



Warszawa, 29 czerwca 2005 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr hab. Andrzej ZOLL

RPO-508492-V-JS/05

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Pan

prof. Marek Belka

Prezes Rady Ministrów

Do Rzecznika Praw Obywatelskich nieustannie wpływają skargi od najemców byłych mieszkań zakładowych sprywatyzowanych przed dniem 7 lutego 2001 r., a więc przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach sprzedaży 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 ze zm.). W nadesłanych pismach skarżący nadal wykazują rozzalenie pozbawieniem ich możliwości nabycia zajmowanych mieszkań na zasadach preferencyjnych i brakiem działań ze strony właściwych organów państwa zmierzających do naprawy powstałego stanu oraz wyrażają zaniepokojenie brakiem właściwej prawnej ochrony istniejącego stosunku najmu, zapewniającej im poczucie bezpieczeństwa utrzymania zajmowanych mieszkań.

W ocenie Rzecznika skargi te należy uznać za uzasadnione.

Wskazać pragnę, że w momencie rozpoczęcia przemian ustrojowych i gospodarczych w Polsce obowiązywały jednolite zasady dotyczące sprzedaży mieszkań zakładowych. Stosownie do art. 128 § 1 k.c. w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 lutego 1989 r. własność ogólnonarodowa (państwowa) przysługiwała niepodzielnie państwu. Państwowe osoby

prawne (w tym przedsiębiorstwa państwowe) w granicach swojej zdolności prawnej wykonywały jedynie w imieniu własnym względem zarządzanej przez nie części mienia ogólnonarodowego uprawnienia płynące z własności państwowej. Kolejne zmiany przepisów nie przyniosły istotnych zmian w tym zakresie. Zmiany takie wprowadziła dopiero ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.), która przyznała przedsiębiorstwom państwowym prawo własności do budynków oraz lokali, znajdujących się na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy, będących w dniu wejścia w życie ustawy (w dniu 5 grudnia 1990 r.) w zarządzie tych przedsiębiorstw. Dokonanie z mocy samego prawa uwłaszczenie przedsiębiorstw państwowych miało decydujący wpływ na zasady i tryb sprzedaży budynków i lokali mieszkalnych będących własnością zakładów pracy. Do tej sprzedaży nie miały już zastosowania przepisy ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r, Nr 30, poz. 127 ze zm.).

Precyzyjniej kwestia sprzedaży mieszkań stanowiących własność przedsiębiorstw państwowych została uregulowana przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 października 1993 r. w sprawie zasad organizowania przetargu na sprzedaż środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz warunków odstąpienia od przetargu (Dz. U. Nr 97, poz. 443 ze zm.). Stosownie do przepisów wskazanego rozporządzenia w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 1999 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie zasad organizowania przetargu na sprzedaż środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz warunków odstąpienia od przetargu (Dz. U. Nr 70, poz. 780) przedsiębiorstwo państwowe mogło sprzedawać środki trwałe bez przeprowadzenia przetargu w przypadku, gdy przedmiotem sprzedaży były mieszkania zakładowe, a sprzedaż następowała za cenę nie niższą niż 50 % ich wartości rynkowej na rzecz najemcy lub stale z nim zamieszkującej osoby bliskiej. Cenę tę określało się z uwzględnieniem, że przedmiotem sprzedaży są lokale zajęte, a wartość ulepszeń dokonanych przez najemcę zalicza się na poczet ceny lokalu. Analogiczne rozwiązania prawne zostały przewidziane w odniesieniu do przedsiębiorstw poddanych procesowi komercjalizacji. Znalazły one swój wyraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1997 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu organizowania przetargu publicznego na sprzedaż majątku trwałego lub oddania mienia do odpłatnego korzystania innym podmiotom przez spółkę

powstała w wyniku komercjalizacji oraz warunków, w których dopuszcza się odstępianie od przetargu (Dz. U. Nr 108, poz. 696 ze zm.).

