

Lesław Myczkowski

Pytania i odpowiedzi prawne

Palestra 27/1-2(301-302), 73-77

1983

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.

PYTANIA I ODPOWIEDZI PRAWNE

PYTANIE:

Czy przepis art. 22 ustęp 1 pkt 10 prawa lokalowego (ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. — Dz. U. Nr 14, poz. 84) stanowiącego, że przepisy o najmie lokali i budynków na podstawie decyzji administracyjnej nie dotyczą wybudowanych ze środków osób fizycznych: pracowni artystycznych, lokali handlowych, gastronomicznych i warsztatów rzemieślniczych, jeżeli osoby te, ich pełnoletnie dzieci albo rodzice korzystają z nich zgodnie z przeznaczeniem, należy rozumieć:

- a) w ten sposób, że przepisy o najmie lokali i budynków na podstawie decyzji administracyjnej nie dotyczą wyżej wymienionych obiektów, jeżeli osobiście korzystają z nich — zgodnie z ich przeznaczeniem — osoby fizyczne, które je ze środków własnych wybudowały, ich pełnoletnie dzieci albo rodzice?
- b) czy też w ten sposób, że przepisy o najmie lokali i budynków na podstawie decyzji administracyjnej nie dotyczą wyżej wymienionych obiektów również wtedy, gdy obiekty te zajmowane są przez osoby trzecie (np. na podstawie umowy najmu czy dzierżawy), lecz stały się one konieczne jako warsztat pracy do wykonywania zawodu przez osoby fizyczne, które je wzniosły, ich pełnoletnie dzieci lub rodziców?

Pytanie powyższe zrodziło się na tle następującego stanu faktycznego:

Lokal użytkowy wybudowany przez właściciela-piekarza jako piekarnia został wydzierżawiony pewnej Spółdzielni. W trakcie umowy dzierżawy wydana została decyzja o przydzieleniu tego lokalu tejże Spółdzielni. Wymieniona umowa dzierżawy już wygasła po wydaniu decyzji administracyjnej o przydziale tego lokalu Spółdzielni. Syn zmarłego tymczasem właściciela piekarni, również z zawodu piekarz, stara się o zwrot tej piekarni, chcąc ją prowadzić osobiście. Spółdzielnia odmawia wydania lokalu powołując się na tytuł prawny w postaci decyzji administracyjnej o przydziale jej tego lokalu, co uniemożliwia wystąpienie przeciwko Spółdzielni o eksmisję z tego lokalu. Z tego względu syn zmarłego wystąpił w trybie administracyjnym z wnioskiem o stwierdzenie nieważności omawianej decyzji o przydziale lokalu Spółdzielni (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.) wywodząc, że przepis art. 22 ustęp 1 pkt 10 prawa lokalowego należy interpretować w sposób podany wyżej w pytaniu w punkcie b. Wniosek jego nie został uwzględniony, gdyż władza administracyjna zajmuje stanowisko, że przepis art. 22 ustęp 1 pkt 10 należy interpretować tylko w sposób podany wyżej w punkcie a.

Należy dodać, że nie pomogło powoływanie się na tezę 10 pod art. 22 prawa lokalowego zawartą w komentarzu Adama Jaroszyńskiego i Zofii Kuczyńskiej w ich pracy: Prawo lokalowe z komentarzem (Wydawn. Prawnicze, Warszawa 1978, strona 66), skłaniającej się do interpretacji powyższego przepisu w sposób wyżej podany w punkcie b; organ administracyjny przeszedł wręcz nad tym argumentem do porządku dziennego, wcale się do niego nie ustosunkowując. Droga do NSA jest niestety zamknięta, gdyż postępowanie w sprawie lokalowej zostało wszczęte przed 1.IX.1980 r.

ODPOWIEDŹ:

1. Art. 22 ust. 1 prawa lokalowego wymienia kilkanaście kategorii domów i lokali, które podlegają wyłączeniu ze „szczególnego trybu najmu”.

