

# Jan Czerwiakowski

---

## Konstrukcje prawne ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych

---

Palestra 38/11(443), 5-15

---

1994

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## Konstrukcje prawne ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych

Dnia 19 sierpnia 1994 r. Sejm po burzliwej dyskusji uchwalił ustawę o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Można mieć nadzieję, że gdy „Palestra” z tekstem artykułu dotrze do Czytelników, ustawa będzie już podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej i ogłoszona w Dzienniku Ustaw, kończąc w ten sposób proces legislacyjny.

Sejm nie zgodził się z uchwałą Senatu z dn. 15 VII 1994 r. która odrzuciła ustawę uchwaloną pierwotnie 2 VII 1994 r. W uzasadnieniu tej uchwały Senat podkreślił, że ustawa wymaga poprawek o charakterze legislacyjnym, a niektóre konstrukcje prawne są niejasne i mogą doprowadzić w praktyce do trudności interpretacyjnych. Senat uznał za podstawową kwestię fakt, że ustawa nie zadowala ani właścicieli nieruchomości, ani najemców i w świetle aktualnej sytuacji społeczno-ekonomicznej kraju charakteryzuje się całkowitą nierealnością proponowanych rozwiązań.

Mało przekonujący jest argument, że ustawa nie zadowalała właścicieli nieruchomości i najemców. Prawdą jest, że na posiedzeniach podkomisji sejmowej, która opracowywała tekst ustawy przedstawiciele właścicieli nieruchomości i przedstawiciele lokatorów zajmowali w odniesieniu do wielu postanowień

ustawy diametralnie przeciwne stanowiska, formułowane często z dużą dozą emocji. Po kilku posiedzeniach przewodniczący komisji zmuszony był nawet zrezygnować z ich udziału w posiedzeniach, ponieważ podkomisja nie wykazywała postępu w pracy nad ustawą. W świetle doświadczeń z prac podkomisji trudno oczekiwać, ażeby możliwe było opracowanie takiego projektu, który zadowalałby właścicieli nieruchomości i najemców, czego oczekuje Senat.

Ocena projektu pod względem techniczno-legislacyjnym wymaga uwzględnienia sytuacji, w jakiej powstał. Projekt jest kontrowersyjny nie tylko dla najemców i właścicieli, ale także dla samorządu i skarbu państwa. Na jednym z ostatnich posiedzeń zabrał głos wiceminister finansów postulując zmiany, które ograniczyłyby wydatki skarbu państwa na dodatki mieszkaniowe. Ponadto podkomisja była zobowiązana do szybkiego działania dla umożliwienia uchwalenia ustawy w takim terminie, który pozwoliłby wprowadzić ją w życie w IV kwartale br., wykorzystując zarezerwowane w budżecie państwa na rok 1994 sumy na dodatki mieszkaniowe. Można wyrazić żal, że uchwała Senatu, która dostrzegła konieczność poprawek o charakterze legislacyjnym nie zaproponowała tych poprawek. Być może ustawa

o doniosłym znaczeniu społecznym uyskałaby wtedy lepszy kształt. Odrzucenie ustawy przez Senat nie dało Sejmowi tej możliwości. Niedoskonałość ustawy w szczegółach będzie przedmiotem troski wykładni sądowej oraz komentatorów, nie dawała jednak podstawy do odrzucenia ustawy w całości.

Argument wskazujący na nierealność proponowanych rozwiązań w świetle aktualnej sytuacji społeczno-ekonomicznej nasuwa nieuchronne pytanie o takie rozwiązania, które byłyby lepsze. Faktem niepodważalnym jest, że gospodarka zasobami mieszkalnymi znajduje się w stanie zapaści i zabieg typu chirurgicznego, bez względu na ryzyko społeczne z nim związane, wydaje się konieczny.

Zatrzymać się należy na zarzucie, że niektóre konstrukcje prawne ustawy są niejasne i mogą doprowadzić w praktyce do trudności interpretacyjnych. Każda ustawa, a szczególnie o takim, jak omawiana ustawa, znaczeniu społecznym i gospodarczym winna być sformułowana logicznie i jasno, a w konkretnym przypadku wymagania te trzeba uzupełnić przez zgodność założeń ustawy z systemem prawa cywilnego i gospodarki rynkowej.

W tym zakresie przy ocenie ustawy mogą powstać w niektórych przypadkach wątpliwości. Rozpocząć trzeba ocenę od uszeregowania podstawowych założeń ustawy. Będzie to uszeregowanie dyskusyjne, ale niezbędne dla przeprowadzenia oceny.

Jakie są te założenia?

1. Ustawa odchodzi od reglamentacji administracyjnej najmu lokali mieszkalnych, poddając najem zasadom prawa cywilnego.
2. Przyjmując regulację cywilną naj-

mu, ustawa dokonuje istotnego odstępstwa od zasady swobody umów, przede wszystkim w zakresie wysokości czynszu i rozwiązywania umów.