Należy zwrócić uwagę, że wskazane wyżej przepisy nie przewidywały prawa pierwszeństwa najemców w nabywaniu mieszkań zakładowych. Przedsiębiorstwa te nie miały więc obowiązku przedstawienia najemcom w pierwszej kolejności oferty zakupu lokali mieszkalnych i mogły lokale te zbyć na rzecz osób trzecich z pominięciem najemców.

Natomiast w przypadku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w spółkę prawa handlowego sprzedaż mieszkań odbywała się na podstawie wewnętrznych regulaminów ustalających często dość dowolne zasady sprzedaży mieszkań zakładowych.

W związku z obowiązującym wówczas, wyżej wskazanym stanem prawnym, do Rzecznika zaczęły wpływać liczne skargi od najemców. Ze skarg tych wynikało, że coraz częściej zdarzają się sytuacje, w których spółki z udziałem Skarbu Państwa nie wyrażają zgody na sprzedaż mieszkań swoim pracownikom, pomimo ofert składanych przez tych pracowników, a następnie sprzedają całe kompleksy budynków mieszkalnych na bardzo korzystnych zasadach cenowych osobom z zewnątrz. Osoby te zaś, w bardzo krótkim czasie po zawarciu transakcji, oferują sprzedaż lokali w tych budynkach ich najemcom po cenach o wiele wyższych niż cena zakupu od spółki z udziałem Skarbu Państwa. Przypadki takie wywołują duże niezadowolenie społeczne i poczucie niesprawiedliwości. W swoich listach skarżący wskazywali, iż w minionych latach aktywnie uczestniczyli w wytworzeniu państwowego majątku, który jest obecnie przedmiotem prywatyzacji. Mieszkania zakładowe były budowane bowiem ze środków zakładowego funduszu mieszkaniowego (por. ustawa z 24 października 1986 r. o zakładowych funduszach socjalnym i mieszkaniowym w jednostkach gospodarki uspołecznionej - Dz. U. z 1990 r. Nr 58, poz. 343 ze zm.). Jednak teraz jedynie wybrane grupy obywateli mogą korzystać przy nabywaniu mieszkań z ulg i przywilejów w postaci prawa pierwszeństwa, inne zaś grupy albo są pozbawione w ogóle możliwości nabycia mieszkań albo muszą ponosić pełne koszty ich nabycia.

W ocenie Rzecznika prywatyzacja zasobów mieszkaniowych prowadzona jest w sposób przypadkowy i nie istnieje żadna spójna koncepcja owej prywatyzacji. Przypadkowe i nieskoordynowane działania legislacyjne w tym zakresie doprowadziły zaś do sytuacji, w której obowiązujące prawo postrzegane jest przez zainteresowanych obywateli jako głęboko niesprawiedliwe. Obywatele ci bowiem zasadnie wskazują, iż wszyscy w minionych dziesięcioleciach uczestniczyli w wytworzeniu państwowego majątku, który jest obecnie

przedmiotem prywatyzacji. Jednakże teraz wybrane grupy obywateli są pozbawione możliwości nabycia zajmowanych mieszkań. Poczucie owej niesprawiedliwości pogłębia fakt, iż zróżnicowanie sytuacji prawnej nabywców mieszkań nie znajduje najczęściej jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia w prawie. Dlatego też począwszy od 1996 r. Rzecznik kierował wielokrotnie wystąpienia do właściwych, najwyższych organów państwa wskazujące na konieczność podjęcia działań mających na celu kompleksowe uregulowanie problematyki prywatyzacji zasobów mieszkaniowych z uwzględnieniem zasady sprawiedliwości społecznej oraz zapewnienia najemcom mieszkań prywatyzowanych zakładów prawa pierwszeństwa przy zakupie zajmowanych mieszkań. (Przykładowo można wskazać wstąpienia: z dnia 21 marca 1996 r. do Prezesa Rady Ministrów, z dnia 16 stycznia 1997 r. do Wicemarszałka Sejmu RP, z 19 października 1999 r. do Przewodniczącego Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej Sejmu RP).