Niektóre z domów i lokali, o których mowa w art. 22 prawa lok., zostały bliżej zdefiniowane w rozporządzeniu wykonawczym do prawa lokalowego¹ bądź

¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 26 czerwca 1974 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów prawa lokalowego (Dz. U. Nr 26, poz. 152; zmiana Dz. U. z 1980 r. Nr 13, poz. 52).

w przepisach szczególnych.² Lokale z art. 22 ust. 1 pkt 10 prawa lokalowego zostały jednak opisane tylko w tym przepisie, i to niezbyt dokładnie. Ustawodawca stwierdził bowiem, że przepisy o najmie lokali i budynków na podstawie decyzji administracyjnej nie dotyczą „wybudowanych ze środków osób fizycznych pracowni artystycznych, lokali handlowych, gastronomicznych i warsztatów rzemieślniczych, jeśli osoby te, ich pełnoletnie dzieci albo rodzice korzystają z nich zgodnie z przeznaczeniem”. Z przedstawionego tekstu płyną następujące wnioski interpretacyjne:

- 1) Art. 22 ust. 1 pkt 10 odnosi się do lokali i budynków przeznaczonych do wykonywania ściśle określonych czynności zawodowych (np. nie można w tym trybie wyłączyć obiektu, w którym wykonuje się produkcję przemysłową).
- 2) Przymiot właściciela, jak również inny tytuł prawny do władania budynkiem lub lokalem jest dla kwestii „wyłączenia” obojętny.
- 3) Decydujące znaczenie ustawa przypisuje okoliczności wybudowania obiektu „ze środków osób fizycznych” oraz osobistemu korzystaniu przez tę osobę (jej dorosłe dzieci lub rodziców) zgodnie z przeznaczeniem lokalu (domu).

Do osób uprawnionych w myśl cytowanego przepisu należy przede wszystkim zaliczyć właścicieli nieruchomości, którzy dokonali budowy, dalej — dzierżawców oraz osoby, które wzniosły obiekt na cudzym gruncie, będąc jego posiadaczem samodzielnym w dobrej wierze (art. 231 § 1 k.c.). Można rozważyć uzupełnienie tej listy przez dalsze osoby, które dokonały przewidzianych nakładów nie mając tytułu prawnego ani do gruntu, ani do budynku, jednakże w każdym wypadku trzeba zbadać, czy nie stało się to z oczywistym naruszeniem zasad współzycia społecznego. Trudno bowiem premiować np. sprawców samowoli budowlanej lub osoby, które mimo protestów właściciela zbudowały dom na cudzym gruncie itp.

Warunek budowy obiektu z własnych środków nie może być rozumiany krańcowo. Należy uznać go za spełniony zarówno wówczas, gdy dana osoba sama prowadziła i finansowała roboty budowlane, jak i wtedy, gdy tylko finansowała budowę (np. przez wpłacanie udziału w kosztach budowy). Podobne uprawnienie przysługuje osobie, która nabyła własność już wzniesionego obiektu lub przejęła prawo do rozliczenia nakładów od innej osoby.

Następnie należałoby się zastanowić, co rozumieć przez wykonywanie zawodu w lokalu użytkowym zgodnie z jego przeznaczeniem. Oznacza to prowadzenie działalności zawodowej pod firmą osoby, która sfinansowała budowę, jej rodzica lub dziecka — bądź łącznie przez wszystkie lub niektóre z tych osób (np. spółka rzemieślnicza pod firmą „Jan Konieczny i Syn”). W lokalu mogą być również inne osoby (jak uczniowie, praktykanci, wspólnicy czy członkowie dalszej rodziny), działające na rzecz osoby spełniającej kryteria przewidziane w art. 22 ust. 1 pkt 10 prawa lokalowego. Może być dyskusyjne, czy wykonywanie zawodu bez wymaganych uprawnień (np. po upływie terminu ważności zezwolenia) będzie przeszkodą do wyłączenia obiektu ze szczególnego trybu najmu, gdyż ustawa mówi o działalności zawodowej, a nie o jej legalności; wydaje się, że wszystko zależy od konkretnych okoliczności i że nie można tu tworzyć sztywnych reguł, jednakże nie można honorować oczywistego łamania prawa.

