



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140-158(5)/09

Warszawa, 11 grudnia 2009 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów **stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy:

- **o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości (druk nr 2275).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Infrastruktury do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

STANOWISKO RZĄDU
do poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania
własności nieruchomości (druk nr 2275)

I. WPROWADZENIE

Przedłożony projekt ustawy jest kolejną próbą rozwiązania problemów, które napotyka najemcy tzw. byłych mieszkań zakładowych. W porównaniu do poprzednio przedłożonego *poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw dotyczących przekształceń własnościowych nieruchomości (druk 1224 i 1224A)* omawiany projekt zawiera bardziej realne rozwiązania, gdyż w sposób wyważony uwzględnia potrzeby i wnioski zgłaszane przez najemców tzw. byłych mieszkań zakładowych, jak i obecną sytuację prawną i ekonomiczną państwa. Z uwagi na powyższe, rozwiązania zaproponowane w projekcie stwarzają większą szansę na zapewnienie praktycznej możliwości ich realizacji, niż propozycje zawarte w projektach druk 1224 i 1224 A.

Należy jednocześnie podkreślić, że Rząd podtrzymuje uwagi zawarte w Stanowisku Rządu przyjętym do *poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw dotyczących przekształceń własnościowych nieruchomości (druk 1224)*, a także w Stanowisku Rządu wobec *senackiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw dotyczących przekształceń własnościowych nieruchomości (druk 602)*, który podobnie jak ww. projekty dotyczył problematyki tzw. byłych mieszkań zakładowych.

Odnosząc się ogólnie do przedłożonego projektu ustawy, należy zauważyć, że dotyczy on dwóch kategorii mieszkań:

- 1) mieszkań stanowiących w chwili obecnej własność Skarbu Państwa, znajdujących się w trwałym zarządzie jednostki organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej;
- 2) tzw. byłych mieszkań zakładowych, czyli tych mieszkań, które w wyniku realizacji procesów przekształceń własnościowych przestały być mieszkaniami zakładowymi przedsiębiorstw państwowych, państwowych osób prawnych, innych państwowych jednostek organizacyjnych albo spółek handlowych, w których Skarb Państwa był podmiotem dominującym, a w chwili obecnej stanowią własność osób fizycznych lub niepaństwowych osób prawnych.

Mieszkania, o których mowa w pkt 1, to lokale mieszkalne, stanowiące w chwili obecnej własność Skarbu Państwa, wchodzące w skład nieruchomości, które zostały oddane w trwały zarząd państwowym jednostkom organizacyjnym, w celu wykonywania przez te jednostki celów statutowych. Jednostki organizacyjne w ramach wykonywania trwałego zarządu nad tymi nieruchomościami mogą wynajmować przedmiotowe lokale, w tym w szczególności osobom zatrudnionym w tych jednostkach (pracownikom).

Powstanie zasobu nieruchomości (w tym zasobu lokali mieszkalnych), na rzecz podmiotów, o których mowa w ww. pkt 2, nastąpiło w wyniku wejścia w życie z dniem 5 grudnia 1990 r. przepisu art. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464, z późn. zm.). Przepis ten przyznał państwowym osobom prawnym (m.in. przedsiębiorstwom państwowym) prawo użytkowania wieczystego gruntów, stanowiących własność Skarbu Państwa, będących w dniu 5 grudnia 1990 r., w zarządzie tych przedsiębiorstw oraz prawo własności budynków oraz lokali, znajdujących się na tych gruntach. Tym samym w dniu 5 grudnia 1990 r. nastąpiło przekazanie części majątku Skarbu Państwa na rzecz przedsiębiorstw państwowych, w skład którego wchodziły m.in. mieszkania zakładowe tych przedsiębiorstw.

Dokonane z mocy samego prawa uwłaszczenie przedsiębiorstw państwowych miało decydujący wpływ na zasady i tryb sprzedaży budynków i lokali mieszkalnych będących ich własnością. Zważywszy na fakt, iż od dnia 5 grudnia 1990 r. ww. nieruchomości nie były już mieniem Skarbu Państwa, przedsiębiorstwa mogły samodzielnie rozporządzać przedmiotowymi nieruchomościami.

