

Zygmunt Kopankiewicz

Wyłączenia spod publicznej gospodarki lokalami

Palestra 2/1(5), 43-52

1958

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.

ZYGMUNT KOPANKIEWICZ

adwokat

Wyłączenia spod publicznej gospodarki lokalami

Ustawa z dnia 28 maja 1957 r. o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych (Dz.U. Nr 31, poz. 131), chociaż krótka, bo licząca tylko 14 artykułów, reguluje bardzo skomplikowane zagadnienia z dziedziny gospodarki mieszkaniowej i wprowadza zasadnicze zmiany w dotychczasowej sytuacji prawnej poważnej części budynków mieszkalnych. Stefan Mizera w artykule ogłoszonym w „Przeł. Ustaw. Gospod.” (nr 9/1957) twierdzi, że „przedmiotowy zakres działania jej przepisów dotyczy prawie $\frac{1}{4}$ wszystkich zasobów mieszkaniowych w naszym kraju, a w miastach i osiedlach o niskiej zabudowie (do 2 kondygnacji), w których obowiązywała do dnia 11.VI.1957 r. (data wejścia w życie ustawy) publiczna gospodarka lokalami i przepisy dekretu o najmie lokali — wspomniane normy prawne przestały niemal w całości obowiązywać.“

Ustawa w zasadzie dotyczy domów jednorodzinnych, małych domów mieszkalnych, niektórych domów wielomieszkaniowych stanowiących własność indywidualną (osób prywatnych) oraz domów wielomieszkaniowych stanowiących własność spółdzielni mieszkaniowych.

I. Domy jednorodzinne

Domem jednorodzinny według tekstu ustawy jest dom „o łącznej powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych nie przekraczającej 110 m².“ (art. 3 ust. 1). Z tekstu tego przepisu wynikałoby zatem, że dom jednorodzinny może się składać z kilku lokali mieszkalnych, byleby tylko

łącna powierzchnia użytkowa lokali nie przekraczała 110 m². Do 110 m² należałoby zaliczać powierzchnie użytkowe izb mieszkalnych (pokoje, kuchnie), łazienek i przedpokojów, natomiast powierzchnie pomieszczeń o charakterze niemieszkalnym, jak suszarnie, strychy, piwnice, pralnie, kotłownie centralnego ogrzewania itp., nie powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu 110 m².

W wypadku gdy część mieszkania właściciel domu przeznacza na pomieszczenia konieczne do wykonywania jego pracy zawodowej (gabinety lekarskie, dentystyczne, kancelarie adwokackie, pracownie artystyczne, dużą bibliotekę itp.), powierzchnia użytkowa pomieszczeń mieszkalnych może być większa od 110 m², nie może jednak przekraczać 140 m².

Ustawa zalicza do domów jednorodzinnych również i te domy, które oprócz lokalu mieszkalnego o powierzchni do 110 m² „obejmują pomieszczenia użytkowe konieczne jako warsztat pracy do wykonywania zawodu“ (art. 3 ust. 3 pkt 2). Ustawodawca ma tu prawdopodobnie na myśli warsztaty rzemieślnicze, laboratoria itp. pomieszczenia o charakterze wyłącznie użytkowym. Co do tych pomieszczeń ustawa nie określa ich powierzchni użytkowej, mogą one zatem łącznie z lokalem mieszkalnym przekraczać 140 m².

Należy podkreślić, że w stosunku do domów wybudowanych przed wejściem w życie ustawy (11.VI.1957 r.) przyjmuje się jako kryterium nie powierzchnię lokali mieszkalnych obliczoną w metrach, lecz liczbę izb, która nie może przekraczać 6 izb. Za izby w tym wypadku należy uważać pokoje mieszkalne i kuchnie.

Za dom jednorodzinny ustawa uważa zarówno dom samodzielny (wolno stojący), jak i część domu bliźniaczego lub szeregowego (art. 3 ust. 1).