Ostatecznie, zasady sprzedaży mieszkań zakładowych częściowo uregulowała wskazana wyżej 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.

Niestety, dla znacznej części najemców mieszkań, ustawa ta ukazała się za późno. Wiele budynków zakładowych zostało bowiem już wcześniej zbytych na rzecz różnych podmiotów. Negatywnym skutkiem tego zjawiska miał zapobiec art. 3 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. Nr 39, poz. 442). Przepis ten jednakże niezwykle głęboko ingerował w chronione przez Konstytucję RP prawo własności. Ponadto, nie wprowadzał krótkiego terminu dochodzenia roszczenia wymienionego w tym przepisie oraz nie zawierał mechanizmu waloryzującego cenę nabycia mieszkania. Dlatego też przepis ten we wskazanym wyżej zakresie został zaskarżony przez Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego. W konsekwencji, po rozpatrzeniu tego wniosku oraz wniosku jednej z gmin, w wyroku z dnia 30 października 2001 r. (sygn. akt K 33/2000) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją. Z datą publikacji tego wyroku w Dzienniku Ustaw Nr 129, poz. 1448 z dnia 12 listopada 2001 r. art. 3 ustawy o zmianie ustawy o zasadach zbywania zakładowych budynków mieszkaniowych przez przedsiębiorstwa państwowe utracił moc obowiązującą w całości.

W związku z powyższym nadal pozostaje nieuregulowana sytuacja licznej grupy najemców mieszkań zakładowych należących uprzednio do przedsiębiorstw państwowych, sprzedanych osobom trzecim przed dniem wejścia w życie ustawy o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych. Podkreślić należy, że problem ten dotyczy głównie byłych pracowników przedsiębiorstw państwowych, czyli obecnie ludzi starszych i schorowanych, utrzymujących się często z niewysokich emerytur i rent. W nadsyłanych do Rzecznika pismach ludzie ci podkreślają, że całe życie zawodowe ciężko pracowali a mieszkania te budowane były ze środków zakładowego funduszu mieszkaniowego, który pomniejszał zysk przedsiębiorstwa. Często także na ten cel kierowane były środki przeznaczone na nagrody i premie. Przyszli najemcy musieli także odpracować fizycznie po kilkaset godzin przy budowie mieszkań oraz przed zasiedleniem mieszkania musieli wpłacić kaucję mieszkaniową obliczaną jako wielokrotność czynszu. W chwili obecnej nie są w stanie wykupić zajmowanych mieszkań na warunkach cenowych określonych przez nowego właściciela, często warunkach wolnorynkowych. Przy czym rozgoryczenie najemców budzi fakt, że zajmowane przez nich mieszkania, w kosztach budowy których partycypowali we wskazanych wyżej formach, często zostały sprzedane z ich pominięciem innym podmiotom na bardzo korzystnych warunkach. Jako przykład podać można m.in. sprzedaż przez Fazos S.A. jednego z największych i najbardziej atrakcyjnie położonych osiedli w centrum Tarnowskich Gór (trzyście budynków, 590 mieszkań, każde mieszkanie wyposażone m.in. w instalacje telefoniczną i internetową), w bliskim sąsiedztwie parku wodnego z kompleksem basenów i centrum handlowego za 11 milionów zł (łącznie ze wszelkimi opłatami związanymi z transakcją), spłacanych przez 15 lat, w 30 nieoprocentowanych ratach, płatnych dwa razy w roku.

Najemcy byłych mieszkań zakładowych podnoszą także problem braku ochrony prawnej łączącego ich stosunku najmu i wyrażają niepokój o zachowanie uprawnień do zajmowanych lokali mieszkalnych. Zdaniem Rzecznika wyrażane przez najemców obawy w tym zakresie nie są bezpodstawne.

