SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja

Druk nr 3204

Warszawa, 16 maja 2014 r.

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy panią poseł Zofię Popiołek.

(-) Maciej Banaszak; (-) Piotr Paweł Baud; (-) Robert Biedroń; (-) Jerzy Borkowski; (-) Jan Cedzyński; (-) Artur Dębski; (-) Marek Domaracki; (-) Wincenty Elsner; (-) Łukasz Gibała; (-) Artur Górczyński; (-) Michał Kabaciński; (-) Witold Klepacz; (-) Krzysztof Kłosowski; (-) Henryk Kmiecik; (-) Sławomir Kopyciński; (-) Roman Kotliński; (-) Łukasz Krupa; (-) Jacek Kwiatkowski; (-) Andrzej Lewandowski; (-) Tomasz Makowski; (-) Małgorzata Marcinkiewicz; (-) Maciej Mroczek; (-) Jacek Najder; (-) Michał Tomasz Pacholski; (-) Janusz Palikot; (-) Wojciech Penkalski; (-) Zofia Popiołek; (-) Marek Poznański; (-) Andrzej Rozenek; (-) Adam Rybakowicz; (-) Armand Kamil Ryfiński; (-) Paweł Sajak; (-) Marek Stolarski; (-) Maciej Wydrzyński.

projekt

USTAWA

z dnia……2014 r.

o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego

Art. 1. W ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz 150) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2 w ust. 1 pkt 10 otrzymuje brzmienie:
„10) mieszkaniowym zasobie gminy – należy przez to rozumieć lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów, a także lokale, w których najem nawiązany został na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu;”;

2) po art. 3 dodaje się art. 3a i 3b w brzmieniu:

„Art. 3a. 1. Gmina przekazując właścicielowi zarząd lokali należących do mieszkaniowego zasobu gminy, w których najem nawiązany został na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu, zawiera z nim umowę odnośnie warunków kontynuowania najmu lub jego wypowiedzenia w wymienionych lokalach.
2. Umowa, o której mowa w ust. 1, powinna określać wysokość czynszu, z zastrzeżeniem, iż lokator jest zobowiązany do uiszczania czynszu ustalanego na zasadach określonych w art. 8, a ewentualną różnicę w jego wysokości wynikającą z umowy wyrównuje właścicielowi gmina.
3. Umowa, o której mowa w ust. 1, może między innymi określać okres zamieszkiwania lokatora, a w przypadku jego upływu gmina zobowiązana jest zapewnić lokatorowi lokal zamienny, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 6.

Art. 3b. 1. W przypadku, gdy zarząd lokali, o których mowa w art. 3a ust. 1, został przekazany właścicielowi przed wejściem w życie niniejszej ustawy, gmina zwraca lokatorowi kwotę wynikającą z różnicy między kwotą czynszu określonego w umowie najmu lokalu a kwotą czynszu ustalonego na zasadach określonych w art. 8 lub zapewnia lokatorowi lokal zamienny.";

3) w art. 11 uchyla się ust. 5 – 7.

Art. 2. Lokatorowi, któremu właściciel wypowiedział stosunek najmu lokalu w trybie art. 11 ust. 5, gmina zapewnia lokal zamienny, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 6.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2015 r.

UZASADNIENIE

1. Wyjaśnienie celu ustawy

Przedmiotem projektu jest nowelizacja ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 150), która ma na celu zrównanie uprawnień dwóch kategorii lokatorów, tj. lokatorów lokali należących do gminy oraz lokatorów lokali należących do podmiotów prywatnych, których stosunek najmu nawiązany został na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu.

Zatem projektowana regulacja realizuje konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej zawartą w art. 2 Konstytucji RP oraz zasadę równości obywateli wobec prawa i równości w prawie wynikającą z art. 32 Konstytucji RP.

Ponadto projekt ustawy włączając do mieszkaniowego zasobu gminy lokale, których najem nawiązany został na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lub na postawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu, a które nadal są w obrocie prawnym, pozwala gminie racjonalnie wypełniać zobowiązania w stosunku do tej grupy lokatorów.

2. Rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

Konieczność opracowania przedmiotowej nowelizacji podyktowana jest w szczególności tym, iż obowiązująca ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nie rozwiązuje trudnych problemów, z jakimi borykać muszą się wymienieni na wstępie lokatorzy lokali należących do właścicieli prywatnych. Ustawa ta nie uwzględnia okoliczności, iż w lokalach prywatnych mieszkają dwie grupy lokatorów: pierwsza to ta, która zamieszkała tam na podstawie umów cywilnoprawnych zawartych pomiędzy wynajmującymi i najemcami, zaś druga grupa to lokatorzy, którzy zostali skierowani do tych lokali przez organy państwa. Przy czym lokatorzy ci, to niejednokrotnie najstarsi mieszkańcy miast, którzy utracili dotychczasowe mieszkania m.in. wskutek wojny. Zważyć należy, iż wprowadzenie takiego trybu najmu z punktu ówczesnych realiów było konieczne, z uwagi na brak innych zasobów mieszkaniowych. Na podstawie tych decyzji wymienieni lokatorzy nabyli określone prawa

i nikt ich tych praw nie pozbawił (np. w drodze wygaśnięcia decyzji). Gdyby ustawodawca miał zamiar odnieść się do bytu decyzji przydziałowych i zamierzał dokonać ich wygaszenia z mocy samego prawa to odpowiednia regulacja zostałaby zawarta w przepisie art. 56 ustawy. Jak wyżej wskazano spora część lokatorów znalazła się w prywatnych lokalach nie z własnej woli.

Z kolei najemcy skierowani do lokali, których właścicielem stała się gmina, znaleźli się w sytuacji uprzywilejowanej, gdyż po spełnieniu określonych warunków mogli np. na preferencyjnych warunkach kupić od gminy zasiedlone lokale mieszkalne, które tworzą dzisiaj wspólnoty mieszkaniowe. Takich możliwości nie mieli i nie mają lokatorzy lokali w budynkach prywatnych, chociaż na analogicznych zasadach nawiązali umowy najmu lokali.

Kolejnym paradoksem jest to, że właściciele lokali prywatnych uzasadniają podwyżkę czynszu koniecznością remontu z uwagi na zły stan techniczny budynku, który bardzo często wynika z powodu wieloletnich zaniedbań i ich wieku. Wysokość czynszu powinna uwzględniać stan techniczny lokalu i może być wyższa w lokalach o wyższym standardzie. Za niezgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej należy uznać to, że wymienieni wyżej lokatorzy zmuszeni są ponosić koszty remontów zdewastowanych budynków o niskim standardzie nie uzyskując w zamian żadnych korzyści a przecież ewentualna partycypacja w remoncie powinna zostać zrekompensowana np. zwolnieniem od zapłaty czynszu na uzgodniony okres. Zatem za paradoks należy uznać sytuację, w której za lokale w bardzo złym stanie technicznym lokatorzy płacą więcej, gdyż tego typu lokale wymagają większych nakładów na remont. Sytuację taką należy uznać za rażąco krzywdzącą.

3. Różnice między dotychczasowym a przewidywanym stanem prawnym

W projekcie zaproponowano rozwiązanie polegające na włączeniu do mieszkaniowego zasobu gminy lokali, których stosunek najmu nawiązany został w na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu.

Obecnie, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, do mieszkaniowego zasobu gminy należą lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów.

Nowelizacja określa warunki kontynuowania najmu lub jego wypowiedzenia w wymienionych lokalach oraz zobowiązuje lokatora do uiszczania czynszu ustalanego na zasadach określonych w art. 8 wymienionej ustawy. Ewentualną różnicę w wysokości czynszu, wynikającej z umowy zawartej pomiędzy gminą a właścicielem lokalu - wyrównuje właścicielowi gmina.

Ponadto projektowana regulacja uchyla przepisy umożliwiające właścicielowi lokalu prywatnego 3-letni okres wypowiedzenia najmu (w rzeczywistości na bruk), gdyż to uregulowanie nie odnosi się do analogicznej kategorii lokatorów w lokalach gminnych.

4. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne

Należy zakładać, że wejście w życie niniejszej nowelizacji nie spowoduje negatywnych skutków społecznych, gospodarczych i prawnych.