3. Ustawa dokonuje zróżnicowania instytucji najmu na najem poddany przepisom ustawy lokali samodzielnych, mieszkalnych przeznaczonych w całości przez wynajmującego do stałego wynajmowania oraz najem innych lokali (najem okazjonalny).
4. Ustawa proklamuje interwencjonizm w gospodarce mieszkaniowej z przyznaniem wiodącej roli gminom.
5. Na okres do 2004 r. ustawa w zasadzie wprowadza czynsz regulowany, który powinien wystarczyć na pokrycie kosztów eksploatacji i bieżącego remontu.
6. Ustawa wprowadza dodatki mieszkaniowe dla osób o niskich dochodach.
7. Ustawa dopuszcza rozwiązywanie umów najmu jedynie z ważnych powodów i stwarza w ten sposób istotną gwarancję ochrony najemców.
8. Ustawa dopuszcza w zasadzie eksmisję bez mieszkania zamiennego i bez pomieszczenia zastępczego, chroni jednak najemcę przez możliwość uzyskania w szczególnych sytuacjach lokalu socjalnego.
9. Ustawa odstępuje od instytucji mieszkań zakładowych, przekształcając umowy najmu mieszkań zakładowych na umowy najmu na czas nie oznaczony.
10. Ustawa podejmuje próbę nowych rozwiązań w kontrowersyjnych problemach występujących między wynajmującymi a najemcami, a doty-

czących konsekwencji śmierci najemcy oraz możliwości zajęcia przez właściciela lokalu we własnym domu na swoje potrzeby.

Prawo lokalowe z 10 IV 1974 r. z późniejszymi zmianami utraciło moc, a wraz z nim przydziały, szczególnie tryb najmu, normy mieszkaniowe, dodatkowe powierzchnie mieszkalne, wykwaterowania, przekwaterowania i administracyjne zamiany. Nie oznacza to, że najem stał się umową, którą strony mogą kształtować według swojej woli (art. 383<sup>1</sup> k.c.). Ustawa zawiera przepisy bezwzględnie obowiązujące w zakresie wysokości czynszu, rozwiązywania umów i innych ważnych kwestiach, a jedynie w nielicznych przypadkach dopuszcza odstępstwa od regulacji podstawowych. Najem nie został podporządkowany zasadom gospodarki rynkowej, mieszkanie nie stało się towarem, a w świetle ustawy w przyszłości również towarem nie będzie.

Mimo to zmiana w sprawach najmu jest istotna. O zawarciu umowy, jej rozwiązaniu decydują strony pod kontrolą sądu, który będzie wyrokować na podstawie przepisów ustawy, korzystając poślikowo z przepisów Kodeksu cywilnego (art. 1 ust. 2). Daje to stronom możliwości bardziej elastycznego uregulowania wzajemnych stosunków.

Tylko dodatki mieszkaniowe przyznaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta w drodze decyzji administracyjnej (art. 43). Są to jednak sprawy pośrednio związane z umową najmu.

Postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie uchylonego prawa lokalowego, a nie zakończone do dnia wejścia w życie ustawy decyzją ostateczną, podlega umorzeniu, z tym, że nie doty-

czy to postępowania wszczętego w zakresie wznowienia postępowania i uchylenia decyzji w trybie nadzoru (art. 63). Postępowanie takie będzie kontynuowane i może doprowadzić do uchylenia decyzji będącej podstawą zawartej umowy najmu. Uznanie za nieważną decyzji spowoduje uznanie za nieważną umowę najmu na czas nie oznaczony (art. 56), przyjmując jednak należy, że przepis art. 63 dotyczy postępowania już wszczętego w dacie wejścia w życie ustawy i nie pozwala na wszczynanie nowych postępowań.

Przyjąć należy, że założenie pkt. 1 jest zgodne z wymaganiami gospodarki rynkowej, przenosi problem najmu zasadnie i w pełni na płaszczyznę prawa cywilnego. Można mieć natomiast wątpliwości, czy założenie wymienione w pkt. 2, które zakłada stałą ingerencję ustawodawcy w sprawy najmu poza niezbędnym okresie przystosowawczy, nie sprzyja interwencji szkodliwej dla gospodarki rynkowej.

Celem ustawy jest stworzenie warunków normalnej eksploatacji budynków, ale również ochrona najemców przed zagrożeniami, które przynosi wolny rynek. Poza zakresem ustawy znalazły się wolne od reglamentacji umowy najmu i stąd dla stron umów najmu niezmiernie doniosłe jest zagadnienie, kiedy do najmu mają zastosowanie przepisy ustawy, a kiedy przepisy Kodeksu cywilnego.

