

Mieszkalnictwo i Prawo Czerwiec-lipiec 2000 r.
01-682 Warszawa, ul. Gombrowicza 17
Tel./fax: (0-22) 833-11-60

Jerzy Krzekotowski

POLSKIE PRAWO MIESZKANIOWE

Temat należy rozpocząć od przedstawienia podstaw prawnych polskiego prawa mieszkaniowego a w szczególności od obowiązków państwa i samorządu w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli.

Sprawy tych obowiązków należy zacząć od Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i przypomnieć jej przepisy mieszkaniowe. Są one następujące:

Art. 50. Zapewnia się nienaruszalność mieszkania. Przeszukanie mieszkania, pomieszczenia lub pojazdu może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony.

Art. 64. 1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

3. Własność może być ograniczona tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Art. 75. 1. Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

2. Ochronę praw lokatorów określa ustawa.

Art. 76. Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu, oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa.

Jest rzeczą oczywistą, że wymienione przepisy Konstytucji winny być podstawą całego ustawodawstwa mieszkaniowego.

1. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych obywateli

Przepis art. 75 ust. 1 Konstytucji stanowi, że władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Rozwinięciem tego przepisu jest art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, który stanowi, że zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne gminy obejmują sprawy komunalnego budownictwa mieszkaniowego. Ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy.

Z kolei art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych stanowi rozwinięcie powyższych przepisów ustawy samorządowej i określa, że zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej jest zadaniem własnym gminy. Do zadań własnych gminy należy również wypłata dodatków mieszkaniowych (art. 45 ust. 1 ustawy).

Sposoby, którymi gmina ma zaspokajać potrzeby mieszkaniowe mieszkańców, to oprócz innych ułatwień, dostarczanie osobom mniej zasobnym mieszkań w domach stanowiących własność gminy oraz umożliwienie obywatelom nabycie na dogodnych warunkach gruntów miejskich pod zabudowę indywidualną (jedno- i wielorodzinną). Ważną sprawą jest również

wspomaganie ich starań o wyjednanie kredytów w bankach komunalnych i innych przedsięwzięciach, w których gmina uczestniczy lub ma poważne udziały, dalej udzielanie pomocy fachowej, poradnictwa i propagowanie tanich i łatwo dostępnych form budownictwa. Zadania własne gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności polegają również na zarządzaniu i dysponowaniu własnym zasobem mieszkań.

Własny zasób mieszkań zwany mieszkaniowym zasobem gminy tworzą, zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy, lokale stanowiące własność gminy albo komunalnych osób prawnych lub spółek prawa handlowego utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego bądź pozostające w samoistnym posiadaniu tych podmiotów (np. w wypadku nie ustalonego tytułu własności). Jeżeli właściciel nieruchomości zarządzanej przez gminę nie jest znany lub nie zostało ustalone jego miejsce pobytu, do budynków położonych na tej nieruchomości stosuje się przepis o mieszkaniowym zasobie gminy.

Mieszkaniowy zasób gminy powstaje w drodze budowy lub nabywania budynków mieszkalnych. Gmina powinna utrzymywać go na poziomie umożliwiającym zaspokojenie potrzeb rodzin o niskich dochodach. W wypadkach przewidzianych w ustawie na gminie ciąży też obowiązek zapewnienia osobom uprawnionym lokali zamiennych lub socjalnych. Zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz kryteria wyboru osób, z którymi umowy najmu powinny być zawierane w pierwszej kolejności, określa rada gminy. Sprawy te powinny być poddane kontroli społecznej.

Przekazanie gminie, wymienionych zadań własnych w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej, w szczególności zadań związanych z nowym budownictwem komunalnym, nie szło w parze z zapewnieniem koniecznych środków finansowych na ich realizację. Gmina tymczasem, winna mieć zapewnione środki finansowe na realizację tych zadań. Może to być zwiększenie dochodów własnych gminy lub subwencja. Przeprowadzona w 1998 r. reforma administracji publicznej w sprawie zasad zaspokajania potrzeb mieszkaniowych nie przyniosła żadnych w tej sprawie zmian. Gminy nie mają, tak jak dotąd, środków finansowych na realizację nałożonych na nie obowiązków.

Na pytanie, jakie jest wspomaganie przez państwo budownictwa mieszkaniowego realizowane przez gminy, odpowiedź jest tylko jedna. Wspomagania w tym zakresie nie ma żadnego. Gminom należy zatem zapewnić środki finansowe na realizację ich obowiązków w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli.

2. Mieszkania socjalne

O mieszkaniach socjalnych mowa jest w Konstytucji i w ustawie z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

Konstytucja w art. 75 ust.1 stanowi, że władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

Z kolei art. 27 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych stanowi, że na lokale socjalne powinny być przeznaczone lokale o obniżonej wartości użytkowej, w szczególności z gorszym wyposażeniem technicznym. Według art. 28 ustawy, umowa o najem lokalu socjalnego może być zawarta z osobą, która nie ma zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i znalazła się w niedostatku, wskutek czego jej dochód miesięczny nie pozwala na wynajęcie lokalu na zasadach ogólnych. Umowę o najem lokalu socjalnego zawiera się również w wypadku, gdy ustawa nakłada na gminę taki obowiązek.

