



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

Warszawa, 1 kwietnia 2011 r.

RPO-508492-IV-JS/11

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Pan
Donald Tusk
Prezes Rady Ministrów

Szanowny Panie Premierze,

Pragnę zwrócić uwagę Pana Premiera na nierozwiązany od wielu lat problem trudnej sytuacji prawnej licznej grupy 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 mojej ocenie i w ocenie moich poprzedników, trudna sytuacja tej grupy najemców, związana przede wszystkim z brakiem poczucia trwałości stosunku najmu oraz brakiem możliwości nabycia zajmowanych mieszkań za cenę dostosowaną do obecnych możliwości finansowych najemców, spowodowana jest zaniechaniem należytego, uwzględniającego zasady sprawiedliwości społecznej, ustawowego uregulowania sprawy tzw. mieszkań zakładowych w latach 90-tych. Dlatego też, zdaniem Rzecznika, zasadne wydaje się udzielenie obecnie przez państwo pomocy gminom w nabywaniu od prywatnych właścicieli zasiedlonych, byłych budynków zakładowych bądź przyjęcie innych rozwiązań prawnych regulujących przedmiotowe kwestie.

Na potrzebę uregulowania tego problemu moi poprzednicy zwracali uwagę w wystąpieniach (sygn. jak wyżej) z dnia: 29 czerwca 2005 r., 29 listopada 2005 r., 22 marca

2006 r., 8 czerwca 2006 r. i 14 listopada 2006 r. skierowanych do kolejnych Prezesów Rady Ministrów oraz w wystąpieniu z dnia 28 stycznia 2008 r. skierowanym do obecnego Ministra Infrastruktury.

Choć przedstawiciele kolejnych ekip rządzących, w prowadzonej z moimi poprzednikami korespondencji uznawali za zasadne podjęcie sugerowanych przez Rzecznika działań stwarzających prawne mechanizmy pomocy państwa dla gmin w przedmiotowym zakresie (stworzenie preferencyjnych kredytów dla gmin na wykup byłych lokali zakładowych bądź też objęcie poręczeniami Skarbu Państwa spłat zaciąganych przez gminy na ten cel kredytów) i zapowiadali odpowiednie działania w sprawie, to jednak do chwili obecnej kwestie te nie zostały prawnie uregulowane. Zawsze bowiem ostateczne stanowisko w tym zakresie warunkowane było stanem finansów publicznych. Dostępne Rzecznikowi informacje nie wskazują także na to, aby w przedmiotowym zakresie aktualnie prowadzone były prace legislacyjne.

Pragnę poinformować, że do mojego Biura wciąż napływa duża liczba skarg od najemców byłych mieszkań zakładowych, którzy wyrażają niepokój o zachowanie uprawnień do zajmowanych lokali oraz wskazują swoją bezsilność wobec (często bezprawnych) działań obecnego właściciela utrudniających korzystanie z lokalu czy też wręcz wymuszających jego opróżnienie. W pismach tych wnioskodawcy wyrażają także swoje rozczarowanie tym, że pomimo składanych zapowiedzi przez kolejne ekipy rządzące, do chwili obecnej przedmiotowy problem przez właściwe organy państwa nie został uregulowany, a najemcy są zwodzeni kolejnymi obietnicami.

Biorąc pod uwagę powyższe, uwzględniając zasadność zgłaszanych do mojego Biura skarg pragnę ponownie naświetlić przedmiotowy problem.

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.

Istotne zmiany w tym zakresie 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. Dokonane 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 powstałą w wyniku komercjalizacji oraz warunków, w których dopuszcza się odstąpienie 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 wywoływały duże niezadowolenie społeczne i poczucie niesprawiedliwości. W swoich listach skarżący wskazywali, iż w minionych latach aktywnie uczestniczyli w wytworzeniu państwowego majątku, który stał się 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 jedynie wybrane grupy obywateli mogły korzystać przy nabywaniu mieszkań z ulg i przywilejów w postaci prawa pierwszeństwa, inne zaś grupy albo zostały pozbawione w ogóle możliwości nabycia mieszkań albo musiały ponosić pełne koszty ich nabycia.

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

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 ich mieszkania 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 (trzydzieści 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, czy też sprzedaż ponad 1700 mieszkań przez Hutę Zabrze (od 50 do 120 zł za metr kwadratowy).

Najemcy byłych mieszkań zakładowych podnoszą także problem braku należytej ochrony prawnej łączącego ich z aktualnym właścicielem mieszkania 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 ust. 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.

Jak wskazują nadsyłane do Rzecznika skargi wykupione przez osoby trzecie lokale mieszkalne czy też budynki często zostały nabyte dla osiągnięcia zysku. Nowi właściciele windują czynsze nie utrzymując budynku w należytym stanie, nie przeprowadzają także koniecznych napraw i remontów, co w istocie prowadzi do degradacji budynków. Nierzadko działania nowych właścicieli mają charakter działań bezprawnych mających na celu zmuszenie lokatorów do opuszczenia lokali. Działania te dotyczą m.in. podwyżek czynszu, odcięcia wody czy też dopływu ciepła.

