

Jan Czerwiakowski

Propozycje zmian prawa lokalowego

Palestra 34/6-7(390-391), 13-21

1990

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.

Punkty widzenia

Propozycje zmian prawa lokalowego

Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie powołała Komisję ds. Nowelizacji Prawa w składzie: adwokat Jan Czerwiakowski (przewodniczący), oraz adwokaci Zbigniew Banaszczyk, Roman Daniec, Alojzy Jeziorski, Maria Koziołkiewicz, Krzysztof Kuczyński, Wiktor Łyszczak, Lesław Myczkowski, Roman Sosnowski, Krzysztof Wierzbowski, Małgorzata Wrzosek-Romańczuk (członkowie). Zadaniem Komisji jest opiniowanie projektów aktów prawnych przede wszystkim z zakresu prawa cywilnego i prawa administracyjnego, a także formułowanie postulatów dotyczących kształtowania nowego prawa.

Opracowane przez tę Komisję krytyczne uwagi do projektów ustaw prawo mieszkaniowe i o gospodarce nieruchomościami oraz propozycję zmian prawa lokalowego traktujemy jako głos adwokatury w doniosłych społecznie sprawach.

I. Krytyczne uwagi do projektu ustawy prawo mieszkaniowe

Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w kwietniu 1990 r. opracowało projekt ustawy prawo mieszkaniowe, której intencją jest całościowe uregulowanie spraw dotyczących korzystania z mieszkań. Stąd w przepisach końcowych zawarto propozycję uchylenia unormowań kodeksu cywilnego odnoszących się do najmu lokali, części przepisów ustawy prawo spółdzielcze oraz całego obowiązującego wciąż, choć wielokrotnie nowelizowanego prawa lokalowego z 1974 r.

Projekt w znakomitej większości przejmie z niewielkimi modyfikacjami konstrukcje prawne z ustaw dotychczas obowiązujących. Nie zawiera natomiast myśli oryginalnej ani jakiegokolwiek całościowej koncepcji legislacyjnej, które mogłyby usprawnić uregulowanie całej problematyki mieszkaniowej w jednym akcie prawnym. Chociażby z tego powodu projektowana regulacja prawna nie wydaje się obecnie uzasadniona. Należałoby raczej

ograniczyć się do wprowadzania niezbędnych zmian we wskazanych trzech ustawach.

W naszych krytycznych uwagach pragniemy po pierwsze wskazać na przykłady unormowań zbędnych, a po wtóre podjąć polemikę z merytorycznymi założeniami projektu.

Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w kwietniu 1990 r. opracowało projekt zupełnie nowej ustawy, której intencją jest uregulowanie całości spraw dotyczących korzystania z mieszkań. Proponuje się nazwać je prawem mieszkaniowym. Ma ona w zamierzeniu autorów projektu zastąpić dotychczasowe unormowania kodeksu cywilnego dotyczące najmu mieszkań, część przepisów prawa spółdzielczego oraz całe dotychczasowe prawo lokalowe.

Zdaniem Komisji projektowana regulacja prawna nie wydaje się obecnie konieczna. Wystarczyłaby nowelizacja trzech wskazanych ustaw normujących dziś problematykę mieszkaniową. Za takim stanowiskiem przemawia również fakt, że projekt nie zawiera rozwiązań oryginalnych, nowatorskich. Nie można też dopatrzeć się w nim jakiegokolwiek całościowej koncepcji

legislacyjnej, która mogłaby uzasadniać uchwalenie jednego aktu regulującego całą tą problematykę. Projekt w znakomitej większości opiera się na konstrukcjach prawnych zawartych w obowiązującym dziś prawie. Opowiadamy się więc za dokonaniem niezbędnych zmian w prawie spółdzielczym, w prawie lokalowym, w ustawie o gospodarce gruntami i w kodeksie cywilnym. Propozycje tych zmian, ich zakres oraz sposób ich wprowadzania przedstawiony został w publikowanym dalej sprawozdaniu Komisji ds. nowelizacji prawa ORA w Warszawie.

Przechodząc do uwag szczegółowych, dotyczących tylko niektórych wybranych zagadnień, chcemy wskazać przede wszystkim kilka przykładów regulacji, naszym zdaniem zbędnych:

1. Ustawa nie powinna określać zasad polityki mieszkaniowej państwa (art. 13—14) choćby z uwagi na fakt, że dość często ulegają one zmianom. Zbędne jest także wyjaśnienie sposobu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przez formułowanie tak oczywistej tezy, jak stwierdzenie, iż „obywatelowi służy prawo wyboru formy zaspokojenie swych potrzeb mieszkaniowych” (art. 16).