Wymieniona ustawa w art. 36 nałożyła na gminę obowiązek dostarczenia lokalu socjalnego. Stanowi on, że sąd biorąc pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania z lokalu przez najemcę, jego szczególną sytuację materialną i rodzinną, może w wyroku nakazującym

opróżnienie lokalu orzec o uprawnieniu najemcy do otrzymania lokalu socjalnego. W takim wypadku gmina jest obowiązana zapewnić lokal socjalny. Uprawniony taki ma pierwszeństwo w uzyskaniu lokalu socjalnego.

Ponadto inna jeszcze ustawa nałożyła na gminę obowiązek dostarczenia lokalu socjalnego. Ustawą tą jest Prawo spółdzielcze, które w art. 210 §3 stanowi, że sąd rozpatrując powództwo spółdzielni o nakazanie opróżnienia lokalu przez osoby, o których mowa w §1, biorąc pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania przez członka z lokalu zajmowanego na warunkach spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu oraz jego szczególną sytuację materialną i rodzinną, może w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu orzec o uprawnieniu tych osób do lokalu socjalnego. W takim wypadku właściwy organ gminy jest obowiązany zapewnić lokal socjalny na zasadach, o których mowa w art. 36 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Z kolei art. 210 §1 Prawa spółdzielczego stanowi, że po wygaśnięciu prawa do lokalu mieszkalnego członek oraz zamieszkujące w tym lokalu osoby, które prawa swoje od niego wywodzą, obowiązane są do opróżnienia lokalu. Spółdzielnia nie ma obowiązku dostarczenia lokalu zamiennego.

W aktualnym stanie prawnym, gminy są zatem obowiązane tworzyć mieszkaniowy zasób lokali socjalnych dla osób, które nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i znalazły się w niedostatku oraz dla osób eksmitowanych, uprawnionych do mieszkania socjalnego na mocy orzeczenia sądu.

W praktyce stosowania tych przepisów gminy jedynie w niewielkim stopniu wywiązują się z obowiązku posiadania lokali socjalnych.

Wspomniana reforma administracji publicznej z 1998 r. także i w sprawie lokali socjalnych nie przyniosła żadnych zmian.

Co należy zatem uczynić aby rozwiązać ten problem? Wydaje się, że ze względu na skalę nie zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych w zakresie posiadania lokali socjalnych - bez odpowiedniego państwowego interwencjonizmu same gminy tym obowiązkom nie podołają. Konieczne jest więc ustawowe i finansowe zaangażowanie władz centralnych w rozwiązywaniu tego problemu.

Zmiany ustawowe mogłyby np. wyodrębnić sprawy lokali socjalnych z ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych i wprowadzić je do nowej ustawy regulującej w sposób kompleksowy zapobieganie i ograniczanie bezdomności. Zapobieganie bezdomności to też m.in. sprawa lokali socjalnych.

Zaangażowanie finansowe z kolei mogłoby polegać, na kierowaniu określonych środków z budżetu centralnego, w formie subwencji lub dotacji celowych, na tworzenie mieszkaniowego zasobu lokali socjalnych.

* Jedno jest pewne, że rozwiązanie problemu mieszkań socjalnych może zapewnić tylko spójna i konsekwentna polityka mieszkaniowa władz centralnych i samorządów lokalnych. Prace w tym zakresie należałoby podjąć możliwie szybko. Niebawem bowiem, pojawi się nowy problem mieszkań dla osób nie mających zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i będących w niedostatku. Chodzi o mającą nastąpić ratyfikację Europejskiej Karty Społecznej, której art. 31 brzmi:

...W celu zapewnienia skutecznego prawa do mieszkania, strony zobowiązują się podejmować działania zmierzające do:

- 1) popierania dostępu mieszkań o odpowiednim standardzie,
- 2) zapobiegania i ograniczania bezdomności w celu jej stopniowego likwidowania,
- 3) uczynienia kosztów mieszkań dostępnymi dla tych, którzy nie mają wystarczających zasobów.

Warto także przypomnieć, że również w deklaracji Habitat II - Polska przyjęła następujące zobowiązania:

...Będziemy działać w kierunku podaży dostępnych cenowo obiektów mieszkalnych poprzez umożliwienie sprawnego i odpowiedzialnego, z punktu widzenia społecznego i środowiskowego, działania rynków, poprawienie dostępu do terenów i kredytu oraz pomaganie tym, którzy nie są w stanie korzystać z rynku mieszkaniowego.

3. Ochrona praw lokatorów

Zgodnie z art. 75 ust. 2 Konstytucji, ochronę praw lokatorów określa ustawa. Formuła ta oznacza, że środki ochrony lokatorów powinny być zawarte w przepisach rangi ustawowej, nie zaś koniecznie w ustawie o ochronie lokatorów.