II. Małe domy mieszkalne

Małym domem mieszkalnym w rozumieniu ustawy jest dom składający się z 2—4 lokali, przy czym wielkość poszczególnych lokali nie może przekraczać powierzchni określonej wyżej dla domów jednorodzinnych. Jeśli chodzi o domy wybudowane przed wejściem w życie ustawy (11.VI.1957 r.), to przyjmuje się jako kryterium wielkości mieszkań nie powierzchnię w metrach, lecz liczbę izb, która w tym wypadku nie może być większa niż 5 izb w poszczególnym lokalu.

Wyłączenie lokali w domach jednorodzinnych oraz w małych domach mieszkalnych spod publicznej gospodarki lokalami rozciąga się na pomieszczenia i budynki gospodarcze położone na działce przydomowej a przeznaczone na cele gospodarcze właściciela domu lub lokalu.

Należy podkreślić, że ustawa dotyczy jedynie tych małych domów mieszkalnych, które stanowią „własność spółdzielni mieszkaniowych lub odrębną własność różnych osób“ (art. 1 ust. 1 pkt 2).

Sformułowanie zdania drugiego: „odrębną własność różnych osób“ nie jest ani wyraźne, ani ściśle pod względem prawnym. Z dosłownego brzmienia wynikałoby, że dom ma stanowić odrębną (?) własność różnych osób, co nie miałyby sensu. Ustawodawca prawdopodobnie miał na myśli odrębną własność poszczególnych lokali (analogicznie jak w art. 1 ust. 2 i 3).

Ustanowienie odrębnej własności lokali mogło być dokonane jedynie w trybie określonym przepisami rozp. Prezydenta z dnia 24.X.1934 r o własności lokali (Dz.U. z 1934 r. poz. 848, z 1936 r. poz. 21, z 1946 r. poz. 321). Z przepisów tego rozporządzenia skorzystali w praktyce jedynie niektórzy członkowie spółdzielni budowlano-mieszkaniowych, którzy w dużych domach spółdzielczych ustanowili odrębną własność swoich lokali, zakładając dla nich oddzielne księgi hipoteczne (wieczyste). Natomiast małych domów mieszkalnych (składających się z 2 do 4 lokali) z odrębną własnością lokali nie ma wcale.

Małe domy mieszkalne, jeżeli nie należą do pojedynczych osób, z reguły stanowią współwłasność w częściach niepodzielnych. Współwłasność taka najczęściej powstaje w drodze spadkobrania. Przy ścisłej wykładni art. 1 ust. 1 pkt 2 omawianej ustawy takie małe domy mieszkalne nie mogłyby korzystać z wyłączeń. Wprawdzie z zestawienia art. 1 ust. 1 pkt 2 z art. 1 ust. 3 wynikałoby, że w małych domach mieszkalnych stanowiących współwłasność (w częściach idealnych) może być ustanowiona odrębna własność lokali także po wejściu w życie tej ustawy, jednakże w praktyce powstawałyby poważne trudności.

Przede wszystkim więc podkreślić należy, że stosownie do art. 21 rozp. z dnia 24.X.1934 r. odrębna własność lokali nie może być ustanowiona w domach będących własnością osób fizycznych, jeżeli domy te zostały wybudowane przed dniem 28.X.1934 r., tj. przed wejściem w życie tego rozporządzenia. W praktyce zatem nie mogłyby skorzystać z postanowień ustawy z dnia 28.V.1957 r. wszystkie małe domy mieszkalne, które zostały wybudowane przed dniem 28.X.1934 r., co z pewno-

ścią byłoby niezgodne z intencjami ustawy. Poza tym rozp. z dnia 24.X.1934 r. o własności lokali zostało dostosowane do dużych domów wielomieszkaniowych z odrębną własnością lokali. Rozporządzenie to między innymi zawiera obszerne przepisy o wspólnym zarządzie nieruchomością (walne zebrania właścicieli lokali, wybór zarządu i komisji rewizyjnej, kompetencja poszczególnych organów itp.). Przepisy te w stosunku do małych domów składających się z 2—4 lokali są nieodpowiednie i w praktyce nie mogłyby być wykonywane.