2. Zbędne jest wyjaśnienie obywatelom, że „lokale użytkowe... mogą być przeznaczone na wynajem, dzierżawę, przydział spółdzielczy lub sprzedaż” (art. 41).

Do wyliczenia zawartego w projekcie można by nadto dodać dalsze podstawy prawne korzystania z lokali użytkowych jak np. użyczenie, służebność, stosunek rodzinny itd.

3. Ustawa nie powinna zajmować się określaniem treści umowy najmu lokalu użytkowego (art. 42 ust. 1), skoro jest to główne pole dla swobodnych ustaleń strony stosunku prawnego. Podobnie zbędne jest mówienie o możliwości oddawania wolnych lokali w najem na podstawie przetargu (art. 42 ust. 1).

4. W art. 43 ust. 1 projektu stwierdza się, że umowa najmu lokalu użytkowego może być zawarta z osobą fizyczną lub

prawną, których działalność wymaga korzystania za takiego lokalu w danej miejscowości. Jest to unormowanie zbędne. Ocena potrzeb uzasadniających zawarcie takiej umowy najmu należeć musi do stron, a nie do ustawodawcy. Podobnie nieuzasadniona jest ogólna regulacja dotycząca wynajmu lokali dla inwestycji centralnych (art. 43 ust. 3). Takie unormowanie mogłoby odnosić się wyłącznie do domów państwowych, ale nie wymaga wprowadzenia do ustawy.

5. Propozycja zawarta w art. 44 w sposób bezpodstawny ingeruje w stosunki prawne spółdzielni mieszkaniowych, wyrażając je w formułowaniu swych statutów i narzucając im treść tych statutów. Przepis ten nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia.

W płaszczyźnie merytorycznej należałoby zakwestionować m.in. następujące założenia projektu ustawy:

1. Nie do przyjęcia jest wyeliminowanie możliwości uzyskania **odrębnej własności** lokalu przez członka spółdzielni zamieszkałego w domu wielomieszkaniowym (art. 46 ust. 4). Nie ma żadnych powodów dla wprowadzenia tego rodzaju ograniczeń ani w nowej ustawie o prawie spółdzielczym, ani w jakimkolwiek innym akcie normatywnym dotyczącym problematyki mieszkaniowej. Przed II wojną światową w spółdzielczości nie obowiązywały żadne ograniczenia w tym zakresie. Wprowadzono je dopiero w innych warunkach ustrojowych. Skoro obecnie wracamy do zasad wolności gospodarczej, tego rodzaju ograniczenia wydają się całkowicie bezpodstawne.

2. Zbędne jest ustawowe określenie zasad **zamiany mieszkań**. To nie już ta epoka, kiedy wszystko musiało mieć stempel oficjalny i zależało od decyzji urzędu.

Obecnie głównym źródłem jakichkolwiek ograniczeń powinny być umowy i statuty. Natomiast zależy czy ograniczenia zawarte w ogólnie obowiązujących normach prawa muszą być wprowadzone do naprawdę niezbędnego minimum. Z tego

punktu widzenia przepisy art. 54—57 projektu prawa mieszkaniowego są całkowicie zbędne.

Do zamiany mieszkań powinna wystarczyć akceptacja wynajmującego (właściciela domu) oraz umowa zainteresowanych najemców. Natomiast zamiany lokali stanowiących własność określają umowy przewidziane przez kodeks cywilny w art. art. 603—604. Zamiany lokali spółdzielczych powinny się odbywać według reguł przewidzianych statutem.

3. Brak w projekcie prawa mieszkaniowego gruntownie przemyślanej koncepcji egzekucji mieszkaniowej. Projekt nie wnosi tu nic nowego w stosunku do obecnych rozwiązań prawa lokalowego (poza przekazaniem czynności komornikowi sądowemu). Nadal obowiązywać by miała zasada dostarczania eksmitowanemu lokalu zamiennego lub pomieszczenia zastępczego (art. 4 i 5 projektu) i zasada ochrony każdej osoby usuwanej z lokalu mieszkalnego na mocy orzeczenia sądu.

Unormowanie to jest nie do utrzymania, jeśli wyrok ma być wyrokiem, a egzekucja egzekucją, a nie pośmiewiskiem. Naszym zdaniem zasadę zapewnienia dachu nad głową dla eksmitowanego należy utrzymać tylko w ograniczonym zakresie, w stosunku do wypadków szczególnie uzasadnionych, i to pod warunkiem, że kwestię tę rozstrzygnie wyrok sądu. Sąd powinien orzec, czy pozwanemu należy się pomieszczenie zastępcze lub lokal zamienny. Z braku takiego orzeczenia — egzekucja winna polegać na samym usunięciu z lokalu.