Obecnie nie ma ustawy o ochronie lokatorów. Niektóre natomiast zagadnienia związane z ochroną lokatorów (np. trwałość stosunku najmu, ochrona czynszowa) reguluje ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Ustawa ta, ogólnie rzecz biorąc, reguluje najem samodzielnych lokali mieszkalnych przeznaczonych w całości przez wynajmującego do wynajmowania oraz zasady przyznawania dodatków mieszkaniowych.

W związku z tym, że cyt. art. 75 ust. 2 Konstytucji dotyczy ochrony lokatorów w szerokim tego słowa znaczeniu a nie lokatorów będących tylko najemcami, o których mowa w ustawie o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, powstaje obowiązek określenia ustawą ochrony praw lokatorów.

Konstytucyjne względy równego traktowania obywateli nakazują równoległe z ochroną lokatorów objąć ochroną - w tej samej ustawie albo nowelizacji Prawa spółdzielczego - także osoby, którym przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu. Także spółdzielcy mają prawo korzystać z ustawowych gwarancji trwałości swych praw.

Ochrona lokatorów rodzi także pytanie o hierarchię chronionych w świetle przepisów Konstytucji wartości. Ochronie podlegają bowiem nie tylko prawa lokatora, lecz także prawo własności. Nadmierna ochrona lokatorów wkracza w sferę prawa własności. Należy znaleźć tu konstytucyjnie usprawiedliwioną równowagę interesów tych grup obywateli bacząc na to aby ograniczenia prawa własności wpływały tylko z przepisów ustawy i aby nie naruszały one istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji).

Dodatkowo warto wskazać, że zgodnie z art. 76 Konstytucji, władze publiczne chronią użytkowników i najemców przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi i że zakres tej ochrony określa ustawa. W konstytucyjnym pojęciu "nieuczciwych praktyk rynkowych" mieszczą się nadmiernie wygórowane czynsze. Zatem, stosowną ochronę czynszową dla najemców lokali mieszkalnych, winna także zapewnić ustawa.

Jak dotąd nie ma ustawy o ochronie lokatorów. Nie wypełniono tym samym delegacji do uchwalenia stosownych ustaw z art. 75 ust. 2 i art. 76 Konstytucji. Istnieje w tej sytuacji pilna potrzeba uchwalenia ustawy o ochronie praw lokatorów i o ochronie czynszowej, których uchwalenie nakazała Konstytucja.

4. Niektóre formy popierania budownictwa mieszkaniowego

Wypełnieniem zalecenia z art. 75 ust.1 Konstytucji dotyczącego prowadzenia przez władze publiczne polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, może być ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw. W sposób kompleksowy ustala ona bowiem formy finansowe i organizacyjne wsparcia budownictwa mieszkaniowego.

Przewidzianymi w ustawie formami popierania budownictwa mieszkaniowego są: a) system tzw. kredytów kontraktowych przeznaczonych dla osób fizycznych na cele mieszkaniowe, udzielanych przez kasy mieszkaniowe, umiejscowione w strukturze działalności banków, b) Krajowy Fundusz Mieszkaniowy (utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego), służący realizacji zadań wynikających z polityki państwa w zakresie gospodarki mieszkaniowej oraz

rozwoju budownictwa mieszkaniowego, powinien w szczególności sprzyjać budowie mieszkań na wynajem z umiarkowanym czynszem oraz lokali spółdzielczych przydzielanych na zasadach lokatorskiego prawa do lokalu, c) towarzystwa budownictwa społecznego (TBS), których zasadniczym przedmiotem działalności jest budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu. Umowy najmu lokalu mieszkalnego mogą być zawarte wyłącznie z osobami nie posiadającymi tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego pod warunkiem, że dochód gospodarstwa domowego najemcy nie przekracza 1,3 przeciętnego wynagrodzenia w danym województwie więcej niż określony w ustawie procent. TBS-y nie mogą przeznaczać swoich dochodów do podziału między wspólników lub członków, lecz wyłącznie na działalność statutową towarzystwa.

Omawiana ustawa została znowelizowana z dniem 1 stycznia 1997 r. Zmiany związane są ze zniesieniem urzędu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa i utworzenie Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach polityki mieszkaniowej i rozwoju miast jest Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, podległy Prezesowi Rady Ministrów. Prezes UMiRM wykonuje swoje zadania przy pomocy Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

W 1997 r. nastąpiły trzy zmiany tej ustawy. Ustawą z dnia 17 lipca 1997 r. dodany został art. 21a stanowiący, iż środki KFM mogą być przeznaczone na pomoc w remontach, a także odbudowie lokali mieszkalnych i budynków mieszkalnych oraz obiektów infrastruktury komunalnej, uszkodzonych lub zniszczonych w wyniku powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r.

Kolejna zmiana ustawy została uchwalona w dniu 1 sierpnia 1997 r. Ze środków Funduszu mogą być udzielane kredyty na sfinansowanie nie więcej niż 70% kosztów przedsięwzięcia (poprzednio -50%), pod warunkiem, że kredyty te zostaną przeznaczone na realizację projektów budowlanych uwzględniających wymagania określone odrębnymi przepisami. Kredyt udzielony ze środków Funduszu będzie podlegał umorzeniu w wysokości 10% kosztów przedsięwzięcia, po jego zakończeniu i rozliczeniu. Zmiany te powinny zachęcić do podejmowania działań inwestycyjnych przez TBS-y oraz spółdzielnie mieszkaniowe do budowy mieszkań w celu przydzielania ich członkom spółdzielni na zasadach lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego.