Istotną okolicznością był fakt, że budynki mieszkalne, w których zamieszkiwali pracownicy zakładów nie były dla przedsiębiorstw niezbędne do kontynuowania działalności produkcyjnej. Ponadto w wielu przypadkach były postrzegane wprost jako zbędne ze względu na uciążliwość zarządzania nimi oraz ponoszenia nakładów na ich utrzymanie w należyтым stanie. W tej sytuacji budynki te były niejednokrotnie zbywane osobom trzecim (osobom fizycznym lub prawnym), bez oferowania najemcom pierwszeństwa w nabyciu lokali.

W wyniku prowadzonej w ten sposób sprzedaży, mieszkańcy omawianych budynków stawali się najemcami lokali mieszkalnych w budynkach stanowiących własność prywatną.

Należy wskazać, że uregulowanie sytuacji prawnej najemców ww. mieszkań jest niezwykle ważną, ale niewątpliwie trudną kwestią, ze względu na potrzebę wyważenia pomiędzy interesami najemców tych mieszkań, którzy w przeszłości przyczynili się swoją pracą do wytworzenia tych zasobów mieszkaniowych, a prawami właścicieli budynków i lokali, wynikającymi z konstytucyjnie ustanowionych zasad ochrony własności. Kwestia ta znalazła wyraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W uzasadnieniu wyroku z dnia 30 października 2001 r., sygn. akt. K 33/00 (Dz. U. Nr 129, poz. 1448), Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „w pełni respektuje prawo ustawodawcy do oceny zachodzących procesów społecznych i nie neguje jego kompetencji do podejmowania środków prawnych zmierzających do tego, aby w szczególny i nadzwyczajny sposób uchylić skutki prawne wywołane przez czynności, które stanowiły naruszenie prawa lub zasad uczciwości”, jednak Trybunał zwrócił uwagę, że nie upoważnia to ustawodawcy do „odbierania własności lokali mieszkalnych przez bezpośredni i bezwzględny nakaz przeniesienia jej na rzecz lokatorów”.

Uwzględniając powyższe, należy wskazać, że kompleksowe uregulowanie sytuacji prawnej najemców byłych mieszkań zakładowych wymaga przeprowadzenia wnikliwych analiz prawnych, społecznych i ekonomicznych.

II. UWAGI SZCZEGÓŁOWE

Analiza przedłożonego projektu wskazuje, że jest on próbą rozwiązania najpilniejszych problemów zgłaszanych przez najemców mieszkań wymienionych na wstępie niniejszego stanowiska (w pkt 1 i 2). Odwołuje się on do regulacji prawnych obowiązujących w przedmiotowym zakresie w przeszłości. W projekcie proponuje się zatem wprowadzenie (projektodawca w uzasadnieniu nazywa to „przywróceniem”) dwóch rodzajów uprawnień:

- 1) uprawnień najemców mieszkań stanowiących własność Skarbu Państwa, będących w trwałym zarządzie jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, analogicznych do wynikających z obowiązującego do dnia 31 grudnia 2008 r. przepisu art. 10 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 24, z późn. zm.);
- 2) uprawnień najemców byłych mieszkań zakładowych, czyli tych mieszkań, które przestały być mieszkaniem zakładowym w wyniku realizacji procesów przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych, państwowych osób prawnych, innych państwowych jednostek organizacyjnych albo spółek handlowych, w których Skarb Państwa był podmiotem dominującym – podobnych do uprawnień, które przysługiwały najemcom tych mieszkań na podstawie obowiązujących do dnia 18 września 2008 r. art. 4

i 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości (Dz. U. Nr 157, poz. 1315), z tą istotną różnicą, iż instytucję „prawa pierwokupu” w nabyciu mieszkania zastępuje się odpowiednio „prawem pierwszeństwa”.