Według art. 1 ustawy reguluje ona najem samodzielnych lokali mieszkalnych przeznaczonych w całości przez wynajmującego do stałego wynajmowania. Najem lokali nie spełniających wymienionych warunków podlega przepisom Kodeksu cywilnego.

Ustawa reguluje najem lokali, a w konsekwencji jej regulacji nie podlegają lokale zajmowane na podstawie stosunku spółdzielczego. Lokale spółdzielcze zarówno typu lokatorskiego jak własnościowego nie są poddane regulacji ustawy. Zwrócić jednak należy uwagę, że wg art. 39 ustawy dodatki mieszkaniowe przysługują również osobom zajmującym lokale na zasadach spółdzielczych, jest to jednak inna materia, której powiązanie z postanowieniami dotyczącymi najmu lokali mieszkalnych jest podyktowane chęcią równoczesnego wprowadzenia podwyżek czynszowych i dodatków mieszkaniowych.

Ustawa odnosi się do najmu lokali mieszkalnych samodzielnych. Art. 3 w ust. 1 pkt. 1 określa lokal mieszkalny samodzielny akcentując jego cechy techniczne (wydzielenie trwałymi ścianami w obrębie budynku, izba lub zespół izb). Izby te mają służyć na stały pobyt ludziom, co pozwala na przyjęcie, że nie będzie lokalem samodzielnym mieszkaniem, które nie spełnia warunków prawa budowlanego dla pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi. Ustawie podlegają umowy najmu lokali mieszkalnych, a więc ustawa nie ma zastosowania do wszelkiego rodzaju lokali użytkowych. Art. 3 ust. 2 przewiduje, że w rozumieniu ustawy lokalem mieszkalnym jest również pracownia wynajęta twórcy do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki. Przepis ten nawiązuje do art. 5 ust. 3 uchylonego prawa lokalowego, który przewidywał, że do pracowni, wykorzystywanej przez twórcę do działalności twórczej w dziedzinie kultury i sztuki, stosuje się przepisy dotyczące lokali mieszkalnych. Obecne brzmienie art. 3 ust. 2 jest korzystniejsze dla twór-

ców, ponieważ uznaje za lokale mieszkalne pracownię twórców, nawet wtedy, gdy twórca ma w danej miejscowości samodzielne mieszkanie, umożliwiające prowadzenie działalności twórczej. W tej sytuacji najem wszelkich pracowni twórców będzie podlegał ochronie przewidzianej w ustawie dla lokali mieszkalnych podlegających ustawie.

Ustawie podlega lokal przeznaczony w całości do stałego wynajmowania. Ten warunek może być w praktyce trudny do weryfikacji. W prawie lokalowym funkcjonowały przepisy art. 5 i art. 43, które zakazywały zmiany przeznaczenia lokalu mieszkalnego na użytkowy oraz lokalu użytkowanego na mieszkalny bez zgody organu gminy wydanej po zasięgnięciu opinii wynajmującego. Przepis ten nie znalazł odpowiednika w ustawie i obawiać się należy tendencji przeznaczania przez właścicieli na lokale użytkowe lokali wykorzystywanych poprzednio na cele mieszkalne.

Wątpliwości może budzić, czy lokal wynajęty jest do stałego wynajmu, gdy umowa została zawarta na czas oznaczony, co w pewnych sytuacjach jest dopuszczalne (art. 6). Według mego zdania sam fakt wynajęcia lokalu na czas oznaczony nie przesądza, że lokal nie jest przeznaczony do wynajmu na stałe. Pewnym wyjaśnieniem tego problemu jest przepis art. 2 ust. 1, który ustala, że ustawa nie stosuje się do najmu okazjonalnego. W toku dyskusji na posiedzeniach podkomisji sejmowych przytaczano jako przykłady najmu okazjonalnego najem lokali na czas pobytu właściciela za granicą lub w sanatorium, a więc takie umowy najmu, które zakładają wykorzystanie mieszkania w przyszłości osobiście przez wynajmującego, a tylko przejś-

ciowe oddanie go w najem. Jest to jednak zagadnienie, które w praktyce może powodować spory.

Ustawa stosuje się do lokali przeznaczonych do wynajmowania w całości. Wątpliwości mogą powstawać w odniesieniu do lokali, w których wydano przydziały różnym osobom na części lokali. Czy najem taki podlega przepisom ustawy, czy też przepisom k.c.? Sądzę, że należy dać pierwszeństwo przepisowi art. 56 ust. 1 ustawy i uznać, że najem części lokali na podstawie decyzji administracyjnej stał się najmem na czas nie oznaczony w świetle ustawy.

