

Spółeczna Rada Legislacyjna
Zespół Prawa Mieszkaniowego
ANDRZEJ MACZYMŁEK

O p i n i a

na temat projektu Ustawy o zmianie ustawy - Prawo lokalowe
/dot. zmiany przepisów o czynszach za lokale mieszkalne/

1. Tytuł ustawy nie jest adekwatny do jej treści. Nie ogranicza się ona do zmiany kilku przepisów pr.lok., ale zawiera również /w art. 2-6/ nowe regulacje merytoryczne mające pozostać poza tekstem nowelizowanego pr.lok. Nadto nieuzasadnione dążenie autorów projektu do "wcisnięcia" nowych regulacji w ramy pozostałe po projektowanym uchyleniu art.14-18 pr.lok., spowodowało, że tekst przepisów projektowanych został nadmiernie rozbudowany - z oczywistą szkodą dla ich jasności /dot. to szczególnie projektowanego art.14, który powinien być podzielony przynajmniej na dwa odrębne artykuły/. Uregulowanie przewidziane w projektowanej ustawie traktować trzeba jako rozwiązanie prowizoryczne - mające obowiązywać do czasu uchwalenia nowego "prawa mieszkaniowego", którego wstępny projekt jest już przygotowany.

Z tych względów uzasadniona jest propozycja potraktowania opiniowanego projektu jako projektu odrębnej ustawy o czynszach i opłatach za używanie lokali mieszkalnych. Regulując samodzielnie tę problematykę ustawa ta uchyliłaby oczywiście niektóre z dotychczasowych przepisów prawa lok./w szczególności art.14-18/. Niektóre z przyjętych w tej ustawie unormowań powinny objąć również problematykę o lat za używanie mieszkań spółdzielczych obciążających członków spółdzielni mieszkaniowych /o czym niżej w pkt9/.

2.W kwestii ustalenia wysokości czynszu obowiązującego najemcę projekt przewiduje dwa systemy:

- a/czynsz o wysokości ustalonej przez wynajmującego na podstawie kryteriów wskazanych w ustawie /dalej w skrócie: "czynsz reglamentowany"/,
- b/czynsz umowny /art.14 ust.8 nowego pr.lok./.

Zmócnicowanie to powinno obowiązywać tylko przejściowo - do czasu powszechnego wprowadzenia czynszu umownego /przy stworzeniu systemu ochrony najsłabszych ekonomicznie grup społecznych/. Teza ta nie znalazła

wszakże wyrazu w treści projektowanych przepisów, które skłaniają raczej do wniosku, że czynsz umowy najdł traktowany jest - przynajmniej statystycznie - jako wyjątek.

ada/ Zakres zastosowania przepisów o czynszu reglamentowanym ujęty jest zbyt szeroko. Obejmuje on nie tylko lokale położone w budynkach należących do określonych właścicieli /rad nar., j.g.u./, ale także lokale przydzielone w drodze decyzji administracyjnej oraz najmowane na podstawie umowy zawartej przed 1I1938. Zakres ten powinien być już teraz ograniczony tylko do najemców lokali w domach "państwowych" oraz najemców, którzy otrzymali decyzje o przydziale /z wyłączeniem osób, które wstąpiły w tak nawiązany stosunek najmu ^{po}warci najemcy/. Szczególnie nieuzasadnione jest różnicowanie sytuacji najemcy mieszkania w budynku należącym do spółdzielni mieszkaniowej i do innej j.g.u. /pomijając trudności z ustaleniem zakresu tego pojęcia, znikającego już z naszego prawa/. Zespół podtrzymuje natomiast wyrażoną poprzednio opinię, że czynsz reglamentowanym powinny być objęte "pracownie twórców" zajmowane przez upoważnione osoby.

ad b/ Zgodnie z tym, co powiedziano wyżej - zakres zastosowania przepisów o czynszu umownym powinien być rozszerzony. Błędne jest sformułowanie, że strony ustalają czynsz "na podstawie wzajemnego porozumienia" - powinno tu mówić się po prostu o umowie. Należałoby przy tym wyraźnie uregulować sprawę dopuszczalności jednostronnej zmiany ustalonej umownie wysokości czynszu - w drodze "wypowiedzenia zmieniającego" przy zachowaniu obowiązujących /umownych lub ustawowych/ terminów wypowiedzenia.