Nowela podwyższyła ponadto do 1,3 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie, ogłoszonego przed dniem zawarcia umowy najmu, maksymalny próg dochodu gospodarstwa domowego osoby ubiegającej się o zawarcie umowy najmu z TBS. Powyżej tego progu dochód w dniu zawarcia umowy najmu może być wyższy tylko o określony procent, w zależności od wielkości gospodarstwa domowego. Według zmienionego przepisu najemca lokalu należącego do TBS jest zobowiązany składać deklarację o dochodzie gospodarstwa domowego raz na dwa lata.

Pierwszeństwo w zasiedlaniu mieszkań wybudowanych z udziałem kredytu z Funduszu przez spółdzielnie mieszkaniowe lub towarzystwa, w których większość udziałów (akcji) posiada spółdzielnia mieszkaniowa, mają członkowie przyjęci do spółdzielni mieszkaniowych nie później niż do dnia 29 listopada 1999 r. i oczekujący na przydział mieszkania.

Pierwszeństwo mają także kandydaci na członków do spółdzielni mieszkaniowych, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 oraz o zmianie niektórych innych ustaw, którzy w terminie do dnia 31 grudnia 1995 r. nie nabyli uprawnień do otrzymania rekompensaty pieniężnej i nie nabyli działki budowlanej, uzbrojonej przy pomocy dotacji z budżetu państwa na przygotowanie gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe, w trybie publicznego przetargu ustnego, ograniczonego do tych osób.

Trzecia nowelizacja ustawy dokonana w 1997 r. polega na zmianie treści art. 33c pkt 2 z mocy art. 238 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Stosownie do postanowień działu V ustawy o gospodarce nieruchomościami do zakresu działania prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast będzie należeć nadawanie uprawnień zawodowych w dziedzinie rzeczoznawstwa majątkowego i urbanistyki oraz licencji zawodowych w dziedzinie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami i zarządzania nieruchomościami.

W dniu 15 listopada 1996 r. Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy dokonał rejestracji zmiany statutu Banku Polska Kasa Opieki S.A., polegającej na rozszerzeniu działania Banku o działalność w zakresie prowadzenia kas mieszkaniowych. W ten sposób został spełniony przewidziany w art. 3 ust.1 ustawy wymóg podjęcia przez banki wyodrębnionej działalności polegającej na prowadzeniu imiennych rachunków oszczędnościowo-kredytowych i udzielaniu kredytów kontraktowych (kas mieszkaniowych). Oznaczało to formalne uruchomienie po raz pierwszy systemu kas mieszkaniowych na zasadach określonych w przepisach ustawy oraz systemu umów o kredyt kontraktowy.

Przez zawarcie umowy o kredyt kontraktowy osoba fizyczna zobowiązuje się do systematycznego gromadzenia oszczędności w kasie mieszkaniowej przez czas oznaczony, a bank prowadzący kasę mieszkaniową - do przechowywania oszczędności i udzielania po upływie tego okresu długoterminowego kredytu na cele mieszkaniowe. Celami mieszkaniowymi według ustawy są, służące zaspokojeniu własnych potrzeb mieszkaniowych kredytobiorcy: nabycie, budowa, przebudowa, rozbudowa lub nadbudowa domu albo lokalu mieszkalnego, stanowiącego odrębną nieruchomość, uzyskanie spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego lub prawa do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej, remont domu albo lokalu, o którym mowa wyżej, z wyjątkiem bieżącej konserwacji i odnowienia mieszkania, spłata kredytu bankowego zaciągniętego na wyżej wymienione cele, nabycie działki budowlanej lub jej części pod budowę domu jednorodzinnego lub budynku mieszkalnego, w którym jest lub ma być położony lokal mieszkalny kredytobiorcy. Omówiona wyżej ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw, jak się wydaje, zapewnia właściwe wspomaganie przez państwo budownictwa mieszkaniowego. Warto jednak podkreślić, że budownictwo z środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego nie jest podstawową formą zaspokajania potrzeb mieszkaniowych a jedynie formą uzupełniającą. Krąg osób uprawnionych do budowanych w tym trybie mieszkań jest ograniczony i ściśle w ustawie określony. Ustawa ponadto wyklucza możliwość nabycia tych mieszkań na własność.

5. Sprzedaż mieszkań

Obowiązujące przepisy prawa nie regulują w sposób jednolity sprzedaży lokali mieszkalnych, a w szczególności finansowych aspektów tego zagadnienia. Aktualnie w przedmiotowej sprawie obowiązuje szereg aktów prawnych regulujących w sposób autonomiczny zarówno przeznaczenie lokali do sprzedaży jak również kwestie ceny sprzedaży. Dochodzenie do powstania wspólnoty mieszkaniowej, która jest jednostką organizacyjną działającą na podstawie ustawy o własności lokali odbywa się więc poprzez różne regulacje prawne. Dlatego warto wskazać, o jakie regulacje chodzi a następnie postulować zmianę istniejącego stanu rzeczy.