Ponieważ intencją ustawodawcy było niewątpliwie objęcie przepisami ustawy z dnia 28.V.1957 r. małych domów mieszkalnych (z 2—4 lokalami), przeto celem umożliwienia realizacji art. 1 ust. 1 pkt 2 tej ustawy konieczne byłoby albo znowelizowanie rozp. z dnia 24.X.1934 r. o własności lokali i przystosowanie go do warunków i potrzeb małych domów mieszkalnych, albo też znowelizowanie art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28.V.1957 r. w tym sensie, że do wyłączenia małych domów mieszkalnych nie jest konieczne ustanowienie odrębnej własności lokali w trybie rozp. z dnia 24.X.1934 r., wystarczy natomiast współwłasność w częściach idealnych różnych osób, których liczba nie może być mniejsza od liczby lokali.

III. Domy wielomieszkaniowe stanowiące własność indywidualną (osób prywatnych)

Ustawa dotyczy również lokali w domach wielomieszkaniowych (złożonych z więcej niż 4 lokali) o powierzchni użytkowej poszczególnych lokali nie przekraczającej 110 m², jeżeli lokale te „stanowią w dniu wejścia w życie ustawy odrębną własność różnych osób“. Z postanowień tych wynikałoby, że lokale te w dniu wejścia w życie ustawy (11.VI.1957 r.) powinny już mieć uregulowaną hipotecznie odrębną własność lokali na zasadach rozp. Prezydenta z dnia 24.X.1934 r. o własności lokali i że uregulowanie takiej własności po wejściu w życie ustawy nie miałyby skutków prawnych na gruncie tej ustawy.

Natomiast jeśli chodzi o domy wybudowane przez spółdzielnie mieszkaniowe (art. 1 ust. 2), których lokale przeszły na własność (hipoteczną) poszczególnych członków, to ustawa ma do nich zastosowanie bez względu na to, kiedy ta odrębna własność została ustanowiona, a więc również w wypadku, gdy została ustanowiona po wejściu w życie ustawy.

IV. Domy wielomieszkaniowe stanowiące własność spółdzielni mieszkaniowych

Ustawa ma zastosowanie do lokali mieszkalnych w domach wielomieszkaniowych stanowiących własność spółdzielni mieszkaniowych. Wyłączeniu jednak podlegają nie wszystkie lokale, lecz jedynie te, których powierzchnia użytkowa nie przekracza 110 m², a w domach wybudowanych przed wejściem w życie ustawy (11.VI.1957 r.) te lokale, które składają się z nie więcej niż 5 izb — bez względu na metraż powierzchni użytkowej.

W domach stanowiących własność spółdzielni mieszkaniowych, poza wymienionymi wyżej lokalami mieszkalnymi, podlegają również wyłączeniu lokale użytkowe znajdujące się na tej samej nieruchomości a przeznaczone na „zaspokajanie potrzeb spółdzielni i jej członków lub na ich warsztat pracy“ (np. lokal administracji domu, pralnia, lokal warsztatu rzemieślniczego członka spółdzielni).

V. Zakres podmiotowy

Jeśli chodzi o właścicieli indywidualnych (osoby prywatne), to ustawa nie wprowadza żadnych ograniczeń poza warunkiem, że prawo wyłączenia spod publicznej gospodarki lokalami przysługuje jedynie w stosunku do jednego obiektu (dom jednorodzinny lub mieszkanie) według wyboru właściciela (art. 10). Obojętna zatem z punktu widzenia przepisów ustawy jest osoba właściciela obiektu. Może to być pracownik najemny, rzemieślnik, członek wolnego zawodu, emeryt, a nawet osoba należąca do tzw. „prywatnej inicjatywy“. Również bez znaczenia jest okoliczność, czy obiekt został wybudowany przez właściciela, czy też nabyty od innej osoby. Nie ma również wpływu na prawo do wyłączenia okoliczność, kiedy obiekt został wybudowany — z zastrzeżeniami oczywiście, o jakich już wyżej była mowa co do powierzchni użytkowej, która jest różna dla obiektów wybudowanych przed wejściem w życie ustawy i po jej wejściu (11.VI.1957 r.).