Regulacja nie wpłynie na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw oraz nie będzie miała wpływu na sytuację gospodarczą i rozwój regionalny.

5. Źródła finansowania, jeżeli projekt niesie obciążenia dla budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego

Wejście w życie projektowanej regulacji nie spowoduje obciążenia dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, bowiem w obecnym stanie prawnym samorządy i tak ponoszą koszty pomocy udzielanej najemcom lub byłym najemcom lokali mieszkalnych w budynkach zwracanych przez państwo prywatnym właścicielom.

Przy okazji należy zwrócić też uwagę na występujące nagminnie zjawisko niegospodarności przy zwracaniu budynków administrowanych przez państwo byłym właścicielom, bądź też ich następcom prawnym. Mimo, iż niejednokrotnie budynki te zostały przejęte przez państwo w stanie zrujnowanym lub wręcz odbudowane to przy ich zwrocie nie potrąca się nakładów poniesionych z budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego na ich remonty i utrzymanie.

6. Założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych

W związku z treścią art. 34 ust. 2 pkt 6 Regulaminu Sejmu należy wskazać, że przedmiotowy projekt ustawy nie przewiduje wydawania aktów wykonawczych.

7. Konsultacje społeczne

Należy zakładać, że zgodnie z art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania skieruje niniejszy projekt ustawy do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

8. Ocena zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

BIURO ANALIZ SEJMOWYCH
KANCELARII SEJMU

Warszawa, 29 maja 2014 r.

BAS-WAPEiM-1081/14

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna
w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Zofia Popiołek)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt przewiduje zmianę artykułów 2 i 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 150, ze zmianami). Zmiana dotyczy m.in. włączenia do zakresu definicji „mieszkaniowego zasobu gminy" lokali, w których najem nawiązany został na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu. Zgodnie z projektem gmina, przekazując właścicielowi zarząd tych lokali, będzie zawierała z nim umowę określającą warunki kontynuowania najmu lub jego wypowiedzenia oraz zobowiązującą lokatora do uiszczania czynszu ustalanego na zasadach określonych w ustawie. Ewentualną różnicę w wysokości czynszu, która wynikać będzie z tej umowy, będzie wyrównywała właścicielowi gmina.

Proponowana ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2015 r.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Kwestie stanowiące przedmiot projektu ustawy nie są regulowane prawem Unii Europejskiej.

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii zawartych w przepisach opiniowanego projektu.

4. Konkluzja

Przedmiot projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Szef Kancelarii Sejmu

Lech Czapla

058359

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

BIURO ANALIZ SEJMOWYCH
KANCELARII SEJMU

Warszawa, 29 maja 2014 r.

BAS-WAPEiM-1082/14

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna
w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu – czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Zofia Popiołek) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej

Projekt przewiduje zmianę artykułów 2 i 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 150, ze zmianami). Zmiana dotyczy m.in. włączenia do zakresu definicji „mieszkaniowego zasobu gminy" lokali, w których najem nawiązany został na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu. Zgodnie z projektem gmina, przekazując właścicielowi zarząd tych lokali, będzie zawierała z nim umowę określającą warunki kontynuowania najmu lub jego wypowiedzenia oraz zobowiązującą lokatora do uiszczania czynszu ustalanego na zasadach określonych w ustawie. Ewentualną różnicę w wysokości czynszu, która wynikać będzie z tej umowy, będzie wyrównywała właścicielowi gmina.

Przedmiot projektu nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE. Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego **nie jest projektem ustawy wykonującej** prawo Unii Europejskiej.

Szef Kancelarii Sejmu

Lech Czapla

Zofia Popiołek
Posłanka na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

Lublin, 21 sierpnia 2014 r.

SEKRETARIAT MARSZAŁKA SEJMU RP
25. 08. 2014
EX-020-10032/2/14
WPŁYNĘŁO

Sz. P. Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek!

W odpowiedzi na pismo z dnia 11 czerwca 2014 r., sygnatura GMSW8-03-83/14, zgodnie z wymogiem określonym w art. 34 ust. 2 pkt 4 regulaminu Sejmu, poniżej przedstawiam uzupełnienie uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów.

Przejmowanie w państwowy zarząd budynków odbywało się tylko w ściśle określonych sytuacjach. § 2 Rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 9 czerwca 1959 r. w sprawie przejmowania budynków w zarząd państwowy (Dz. U. z dn. 3. VII. 1959 r. nr 38, poz. 237), wydanego na podstawie art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 30 stycznia 1959 r. – Prawo lokalowe (Dz. U. nr 10, poz. 59), stanowi:

Przejęcie w zarząd budynków mieszkalnych może nastąpić w przypadkach:

1. Jeżeli zarząd budynku nie jest przez właściciela w ogóle sprawowany.

2. Jeżeli właściciel nie sprawuje zarządu w sposób należyty, co pociąga za sobą zagrożenie budynku

3. Jeżeli właściciel budynku zwróci się do właściwego do spraw gospodarki mieszkaniowej organu prezydium rady narodowej z wnioskiem o objęcie budynku w zarząd.

Dlatego przekazując zarząd nieruchomości właścicielom gmina powinna mieć te aspekty na uwadze. Punktem wyjścia w ocenie wartości budynku (nawet w przypadku braku zabezpieczenia hipotecznego) powinien być stan techniczny budynku w momencie objęcia zarządu przez państwo, zaś nakłady podnoszące wartość budynku powinny być w odpowiedni sposób rozliczone z właścicielami. W dotychczasowej praktyce przekazywanie nieruchomości następuje z reguły bez uwzględnienia tych przesłanek, co powoduje bezpodstawne

SEJM
Biuro Poselskie Zofii Popiołek
ul. Krakowskie Przedmieście 10/5, 20 – 002 Lublin
biuro.popiolek@onet.pl lub tel.: 81 524 18 51

Zofia Popiołek
Posłanka na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

Lublin, 21 sierpnia 2014 r.

wzbogacenie właścicieli nieruchomości i jest przedmiotem wielu nadużyć, również po stronie urzędników.

Zważyć należy również, że w przepisach budowlanych i w prawie cywilnym uznaje się okres stu lat jako wiek eksploatacji budynku, przy którego budowie zastosowano najbardziej trwałe materiały. Utrzymanie budynku w dobrym stanie technicznym wymagało zabezpieczenia odpowiednich nakładów pieniężnych ze strony państwa.

Uwzględnienie wyżej wymienionych rozwiązań jest jednym ze źródeł finansowania czynszów uzupełniających dla lokatorów.

Kolejnym źródłem finansowania jest pomoc remontowa udzielana przez gminy właścicielom prywatnych kamienic. Powinna być ona zamieniana na uzupełnienie opłat czynszowych dotychczasowych lokatorów. W przeciwnym wypadku jest to pomoc podwójna.

Zważyć należy również, że w przypadku wyroków eksmisyjnych przyznających lokal socjalny, według aktualnych przepisów, gmina do czasu przekwaterowania lokatora wypłaca odszkodowanie właścicielowi. Nie bez znaczenia jest również uniknięcie długotrwałych i kosztownych procesów sądowych o eksmisję lokatorów

Zaproponowany projekt ustawy pozwoli na prowadzenie przez gminy bardziej racjonalnej polityki mieszkaniowej, na większa kontrolę remontów starych budynków, co poprawia estetykę miasta, a przede wszystkim przywraca konstytucyjne zasady sprawiedliwości i równości społecznej w odniesieniu do lokatorów zamieszkałych w tych budynkach na podstawie decyzji administracyjnych lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu.

Na marginesie dodać należy, iż przedstawione w projekcie ustawy rozwiązanie nie narusza prawa własności właścicieli nieruchomości i jest podobne do rozwiązania przyjętego w art. 20 ustawy o ochronie lokatorów.

Z poważaniem

Zofia Popiołek

Posłanka na Sejm RP

SEJM

Biuro Poselskie Zofii Popiołek
ul. Krakowskie Przedmieście 10/5, 20 – 002 Lublin
biuro.popiolek@onet.pl lub tel.: 81 524 18 51

Warszawa, 24 czerwca 2014 r.

