



Warszawa, 30.12.2008r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
RPO-604937-V-KD/08

K. Rukaszewska
SEKRETARIAT
Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. 5.01.08
nr 42 podpis *Maurycy*
Pani Krystyna Bochenek
Wicemarszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Ignacy Morsztynowski
Burmistrz

W związku z przekazaniem przez Panią Marszałek oświadczeniem Senatora Krzysztofa Kwiatkowskiego, złożonym podczas 23 posiedzenia Senatu RP w dniu 4 grudnia 2008r., pragnę przekazać następujące wyjaśnienia, z prośbą o ich przekazanie Panu Senatorowi.

Przede wszystkim należy pamiętać o tym, że co do zasady, w obowiązującym stanie prawnym nie jest możliwe dokonanie przez gminy sprzedaży domu wielomieszkańowego na rzecz osoby trzeciej, bez uprzedniego zaproponowania najemcom lokali mieszkalnych w tym budynku, nabycia ich na własność. Sprawę tę reguluje art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1987r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz.2603 ze zm.), który przyznaje najemcom lokali mieszkalnych pierwszeństwo w ich nabyciu, w przypadku przeznaczenia przez gminę (inną jednostkę samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa) nieruchomości do sprzedaży. Pierwszeństwo to ulega jednak ograniczeniu w przypadku, gdy zbycie następuje na rzecz poprzedniego właściciela nieruchomości, przy zachowaniu warunków określonych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami. Nieruchomość może również zgodnie z obowiązującym prawem stać się własnością osób trzecich w wypadku, gdy zostanie ona zwrócona poprzednim właścicielom, z uwagi na fakt, iż jej odebranie nastąpiło w sposób niezgodny z prawem.

We wszystkich jednak przypadkach, kiedy nieruchomość wielolokalowa zmienia właściciela, prawa lokatorów mieszkań chronione są przepisami ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005r. Nr 31, poz. 266 ze zm.).

Trzeba także podkreślić, że prawa przysługujące właścicielom budynków mieszkalnych, jak też prawa przysługujące osobom używającym lokali mieszkalnych na podstawie innych tytułów niż własność podlegają ochronie konstytucyjnej. W odniesieniu do właścicieli budynków mieszkalnych

gwarancje ochrony ich praw wynikają zarówno z zasad o charakterze ustrojowym (art. 20 i 20 ust. 1 Konstytucji RP), jak również ze szczegółowych postanowień Konstytucji RP (art. 64). Z kolei prawa lokatorów jako prawa majątkowe podlegają ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz na podstawie art. 75 ust. 1 i 75 Konstytucji RP. W związku z tym na ustawodawcy spoczywa obowiązek ukształtowania wzajemnych relacji wynikających ze stosunków prawnych łączących właścicieli z lokatorami w taki sposób, aby zostały zachowane konstytucyjne gwarancje ochrony praw obu tych kategorii obywateli.

Warto w tym miejscu przypomnieć kilka uwag natury ogólnej, które zawarł Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu swojego wyroku z dnia 12.01.2000r. (sygn. akt P 11/98). Już wówczas, rozważając zagadnienie konstytucyjności tzw. czynszów regulowanych w ustawie z 1994r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę na to, że obowiązujące przepisy dokonują bardzo poważnego ograniczenia możliwości korzystania i rozporządzania przez właściciela lokalami, które w przeszłości zostały przekazane najemcom na podstawie administracyjnej decyzji o przydziale lokalu. W szczególności przepis art. 56 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych przekształcił wszystkie istniejące wcześniej stosunki najmu (o ile zostały nawiązane na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu) w najem umowy zawarty na czas nie oznaczony.

Oznacza to, że w odniesieniu do sytuacji zastanych – ustawa nakazała właścicielowi budynku uznanie aktualnego stanu zamieszkania w poszczególnych lokalach, a trzeba pamiętać, że w przeszłości wprowadzenie najemcy do takiego lokalu następowało na podstawie decyzji organu władzy publicznej, bez jakiegokolwiek udziału właściciela budynku. Poddanie omawianych tu lokali reżimowi najmu zawartego na czas nieoznaczony oznaczało zaś ograniczenie możliwości wypowiedzenia najmu do sytuacji, określonych w art. 32 i art. 33 ust. 1 ustawy z 1994 r. W praktyce oznacza to, iż dopóki najemca nie naruszy w sposób rażący swoich obowiązków, nie istnieje możliwość jednostronnego rozwiązania stosunku najmu przez wynajmującego (właściciela budynku lub lokalu). Należy dodać, że te same zasady odnoszą się do stosunków najmu powstałych przed 1994 r. – na podstawie art. 33 ust. 3 prawa lokalowego, co napotyka zdecydowane wątpliwości doktryny (Z. Bidziński, Status prawny lokali i ich dysponentów, Warszawa 1998, s. 65).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że na tle tych rozwiązań właściciel budynku był praktycznie pozbawiony wpływu zarówno na to, kto jest najemcą lokali w tym budynku, jak i na to, czy stosunek najmu z tymi osobami będzie nadal kontynuowany. Odzyskanie możliwości dysponowania lokalem nastąpić mogło, co do zasady, tylko w sytuacji "opróżnienia" bądź "zwolnienia" lokalu, ale było to ograniczone dopuszczalnością wstępowania w stosunek najmu