W stosunku natomiast do spółdzielni mieszkaniowych jako właścicieli domów jednorodzinnych i domów wielomieszkaniowych — ustawa wprowadza bardzo poważne ograniczenia w zakresie podmiotowym.

W szczególności postanowienia ustawy mają zastosowanie jedynie do tych spółdzielni, które zostały utworzone po dniu 1 lipca 1954 r. (decyduje data wpisu do sądowego rejestru spółdzielni). Jeśli zaś chodzi

o spółdzielnie utworzone przed 1.VII.1954 r., to ustawa dotyczy tych spółdzielni, „których organizacja i działalność dostosowane zostały do zadań spółdzielczości mieszkaniowej“, przy czym wykaz tych spółdzielni ma ustalić Centralny Związek Spółdzielczy w porozumieniu z Ministrem Gospodarki Komunalnej i Ministrem Finansów. Od chwili wejścia w życie ustawy (11.VI.1957 r.) upłynęło już wiele miesięcy, ale wykaz ten nie został dotychczas ustalony, wskutek czego ustawa nie ma praktycznego zastosowania w stosunku do przeważającej części spółdzielni mieszkaniowych.

Niezależnie od powyższego ograniczenia ustawa w art. 2 ust. 2 wyłącza stosowanie jej przepisów do budynków spółdzielni mieszkaniowych, które zostały ze środków państwowych odbudowane lub naprawione albo które nie mogą być spółdzielniom zwrócone ze względu na potrzeby publiczne, jeżeli te budynki zostaną przez Radę Ministrów zakwalifikowane za podlegające przejęciu na własność Państwa.

Rada Ministrów została zobowiązana do ustalenia w terminie do dnia 11.XII.1957 r. wykazu tych budynków oraz określenia warunków i trybu ich przejęcia tudzież zasad rozliczeń między Państwem a spółdzielniami mieszkaniowymi.

VI. Warunki i tryb wyłączenia spod publicznej gospodarki lokalami

Zauważyć należy, że wyłączeniu podlegają w zasadzie nie całe budynki, lecz poszczególne lokale. W praktyce zatem przez dłuższy jeszcze czas (aż do wykwaterowania dotychczasowych najemców) będzie istniała taka sytuacja, że w tym samym budynku niektóre lokale będą wyłączone, niektóre zaś będą podlegały nadal przepisom dekretu o publicznej gospodarce lokalami.

Podstawowym warunkiem wyłączenia lokalu jest zamieszkiwanie go w całości lub w części przez właściciela domu (lokalu) lub członka spółdzielni albo też przez ich dzieci lub rodziców.

Wyłączenie lokali odpowiadających warunkom ustawy następuje z mocy samego prawa i żadne orzeczenie władzy kwaterunkowej w tym względzie nie jest konieczne. Dlatego też okólnik nr 19 Min. Gospodarki Komunalnej z dn. 10.VII.1957r. przewiduje wydawanie przez władze kwaterunkowe nie orzeczeń, lecz zaświadczeń stwierdzających, że obiekt jest wyłączony spod publicznej gospodarki lokalami. Dla celów porządkowych, ewidencyjnych oraz celem zabezpieczenia się przed niespo-

dziankami właściciele obiektów wyłączonych z mocy ustawy powinni w trybie określonym postanowieniami wymienionego okólnika wystąpić do władz kwaterunkowych o wydanie im takich zaświadczeń. Wymieniony okólnik zobowiązuje władze kwaterunkowe do wydania takiego zaświadczenia w ciągu 2 tygodni „od zakończenia postępowania wyjaśniającego w danej sprawie“. Określenie powyższego terminu jest bardzo niefortunne, gdyż władza kwaterunkowa zawsze będzie mogła się tłumaczyć, że postępowania wyjaśniającego jeszcze nie zakończyła. Nie wiadomo, dlaczego okólnik nie określił tego terminu inaczej, mianowicie upływem czasu od daty złożenia wniosku do władzy kwaterunkowej.

