

Stefan Mizera

Zamiana mieszkań w systemie publicznej gospodarki lokalami

Palestra 16/6(174), 34-50

1972

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.

Zamiana mieszkań w systemie publicznej gospodarki lokalami

W artykule przedstawiono charakter prawny i rozwój instytucji zamiany mieszkań, przesłanki dopuszczalności jej stosowania oraz mechanizm prawno-techniczny dokonywania zamiany mieszkań. Na gruncie obowiązującego ustawodawstwa mieszkaniowego podjęto próbę oceny jurystycznej tej instytucji prawnej, odrzucając możliwość jej podporządkowania dyspozycjom art. 603—604 kodeksu cywilnego.

I. UWAGI WSTĘPNE

1. Panuje dość powszechne przekonanie, że szanse poprawy warunków mieszkaniowych istnieją w zasadzie jedynie przez uzyskanie przydziału mieszkania w nowych zasobach mieszkaniowych z bieżącego budownictwa. Tymczasem ze względu na ograniczone rozmiary budownictwa mieszkaniowego i obowiązywanie rygorystycznych kryteriów przydziału mieszkań¹ możliwości otrzymania mieszkania w nowo wybudowanych domach mieszkalnych są i będą przez dłuższy jeszcze czas nader ograniczone.

Tak więc mieszkania pozostające w dyspozycji rad narodowych są przeznaczone tylko dla osób o niskich dochodach, i to przede wszystkim dla zamieszkujących w lokalach położonych w budynkach przeznaczonych do rozbiórki lub dla osób znajdujących się w szczególnie trudnych warunkach mieszkaniowych. Przy przydziale tzw. mieszkań kwaterunkowych bierze się pod uwagę tzw. limit dochodów, polegający na tym, że osoby, których dochód łącznie z dochodem wszystkich wspólnie zamieszkających członków rodziny wynosi przeszło 800 zł miesięcznie netto w przeliczeniu na jedną osobę, nie mogą otrzymać przydziału mieszkania będącego w dyspozycji rady narodowej. Potrzeby mieszkaniowe tych osób mogą być zaspokajane w budownictwie spółdzielczym. Organy do spraw lokalowych prezydów rad narodowych są uprawnione tylko w szczególnie uzasadnionych wypadkach (np. ze względu na dużą liczebność rodziny) do przydzielania mieszkań osobom, których dochód łącznie z dochodem wszystkich wspólnie zamieszkających członków rodziny jest wyższy niż 800 zł, ale nie przekracza 1000 zł miesięcznie netto w przeliczeniu na jedną osobę. Na przydział zaś mieszkania spółdzielczego, mimo wpłaty pełnego wkładu mieszkaniowego (w spółdzielni lokatorskiej) bądź wkładu budowlanego (w spółdzielni budowlano-mieszkaniowej), trzeba czekać kilka lat (w niektórych miejscowościach okres oczekiwania trwa nawet 7—8 lat).

¹ Patrz: a) uchwała nr 280 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 1971 r. w sprawie zasad przydziału mieszkań (M.P. Nr 60, poz. 397); b) zarządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 18 stycznia 1972 r. w sprawie ustalenia kategorii potrzeb mieszkaniowych oraz kolejności i trybu ich zaspokajania przy przydziale mieszkań pozostających w dyspozycji rad narodowych i zakładów pracy (M.P. Nr 8, poz. 52); c) uchwała nr 3 Centralnego Związku Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego z dnia 7 stycznia 1972 r. w sprawie przydziału mieszkań spółdzielczych w roku 1972 (Inform. i Komunikaty CZSBM nr 1, poz. 2).

W bieżącym planie 5-letnim (1971—1975) większe możliwości rychłego uzyskania przydziału mieszkania mają jedynie pracownicy uspołecznionych zakładów pracy, głównie zatrudnieni w nowo wybudowanych lub rozbudowywanych przedsiębiorstwach produkcyjnych albo w zakładach zwiększających zmianowość pracy. W dyspozycji zakładów pracy pozostanie bowiem przeszło 315 tys. nowych mieszkań w ramach planowanego w latach 1971—1975 ogólnego przyrostu w ilości 1075 tys. mieszkań.

Nie jest sprawą łatwą polepszenie sytuacji mieszkaniowej w drodze podjęcia budowy domu jednorodzinnego lub lokalu w małym domu mieszkalnym, za dużo bowiem ciągle piętrzy się w tej dziedzinie trudności (brak terenów, niedostateczne zaopatrzenie materiałowe, wysoki koszt budowy).

Problem mieszkaniowy stał się w świetle narastających potrzeb ogromnie doniosłym zjawiskiem społecznym. Jego wysoka ranga społeczna została zaakcentowana na VI Zjeździe PZPR, a poświęcenie perspektywicznemu programowi budownictwa mieszkaniowego do 1990 r. specjalnego posiedzenia plenarnego KC PZPR w maju br. wskazuje na jego węzłowe znaczenie w dalszym rozwoju społeczno-gospodarczym kraju.

2. Na tle przedstawionego — w dużym skrócie — stanu rzeczy poszukuje się innych, poza budownictwem, sposobów zmiany stosunków mieszkaniowych. Za jedną z niewielu pozainwestycyjnych dróg poprawy sytuacji mieszkaniowej ludności uważa się uruchomienie w szerszej skali akcji zamiany mieszkań. Ten kierunek działania znalazł wsparcie w Wytycznych KC PZPR na VI Zjazd Partii, uchwalonych na XI Plenum w dniu 4 września 1971 r., których punkt 44 brzmi: „Zasady zamiany mieszkań powinny spowodować lepsze, dogodniejsze dla obywateli, bardziej społecznie uzasadnione wykorzystanie istniejących zasobów mieszkaniowych.” Uznano zatem, iż źródłem poprawy warunków mieszkaniowych ludności, obok budownictwa mieszkaniowego, powinno być również podejmowane z inicjatywy obywateli przeprowadzanie zamiany mieszkań.

Skład ilościowy i struktura rodzin (w statystyce określanych jako „gospodarstwa domowe”) zajmujących lokale mieszkalne ulega ciągłej fluktuacji na skutek naturalnych zmian demograficznych (urodliny, zgonu, małżeństwa, rozwody). Tymczasem w systemie publicznej gospodarki lokalami, obowiązującej u nas bez mała we wszystkich miastach i osiedlach, ruchliwość przestrzenna ludności oraz wybór miejsca zamieszkania i rodzaju mieszkania (w sensie jego wielkości, położenia, wyposażenia) uległy daleko idącym ograniczeniom. Skądinąd społecznie usprawiedliwiona administracyjna reglamentacja rozdziału mieszkań zbyt sztywno wiąże najemców lokali mieszkalnych z raz uzyskanymi mieszkaniem i nie stwarza dostatecznego pola manewru do zmiany warunków zamieszkania, choć są ku temu naturalne przyczyny. Rygoryzm norm reglamentacyjnych (rozdzielnictwo mieszkań, normy zaludnienia mieszkań) pogłębia ociążałość aparatu kwaterunkowego, jego niska sprawność i biurokratyzowanie. Znane są powszechnie bolączki społeczne na styku „obywatel — urząd kwaterunkowy”, nie ma zatem potrzeby szerzej o nich wspominać.

II. PRZESŁANKI DOPUSZCZALNOŚCI ZAMIANY MIESZKAŃ W ŚWIETLE DOTYCHCZASOWEJ PRAKTYKI

3. Zamiana mieszkań, dokonywana na podstawie i w granicach obowiązujących przepisów prawa mieszkaniowego, powinna z ogólnospołecznych względów przyczyniać się do prawidłowego wykorzystania mieszkań przez zajmowanie ich w gra-

nicach przysługującej najemcom powierzchni. W sferze indywidualnych interesów celem jej jest przeważnie polepszenie, a w każdym razie zmiana — z różnych przyczyn — warunków zamieszkiwania każdego z zainteresowanych w zamianie gospodarstw domowych. Oparta na zbieżności interesu społecznego z zamierzeniami indywidualnymi, zamiana mieszkań powinna być w coraz szerszym zakresie jednym z najczęściej stosowanych środków racjonalnie prowadzonej gospodarki lokalami. Inicjowana przez zainteresowane osoby zamiana mieszkań z istoty swojej zastępuje administracyjnoprawną procedurę dyspozycji mieszkaniami, będąc jej możliwością społecznie bardziej atrakcyjną. Nie zmienia tej konstatacji okoliczność, że zamiana lokali mieszkalnych była i jest poddana kontroli organów administracji państwowej.