3. ~~W~~byb określać wysokość czynszu reglamentowanego przez wyjątkowego /art.14 ust.4/ budzi szereg poważnych wątpliwości. Przewiduje się, że ma być ona ustalana z góry na okres całego roku kalendarzowego - czy w obecnej sytuacji nie jest to jednak okres zbyt długi? Nie jest jasna rola "opinii" mieszkańców, a nawet określają ^{nie}, o jaki organ tu chodzi. Nie powiedziano, że czynsz ustala się na podstawie powierzchni użytkowej lokalu /a nie np. liczby zamieszkałych osób/.

Zespół proponuje przyjęcie następującego trybu:

- wynajmujący przedstawia z miesięcznym wyprzedzeniem najemcom propo-
nowaną wysokość czynszu wraz z uzasadniającą go kalkulacją,
- najemca, który kwestionuje tę wysokość opłaca tymczasowo czynsz w wy-
sokości niekwestionowanej, ale wynajmujący ma prawo skierować p-co
niemu powództwo o ustalenie właściwej /zgodnej z kryteriami ustawowymi/
wysokości czynszu. Najemca przegrywający sprawę uiszcza ustalony wyro-
kiem czynsz od początku danego roku.

4. Uregulowania wymaga problem ustalania wysokości czynszu regla-
mentowanego, jeżeli w danym budynku znajduje się także lokal, którego
najemca opłaca czynsz umowny, a więc wyższy od reglamentowanego. Czy
wynajmujący może tą nadwyżką swobodnie dysponować, czy też mniejsza
ona wysokość kosztów utrzymania budynku, a tym samym powoduje obniże-
nie czynszu reglamentowanego płaconego przez pozostałych najemców?

5. Tekst art. 15-17 pr. lok. nie nasuwa zastrzeżeń, z tym, że wysokość
oprocentowania kaucji powinna być określona w rozporządzeniu wydanym
na podst. art. 15 ust. 2, a nie w enigmatycznych "odrębnych przepisach."

6. Nowy art. 18 jest całkowicie sbytyczny. W sytuacji braku przepi-
sów przekazujących sprawy czynszowe na drogę administracyjną dopusz-
czalność drogi sądowej wynika wprost z art. 2 k.p.c.

7. Treść art. 18a) ust. 1-2 powinna mieć znaczenie tylko co do najemców.
Uprawnienia współwłaścicieli budynku określone są w przepisach o za-
rządzie rzeczą wspólną. Unormowanie przewidziane w art. 18a) ust. 3-4 jest
zupełnie niejasne. Jaka ma być treść przewidzianego tu powództwa? Jeże-
li miałooby chodzić o wymuszenie od wynajmującego wykonania obciążający
go obowiązków - to możliwość wystąpienia przez najemcę na drogę sądową
jest oczywista i nie trzeba o tym tutaj pisać.

8. Art. 25 ust. 1a/ dotyczy zmiany podmiotu zarządzającego budynkiem
państwowym lub prywatnym przejętym w zarząd. Zawarte tu wyliczenie
owych podmiotów nie jest właściwe ani potrzebne. Wydaje się przy tym,
że unormowanie to może narazić na szwank interes najemców /np. agent
lub spółka dążyć może do maksymalizacji zysku kosztem najemców/, więc

konieczność zapewnienia im wpływu na załatwienie sprawy wyboru zarządcy jest chyba niewątpliwa.

9. Przepisy o czynszu reglamentowanym /nowy art.14 ust.1-7/ przewidują środki służące ochronie interesów najemcy. Brak natomiast podobnej regulacji co do członków spółdzielni wnoszących miesięczne opłaty mające pokryć pełne koszty działalności spółdzielni /art.208 § 1, art. 218 § 3, art.226 §4 pr.spółdz./.