2. Po krótkim przedstawieniu ustawowych kryteriów wyłączenia lokalu zastanówmy się, czy następuje ono z mocy prawa (gdy spełniono przesłanki z art. 22

² Por. np. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 1963 r. w sprawie wyłączenia spod publicznej gospodarki lokalami budynków i lokali przeznaczonych na domy studenckie i internaty oraz unormowania warunków, trybu przydziału i opróżnienia pomieszczeń, jak również ustalania norm zaludnienia w tych domach i internatach (Dz. U. Nr 39, poz. 171).

ust. 1 prawa lokalowego), czy też niezbędna będzie prawotwórcza decyzja administracyjna.

Według przeważających poglądów „lokale i budynki wymienione w art. 22 nie podlegają z mocy prawa przepisom o najmie na podstawie decyzji. Zbędne jest więc wydawanie w odniesieniu do nich decyzji administracyjnych o wyłączeniu, chyba że wystąpi o to właściciel lub powstaną wątpliwości, czy lokal lub budynek odpowiada warunkom przewidzianym w art. 22. W wypadku takim decyzja administracyjna będzie charakter deklaracyjny.”³ Moim zdaniem, w odniesieniu do obiektów wymienionych w art. 22 ust. 1 pkt 10 prawa lokalowego wydanie takiej deklaracyjnej decyzji będzie regułą z przyczyn dowodowych (konieczność wylegitymowania się poniesionymi nakładami na budowę wobec możliwości korzystania z obiektu pod innym tytułem niż prawo własności).

Też, że obiekt podlega wyłączeniu, można dowodzić wszelkimi legalnymi środkami. Zgodnie bowiem z, art. 75 kodeksu postępowania administracyjnego należy dopuścić jako dowód wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Decydujące znaczenie będą tu mieć dowody z dokumentów służące wykazaniu, że obiekt wzniesiono za pieniądze zainteresowanej strony. Nie można jednak wykluczyć potrzeby przesłuchania świadków, dokonania oględzin czy zwrócenia się do biegłego o wydanie opinii, na których to dowodach organ administracyjny może oprzeć ocenę stanu faktycznego.⁴ W ten sam sposób organ ten ustali, kto w danym lokalu prowadzi działalność zawodową i czy należy do grona osób wskazanych w art. 22 ust. 1 pkt 10 prawa lokalowego. Organem właściwym do wydania decyzji będzie terenowy organ administracji państwowej stopnią podstawowego, tj. naczelnik gminy, miasta lub dzielnicy (art. 51 prawa lok., art. 104 k.p.a.). Decyzja podlega zaskarżeniu w trybie instancji do wojewody (lub prezydenta miasta o statusie województwa) oraz ewentualnie do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 196 § 2 pkt 7 k.p.a.).

3. Autor pytania prosi o wyjaśnienie, czy obiekt może być „wyłączony” nie tylko wówczas, gdy spełnione są wszystkie przesłanki z art. 22 ust. 1 pkt 10 prawa lokalowego, lecz także w sytuacji, gdy zajmuje go osoba trzecia (najemca), a właściciel (osoba, która sfinansowała budowę) ma kwalifikacje do wykonywania zawodu i pragnie ten zawód wykonywać. W stanie faktycznym opisanym w pytaniu chodzi o zwrot piekarni, którą dzierżawiła spółdzielnia, a następnie uzyskała decyzję administracyjną o przydziale, organ administracyjny zaś nie chce tej decyzji uchylić jako nieważnej mimo wystąpienia piekarza-właściciela. Autor pytania reprezentuje pogląd, że decyzja o przydziale była nieważna i powinna być uchylona w trybie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Próbując udzielić właściwej odpowiedzi zarówno na ogólne pytanie jak i w konkretnej sprawie piekarza, należy zwrócić uwagę na to, że przesłanki „wyłączenia” obiektów opisanych w art. 22 ust. 1 prawa lokalowego mają charakter bądź przedmiotowy, bądź przedmiotowo-podmiotowy. I tak np. wszystkie lokale spółdzielcze uznaje się za wyłączone z kontroli administracyjnej niezależnie od tego, czy zamieszkuje w nich uprawniony członek, czy też nie. Mamy tu więc wyłączenie oparte jedynie na przesłankach przedmiotowych. Podobnie jest w wypadku garaży, internatów i hoteli robotniczych.