Bez znaczenia dla zastosowania ustawy jest charakter budynku, w którym znajduje się lokal. Może to być dom jednorodzinny lub lokal stanowiący odrębną nieruchomość, na co wyraźnie wskazuje art. 3 ust. 2 ustawy. Nie ma również znaczenia dla zastosowania ustawy okoliczność, kiedy został wybudowany budynek, w którym lokal się znajduje, a zatem inwestor, wznoszący obecnie budynki zawierające lokale mieszkalne na wynajem, musi liczyć się z ograniczeniami w zakresie rozwiązywania najmu. Ustawa odeszła od uregulowań przedwojennej ustawy o ochronie lokatorów, która nie chroniła najemców w nowo wybudowanych budynkach. Budzi to poważny niepokój co do przyszłości budownictwa mieszkaniowego.

Jak z powyższego wynika, zakres stosowania ustawy stawia różne znaki zapytania, niemniej samo założenie wyodrębnienia pewnej części lokali mieszkalnych spod działania ustawy jest bezdyskusyjne.

W ustawie brak jest zachęt dla budownictwa mieszkalnego ze środków prywa-

tnych. Regulacja na stałe czynszów i ograniczenie rozwiązywania umów będą raczej odstręczały inwestorów prywatnych. Wiodącą rolę w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych ustawa przyznaje gminom. Według art. 4 ustawy zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej jest zadaniem własnym gmin. Gminy tworzą zasób mieszkaniowy w drodze budowy lub nabywania budynków mieszkalnych, przy czym winny utrzymywać ten zasób na poziomie umożliwiającym zaspokojenie potrzeb rodzin o niskich dochodach (art. 5). Gminy w wypadkach przewidzianych w ustawie winny zapewniać lokale zamienne lub socjalne. Na podstawie art. 36 ustawy gmina obowiązana jest zapewnić najemcy lokal socjalny na podstawie wyroku sądowego nakazującego opróżnienie lokalu, gdy wymagają tego szczególne, uznane przez sąd, okoliczności. Gmina obowiązana jest dostarczać najemcom lokale zamienne i pokrywać koszty przeprowadzki, jeżeli przyczyną rozwiązania najmu jest stwierdzenie przez właściwy organ nadzoru budowlanego konieczności opróżnienia lokalu z powodu zagrożenia bezpieczeństwa (art. 56 ust. 9). Również z treści art. 56 ust. 7 wynikałoby, że gmina jest zobowiązana zawrzeć umowę najmu, a więc dostarczyć lokal osobie, której właściciel lokalu dla zaspokojenia swych potrzeb mieszkaniowych wypowiedział umowę w sytuacji przewidzianej w cyt. przepisie.

Są to zadania ogromne i budzi niepokój, czy w obecnej sytuacji finansowej gminy zdolne będą sprawnie i skutecznie zadania te realizować. Doświadczenia z okresu ubiegłego, kiedy, jak powszechnie wiadomo, uzyskanie od gminy mie-

szań zastępczych lub pomieszczeń zastępczych natrafiało na ogromne trudności, nie dają powodu do optymizmu. Gdy zawiodło budownictwo spółdzielcze, ustawodawca z dużym optymizmem stawia na budownictwo komunalne. Oby nie spotkało nas bolesne rozczarowanie.

Z licznych nowatorskich rozwiązań ustawy w sposób istotny i doraźny na sytuację najemców wpływa reforma czynszowa. Do czasu wejścia w życie ustawy czynsze podlegają ustalaniu według obowiązujących stawek na m<sup>2</sup> powierzchni lokalu (art. 14 ust. 1 prawa lokalowego). Czynsze ustalane przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia nie wystarczają na pokrycie kosztów eksploatacji budynków i ich remonty, a deficyt jest pokrywany dotacjami względnie znajduje niestety odpowiednik w degradacji budynków. Konieczność podwyżki czynszów i odstąpienia od systemu dotacji, z których korzystają wszyscy najemcy bez względu na stan zamożności jest oczywisty. Wątpliwości budzą jednak rozwiązania szczegółowe.

Pomijając mieszkania socjalne, na które czynsze ma ustalać Rada Gminy na zasadzie art. 30 ustawy, przewiduje się dwie kategorie czynszów: czynsz regulowany i czynsz wolny.

Czynsz regulowany opłacają najemcy lokali tworzących mieszkaniowy zasób gminy oraz stanowiących własność skarbu państwa, państwowych osób prawnych lub osób prawnych prowadzących eksploatację budynków w celach niezarobkowych (art. 57). Tylko lokale należące do zasobów gminy o powierzchni przekraczającej 80 m<sup>2</sup> mogą być po wejściu w życie ustawy oddawane w najem za zapłatę czynszu wolnego (art. 66).

Czynsz regulowany opłacają do dnia 31 XII 2004 r. najemcy w budynkach nie wymienionych wyżej, o ile najem został nawiązany na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale (art. 56 ust. 2).

