⁷. Pokróćce argumenty te sprowadzały się do następujących tez:

Po pierwsze, umowa — zgodnie z ugruntowanym w doktrynie prawa cywilnego poglądem — jest takim stanem faktycznym, na który składają się zgodne oświadczenia woli dwu stron, prowadzące do powstania, zmiany lub ustania stosunku cywilnoprawnego, i z którym to stanem faktycznym ustawa wiąże skutki prawne wynikające nie tylko z oświadczeń woli, ale także z ustawy, zasad współżycia społecznego lub ustalonych zwyczajów¹⁸. Istota umowy sprowadza się więc nie tylko do zgodnego oświadczenia woli stron, ale nadto z oświadczeniem tym musi się wiązać skutek prawny w postaci powstania, ustania bądź co najmniej zmiany stosunku prawnego. Pisemne stwierdzenie warunków i przedmiotu najmu nie daje stronom możliwości innego określenia stosunku najmu niż to, które wynika z decyzji o przydziale. Inne stanowisko musiałoby pozbawić znaczenia samą decyzję. Wobec tego, gdyby traktować owo stwierdzenie jako umowę, strony zostałyby w zasadzie całkowicie pozbawione możliwości — przez oświadczenia woli — kształtowania stosunku prawnego, jaki miałyby z takiej umowy wynikać. Brak by więc było jednego z podstawowych elementów koniecznych do istnienia umowy.

Po drugie — przyjmując ugruntowane w literaturze stanowisko, że nawet minimalny zakres swobody stron co do możliwości kształtowania stosunku prawnego nie przeszkadza posługiwaniu się kategorią umowy cywilnoprawnej — pozostaje jeszcze sprawa funkcji, jaką taka umowa miałaby spełniać. Z różnych funkcji umowy pisemne stwierdzenie spełniać może ewentualnie tylko funkcję psychologiczną. Samo zaś to nie stanowi jeszcze dostatecznego argumentu uzasadniającego posługiwanie się pojęciem umowy, gdy brak po temu innych przesłanek. Ponadto w obecnych warunkach nie należy przeceniać roli umowy, jako budującej więź pomiędzy najemcą a wynajmującym.

Po trzecie — traktowanie pisemnego stwierdzenia jako umowy najmu rodziłoby szereg komplikacji, nie zapewniając ochrony praw najemcy. Do czasu bowiem dokonania takiego pisemnego stwierdzenia nie powstałby stosunek najmu, chyba że można by uznać, iż strony w sposób

17 Z. Radwański: *Najem mieszkań (...)*, jw., s. 44.

18 A. Wolter: *Prawo cywilne — Zarys części ogólnej*, Warszawa 1967, s. 220; W. Czachórski: *Czynności prawne przyczynowe i oderwane w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 1952, s. 81 i nast.

dorozumiany doprowadziły do stwierdzenia warunków i przedmiotu najmu. Dalej, adresat przydziału, chcąc uzyskać pozycję najemcy w wypadku, gdy wynajmujący odmawia podpisania pisemnego stwierdzenia, byłby zmuszony wystąpić do sądu z powództwem opartym na art. 64 k.c. Możliwość zaś odmowy ze strony wynajmującego mogłaby występować zapewne nierzadko, jeżeli się uwzględni, że w wielu wypadkach wynajmującym jest prywatny właściciel domu.

Wszystkie te argumenty nie straciły na znaczeniu pod rządem obowiązującego od dnia 1 sierpnia 1974 r. prawa lokalowego. Gdyby więc ustawodawca zamierzał związać powstanie najmu z umową mającą na względzie wykładnię przepisów dawnego prawa lokalowego, to należałoby oczekiwać, że w nowej ustawie dałby temu zdecydowany wyraz. Tymczasem wykładnia gramatyczna, poparta wykładnią historyczną, prowadzi do wyraźnego wniosku, że stosunek najmu wynika bezpośrednio z decyzji o przydziale lokalu.

Tak więc pisemne stwierdzenie warunków i przedmiotu najmu nie jest umową, a tylko dokumentem dowodowym umożliwiającym bliższe określenie wynikających z decyzji o przydziale lokalu obowiązków i uprawnień stron w stosunku do wskazanego w decyzji przedmiotu najmu.