Ustalone granice dopuszczalności prawnej oraz faktyczne możliwości zamiany mieszkań zwały do niedawna w poważnym stopniu i tak już dość wąski margines swobody wyboru mieszkania według subiektywnie odczuwanych potrzeb. A przecież różne okoliczności w życiu mieszkańców miast, szczególnie w dużych ośrodkach, stają się przyczynami, z powodu których pragną dokonać zamiany mieszkań. W związku z tym wyłania się pytanie, jakie motywy osób ubiegających się o zamianę mieszkań mogły i powinny być doprowadzić je do skutku.

Trudno oczywiście byłoby w wyczerpujący sposób wyliczyć te wszystkie motywy, gdyż płynność i zmienność społecznych i indywidualnych warunków egzystencji rodzin wywołują prawie nieograniczoną ilość sytuacji uzasadniających zmianę położenia mieszkaniowego zainteresowanych osób. Przykładowo można podać wypadki najczęściej w praktyce występujące, a mianowicie wchodzi zazwyczaj w rachubę chęć przybliżenia miejsca zamieszkania do miejsca pracy (unikanie uciążliwych dojazdów), pogorszenie stanu zdrowia i w związku z tym poszukiwanie mieszkania na niższej kondygnacji, zmiana otoczenia sąsiedzkiego, zamiar likwidacji wspólnoty zamieszkania, trudności w pokrywaniu relatywnie zbyt wysokich w stosunku do dochodów opłat za mieszkanie (np. u emerytów i rencistów). Źródła zamiany mieszkań mogą być w pełni obiektywnie uzasadnione, a mogą też wynikać z motywacji czysto subiektywnych (co nie znaczy, żeby w miarę ogólnej poprawy sytuacji mieszkaniowej również i te ostatnie nie mogły być w szerokiej mierze realizowane). Pierwotne przepisy o publicznej gospodarce lokalami nie formułowały, jakie okoliczności uznaje się za uzasadniające dokonanie zamiany. Blankietowy przepis art. 25 lit. e dekretu z dnia 21 grudnia 1945 r., o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu² uzależnił dokonanie zamiany mieszkań od zachowania dwóch warunków:

- a) niezbędne było orzeczenie „władzy kwaterunkowej” o udzieleniu zezwolenia na zamianę lokali,
- b) wydanie zezwolenia było dopuszczalne tylko o tyle, o ile zamiana nie naruszała praw innych osób.

Zamiana mieszkań nie została zatem pozostawiona swobodnej dyspozycji zainteresowanych stron. Jej skuteczność uzależniona była od stanowiska organu administracji państwowej. Rozstrzygnięcie dopuszczalności zmiany istniejących stosunków najmu (do tego bowiem w sferze jurydycznej sprowadza się zamiana odrębnych mieszkań zajmowanych przez dwu lub więcej najemców) przesunięto na płaszczyznę administracyjnoprawną. Ta metoda regulacji prawnej zamiany mieszkań została utrzymana w nieco zmienionej formie w obowiązującej dotychczas ustawie z dnia 30 stycznia 1959 r. — Prawo lokalowe³. Mianowicie przepis art. 52

² Dz. U. z 1946 r. Nr 4, poz. 27 z późn. zmianami.

³ Dz. U. z 1962 r. Nr 47, poz. 227.

tej ustawy (w jego znowelizowanym brzmieniu, nadanym mu w 1962 r.) stanowi, że do kompetencji właściwych dla spraw lokalowych organów prezydiów rad narodowych należy wydawanie zezwoleń na wzajemną zamianę samodzielnie zajmowanych lokali mieszkalnych na wniosek zainteresowanych najemców, a także na zamianę lokali przez jednego ze współnajemców z zastrzeżeniami wymienionymi w ust. 3 art. 52 prawa lokalowego.

Charakterystyczna i nie pozbawiona doniosłych skutków zmiana nastąpiła wskutek nowelizacji ustawy i zmiany pierwotnego brzmienia przepisu o zamianę mieszkań (art. 51), co znalazło wyraz w obecnie obowiązującej treści przepisu art. 52 prawa lokalowego. W pierwotnym tekście ustawodawca stanowił, iż w razie ubiegania się [„(...) gdy osoby (...) zwracają się” (...)] o zezwolenie na wzajemną zamianę lokali (przy założeniu, że obowiązujące normy zaludnienia nie zostaną wskutek zamiany naruszone) właściwy organ lokalowy był obowiązany udzielić zezwolenia. Natomiast w zmienionej redakcji tego przepisu⁴ przyjęto odmienną formułę, a mianowicie iż „organ ten może udzielić zezwolenia” na wzajemną zamianę mieszkań, co wprowadzało element dyskrecjonalnego uznania zastrzeżonego dla organów lokalowych w tym zakresie, abstrahując od tego, że ponadto zastrzono inne kryteria dopuszczalności dokonywania zamian mieszkań. Ta zmiana brzmienia przepisu zaważyła oczywiście na praktyce działania organów do spraw lokalowych, tym bardziej że już przedtem Minister Gospodarki Komunalnej wytknął tym organom (w okólniku nr 26 z dnia 14 listopada 1961 r.) tolerowanie spekulacyjnego proceduru przy sposobności przeprowadzania przez obywateli zamiany mieszkań. W jakim stopniu incydentalne wypadki dokonywania świadczeń pieniężnych *ex re* zamiany mieszkań usprawiedliwiały uogólnienie negatywnej oceny dokonywanych w tym czasie zamian, trudno dziś dociec. Jeżeli zarzut dokonywania tego rodzaju świadczeń nie wynikał z domniemania, lecz opierał się na obserwacjach z praktyki, skuteczniej — wydaje się — można było zwalczać tego rodzaju przewinienia na podstawie art. 80 ust. 1 pkt 2 prawa lokalowego. W myśl tego przepisu, kto w stosunku do lokali podlegających przydziałowi bierze udział w zawarciu umowy o odstępnę w jakiegokolwiek postaci na rzecz właściciela domu, ustępującego najemcy lub innej osoby albo umowy o wynagrodzenie za pośrednictwo w najmnie lokalu, podlega karze aresztu od 6 miesięcy do 2 lat. Przepis ten nie odnosi się oczywiście do pośrednictwa jednostek organizacyjnych prezydiów rad narodowych, powołanych do ułatwienia najemcom przeprowadzania zamiany ich lokali.

Reminiscencje negatywnej w swoim czasie oceny — ze strony naczelnego organu administracji państwowej w dziedzinie gospodarki mieszkaniowej — zamian inicjowanych przez najemców są tu i ówdzie nadal jeszcze żywe w organach terenowych. Przejawiają się one w asekuranckiej postawie tych organów i w ich opor-tunizmie, doprowadzającym do przewlekłej mitręgi biurokratycznej przy załatwianiu wniosków o zamianę mieszkań.

4. Postulat pogłębienia racjonalizacji poczyną w zakresie planowej gospodarki lokalami w połączeniu z publiczną krytyką działalności organów do spraw lokalowych spowodowały, że po 1965 r. przywrócono instytucji zamiany mieszkań walor jej społecznej użyteczności. Wyrazem nowych poglądów i kierunków działania w tym względzie były:

- a) przepis § 25 uchwały nr 123 Rady Ministrów z dnia 22 maja 1965 r. w sprawie zasad przydziału mieszkań w latach 1966—1970⁵ i

⁴ Na mocy ustawy z dnia 29 czerwca 1962 r. (Dz. U. Nr 89, poz. 170).

⁵ M.P. Nr 27, poz. 134.

- b) okólnik nr 6 Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 27 lipca 1965 r. w sprawie zamiany lokali mieszkalnych⁶.

Wspomniane akty normatywne utraciły już moc obowiązującą i nie ma w zasadzie potrzeby do nich wracać. Warto jedynie zaznaczyć, że intencje i treść tych aktów zmierzały do ułatwienia w szerszym niż poprzednio zakresie zamian lokali mieszkalnych, jeżeli nie pozostają one w wyraźnej sprzeczności z przepisami prawa lokalowego. Zamieszczone w nich postanowienia zasługują na podkreślenie z dwu względów. *Primo* — dopuszczały one możliwość dokonywania zamiany mieszkań nie tylko pomiędzy najemcami lokali pozostających w dyspozycji rad narodowych i zakładów pracy, ale także pomiędzy najemcami a członkami spółdzielni budownictwa mieszkaniowego, zajmującymi mieszkania spółdzielcze. *Secundo* — zawierały jednoznacznie sformułowane wytyczne, których organy do spraw lokalowych miały przestrzegać w toku postępowania w sprawie zamiany lokali mieszkalnych. Organy te powinny były udzielać zezwoleń na zamianę lokali w tych wszystkich wypadkach, gdy jest to uzasadnione ze względu na słuszne i istotne interesy stron, gdy jest zgodne z zasadami racjonalnej gospodarki zasobami mieszkaniowymi i gdy nie powodują naruszenia prawa (art. 52 prawa lokalowego).