SEKRETARIAT SZEFA KS
L.dz. .....
Data wpływu 27.06.2014

ZW/0714/166/14

Pan
Lech Czapla
Szef
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze

W odpowiedzi na pismo z dnia 10 czerwca 2014 r., dotyczące przedłożenia opinii nt. poselskiego projektu ustawy (EK-020-1002/14) - **o zmianie ustawy o ochronie lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego,** w załączeniu przekazujemy opinie otrzymane z województwa opolskiego, lubuskiego i śląskiego .

Z wyrazami szacunku

/-/ Bogdan Ciepielewski
Dyrektor Biura ZWRP

00-236 Warszawa
ul. Świętojerska 5/7
tel. +48 22/ 831 14 41
fax +48 22/ 831 14 42
www.zwrp.pl
e-mail: biuro@zwrp.pl

Kolejny paradoks dotyczy również faktu, że obecnie obowiązujące zapisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego ściśle określają obowiązki leżące zarówno po stronie najemcy, jak i właściciela. Zatem obowiązki są takie same, dlatego wirtualne dzielenie lokatorów na różne kategorie i podejmowanie próby uregulowania powyższego propozycją niespójnych zmian należy określić jako błędne i nie możliwe do zaakceptowania.

Ponadto, za kolejną sprzeczność należy uznać fakt, że w art. 1 ust 3 propozycji cyt... „ **w art. 11 uchyla się ust. 5-7"** , a w art. 2 propozycji cyt „ Lokatorowi, któremu właściciel wypowiedział stosunek najmu lokalu w trybie **art. 11 ust. 5**, gmina zapewnia lokal zamienny, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 6". Skoro proponuje się uchylenie zapisu art. 11 ust 5 ustawy, to jak ten uchylony zapis może stanowić podstawę praną wypowiedzenia stosunku najmu ???????

Sprzeczny z ustawą Prawo zamówień publicznych jest także zapis art. 1 ust 2 propozycji cyt. „ **Gmina przekazując właścicielowi zarząd** lokali należących do mieszkaniowego zasobu gminy, w których najem nawiązany został na podstawie decyzji administracyjnych....." . Propozycja przedmiotowa jest niezrozumiała, jak bowiem gmina może przekazać zarząd lokalami mieszkalnymi stanowiącymi zasób gminy właścicielowi budynku będącemu osobą fizyczną z pominięciem ustawy Prawo zamówień publicznych, a być może również ustawy o finansach publicznych. Skąd założenie, że właściciel osobiście zarządza swoim budynkiem.

Reasumując, **przedmiotowy projekt, winien być w całości odrzucony**.

URZĄD
MARSZAŁKOWSKI
WOJEWÓDZTWA
ŚLĄSKIEGO

Sekretarz Województwa –
Dyrektor Urzędu

Katowice, dnia 24 czerwca 2014 r.
OP.0821.00122.2014
OP.KW-00289/14

Pan
Bogdan Ciepielewski
Dyrektor Biura
Związku Województw RP
ul. Świętojerska 5/7
00-236 Warszawa

W odpowiedzi na pismo z dnia 12 czerwca 2014 r. (przesłane drogą elektroniczną) dotyczące konsultacji poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, informuję, iż Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego nie wnosi uwag do przedmiotowego projektu.

Sekretarz Województwa -
Dyrektor Urzędu

Krzysztof Dzierwa

Urząd Marszałkowski
Województwa Śląskiego
ul. Ligonia 46
40-037 Katowice
tel. +48 (32) 20 78 387
kdzierwa@slaskie.pl
www.slaskie.pl

RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 27.06. 2014 r.

PG VII G 025/180/14

SEKRETARIAT SZEFA KS
L.dz. .....
Data wpływu 27.06.2014

Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Pani Ministrze

W odpowiedzi na pismo z dnia 10 czerwca 2014 r., nr GMS-WP-173-125/14, dotyczące poselskiego *projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego,* przekazanego do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. *o prokuraturze* (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, t.j., z późn. zm.), uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Przedłożony projekt ukierunkowany jest na wprowadzenie do systemu prawnego szczególnej reglamentacji prawnej najmu lokali, gdy najem został nawiązany na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego, ale „*przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu*". Podstawowym założeniem projektu jest zaliczenie wskazanych lokali do mieszkaniowego zasobu gminy oraz wdrożenie systemu umów zawieranych przez gminę z właścicielami lokali, których podstawowym przedmiotem byłoby ustalenie wysokości czynszu na zasadach wolnorynkowych, przy czym lokator zobowiązany byłby do uiszczenia tej części czynszu, która wynikałaby z „*zasad określonych w art. 8*" ustawy *o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*

(administracyjny tryb ustalenia wysokości czynszu). Projektodawcy przewidują również możliwość wypowiedzenia przez gminę umowy najmu oraz nakładają na gminę, w wypadku „*wypowiedzenia lokatorowi najmu lokalu przez właściciela*", obowiązek zapewnienia lokalu zamiennego.

Przechodząc do oceny przedłożonego projektu należy stwierdzić, że projekt wprowadza niezrozumiałe konstrukcje prawne polegające na nałożeniu na istniejące stosunki prawne najmu lokali, nawiązane przede wszystkim na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lokalu, kolejne stosunki zobowiązaniowe (między właścicielem lokalu a gminą). Ich wyłącznym, określonym przez projektodawców przedmiotem byłoby ustalenie wysokości czynszu, jak należy domniemywać, w zamian za normatywne zaliczenie określonego lokalu do mieszkaniowego zasobu gminy, z którego to jednak zaliczenia nie wynikają żadne dodatkowe obowiązki dla właścicieli lokali mieszkalnych. W istocie zatem „czynsz", o którym mowa w projektowanym art. 3a ust. 2, nie jest, jakby się mogło wydawać, czynszem za najem lokalu gminie, która ten lokal następnie podnajmuje, lecz należałoby go traktować jako rodzaj jednostronnego świadczenia, wyłącznie w zamian za zaliczenie określonego lokalu do mieszkaniowego zasobu gminy (co zresztą, zgodnie z zamysłem projektodawców, następowałoby *ex lege*), choć warunki kontynuowania najmu miałby być określone właśnie w umowie między właścicielem, a gminą. Projektodawcy jednocześnie stanowią o możliwości wypowiedzenia lokatorowi najmu lokalu przez właściciela. Zasadniczy problem, jaki ujawnia się przy analizie projektowanych przepisów sprowadza się zatem do wyraźnej preferencji właścicieli lokali, przy jednoczesnym ograniczeniu roli samych lokatorów, którzy, jak się wydaje, tracą przymiot strony stosunku prawnego, na rzecz wyłącznie już tylko faktycznego zajmowania lokalu mieszkalnego. Wydaje się bowiem, że w wyniku przyjęcia projektowanych rozwiązań lokatorzy zajmujący lokal na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale nie będą już stroną stosunku prawnego najmu (który został nawiązany w drodze przymusu administracyjnego), a staną się wyłącznie osobami faktycznie zajmującymi lokal mieszkalny, które nie są związane żadnym stosunkiem prawnym z właścicielem lokalu, czy z gminą, *ergo* do zajmowanego lokalu nie będą miały, po wejściu w życie