Wskazać bowiem należy, że art. 11 pkt 5 ustawy 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) uprawnia wynajmującego do wypowiedzenia lokatorowi stosunku prawnego nie później niż na 3 lata, o ile właściciel lub wskazana przez niego osoba bliska (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 spełniającego warunki lokalu zamiennego. Tak więc istnieje możliwość utraty przez najemcę uprawnień do zajmowanego lokalu bez jakiegokolwiek zawinienia czy też niedopełnienia ciążącego na nim (jako najemcy) obowiązku. Przy czym w takim przypadku najemca nie uzyskuje prawa do lokalu zamiennego, co w praktyce oznacza, że swoje potrzeby mieszkaniowe najemca winien zaspokoić we własnym zakresie bądź też może ubiegać się o najem lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy.

Ponadto w obecnym stanie prawnym, ukształtowanym po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 19 kwietnia 2005 r. (sygn. akt K 4/05, ogłoszonym w Dz. U. z 26 kwietnia 2005 r. Nr 69, poz. 625) w sprawie niezgodności z Konstytucją RP przepisów ustaw nowelizujących ustawę z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego wprowadzających ograniczenia podwyżek czynszów, czynsze praktycznie zostały uwolnione. Od daty ogłoszenia wyroku ograniczenia w podwyższaniu czynszu dotyczą jedynie częstotliwości dokonywania podwyżek. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów podwyższanie czynszu nie może być dokonywane częściej niż co 6 miesięcy. Wprawdzie art. 8a ust. 4 ustawy stanowi, że jeżeli podwyżka, w wyniku której wysokość czynszu albo innych opłat za używanie lokalu przekroczy 3 % wartości odtworzeniowej lokalu może nastąpić tylko w uzasadnionych przypadkach a lokator może w takim wypadku w ciągu 2 miesięcy do dnia wypowiedzenia zakwestionować tę podwyżkę wnosząc do sądu pozew o ustalenie, że podwyżka jest nieuzasadniona albo jest zasadna, lecz w innej wysokości. Jednakże ustawa o ochronie praw lokatorów nie zwiera żadnych elementów składowych czynszu, nie wskazuje też w jaki sposób czynsz powinien być ustalany. Tym samym pozbawiła kontrolujący podwyżkę sąd możliwości obiektywnego sprawdzenia, w oparciu o konkretnie wskazane jej elementy składowe i jasne kryteria ich oceny czy jest ona zasadna czy też nie. W związku tym, w ocenie Rzecznika słuszne są obawy najemców wykupionych mieszkań zakładowych, co do tego, że nowy właściciel poprzez żądanie wysokiego czynszu (którego nie będą w stanie płacić) może w konsekwencji doprowadzić do utraty przez nich tytułów prawnych do zajmowanych mieszkań. Obowiązujące bowiem w przedmiotowym zakresie uregulowania prawne nie stwarzają właściwej ochrony najemcom.

Na marginesie sprawy pragnę wskazać, że kwestie związane z brakiem spójnego i kompleksowego systemu ochrony praw lokatorów były przedmiotem wielokrotnych wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich do odpowiednich organów. W wystąpieniu z

listopada 2002 r. skierowanym do ówczesnego Prezesa Rady Ministrów Rzecznik wskazywał m.in. na potrzebę podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do uregulowania kwestii związanych z ustalaniem czynszu, w tym także na potrzebę powiązania stawek czynszu z rzeczywistymi kosztami eksploatacji i remontów budynków mieszkalnych, tak jak to się dzieje w spółdzielniach mieszkaniowych. Takie powiązanie spowoduje, że każda podwyżka czynszu będzie mogła podlegać ocenie z punktu widzenia jej niezbędności, a także z punktu widzenia tego, czy nie jest nieuczciwą praktyką rynkową. Dotychczas jednak kompleksowy system ochrony praw lokatorów nie został stworzony, a podejmowane w tym zakresie doraźne interwencje legislacyjne nie zawsze podążają w kierunku wynikającym z poszczególnych dyrektyw konstytucyjnych.