III. AKTUALNY TRYB I WARUNKI ZAMIANY MIESZKAŃ

5. Ogłoszone ostatnio akty prawne ponownie zaakcentowały konieczność ożywienia akcji zamiany mieszkań jako środka aktywizującego prawidłowe wykorzystanie zasobów mieszkaniowych oraz umożliwiającego poprawę dotychczasowych warunków mieszkaniowych, szczególnie rodzin wielodzietnych. Jest niewątpliwe, że dobrowolna zamiana mieszkań pomiędzy zainteresowanymi osobami jest lepszym sposobem zagospodarowania powierzchni mieszkań aniżeli niepopularne decyzje organów do spraw lokalowych o dokwaterowaniu lub przekwaterowaniu z lokali niedostatecznie zaludnionych, egzekwowane w drodze przymusu.

W celu rozszerzenia zakresu zamiany mieszkań ustalono w uchwale nr 280 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 1971 r. o przydziale mieszkań^{6a} szereg posunięć, które należy rozumieć jako przetłumaczenie dyrektyw politycznych na język prawny. Uznano za niezbędne podjęcie następujących działań:

- 1) uproszczenie trybu zamiany mieszkań pomiędzy stronami,
- 2) wykorzystanie możliwości dostarczenia lokalu zamiennego przez jego dysponenta (tzw. zamiana z urzędu),
- 3) dopuszczenie zamiany mieszkań pomiędzy stronami zajmującymi lokale będące w dyspozycji rad narodowych, zakładów pracy i spółdzielni budownictwa mieszkaniowego, co potwierdzało poprzednio już podjęte decyzje,
- 4) udzielanie jak najdalej idącego poparcia dla zamian pomiędzy osobami zajmującymi lokale nadmiernie zagęszczone a osobami zajmującymi lokale, w których występuje nadwyżka powierzchni mieszkalnej.

Novum w omawianej uchwale Rady Ministrów jest postanowienie, iż uzyskanie w wyniku zamiany mieszkania o większej od dotychczas zajmowanej powierzchni użytkowej, pozostającego w dyspozycji rady narodowej (czyli tzw. mieszkania kwaterekowego), jest uzależnione od wpłaty określonej kwoty na rzecz miejskiego (powiatowego) funduszu mieszkaniowego.

6. Szczegółowy tryb i warunki przeprowadzania zamian mieszkań zostały uregulowane zarządzeniem Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 18 stycznia 1972 r.

⁶ Dz. Urzęd. MGK z 1965 r., Nr 12, poz. 59.

^{6a} Patrz: przypis 1 lit. a.

w sprawie zamiany lokali mieszkalnych⁷. Wydanie tego aktu normatywnego nastąpiło nie na podstawie delegacji wynikającej z przepisów prawa lokalowego i akt ten nie nawiązuje bezpośrednio do art. 52 prawa lokalowego. Ten ostatni przepis zachował jednak w pełni moc prawną i pozostaje nadal ustawową podstawą do załatwiania spraw o zamianę mieszkań.

Zarządzenie stanowi, że przedmiotem zamiany mogą być lokale mieszkalne pozostające w dyspozycji rad narodowych, zakładów pracy i spółdzielni budownictwa mieszkaniowego. Wymaga wyjaśnienia użyty w tym sformułowaniu termin „w dyspozycji”. Dysponentami lokali mieszkalnych — niezależnie od istniejących u nas struktury inwestorskiej w budownictwie mieszkaniowym i form prawnych zarządu zasobami mieszkaniowymi — są te jednostki organizacyjne, którym przysługuje prawo dokonywania przydziałów mieszkań w starych i nowych domach mieszkalnych. Stąd w dyspozycji rad narodowych są wszystkie lokale mieszkalne podlegające publicznej gospodarce lokalami (państwowe i prywatne zasoby czynszowe), a w dyspozycji zakładów pracy nie tylko zakładowe domy mieszkalne, ale także mieszkania wybudowane w ramach budownictwa rad narodowych i przydzielane przez zakłady pracy na rzecz pracowników tych zakładów w związku ze stosunkiem pracy.⁸ Mieszkania spółdzielcze pozostają z reguły w dyspozycji spółdzielni (mieszkania z budownictwa powszechnego), a członkom ich przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu określone w ustawie z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach.⁹

Zamiana lokali może dotyczyć nie tylko samodzielnych lokali, ale także ich części. Zamiana lokalu przez jednego ze współnajemców (a właściwie przez jednego z samostojnych najemców części samodzielnego lokalu), zajmowanego przez więcej niż jedną rodzinę, wymaga zgody pozostałych najemców, jeśliby naruszała ich uprawnienia lub ograniczała ich możliwość korzystania z lokalu lub ze wspólnych jego urządzeń.

Poza regulacją w trybie przepisów administracyjnych pozostają zamiany mieszkań w domach jednorodzinnych i w małych domach mieszkalnych, zajmowanych w całości przez ich właścicieli, gdy są one wyłączone spod publicznej gospodarki lokalami. Zamiany mieszkań wyłącznie w obrębie zasobów spółdzielczych podlegają postanowieniom statutów spółdzielni i odbywają się według wytycznych Centralnego Związku Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego.

Każda zamiana lokali mieszkalnych wymaga zezwolenia dysponentów tych lokali na jej dokonanie. Zamiana może polegać na zamianie lokali pomiędzy najemcami w obrębie zasobów pozostających w dyspozycji rad narodowych i zakładów pracy oraz pomiędzy najemcami takich lokali i członkami spółdzielni, jak również na dostarczeniu najemcy (członkowi spółdzielni) lokalu zamiennego przez jego dysponenta w zamian za lokal dotychczas zajmowany. A więc obok formy wzajemnej zamiany lokali z inicjatywy obu zainteresowanych stron występuje druga forma zamiany, obejmująca wnioskodawcę i dysponenta lokali. Aby zamiana mieszkań w tej drugiej formie mogła być realizowana, dysponenti mieszkań powinni w swoich zasobach wydzielić — w miarę potrzeby — niezbędną rezerwę mieszkań wolnych. Umożliwi to dostarczenie lokali zamiennych, szczególnie przy zamianach lokali o większej powierzchni użytkowej na lokale o powierzchni

⁷ M.P. Nr 8, poz. 53.

⁸ Dz. U. z 1971 r. Nr 37, poz. 327.

⁹ Dz. U. Nr 12, poz. 60.

mniejszej, których dokonanie jest ze względów społecznych jak najbardziej pożądane.

Dysponenci lokali mieszkalnych powinni udzielać zezwolenia na zamiany we wszystkich wypadkach, gdy przeprowadzenie ich jest uzasadnione ze względu na słuszne interesy stron. Zarządzenie wskazuje, że za słuszne interesy stron, uzasadniające udzielenie zezwolenia na dokonanie zamiany, należy uważać w szczególności:

1) opróżnienie części wspólnie zajmowanego lokalu; w tym stanie faktycznym przed najemcą pozostającym w lokalu rysują się trzy możliwości: a) jeśli odpowiada warunkom przewidzianym w art. 35 prawa lokalowego — przysługuje mu pierwszeństwo do przydzielenia opróżnionej części lokalu w granicach przysługujących mu norm zaludnienia, b) może on pozostać w zajmowanej części lokalu, a część opróżniona zostanie przydzielona innej osobie (osobom), c) może zgłosić wniosek o zamianę zajmowanej części lokalu na lokal zamienny o powierzchni przysługującej mu ze względu na liczbę członków rodziny;

2) występowanie nadwyżki powierzchni mieszkalnej w zajmowanych lokalach lub nadmiernego zagęszczenia lokali; są to stany faktyczne całkowicie przeciwstawne, które dość często umożliwiają właśnie dokonanie wzajemnej zamiany mieszkań.

Obie wymienione wyżej sytuacje mają charakter przesłanek obiektywnych, przy wystąpieniu których zamiana mieszkań leży przede wszystkim w interesie społecznym.