Należy jednak zauważyć, że przyznanie zainteresowanym podmiotom uprawnień analogicznych lub podobnych do tych, które obowiązywały w przeszłości na podstawie ww. ustaw, nie jest możliwe w formie zaproponowanej w druku sejmowym, gdyż uprawnienia te wygasły *ex lege* z upływem 2008 r. Wprowadzenie uprawnień dla osób, które nie skorzystały z przyznanych poprzednio, powinno zostać dokonane poprzez dodanie nowych jednostek redakcyjnych do ww. ustaw (np art. 10a czy art. 4a i 5a) jako regulujących kompleksowo realizację przyznawanych uprawnień.

Ad pkt 1.

Wyżej wymieniony art. 10 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań (...) nadawał najemcy mieszkania stanowiącego własność Skarbu Państwa, znajdującego się w trwałym zarządzie państwowej jednostki organizacyjnej - uprawnienie do złożenia wniosku o nabycie tego mieszkania.

Uprawniony najemca (w przypadku wyrażenia zgody właściwych organów na wygaszenie trwałego zarządu) mógł nabyć mieszkanie na preferencyjnych warunkach, uwzględniających okres pracy w jednostkach państwowych i okres najmu mieszkania.

Zaproponowane w przedmiotowym projekcie ustawy wprowadzenie analogicznego do omówionego powyżej uprawnienia należy ocenić pozytywnie, ze względu na zgłaszane w tym zakresie wnioski osób zajmujących przedmiotowe mieszkania, które z różnych powodów nie skorzystały z uprawnienia przed jego wygaśnięciem. Jednakże jak powyżej wskazano, dla zapewnienia poprawności legislacyjnej wprowadzenie uprawnień analogicznych do uprawnień uprzednio wygasłych wymaga dodania nowej jednostki redakcyjnej do zmienianej ustawy, np. art. 10a.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że realizacja omówionego powyżej uprawnienia nie może naruszać interesu państwowych jednostek organizacyjnych sprawujących trwały zarząd. W myśl bowiem art. 43 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, istotą trwałego zarządu jest korzystanie z nieruchomości oddanej w zarząd, a w szczególności korzystanie w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu działania jednostki organizacyjnej. Uprawnienia najemców lokali położonych w nieruchomościach oddanych w trwały zarząd nie powinny zatem naruszać praw danej jednostki organizacyjnej. Stąd w treści obowiązującego dotychczas art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań (...) ustawodawca wprowadził możliwość, a nie obowiązek sprzedaży mieszkania.

Jednakże z uwagi na fakt, że w praktyce stosowania tych przepisów pojawiały się wątpliwości dotyczące prymatu uprawnień jednostki sprawującej trwały zarząd nad uprawnieniem najemcy do nabycia mieszkania, należy doprecyzować tę kwestię w projektowanej obecnie treści art. 10 poprzez zastrzeżenie, że sprzedaż mieszkania na rzecz osoby uprawnionej może nastąpić wyłącznie w przypadku, gdy nieruchomość lub jej część zostaną zakwalifikowane, przez jednostkę organizacyjną sprawującą trwały zarząd, jako zbędne dla prowadzenia działalności statutowej. Ponadto należałoby zawrzeć w tym przepisie również odesłanie do art. 46 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który określa zasady i tryb uzyskiwania zgody i opinii właściwych organów w zakresie wydawania decyzji o wygaszeniu trwałego zarządu w odniesieniu do określonych nieruchomości.

Pozytywnie należy ocenić zaproponowane w projekcie czasowe ograniczenie możliwości realizacji omawianych uprawnień - do dnia 31 grudnia 2012 r., ze względu na możliwość sukcesywnego realizowania tych uprawnień w określonym ustawowo terminie.

Ad pkt 2

Wyżej wymieniony art. 4 *ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości* przyznawał prawo pierwokupu lokalu tym najemcom (tzw. byłych mieszkań zakładowych), którym w trakcie realizacji procesów przekształceniowych naruszono prawo do nabycia własności tego lokalu lub naruszono interes prawny. Skorzystanie z tego uprawnienia wymagało uzyskania prawomocnego orzeczenia sądu stwierdzającego naruszenie prawa lub interesu prawnego. W celu uzyskania takiego orzeczenia należało złożyć odpowiedni pozew do sądu powszechnego. Najemca, realizując uprawnienie, nabywał mieszkanie po cenie równej wysokości zwaloryzowanej kwoty, którą zapłacił za przedmiotowe mieszkanie obecny właściciel (z uwzględnieniem jednakże poniesionych przez właściciela nakładów koniecznych).