projektowanych przepisów, żadnego tytułu prawnego. Wprawdzie projektodawcy przewidują, że właściciel lokalu może wypowiedzieć „*stosunek najmu*" lokatorowi, co zdawałoby się wskazywać na utrzymanie w mocy dotychczasowych stosunków prawnych najmu, lecz wydaje się, że tego rodzaju zabieg legislacyjny jest niewystarczający z punktu widzenia zabezpieczenia sytuacji prawnej lokatorów, tym bardziej że po stronie właściciela, którego lokal *ex lege* zaliczony zostałby do zasobu mieszkaniowego gminy, nie wprowadzono żadnego obowiązku zawarcia umowy najmu. Projektodawcy wskazują jedynie, że w razie braku porozumienia stron to gmina, a nie lokator, obowiązana byłaby wypowiedzieć najem, co dodatkowo potwierdza marginalizację sytuacji prawnej dotychczasowych lokatorów, których sytuacja prawna zależna jest wyłącznie od decyzji uprawnionego organu gminy o zawarciu umowy lub jej rozwiązaniu (projektodawcom zapewne chodzi o rozwiązanie „zastanych" stosunków najmu). W istocie zatem poza zakłóceniem dotychczasowych stosunków prawnych przyjęcie projektowanych przepisów utrudniałoby ustalenie, kogo i jaka umowa wiąże, co jest jej przedmiotem i jakie prawa i obowiązki spoczywają na stronach umowy. Bezpośrednim skutkiem tych rozwiązań byłoby, wbrew deklaracjom projektodawców wyrażonym w uzasadnieniu projektu, istotne pogorszenie sytuacji prawnej lokatorów w odniesieniu do analizowanej kategorii lokali mieszkalnych. Jednocześnie nie sposób nie dostrzec, że projektowane rozwiązania skutkują trudnymi do przewidzenia kosztami finansowymi dla jednostek samorządu terytorialnego na poziomie gminy, bez jednoczesnego zwiększenia źródeł dochodu tych jednostek, z których mogłyby finansować omawiane zadania publiczne, co w oczywisty sposób godzi w konstytucyjnie gwarantowaną samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego, której istota wyraża się w zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie przypisanych im zadań publicznych (art. 167 Konstytucji). Należy ponadto zauważyć, że projektowane rozwiązania wprowadzałyby mechanizm spekulacyjny w zakresie ustalania „czynszu" w umowach, które zgodnie z ideą projektu miałyby zawierać gminy z właścicielami lokali. Kategorycznie sformułowana alternatywa zawarcia umowy lub wypowiedzenia najmu (przy braku regulacji przewidujących kontynuację najmu lokalu na

dotychczasowych zasadach), w sytuacji braku perspektyw zapewnienia lokalu zastępczego, w oczywisty sposób mogłaby generować zawyżanie wysokości świadczenia gminy w ramach analizowanych umów.

Podsumowując dotychczasowe uwagi, należy stwierdzić, że projekt, wbrew intencjom deklarowanym w uzasadnieniu, nie służy zwiększeniu ochrony prawnej lokatorów, lecz wydaje się jednoznacznie ukierunkowany na wzmocnienie sytuacji prawnej właścicieli lokali mieszkalnych. Projekt zakłada przy tym wdrożenie jednoznacznie dysfunkcjonalnych rozwiązań, które skutkowałyby nie tylko chaosem normatywnym w aktualnie obowiązujących stosunkach prawnych najmu analizowanej kategorii lokali mieszkalnych, ale również przewiduje rozwiązania mogące generować zachowania spekulacyjne, narażając gminy na nieuzasadnione i trudne do przewidzenia wydatki. Z uwagi zaś na brak rozwiązań normatywnych w zakresie zwiększenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego (gmin) na realizację wskazanych zadań, jest on wyraźnie sprzeczny z konstytucyjną zasadą autonomii finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Z poważaniem

A. Seremet

Andrzej Seremet

Krajowa Rada Komornicza

Warszawa, dnia 03 lipca 2014 r.

KRK/IV/1365/14

SEKRETARIAT
L. dz. .....
Data wpływu 08.07.2014 r.

Szanowny Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu
ul. Wiejska 4/6/8
00 – 902 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze

W odpowiedzi na pismo z dnia 10 czerwca 2014 r. (GMS-WP-173-125/14) dotyczące projektu ustawy *o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*, w imieniu Krajowej Rady Komorniczej uprzejmie proszę o uwzględnienie następujących uwag samorządu komorniczego w odniesieniu do proponowanych rozwiązań prawnych.

Projekt zakłada zmianę treści art. 2 ust. 1 pkt. 10 ustawy poprzez wprowadzenie nowej definicji mieszkaniowego zasobu gminy, tj. na włączeniu do tego zasobu także lokali, w których najem nawiązany został na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu. Ponadto projekt określa zasady sprawowania zarządu lokalem przez właściciela lokalu przyjmując konieczność zawarcia z gminą umowy odnośnie warunków kontynuowania najmu lub jego wypowiedzenia w wymienionych lokalach. W dalszej części w projekcie przewiduje się eliminację przepisów art. 11 ust. 5 – 7 ustawy, tj. przepisów umożliwiających właścicielowi wypowiedzenie umowy najmu w sytuacji, gdy zamierza zamieszkać w lokalu zajmowanym przez lokatorów.

W uzasadnieniu projektodawca wskazał, że proponowane rozwiązania mają na celu *„zrównanie uprawnień dwóch kategorii lokatorów, tj. lokatorów lokali należących do gminy oraz lokatorów lokali należących do podmiotów prywatnych, których stosunek najmu nawiązany został na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu", zaś propozycja uchylenia*

ul. Szpitalna 4/10, 00-031 Warszawa
tel. 22 827 71 13, faks 22 827 29 76,

przepisów art. 11 ust. 5 – 7 ustawy uzasadnia się tym, że „to uregulowanie nie odnosi się do analogicznej kategorii lokatorów w lokalach gminnych".

W ocenie Krajowej Rady Komorniczej przedstawiony do zaopiniowania projekt w żadnym wypadku nie zasługuje na uwzględnienie. Zgodzić się należy z argumentami zawartymi w uzasadnieniu o potrzebie zapewnienia ochrony lokatorom zajmującym lokale należące do prywatnych właścicieli, którzy to lokatorzy, z reguły będącymi osobami w podeszłym wieku, zajmują owe lokale od wielu lat, często w wyniku utraty własnych lokali wskutek działań wojennych i nie ulega wątpliwości, iż konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej zawarta w art. 2 Konstytucji RP oraz zasada równości obywateli wobec prawa i równości w prawie wynikająca z art. 32 Konstytucji RP wymaga zapewnienia takim lokatorom takiej samej ochrony i pomocy, z jakiej korzystają inni lokatorzy. Ochrony takiej jednak winno udzielić Państwo, nie zaś właściciele zajmowanych lokali.

Brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do włączania lokali należących do prywatnych właścicieli do mieszkaniowego zasobu gminy. Taki zasób stanowi podstawę prowadzenia gospodarki mieszkaniowej przez gminę, która nie może być wykonywana w oparciu o prywatną własność. Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 – 3 ustawy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Zadania, o których mowa wyżej, gmina wykonuje wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób.

Tym samym projektodawca zamierza wprowadzić zasadę realizowania zadań publicznych przez gminę w oparciu o majątek prywatny, co jest niedopuszczalne z punktu widzenia konstytucyjnej zasady ochrony własności. W istocie proponowane rozwiązania zmierzają do nacjonalizacji lokali należących do prywatnych właścicieli, a zajmowanych przez lokatorów.

Brak jest również jakichkolwiek przesłanek do uniemożliwienia właścicielowi do wypowiedzenia umowy najmu. Również takie rozwiązanie stanowi niczym nieuzasadnione ograniczenie w rozporządzaniu przedmiotem własności.

Mam nadzieję, że powyższe uwagi okażą się przydatne i zostaną uwzględnione w toku dalszych prac legislacyjnych.

Z wyrazami RC Cenlen

Prezes
Krajowej Rady Komorniczej
Rafał Fronczek

ul. Szpitalna 4/10, 00-031 Warszawa
tel. 22 827 71 13, faks 22 827 29 76,

PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

BSA I-021-195/14

Warszawa, dnia 15 lipca 2014 r.

SEKRETARIAT GMS/ZDG
L.dz. AP-173-64/14
...ywu 16.07.2014r.

Pan
Adam PODGÓRSKI
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

W odpowiedzi na pismo z dnia 10 czerwca 2014 r., GMS-WP-173-125/14 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do ***poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.***

Z poważaniem

wz.

Teresa FLEMMING - KULESZA
Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, dnia 15 lipca 2014 r.

SĄD NAJWYŻSZY
BIURO STUDIÓW i ANALIZ
Pl. Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa
BSA I-021-195/14

Uwagi
do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego

Stosownie do treści art. 2 ust. 1 pkt 10 obowiązującej ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (j.t. Dz.U. z 2014 r., poz. 150), mieszkaniowy zasób gminy tworzą:

a) lokale stanowiące własność gminy;

b) lokale stanowiące własność gminnych osób prawnych;

c) lokale stanowiące własność spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego;

d) lokale pozostające w samoistnym posiadaniu podmiotów wymienionych pod a, b, c;

Projekt postuluje objęcie mieszkaniowym zasobem gminy także:

a) lokali, których najem nawiązany został na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale i

b) lokali, których najem nawiązany został na podstawie innego niż przydział tytułu prawnego, przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu.