Środków takich nie przewiduje obowiązująca ustawa o pr.spółdz., ani statuty poszczególnych spółdzielni, powtarzające postanowienia rozkładowego statutu ustalonego przez nieskwanęcamy GZSRM. Tym bardziej brak ich w dotychczasowym tekście pr.lok., aczkolwiek po ostatnich nowelizacjach zawiera ono kilka przepisów zrównujących obowiązki członka spółdzielni z obowiązkami naemców. Z uwagi na nie budzącą wątpliwości tezę, iż wpływ członka spółdzielni na ustalenie wysokości obciążających go opłat za zajmowany lokal nie powinien być mniejszy od zagwarantowanego ustawowo wpływu najemcy na ustalenie wysokości czynszu najmu konieczne wydaje się wydanie przepisu, przewidującego odpowiednie stosowanie wyrażonych w projektowanym art.14 ust.4 pr.lok. ^{1 art.3 ustawy} zasad ustalania czynszu do ustalania wysokości opłat za używanie lokali przydzielonych członkom spółdzielni. Chodzi w szczególności o to, że opłaty te powinny być ustalane przez walne zgromadzenie członków z góry na okres roczny, że zarząd spółdzielni obowiązany jest przedstawić wszystkim członkom kalkulację kosztów rzeczywiście poniesionych w roku poprzednim zwiększonych o rozsądnie szacowany ich wzrost, że wysokość opłat ustalana jest odrębnie co do poszczególnych budynków, że podstawą rozliczania jest powierzchnia użytkowa zajmowanego lokalu. Projektowany przepis ustawowy nie znajdowałby zastosowania wówczas, gdy statut konkretnej spółdzielni zawierałby inne, bardziej korzystne dla członków spółdzielni, uornowanie.

10. W art. 2 powinien być wskazany termin wydania nowych przepisów wykonawczych.

11. Zasady i tryb udzielania pomocy finansowej na wydatki mieszkaniowe określić na rozporządzenie Rady Ministrów. Ten sposób ochrony

interwencji użytkowników mieszkań, jaki został przewidziany w projekcie, wydaje się w obecnej sytuacji najbardziej właściwy.

Zastrzeżenia wywołuje jednak określenie kręgu osób uprawnionych do otrzymania pomocy:

a/nie obejmuje on członków spółdzielni zajmujących mieszkania na podstawie własnościowego prawa do lokalu. W uzasadnieniu podano, że projektodawca uznał, że są to osoby "w dobrej sytuacji materialnej". Jest to założenie równie dowolne jak to, że najemcami mieszkań są osoby w złej sytuacji materialnej. Tak w jednej jak w drugiej sytuacji powinny decydować konkretne ustalenia o warunkach materialnych danej rodziny, a nie tytuł prawny do zajmowanego lokalu. Podkreślić jeszcze trzeba, że wbrew sugestii wynikającej z nazwy "własnościowe" prawo do lokalu spółdzielczego nie jest identyczne z prawem własności mieszkania. Stanowi ono - obok prawa lokatorskiego - odmianę spółdzielczego prawa do lokalu / co jasno wynika z systematyki rozdz.II w dziale IV tytułu II ustawy o pr.spółdz./, różniącą się od prawa lokatorskiego nie zakresem uprawnień do korzystania z lokalu, ale tylko zbywalnością i dziedzicznością (przy czym obie te cechy są istotnie ograniczone przez wymóg przyjęcia następcy do spółdzielni).

b/krąg ten obejmuje najemców opłacających czynsz reglamentowany /art. 14 ust.1-2 proj.pr.lok./, nie obejmuje więc najemców opłacających czynsz umowny. W ten sposób najemcy zaliczeni do pierwszej grupy są podwójnie uprzywilejowani: raz przez to że opłacają niższy czynsz, drugi raz przez to, że mogą oni otrzymać pomoc finansową na pokrycie tego czynszu.

W tym świetle uzasadniony jest wniosek zamieszczenia w ustawie przepisu, iż omawiana pomoc przysługuje członkom spółdzielni zajmującym lokale mieszkalne na podstawie spółdzielczego prawa do lokalu, najemcom lokali mieszkalnych oraz osobom zajmującym lokale mieszkalne bez tytułu prawnego ale mającym prawo do lokalu zamiennego.