Z kolei w art. 5 *ww. ustawy z dnia 7 lipca 2005 r.* ustawodawca przyznawał uprawnienia najemcom tzw. byłych mieszkań zakładowych, stanowiących własność spółek handlowych, w odniesieniu do których Skarb Państwa był podmiotem dominującym w okresie od 7 lutego 2001 r. do 18 września 2005 r. W przypadku istnienia przesłanki dominacji Skarbu Państwa w ww. terminie, najemcy przysługiwało roszczenie w stosunku do spółki o nabycie mieszkania. Na żądanie osoby uprawnionej spółka była zobowiązana sprzedać tej osobie mieszkanie na zasadach preferencyjnych, czyli z zastosowaniem bonifikaty od ceny mieszkania, wynikającej z okresów pracy i najmu mieszkania. Jednocześnie należy zaznaczyć, że omówione powyżej prawo żądania sprzedaży mieszkania przez spółkę handlową, przysługiwało osobom uprawnionym, którym uprzednio nie zaproponowano nabycia mieszkania na zasadach i w trybie określonych w wyżej wspomnianej ustawie z *dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych (...)*. Spory rozstrzygane były na drodze sądowej. Roszczenia o nabycie mieszkania wygasły, gdy wniosek o nabycie nie został złożony w terminie do dnia 19 września 2008 r.

Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że ma on na celu przywrócenie ww. uprawnień, przy jednoczesnym doprecyzowaniu omówionego powyżej art. 4 *ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości*. Analiza zaproponowanych zmian do art. 4 *ww. ustawy z dnia 7 lipca 2005 r.* wskazuje jednak, że nie jest to przywrócenie, a raczej wprowadzenie uprawnień podobnych do tych, które wygasły w 2008 r. Tym samym dla zapewnienia poprawności legislacyjnej wymagane byłoby dodanie nowych jednostek redakcyjnych do zmienianych ustaw, np. art. 4a i art. 5a.

Należy ponadto zauważyć, że zmiany zaproponowane do art. 4 *ww. ustawy z dnia 7 lipca 2005 r.* znacznie wzmacniają pozycję najemców, w porównaniu z regulacjami dotychczas obowiązującymi. W dotychczasowej praktyce stosowania art. 4 tej ustawy sąd stwierdzał naruszenie interesu prawnego tylko w nielicznych przypadkach, gdyż „naruszenie interesu prawnego” utożsamiane było z naruszeniem uprawnień, które wynikały z określonych przepisów prawnych. W omawianym projekcie natomiast, w proponowanym art. 4 *ust. 2 pkt 2 ww. ustawy z dnia 7 lipca 2005 r.*, pojęcie „naruszenia interesu prawnego” utożsamiane jest z faktem nieprzedstawienia najemcy „oferty nabycia mieszkania za cenę nie wyższą niż jego wartość rynkowa”. Taka propozycja oznacza, że stwierdzenie przez sąd zaistnienia powyższego faktu automatycznie będzie przesądzało o przyznaniu uprawnienia do pierwszeństwa w nabyciu mieszkania. Automatyczne stwierdzanie przez sądy naruszenia

interesu prawnego najemcy, przy uwzględnieniu okoliczności, że do dnia wejścia w życie ustawy 15 grudnia 2000r. *o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa* zakłady pracy nie miały obowiązku przedstawiania najemcom oferty nabycia mieszkania, stanowiłoby zbyt uproszczenie oraz niewątpliwie będzie skutkowało wzrostem liczby spraw pozytywnie rozpatrzonych przez sądy, a tym samym wzrostem liczby osób uprawnionych do skorzystania z preferencji w nabyciu mieszkania. Taki wzrost liczby osób uprawnionych przekłada się z kolei na wzrost roszczeń wynikających z proponowanej treści art. 4 ust. 8 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r., których ciężar w większości przypadków poniesie Skarb Państwa. Wprowadzanie takich rozwiązań – niezależnie od ich kontrowersyjnego wpływu na orzecznictwo sądów - w obecnej sytuacji ekonomicznej Państwa budzi obawę o brak faktycznej możliwości ich realizacji, a tym samym nie jest możliwe do zaakceptowania. Szczegółowe uwagi w odniesieniu do tej kwestii zostaną przedstawione w dalszej części niniejszego stanowiska.