W związku z tym, w ocenie Rzecznika słuszne są obawy najemców wykupionych mieszkań zakładowych, co do tego, że nowy prywatny właściciel poprzez żądanie wysokiego czynszu (którego nie będą w stanie płacić), a co jak wskazują nadsyłane do Rzecznika skargi nie jest zjawiskiem odosobnionym, może w konsekwencji doprowadzić do utraty przez nich tytułów prawnych do zajmowanych mieszkań. Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 2 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów zwłoka z zapłatą czynszu lub innych opłat za używanie lokalu co

najmniej za trzy pełne okresy płatności pomimo uprzedzenia lokatora na piśmie o zamiarze wypowiedzenia stosunku prawnego i wyznaczenia dodatkowego, miesięcznego terminu do zapłaty zaległych i bieżących należności może stanowić podstawę wypowiedzenia stosunku prawnego z terminem miesięcznym.

Obowiązujące uregulowania prawne, wynikające z ustawy o ochronie praw lokatorów, nie chronią tej szczególnej grupy najemców przed wygórowanymi podwyżkami czynszu, choć 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, wskazanych w ustawie, a lokator może w takim wypadku w ciągu 2 miesięcy od dnia wypowiedzenia zakwestionować tę podwyżkę wnosząc do sądu pozew o ustalenie, że podwyżka jest nieuzasadniona albo jest zasadna, lecz w innej wysokości. Biorąc pod uwagę fakt, iż najemcami tych lokali są w większości osoby starsze, schorowane, utrzymujące się często z niewysokich emerytur czy rent trudno oczekiwać, że najemcy ci będą w pełni aktywnie korzystali z przysługujących środków kwestionowania dokonywanych podwyżek czynszu, w tym w szczególności z możliwości zaskarżania każdej kolejnej podwyżki do sądu.

W związku z brakiem ustawowych rozwiązań zmierzających do uregulowania sytuacji najemców byłych mieszkań wykupionych przez osoby trzecie, na szczególną uwagę zasługują podejmowane przez niektóre gminy działania zmierzające do wykupu tych mieszkań od prywatnych właścicieli (inicjatywę taką podjęło m.in. Miasto Zabrze). Niewątpliwie podjęta w przedmiotowym zakresie inicjatywa godna jest polecenia i naśladowania przez inne samorzady. 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. Szerszemu zastosowaniu przedstawionego wyżej rozwiązania stoi jednak na przeszkodzie brak środków finansowych, które gminy mogłyby przeznaczać na wykup lokali. Dlatego też wydawało się, że rozwiązaniem sytuacji mogłoby być 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. W związku z tym, zwracając uwagę na powyższy problem, we wskazanych wyżej wystąpieniach Rzecznik sugerował ewentualny sposób rozwiązania tej sytuacji, poprzez wprowadzenie regulacji ułatwiających gminom nabywanie byłych mieszkań zakładowych. Dotychczas propozycje te nie znalazły jednak akceptacji.

Nie ulega żadnej wątpliwości, że trudna sytuacja omawianej grupy najemców, brak poczucia trwałości 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, w tym w szczególności nie przyznania tym najemcom prawa pierwszeństwa nabycia zajmowanych lokali.

Rzecznik Praw Obywatelskich ma świadomość tego, iż wszelkie rozwiązania prawne, których celem byłoby przyznanie obecnie najemcom wskazanych mieszkań roszczenia o przeniesienie na nich prawa własności, musiałyby zostać uznane za niezgodne z konstytucyjnymi standardami ochrony własności. Wydaje się jednak, iż na organach władzy publicznej spoczywa obecnie obowiązek podjęcia wysiłku legislacyjnego w celu stworzenia możliwości zagwarantowania najemcom sprywatyzowanych mieszkań należytej ochrony prawnej, w szczególności zapewnienia stabilnej sytuacji mieszkaniowej. Opisana sytuacja jest bowiem jaskrawym przykładem na to, że działania państwa - zgodne z obowiązującym prawem - mogą jednocześnie pozostawać w sprzeczności z zasadą sprawiedliwości społecznej. A przecież z art. 2 Konstytucji RP płynie dla organów państwa obowiązek urzeczywistniania tej zasady we wszystkich swych poczynaniach.

W ocenie Rzecznika, osiągnięcie tego celu możliwe jest 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. Niewątpliwie bowiem przejęcie tych budynków przez gminy znacznie poprawiłoby poczucie bezpieczeństwa i trwałości istniejącego stosunku najmu lokatorów byłych mieszkań zakładowych. Jeżeli jednak takie rozwiązanie nie jest obecnie możliwe do przyjęcia, należy poszukiwać innych sposobów udzielenia pomocy najemcom byłych mieszkań zakładowych.

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 ze zm.) przekazuję Panu Premierowi powyższe spostrzeżenia i mając na uwadze wagę nierozwiązanego od lat, nabrzmiałego społecznie problemu zwracam się z prośbą o spowodowanie podjęcia odpowiednich działań, których celem byłoby usunięcie opisanego wyżej stanu niesprawiedliwości społecznej w stosunku do tej szczególnej grupy najemców

byłych mieszkań zakładowych. Będę zobowiązana za poinformowanie Rzecznika o zajętych przez Pana Premiera stanowisku w tej sprawie.

Łaura Wątroby Szostak

Renata Jędrzejko