Na brak ochrony praw lokatorów i pilną potrzebę ustawowego właściwego ukształtowania w systemie prawnym mechanizmów równoważenia interesów lokatorów i właścicieli, w tym także kontroli podwyżek i dynamiki zmian czynszów oraz opłat za używanie mieszkania wskazał także Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku z 19 kwietnia br. W związku z brakiem stosownych regulacji w tym zakresie Trybunał zapowiedział wystąpienie z sygnalizacją do Sejmu wskazującą na potrzebę kompleksowego uregulowania praw lokatorów, określenie zasad podwyżek czynszu oraz stworzenie odpowiednich mechanizmów sądowej kontroli dokonywania podwyżek.

W związku z brakiem ustawowych rozwiązań zmierzających do uregulowania przedmiotowych kwestii, w tym w szczególności sytuacji najemców wykupionych przez osoby trzecie byłych mieszkań zakładowych, na szczególną uwagę zasługują podjęte w tym zakresie działania przez jednostki samorządu terytorialnego. Przykładowo przez Miasto Zabrze wspólnie z najemcami lokali podjęta została inicjatywa wykupu przez Miasto byłych mieszkań zakładowych (w tym przypadku Huty Zabrze). Z przekazanych Rzecznikowi informacji wynika, że aktualnie Miasto stara się o pozyskanie odpowiedniego kredytu na wykup tych mieszkań a najemcy lokali zaakceptowali decyzje Miasta w tym zakresie i wyrazili chęć ponoszenia wyższych opłat czynszowych (z przeznaczeniem nadwyżki czynszu na spłatę zaciągniętego kredytu). Niewątpliwie podjęta w przedmiotowym zakresie inicjatywa władz samorządowych Zabrze godna jest polecenia i naśladowania przez inne samorządy. Nie ulega także wątpliwości, że przejęcie mieszkań zakładowych przez gminę stworzy najemcom poczucie większego bezpieczeństwa a w przyszłości może umożliwić wykup tych lokali na korzystnych warunkach. Problemem jednak do szerszego zastosowania przedstawionego wyżej rozwiązania jest brak odpowiednich środków finansowych, które

gminy mogłyby przeznaczać na wykup lokali. Dlatego też wydaje się, że niezbędne jest stworzenie preferencyjnych kredytów dla gmin na wykup lokali czy też stworzenie gwarancji Skarbu Państwa poprzez objęcie poręczeniami Skarbu Państwa spłaty zaciąganych przez gminy na ten cel kredytów, na wzór poręczeń udzielanych spółdzielniom mieszkaniowym na spłatę kredytów mieszkaniowych.

Nie ulega bowiem dziś żadnej wątpliwości, że trudna sytuacja omawianej grupy najemców, brak poczucia trwałości ich prawa najmu, brak możliwości nabycia mieszkań na własność za cenę dostosowaną do ich obecnej sytuacji finansowej jest spowodowana zaniechaniem należytego, uwzględniającego zasady sprawiedliwości społecznej uregulowania sprawy tzw. mieszkań zakładowych w latach 90-tych. Stąd też wydaje się, iż na organach władzy publicznej spoczywa obecnie obowiązek podjęcia wysiłku legislacyjnego w celu stworzenia możliwości zagwarantowania najemcom sprywatyzowanych mieszkań zakładowych należytej ochrony prawnej, w szczególności zapewnienia stabilnej sytuacji mieszkaniowej. Osiągnięcie tego celu jest możliwe, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, właśnie poprzez udzielanie przez państwo wsparcia jednostkom samorządu terytorialnego, które podejmują trud nabycia sprywatyzowanych zasiedlonych budynków, czy też nawet całych osiedli z tzw. mieszkaniem zakładowym od ich aktualnych właścicieli.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147) przekazuję Panu Premierowi powyższe uwagi i mając na uwadze wagę nierozwiązanego od lat, nabrzmiałego społecznie problemu zwracam się z prośbą o spowodowanie podjęcia odpowiednich działań, które ułatwiłyby samorządom wykup sprywatyzowanych mieszkań zakładowych. Będę zobowiązany za poinformowanie Rzecznika o zajętych przez Pana Premiera stanowiskach w tej sprawie.

/-/