Kolejną zmianą zaproponowaną do art. 4 *ustawy o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości* jest propozycja przyznania najemcom byłych mieszkań zakładowych pierwszeństwa w nabyciu mieszkania, w miejsce dotychczas obowiązującego prawa pierwokupu. Koncepcję tę należy ocenić pozytywnie, gdyż jest to rozwiązanie korzystniejsze dla najemców byłych mieszkań zakładowych, a także czytelniejsze ze względu na istotną różnicę między prawem pierwszeństwa a prawem pierwokupu nieruchomości. Zrealizowanie prawa pierwokupu mogło nastąpić dopiero po zawarciu przez właściciela z osobą trzecią warunkowej umowy sprzedaży. Prawo pierwszeństwa natomiast aktualizuje się już z chwilą powzięcia przez właściciela zamiaru zbycia (nieruchomości), tym samym prawo pierwszeństwa, w porównaniu z prawem pierwokupu, daje silniejszą pozycję osobom uprawnionym; są one jako pierwsze zawiadamiane o zamiarze zbycia nieruchomości. Wobec tego ewentualne zawarcie umowy zbycia nieruchomości z osobą trzecią może nastąpić dopiero w przypadku nieskorzystania przez najemcę danego mieszkania z prawa pierwszeństwa w jego nabyciu.

Propozycja przyznania prawa pierwszeństwa zamiast prawa pierwokupu jest uzasadniona również ze względu na fakt, że zapewnia ujednolicenie formy, w jakiej następuje realizacja uprawnień do nabycia zajmowanego lokalu przyznanych osobom zajmującym mieszkania zakładowe, jak też zajmującym były mieszkania zakładowe. Należy bowiem przypomnieć, że obecnie obowiązująca *ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 24, z późn. zm.)*, regulująca zasady zbywania mieszkań, które posiadają jeszcze obecnie status mieszkań zakładowych, przyznaje najemcom prawo pierwszeństwa w nabyciu zajmowanego lokalu. W związku z tym, zawartą w przedłożonym projekcie ustawy propozycję przyznania prawa pierwszeństwa również osobom zajmującym tzw. były mieszkania zakładowe, należy ocenić jako uwzględniającą konstytucyjną zasadę równości i sprawiedliwości społecznej. Wprowadzenie takich zmian postulowane jest przez organizacje skupiające osoby zajmujące były mieszkania zakładowe.

Należy jednak zauważyć, że zastosowane przez projektodawców proste zastąpienie w art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. wyrazów „prawo pierwokupu” wyrazami „prawo pierwszeństwa” nie jest wystarczające dla osiągnięcia zamierzonego celu tej regulacji, gdyż konieczne jest określenie sposobu realizacji tego pierwszeństwa i konsekwencji, jakie ma

rodzić jego naruszenie. Należałoby zatem rozszerzyć projektowane przepisy o normy, które wyjaśnia sposób realizacji prawa oraz sankcje wynikające z pominięcia tego uprawnienia.

Przykładem innego *prostego zastąpienia* jest również art. 3 poselskiego projektu. Przepis ten, jako przepis przejściowy i odnoszący się ogólnie do „spraw wszczętych i niezakończonych (...)”, dotyczy m.in. zastosowania prawa pierwszeństwa do wniosków o zrealizowanie prawa pierwokupu, które nie zostały rozpatrzone przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy. Z uwagi jednak na wspomniane wyżej (str. 5) różnice między tymi uprawnieniami nie można przyjmować adekwatności trybów załatwiania wniosków.