Instytucja o nazwie „publiczna gospodarka lokalami" wprowadzona została dekretem z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami (Dz.U. z 1946 r. Nr 4, poz. 27), uchylonym z dniem 12 lutego 1959 r. ustawą z dnia 30 stycznia 1959 r. Prawo lokalowe (Dz.U. Nr 10, poz. 59), która w art. 28 stanowiła: wojewódzka rada narodowa w poszczególnych miastach, osiedlach i gromadach, a rada narodowa

miasta wyłączonego z województwa – na swoim terenie może wprowadzić publiczną gospodarkę lokalami. Wymieniona ustawa – Prawo lokalowe została uchylona ustawą o tej samej nazwie z dnia 10 kwietnia 1974 r. (j.t. Dz.U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 ze zm.), a ta z kolei uchylona została z dniem 12 listopada 1994 r. art. 67 pkt 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.). Z dniem 12 listopada 1994 r. – zniesiony zatem został szczególny tryb najmu, co oznacza, iż w przeddzień, tj. 11 listopada 1994 r., najpóźniej mogło nastąpić nawiązanie stosunku najmu w warunkach stosowania przepisów o szczególnym trybie najmu. W praktyce miało to miejsce znacznie wcześniej i z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że bezpośrednio po wejściu w życie wyżej wymienionych aktów prawnych, zwłaszcza ustawy Prawo lokalowe z 1959 r. Nasuwa się w związku z tym zasadnicze pytanie wobec jakiej liczby zainteresowanych najemców adresowana jest proponowana zmiana ustawy, a co za tym idzie, jaka jest skala potrzeby tej zmiany. Projektodawcy nie dostarczają w tym względzie żadnych informacji. Tymczasem kilkudziesięcioletni co najmniej okres pozostawania najemców w stosunku najmu nawiązanym na podstawie decyzji o przydziale bądź w warunkach szczególnego trybu najmu, usprawiedliwia wniosek, iż w wymiarze społecznym omawiane zagadnienie ma znaczenie marginalne. Gdyby było inaczej, niewątpliwie byłoby wcześniej zauważone, zważywszy na liczne wcześniejsze projekty zmian ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Pozbawiona realnych przesłanek próba zmiany powołanej ustawy w istocie ma jedynie charakter populistyczny, a co za tym idzie pozbawiona jest zasadności.

Sąd Najwyższy ocenia proponowaną zmianę za nieuzasadnioną.

ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH
ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES
(member of Council of European Municipalities and Regions)

Pałac Kultury i Nauki, XXVII piętro, 00-901 Warszawa 134,
Plac Defilad 1, skr. pocztowa 7, tel. (22) 656 63 34, fax. (22) 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-300 Nowy Sącz 1, skr. pocztowa 119, tel. (18) 477 86 00,
fax. (18) 477 86 11, e-mail: zpp@zpp.pl, biuro@powiatypolskie.pl, www.zpp.pl

PREZES ZARZĄDU
Marek Tramś
POWIAT POLKOWICKI

WICEPREZESI ZARZĄDU
Robert Godek
POWIAT STRZYŻOWSKI
Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI
Marzena Kempińska
POWIAT ŚWIECKI
Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI /woj. ŚLĄSKIE/
Zenon Rodzik
POWIAT OPOLSKI /woj. LUBELSKIE/

CZŁONKOWIE ZARZĄDU
Cezary Gabryjączyk
POWIAT ŁASKI
Edmund Kaczmarek
POWIAT JĘDRZEJOWSKI
Józef Kozina
POWIAT GŁUBCZYCKI
Piotr Lech
POWIAT MILICKI
Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI
Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI
Ewa Masny
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA
Mirosław Pampuch
POWIAT OLSZTYŃSKI
Józef Reszke
POWIAT WEJHEROWSKI
Elżbieta Smolińska
POWIAT PRUSZKOWSKI
Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI /woj. PODLASKIE/
Wacław Strażewicz
POWIAT GIŻYCKI
Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI
Zenon Szczepankowski
POWIAT PRZASNYSKI
Józef Tomal
POWIAT MYŚLENICKI

KOMISJA REWIZYJNA
PRZEWODNICZĄCY
Michał Karalus
POWIAT PLESZEWSKI
Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO
Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI
CZŁONKOWIE
Włodzimierz Brodiuk
POWIAT OSTRÓDZKI
Józef Jodłowski
POWIAT RZESZOWSKI
Zdzisław Kałamaga
POWIAT OSTROWIECKI
Ryszard Kurp
POWIAT WOLSZTYŃSKI
Szczepan Ołdakowski
POWIAT SUWALSKI
Zygmunt Worsa
POWIAT ŚWIDNICKI
Robert Zakrzewski
POWIAT RADOMSZCZAŃSKI

DYREKTOR BIURA
Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/124/14 Warszawa, 28 lipca 2014 roku

Szanowny Pan
Lech CZAPLA
Szef Kancelarii Sejmu

W odpowiedzi na pismo z dnia 10 czerwca 2014 roku w przedmiocie wyrażenia opinii o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (EK-020-1002/14) informuję, że Związek Powiatów Polskich projekt ten

opiniuje negatywnie.

Uzasadnienie

Głównym celem wniesionego przez grupę posłów Klubu Poselskiego Twój Ruch projektu jest uznanie za wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy wszystkich lokali, w których najem nawiązany został na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczegółowego trybu najmu. W konsekwencji przyjmuje się, że czynsz płacony przez najemców takich lokali ma być na poziomie czynszu ustalonego w mieszkaniowym zasobie gminy (zauważyć przy tym należy, że projekt zawiera w tym zakresie niezrozumiałe odwołanie do art. 8). Jednocześnie zostanie nałożony na gminy obowiązek zapłaty właścicielowi różnicy między tak wyliczonym czynszem a czynszem rynkowym.

Projekt znosi również możliwość wypowiedzenia przez właściciela stosunku prawnemu lokatorowi jeżeli zajmowane przez lokatora mieszkanie potrzebne jest właścicielowi do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jego lub najbliższej rodziny. W przypadku wypowiedzeń już dokonanych gmina zostaje zobowiązana do zapewnienia lokalu zamiennego.

Abstrahując od nieporadnej redakcji projektu ustawy – przez co chociażby w skład mieszkaniowego zasobu gminy weszłyby również lokale wynajęte przez właściciela – należy zwrócić uwagę na następujące kwestie:

- zaproponowane w projekcie ustawy regulacje motywowane są konstytucyjnymi zasadami sprawiedliwości społecznej oraz zasadą równości obywateli wobec prawa i równości w prawie. Nietrudno jednak odnieść wrażenie, że konstytucyjne standardy są przytaczane w sposób fragmentaryczny i czysto instrumentalny. Przede wszystkim należy przypomnieć, że współczesne państwo polskie oparte jest na zasadzie pomocniczości, z której wynika że ingerencja państwa w określonym obszarze jest uzasadniona jedynie wówczas, gdy jednostki nie są w stanie samodzielnie zaspokoić istotnych potrzeb. Dotyczy to również kwestii mieszkalnictwa – art. 75 ust. 1 Konstytucji nakłada na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb

mieszkaniowych obywateli, a nie obowiązek zapewnienia każdemu mieszkania. Zgodnie z tą filozofią już obecnie prawo polskie przewiduje wsparcie zarówno dla osób, które ponoszą wysokie – w stosunku do własnych dochodów – koszty utrzymania mieszkania (system dodatków mieszkaniowych), jak i prawo do uzyskania lokalu przez osoby znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji (przepisy dotyczące mieszkań socjalnych). Brak jest zatem uzasadnienia dla wprowadzania nowych rozwiązań prawnych przyznających przywileje wszystkim mieszkańcom określonej kategorii mieszkań – niezależnie od tego czy jest to uzasadnione z punktu widzenia społecznego;

- zniesienie możliwości wypowiedzenia przez właściciela stosunku prawnemu lokatorowi jeżeli zajmowane przez lokatora mieszkanie potrzebne jest właścicielowi do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jego lub najbliższej rodziny powoduje dalsze pogorszenie sytuacji prawnej właścicieli mieszkań. Dzieje się to w sytuacji, gdy powszechnie wskazuje się na konieczność uelastycznienia przepisów – dzięki czemu możliwe byłoby ograniczenie szarej strefy wynajmu mieszkań;
- wątpliwa jest teza jakoby wejście w życie projektowanej regulacji nie spowodowało obciążenia dla budżetu jednostek samorządu terytorialnego, gdyż – jak piszą projektodawcy – w obecnym stanie prawnym samorządy i tak ponoszą koszty pomocy udzielanej najemcom lub byłym najemcom lokali mieszkalnych w budynkach zwracanych przez państwo prywatnym właścicielom. Fakt, że obecnie część najemców korzysta z pomocy m.in. poprzez otrzymywanie dodatków mieszkaniowych nie oznacza, że nie będzie konsekwencji finansowych wejścia w życie ustawy. Obowiązki gminy będą bowiem dotyczyły również osób, które obecnie z pomocy nie korzystały, a równocześnie poziom wsparcia osób z pomocy korzystających będzie większy. Związek Powiatów Polskich kategorycznie sprzeciwia się przyjmowaniu projektów ustaw, które nie mają rzetelnie przeprowadzonej oceny ich finansowych skutków.