Podstawowym aktem prawnym regulującym sprzedaż lokali stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy jest ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. W zakresie przeznaczenia lokali do sprzedaży ustawa stanowi, że w przypadku zbywania nieruchomości osobom fizycznym i prawnym pierwszeństwo w ich nabyciu przysługuje osobie, która spełnia jeden z następujących warunków: 1) przysługuje jej roszczenie o nabycie nieruchomości z mocy niniejszej ustawy lub odrębnych przepisów, 2)

jest poprzednim właścicielem zbywanej nieruchomości lub następcą prawnym tego właściciela, jego adres jest znany, a nieruchomość została przejęta przed dniem 5 grudnia 1990 r., 3) jest najemcą lokalu mieszkalnego.

W zakresie ceny sprzedaży lokali ustawa stanowi, że jest to cena ustalona na podstawie wartości lokalu określonej przez rzeczoznawcę majątkowego. Właściwy organ może udzielić za zgodą, odpowiednio wojewody lub rady gminy, bonifikaty od tak ustalonej ceny.

Sprzedaż lokali wchodzących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa reguluje ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

W zakresie przeznaczenia lokali do sprzedaży ustawa stanowi, że sprzedaż następuje na rzecz najemców lokali lub domów.

W zakresie ceny sprzedaży lokali ustawa stanowi, że sprzedaż następuje po cenie rynkowej pomniejszonej o 4% za każdy rok pracy najemcy w państwowym przedsiębiorstwie gospodarki rolnej oraz innym zakładzie pracy, którego podstawowym przedmiotem działalności jest produkcja rolna, albo pomniejszonej o 3% za każdy rok najmu mieszkania od takiego zakładu pracy - nie więcej jednak niż o 90%.

Sprzedaż mieszkań będących w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej reguluje ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. W zakresie przeznaczenia lokali do sprzedaży ustawa stanowi, że prawo do nabycia lokalu przysługuje osobom uprawnionym, które zajmują kwaterę na podstawie decyzji o przydziale, pracownikom wojska, z wyjątkiem tych, którym przydzielono na czas pracy na określonym stanowisku, a także innym osobom, które zajmują lokal na podstawie decyzji o przydziale lub umowy najmu.

W zakresie ceny sprzedaży lokali ustawa stanowi, że jest to cena ustalona na podstawie wartości rynkowej wyszacowanej przez biegłego rzeczoznawcę dla lokalu zajętego, z tym, że przy ustalaniu wartości rynkowej nie uwzględnia się wartości ulepszeń dokonanych przez osobę zajmującą kwaterę (lokal mieszkalny). Cenę sprzedaży dla osoby uprawnionej pomniejsza się o 3% za każdy rok podlegający zaliczeniu do wysługi lat, od której uzależniona jest wysokość uposażenia według stopnia wojskowego, jednak nie więcej niż o 80% tej ceny.

Sprzedaż lokali przez Lasy Państwowe reguluje ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach.

W zakresie przeznaczenia lokali do sprzedaży ustawa stanowi, że sprzedaż lokali następuje na rzecz najemców tych lokali lub domów.

W zakresie ceny sprzedaży lokali ustawa stanowi, że sprzedaż lokalu powinna nastąpić po cenie rynkowej, jaka kształtuje się w danej miejscowości, ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego. Najemcy związani zawodowo z Lasami Państwowymi korzystają zniżki w wymiarze 4% za każdy rok pracy w Lasach Państwowych. Obniżka ceny nie może przekroczyć 90% kwoty określonej przez rzeczoznawcę majątkowego.

Sprzedaż mieszkań kolejowych reguluje ustawa z dnia 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym "Polskie Koleje Państwowe". W zakresie przeznaczenia lokali do sprzedaży ustawa stanowi, że prawo do nabycia lokali mieszkalnych przysługuje osobom, które zajmują lokal mieszkalny: 1) na podstawie najmu, 2) jeżeli: a) są uprawnieni do wstąpienia w stosunek najmu lokalu w razie śmierci najemcy, b) są lub byli pracownikami podmiotów utworzonych z zakładów i jednostek organizacyjnych wydzielonych z PKP w okresie od 1 lipca 1991 r., c) rozwiązanie z nimi stosunku pracy nastąpiło w związku ze zmianami organizacyjnymi lub zmniejszeniem stanu zatrudnienia w PKP. Osobom zajmującym lokal, nie spełniającym powyższych warunków, może być sprzedany lokal bez możliwości pomniejszenia ceny sprzedaży stosownie do przepracowanych lat w PKP bądź najmu mieszkania od PKP.

W zakresie ceny sprzedawanych mieszkań ustawa stanowi, że sprzedaż następuje po cenie ustalonej na zasadach określonych w przepisach o gospodarce nieruchomościami,

poniższej o: 1) 6% - za każdy rok pracy w PKP, albo 2) 3% - za każdy rok najmu mieszkania od PKP, nie więcej jednak niż o 90%.