Poza tym zarządzenie wymienia dalsze względy, które można określić, przynajmniej po części, jako subiektywne przyczyny starań o dokonanie zamiany, a mianowicie:

1) możliwość uzyskania w drodze zamiany mieszkania położonego w pobliżu miejsca pracy;

2) warunki rodzinne, jak chęć zamieszkania członków rodziny w jednym lokalu, uzyskania lokalu w pobliżu miejsca zamieszkania krewnych lub zmiany środowiska przez osoby przysposabiające nieletnie dzieci oraz ubieganie się jednego lub obojga wspólnie mieszkających rozwiedzionych małżonków o uzyskanie oddzielnych mieszkań;

3) względy zdrowotne uzasadniające konieczność zamieszkania w innym lokalu;

4) nieporozumienia pomiędzy osobami wspólnie zamieszkałymi w lokalu.

Wskazane w pkt 1)–4) okoliczności nie wyczerpują na pewno wszystkich sytuacji życiowych, które mogą się stać źródłem zgłaszania wniosków o zamianę lokali. Są to przykładowo tylko podane („w szczególności”) względy zasługujące na pozytywne ustosunkowanie się ze strony dysponentów lokali. Skłaniać ich zresztą powinien do zajęcia takiego stanowiska jednoznacznie sformułowany przepis (§ 6 ust. 4 zarządzenia), w myśl którego odmowa udzielenia zezwolenia na zamianę mieszkania może nastąpić jedynie w razie wyraźnego naruszenia przepisów prawa i wymaga szczegółowego uzasadnienia, wymienającego przesłanki takiego rozstrzygnięcia. Kierując się literą i duchem tego przepisu, dysponenti mieszkań, a przede wszystkim organy do spraw lokalowych, wykonujący funkcję dysponowania mieszkaniem rad narodowych, mogą odmówić udzielenia zezwolenia na wzajemną zamianę właściwie tylko wtedy, gdy taka zamiana byłaby sprzeczna z dyspozycjami art. 52 prawa lokalowego albo gdy jedna ze stron zainteresowanych w zamianie nie uzyskała uprawnień meldunkowych do stałego pobytu w danej miejscowości (zamiana lokali położonych w różnych miejscowościach). Przypomnieć należy, że stosownie do art. 52 prawa lokalowego organ do spraw lokalowych odmówi udzielenia zezwolenia na wzajemną zamianę lokali, jeżeli na skutek zamiany:

a) wystąpiłaby w jednym z lokali, będącym przedmiotem zamiany, nadwyżka ponad obowiązujące w danej miejscowości normy zaludnienia w postaci odrębnego pokoju mieszkalnego albo

b) nastąpiłoby nadmierne zagęszczenie jednego z lokali, będącego przedmiotem zamiany, przy czym przez nadmierne uważa się takie zagęszczenie, gdy na jedną osobę w gospodarstwie domowym przypada mniej niż 5 m² powierzchni mieszkalnej (tzw. norma sanitarna).

Szczególną podstawą odmowy wydania zezwolenia na zamianę będzie jeszcze jedna okoliczność, przewidziana w art. 52 prawa lokalowego. Organ do spraw lokalowych odmówi mianowicie wydania zezwolenia, gdy jeden z lokali ma być przez najemcę opróżniony z takich przyczyn, jak przeprowadzka do mieszkania spółdzielczego lub do własnego domu jednorodzinnego (lokalu w małym domu mieszkalnym) albo przeniesienie się do innej miejscowości. Chodzi w tych wypadkach o zapobieganie nadużyciom polegającym na tym, że ten najemca, który zajął w wyniku zamiany lokal wyraźnie gorszy od poprzednio zajmowanego, nie miał wcale zamiaru korzystać z niego na stałe. Zamiast oddać do dyspozycji organu do spraw lokalowych lokal lepszy, zajmowany przed zamianą, w intencji tego najemcy leży oddanie lokalu gorszego, uzyskanego po zamianie. Musi istnieć usprawiedliwione domniemanie, że tego rodzaju „transakcje” nie są zazwyczaj bezinteresowne.

Odmowa udzielenia zezwolenia na zamianę lokali mieszkalnych, jeżeli dotyczy lokali podlegających publicznej gospodarce lokalami, jest decyzją wydaną w toku postępowania administracyjnego, powinna ona zatem odpowiadać przepisom kodeksu postępowania administracyjnego. Między innymi decyzja taka powinna zawierać pouczenie o przysługującym stronom środka prawnym (art. 99 i art. 104 k.p.a.). Stosownie do przepisów prawa lokalowego będzie więc przysługiwało stronom od tej odmowy prawo odwołania się do miejskiej (powiatowej) komisji lokalowej (art. 45 i art. 57—59 prawa lokalowego).

7. Wszczęcie postępowania w sprawach o zamiany mieszkań następuje w zasadzie, jak już wspomniano, na wniosek stron. W celu uproszczenia procedury w tych sprawach załączono do omawianego zarządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 18 stycznia 1972 r. (załącznik Nr 2) wzór wniosku ustalający, jakie dane są niezbędne dla rozpatrzenia wniosku. Prawdziwość zamieszczonych we wniosku informacji (danych) potwierdza wyłącznie wnioskodawca. Zarządzenie stanowi, że postępowanie wyjaśniające zmierzające do udzielenia zezwolenia powinno być przeprowadzone wnikliwie i szybko, w sposób możliwie najprostszy i bez zbierania zbędnej dokumentacji. Tego rodzaju zalecenie naczelnego organu administracji państwowej w zakresie gospodarki lokalami zawiera ostrze wyraźnie antybiurokratyczne. Stosowanie jego powinno pozostawać pod czujną kontrolą publiczną.

Poprzedzające rozpatrzenie wniosku postępowanie wyjaśniające w sprawach o zamiany mieszkań powinno być przeprowadzane w trybie art. 55—56 prawa lokalowego. W toku tego postępowania będą podlegały badaniu różne okoliczności. Organ do spraw lokalowych musi ustalić, czy wnioskodawcy są uprawnionymi najemcami (wspólnajemcami) lokali, które mają być przedmiotem zamiany; nie może być udzielone zezwolenie, jeżeli wnioskodawca nie jest najemcą lokalu, a jest np. tylko członkiem rodziny najemcy lub podnajemcą albo zajmuje lokal bez tytułu prawnego; udzielenie zezwolenia nie nastąpi, gdy lokal zajmowany jest przez małżonków, a jeden z nich nie wyraził zgody na zamianę; zamiana części lokalu zajmowanej faktycznie przez jednego z rozwiedzionych małżonków może być prze-

prowadzona dopiero po uprzednim uzyskaniu przez niego odrębnej decyzji o przydziale części lokalu.

Wyjaśnieniu będzie podlegać, czy żaden z najemców lokali zgłoszonych do zamiany tak czy owak nie zamierzał opróżnić w bliskiej przyszłości zajmowanego dotychczas lokalu np. z powodu przeprowadzki do będącego w budowie własnego domu jednorodzinnego lub do mieszkania spółdzielczego. Zamiana w takich wypadkach nie może dojść do skutku.