Z wymienionych wyżej względów wydano opinię jak na wstępie.

Z wyrazami szacunku

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Marek Tramś

Zofia Popiołek
Posłanka na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

Lublin, 7 stycznia 2015 r.

SEKRETARIAT
MARSZAŁKA SEJMU
WPŁYNĘŁO
13. 01. 2015
Nr EK-020-1002(3)/14

Sz. P. Radosław Sikorski
Marszałek Sejmu RP

Ustosunkowanie się do tez zawartych w opinii Biura Legislacyjnego i Biura Analiz Sejmowych ws. ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Szanowny Panie Marszałku!

Jako przedstawiciel wnioskodawców projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, przedstawiam kontrargumenty do opinii prawnej Biura Analiz Sejmowych znak BAS-WAL 1388/14 oraz opinii Biura Legislacyjnego BL-1600-124/14.

W opinii Biura Analiz Sejmowych sformułowano tezę, iż propozycja włączenia lokali prywatnych do mieszkaniowego zasobu gminy może stanowić naruszenie art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, poprzez sprzeczne z zasadą proporcjonalności ograniczenie prawa własności. Absolutnie nie można się z tym zgodzić, ponieważ tego rodzaju rozwiązanie zostało zainspirowane art. 20 ust. 2a obecnie obowiązującej Ustawy o ochronie praw lokatorów (...), w którym do mieszkaniowego zasobu włączono lokale wynajęte przez gminę od innych właścicieli. W żadnej mierze więc definiowanie lokali, których najem nawiązany został na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale (lub na podstawie

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Biuro Poselskie Zofii Popiołek
ul. Krakowskie Przedmieście 10/5, 20 – 002 Lublin
biuro.popiolek@onet.pl lub tel.: 81 524 18 51

innego tytułu prawnego) przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami lub szczególnego trybu najmu - nie przesądza o zmianie własności takiego lokalu, a ma jedynie na celu wprowadzenie odpowiedzialności gminy za lokatorów w ten sposób zasiedlonych.

Wbrew niektórym opiniom, decyzje wydane na podstawie decyzji administracyjnych i innych tytułów prawnych przed wejściem w życie ustawy z dnia 02 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych są nadal w obrocie prawnym, gdyż art. 56 ust. 1 tejże ustawy mówił jedynie o stosunku najmu, nie odnosił się zaś do kwestii samych decyzji wydanych na podstawie poprzednio obowiązujących unormowań i kwestii wcześniejszego obowiązywania. W załączeniu przesyłam opinię wydaną w tej sprawie przez dr Pawła Sadowskiego, adiunkta Katedry Prawa Konstytucyjnego UMCS w Lublinie.

W tezie drugiej opinii Biura Analiz Sejmowych zarzucono omawianemu projektowi ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów (...), iż wyłączenie możliwości wypowiedzenia przez właściciela lokalu umowy najmu, w celu zamieszkania w tym lokalu właściciela lub jego rodziny może naruszać prawo własności gwarantowane w art. 64 ust. 3 konstytucji. Z tą tezą również nie można się zgodzić, gdyż w przedstawionym projekcie zaproponowano zawarcie umowy pomiędzy właścicielem lokalu, a gminą - dotyczącej okresu i warunków zamieszkiwania skierowanych tam przez gminę lokatora bądź lokatorów.

Ponadto projekt nie zakłada wypowiedzenia dotychczasowym lokatorom umowy najmu z innych niż art. 11 ust. 5-7 przypadkach. Tak więc nie trafiony jest również zarzut, że chroniony jest lokator, który posiada tytuł do innego lokalu mieszkalnego. O możliwości wypowiedzenia najmu takiego najemcy mówi art. 11 ust. 3 pkt 2.

Projektowana regulacja zmierza do przywrócenia konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej, zawartej w art. 2 Konstytucji RP oraz zasadę równości obywateli wobec prawa i równości w prawie, wynikającą z art. 32 Konstytucji RP. Bowiem w aktualnych rozwiązaniach lokatorzy, którzy na podstawie identycznych tytułów prawnych lokatorzy znaleźli się w diametralnie różnej

Zofia Popiołek
Posłanka na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

Lublin, 7 stycznia 2015 r.

sytuacji, w zależności od tego czy zamieszkali w lokalach należących do gminy czy właścicieli prywatnych.

Zgodzić się należy, że w przedstawionym projekcie zakradł się błąd, ponieważ art. 2 proponowanego projektu powinien mieć brzmienie: *lokatorowi, któremu właściciel wypowie umowę najmu lokalu w trybie administracyjnym na podstawie art. 1 ust. 5 przed wejściem w życie ustawy, gmina zapewnia lokal zamienny, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 6.*

Ponadto w celu uściślenia art. 1 pkt 1. po słowach: *szczególnego trybu najmu*, dodać należy: *o których mowa w art. 56 ustawy z dnia 02.07.1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.*

Z poważaniem,

Zofia Popiołek

Posłanka na Sejm RP

Biuro Poselskie Zofii Popiołek
ul. Krakowskie Przedmieście 10/5, 20 – 002 Lublin
biuro.popiolek@onet.pl lub tel.: 81 524 18 51

Opinia prawna
dotycząca obowiązywania w aktualnym stanie prawnych
decyzji administracyjnych o przydziale lokalu, o których mowa w art. 56 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych

Przedmiot opinii:

Przedmiotem opinii jest udzielenie odpowiedzi dotyczącej obowiązywania decyzji administracyjnych o przydziale lokalu, o których stanowił przepis art. 56 ust. 1 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych.

Teza opinii:

Decyzje administracyjne, o których mowa w art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, wydane przez organy właściwe na podstawie uregulowań prawnych obowiązujących w dacie ich wydania po wejściu w życie tego przepisu nie wygasły, a z punktu widzenia regulacji administracyjnoprawnych i brzmienia cyt. przepisu, wymagane było ich wygaszenie. Zatem ich bezpośrednie przekształcenie z mocy samego prawa w umowy najmu, zawarte na czas nieoznaczony, ze skutkiem w postaci wygaśnięcia decyzji, nie jest uprawnione.

Uzasadnienie prawne postawionej tezy opinii:

Przepis art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 1998 r., Nr 120, poz. 787 z późn. zm.) stanowił, że najem nawiązany na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu jest, w rozumieniu ustawy, najmem umownym zawartym na czas nieoznaczony.

Wskazać przede wszystkim należy, że począwszy od roku 1946 do wejścia w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, tj. do dnia 12 listopada 1994 r., obowiązywały przepisy o reglamentacji najmu lokali mieszkalnych, które obejmowały znaczną większość miast. Początkowo te kwestie regulował dekret z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami (Dz. U. z dnia 26 sierpnia 1950 r.), później ustawa z dnia 30 stycznia 1959 r. Prawo lokalowe i ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. Prawo lokalowe, którą uchyliły przepisu ustawy z 1994 r.