W razie odmowy wydania zaświadczenia władza kwaterunkowa powinna wydać formalne orzeczenie, które może być zaskarżone do miejscowej (powiatowej) komisji lokalowej.

Doniosłe znaczenie mają postanowienia pkt 10 wymienionego wyżej okólnika, które nakazują władzom kwaterunkowym wstrzymanie wydawania nakazów kwaterunkowych na lokale objęte ustawą aż do czasu wyjaśnienia, czy podlegają one wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami. W praktyce więc władze kwaterunkowe powinny w stosunku do lokali objętych ustawą zawiesić postępowanie w sprawach przydziału lokali (wydawanie nakazów kwaterunkowych) do czasu załatwienia wniosków właścicieli domów (lokali) o wydanie im zaświadczeń stwierdzających wyłączenie spod publicznej gospodarki lokalami.

Co się tyczy osób, którym władze kwaterunkowe wydały już nakazy kwaterunkowe na lokale podlegające wyłączeniu, punkt 12 okólnika poleca władzom kwaterunkowym wstrzymanie wykonania nakazów i przydzielenie tym osobom poza kolejnością innych lokali zastępczych.

Wyłączenia istniejące na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem wejścia w życie ustawy (11.VI.1957 r.) pozostają nadal w mocy (art. 11 ustawy).

VII. Zwrot lokali i przekwaterowanie

Ponieważ zasadniczym warunkiem wyłączenia lokalu spod publicznej gospodarki lokalami jest zamieszkiwanie go w całości lub w części przez właściciela domu (lokalu) lub członka spółdzielni albo też przez ich dzieci lub rodziców, przeto dla realizacji w praktyce przepisów ustawy podstawowe znaczenie będzie miało wprowadzenie wymienionych osób do tych lokali.

Ustawa w tym przedmiocie poleca władzom kwaterunkowym (art. 9):

- 1) oddawać spółdzielniom mieszkaniowym i właścicielom domów (lokali) lokale zwalniane przez dotychczasowych najemców (użytkowników),
- 2) na wniosek spółdzielni mieszkaniowej lub właścicieli domów (lokali) przekwaterowywać osoby zajmujące lokal do lokalu zajmowanego przez wnioskodawcę lub do innego lokalu zastępczego dostarczonego przez wnioskodawcę.

W razie nieposiadania przez właścicieli zastępczych lokali władza kwaterunkowa obowiązana jest w miarę dysponowania przez siebie lokalem zastępczym dokonać przekwaterowania osób zajmujących lokal do lokalu zastępczego.

Okólnik Min. Gospodarki Komunalnej nr 19 z dn. 10.VII.1957 r. zobowiązuje prezydów rad narodowych do uwzględniania w rozdzielniach mieszkań uzyskanych z nowego budownictwa pewnej liczby izb z przeznaczeniem na lokale zastępcze dla osób lub instytucji przekwaterowywanych z lokali podlegających ustawie z dnia 28.V.1957 r.

Co się tyczy instytucji zajmujących lokale podlegające tej ustawie, to władza kwaterunkowa, jeśli nie dysponuje lokalami zastępczymi dla przekwaterowywania tej instytucji, może wystąpić do właściwej władzy o zabezpieczenie środków inwestycyjnych na budowę obiektu użytkowego dla tej instytucji. Niezależnie od tego, jeśli władza kwaterunkowa stwierdzi, że instytucja użytkuje inne lokale nienależycie wykorzystane, powinna zarządzić przekwaterowanie.