Aczkolwiek przyjęcie takich zasad stanowiłoby prawdziwą rewolucję, a dla sądów oznaczałoby rozszerzenie ich obowiązków, innego rozwiązania tutaj nie widzimy. Bez realnej możliwości wykonania eksmisji nie dojdzie bowiem do wolnego wynajmu i rynku mieszkaniowego. Wynajmujący musi mieć pewność, że niesolidnego najemcę będzie mógł usunąć skutecznie i szybko, inaczej nie będzie inwestował w mieszkanie.

4. Kolejnym problemem merytorycznym — wadliwie uregulowanym w projekcie ustawy — jest kwestia dysponowania wieloma mieszkaniami przez jedną osobę.

Po pierwsze, nie bardzo rozumiemy stwierdzenie zaproponowane w art. 9 ust. 1 projektu, że „*gwarantuje się obywatelom prawo własności więcej niż jednego domu lub mieszkania*”. Prawo to wynika z Konstytucji i nie było dotąd kwestionowane.

Natomiast sformułowania dalszych ustępów tegoż art. 9 tę gwarantowaną własność mocno uszczuplają. Wydaje się konieczne, aby wyraźnie zdecydować się na przyjęcie zasady wielości praw do lokali mieszkalnych i odejść od dotychczas sformułowanej zasady jednego lokalu.

Rygoryzm zasady jednego mieszkania został wprawdzie złagodzony kolejnymi nowelizacjami prawa lokalowego (art. 29 ust. 2, art. 33, usunięcie art. 32), lecz nadal obowiązują ograniczenia wobec małżonków wynikające z art. 31 pr.lok. oraz ograniczenia z art. 206 prawa spółdzielczego. Ich usunięcie wymagałoby nowelizacji tych ustaw oraz stosownej zmiany przepisów kodeksu cywilnego w zakresie własności (art. 126—139).

5. Uważamy również, że przepisy dotyczące czynszów najmu zostały w projekcie sformułowane nazbyt kazuistycznie i w sposób nie w pełni poprawny (art. 70—81). Sprawa ta wymagałaby bardziej szczegółowego omówienia, wobec czego ograniczymy się do przedstawienia kilku uwag do art. 70 projektu. Przepis ten jest nadmiernie rozbudowany. Tymczasem wystarczyłoby stwierdzenie, że czynsz najmu ustalany jest w drodze umowy najemcy z wynajmującym, z wyjątkiem lokali mieszkalnych, które w dniu wejścia w życie ustawy były zajęte na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale.

Czynsz najmu za takie lokale (byłe kwatery) nie powinien przekraczać wydatków na eksploatację i remonty (oraz odpisy na zużycie substancji mieszkaniowej), obejmując również godziwe wynagrodzenie właściciela (wynajmującego). W odniesieniu do byłych lokali kwaterun-

kowych zasady kalkulacji kosztów i wysokości przeciętnych wydatków z tytułu utrzymania nieruchomości (plus ewentualnie dostawy ciepłej wody i ogrzewania) powinny być ustalane przez organy samorządu lokalowego (gminy) i stanowić podstawę do określania wysokości czynszów.

Należy sugerować, aby gmina była również organem upoważnionym do wstępnej kontroli czynszu, do którego zwracaliby się najemcy lub właściciele domów w razie sporu co do wysokości czynszu. Skierowanie sporu na drogę sądową byłoby dopuszczalne dopiero po wyczerpaniu postępowania przed organami gminy, co odciążałoby sądy od zalewu spraw błachych.

Jeżeli chodzi o lokale użytkowe, to zgadzamy się z koncepcją projektu prawa mieszkaniowego, iż czynsze powinny być ustalane przez strony w umowie, z wyjątkiem czynszów za lokale przekazane na cele nauki, oświaty, kultury, ochrony zdrowia i pomocy społecznej oraz **przejściowo** — za lokale na niezbędne usługi i sklepy spożywcze. Uzasadnione wydaje się (jedynie na okres przejściowy) objęcie tym ograniczeniem (tzn. przyznanie ulg w czynszu) nie tylko lokali państwowych i gminnych (*art. 73 ust. 2*), ale wszystkich takich lokali.