sukcesorów prawnych pierwotnego najemcy. Możliwości korzystania i rozporządzania przedmiotem własności były więc poddane bardzo poważnym ograniczeniom. Nie zostały one wprawdzie przekreślone całkowicie, bo właściciel nadal mógł swój budynek (lokal) sprzedać, ustanowić na nim hipotekę, nie było też ograniczeń w odniesieniu do dziedziczenia. Trzeba jednak zauważyć, że wyłączenie praw właściciela do dysponowania lokalami poddanymi reżimowi ustawy z 1994 r. wpływało w sposób deprecjonujący na rynkową wartość budynku. Tym samym inne, nie odebrane właścicielowi, możliwości korzystania i rozporządzania uległy zasadniczej redukcji, a prawo własności nabiera pozornego charakteru.

Tak więc na gruncie przepisów ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nadal zachwiana była wskazana wyżej równowaga pomiędzy prawną ochroną przysługującą najemcom lokali oraz właścicielom tych lokali, przy czym zachwianie to było z korzyścią dla najemców. Takie zachwianie równowagi pomiędzy ochroną prawną przysługującą właścicielom mieszkań i najemcom mieszkań powodowało, że naruszane były prawa jednej z wymienionych kategorii podmiotów, to jest właścicieli mieszkań. Konsekwencją takiego stanu rzeczy było szereg wyroków Trybunału Konstytucyjnego, poczynając od 2002r., w których Trybunał Konstytucyjny oceniał jako niezgodne z Konstytucją poszczególne przepisy najpierw ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, a następnie ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005r. Nr 31, poz. 266 ze zm.).

Obecnie obowiązujące regulacje ustawy o ochronie praw lokatorów mają na celu zagwarantowanie właściwej równowagi pomiędzy ochroną prawną przysługującą właścicielom mieszkań i lokatorom tych mieszkań, w sposób ukształtowany m.in. wskazanym wyżej orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego. Dlatego też w ustawie tej przewidziano, co do zasady możliwość swobodnego kształtowania wysokości czynszu najmu mieszkania przez właściciela. Ustawa o ochronie praw lokatorów przewiduje jednak także rozbudowany, szczegółowy system kontroli sądowej podwyżek czynszów najmu w lokalach mieszkalnych. Warto w tym miejscu podkreślić, iż obowiązujące obecnie regulacje, zapewniające lokatorom realną możliwość skontrolowania zasadności podwyżki czynszu przed sądem, są konsekwencją m.in. działań podejmowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, w tym także wniosków, kierowanych przez niego do Trybunału Konstytucyjnego w latach ubiegłych. Oczywiście, w przypadkach spornych, wyegzekwowanie owej ochrony będzie wymagało od lokatora (najemcy) podjęcia określonej aktywności, to znaczy, skierowania do sądu stosownego powództwa. Nie należy jednak zapominać, że najem jest typowym rodzajem stosunku cywilnoprawnego. Stosownie zaś do art. 2 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne. Jedynie prawomocne orzeczenie sądowe może wiązać stronę sporu.

W świetle przedstawionych wyżej wyjaśnień, stwierdzić należy, iż aktualnie Rzecznik Praw Obywatelskich nie znajduje podstaw do podjęcia działań, których celem miałyby być rozszerzenie ochrony prawnej, zagwarantowanej w ustawie o ochronie praw lokatorów najemcom mieszkań w budynkach stanowiących własność prywatną. Biuro Rzecznika na bieżąco monitoruje orzecznictwo sądowe oraz praktykę w omawianej kategorii spraw, podejmowane są również skargi indywidualne. Nie jest więc wykluczone, że w przyszłości, jeśli będzie tego wymagała potrzeba ochrony praw najemców, Rzecznik ponownie podejmie określone działania na ich rzecz, również w zakresie problematyki podwyżek czynszu najmu lokalu mieszkalnego.

Z poważaniem