Istotne znaczenie będzie miało to, czy w wyniku zamiany powierzchnia lokali będzie lepiej wykorzystana, a obowiązujące normy zaludnienia nie zostaną naruszone. Trzeba zaznaczyć, że z dniem 8 lutego 1972 r. weszło w życie zarządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 18 stycznia 1972 r. w sprawie zasad ustalania norm zaludnienia lokali mieszkalnych.¹⁰ Stosownie do przepisów tego zarządzenia właściwe rady narodowe mają ustalić w miejscowościach objętych publiczną gospodarką lokalami wielkość powierzchni mieszkań przysługujących lokalnie najemcom wraz z członkami ich rodzin (art. 41 prawa lokalowego). Rady narodowe, podejmując odpowiednie uchwały, będą się kierować wytycznymi określonymi ramowo w tym zarządzeniu. Wielkość przysługującej najemcom powierzchni określa się według normy zaludnienia lokali mieszkalnych wynoszącej od 7 do 10 m² powierzchni mieszkalnej na osobę. Zasiedlanie mieszkań odpowiadających obowiązującą standardom budowlanym ma następować według normatywu projektowania¹¹. Oznacza to, że np. mieszkanie projektowane w kategorii M3 powinno być zasiedlone i zajmowane przez rodzinę 3-osobową (normatywna wielkość tej kategorii mieszkania wynosi od 33 do 38 m² powierzchni użytkowej). Pozostały w mocy przepisy o uprawnieniach do korzystania z dodatkowej powierzchni mieszkalnej¹², a więc przy zasiedlaniu mieszkań, korzystaniu z nich i zamianie lokali mieszkalnych uzyskane uprawnienia do korzystania z dodatkowej powierzchni mieszkalnej muszą być przez wszystkich dysponentów mieszkań honorowane. Należy zarazem nadmienić, że przez powierzchnię mieszkálną rozumie się sumę powierzchni izb z przeznaczenia mieszkalnych (pokoje) bądź z przeznaczenia niemieszkalnych (użytkowych), zajmowanych na cele mieszkalne. Nie wlicza się do powierzchni mieszkalnej: a) powierzchni kuchni oraz b) powierzchni pomieszczeń nie odpowiadających warunkom określonym dla pomieszczeń przeznaczonych na stały pobył ludzi (w rozumieniu przepisu prawa budowlanego). Normy zaludnienia lokali mieszkalnych nie mają w ogóle zastosowania do: 1) jednoizbowych lokali mieszkalnych, 2) zajmowanych przynajmniej przez dwie osoby samodzielnych lokali mieszkalnych składających się z pokoju i kuchni oraz 3) lokali mieszkalnych, które zostały przydzielone w związku ze stosunkiem pracy, jeżeli praca ta ze względu na jej szczególny charakter wymaga zajmowania lokalu w określonym budynku lub zespole budynków. Stosowanie przy zamianach mieszkań nowych norm zaludnienia nastąpi niezależnie od tego, z jakich norm korzystali dotychczas najemcy.

Powierzchnia mieszkań uzyskiwanych przez najemców w wyniku zamiany ma być określana na podstawie opisanych zasad zasiedlania mieszkań. Jeżeli przydział

¹⁰ M.P. Nr 8, poz. 54.

¹¹ Podstawą projektowania wielorodzinnych domów mieszkalnych są przepisy uchwały nr 364 Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 1959 r. w sprawie normatywów projektowania dla budownictwa mieszkaniowego (M.P. Nr 81, poz. 422 z późn. zm.).

¹² Źródłami tych przepisów są: a) uchwała nr 583 Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1952 r. w sprawie dodatkowej powierzchni mieszkalnej (M.P. Nr A-83, poz. 1326), b) zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 kwietnia 1953 r. w sprawie przyznawania uprawnień do korzystania z dodatkowej powierzchni mieszkalnej ze względu na stan zdrowia (M.P. Nr A-38, poz. 476).

lokalu uzyskiwanego w drodze zamiany następuje według normy powierzchni mieszkalnej (7—10 m²), wówczas ewentualna nadwyżka tej powierzchni nie może stanowić odrębnego pokoju. Takie rozwiązanie odbiega od powszechnie stosowanej do niedawna ściśniającej wykładni przepisów i praktyki, przyczyni się więc ono w poważnej mierze do ułatwienia zamian.

Przy zamianie lokali mieszkalnych ważną rolę nie tylko dla samych zainteresowanych stron, ale także dla dysponentów mieszkań odgrywa stan wyposażenia lokali w urządzenia techniczne. Od ilości i rodzaju tych urządzeń zależy bowiem wymiar opłat pobieranych z tego tytułu przy zamianach mieszkań, o czym będzie mowa dalej.

Uczestnictwo we wzajemnej zamianie mieszkań nie jest ograniczone jedynie do dwu wnioskodawców, dopuszczalna jest bowiem — i nie stoi to w sprzeczności z dyspozycjami art. 52 prawa lokalowego — tzw. zamiana łańcuskowa, gdy np. trzy rodziny pragną w toku jednego postępowania przeprowadzić zamiany mieszkań w obrębie zasobów mieszkaniowych jednego dysponenta mieszkań lub dwu i trzech dysponentów.

Dopuszczalna jest również zamiana mieszkań położonych w różnych miejscowościach. Taka zamiana wymaga zezwolenia, gdy chodzi o lokale mieszkalne objęte publiczną gospodarką lokalami, organów do spraw lokalowych prezydentów rad narodowych działających w tych różnych miejscowościach (miastach lub osiedlach).

Jeżeli nie zachodzą ustawowe przeszkody, do przeprowadzenia wzajemnej zamiany mieszkań pomiędzy zainteresowanymi stronami dysponenti mieszkań są obowiązani udzielić odpowiednich zezwoleń na jej dokonanie. Jak wiadomo, wszelkie decyzje (rozstrzygnięcia) w sprawach lokalowych mogą być wydawane wyłącznie w formie pisemnej. Zezwolenie na zamianę lokali mieszkalnych podlegających przydziałowi przez organ do spraw lokalowych prezydium rady narodowej stanowi decyzję o przydziale lokalu (art. 2 i 33 prawa lokalowego). W razie zamiany obejmującej mieszkanie służbowe zakład pracy przydzieli mieszkanie służbowe pracownikowi, który uzyskał zezwolenie na zamianę mieszkania wydane przez ten zakład, a co do mieszkań spółdzielczych — zarząd spółdzielni budownictwa mieszkaniowego przyjmie na członka spółdzielni i przydzieli określone mieszkanie osobie, która uzyskała zezwolenie na zamianę wydane przez ten zarząd.

Faktyczne dokonanie zamiany lokali przez zainteresowane strony jest dopuszczalne dopiero wtedy, gdy wydane zezwolenie na zamianę stało się decyzją ostateczną. Organ do spraw lokalowych, który wydał zezwolenie, jest nią związany od chwili jej doręczenia (art. 102 k.p.a.).

W razie dokonania samowolnej zamiany lokali (bez uzyskania zezwolenia) organ do spraw lokalowych podejmie kroki określone w art. 60 ust. 1 prawa lokalowego i doprowadzi — nawet w trybie przymusowym — do przywrócenia stanu istniejącego przed zamianą.

IV. BIURA POŚREDNICTWA ZAMIANY MIESZKAŃ

8. Sztywność zasad zakwaterowania ludności w systemie publicznej gospodarki lokalami nie ułatwia bynajmniej — jak już wspomniano — zmiany warunków mieszkaniowych. Tymczasem różne okoliczności życiowe zmuszają nieraz do ubiegania się o zmianę miejsca zamieszkania. Wskazują na to m.in. liczne ogłoszenia w prasie codziennej, zawierające oferty zamiany mieszkania. Załatwianie tego rodzaju spraw w ramach obowiązującej procedury administracyjnej jest czasochłonne,

a organy do spraw lokalowych nie przejawiają dostatecznej giętkości w rozpatrywaniu zgłaszanych wniosków o zamiany.

Na początku lat sześćdziesiątych powstała więc koncepcja utworzenia przez prezydya rad narodowych usługowych jednostek organizacyjnych, specjalnie powołanych do pośrednictwa zamiany mieszkań (art. 80 ust. 2 prawa lokalowego). Obecnie działa w kraju, głównie w ośrodkach wielkomiejskich, kilkanaście tego rodzaju placówek usługowych, noszących nazwę biur pośrednictwa zamiany mieszkań. Ich byt prawny opiera się aktualnie na zarządzeniu nr 10 Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 24 lutego 1967 r. w sprawie tworzenia i zakresu działania biur pośrednictwa zamiany mieszkań (Dz. Urzęd. MGK Nr 4, poz. 12). Zakres działania tych biur (prowadzonych w formie jednostek budżetowych) został określony w sposób następujący:

- 1) biuro pośredniczy pomiędzy osobami fizycznymi w dokonywaniu zamian lokali mieszkalnych pozostających w dyspozycji organów do spraw lokalowych, zakładów pracy lub spółdzielni budownictwa mieszkaniowego,
- 2) biuro pośredniczy w dokonywaniu zamian lokali mieszkalnych w wypadkach, w których lokal zamienny zostanie wnioskodawcy dostarczony przez organ do spraw lokalowych (tzw. „zamiana z urzędu”),
- 3) biuro pośredniczy przy wymianie lokali mieszkalnych dokonywanych w trybie art. 49 prawa lokalowego.