W ten sposób decyzja o przydziale lokalu jest jednym z nielicznych w naszym ustawodawstwie przykładów powstania określonego stosunku cywilnoprawnego z mocy wyłącznie aktu administracyjnego. Socjalistyczne prawodawstwo bowiem zmierza raczej do zwiększenia roli umowy jako źródła oznaczonych stosunków cywilnoprawnych¹⁹. W ostatnich latach ugruntował się w naszym systemie prawnym pogląd, że w wypadku gdy stosunek prawny powstaje z umowy, a decyzja jest tylko przesłanką zawarcia umowy, to uchylenie decyzji samo przez się nie pociąga za sobą nieważności umowy i tym samym nie prowadzi automatycznie do wygaśnięcia zobowiązania²⁰. Stanowi to niewątpliwie ważny krok na drodze ochrony uprawnień nabytych przez osobę, wskazanych w decyzji administracyjnej. Przyjęcie konstrukcji powstania najmu jako stosunku cywilnoprawnego wprost na podstawie decyzji o przydziale z pominięciem umowy stwarza przed sądownictwem i doktryną konieczność wypracowania sposobów rozwiązywania podobnych sytuacji, związanych z wpływem ustania skutków decyzji na istnienie najmu.

Ad 3. Poczynione uwagi dotyczące powstania najmu mogą nasuwać spostrzeżenie, że w zasadzie zagadnienie w tej części można by uznać za wyczerpane. Bo analiza przepisów prawa lokalowego wskazuje na to, że z ostatecznej decyzji o przydziale powstaje cywilnoprawny stosunek pomiędzy uprawnioną z tej decyzji osobą a wskazanym w decyzji właścicielem lub użytkownikiem lokalu. Co więcej, właśnie ten stosunek traktowany jest jako najem. Istotnie, tylko ten stosunek prawny będzie w zasadzie przedmiotem rozważań zawartych w pracy. Wydaje się jednak, że właśnie po to, aby można było niejednokrotnie przedstawić pewne uprawnienia czy obowiązki wynikające z cywilnoprawnego stosunku najmu, na-

¹⁹ W. Czachórski: op. cit., s. 173—179; A. Wolter: op. cit., s. 272; R. O. Chałfina: Akt administracyjny a umowa cywilnoprawna, PUG 1952, nr 4, s. 116—117.

²⁰ Uchwała całej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 25.IV.1964 r., OSPIKA 1965, nr 1, poz. 1; T. Smyczyński: op. cit. (przypis 4).

leży uwzględnić jego związaną z regulacją administracyjnoprawną. Wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia ze szczególnym trybem nawiązania najmu na podstawie decyzji, stosunek cywilnoprawny jest modyfikowany przepisami administracyjnoprawnymi. Dlatego, poświęcając swe rozważania m. in. temu, jakie skutki prawne pociąga za sobą decyzja o przydziale lokalu, nie należy zapominać, że jest ona także źródłem stosunków administracyjnoprawnych. Tam gdzie państwo przejmuje kontrolę nad korzystaniem zasobami mieszkaniowymi, wydanie decyzji o przydziale lokalu konkretyzuje w pewnym stanie faktycznym obowiązki i uprawnienia zajmującego lokal i właściciela lokalu względem organów, którym powierzono zarządzanie administracyjne zasobami mieszkaniowymi. Z tego względu uzasadniony wydaje się pogląd, że decyzja o przydziale lokalu rodzi stosunek administracyjnoprawny pomiędzy organem administracji do spraw mieszkaniowych a najemcą oraz z drugiej strony — pomiędzy wynajmującym a tym organem²¹. Bez uwzględniania bowiem regulacji administracyjnoprawnej nie sposób wyjaśnić istotnych problemów wiążących się z najmem. Można tu przykładowo wskazać na takie sprawy, jak konieczność zezwolenia organu administracji na podnajem całego lokalu czy też zamianę, administracyjnoprawne ustalenie stawek czynszu najmu lokali albo chociażby na realizację obowiązku wydania lokalu przez wynajmującego najemcy w trybie administracyjnym.

Względy te przemawiają za tym, aby społeczny stosunek najmu traktować jako przedmiot regulacji cywilnoprawnej i zarazem administracyjnoprawnej. Na podstawie zaś norm prawnych które znajdują tu zastosowanie, można zbudować dla stosunków prawnych wynikających z decyzji o przydziale lokalu kompleks stosunków prawnych. Byłby to przede wszystkim cywilnoprawny stosunek najmu pomiędzy najemcą a wynajmującym lokal oraz związane z tym stosunki administracyjnoprawne pomiędzy organem administracji mieszkaniowej a najemcą oraz między tym organem a wynajmującym. Za takim właśnie ujęciem wzajemnych zależności wspomnianych stosunków przemawia wiele różnorodnych argumentów. Po pierwsze, tylko stosunek najmu ma wykształconą od wieków tak bogatą strukturę, że może on stanowić punkt odniesienia przy porównywaniu wspomnianych stosunków prawnych. W konsekwencji regulacja administracyjna stanowi tylko modyfikację łączącego najemcę z wynajmującym stosunku prawnego, sprowadzającą się z reguły do wzmocnienia pozycji jednej ze stron kosztem drugiej. Po drugie, z systematyki ustawy i jej odesłania do k.c. wynika wyraźnie, że punktem wyjścia przy regulacji spraw związanych z korzystaniem z lokali w ramach najmu jest jednak stosunek cywilnoprawny. Wreszcie przewiduje się stopniową rezygnację z administracyjnoprawnej metody regulacji stosunków mieszkaniowych. W pewnej chwili może więc zająć taka sytuacja, że z owego kompleksu stosunków prawnych pozostanie tylko jeden: cywilnoprawny stosunek najmu.