³ Por. A. Jaroszyński i Z. Kuczyńska: Prawo lokalowe z komentarzem, Wyd. Prawn., Warszawa 1978, s. 66. Podobnie wypowiada się Z. Radwański.

⁴ Można również dokonać ustalenia prawa lub stosunku prawnego w trybie cywilnosądowym (art. 189 k.p.c.) i uzyskany wyrok przedstawić organowi administracyjnemu jako dowód w sprawie o wyłączenie. Podobne znaczenie może mieć wyrok z art. 231 § 1 k.c. lub z art. 226 § 1 k.c. (o rodziczenie nakładów wyłożonych na rzecz).

Natomiast domy jednorodzinne i lokale w małych domach mieszkalnych podlegają wyłączeniu dopiero wówczas, gdy zostanie spełniony (poza przesłanką przedmiotową, jak własność i określona powierzchnia) warunek zamieszkania przez właściciela (albo jego pełnoletnie dzieci lub rodziców), a więc warunek o charakterze podmiotowym.

Jeśli zaś chodzi o domy mieszkalno-pensjonatowe i obiekty wymienione w art. 22 ust. 1 pkt 10 pr. lok., to ustawodawca sformułował przedmiotowo-podmiotowe kryteria wyłączenia. W domu mieszkalno-pensjonatowym należy osobiście mieszkać i prowadzić w nim działalność hotelową (art. 22 ust. 1 pkt 3). W pracowni zaś artystycznej, lokalu handlowym, gastronomicznym czy rzemieślniczym „wybudowanym ze środków osoby fizycznej” należy osobiście (lub przez rodziców czy dorosłe dzieci) prowadzić działalność zawodową zgodną z przeznaczeniem danego lokalu (art. 22 ust. 1 pkt 10 pr. lok.). W tym wypadku kryteriami przedmiotowymi będzie charakter (przeznaczenie obiektu) oraz wybudowanie go ze środków osoby fizycznej, natomiast podmiotowy charakter ma przesłanką osobistego wykonywania zawodu zgodnie z przeznaczeniem lokalu.

Jeśli wszystkie te kryteria nie będą jednocześnie spełnione, to trudno mówić o wyłączeniu obiektu ze szczególnego trybu najmu. Podobnie jest w wypadku domu jednorodzinnego, który spełnia określone parametry techniczne i stanowi własność osoby fizycznej, lecz do czasu zamieszkania w nim właściciela nie będzie wyłączony z kontroli administracyjnej.

Zasadnicza odpowiedź na zawarte wyżej pytanie odpowiada zatem wariantowi wymienionemu w punkcie a. Brak również podstawy prawnej, aby uznać nieważność decyzji administracyjnej o przydziale piekarni dla Spółdzielni.

Nie oznacza to jednak, że należy zainteresowanego piekarza odprawić z kwitkiem. Uznanie przez ustawodawcę pewnych obiektów i lokali za podlegające wyłączeniu w razie zamieszkania właściciela lub podjęcia w nich działalności zawodowej nakłada na organy administracji państwowej obowiązek pozytywnego działania lub współdziałania z zainteresowanym właścicielem. W sposób wyraźny określa ten obowiązek art. 25 ust. 2, 3 i 4 prawa lokalowego w odniesieniu do właścicieli domów jednorodzinnych, małych domów mieszkalnych i członków spółdzielni mieszkaniowych. Przewiduje on „obowiązek” przekwaterowania najemców w miarę istniejących wolnych lokali oraz „obowiązek przekwaterowania najemcy” w razie dostarczenia lokalu zamiennego przez właściciela lub członka spółdzielni (ust. 3). Moim zdaniem przepis ten można stosować przez analogię również do usuwania najemców z lokali użytkowych.