Przez utworzenie omawianych biur została niewątpliwie wzmocniona strona organizacyjna procesu zamian mieszkaniowych. Biura są placówkami usługowymi, działającymi w pionie organów do spraw lokalowych i ściśle z nimi współpracującymi. Załatwiają one zlecone im odpłatnie przez zainteresowane osoby sprawy zamian mieszkań w granicach obowiązującego prawa, przejmując na siebie wszelkie obowiązki proceduralne, a więc od przyjęcia ofert lub wniosków o zamianę aż do wywołania decyzji właściwych organów do spraw lokalowych. Istota ich działania polega na załatwianiu spraw z inicjatywy stron (wzajemne wnioski stron) bądź na wskazywaniu kandydatów do zamian mieszkaniowych (kojarzenie wniosków). W swej działalności biuro przestrzega zasady, że za jego pośrednictwem może być realizowana tylko taka zamiana, w wyniku której żadna ze stron nie uzyska powierzchni ponadnormatywnej stanowiącej odrębną izbę ani też nie zmniejszy stanu korzystania z powierzchni mieszkalnej poniżej dolnej granicy normy zaludnienia (stan przegęszczenia). Gdy przedmiotem zamiany ma być lokal podlegający ograniczeniom w trybie art. 49 prawa lokalowego, biuro podejmuje się pośrednictwa, jeśli organ do spraw lokalowych do chwili wystąpienia o zamianę nie wszczął postępowania o ograniczenie najemcy powierzchni mieszkalnej (z powodu nadwyżki tej powierzchni, stanowiącej co najmniej jeden pokój). Przyjęte do załatwienia przez biuro sprawy zamian są opiniowane wstępnie przez działający przy nim Społeczny Zespół Opiniodawczy, który kwalifikuje wnioski przede wszystkim z punktu widzenia kryteriów społecznych.

Działalność biur pośrednictwa zamiany mieszkań polega na ich jednoznacznej specjalizacji usługowej. Ich funkcje informacyjne oraz funkcje usługodawcze (doprowadzenie zamiany do skutku przez wywołanie pozytywnej decyzji organu do spraw lokalowych) usprawniły niewątpliwie procedurę zamian, zwały zarazem margines nielegalnego działania pośredników prywatnych („czarny rynek mieszkaniowy”) i podjęły tendencje spekulacyjne (proceder odstępnego), jakie występowały nieraz w reglamentowym obrocie mieszkaniowym. Mimo to rezultaty prac tych biur ocenia się nieraz jako nie w pełni zadowalające i niewystarczające.

Stawki opłat za świadczone przez biura usługi są określane w drodze uchwały prezydium miejscowych rad narodowych.

Należy podkreślić, że dokonywanie zamiany mieszkań w miejscowościach, w których działają powołane przez prezydium rad narodowych biura pośrednictwa, jest możliwe także bez korzystania z odpłatnych usług tych biur. Charakter prawny świadczeń biur można określić jako zawodowe trudnienie się załatwianiem czynności dla osób innych, dlatego też należałoby ich usługi zakwalifikować jako mieszczące się w ramach umów zlecenia z wszystkimi wynikającymi z takiej kwalifikacji skutkami prawnymi (art. 734—751 k.c.). Można jednocześnie przyjąć, że biura pośrednictwa zamiany mieszkań nie ponoszą odpowiedzialności prawnej za wydanie w sposób wadliwy przez organy do spraw lokalowych zezwoleń na zamianę mieszkań. Jakkolwiek biura te sprawdzają stan prawny i stan techniczny lokali zgłoszonych do zamiany, nie można obciążać ich odpowiedzialnością za ewentualne wady prawne lub usterki techniczne (wady fizyczne) lokali, ujawnione po przeprowadzeniu zamian lokali. Jedynie uchybienia z ich strony w zachowaniu należytej staranności przy prowadzeniu zleconych spraw mogłyby uzasadniać wysunięcie przeciwko nim roszczeń o naprawienie poniesionych szkód.

V. OPŁATY ZWIĄZANE Z ZAMIANĄ LOKALI MIESZKALNYCH

9. Z przeprowadzeniem zamiany mieszkań podlegających przydziałowi przez organy do spraw lokalowych prezydium rad narodowych wiąże się obowiązek uiszczania określonych opłat. Źródłem tego obowiązku był pierwotnie przepis art. 52 ust. 1 zdanie końcowe prawa lokalowego. W myśl tego przepisu, jeżeli jeden z lokali będących przedmiotem zamiany jest wyposażony w urządzenia techniczne, których nie ma w drugim lokalu, to wówczas zezwolenie na zamianę jest uzależnione od uiszczenia przez osobę zyskującą wyższy komfort mieszkaniowy opłaty na rzecz miejscowego funduszu mieszkaniowego na zasadach i w wysokości ustalonej przez Ministra Gospodarki Komunalnej w drodze rozporządzenia. Wysokość tych opłat została określona w rozporządzeniu z dnia 14 sierpnia 1962 r.¹³ Opłaty te są bezwrotnym administracyjnym świadczeniem pieniężnym uczestników zamian mieszkań, a motywem ich wprowadzenia było zapewne zapobieganie spekulacyjnemu procederowi przy zamianie mieszkań o nierównorzędnych walorach. W wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych szczególnie ciężką sytuacją finansową osoby dokonującej zamiany, organ do spraw lokalowych może tę opłatę rozłożyć na raty lub obniżyć w granicach do 50%. W razie zamiany lokalu przez osobę, której jedynym źródłem utrzymania jest emerytura lub renta, organ ten może zwolnić od opłaty w całości lub w części. Wytyczne w sprawie sposobu pobierania opłat za urządzenia techniczne uzyskiwane przy zamianie lokali mieszkalnych zostały zamieszczone w piśmie okólnym nr 16 Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 12 maja 1965 r.¹⁴ W piśmie tym m.in. wyjaśniono, że obowiązek uiszczenia omawianych opłat istnieje niezależnie od tego, czy budynek, w którym położony jest lokal będący przedmiotem zamiany, znajduje się w administracji państwowej, czy też prywatnej. Obowiązek uiszczenia tej opłaty istnieje także niezależnie od tego, czy w związku z objęciem innego mieszkania nie powstaje powinność wpłaty w myśl obowiązujących przepisów odpowiednich kwot z tytułu kaucji i opłat za urządzenie kąpielowe (art. 12 prawa lokalowego).

¹³ Dz. U. Nr 52, poz. 257 z późn. zm.

¹⁴ Dz. Urzęd. MGK z 1965 r. Nr 8, poz. 47.

Omówione wyżej opłaty za urządzenia techniczne uzyskiwane przy zamianie lokali są obecnie pobierane według zmienionych zasad. Ponoszą te opłaty osoby uzyskujące w wyniku zamiany lokal o większej powierzchni użytkowej, jeżeli nie posiadały w dotychczas zajmowanych lokalach określonych urządzeń; obowiązuje zarazem uiszczenie kaucji na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

W razie zamiany mieszkania, w którym nadwyżka powierzchni mieszkalnej stanowi co najmniej jeden pokój, na mniejszy lokal mieszkalny, najemca zwolniony jest od opłat za uzyskane urządzenia techniczne, a administracja domu nie może od najemcy żądać odnowienia opróżnionego lokalu. Najemca zwolniony jest ponadto od obowiązku uiszczenia kaucji w razie zamiany mieszkania o większej powierzchni mieszkalnej na mieszkanie o mniejszej powierzchni, jeżeli przy najmie lokalu kaucji nie uiscił. Te ulgowe warunki nie mają zastosowania do osób opróżniających mieszkania zajmowane dotychczas na podstawie spółdzielczego prawa do lokalu.

10. Na podstawie § 17 ust. 3 uchwały nr 280 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 1971 r. w sprawie zasad przydziału mieszkań i § 3 zarządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 18 stycznia 1972 r. w sprawie zamiany lokali mieszkalnych wprowadzono dodatkowy rodzaj obciążenia finansowego związanego z zamianą mieszkań. Mianowicie uzyskanie w wyniku zamiany mieszkania o większej niż dotychczas zajmowanej powierzchni użytkowej, jeżeli takie mieszkanie pozostaje w dyspozycji rady narodowej, jest uzależnione od wniesienia wpłaty określonej kwoty pieniężnej na rzecz miejskiego (powiatowego) funduszu mieszkaniowego. Wysokość tej wpłaty określa organ do spraw lokalowych w granicach stawek ustalonych w tabeli stanowiącej załącznik do powołanego wyżej zarządzenia z dnia 18 stycznia 1972 r. Przy określeniu tej wpłaty organ do spraw lokalowych bierze pod uwagę wysokość dochodu wnioskodawcy zamiany i wartość użytkową uzyskiwanego lokalu. Nie pobiera się tej wpłaty od osób, których dochód łącznie z dochodem wszystkich wspólnie zamieszkujących członków rodziny nie przekracza 1000 zł miesięcznie netto w przeliczeniu na jedną osobę. Przez wartość użytkową rozumie się w załączonej tabeli rodzaj urządzeń technicznych w uzyskiwanym lokalu, przy czym skala stawek wpłat wynosi od 300 zł do 1000 zł za 1 m² powierzchni użytkowej, biorąc pod uwagę wielkość miejscowości i strefę w mieście. Dokonanie wpłaty wymierzonej kwoty może być rozłożone przez organ do spraw lokalowych na dwanaście rat miesięcznych.