W konkluzji rozważań nad skutkami decyzji o przydziale lokalu należałoby stwierdzić, że z chwilą gdy stanie się ona ostateczna, powstaje

²¹ Z. Resich: *Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach cywilnych*, Warszawa 1962, s. 43—45; E. Ochędowski: *op. cit.*, s. 212; Z. Radwański: *Najem mieszkań*, *op. cit.*, s. 204. Wydaje się, że ten ostatni autor, choć niezbyt wyraźnie, też przyjmuje tego rodzaju pogląd.

cywilnoprawny stosunek najmu, który ujęty jest niejako w ramy administracyjnoprawnych stosunków łączących i najemcę, i wynajmującego z organem administracji.

Związanie powstania stosunku najmu z decyzją o przydziale przenosi problem sposobu zawiązania się tego stosunku w obręb prawa administracyjnego. Nie zamierzając rozstrząsać tych zagadnień *stricto* administracyjnoprawnych, chciałbym tylko wskazać na najistotniejsze a związane z tym kwestie.

Prawo lokalowe nie zawiera — tak jak czyniła to dawna ustawa — wyraźnego postanowienia, że przydział następuje na podstawie listy. Omawiając tryb postępowania ustawa w przepisie art. 53 wprowadza tylko zasadę, że przydział lokali mieszkalnych następuje przy zachowaniu jawności postępowania. Obowiązujące jednak na lata 1971—1975 zasady przydziału mieszkań przewidują, że następuje on na podstawie rocznej listy sporządzonej przez terenowe organy administracji państwowej²². W związku z tym załatwienie wniosku o przydział mieszkania następuje jakby w dwóch stadiach: najpierw wpis na listę, a następnie wydanie decyzji. Mimo pewnych kontrowersji dotyczących charakteru wpisu lub odmowy wpisu na listę wydaje się, że potrzeba ochrony tak żywotnych interesów obywatela wymaga, aby mógł on odwołać się nie tylko od decyzji o przydział, ale także od decyzji odmawiającej mu wpisu na listę osób oczekujących na mieszkanie²³.

Co się tyczy warunków, jakim powinna odpowiadać osoba ubiegająca się o przydział, prawo lokalowe zawiera tylko ogólną wskazówkę, że decyzję o przydziale lokalu mieszkalnego może otrzymać osoba, której warunki mieszkaniowe i sytuacja materialna uzasadniają przydział lokalu. Takie ogólne określenie tych warunków jest niewątpliwie słuszne zważywszy, że sytuacja mieszkaniowa ma ulegać w naszym kraju szybkim przemianom *in plus*. Aktualnie konkretyzacja tych przesłanek mieści się w zasadach przydziału mieszkań, określonych w uchwale nr 280 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 1971 r., i w zarządzeniach wykonawczych²⁴.

II. Pozostaje jeszcze do wyjaśnienia kwestia momentu powstania stosunku najmu i pewnych wiążących się z tym problemów. Brzmienie ustawy daje tu precyzyjną wskazówkę: „najem wynika z ostatecznej decyzji o przydziale lokalu”. Należy wobec tego przyjąć, że z chwilą, gdy od decyzji o przydziale nie przysługuje już odwołanie (tzn. w zasadzie po upływie czternastu dni od doręczenia jej stronie — argument z art. 112 k.p.a.), zawiązuje się stosunek najmu. Odmiennie, niż to było w po-

²² Przepis § 6 zarząd. MGK z 18.I.1972 r. w sprawie ustalania kategorii potrzeb mieszkaniowych oraz kolejności i trybu ich zaspokajania przy przydziale mieszkań pozostających w dyspozycji rad narodowych i zakładów pracy (M.P. z 1972 r. Nr 8, poz. 52).

²³ Co do charakteru samej listy przydziału, jak również charakteru wpisu na listę — por.: F. Dąbrowski: W kwestii wpisu na listę przydziału mieszkań, PiP 1964, nr 1, s. 92; Z. Miłyńczyk: Komisja przydziału mieszkań, GA 1962, nr 7—8; E. Ochendowski: Lista przydziału mieszkań i jej charakter prawny, PiP 1963, nr 8—9. Warto dodać, że na tle ustawodawstwa radzieckiego odmowa wpisu na listę przydziału mieszkań może być zaskarżona do organu wyższego szczebla (por.: J. K. Tołstoj: Sowietskoje żiliszcznoje prawo, s. 10).