Czynsze najmu lokali mieszkalnych wyłączonej obecnie spod kontroli administracyjnej oraz lokali, które zostaną zbudowane po zniesieniu „kwaterunku”, powinny być ustalane na podstawie umowy. W przypadku ewidentnego wyzysku najemca zawsze może zwrócić się o ochronę do sądu (*art. 388 § 1 k.c.*, *art. 58 § 2 k.c.* oraz *art. 5 k.c. jako zarzut obronny*).

6. Kolejne zastrzeżenia dotyczą zapisów projektu ustawy zawartych w *art. art. 86—90, 91—93, oraz 101—110*, oto one:

a) Nie widzimy potrzeby wyliczania w ustawie przyczyn utraty tytułu prawnego do zajmowania lokalu, jak czyni to projekt w *art. 86*. Wystarczy ogólna klauzula „utrata tytułu prawnego”. Ponadto w „wyliczance” zamieszczonej w tym przepisie (pkt. 1—5) wymienia się jednym tchem

podstawy materialnoprawne i podstawę formalną (orzeczenie sądowe nakazujące opróżnienie lokalu).

b) Z treści *art. 87 ust. 1* mogłoby wynikać, że brak zastrzeżenia w umowie uniemożliwia wypowiedzenia najmu, co jest oczywistym nieporozumieniem.

Zbędne jest również wyodrębnienie przyczyn wypowiedzenia najmu lokalu zakładowego, gdyż każdą umowę można wypowiedzieć. Wynajmujący zakład pracy może ewentualnie wskazać w umowie najmu, że rozwiąże tę umowę w następstwie ustania stosunku zatrudnienia, ale nie wymaga to zapisu ustawy.

c) Identyczny zarzut zbędności zapisu ustawowego dotyczy *art. 87 ust. 4*, który mówi o rozwiązaniu umowy najmu w razie rozbiórki domu, remontu kapitalnego, przebudowy itp.

d) Zapis *art. 88 ust. 1 pkt. 4*, przewidujący rozwiązanie umowy w razie nabycia innego domu, powinien mieć zastosowanie tylko w przypadku zajmowania lokalu, na które czynsz jest ograniczony do wysokości kosztów.

e) Jako nie pasujący do nowej rzeczywistości należy wskazać projektowany *art. 89*, który jest również wadliwy pod względem legislacyjnym. Jeśliby przyjąć intencję tego zapisu, to należałoby mówić o nieważności wypowiedzenia, a nie o jego bezskuteczności.

f) W stosunku do projektowanych przepisów *art. 91—93* wypowiadamy się jedynie skrótowo. Zbędne mianowicie wydaje się utrzymanie lokatorskiego prawa do lokalu w spółdzielni mieszkaniowej. Uważamy ponadto, że dotychczasowe przepisy (powtórzone w projekcie prawa mieszkaniowego) budzą zastrzeżenia przede wszystkim z uwagi na ustawione w nich terminy do zachowania prawa. Sądzymy, że w każdym wypadku zarząd spółdzielni powinien zawiadomić uprawnionego o czynnościach, które należy spełnić dla zachowania praw do lokalu, i to ze wskazaniem terminu na podjęcie tych czynności i z informacją o skutkach uchybienia podanych terminów. O ewentualnym wygaśnięciu uprawnień powinien orzekać

sąd, a nie organ spółdzielni w drodze uchwały. Zaznaczamy, że prawo spółdzielcze wymaga dalszych zmian.

Nie ma potrzeby określanie w przypisie o randze ustawy, że zarząd nieruchomościami zabudowanymi sprawują gminy, spółdzielnie i osoby prywatne (*art. 101*). Jest to bowiem oczywiste i nie wymaga regulacji prawnej.

Z podobnych względów za zbędny uważamy zapis *art. 102*, mówiący o sposobie przekazywania nieruchomości (protokół) oraz o możliwości oddania nieruchomości w administrację zleconą.

Konieczne jest również preredagowanie unormowań zawartych w *art. 103—110*. Tej problematyce należałoby się jednak przyrzeć mając w ręku komplet aktów normalnych dotyczących własności komunalnej i rozdziału kompetencji między organami administracji państwowej a komunalnej.

Gdyby Rada Legislacyjna uznała za niezbędne opracowanie nowego kompleksowego prawa mieszkaniowego — prace nad jego stworzeniem należałoby podjąć **od początku**, a przede wszystkim od sformułowania **też**, na jakich mają być budowane konkretne przepisy.