W razie dokonania ponownej zamiany na mieszkanie o mniejszej powierzchni użytkowej wpłacona kwota podlega zwrotowi w wysokości odpowiadającej różnicy powierzchni zamienianych poprzednio i ponownie mieszkań.

Przy zamianie mieszkań służbowych zajmowanych przez pracowników uspołecznionych zakładów pracy nie pobiera się tego rodzaju wpłat.

Z tytułu świadczonych usług biura pośrednictwa zamiany mieszkań mają prawo pobierać od usługobiorców opłaty w wysokości określonej w tabeli stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 10 Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 24 lutego 1967 r. Stawki tych opłat wynoszą: za przyjęcie zgłoszenia mieszkania do zamiany lub wymiany z urzędu — zł 100, za załatwienie miejscowej zamiany mieszkań — zł 400, za załatwienie zamiejscowych zamian — zł 500—1000, za załatwienie wymiany mieszkania — zł 400. Załatwieniem sprawy jest wywołanie i doręczenie stronom zezwoleń dysponentów mieszkań na przeprowadzenie zamiany.

VI. CHARAKTERYSTYKA PRAWNA INSTYTUCJI ZAMIANY MIESZKAŃ

11. Nasuwa się pytanie, czym jest zamiana mieszkań podlegających publicznej gospodarce lokalami z prawnego punktu widzenia. Jurystyczne wyjaśnienie tej kwestii ma istotne znaczenie, w szczególności w razie powstania sporu pomiędzy uczestnikami zamiany lokali mieszkalnych i konieczności wyboru właściwej drogi do rozstrzygnięcia tego sporu.

Wydaje się niesporne, że mimo tożsamości terminologicznej zamiana mieszkań w rozumieniu art. 52 prawa lokalowego nie może być zakwalifikowana jako umowa zamiany normowana przepisami art. 603—604 kodeksu cywilnego. Artykuł 603 k.c. zacieśnia umowę zamiany do zobowiązania wzajemnego przeniesienia prawa własności rzeczy. Kodeks cywilny nie wyłączył wprowadzie zamiany, której przedmiotem byłyby prawa inne niż własność rzeczy, skoro na podstawie art. 604 stosuje się do zamiany odpowiednio przepisy o sprzedaży, a te przepisy z kolei z mocy art. 555 k.c. stosuje się odpowiednio do sprzedaży praw, jednakże kształt prawny umowy zamiany według kodeksu cywilnego — podobnie zresztą jak to miało miejsce w kodeksie zobowiązań (art. 452 i 453) — nie daje możliwości wzajemnego przeniesienia praw najmu lokali, wywodzących się nie na podstawie wolnego kontraktu, lecz z decyzji administracyjnej o przydziale. Stosunki najmu lokali podlegają w miejscowościach, w których obowiązuje publiczna gospodarka lokalami, reglamentacji administracyjnoprawnej. Adresaci przydziałów lokali nie dysponują zatem swobodnie przedmiotem najmu w tym sensie, iżby mogli uprawnienia uzyskane dzięki aktowi administracyjnemu (decyzji przydziału lokali) przenosić umownie na inne osoby. O rozwiązaniu stosunku najmu lokali podlegających przydziałowi, wyjąwszy rezygnację samego adresata z uzyskanych z mocy decyzji przydziału uprawnień, rozstrzyga organ administracyjny. Orzeczenia sądowe o rozwiązaniu stosunku najmu i o opróżnieniu lokalu wydane z przyczyn, o których mowa w art. 16 prawa lokalowego, trzeba traktować w systemie publicznej gospodarki lokalami jako wyjątek od reguły.

Skoro stosunki najmu lokali objętych publiczną gospodarką lokalami zawiązują się na podstawie decyzji o przydziale, to konsekwentnie trzeba przyjąć, że zezwolenia na zamiany lokali podlegających przydziałowi, wydane przez organy do spraw lokalowych prezydów rad narodowych, stanowią decyzje o przydziale lokali. Taki też charakter tych zezwoleń określił przepis § 8 ust. 1 zarządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 18 stycznia 1972 r. w sprawie zamiany lokali mieszkalnych. Dopuszczalność i skuteczność prawną dokonania zamiany mieszkań opiera się zatem na akcie administracyjnym, natomiast nie rodzi się z umowy zainteresowanych stron.

W piśmiennictwie prawniczym reprezentowane były w swoim czasie poglądy¹⁵, że zamiana mieszkań podlegających publicznej gospodarce lokalami jest w istocie cywilnoprawną czynnością, wymagającą dla swej ważności jedynie uprzedniej zgody właściwego organu administracji państwowej. Uznano, iż źródłem takiej zamiany przeprowadzonej z inicjatywy najemców — i w ich interesie — jest umowa, której wykonanie podlega jedynie kontroli administracyjnej. Z. Radwański dokonując oceny prawnej instytucji zamiany mieszkań, podlegających publicznej gospo-

¹⁵ Józef Prokopczuk: Zamiana lokali w świetle przepisów prawnych o gospodarce lokalami, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1954 r. nr 1, s. 25—27; Zbigniew Radwański: Najem mieszkań w świetle publicznej gospodarki lokalami, Warszawa 1961, PWN, s. 133—140.

darce lokalami, wyraził m.in. następujące zapatrywanie: „(...) udział władzy publicznej w tej operacji ma charakter tylko kontrolujący. Zważa ona, by wskutek zamiany nie zostały naruszone interesy publiczne polegające na pełnym wykorzystaniu powierzchni mieszkalnej oraz interesy osób trzecich. Ponieważ przeprowadzenie samej zamiany nie wchodzi w zakres interesu publicznego, władza lokalowa »zezwała« tylko na zamianę lokali, ale ich wnioskodawcom nie »przydziela« (...)». Autor ten w konsekwencji zajętego stanowiska przyjął „istnienie między stronami rodzaju umowy zamiany z art. 352 k.z., na co i użyta w ustawie nazwa wskazuje”.

Poglądy, o których wyżej mowa, były wyrażone w okresie obowiązywania dekretu o publicznej gospodarce lokalami (J. Prokopczuk) bądź w okresie obowiązywania prawa lokalowego w jego pierwotnym brzmieniu (Z. Radwański). Niezależnie jednak od tego poglądy te trzeba uznać za nietrafne, gdyż nadawały one zezwoleniu na zamianę ze strony organu do spraw lokalowych treść inną, aniżeli wynikała ona z powołanych aktów ustawodawczych o reglamentacji lokalowej. Wzajemne przeniesienie wynikających z najmu praw nie leży — w ramach publicznej gospodarki lokalami — w mocy zainteresowanych stron, nie jest zależne wyłącznie od ich woli. Już sam Z. Radwański przytoczył w swej, skądinąd bardzo cennej monografii orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 30.X.1956 r. 1 CR 600/55, według którego zamiana mieszkań nie jest czynnością cywilnoprawną, a w szczególności zamianą w rozumieniu art. 352 k.z. Sąd Najwyższy stwierdził wówczas: „W rzeczywistości zezwolenie na zamianę jest cofnięciem przydziału pierwotnego i udzieleniem nowego, czyli zamiana mieszkań dokonuje się na skutek czynności o wyraźnym charakterze administracyjnym”.