Gminy ustalają zróżnicowane stawki czynszu regulowanego, przy czym jego maksymalna wysokość nie może przekraczać w stosunku rocznym 3 procent wartości odtworzeniowej lokalu (art. 25 ust. 3). Wartość odtworzeniową ustala się wg przepisów art. 25 ust. 3, 4 ustawy.

W innych przypadkach obowiązuje czynsz wolny, określony w umowie przez strony (art. 20 ust. 4). Zwrócić jednak należy uwagę, że wysokość czynszu powinna uwzględniać stan techniczny, położenie domu, powierzchnię i wyposażenie lokalu oraz inne czynniki podwyższające lub obniżające jego wartość użytkową (art. 20 ust. 3). Czy przepis ten nie stawia ograniczeń w ustalaniu czynszu wolnego? Będzie to przedmiotem wykładni sądowej w sprawach o wysokość czynszu.

Czynsz, regulowany wg obliczeń będących podstawą ustawy, powinien wystarczyć na pokrycie kosztów eksploatacji i bieżącego remontu. Czynsz wolny powinien obejmować ponadto amortyzację i godziwy zysk właściciela. Należy oczekiwać, że w miarę upływu czasu czynsz wolny będzie obejmować coraz więcej lokali w domach prywatnych, ponieważ do czynszu regulowanego w tych domach ma prawo tylko ten najemca, który uzyskał przydział administracyjny. Terminem końcowym dla stosowania czynszu regulowanego w domach prywatnych jest data 31 XII 2004 r., przy czym rada gminy po zasięgnięciu opinii sejmiku samorządowego może termin ten skrócić, jeżeli będzie to uzasadnione

stopniem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w gminie (art. 56 ust. 3).

Przy przyjętym systemie najemca w domach określonych w art. 25 ust. 1 będzie miał sytuację uprzywilejowaną w stosunku do najemcy w innych domach. Ma zagwarantowane stawki czynszowe niższe, a ponadto pewne dodatkowe uprawnienie wynikające z art. 56 ust. 4, 5, 6 umożliwiające najemcy, będącemu właścicielem innego lokalu, przekwaterowanie najemcy tego lokalu do lokalu, który zajmuje w zasobach gminy.

Taka całkowicie przypadkowa segregacja najemców byłaby słuszna, gdyby w zasobach gminy mieszkały rodziny o niskich dochodach. Założenie takie jest dowolne.

Doraźne zróżnicowanie czynszów nie ma większego znaczenia, ponieważ również w domach prywatnych będzie stosowany czynsz regulowany, ale w przyszłości okazać się może, że zamieszkiwanie w domach komunalnych przynosi wymierne korzyści, a zatem może powstać rynek mieszkań komunalnych za odstępnym. Zjawisko odstępnego jest tak stare jak reglamentacja czynszów i wątpię, ażeby można się przed nim ustrzec nawet przy baczym kontrolowaniu ruchu mieszkaniowego w komunalnych zasobach mieszkaniowych.

Rodziny o niskich dochodach uzyskają dodatki mieszkaniowe. Szczegółowe przedstawienie systemu dodatków przyjętych przez ustawę nie mieści się w granicach przewidywanych dla artykułu, a poza tym dodatki należy ocenić na podstawie rozporządzeń wykonawczych dotychczas nie wydanych. Warto jednak podkreślić, że prawo do dodatków przysługuje również właścicielom

domów jednorodzinnych i spółdzielcom w spółdzielniach mieszkaniowych, których nie dotyka podwyżka czynszu. Konsekwencje finansowe ustawy są trudne do przewidzenia. Gminy ponoszą odpowiedzialność za wypłatę dodatków mieszkaniowych, uzyskując ograniczone dotacje celowe, skarb państwa jest obowiązany do wypłaty tych dotacji. Niektórzy użytkownicy lokali, właściciele domów jednorodzinnych, użytkownicy mieszkań spółdzielczych będą korzystać z dodatków, które poprawią ich sytuację, inni użytkownicy, którzy nie uzyskają dodatków, będą obciążeni dotkliwą podwyżką czynszów.

Przed gminami stoi zagadnienie wprowadzenia tego systemu w życie, a jego efektywność zależy od gotowości najemców do opłacania podwyższonych czynszów. Już obecnie istnieje zjawisko niepłacenia czynszów, a podwyżka może zjawisko to pogłębić i zagrozić całemu systemowi reformy.