²⁴ Uchwała nr 280 RM z 10.XII.1971 r. w sprawie zasad przydziału mieszkań (M.P. Nr 60) oraz powołane w przypisie 22 zarządzenie MGK z 1972 r.

przednim prawie lokalowym z 1959 r. do powstania najmu nie jest potrzebne objęcie lokalu. Fakt objęcia lokalu ma jednak znaczenie także w świetle obowiązującego obecnie prawa lokalowego. Przepis art. 30 ustala zasadę, że decyzja o przydziale traci ważność, jeżeli przydzielony lokal nie zostanie zajęty z winy najemcy w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. W ten sposób nastąpiło obwarowanie skutków decyzji o przydziale terminem, który ma postać zbliżoną do warunków. Objęcie bowiem lokalu w terminie 30 dni przez najemcę jest zdarzeniem przyszłym i niepewnym. Mamy tu więc do czynienia z tzw. warunkiem prawnym (*conditio iuris*), czyli z ustawowym uzależnieniem skutków prawnych od zdarzenia przewidzianego przepisami. Posługiwanie się konstrukcją warunku wydaje się całkowicie usprawiedliwione, zarówno bowiem byt stosunku cywilnoprawnego jak i skutki administracyjnoprawne decyzji mogą być uzależnione od spełnienia się warunku²⁵. Ze względu na wpływ warunku na skutki prawne wyróżnia się różne ich rodzaje. Z zestawienia przepisów art. 9 i 30 prawa lokalowego wynika, że ziszczenie się warunku, tzn. nieobjęcie lokalu przez najemcę z jego winy w ciągu 30 dni od uprawomocnienia się decyzji, powoduje ustanie skutków prawnych tej decyzji. Byłby to więc warunek rozwiązujący lub — jak mówi J. Starościak — negatywny²⁶.

Skoro najem jako stosunek cywilnoprawny istnieje od chwili, kiedy decyzja o przydziale stała się ostateczna, to najemca i wynajmujący mogą od tego momentu dochodzić wynikających z najmu roszczeń w drodze procesu cywilnego. Będzie to niewątpliwie sprawa cywilna w rozumieniu art. 1 k.p.c. Zawsze zaś roszczenie stron cywilnoprawnego stosunku najmu powinno podlegać kognicji sądu, brak bowiem wyraźnych podstaw w przepisach do twierdzenia, że zostało ono przekazane do rozpoznania innym organom niż sądy (argument z art. 2 k.p.c.). Teza ta nie pozostaje w sprzeczności z wynikającą w wielu wypadkach kompetencją władzy administracyjnej do rozstrzygania spornych spraw związanych z korzystaniem z lokalu mieszkalnego na podstawie przydziału. Organ administracyjny bowiem jest właściwy z zasady nie do rozstrzygania o roszczeniach wynikających z cywilnoprawnego stosunku najmu, lecz do rozpoznawania spraw wynikających ze związanych z najmem stosunków administracyjnoprawnych. Mógłby więc on orzekać o roszczeniu wynikającym ze stosunku cywilnoprawnego tylko wtedy, gdyby konkretny przepis przekazał dane rozstrzygnięcia do jego zakresu działania.

Zgodnie z reprezentowanym tu poglądem najemca może w szczególności żądać wydania mu lokalu, na który ma przydział, także w drodze procesu cywilnego od momentu, gdy decyzja stała się ostateczna. Domaganie się wydania lokalu sądownie może się wydawać praktycznie zbędne, skoro decyzja o przydziale stanowi przecież tytuł ogzekucyjny w administracyjnym postępowaniu wykonawczym; w ten sposób z reguły nastąpi przymusowa realizacja obowiązku wydania lokalu, ciężącego na wynajmującym. Konieczność podkreślenia, że cywilne roszczenie o wydania lokalu przysługuje najemcy od momentu uprawomocnienia się decyzji

²⁵ A. Wolter: Prawo cywilne w zarysie, Warszawa 1963, s. 251 oraz J. Starościak: Prawo administracyjne, Warszawa 1969, s. 247.

²⁶ J. Starościak: op. cit., s. 248.

o przydziale, ma jednak ważne znaczenie dla oceny, kiedy można mówić o nienależytym wykonaniu obowiązku wydania lokalu przez wynajmującego. Jeżeli bowiem decyzja o przydziale stała się ostateczna, a najemca nie może — ze względu na okoliczności, za które wynajmujący ponosi odpowiedzialność (art. 471 k.c.) — objąć lokalu, to będzie on zainteresowany w wytoczeniu powództwa o ustalenie obowiązku wydania i w orzeczeniu o skutkach zwłoki wynajmującego. Oczywiście także wynajmujący może żądać w wypadku, gdy najemca lokalu nie obejmuje, zarówno zapłaty czynszu jak i wynagrodzenia szkód spowodowanych niewywiązaniem się najemcy z jego obowiązków wynikających z najmu.