W porównaniu z poprzednio obowiązującą treścią art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. pomysłodawcy projektu nie zaproponowali istotnych zmian. Wprowadzono jedynie zmianę polegającą na określeniu terminu realizacji uprawnień określonych w treści tego przepisu. Tym samym oznacza to, że od dnia wejścia w życie omawianego projektu ustawy osoby uprawnione uzyskają uprawnienia analogiczne do określonych w dotychczas obowiązującym art. 5 ustawy z dnia 7 lipca o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości, o których była mowa powyżej.

Należy jednak zwrócić uwagę, że nie bez znaczenia dla przedmiotowej propozycji są wnioski zawarte w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 września 2009 r. sygn. akt P 63/07, w którym Trybunał wprowadził umorzył postępowanie o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją ww. przepisu, ale w uzasadnieniu zwrócił uwagę, że ze stanu faktycznego sprawy zawisłej przed sądem, który zwrócił się do Trybunału z zapytaniem prawnym, nie wynika, ażeby pozwana spółka kiedykolwiek przeznaczyła lokal na sprzedaż. Zdaniem Trybunału, sąd pytający powinien w pierwszej kolejności rozważyć znaczenie tych okoliczności, gdyż do zastosowania art. 5 ww. ustawy konieczne jest stwierdzenie, czy w okresie, kiedy najemca był osobą uprawnioną, właściciel zdecydował o przeznaczeniu lokalu na sprzedaż.

Niezależnie od powyższego Trybunał wskazał na liczne wady techniki prawodawczej, jakimi obciążone są zdaniem Trybunału przepisy art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. Zwrócił m.in. uwagę na niejasne sformułowanie tych przepisów, na nieprecyzyjnie określony krąg uprawnionych do żądania wykupu mieszkania, a także na wątpliwości interpretacyjne pojawiające się w rozumieniu pojęcia „poprzednika prawnego” aktualnego najemcy mieszkania.

Zdaniem Rządu w toku prac legislacyjnych nad omawianym projektem należałoby zwrócić uwagę i ewentualnie uwzględnić wnioski wynikające z ww. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego.

Pozytywnie ocenić należy zaproponowane w projekcie czasowe ograniczenie możliwości realizacji omówionych powyżej uprawnień do dnia 31 grudnia 2012 r., ze względu na możliwość sukcesywnego realizowania przyznaných uprawnień w określonym ustawą okresie. Przedłużenie terminu, jak również wprowadzenie jednoznacznego okresu, w którym może nastąpić realizacja uprawnień w konsekwencji pozwoli również na ostateczne rozwiązanie i zamknięcie kwestii realizacji uprawnień osób zajmujących mieszkania zakładowe lub byłe mieszkania zakładowe.

Odnosząc się do kwestii wpływu proponowanych rozwiązań na stan finansów publicznych, należy zauważyć, że rozwiązania zaproponowane w projekcie w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej są powtórzeniem regulacji już obowiązujących w przeszłości. Treść przepisów art. 4 ust. 8 i art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r., została bowiem „powtórzona” w przedłożonym projekcie. Oznacza to, że w przypadku zrealizowania prawa pierwszeństwa, do wypłaty różnicy między ceną rynkową mieszkania a ceną nabycia

mieszkania przez najemcę, zobowiązany będzie podmiot, który naruszył prawo pierwszeństwa lub jego następca prawny.

Ze względu na fakt, że w większości przypadków w chwili obecnej nie istnieją już podmioty, które naruszyły prawo najemców do pierwszeństwa w nabyciu mieszkania, do wypłaty rekompensaty będą najczęściej zobowiązani następcy prawni tych podmiotów. Jednakże w przypadkach, w których brak będzie następcy prawnego zlikwidowanego przedsiębiorstwa państwowego lub innej państwowej osoby prawnej, która w toku przekształceń własnościowych naruszyła prawo lub interes prawny najemcy do nabycia mieszkania, do wypłaty rekompensaty zobowiązany będzie Skarb Państwa.