Jeśli zatem lokal użytkowy zajmowany jest przez najemcę na podstawie decyzji o przydziale, a zabiega o ten lokal osoba uprawniona z art. 22 ust. 1 pkt 10 prawa lokalowego, to organ administracyjny może dokonać przekwaterowania najemcy do lokalu zamiennego (art. 6 ust. 4 prawa lokalowego stawia bez porównania łagodniejsze wymagania wobec zastępczego lokalu użytkowego niż wobec zastępczych lokali mieszkalnych). Następnie, mając na uwadze, że art. 32 ust. 4 prawa lokalowego dopuszcza przydział lokali użytkowych na czas oznaczony, wydaje się rzeczą możliwą cofnięcie przydziału bez dostarczenia lokalu zamiennego (np. gdy najemca może wykonywać zawód w innym zajmowanym przez siebie pomieszczeniu, gdy posiada on nie wykorzystane obiekty lub gdy realizuje inwestycję, w której mógłby zlokalizować swą dotychczasową działalność, itp.).

W tego rodzaju sprawach organ administracyjny musi dokładnie rozważyć całokształt sytuacji i wydać decyzję, kierując się zasadami kodeksu postępowania administracyjnego, który nakazuje uwzględniać zarówno interes społeczny jak

i słuszny interes obywateli (art. 7 k.p.a.). Decyzje w tych sprawach podlegają kontroli instancyjnej i mogą być zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego, co umożliwi wszechstronne przedstawienie racji i wykorzystanie argumentów zarówno prawnych jak i gospodarczych.

Poza wypadkami, w których obiekt zajmowany jest na podstawie decyzji administracyjnej, a jego odzyskanie wymaga nowej decyzji, może mieć miejsce korzystanie z lokalu oparte tylko na cywilnej umowie lub korzystanie bezumowne (bez tytułu prawnego). Moim zdaniem, w wypadkach takich uprawniony może się domagać eksmisji w trybie sądowym, jeśli jest właścicielem lub ma inny tytuł prawny do władania obiektem i spełnia warunki do wykonywania w nim zajęć wskazanych w art. 22 ust. 1 pkt 10 prawa lokalowego. W procesie eksmisyjnym nie musi przy tym odwoływać się do okoliczności przewidzianych w art. 37 prawa lokalowego, albowiem pozwany nie wywodzi swych praw z decyzji administracyjnej.⁵

Rekapitulując, należy stwierdzić, że jeśli osoba spełniająca przedmiotowe kryteria z art. 22 ust. 1 pkt 10 prawa lokalowego zamierza podjąć działalność zawodową w lokalu zajętym obecnie przez najemcę, który legitymuje się decyzją o przydziale, to powinna ona wystąpić do właściwego organu administracyjnego o cofnięcie przydziału.

Mimo że sprawa interesująca autora pytania prawnego została już negatywnie załatwiona, nic nie stoi na przeszkodzie, aby ponowić wystąpienie o cofnięcie przydziału dla aktualnego najemcy lokalu. Wydaje się, że pozytywne załatwienie takiego wniosku mogłoby mieć miejsce na tle obecnej polityki Państwa wobec rzemiosła, jednakże obowiązku prawnego wydania takiej decyzji przez organ administracji nie mogą się dopatrzeć.

Dodajmy przy tym, że w świetle art. 154 k.p.a. poprzednia odmowna decyzja nie tamuje wydania innej, pozytywnej decyzji.

adv. Lesław Myczkowski

⁵ Sprawa ulegałaby komplikacji, gdyby w trakcie procesu organ administracyjny wydał najemcy przydział lokalu. Należałoby wówczas proces eksmisyjny zawiesić i zaskarżyć decyzję o przydziale m.in. dlatego, że pozbawia ona uprawnionego możliwości wyłączenia lokalu w trybie art. 22 ust. 1.

SYLWETKI WYBITNYCH ADWOKATÓW

1.

STANISŁAW STRZEMIECZNY

STANISŁAW BUKOWIECKI

Postać i życie Stanisława Bukowieckiego powinny pozostać w żywej pamięci narodu, a zwłaszcza adwokatury polskiej, z której wyrósł i w której szeregach spędził szereg lat swego pracowitego życia. Wielkość i wyjątkowość postaci Stanisława Bukowieckiego nie polegały na tym, że odegrał poważną rolę w życiu społeczno-politycznym Polski i że zajmował wielce odpowiedzialne stanowiska, choć od wielu lat był całkowicie niewidomy. Był on przede wszystkim wzorowym typem Polaka-obywatela o jasnym umyśle, wszechstronnym wykształceniu, niezłomnym,