II. Propozycje zmian prawa lokalowego

Prawo lokalowe z 1974 r. zostało pomyślane jako swoisty instrument polityki mieszkaniowej państwa w okresie, gdy przesłanką ustrojową był marksizm-leninizm. Przewiduje ono bezpośrednią ingerencję organów administracji państwowej w sferę stosunków cywilnych, podlegających ze swej istoty kompetencji sądów powszechnych. W związku z tym, przy odrzuceniu koncepcji prawno-ustrojowej, na której budowano ustawę z 10 kwietnia 1974 r., należy na wstępie postawić pytanie, czy prawo lokalowe jest w ogóle potrzebne? Problematyka mieszkaniowa jest bowiem unormowana w kodeksie cywilnym i prawie spółdzielczym.

Istnienie szczególnego aktu prawnego, ingerującego w sferę stosunków mieszkaniowych wydaje się jednak konieczne. Takim aktem prawnym, obowiązującym do wybuchu II wojny światowej, była ustawa z 11 kwietnia 1924 r. o ochronie lokatorów, której tekst jednolity ogłoszono w roku 1936 (*Dz. U. Nr 39, poz. 297*).

Przepisy o ochronie lokatorów obowiązują obecnie w większości państw zachodnioeuropejskich, m.in. we Włoszech i W. Brytanii. Potrzeba odrębnego szczegółowego uregulowania tej problematyki jest więc powszechnie uznawana. Chodzi jednak o sposób realizowania ochrony lokatorów, a przede wszystkim o jej zakres.

W opracowaniu tym przedstawiamy założenia jakie — naszym zdaniem — powinien spełniać akt prawny, określony umownie mianem prawa lokalowego.

Wolny najem a prawa nabyte przez najemców

1. Należy znieść szczególny tryb najmu, t.j. przydział mieszkań przez organy kwaterunkowe oraz znieść administracyjne ustalanie wysokości czynszów i stosowanie urzędowych stawek czynszowych. Zasadą powinien być wolny najem lokali i domów.

2. Lokatorzy, którzy w chwili wejścia w życie nowych przepisów korzystają z mieszkań na podstawie przydziałów administracyjnych, do czasu wyprowadzenia się zachowują uprawnienia ochronne w zakresie eksmisji i czynszów.

Oznacza to, że mogą być usunięci z mieszkań tylko z ważnych powodów przewidzianych w ustawie, jak np. za niepłacenie czynszu, dewastację lokalu, naruszenie porządku domowego itp. Należne od nich opłaty za wynajem mieszkań powinny bazować na **kosztach własnych**, jakie ponosi właściciel domu (wynajmujący), podobnie jak ma to miejsce w spółdzielniach mieszkaniowych. Poza wydatkami na utrzymanie nieruchomości, remonty itp., właściciel powinien wliczać do koszt-

tów pewien własny zysk, np. wysokość przeciętnej płacy w gospodarce społecznej.

3. Opisana powyżej ochrona powinna kończyć się z chwilą opuszczenia mieszkania przez lokatora zajmującego ten lokal na podstawie przydziału administracyjnego.

4. Spory na tle czynszowym, jako sprawy cywilne, należą niewątpliwie do kompetencji sądów powszechnych. Zasady tej nie wolno kwestionować. Jednakże z przyczyn pragmatycznych wypada pozostawić organom samorządu terytorialnego pewne szcztkowe uprawnienia w tym zakresie.

Organy te — na żądanie najemcy lub wynajmującego — powinny ustalać przeciętne koszty utrzymania i remontów lokali na podległym terenie, a jednocześnie dokonywać wstępnej kontroli wysokości opłat czynszowych przed wytoczeniem procesu sądowego.

Taka wstępna kontrola powstrzymałaby lawinę procesów czynszowych, z jaką należy się liczyć po przyjęciu kryterium kosztowego w odniesieniu do wynajmu większości mieszkań. Ustalenie z urzędu przeciętnych kosztów utrzymania lokali stanowiłoby dla sądów pomoc przy rozpatrywaniu sporów o wysokość czynszu.

5. Podobnej kontroli wstępnej wymagają w okresie przejściowym czynsze za lokale użytkowe; samorządy terytorialne w okresie od 1995 r. mogłyby ustalać stawki maksymalne dla lokali wynajmowanych na sklepy spożywcze, bary mleczne oraz na usługi.

Popieranie nowego budownictwa

1. Poza uregulowaniami dotyczącymi istniejących zasobów mieszkaniowych — prawo lokalowe powinno określać wyraźne preferencje dla nowego budownictwa, przyznając mu, wzorem lat przedwojennych, zwolnienie od wszelkich ograniczeń czynszowych, a nadto wypo-

sażyć właścicieli nowych domów czynszowych w określone przywileje podatkowe, np. zwolnienie od podatku dochodowego i podatków lokalnych przez okres 5 do 10 lat.