W okresie poprzedzającym wejście w życie ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych wolne lokale były oddawane w najem na podstawie decyzji administracyjnych wydawanych przez organy administracji rządowej, a następnie samorządowej. W tym trybie były zasiedlane również opróżnione lokale w budynkach stanowiących własność osób fizycznych. Do uzyskania decyzji administracyjnej o przydziale lokalu nie wymagana była zgoda właściciela budynku, a organy wydające decyzje kierowały się obowiązującymi kryteriami przydziału mieszkań, bez uwzględniania faktu posiadania tytułu prawnego do danego budynku tj. prawa własności. Właściciele tych budynków oraz ich najbliższa rodzina w wielu wypadkach nie mieli szans zamieszkania w swojej własności, gdyż nie spełniali obowiązujących kryteriów przewidzianych w obowiązujących aktach normatywnych.

Po wejściu w życie ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych stosunek najmu powstały na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lokali mieszkalnych stał się *ex lege* z mocy art. 56 tej ustawy stosunkiem najmu zawartym na czas nieokreślony, do którego należy odnosić reguły cywilnoprawne (chociażby w postaci zasad ustalania wysokości czynszu). Nastąpiło zatem jego przekształcenie, a co za tym idzie przejście z trybu administracyjnego w tryb cywiloprawny. Wszakże powszechne w judykaturze było stanowisko, że celem ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych było odejście do reżimu administracyjnego w zakresie reglamentowania czy też dystrubuowania lokalami mieszkalnymi (vide uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 1996 r., sygn. akt III CZP 190/95, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 1998 r, sygn. akt III CZP 47/98, czy też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 1997 r., sygn. akt II CKU 26/97). Ponadto celem ustawy było zaprzestanie reglamentacji mieszkań oraz kompleksowe uregulowania wszystkich stosunków najmu lokali, także poprzez wyraźne wskazanie, że do stosunków najmu mają zastosowanie przepisy tejże ustawy. Tezy takie można również postawić analizując chociażby przebieg prac nad ustawą (vide Sprawozdanie stenograficzne z 24 posiedzenia Sejmu RP - w dniach 30 czerwca oraz 1 i 2 lipca 1994 r. - s. 63 i nast.). Inne założenie stanowiłoby podważenie jednego z istotnych elementów cywilistycznego traktowania stosunku najmu lokali mieszkalnych, a także naruszenie zasady równości stron stosunku najmu lokali mieszkalnych, co niewątpliwie nie było zamierzeniem ustawodawcy.

Istotne jest, iż ustawa o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych została zastąpiona przez ustawę z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266 z późn. zm.). Jednakże nie zmieniło to stanu prawnego w zakresie sytuacji najmu przedmiotowych lokali. Zmiany w zakresie stanu prawnego spowodowane zastąpieniem najmu wynikającego z decyzji meldunkowych najmem

cywilnoprawnym na podstawie umownej były zatem nieodwracalne. Skutkiem tego był fakt, że w ten sposób dwie grupy lokatorów znalazły się w zupełnie odmiennej sytuacji prawnej. Ci bowiem, którzy znaleźli się w lokalach należących do gminnych zasobów komunalnych, cieszą się znacznym zakresem bezpieczeństwa prawnego i niższymi stawkami czynszu, ci zaś, którzy znaleźli się w chwili wejścia w życie art. 56 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych w kamienicach prywatnych, znaleźli się jako strona ekonomicznie słabsza w niekiedy dramatycznej sytuacji i bez jakichkolwiek gwarancji bezpieczeństwa od utraty mieszkań.

Wskazać także należy, iż w toku prac nad projektem ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, uwzględniono wspomniane wyżej okoliczności odnoszące się do sytuacji najemców lokali, którzy w stosunek najmu zostali wprowadzeni w oparciu o decyzji o przydziale lokali, które następnie zostały przekształcone w umowy najmu na czas nieoznaczony. Uznano wówczas za celowe i uzasadnione stworzenie prawnych możliwości zamieszkania samych właścicieli tych lokali oraz ich najbliższych we własnych nieruchomościach.

Przede wszystkim w przepisie art. 11 ust. 1 ustawy stwierdzono, że jeżeli lokator jest uprawniony do odpłatnego używania lokalu, wypowiedzenie przez właściciela stosunku prawnego może nastąpić tylko z przyczyn określonych w ust. 2-5 oraz w art. 21 ust. 4 i 5 niniejszej ustawy. Wypowiedzenie powinno być pod rygorem nieważności dokonane na piśmie oraz określać przyczynę wypowiedzenia. Natomiast w przepisie art. 11 ust. 5 ustawy stworzono możliwość wypowiedzenia stosunku prawnego lokatorowi przy spełnieniu warunków wskazanych w cytowanym unormowaniu. Tak więc właściciel lokalu może wypowiedzieć stosunek najmu nie później niż na 3 lata naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego, jeśli właściciel lub jego pełnoletni zstępny, wstępny lub osoba, wobec której właściciel ma obowiązek alimentacyjny, zamierza zamieszkać w należącym do niego lokalu, a nie dostarcza mu lokalu zamiennego i lokatorowi nie przysługuje prawo do lokalu zamiennego. Niespełnienie przez właściciela wymogu realnego zamieszkania rodzi po stronie lokatora roszczenie bądź do powrotu do lokalu na dotychczasowych warunkach, bądź do żądania od właściciela zapłaty różnicy w czynszu i w opłatach, które płaci obecnie, w stosunku do tych, które płacił w ramach wypowiedzianego stosunku prawnego za okres jednego roku. Koszty przeprowadzki lokatora do lokalu ponosi właściciel.

Ustalony trzyletni okres wypowiedzenia stosunku prawnego, uznano za wystarczający dla zapewnienia możliwości uzyskania uprawnień do używania innego lokalu mieszkalnego lokatorowi, którego sytuacja materialna na to pozwala.

Niemniej jednak przepis art. 56 ust. 1 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych mówił jedynie o stosunku najmu, nie odnosił się zaś do kwestii samych decyzji wydanych na podstawie poprzednio obowiązujących unormowań i kwestii ich obowiązywania.

W tej kwestii należy odwołać się do regulacji przepisu art. 162 kodeksu postępowania administracyjnego, bowiem przedmiotem analizy jest kwestia obowiązywania decyzji administracyjnej.

Zauważyć, że w myśl art. 162 § 1 k.p.a. decyzja administracyjna wygasa w trzech przypadkach: po pierwsze, wtedy, gdy upłynie termin jej ważności, po drugie, wtedy, gdy stanie się bezprzedmiotowa, po trzecie wtedy, gdy została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku i nie został on dopełniony w wyznaczonym terminie. Tylko w drugim i trzecim przypadku, organ, który wydał decyzję w I instancji powinien stwierdzić wygaśnięcie dotychczasowej decyzji. W odniesieniu zaś do pierwszej przyczyny wygaśnięcia decyzji - upływu terminu jej ważności - nie jest konieczne stwierdzenie wygaśnięcia dotychczasowej decyzji, bowiem z samej jej treści wynika, iż po upływie oznaczonego terminu decyzja ta nie pozostaje już w obrocie prawnym. Trzeba mieć też na względzie okoliczność, że decyzja stwierdzająca wygaśnięcie wcześniej wydanej decyzji ma charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny. Potwierdza ona jedynie to, że w wyniku wystąpienia wskazanych przesłanek decyzja przestała obowiązywać (por. T. Woś, Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej jako bezprzedmiotowej, (art. 162 k. p.a., PiP z1992 r., nr 7, s. 50).

Nie ulega wątpliwości, że w przypadku gdy kwestia wygaśnięcia decyzji jest uregulowana w przepisach szczególnych to w takiej sytuacji uregulowanie prawne zawarte w art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. należy traktować jako odesłanie do przepisów szczególnych, nawet wówczas, gdy w sprawie występuje sytuacja bezprzedmiotowości decyzji rozumianej jako np. m.in. zmiana stanu faktycznego uniemożliwiająca wykonywanie decyzji. W przypadku zaś, gdy kwestia wygaśnięcia decyzji nie jest uregulowana w przepisach szczególnych, stwierdzenie bezprzedmiotowości decyzji nie jest wystarczające do stwierdzenia jej wygaśnięcia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 15 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Lu 333/12).