Jak więc widać z powyższego, z chwilą gdy decyzja o przydziale staje się ostateczna, istnieją jednocześnie zarówno cywilnoprawny stosunek najmu jak i związane z nim stosunki administracyjnoprawne. Związanie tych stosunków jest tak dalece ścisłe, że mogą one istnieć jedynie równocześnie obok siebie. Wygaśnięcie czy to cywilnoprawnego stosunku najmu czy też — odwrotnie — administracyjnych stosunków pociąga za sobą wygaśnięcie pozostałych. Ten ścisły związek prowadzi czasem do sytuacji, gdy jedno faktyczne zachowanie może być przedmiotem świadczenia w stosunku cywilnoprawnym, a z drugiej strony może ono być objęte stosunkiem administracyjnoprawnym. Tak jest właśnie z wydaniem lokalu przez wynajmującego najemcy.

Prowadzić to musi, nawet przy wnikliwej analizie tego, które ze spraw związanych z regulacją faktycznego stosunku najmu ma rozstrzygać sąd, a które organ administracyjny, do niepotrzebnego niejednokrotnie sztucznego rozdziału lub nakładania się na siebie kompetencji²⁷. Z tych względów, jak również mając na uwadze wzmocnienie ochrony interesów obywatela, wydaje się konieczne, aby jeden organ mógł w ostateczności stosować przepisy dotyczące najmu. Wynikająca z prawa lokalowego relacja pomiędzy stosunkiem cywilnoprawnym a związanymi z nim stosunkami administracyjnymi, jak również pozycja i charakter organów państwowych wskazują na to, że może to być jedynie sąd. Dlatego wydaje się dziwne, że mimo przychylniej w ostatnich latach atmosfery dla idei sądownictwa administracyjnego²⁸, mimo że w komisji przygotowującej prawo lokalowe „zgodnie uznano, iż pełne zagwarantowanie praworządności ludowej i praw mieszkaniowych obywateli, a także postulat jednolitego stosowania prawa wymaga objęcia kontrolą sądową wszystkich ostatecznych decyzji administracyjnych wydawanych w sprawach lokalowych”²⁹, brak jest w ustawie upoważnienia sądów do badania zgodności omawianej decyzji z prawem.

²⁷ Por. np. w stosunku do czynszów pod rządem dawnej ustawy wyrok SN z dnia 25.VI.1971 r. III CRN 111/71, OSNCP z 1972 r., nr 2, poz. 29 z głosem Z. Radwańskiego, PiP 1972, nr 11, s. 1720.

²⁸ Na temat wcześniejszych losów koncepcji sądownictwa administracyjnego w Polsce por. W. Dawidowicz: W sprawie sądownictwa administracyjnego, PiP 1956, nr 12. Z dużym nasileniem problem kontroli sądów nad administracją pojawił się po roku 1970. Por. w tej mierze: I. Bar: Sądowa kontrola decyzji administracyjnej, PiP 1973, nr 3; J. Starościak: Kontrola praworządności działania administracji, PiP 1971, nr 11 (oraz cytowana w tych obu pozycjach literatura); J. Paliwoda: W sprawie sądowej kontroli administracji, „Prawo i Życie” 1969, nr 21; Trójgłos w sprawie sądowej kontroli administracji (W. Dawidowicz, J. Jendrośka, J. Służewski), „Prawo i Życie” 1972, nr 4.

²⁹ Z. Radwański: Perspektywy i kierunki zmian w prawie lokalowym, PiP 1972, nr 10, s. 29.

Jest to tym dziwniejsze, że przyjęta w prawie lokalowym z 1974 r. konstrukcja powstania najmu wysunie niejednokrotnie przed sądem — z chwilą uprawomocnienia się decyzji o przydziale — problem uzależnienia rozstrzygnięcia sądowego od uznania ważności decyzji administracyjnej. Jeżeli bowiem decyzja będzie zawierała wadę, o której mówi art. 137 k.p.a. (a wada taka ujawni się przy okazji powództwa o ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku najmu), sąd będzie musiał najpierw rozpatrzyć ów problem ważności decyzji, z której najem wynika. Przyznanie w tym zakresie kompetencji sądom wydaje się logicznym następstwem ścisłego związania cywilnoprawnego stosunku z regulacją administracyjną. Byłoby to nie merytoryczne badanie działania administracji, ale właśnie kontrola zgodności jej działania z prawem. Brak takiego uprawnienia musi spowodować, że sąd, stwierdziwszy nieważność decyzji, zwróciłby się w kwestii oceny ważności tej decyzji do organu administracji w trybie art. 138 k.p.a. Jest to niekonsekwencja na tle przyjętej w prawie lokalowym tendencji do wzmocniania więzi cywilnoprawnej łączącej najemcę z wynajmującym.