2. Ze sprawą rozwoju budownictwa mieszkaniowego wiąże się konieczność rezygnacji z dotychczasowych ograniczeń i zakazów, mających przede wszystkim charakter ideologiczny. Chodzi przede wszystkim o:

- uchylenie zakazu posiadania więcej niż jednego lokalu (domu) mieszkalnego (co należy postulować również w odniesieniu do lokali spółdzielczych),
- umożliwienie osobom fizycznym i prawnym nabywania dowolnej liczby działek i budowanie na nich domów wielomieszkaniowych celem wynajmu lub sprzedaży, a nadto parcelacji terenów pod zabudowę jednorodziną lub czynszową oraz realizację budowy domów na tych działkach i zbywania ich dowolnym osobom (budowa pod klucz),
- zniesienie ograniczeń wynajmu na rzecz cudzoziemców.

3. Przy okazji należy też zwrócić uwagę na szkodliwość inwilgowania osób budujących domy (skąd wzięli pieniądze, gdzie nabyli materiały itp.). Należy zastanowić się, czy większy jest pożytek z ewentualnego podatku z tytułu nie ujawnionych dochodów oraz z tytułu kar za budowę z materiałów nie udokumentowanych w sposób formalny, czy też z powiększenia substancji mieszkaniowej.

Wykonywanie orzeczeń eksmisyjnych

Orzeczenia eksmisyjne stanowią dziś prawdziwą zmołę, ale nie dla tych, których dotyczą, lecz dla wynajmujących i dla obowiązanych do ich realizacji urzędów. Stan w zakresie wykonawstwa eksmisyjki praktycznie unicestwia wyroki sądowe nakazujące usunięcie nie płaćących czynszu lub dewastujących lokale najemców. Odsuwanie w czasie wykonywania wyro-

ków sądowych (nieraz na 15 i 20 lat) podważa powagę wymiaru sprawiedliwości i pogłębia demoralizację osób zajmujących lokale bez tytułu prawnego, lub wręcz z naruszeniem obowiązujących praw. Należy zatem dokonać wreszcie **radikalnych zmian** w dotychczasowej praktyce i stanie prawnym. A oto nasze propozycje:

1. Obowiązek dostarczania eksmitowanemu pomieszczenia zastępczego powinien być ograniczony do szczególnie uzasadnionych przypadków i stwierdzony w samym wyroku eksmisyjnym.

2. Należy dopuścić możliwość orzekania eksmisji do poprzedniego miejsca zamieszkania w sytuacjach, gdy doszło do samowolnego zajęcia lokalu lub odstąpienia lokalu przez poprzedniego najemcę z pominięciem wynajmującego. Odpowiednia klauzula powinna wynikać z orzeczenia sądowego o eksmisji. Obecnie sądy uchylają się od wskazania miejsca przekwaterowania, dowodząc, że jest to problem egzekucji, a nie orzecznictwa.

3. Jako lokal zastępczy należy rozumieć każdy lokal mieszkalny (a więc w domu państwowym, prywatnym czy spółdzielczym), jeśli dostarczy go osoba żądająca eksmisji i wykaże, iż służy jej prawo do tego lokalu.

4. Należy dopuścić możliwość wykwaterowań poza obręb danej miejscowości oraz podjąć budowę pomieszczeń tymczasowych (baraki, domy z obniżonym standardem). Gmina powinna pobierać od przekwaterowanych do takich pomieszczeń opłatę uwzględniającą zwrot kosztów ich budowy, doliczając je do czynszu.

III. Uwagi do projektu ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości

Trzeba podkreślić, że przedstawiony obecnie projekt tej ustawy stanowi znaczący krok w zakresie uporządkowania gospo-

darki gruntami przeznaczonymi pod budownictwo. Na aprobatę zasługuje zwłaszcza rozluźnienie zasad reglamentacji gruntów przeznaczonych pod budownictwo i pozostawienie większej swobody właścicielom gruntów w zakresie realizowania budownictwa w ramach planów zagospodarowania przestrzennego.

Za korzystne rozwiązanie uważamy m.in. propozycję, aby osoby prawne i fizyczne mogły nabywać grunt nie tylko na cele mieszkalne, ale również na inne cele przewidziane w planie zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z tymi celami (*art. 61*) oraz propozycję ograniczenia pierwokupu, który krępował obrót nieruchomościami.