Przepis art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. z natury rzeczy dotyczy decyzji, które albo nie zostały jeszcze wykonane i na skutek określonych zdarzeń faktycznych wykonanie ich stało się bezprzedmiotowe (niemożliwe), albo decyzji, które są w trakcie wykonywania lub wykonane w części, ale dalsze ich wykonywanie może być uznane za bezprzedmiotowe. Stać tak się może z powodu dalszego nieistnienia podmiotu, zniszczenia lub przekształcenia rzeczy, rezygnacji z uprawnień przez stronę, czy też na skutek zmiany stanu faktycznego uniemożliwiającego wykonanie decyzji albo z powodu zmiany w stanie prawnym, ale tylko w przypadku, gdy powoduje ona taki skutek. Zatem

bezprzedmiotowość decyzji jest rozumiana jako ustanie prawnego bytu stosunku materialnoprawnego nawiązanego na jej podstawie (vide postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt II OSK 2025/12).

Z uwagi na powyższe istnieją istotne wątpliwości, czy w świetle regulacji art. 56 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych można mówić o bezprzedmiotowości chociażby rozumianej jako zmiana stanu prawnego czy też o innym charakterze. Wszakże najem jako stosunek prawny powstały w oparciu o decyzje przydziałowe nie zmienił swojego charakteru i zakresu, a jedynie został przekształcony w najem na czas nieoznaczony, do którego należy stosować regulacje wynikające w szczególności z norm prawa cywilnego.

Dla samego bytu decyzji przydziałowych zmiana regulacji prawnej i wejście w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie wniosła żadnego *novum*, bowiem regulacja art. 56 ust. 1 tej ustawy nie odnosiła się do tych kwestii. Można wyrazić tezę, że regulacja ta jest niekompletna (celowo lub też nie), niemniej jednak weszła w życie i nie została do kolejnej zmiany przepisów w roku 2001 znowelizowana. Zatem jej interpretacja, w szczególności w oparciu o reguły wykładni językowej, uprawnia do stwierdzenia, że odnosi się ona do stosunku najmu jako stosunku zobowiązaniowego, nie zaś do bytu prawnego decyzji przydziałowych.

Wskazać również należy, że każda decyzja administracyjna zawiera dorozumianą klauzulę, zgodnie z którą wiąże tylko tak długo, jak długo istnieją stosunki faktyczne, które stanowiły podstawę decyzji. Ponieważ decyzja administracyjna zawiera regulację powinnego zachowania się dla konkretnego stanu faktycznego, gdy stan ten przestaje istnieć, ta regulacja staje się bezprzedmiotowa (vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 2045/11). W przypadku decyzji przydziałowych nie można mówić o usunięciu tejże klauzuli, gdyż tak długo jak stosunek najmu wytworzony w oparciu o decyzję przydziałową istnieje, tak długo powinien być rozumiany byt prawny takich decyzji. Istotne jest, że nawet przez dość twórczą interpretację przepisów nie można w tym przypadku dokonywać aż tak dużej wykładni rozszerzającej (nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca w szczególności art. 162 § 1 pkt. 1 k.p.a., gdyż przepis ten stanowi poniekąd odstępstwo od ogólnej, wyrażonej w art. 16 § 1 k.p.a., zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych – vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 1296/09).

Można więc uznać, iż gdyby ustawodawca miał zamiar odnieść się do bytu decyzji przydziałowych i zamierzał dokonać ich wygaszenia z mocy samego prawa to odpowiednia regulacja zostałaby zawarta w przepisie art. 56 ustawy. Istotne jest w tej kwestii, że nie budzi wątpliwości, że nawet w razie uchylenia przepisu, który był podstawą przyznania określonego uprawnienia, wygaśnięcie takiej decyzji z powodu jej bezprzedmiotowości w rozumieniu art. 162 §

1 pkt 1 k.p.a. następuje tylko wówczas gdy w przepisach zmieniających stan prawny przewidziany został taki skutek (chociażby wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 28 lipca 2011 r., sygn. III SA/Łd 176/11 czy też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 18 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 1032/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 23 września 2010 r., sygn. akt III SA/Lu 132/10). Takiego natomiast skutku z przepisu art. 56 ust. 1 ustawy wykazać i domniemywać nie można.

Ponadto gdy kwestia wygaśnięcia decyzji nie jest uregulowana w przepisach szczególnych, uznanie bezprzedmiotowości decyzji nie jest wystarczające do stwierdzenia jej wygaśnięcia, gdyż należy dodatkowo wykazać, że wymaga tego interes społeczny albo interes strony, którego w omawianym przypadku trudno jest się dopatrzeć (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 1429/09). Przy tym jeżeli już interes społeczny lub interes strony (np. właściciela lokalu) byłyby konkurencyjne, to należałoby je rozważyć w oparciu o odpowiednie reguły.

Powyższego nie zmienia fakt, że wygaśnięcie decyzji oznacza utratę jej mocy obowiązującej z chwilą zaistnienia pewnego zdarzenia prawnego oraz, iż decyzja stwierdzająca wygaśnięcie decyzji ma charakter aktu deklaratoryjnego, wywołując skutki prawne *ex tunc*, czyli wstecz, od dnia, w którym powstały przesłanki wygaśnięcia decyzji (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 1 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 206/10).

Biorąc pod uwagę powyższe należy uznać, iż jedynie wobec decyzji przydziałowych, w przypadku których stwierdzono ich wygaśnięcie można mówić, iż zostały one skutecznie usunięte z obrotu prawnego i konsekwencje z ich wynikające nie istnieją. Nie można, nawet wbrew woli aktualnie wyrażanej przez ustawodawcę, tego samego odnieść do decyzji, których wygaśnięcia nie stwierdził organ, który je wydał. Przy tym za brak stwierdzenia wygaśnięcia uprzednio wydanej decyzji odpowiedzialność ponosi organ właściwy do jej wydania w I instancji. Stwierdzenie takie można uzasadnić również faktem, że korzystanie z przydzielonych na podstawie decyzji przydziałowych lokali mieszkalnych miało z natury rzeczy charakter ciągły, czego nie zmieniło nawet odejście przez ustawodawcę od reglamentacji kwestii najmu lokali mieszkalnych.

Podsumowanie:

Reasumując, decyzje administracyjne, o których mowa w art. 56 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, po wejściu wżycie tego przepisu nie wygasły, pomimo, iż przepis mógłby sugerować ich automatyczne przekształcenie w umowy najmu zawarte na czas nieoznaczony. Dla usunięcia istnienia ich skutków prawnych, w świetle niekompletnej regulacji przepisu art. 56 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych,

konieczne jest stwierdzenie ich wygaśnięcia, mimo iż decyzja o wygaśnięciu będzie miała charakter deklaratoryjny i będzie mogła wskazywać datę wcześniejszą samego wygaśnięcia decyzji przydziałowej.

Dr Paweł Sadowski
Adiunkt
Katedra Prawa Konstytucyjnego
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
w Lublinie

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Komisja Ustawodawcza
UST-00 - 367 /15

Warszawa, dnia 18 lutego 2015 r.

SEKRETARIAT MARSZAŁKA SEJMU
WPŁYNĘŁO
19. 02. 2015
Nr EK-ORO-1002(4)/15

Pan
Radosław SIKORSKI
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Przekazuję – przyjętą na posiedzeniu w dniu 18 lutego 2015 r. – opinię Komisji Ustawodawczej:

- o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (przedstawiciel wnioskodawców poseł Zofia Popiołek).

Z poważaniem

Przewodniczący Komisji

/Wojciech Szarama/

OPINIA nr 440

Komisji Ustawodawczej

w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego

przyjęta na posiedzeniu
w dniu 18 lutego 2015 r.

dla Marszałka Sejmu

Komisja Ustawodawcza, na posiedzeniu w dniu 18 lutego 2015 r., rozpatrzyła skierowany przez Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu RP, celem wyrażenia opinii w świetle zgłoszonych wątpliwości w sprawie zgodności projektu ustawy z Konstytucją – poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (przedstawiciel wnioskodawców poseł Zofia Popiołek).

Komisja, po przedstawieniu projektu i wysłuchaniu ekspertów, przeprowadziła dyskusję. W wyniku głosowania Komisja

- **uznała ten projekt za dopuszczalny.**

Przewodniczący Komisji

/Wojciech Szarama/