Ocena ważności decyzji administracyjnej jako zdarzenia rodzącego stosunek cywilnoprawny powinna należeć do kompetencji organu, który ustala, czy stosunek ten istnieje, i który rozstrzyga o wynikających z niego roszczeniach, a więc do kompetencji sądu. Skoro decyzja o przydziale rodzi nie tylko stosunki administracyjnoprawne, ale także cywilnoprawny stosunek między najemcą a wynajmującym, to strony tego stosunku powinny mieć zagwarantowaną możliwość kontroli, czy zdarzenie to rzeczywiście może wywoływać skutki prawne w zakresie prawa cywilnego. Żaden przepis prawa nie przekazuje tej cywilnej sprawy (ocena przesłanek ważności powstania stosunku cywilnoprawnego) do rozstrzygania innym organom niż sąd. Można by więc nawet przy obecnym sformułowaniu przepisów prawa lokalowego bronić zapatrywania, że badając przesłanki istnienia lub nieistnienia stosunku najmu sąd może oceniać, czy w świetle zasad prawnych i przepisów właściwych przy wydawaniu decyzji o przydziale jest ona decyzją ważną. Teza ta jest jednak bardzo kontrowersyjna przy przyjęciu sztywnej zasady rozdziału kompetencji sądu i organu administracyjnego⁸⁰. Wypada więc wyrazić jedynie żal, że ustawodawca polski, porządkując ustawodawstwo lokalowe, zrezygnował z konsekwentnego wyrażenia zasady kontroli decyzji administracyjnej przez sądy. Mogło to bowiem być czynnikiem zapewniającym na dłuższą metę jednolitość wykładni przepisów prawa lokalowego oraz stanowić wzmocnienie poczucia stabilności praw użytkowników do lokalu, co przecież jest jednym

⁸⁰ Możliwość uznania przez sąd tzw. bezwzględnie nieważnej decyzji administracyjnej nie jest kwestionowana w orzecznictwie i doktrynie prawa cywilnego oraz administracyjnego. Różnice sprowadzają się jedynie do zakresu traktowania aktów administracyjnych jako bezwzględnie nieważnych i zmiany ich nazwy na „nieakty”. Por.: orzeczenie SN z dnia 29.IV.1957 r. CZP 499/57 z glosą S. Grzybowskiego (OSP i KA 1958, poz. 135) i orzeczenie SN z dnia 3.I.1964 r. II CR 674/63 oraz w związku z nim J. Litwin: Zmierzch koncepcji tzw. bezwzględnej nieważności niektórych decyzji administracyjnych na forum cywilnym, NP 1965, nr 10, s. 1133—1139. Wydaje się jednak, że w sprawach lokalowych rysuje się konieczność rozszerzenia możliwości stwierdzania przez sądy nieważności decyzji administracyjnej, skoro już z momentem jej uprawomocnienia się może ona wywoływać skutki cywilnoprawne. Jest to zagadnienie szersze, wymagające odrębnego opracowania, dlatego też tu zostało tylko zasygnalizowane.

z celów wyraźnie deklarowanym w programie mieszkaniowym³¹. Wyraźna obawa przed sądową kontrolą decyzji nie jest uzasadniona, tym bardziej gdy się uwzględni szerokie jej wprowadzenie we wszystkich niemal krajach socjalistycznych lub istniejące w odniesieniu do spraw lokalowych jej przejawy.³²

III. Powstanie stosunku najmu ma miejsce nie tylko wtedy, gdy uprawomocni się decyzja o przydziale lokalu. Jak przewiduje przepis art. 50 pr. lok, również zezwolenie terenowego organu administracji państwowej na zamianę lokalu jest traktowane jako decyzja o przydziale. Jeżeli więc najemca uzyskuje zezwolenie na zamianę, ustaje jego dotychczasowy stosunek łączący go z dawnym wynajmującym oraz związane z nim stosunki administracyjnoprawne, powstaje natomiast nowy kompleks stosunków w odniesieniu do lokalu uzyskanego w wyniku zamiany.

Trochę inaczej przedstawia się sprawa, gdy zamiany dokonuje się między najemcą, którego najem wynika z decyzji o przydziale, a osobą używającą lokalu na podstawie innego tytułu prawnego³³.

IV. Nowe prawo lokalowe zniosło określenie „publiczna gospodarka lokalami” oraz instytucję mieszkań służbowych. W związku z tym wyłoniła się potrzeba określenia sytuacji najemców dawnych lokali służbowych oraz lokali podlegających publicznej gospodarce lokalami.