Pod rządem prawa lokalowego wynajmujący mógł wytoczyć powództwo o rozwiązanie stosunku najmu i nakazanie przez sąd opróżnienia lokalu tylko w przypadku, gdy zachodzą przyczyny uzasadniające wypowiedzenie najmu bez zachowania obowiązujących terminów (art. 45 ust. 1 prawa lokalowego). Z tym przepisem wiąże się art. 689 Kodeksu cywilnego, który stanowi, że najem lokalu wynikający z decyzji organu państwowego o przydziale lokalu może być wypowiedziany tylko z przyczyn określonych w prawie lokalowym. Sformułowanie przepisów nie było najszcześniejsze, ale sformułowane je jasno. Wypowiedzenie najmu opartego na przydziale mogło nastąpić tylko wówczas, gdy prawo cywilne nie wymagało zachowania



terminu wypowiedzenia. Na tej podstawie toczyły się liczne procesy, w których wynajmujący domagał się eksmisji najemcy z powodu zaległości w płaceniu czynszu lub też z powodu zawinonego, niewłaściwego zachowania najemcy.

Przyjęte przez ustawę rozwiązanie wydaje się bardziej prawidłowe.

Wynajmujący wg art. 31 ust. 1 może wypowiedzieć najem wyłącznie z ważnej przyczyny, a wg art. 31 ust. 2 wypowiedzenie powinno być pod rygorem nieważności dokonane na piśmie oraz określać przyczynę wypowiedzenia. Ustawa nie poprzestała na proklamowaniu zasady, ale ponadto w art. 32 przytoczyła przykładowo ważne powody wypowiedzenia, z których na pierwszy plan wysuwa się wypowiedzenie w sytuacji, gdy najemca jest w zwłóce zapłaty czynszu lub innych opłat (art. 32 ust. 1 pkt. 2). Nie zatrzymuję się nad formalnościami, od których zachowania uzależniona jest skuteczność wypowiedzenia z powodu zwłoki z zapłatą czynszu. Będą one z pewnością skrupulatnie kontrolowane przez sądy.

Wątpliwość zasadnicza sprowadza się do tego, czy orzeczenie eksmisji stanowi prostą i bezpośrednią konieczność powstania zaległości, czy też sąd ma możliwość badania przyczyn powstania zaległości, zawinienia najemcy, a także jego zachowania po powstaniu zaległości. Wypowiadam się za tym drugim stanowiskiem i sądzę, że w każdym przypadku sąd winien rozważyć, czy istnieje ważna przyczyna wypowiedzenia najmu.

Sąd może w toku postępowania skorzystać z art. 320 k.p.c., a w wyjątkowych wypadkach oddalić pozew o eksmisję z powodu sprzeczności żądania z zasadami współżycia społecznego

(art. 5 k.c.). W praktyce sądowej w okresie przedwojennym ukształtował się system łączenia wyroków eksmisyjnych z oświadczeniem wierzyciela, że wyrok nie wykorzysta, jeżeli dłużnik w ustalonych terminach spłaci zaległość czynszową łącznie z czynszem bieżącym.

Celowe byłoby powrócenie do tej praktyki, która pozwalała na wymuszenie na najemcy zapłaty. Istnieją różne metody procesowe złagodzenia sytuacji najemcy, który popadł w zaległości czynszowe. Należy je wykorzystać bez sięgania do ostateczności, polegającej na usunięciu najemcy z lokalu.

Zwłoka w płaceniu czynszu nie jest jedyną ważną przyczyną eksmisji. Tradycyjnie eksmisja może być orzeczona w przypadku nagannego zachowania się najemcy (art. 32 ust. 1 pkt 1). Niepodobnieństwem jest wyliczyć wszystkie sytuacje, które mogą uzasadniać usunięcie najemcy z lokalu i ustawa trafnie wskazuje na nie jedynie przykładowo i niewyczerpująco. Wydaje się to nieuchronne, aczkolwiek wprowadza w stosunek: najemca – wynajmujący, element niepewności i daje okazję do pieniactwa.

Eksmisja będzie orzekana przez sąd bez wątpienia z całą ostrożnością, ale jednak w przypadkach ekstremalnych musi być orzeczona, a co ważniejsze wykonana, jeżeli reforma czynszowa ma być realna. W okresie przedwojennym najemca mógł być usunięty z mieszkania wraz z ruchomościami, przy czym ani wynajmujący, ani społeczeństwo nie troszczyło się o przysłowiowy dach nad głową najemcy. Państwo komunistyczne z pięknych względów humanitarnych odrzuciło możliwość eksmisji „do nikąd” i zapewniło najemcom w razie eksmisji pomieszczenie zastępcze (art. 7

art. 64 prawa lokalowego). Ponieważ organy administracyjne, do których obowiązków należało wykonywanie eksmisji, nie dysponowały pomieszczeniami zastępczymi, wyroki sądowe orzekające eksmisję nie są wykonywane, a zagrożenie eksmisją straciło swoją skuteczność jako środek dyscyplinujący najemcę.