Prawo pierwokupu (*art. 16*) ma przysługiwać tylko gminie, i to wyłącznie w odniesieniu do nie zabudowanej nieruchomości przeznaczonej na cele zabudowy, jeśli nieruchomość ta została uprzednio nabyta przez sprzedającego na własność od Skarbu Państwa lub od gminy. Naszym jednak zdaniem nawet i tak ograniczone prawo pierwokupu powinno być zniesione. Jeżeli sprzedaż działek na własność przez Skarb Państwa lub gminy będzie dokonywana po cenach wolnorynkowych, nie ma żadnych powodów utrzymania prawa pierwokupu, nawet w tym bardzo już ograniczonym zakresie.

Do zalet omawianego projektu należy też propozycja poddania wywłaszczeń na rzecz Skarbu Państwa lub gminy pod kontrolę sądów (*art. 35*) oraz wprowadzenie zasady, że odszkodowania z tego tytułu mają być wypłacane jednorazowo (*art. 46*).

Za słuszne uważamy również przyjęcie przez projekt obowiązku opłacania przez właścicieli gruntów tzw. opłat adiacencjalnych za takie inwestycje jak urządzenie dróg, przeprowadzenia instalacji itp., podnoszących wartość sąsiednich działek (*art. 91*).

W tym zakresie zgłosić można zastrzeżenie, czy słuszne byłoby ustalenie wysokości tych opłat w kwocie stanowiącej połowę wzrostu wartości działek. Należałoby raczej przyjąć, że opłaty te powinny

być obliczone w wysokości faktycznych kosztów poniesionych przy przeprowadzaniu takich inwestycji. W takim bowiem przypadku koszty te są łatwo sprawdzalne i unika się sporów, które mogą powstać przy obliczaniu wysokości tych opłat w zależności od wzrostu wartości działek.

Przechodząc do zastrzeżeń, jakie nasuwają się w stosunku do poszczególnych przepisów, chcemy przede wszystkim powiedzieć, iż nie ma potrzeby ustalania jako zasady (art. 7), że rady gminne tworzą zasoby gruntów komunalnych na cele publiczne, a także na cele zabudowy miast i wsi. Oczywiście, bez względu na istnienie takiego przepisu gminy powinny gromadzić zapasy gruntów na cele publiczne. Jednakże zabudowa miast i wsi powinna być przede wszystkim polem dla indywidualnej działalności osób prawnych i fizycznych. Zadaniem rad gminnych powinno być natomiast tworzenie zachęt dla podejmowania indywidualnej przedsiębiorczości z tego zakresu. Rady gminne, jeśli będą miały pieniądze i będą chciały lokować wolną gotówkę w gruntach, mogą to robić również bez przepisu nakazującego gromadzenie zapasów gruntów na cele publiczne, skoro żaden przepis im tego nie zabrania.

Jak wyżej zaznaczyliśmy, za niecelowe uważamy utrzymanie (art. 16) prawa pierwokupu odnośnie nie zabudowanych działek przeznaczonych na cele zabudowy, a uprzednio nabytych na własność od Skarbu Państwa lub gminy. Dotychczasowe doświadczenia z prawem pierwokupu są — naszym zdaniem — negatywne, gdyż albo pierwokup był fikcją, z którą wiązały się niepotrzebne biurokratyczne formalności (np. konieczność sporządzenia najpierw warunkowego notarialnego aktu sprzedaży, a potem aktu przeniesienia własności), albo polem do nadużyć.

Art. 20 projektu został sformułowany tak, jakby tylko gminy mogły nabywać grunty dla realizacji budownictwa wielorodzinnego. Tego rodzaju działalność budowlana powinna należeć do osób prawnych i fizycznych. Rola gmin powinna

polegać przede wszystkim na stymulowaniu takiego budownictwa i ułatwianie inwestorom nabywania gruntów na te cele.

Art. 22 przyznaje właścicielowi (współwłaścicielowi) działek, które zostały przeznaczone pod budownictwo wielorodzinne prawo do nabycia po jednej działce przeznaczonej dla zaspokojenia potrzeb własnych albo na prowadzenie działalności gospodarczej. Przepis ten mówi o prawie pierwszeństwa w nabyciu przysługującym właścicielowi (czy współwłaścicielowi). Nie precyzuje natomiast, w jaki sposób zainteresowani będą to prawo realizować. Pozatym przyznanie owego „pierwszeństwa” może się okazać fikcją i stałym przedmiotem sporów, jeżeli gmina nie będzie miała możliwości zrealizowania tego rodzaju żądań.

To samo dotyczy prawa pierwszeństwa, o którym mowa w art. 33 ust. 3 projektu.