Lokale zastępcze, o których była wyżej mowa, powinny nadawać się do zajęcia ze względu na stan techniczny, nie mogą one być mniejsze od lokali dotychczas zajmowanych ani też przekraczać obowiązujących norm zaludnienia. Lokale zastępcze powinny się znajdować w tej samej miejscowości co lokal opróżniony. Koszty przekwaterowania powinien ponieść właściciel domu (lokalu) lub spółdzielnia.

Jeśli chodzi o lokale w domach spółdzielczych, to przymusowe przekwaterowanie jest niedopuszczalne, gdy członek spółdzielni zamierza odstąpić swoje uprawnienia do lokalu innej osobie, a najemca zajmujący ten lokal ubiega się o przyjęcie go na członka spółdzielni. Wniosek o przekwaterowanie nie będzie również uwzględniony, gdy spółdzielnia dysponuje wolnymi lokalami, a najemca zgłosi wniosek o przyjęcie go na członka spółdzielni.

Szczegółowe zasady i warunki postępowania w powyższych wypadkach ustalić ma Centralny Związek Spółdzielczy w porozumieniu z Min. Gosp. Komunalnej.

VIII. Sytuacja prawna lokali wyłączonych

W stosunku do lokali wyłączonych spod publicznej gospodarki lokalami na mocy ustawy z dnia 28.V.1957 r. tracą całkowicie zastosowanie postanowienia dekretu z dnia 21.XII.1945 r. o publicznej gospodarce lokalami oraz postanowienia dekretu z dnia 28.VII.1948 r. o najmie lokali (Dz.U. z 1953 r. Nr 35, poz. 152).

W ten sposób właścicielom obiektów wyłączonych zostają przywrócone wszystkie prawa w zakresie najmu, określone odpowiednimi przepisami Kodeksu zobowiązań. Właścicielom tym przysługuje w szczególności prawo samodzielnego dysponowania powierzchnią mieszkalną i zaludnienia lokalu oraz prawo podnajmu lokalu. W lokalach tych nie obowiązują normy zaludnienia (tzw. metraż) oraz przepisy o czynszach mieszkaniowych i opłatach na rzecz FGM.

Wynajem całego domu jednorodzinnego lub całego lokalu z zachowaniem wyłączenia spod publicznej gospodarki lokalami wymaga zezwolenia. Zezwoleń takich w wypadkach uzasadnionych ważnymi okolicznościami będą udzielały prezydya powiatowych rad narodowych, a jeśli chodzi o lokale w domach spółdzielni mieszkaniowych — zarządy spółdzielni.

Okólnik Min. Gospod. Komunalnej nr 19 z dnia 10.VII.1957 r. w punkcie 8 wymienia przykładowo wypadki, w których prezydya rad narodowych powinny udzielać takich zezwoleń, a mianowicie:

a) przeniesienie służbowe do pracy w innej miejscowości — na okres trwania pracy w tej miejscowości,

b) objęcie stanowiska z wyboru w innej miejscowości — na okres wyboru,

c) odbywanie służby wojskowej — na okres tej służby,

d) czasowe zamieszkanie w innej miejscowości osób prowadzących stałą twórczą działalność literacką, artystyczną, techniczną, naukową, jeżeli zmiana miejsca zamieszkania następuje ze względu na tę działalność, sama zaś potrzeba zmiany miejsca zamieszkania została stwierdzona przez właściwy związek twórczy.

Ustawa przewiduje możliwość określenia przez Radę Ministrów

górną granicę opłat za najem lub podnajem lokali, o których wyżej mowa.

Najemcy, którzy w chwili wejścia w życie ustawy zajmowali lokale w domach objętych ustawą, korzystają do czasu opuszczenia tych lokali z uprawnień przewidzianych w przepisach o publicznej gospodarce lokalami i o najmie lokali, z tym zastrzeżeniem, że najemcy w domach spółdzielni mieszkaniowych ponoszą koszty bieżących remontów i eksploatacji na zasadach obowiązujących członków spółdzielni.