Ustawa o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych konsekwentnie, odchodząc od regulacji administracyjnych, przekazuje wykonanie wyroków eksmisyjnych komornikom, uchylając w art. 48 przepis art. 1046 ust. 4 k.p.c., który ustalał, że egzekucję, której przedmiotem jest opróżnienie lokalu, prowadzi się w trybie administracyjnym.

W świetle ustawy w zasadzie dopuszczalne jest wykonanie eksmisji bez wskazania lokalu, do którego najemca ma być przekwaterowany. Wynika to pośrednio z przepisu art. 37 ustawy. Dodać należy, że gmina nie jest obowiązana do dostarczenia lokalu socjalnego każdemu eksmitowanemu. W wyjątkowym przypadku obowiązek taki obciąża gminę, gdy sąd, biorąc pod uwagę dotychczasowy sposób wykorzystania lokalu przez najemcę i jego szczególną sytuację materialną i rodzinną, w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu orzeknie o uprawnieniu najemcy do otrzymania lokalu socjalnego (art. 36). Trzeba oczekiwać, że sąd będzie korzystać z przyznanego prawa oględnie i byłoby poważnym zagrożeniem dla nowej gospodarki mieszkaniowej, gdyby sądy przez zbyt dużą wyrozumiałość, albo co gorzej automatycznie, w wyrokach eksmisyjnych przyznawały eksmitowanym prawo do lokalu socjalnego.

Eksmisja zatem może być wykonana bez wskazania dla eksmitowanego no-

wego pomieszczenia. Niemniej nasuwa się pytanie, w jaki sposób eksmisja ma być wykonana. Chociażby ze względu na bezpieczeństwo publiczne trudno sobie wyobrazić ruchomości eksmitowanego na jezdni lub chodniku, podwórzu czy trawniku przydomowym.

Obawiać się można, że ustawodawca, dopuszczając eksmisję jako gróźbę, w rzeczywistości poważnie nie brał pod uwagę, że eksmisje będą rzeczywiście wykonywane.

Jest to poważna luka w ustawie. Społeczeństwa nie stać na pomieszczenia zastępcze, takie jakie obiecywało eksmitowanym najemcom prawo lokalowe, ale nie można dopuścić do biwakowania na ulicach bezdomnych rodzin. Jakieś rozwiązanie pośrednie musi być znalezione, szkoda jednak, że poszukiwania tego rozwiązania nie nastąpiły razem z opracowaniem ustawy.

Rozbudowa przemysłu ciężkiego i górnictwa wymusiła od państwa komunistycznego budowę mieszkań zakładowych dla robotników pochodzących z okręgów wiejskich. Przedsiębiorstwa państwowe stały się dysponentami i zarządcami tysięcy mieszkań zakładowych w wielu przypadkach obecnie zajmowanych przez osoby nie związane z przedsiębiorstwami. Niskie czynsze stanowią poważne obciążenie dla przedsiębiorstw, a w poszczególnych przypadkach mieszkania zakładowe stanowią przeszkodę w procesie prywatyzacji.

Likwidacja tej sytuacji jest konieczna i w toku prac legislacyjnych znajduje się ustawa o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe gminom, które w świetle ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach miesz-

kaniowych są powołane do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej (art. 4). Do chwili obecnej zasady gospodarowania mieszkaniami zakładowymi były uregulowane w przepisach prawa lokalowego (art. 55–57). Nowe regulacje w zakresie gospodarowania tymi mieszkaniami musiały znaleźć odbicie także w ustawie o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych. Nie utrzymano w tej ustawie zasadnie najmu lokali zakładowych. Ustawa w art. 6 dopuszcza najem na czas oznaczony związany ze stosunkiem pracy, jednakże jest to najem podlegający ogólnym przepisom ustawowym. W art. 58 ustawa reguluje konsekwencje dotychczasowych umów najmu mieszkań zakładowych, natomiast nie przewiduje, i w pełni słusznie, nowych umów tego typu.

Szeroka wykładnia pojęcia bliskości w art. 691 k.c., a także art. 9 prawa lokalowego, spowodowały, że najem ze wszystkimi przywilejami stał się przedmiotem swoistego dziedziczenia, a prawa wynajmującego – właściciela do lokalu stanowiącego jego własność stały się raczej iluzoryczne.