Odnosząc się zatem do skali ewentualnych zobowiązań Skarbu Państwa, należy na wstępie zauważyć, że nie można zgodzić się z zawartym w uzasadnieniu stwierdzeniem, że skutki finansowe, wynikające z przedłożonego projektu nie będą wyższe niż wynikające z poprzednio obowiązujących w tym zakresie przepisów. Wzrost ewentualnych zobowiązań finansowych budżetu Państwa będzie wynikał w szczególności z omówionej powyżej istotnej zmiany w treści art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r., zgodnie z którą pojęcie „naruszenia interesu prawnego” utożsamiane będzie z faktem nieprzedstawienia najemcy oferty nabycia mieszkania za cenę nie wyższą niż jego wartość rynkowa.

Należałoby zatem w uzasadnieniu do projektu ustawy zwrócić uwagę, że projekt może spowodować wzrost liczby spraw pozytywnie rozpatrzonych przez sądy. Taki wzrost liczby osób uprawnionych przekłada się z kolei na wzrost roszczeń wynikających z proponowanej treści art. 4 ust. 8 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r., których ciężar (w zakresie odszkodowania) w większości przypadków poniesie Skarb Państwa. Z powyższego wynika zatem, że ewentualne skutki finansowe proponowanych regulacji będą większe niż zobowiązania, które wynikały z poprzednio obowiązujących przepisów.

Faktem jest, że oszacowanie wskazanych powyżej ewentualnych skutków finansowych dla budżetu państwa jest niezwykle trudne, ze względu na fakt, że nie jest możliwe przewidzenie liczby przypadków, w których z uwagi na brak następcy prawnego pierwotnego właściciela mieszkań, odpowiedzialnością odszkodowawczą obciążony zostanie Skarb Państwa, a także nie ma faktycznych możliwości odtworzenia lub zebrania danych dotyczących liczby podlegających przepisom projektowanej ustawy mieszkań zakładowych, które zostały zbyte lub przekazane na rzecz niepaństwowych osób prawnych lub osób fizycznych.

Uwzględniając powyższe, należy zauważyć, że przyjęcie projektu, który zawiera rozwiązania skutkujące wzrostem liczby spraw pozytywnie rozpatrzonych przez sądy, a którego skutki finansowe dla budżetu Państwa nie są możliwe do przewidzenia, może prowadzić do sytuacji, w której wydatki budżetu państwa byłyby nielimitowane.

III. WNIOSKI

Wobec braku oszacowania skutków finansowych rozwiązań zaproponowanych w projekcie, wprowadzanie ich w całości do porządku prawnego w obecnej sytuacji finansowej państwa nie jest możliwe do zaakceptowania. Zdaniem Rządu nadal powinny zostać zachowane dotychczasowe uprawnienia sądów do dokonywania oceny w nieograniczonym zakresie, czy w konkretnych przypadkach doszło do naruszenia interesu prawnego najemcy.

Uwzględniając jednak wnioski najemców, którzy z różnych powodów nie skorzystali z uprawnień przed ich wygaśnięciem, Rząd pozytywnie odnosi się do następujących propozycji zawartych w poselskim projekcie ustawy:

- 1) propozycji, dotyczących zmian w ustawie z dnia 15 grudnia 2000r. *o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z*

udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa (art. 1 projektu ustawy) - pod warunkiem, że w projektowanej treści art. 10 będzie zawarte zastrzeżenie, że sprzedaż mieszkania na rzecz osoby uprawnionej może nastąpić wyłącznie w przypadku, gdy nieruchomość lub jej część zostaną zakwalifikowane, przez jednostkę organizacyjną sprawującą trwały zarząd, jako zbędne dla prowadzenia działalności statutowej, a także odesłanie do art. 46 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który określa zasady i tryb uzyskiwania zgody i opinii właściwych organów w zakresie wydawania decyzji o wygaszeniu trwałego zarządu w odniesieniu do określonych nieruchomości;

- 2) propozycji „przywrócenia” terminów realizacji uprawnień, o których mowa w art. 4 i 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości, z określeniem terminu na zgłaszanie tych roszczeń do dnia 31 grudnia 2012 r. (art. 2 pkt 1 lit. b i c i pkt 2 projektu ustawy);
- 3) propozycji zastąpienia w przepisach art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 2005r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości dotychczasowego prawa pierwokupu zajmowanego mieszkania prawem pierwszeństwa.