W jednym z niedawno wydanych orzeczeń (wyrok z dnia 6 sierpnia 1970 r. I CR 313/70)¹⁶ Sąd Najwyższy dał wyraz nieco innemu stanowisku, które sugeruje istnienie w związku z zamianą mieszkań splotu unormowań administracyjnych oraz z unormowaniami cywilnoprawnymi. W sprawie będącej przedmiotem rozpoznania Sądu Najwyższego powódki jako uczestniczki zamiany mieszkań podlegających publicznej gospodarce lokalami żądały przywrócenia — w drodze eksmisji pozwanych — stanu sprzed dokonanej zamiany dowodząc, że zostały oszukane przez pozwanych, którzy zapewniali, iż ich mieszkanie jest suche i ciepłe, a tymczasem okazało się wilgotne i zagrzybione. W rewizji powódki wyraziły pogląd, że zamiana mieszkań dokonana w trybie art. 52 prawa lokalowego stanowi czynność cywilnoprawną podlegającą przepisom art. 603—604 k.c. W związku z tym do zamiany mają zastosowanie przepisy prawa cywilnego, przewidujące możliwość odstąpienia w określonych wypadkach od umowy. Uzasadnione odstąpienie powódek od umowy zamiany lokali uprawnia je do żądania od pozwanych zwrotu i wydania im objętego zamianą lokalu. Tymczasem SN powództwo oddalił wychodząc z założenia, że choć zawarta przez powódki umowa w sprawie zamiany lokali ma charakter czynności cywilnoprawnej, to jednak na terenie objętym publiczną gospodarką lokalami, gdy na skutek zamiany zostanie wydana przez właściwy organ decyzja o przydziale lokalu, powstaje stosunek najmu w rozumieniu art. 2 prawa lokalowego. Taki zaś stosunek najmu może być rozwiązany w drodze sądowej wyłącznie na podstawie art. 15 i art. 16 prawa lokalowego. Podstawą wystąpienia do sądu o eksmisję nie mogą być natomiast cywilnoprawne uprawnienia jednej ze stron umowy najmu.

Omawiane orzeczenie w każdym razie pośrednio wskazuje na to, że ewentualne żądanie anulowania przeprowadzonej zamiany lokali (czyli restytucja do stanu

¹⁶ „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1971 r. nr 2.

poprzedniego) w systemie publicznej gospodarki lokalami mogłoby mieć szanse powodzenia jedynie w trybie administracyjnoprawnym, w drodze zgłoszenia wniosku o wznowienie postępowania administracyjnego z przyczyn wymienionych w art. 127 k.p.a. Wydaje się, że lokata art. 52 w rozdziale V prawa lokalowego przemawia za wyłącznością kompetencji organów do spraw lokalowych do orzekania o dopuszczalności i skuteczności prawnej zamian lokali objętych publiczną gospodarką lokalami. Zezwolenie na zamianę stanowi w istocie decyzję o przydziale będących przedmiotem zamiany lokali mieszkalnych. O niedopuszczalności drogi sądowej mowa jest w orzeczeniu z dnia 24 kwietnia 1970 r. I CR 107/70¹⁷, w którym Sąd Najwyższy ustosunkował się następująco do pozwu o zwrot opłat za urządzenia techniczne w związku z dokonaną zamianą lokali:

„Roszczenia o zwrot sumy zapłaconej organowi lokalowemu przy zamianie mieszkań ze względu na urządzenia techniczne, których nie było w poprzednio zajmowanym lokalu, nie można dochodzić w postępowaniu sądowym jako opartego na stosunku administracyjnoprawnym, a pozew w tym przedmiocie podlega odrzuceniu. O administracyjnoprawnym charakterze stosunku świadczy zarówno treść art. 52 ust. 1 *in fine* prawa lokalowego, jak i fakt, że opłata ta stanowi konieczną przesłankę zezwolenia na zamianę, a więc czeczenia organu administracji państwowej.”

Można w każdym razie przyjąć, że domaganie się przyznania prawa powrotu do poprzednio zajmowanego mieszkania oraz zwrotu uiszczonych opłat związanych z zamianą lokali po jej fizycznym przeprowadzeniu (objęciu lokali przez obie strony) nie znajdzie ochrony sądowej, jeżeli lokale będące przedmiotem zamiany były objęte publiczną gospodarką lokalami. Otwarta natomiast jest sprawa, czy do dochodzenia zastrzeżonych przy okazji wzajemnej zamiany mieszkań pewnych świadczeń (np. z tytułu zwrotu kosztów wyposażenia jednego z lokali we wbudowane urządzenia) właściwa będzie droga sądowa. Odpowiedź na to powinna być twierdząca, gdyż tego rodzaju zastrzeżenie świadczenia, jeśli nie można mu przypisać cech obejścia prawa (świadczenia odstępnego), jest prawnie skuteczne; nie podlega ono ocenie organu administracyjnego, jako pozostające poza zakresem treści zezwolenia na zamianę.

Zezwolenie na zamianę wywiera pośrednio określone skutki prawne w stosunku do zarządców domów jako wynajmujących. Odebranie im w systemie publicznej gospodarki lokalami prawa doboru najemców wyłącza całkowicie ich wpływ na dokonanie zamiany mieszkań i nie wymaga ich zgody. Wyjątek stanowić będzie wypadek, gdy przedmiotem zamiany mają być lokale lub ich części w domach jednorodzinnych wyłączonych spod publicznej gospodarki lokalami bądź odpowiadających warunkom wyłączenia, zajmowanych przez najemców korzystających z uprawnień przewidzianych w przepisach o publicznej gospodarce lokalami (art. 8 ustawy z dnia 28 maja 1957 r. — Dz. U. z 1962 r. Nr 47, poz. 228). W wypadku takim zgoda właściciela domu na zamianę lokali jest warunkiem koniecznym.

Końcowa uwaga dotyczy skutków rezygnacji z orzeczonej zamiany lokali. Jeżeli na skutek rezygnacji chociażby przez jednego z uczestników zamiany nie nastąpi objęcie lokali w terminie 30 dni licząc od dnia, w którym decyzja (zezwoenie na zamianę) stała się ostateczna, to decyzja ta traci moc. Jest to konsekwencja wynikająca z analogii do przepisu art. 33 ust. 2 prawa lokalowego.

Wydaje się — społecznie biorąc — niezmiernie pożądanę, aby w zapowiedzianej

¹⁷ „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1971 r. nr 2.

nowelizacji obecnego prawa lokalowego wszystkie kwestie budzące wątpliwości w dotychczasowej praktyce zamian lokali mieszkalnych znalazły jednoznaczne i racjonalne rozwiązanie, w pełni zachęcające do dobrowolnej zamiany lokali mieszkalnych.

FELIKS PRUSAK

Problematyka określenia momentu stosownego do przedstawienia zarzutów

Przedstawienie zarzutów jest ustawowym obowiązkiem prowadzącego postępowanie przygotowawcze. Ustawa nie sprecyzowała jednak bliżej momentu jego realizacji. W praktyce ścigania przy ustalaniu momentu przedstawienia zarzutów poważną rolę odgrywają czynniki dowodowe i taktyczno-procesowe.

Przedstawienie zarzutów jest ustawowym obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze. Wprowadzając ten obowiązek procesowy, ustawa nie określiła jednak bliżej momentu jego realizacji (art. 269 § 1 k.p.k.). W ten sposób problem określenia odpowiedniego momentu przedstawienia zarzutów został pozostawiony teorii procesu oraz praktyce organów ścigania. W doktrynie nie zajmowano się bliżej tym problemem, a obserwacje praktyki ścigania prowadzą do wniosku, że na ogół nie przywiązuje się do tego większego znaczenia.

Potrzeba rozwiązania tego problemu jest oczywista. Przedstawienie zarzutów w procesie karnym oznacza pociągnięcie obywatela do odpowiedzialności karnej, co determinuje szereg implikacji procesowych i faktycznych, których rozważenie wymaga zresztą odrębnego potraktowania.

Problem wyboru właściwego momentu przedstawienia zarzutów ujawnia swoją rangę w dwóch aspektach: po pierwsze — w aspekcie interesów ścigania i po drugie — w aspekcie ochrony praw podejrzanego. Co do pierwszego aspektu, to wiadomo powszechnie, że sprawność ścigania zależy w dużej mierze od możliwie szybkiego zabezpieczenia dowodów, często od zaskoczenia i tzw. pierwszego ataku organów ścigania w stosunku do sprawcy, który nierzadko podejmuje próby zacierania dowodów przestępstwa. Chodzi jednak o to, aby działalność ta nie miała charakteru wyłącznie operacyjnego, ale aby odbywała się ona w drodze czynności procesowych. Prawo prowadzenia zaś czynności procesowych przeciwko określonej osobie nabywa organ ścigania w zasadzie dopiero z chwilą przedstawienia zarzutów (wszczęcie procesu tzw. *in personam*), kiedy zawiązują się odpowiednie stosunki procesowe. Natomiast co do drugiego aspektu, to należy podkreślić wyraźny walor gwarancyjny, ponieważ podejrzany, orientując się co do swego statusu procesowego, może