Ustawodawca podjął ostrożną próbę reformy na tym odcinku. Ustawa uchyla zarówno art. 691 k.c. (art. 47 ustawy), jak również art. 9 prawa lokalowego (art. 77), a w to miejsce wprowadza nowy przepis (art. 8), który w istotny sposób ogranicza krąg osób wspólnie zamieszkujących, które w razie śmierci najemcy wstępują w stosunek najmu. W przepisie tym nie znajdujemy pojęcia bliskich, które pozwalało na prawie dowolne rozszerzenie tego kręgu, ograniczono liczbę krewnych, a przede wszystkim zniesiono prawo do wstąpienia w najem osób spr-

wujących opiekę nad najemcą. Wstąpienie w stosunek najmu nie przysługuje tym osobom, które w chwili śmierci najemcy miały tytuł prawny do zajmowania innego lokalu mieszkalnego. Pozostało uprawnienie wstąpienia w stosunek najmu dla osoby, która pozostawała rzeczywiście we wspólnym pożyciu małżeńskim z najemcą. Śmierć najemcy pozostaje bez wpływu na prawa współmałżonka, który jest z mocy prawa najemcą lokalu (art. 7).

Problemem, który może budzić wątpliwości, jest to, czy pod rządami nowej ustawy zachowane są uprawnienia do wstąpienia w stosunek najmu osoby nie objętej wyliczeniem zawartym w art. 8. Sądzić należy, że jeżeli śmierć najemcy nastąpiła po wejściu w życie ustawy, wstąpienie w stosunek najmu może nastąpić jedynie na podstawie art. 8 ustawy, a więc osoby nie objęte wyliczeniem zawartym w art. 8 nie wstępują w stosunek najmu, chociażby prawo take miały pod rządami przepisów uchylonych.

Ustawa podjęła próbę zagwarantowania właścicielowi budynku jego pełnoletnim dzieciom i rodzicom zamieszkanie we własnym domu. Odmienna jest jednak sytuacja osoby, która dysponuje lokalem zamiennym (art. 3 ust. 3) w zasobach gminy i ta osoba może zaofiarować ten lokal swemu najemcy, a gmina jest obowiązana lokal ten najemcy oddać w najem (art. 56 ust. 4 i 5). Odmienna jest sytuacja najemcy, który nie dysponuje takim lokalem. Może on jedynie liczyć na zawarcie przez gminę z najemcą umowy na inny lokal (art. 56 ust. 7).

Wiele niestety wskazuje na to, że uzyskanie lokalu własnego w tym trybie jest mało realne. Do wyjątków będzie należała sytuacja, gdy właściciel dysponuje

lokałem zamiennym w zasobie gminy, a także pomoc gminy w dostarczeniu innego lokalu leży raczej w sferze teorii.

W świetle przepisów dotychczasowych pojęcie umowy najmu uległo poważnemu wypaczeniu. Każda umowa sprowadza się do porozumienia pomiędzy stronami co do jej istotnych postanowień, tymczasem prawo lokalowe nie tylko określało wysokość czynszu, zdecydowanie zaniżonego, ale także pozbawiało wynajmującego prawa wyboru najemcy. Równowaga praw najemców i wynajmujących została tak rażąco naruszona, że właścicielowi pozostawały tylko obowiązki, na których wykonanie nie miał z reguły środków.

Ustawa w sposób bardzo ostrożny usiłuje przywrócić tę równowagę. W razie zwolnienia lokali wybór najemcy należy do właściciela, czynsz nawet regulowany ma zapewnić pokrycie kosztów eksploatacyjnych i bieżącego remontu, a w przyszłości wolny czynsz ma zapewnić dochód. Przekazanie spraw wynikających z najmu lokali sądom gwarantuje równe traktowanie stron w sporach; ustawa pominięła zamiany, które stanowiły swoistą formę ukrytego obrotu prawami najmu, wreszcie ograniczono wstępowanie osób wspólnie zamieszkujących w stosunek najmu.

Ustawa pozostawiła daleko idącą ochronę najemców tak w zakresie wysokości czynszu, jak i rozwiązywania umów, a nawet nawiązywania umów, które w zasadzie są zawierane na czas nie oznaczony.

Ustawa nie jest doskonała, co starałem się wykazać w swoich uwagach, ale różne niedokładności mogą być skorygowane poprzez wykładnię sądowe.

Rzeczywistym błędem ustawy jest stosunek do gospodarki mieszkaniowej z dowolnej pozycji doktrynalnej. Iluzją jest, że gmina zaspokoi potrzeby mieszkańców, członków wspólnoty samorządowej i wypełni różne zadania przewidziane dla niej w ustawie. Naiwnością byłoby oczekiwanie, że kapitał prywatny będzie inwestował w budownictwo czynszowe, gdy rozwiązanie umów najmu może nastąpić tylko z ważnych powodów, a swoboda w ustalaniu czynszów jest niezbyt jasna. Reglamentacje, które są w okresie przejściowym, chociażby długotrwałym, z konieczności będą stanowiły hamulec dla nowych budów. Nie sądzę, ażeby ustawa była ostatecznym wyrazem woli ustawodawcy w sprawach mieszkaniowych nawet na okres 10-lecia. Niemniej stanowi ważny krok we właściwym kierunku i dobrze się stało, że ostatecznie została przez Sejm uchwalona.