Zgodnie z przepisem art. 60 prawa lokalowego w miejscowościach, w których na podstawie dotychczasowych przepisów do dnia wejścia w życie ustawy obowiązywała publiczna gospodarka lokalami do najmu lokali, stosuje się przepisy rozdziału 3 ustawy. Niezbyt jasna redakcja przepisu art. 60 w zestawieniu z nieprecyzyjnym tytułem rozdziału 3 ustawy może prowadzić do nie zamierzonych zapewne przez ustawodawcę efektów. Rozdział trzeci ustawy zatytułowany jest „Szczególny tryb najmu”, co sugeruje, że chodzi tylko o postanowienia dotyczące sposobu nawiązywania stosunku najmu innego niż tryb umowny. W istocie zaś są w tym rozdziale zgrupowane przepisy dotyczące szczególnego stosunku najmu lub szczególnego rodzaju najmu, wynikającego z decyzji o przydziale. Poprawniejsza byłaby więc taka redakcja tytułu, która dawałaby temu wyraz (np. „Szczególny rodzaj najmu”).

Położenie nacisku tylko na sposób nawiązywania się stosunku najmu w zestawieniu z cytowanym postanowieniem art. 60 pr. lok., że do najmu lokali w miejscowościach, w których obowiązywała dotychczas publiczna gospodarka lokalami, stosuje się przepisy dotyczące szczególnego trybu najmu, sugeruje, jakoby te przepisy miały zastosowanie tylko do lokali obejmowanych po wejściu ustawy w życie. Tymczasem ustawodawcy niewątpliwie chodziło o stwierdzenie, że wszystkie stosunki najmu

³¹ Uchwała Sejmu PRL z 19.X.1972 r. o perspektywnym programie mieszkaniowym (MP z 1972 r. Nr 48, poz. 258, pkt 8) oraz preambula do ustawy z 10.IV.1974 r. — Prawo lokalowe (Dz. U. Nr 14, poz. 84).

³² Sądownictwo administracyjne wprowadzono w Bułgarii, Jugosławii, Rumunii i na Węgrzech. Częściowo występuje ono w NRD i ZSRR (patrz: J. Starościk: op. cit., s. 275). W ZSRR sądowa kontrola decyzji o przydziale lokalu istnieje od dawna. Wychodząc z założenia, że decyzja rodzi prawo podmiotowe do zamieszkania, uznaje się w literaturze możliwość jej zmiany w zasadzie w drodze sądowej (J. K. Tołstoj: *Sowietskoje żiliszcznoje prawo*, Leningrad, s. 16—17).

³³ S. Mizersa: *Zamiana mieszkań w systemie publicznej gospodarki lokalami*, „Pa-lestra” 1973, nr 6, s. 34—50.

objęte publiczną gospodarką lokalami powinny być oceniane z punktu widzenia przepisów o najmie wynikającym z decyzji o przydziale. Inna bowiem wykładnia tego przepisu mogłaby prowadzić do wyłączenia spod przepisów o szczególnym rodzaju najmu wszystkich lokali, których najem powstał przed wejściem ustawy w życie, co byłoby jawnie sprzeczne nie tylko z art. 22 ustawy, ale pociągnęłoby nadto za sobą praktycznie zniesienie szczególnej ochrony najemców co do wszystkich stosunków najmu zawiązanych na podstawie decyzji o przydziale pod rządem dawnych przepisów.

Podobne wątpliwości, ale z większym jeszcze nasileniem, wiążą się z przewidzianą w ustawie możliwością wprowadzenia najmu lokali i budynków na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale w miejscowościach, gdzie najem powstawał tylko na podstawie umowy. Przepis art. 20 ust. 4 pr. lok. wyraźnie stwierdza, że od dnia wejścia w życie uchwały przewidującej szczególny tryb najmu obejmowanie lokali na tych terenach następuje na podstawie decyzji o przydziale lokalu lub budynku. Myśl o działaniu przepisów o szczególnym rodzaju najmu tylko na przyszłość w odniesieniu do stosunków zawiązywanych po wejściu uchwały w życie została tu wyraźnie zaakcentowana. Nasuwa się jednak spostrzeżenie, że w ten sposób powstaje sprzeczność między tym przepisem a przepisem art. 22 pr. lok., bo ten ostatni przepis, określając jakie lokale podlegają wyłączeniu spod przepisów o najmie lokali na podstawie decyzji, nie wspomina wcale o lokalach, w których najem zawiązał się na podstawie umowy przed wejściem w życie wspomnianej uchwały. Lokale zaś takie, do czasu ustania takich stosunków najmu, byłyby w świetle gramatycznej wykładni art. 20 ust. 4 rzeczywiście wyłączone spod działania przepisów o szczególnym rodzaju najmu.