Sprzedaż lokali mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe reguluje ustawa z dnia 25 września 1993 r. o przedsiębiorstwach państwowych. W zakresie przeznaczenia lokali do sprzedaży ustawa stanowi, że sprzedaż może nastąpić na rzecz dowolnej osoby.

W zakresie ceny sprzedaży lokali ustawa oraz rozporządzenie 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 stanowią, że obowiązuje przetarg. Odstępstwo od tej zasady dotyczy najemców lub osób bliskich, stale z nimi zamieszkujących. Podstawą ustalania dla nich ceny nieruchomości jest jej wartość rynkowa (w cenie uwzględniana jest wartość ulepszeń dokonanych przez najemcę). Najemca lub osoba bliska stale z nim zamieszkująca może uzyskać bonifikatę do 50% wartości mieszkania.

Sprzedaży lokali w budynkach należących do innych podmiotów, a więc do osób fizycznych lub osób prawnych innych niż wymienione - przepisy szczególne nie regulują. Stosuje się więc do takich lokali tylko ogólne przepisy o sprzedaży nieruchomości. Podmiot sprzedaży, wysokość ceny oraz sposób jej zapłaty określają strony w umowie zawartej w formie aktu notarialnego.

Przedstawiony wyżej przykładowo i jedynie wycinkowo stan prawny w zakresie prywatyzacji zasobów mieszkaniowych (sprzedaży mieszkań) wskazuje, że istniejące prawo jest niespójne i faworyzuje w zupełnie przypadkowy sposób określone grupy obywateli. Nie ma żadnych np. racjonalnych przesłanek, aby w kwestii ceny sprzedawanych mieszkań pewna kategoria obywateli mogła korzystać z ulg i bonifikat a inna zaś byłaby tych ulg i bonifikat pozbawiona. Nie ma także uzasadnienia różnicowanie osób uprawnionych do nabycia mieszkań.

Prywatyzacja zasobów mieszkaniowych, opierająca się na różnych przepisach, jest z tego względu prowadzona w sposób przypadkowy. Nie istnieje bowiem żadna spójna koncepcja owej prywatyzacji.

W związku z tym, że wspomaganie budownictwa mieszkaniowego może dotyczyć także spraw związanych z ich prywatyzacją, istnieje potrzeba kompleksowego uregulowania tej problematyki i to z uwzględnieniem zasad sprawiedliwości społecznej wynikającej z Konstytucji. Sprzedaż mieszkań powinna się odbywać na podstawie jednej ustawy regulującej kompleksowo te sprawy. Zasady nabywania mieszkań powinny być jednakowe dla wszystkich uprawnionych.

6. Sprzedaż mieszkań w trybie przetargu oraz budynków

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, w części dotyczącej sprzedaży mieszkań przewiduje, że jeśli najemcy nie przysługuje prawo pierwszeństwa lub gdy nie złożył on w przewidzianym terminie oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwszeństwa, lokal mieszkalny może być sprzedany w drodze przetargu. Ustawa zezwala ponadto na sprzedaż dowolnym osobom całych budynków z lokatorami. Tworzy to nową sytuację prawną najemców i prowadzi do destabilizacji ich sytuacji prawnej w zakresie prawa do mieszkania. Jedynie bowiem do 12 lipca 2001 r. czynsz najmu lokali położonych w domach (lokalach) stanowiących własność osób fizycznych ustala się zgodnie z przepisami o czynszu regulowanym. Oznacza to, iż po upływie tego terminu najemcy zostaną pozbawieni wynikającej z powszechnie obowiązujących przepisów ochrony prawnej w zakresie ustalania stawek czynszu i będą zobowiązani opłacać czynsz wolny. Nie będą także mogli skorzystać z pomocy władzy publicznej w postaci dodatków mieszkaniowych, gdyż dodatki nie przysługują najemcom opłacającym czynsz wolny. W efekcie niemożność podołania przez nich nowym, znacznie zwiększonym obowiązkom finansowym, związanym z przysługującym im prawem najmu, może doprowadzić do pozbawienia ich prawa do mieszkania.

Konieczne staje się zatem rozszerzenie prawa do dodatku mieszkaniowego na osoby opłacające czynsz wolny, jak to ma miejsce we wszystkich innych ustawodawstwach, w których mamy do czynienia tylko z czynszem wolnym.

Wprowadzenie w powołanej wyżej ustawie możliwości sprzedaży na rzecz osób trzecich lokali mieszkalnych zajmowanych przez najemców oraz budynków z lokatorami było prawidłowe. Nieprawidłowe jest natomiast to, że nie ma regulacji prawnych, które chroniłyby w przyszłości prawo do mieszkania dotychczasowych najemców, przyznając im, pierwszeństwa nabycia zajmowanego lokalu. Brak tej regulacji może być uznany za godzący w konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa. Konstytucja nakłada przecież na władze publiczne obowiązek ochrony najemców przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Ochronę najemców przed nadmiernie wygórowanymi czynszami powinna zapewnić ustawa.