W art. 29 projektu przewiduje się przejście z mocy prawa na własność gminy działek powstałych w wyniku podziału gruntów przeznaczonych na budownictwo jednorodzinne, jeśli nie zostały zabudowane w terminie 4 lat. Z dotychczasowych doświadczeń zaś wiadomo, że grunty, które z mocy samego prawa przechodziły na rzecz Skarbu Państwa czy gminy — leżały wiele lat odłogiem i stawały się działkami bez gospodarza. Naszym zdaniem, lepszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie, że grunty takie mogą być wywłaszczone.

Nie jest wyjaśniona kwestia, w jaki sposób najemca lokalu może nabyć zajmowany lokal (art. 61). Projekt przewiduje, że najemcy przysługuje prawo pierwszeństwa w tym zakresie, ale nie podaje, w jaki sposób mógłby on z tego prawa skorzystać oraz za jaką cenę. Z przepisu art. 65 wynika, że w takim przypadku nie będzie przetargu (licytacji). Należałoby dokładniej określić, że najemca (lub wskazana przez niego osoba bliska) ma prawo nabycia zajmowanego przez siebie lokalu za cenę, jaka byłaby ceną wywoławczą przy sprzedaży w drodze licytacji (przetargu). Cenę tę ustalono by zgodnie z rozdziałem 7 projektu.

Niezbyt jasne są przepisy rozdziału 7 projektu mówiące o określaniu wartości nieruchomości. Dotyczy to zwłaszcza przepisów normujących ustalenie wartości nieruchomości Skarbu Państwa i komunalnych „na podstawie danych z systemu taksacji”, zakładanego i prowadzonego na podstawie odrębnych przepisów. Nie wiadomo, o jakie to odrębne przepisy chodzi ani na jakich danych taka taksacja ma się opierać. Byłoby niebezpieczne, gdyby ten system taksacyjny miał się opierać na tak skomplikowanych obliczeniach, jak obecnie, kiedy to obowiązuje szereg parametrów powodujących, że obliczenia stają się bardzo skomplikowane i żmudne (*vide też ust. 2 art. 76*). Zasady ustalania wartości gruntów powinny być jasne i zrozumiałe dla przeciętnego obywatela. Jeżeli sprzedaż działek odbywać się ma z reguły w drodze przetargów, będzie dostatecznie dużo danych, aby wiedzieć, jakie są ceny wolnorynkowe (uzyskiwane przy przetargach). Ceny te powinny stanowić odniesienie dla ustalania cen wyjściowych (wywoławczych) przy sprzedażach działek.

Zgodnie zaś z przepisami k.p.c., które mają być stosowane przy przetargach, cena wywołania wynosi przy pierwszej licytacji 3/4 ceny oszacowania (*art. 965 k.p.c.*). I chyba ta właśnie cena powinna być zastosowana przy nabyciach działek przez osoby, które mają zagwarantowane pierwszeństwo w nabyciu (*art. 22 ust. 1, 33 ust. 3 i 63 ust. 3 i 4 projektu*).

W *art. 81* projektu przewidziana jest możliwość aktualizowania cen związanych

z udostępnieniem nieruchomości. Jeśli chodzi o umowy najmu czy dzierżawy, również obecnie bez tego przepisu właściciel może korygować wysokość czynszów przez wypowiedzenie takich umów (zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego). Dlatego proponowany w projekcie przepis jest zbędny. Aktualizowanie zaś cen sprzedaży jest niedopuszczalne zgodnie ze starą zasadą *pacta sunt servanda*.

W tym miejscu pragniemy jednak przede wszystkim zaznaczyć, że jesteśmy zdecydowanymi zwolennikami usunięcia z prawa polskiego (przede wszystkim kodeksu cywilnego) instytucji wieczystego użytkownika, która jest obca naszej tradycji prawnej. W projektowanej ustawie powinien się znaleźć zapis mówiący o tym, że znosi się wieczyste użytkowanie (i w tym zakresie zmienia się przepisy kodeksu cywilnego), dotychczas przyznane prawo wieczystego użytkownika gruntów zmienia się z mocy prawa na „czystą” własność. Należałoby przy tym przewidzieć, że osoby, które uzyskały już wieczyste użytkowanie — które zmienia się we własność — obowiązane są jednorazowo uiścić niespłacone raty opłat za to prawo (do końca terminu przewidzianego w umowie o ustanowieniu wieczystego użytkownika).

Przewodniczący Komisji
ds. Nowelizacji Prawa
adw. JAN CZERWIAKOWSKI