Poszukując rozwiązania tej sprzeczności, warto w tym miejscu wskazać na dotychczasową praktykę w analogicznych sytuacjach. Już pod rządem dekretu o publicznej gospodarce lokalami Sąd Najwyższy zajął stanowisko (przyjęte potem przez prawo lokalowe z 1959 r.), że warunki zajmowania lokali przez dotychczasowych najemców od chwili wprowadzenia publicznej gospodarki lokalami powinny być stwierdzone w formie przewidzianej dla najmów wynikających z decyzji o przydziale. Jeżeli więc osoby zajmowały w danej miejscowości lokal na podstawie tytułu prawnego i używały go zgodnie z przeznaczeniem w momencie wprowadzenia publicznej gospodarki lokalami, zawiązywał się z mocy prawa nowy stosunek prawny³⁴.

Z tego, co powiedziano, widać, że wpływ uchwały wprowadzającej szczególny tryb najmu lokali na istniejące już stosunki najmu wynikające z umowy mogłyby być w świetle przepisów prawa lokalowego określany dwojako: albo więc — dając prymat wyraźnemu sformułowaniu art. 20 ust. 2 pr. lok. — należałoby uznać, że wspomniana uchwała nie wprowadza żadnych zmian w stosunkach już istniejących, albo też — mając na uwadze art. 22 pr. lok. jak również dotychczasowe stanowisko orzecznictwa i doktryny w tej sprawie — przyjąć, że z momentem wejścia uchwały w życie nastąpi zawiązanie się w stosunku do wszystkich lokali nie podlegających wyłączeniu szczególny stosunek najmu.

³⁴ Z. Radwański: Najem mieszkań (...), jw., s. 47. Podobne stanowisko zajął także SN w wyroku z dnia 29.VII.1971 r. III CRN 184/71, OSPiKA 1972, poz. 106.

Mimo że przeciwko drugiemu stanowisku przemawiają argumenty związane z wykładnią historyczną (rezygnacja ustawodawcy z wyrażonego uregulowania tej kwestii, tak jak to miało miejsce w art. 29 danego prawa lokalowego), wydaje się ono trafniejsze i znajduje wbrew pozorom uzasadnienie w sformułowaniach nowej ustawy. Przepis bowiem art. 20 ust. 4 jest tylko konsekwencją przyjętego sposobu określenia szczególnego rodzaju najmu. Z tego względu wydaje się, że należy przyjąć, iż przepis art. 20 ust. 4 odnosi się właśnie tylko do powstania stosunku najmu. W konsekwencji, w tym kontekście mówiąc o skutkach uchwały wprowadzającej szczególny rodzaj najmu na danym terenie, należało — tak jak uczynił to ustawodawca — zaznaczyć, że od dnia wejścia takiej uchwały w życie obejmowanie lokali na tym terenie będzie następowało na podstawie decyzji o przydziale.

Czy natomiast stosować przepisy dotyczące szczególnego rodzaju najmu do stosunków istniejących i wynikających z umów — to już inne zagadnienie. Odpowiedzi na związane z tym pytanie należałoby szukać w przepisach o wyłączeniu pewnych kategorii lokali spod działania przepisów o szczególnym rodzaju najmu. A ponieważ w przepisie wyłącznie właściwym dla tej materii brak tego rodzaju lokali, jak to wskazano wyżej, należałoby w konsekwencji przyjąć, że z dniem wprowadzenia w życie uchwały o szczególnym rodzaju najmu zawiązują się nowe, szczególne stosunki najmu w stosunku do wszystkich lokali już zajętych na podstawie tytułu prawnego. Stanowisko takie pozwala uniknąć wielu komplikacji wiążących się z różnym traktowaniem lokali położonych w jednym budynku, co byłoby nieuniknione przy przyjęciu pierwszego z przedstawionych wyżej możliwych rozwiązań.

Podobnych niejasności, jakie się wiążą z omawianymi zagadnieniami, uniknął ustawodawca przy określaniu sytuacji najemców dotychczasowych mieszkań służbowych. Przepis bowiem art. 63 pr. lok. przewiduje, że decyzje o przydziale mieszkań służbowych, które (tj. mieszkania) utraciły swój dotychczasowy charakter, są jednoczynnymi z ostatecznymi decyzjami o przydziale lokali mieszkalnych, a w miejscowościach, w których najem zawiązuje się na podstawie umów najmu — z umową najmu zawartą na czas nie oznaczony. Tak więc w wypadkach, gdy dotychczasowe mieszkanie służbowe nie stało się mieszkaniem funkcyjnym³⁵, jego najemca jest przedmiotem bądź to szczególnego stosunku najmu, bądź też najmu zwykłego.

Przedstawione wyżej rozważania odnoszą się w zasadzie również *mutatis mutandis* do stosunków najmu dotyczących lokali użytkowych.

³⁵ O warunkach tworzenia mieszkań funkcyjnych — por. bliżej S. Mizera: Przekształcenie prawne mieszkań służbowych i ustanowienie kategorii mieszkań funkcyjnych, PUG 1974, nr 6, s. 185—189.