Mimo, że w 1999 r. ustawa o gospodarce nieruchomościami była zmieniana nie zmieniono jej przepisów o sprzedaży mieszkań w trybie przetargu i o sprzedaży domów z lokatorami a w szczególności nie zapewniono stosownej ochrony prawnej dla najemców mieszkań nabywanych przez inne osoby i dla najemców w domach zbywanych innym osobom.

Należy w tej sytuacji oczekiwać, że będzie kolejna nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami a w niej stosowna ochrona najemców mieszkań, które ktoś inny wykupi oraz najemców w domach, które także ktoś inny nabędzie. Uregulowanie tej sprawy możliwe jest także i w innej ustawie. Istotne jest jedynie to, aby regulacja taka była i to w możliwie szybkim terminie.

7. Wspomaganie budownictwa mieszkaniowego a odrębna własność lokali

Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r o własności lokali (Dz. U. Nr 85, poz. 388 z późn. zm.) określa sposób ustanawiania odrębnej własności samodzielnych lokali mieszkalnych, lokali o innym przeznaczeniu, prawa i obowiązki właścicieli tych lokali oraz zarząd nieruchomością wspólną. W art. 20 ust.1 tej ustawy wprowadzono obowiązek właścicieli nieruchomości - jeżeli lokali wyodrębnionych wraz z lokalami nie wyodrębnionymi, jest więcej niż siedem - podjęcia uchwały o wyborze jednoosobowego lub kilkuosobowego zarządu. Stwarza ona dla wszystkich właścicieli domów, w tym zwłaszcza dla gmin, które są nadal właścicielami dużych zasobów mieszkaniowych, szansę na dokonanie zmiany dotychczasowego modelu zarządzania nieruchomością wspólną i dzięki temu szansę na poprawę stanu substancji mieszkaniowej.

Również obecnie, mimo dokonanej zmianie ustawy, która przewiduje w tym zakresie na rzecz właścicieli pełną swobodę w zakresie wyboru zarządcy, uprawnienia te nie są wykorzystywane na taką miarę, aby można było powiedzieć o dokonaniu przełamania monopolu w sferze zarządzania. U podstaw tego zjawiska leży nie wykształcenie się jeszcze na tym etapie wystarczająco licznej oferty ze strony konkurencyjnych form zarządu (np. prywatnych spółek, czy spółdzielni).

Istota reformy sprowadza się do tego, że właściciele, w tym gminy jako właściciele, nie są już zmuszani do sprawowania przymusowo zarządu wspólną nieruchomością, aż do momentu sprzedaży ostatniego mieszkania.

O sposobie sprawowania tego zarządu decydują sami właściciele w drodze uchwały. Jednakże z powodu braku wystarczająco atrakcyjnych, a więc konkurencyjnych w stosunku do dotychczasowego stanu zarządzania, ofert ze strony rynku zarządzania nieruchomościami, sytuacja ulega bardzo, ale to bardzo wolnej ewolucji; przyspieszenie tego procesu wymaga przejściowych działań interwencyjnych, w szczególności w formie zmniejszenia obowiązku podatkowego na analogicznych zasadach, które dotyczą właścicieli (współwłaścicieli) budowanych domów z minimum 5 mieszkaniami pod wynajem. Na rzecz gmin z kolei należałoby też stworzyć taki system pomniejszania podatków, odprowadzanych przez nie do

budżetu centralnego, który pozwalałby na pozostawienie w gminnych funduszach większej sumy podatków, w przypadku przeznaczania odpowiednich środków na wykonywanie remontów wspólnoty mieszkaniowej. Zdecentralizowanie bowiem w wyniku reformy obowiązków nałożonych na gminy, bez zdecentralizowania środków umożliwiających prawidłowe wykonanie tych obowiązków stwarza bowiem największe zagrożenie dla całej reformy. Dla przyspieszenia procesu reformowania zarządzania, można by dodatkowo premiować przy pomocy wspomnianego instrumentu te gminy, które stworzą zarazem zmodernizowany, nowoczesny i oparty na odpowiednim planie finansowym system zarządzania, akceptowany przez wspólnotę mieszkaniową.

Te instrumenty łącznie pozwoliłyby dopiero na usunięcie występującej po obydwu stronach głównej przyczyny niechęci do przejmowania-przekazywania zarządu od sprawującego zarząd gminnego zarządcy. Jest nim fatalny stan nieruchomości i brak wyżej wymienionych lub jakichkolwiek innych instrumentów motywacyjnych. W każdym razie ciężar od lat nie wykonywanych remontów w zdewastowanych z przyczyn systemowych nieruchomościach nie powinien być przerzucony ani wyłącznie na gminy, ani wyłącznie na prywatnych właścicieli, których własność była właściwie pozbawiona atrybutów charakterystycznych dla instytucji własności. Jeżeli zatem mówi się o konieczności reprivatyzacji, to pod zjawiskiem tym należy widzieć nie tylko zwrot własności, ale także usunięcie zniszczeń wyrządzonych w wyniku nie tylko całkowitego pozbawienia własności, ale także tego typu zniszczeń, do jakich prowadziła publiczna gospodarka lokalami. Stanowiła ona bowiem także de facto pozbawienie właściciela wszelkich atrybutów własności, co w sensie ekonomicznym wywoływało takie same skutki prawne, a nawet gorsze niż całkowite pozbawienie własności. Przyjmując zatem w przyszłości rozwiązania dotyczące reprivatyzacji, nie należy zapominać o interesującym nas tu obszarze zjawisk. Reforma, która przekazuje kompetencje i możliwość samodzielnego podejmowania przez gminy decyzji co do omawianych zniszczonych publiczną gospodarką zasobów mieszkaniowych, ale nie przekazuje niezbędnych dla usunięcia tych wieloletnich krzywdzących właścicieli i najemców zaniedbań, skazana jest na niepowodzenie. Należałoby zatem oczekiwać, że w ślad za przekazaniem kompetencji, pójdą rozstrzygnięcia umożliwiające przekazanie środków umożliwiających uczynienie z tych kompetencji właściwego użytku, czyli poprawę stanu zasobów mieszkaniowych, co się ściśle wiąże z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych obywateli.

Wymienione wyżej, wskazane jedynie przykładowo, sprawy związane z wspomaganiami budownictwa mieszkaniowego przez państwo i samorządy dotyczą jedynie rozwiązań częściowych i doraźnych. Zasadniczym natomiast problemem w tym zakresie jest brak rozwiązań systemowych, których należałoby oczekiwać w związku z zapowiedzią m.in. z treścią umowy koalicyjnej AWS i UW z 1997 r. i zapowiedzianego w EXPOSE Prezesa Rady Ministrów z 1997 r., będącego realizacją tej umowy, "Narodowego Programu Budownictwa Mieszkaniowego".

W związku z zapowiedzią zniesienia ulg budowlanych przyjęte zostały przez Rząd w sierpniu 1999 r. " Założenia polityki mieszkaniowej państwa na lata 1999-2003". Założenia te to także przykład doraźnych i częściowych rozwiązań przewidzianych na wypadek, gdyby ulgi budowlane zostały rzeczywiście zniesione.

Cytowane założenia przewidują głównie kolejne, częściowe nowelizacje istniejących już ustaw i rozporządzeń.

Wiele uchwalonych w ostatnich latach ustaw mieszkaniowych zmienianych już było po kilka czy kilkanaście razy. Wszystko to powoduje płynność i niestabilność stanowionego w sprawach mieszkaniowych prawa. W sprawach mieszkaniowych i budownictwa mieszkaniowego potrzebne jest tymczasem stabilne i kompleksowe prawo. Wspomniane założenia nie czynią zadość tym wymogom.

Na pytanie zatem, jak ma wyglądać wspomaganie budownictwa mieszkaniowego przez państwo i samorząd odpowiedzieć należy, że nie chodzi o doraźne i cząstkowe rozwiązania jakie mają miejsce obecnie, a o rozwiązania systemowe i długofalowe w postaci wspomnianego wyżej "Narodowego Programu Budownictwa Mieszkaniowego".

Utrzymujący się od lat głęboki kryzys w budownictwie mieszkaniowym powodujący, że Polska jest na ostatnim miejscu w Europie w ilości mieszkań użytkowanych na 1000 mieszkańców, w ilości mieszkań budowanych na 1000 mieszkańców i w wielkości środków publicznych na te cele, uzasadnia w pełni uchwalenie Narodowego Programu Budownictwa Mieszkaniowego.

Zasadą wynikającą z Narodowego Programu Budownictwa Mieszkaniowego powinno być, że za rozwój budownictwa mieszkaniowego odpowiedzialne są przede wszystkim instytucje rządowe współpracujące z bankami i różnymi instytucjami finansowymi oraz ubezpieczeniowymi. System wspomaganie popytu mieszkaniowego i podaży mieszkań powinien być systemem ogólnokrajowym i powszechnym. Z kolei jednostki różnych szczebli samorządu terytorialnego, zwłaszcza gminy, powinny pełnić jedynie rolę uzupełniającą i wspomagającą.

Przy braku ogólnokrajowej strategii rządowej i wspomnianego Programu, gminy nie są w stanie opracowywać i uchylać swojej strategii mieszkaniowej. Strategia taka miałaby sens, gdyby były zapewnione przez państwo środki na jej realizację.

Wspomnianemu Narodowemu Programowi Budownictwa Mieszkaniowego powinien towarzyszyć rządowy raport, zawierający ocenę skuteczności dotychczasowej polityki mieszkaniowej Rządu ze szczególnym uwzględnieniem skali i dynamiki uzyskanych efektów rzeczowych.

Na zakończenie, odpowiadając krótko na pytanie, jakie powinno być wspomaganie budownictwa mieszkaniowego przez państwo i samorząd, odpowiedzieć należy, że takie jakie by wynikało z przyjętego w trybie pilnym Narodowego Programu Budownictwa Mieszkaniowego.