



IV.7210.9.2021/JS

**Pan Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z pismem Pana Przewodniczącego z dnia 8 kwietnia 2021 r. znak: BPS.DKS.KU.0401.13.2021 poniżej przedstawiam uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich do projektu ustawy o stowarzyszeniach lokatorów i miejskim rzeczniku praw lokatorów (druk senacki nr 359).

Na wstępie pragnę poinformować, że Rzecznik Praw Obywatelskich popiera wszelkie działania zmierzające do wzmocnienia sytuacji i uprawnień podmiotów słabszych. Do takich podmiotów z pewnością zaliczyć należy lokatorów, w szczególności w relacjach z wynajmującym. W związku z tym, z zadowoleniem przyjmuję podjętą przez Senat inicjatywę legislacyjną mającą na celu wzmocnienie pozycji lokatorów i stworzenie możliwości zrzeszenia się lokatorów dla obrony własnych interesów związanych z najmowanym lokalem mieszkalnym. Za cenną uznaję także inicjatywę stworzenia ustawowej możliwości powołania przez radę gminy Rzecznika Praw Lokatorów i Spółdzielców, do zadań, którego należeć ma m.in. stałe monitorowanie przestrzegania praw lokatorów i spółdzielców na terenie gminy czy też podejmowanie interwencji w przypadkach podejrzenia naruszenia tych praw.

W ocenie Rzecznika jednakże przekazany projekt może stanowić zaledwie wstęp do dalszej dyskusji nad kierunkiem i treścią projektowanych przepisów; obecnie jest on bowiem niedopracowany nawet pod względem redakcyjnym, o czym może świadczyć między innymi:

- określenie w tytule ustawy (...) „miejskim rzeczniku praw lokatorów i spółdzielców”, a następnie w samym tekście ustawy (art. 11 ust. 1-4) posługiwanie się określeniem „Rzecznik Praw Lokatorów i Spółdzielców”,
- niedoprecyzowanie konsekwencji w razie zaniechania udzielenia informacji Rzecznikowi (art. 11 ust. 3 – niedokończone zdanie), czy też dwa ustępy o numerze 3 w tym artykule,
- nieaktualny publikator ustawy – Prawo o stowarzyszeniach, powołany w art. 5 ust. 1,
- odesłanie w art. 5 ust. 6 do nieistniejącego ust. 3 pkt 2

Dlatego też, uznając, że przedstawiony projekt wymaga dalszej, pogłębionej analizy i dopracowania, ograniczę uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich jedynie do kwestii najistotniejszych. Przede wszystkim pragnę wskazać, że projekt ustawy jest na tym etapie niespójny i nieskorelowany z innymi ustawami, w tym m.in. z ustawą o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, ustawą o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawą o gospodarce nieruchomościami i ustawą - Prawo o stowarzyszeniach.

W ocenie Rzecznika niezrozumiałe jest stworzenie w art. 2 projektu nowej definicji „lokatora” na potrzeby tej ustawy, odmiennej od definicji lokatora zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 611 ze zm.) i jednoczesny brak zdefiniowania określenia „spółdzielca”.

Wnikliwszego rozważenia wymaga kwestia przyznania w art. 6 ust. 1 stowarzyszeniu lokatorów prawa reprezentowania swoich członków i innych lokatorów „we wszystkich

postępowaniach administracyjnych oraz postępowaniach przed sądami administracyjnymi”, w sytuacji, gdy wymienione w tym przepisie zagadnienia, które miałyby być przedmiotem takich postępowań, należą do materii prawa cywilnego i są rozpoznawane przez sądy powszechne w oparciu o procedurę cywilną.

Niezrozumiała jest, przyznana stowarzyszeniu, w art. 7 projektu, możliwość przedstawiania stanowiska (...) „właściwym organom administracji państwowej” we wskazanych w tym przepisie kwestiach. Zagadnienia te związane z najmem czy też gospodarowaniem zasobem mieszkaniowym nie należą do kompetencji organów administracji państwowej, lecz przede wszystkim do organów samorządu terytorialnego.

W ocenie Rzecznika poważne wątpliwości budzą uregulowania zawarte w art. 8, art. 9 i art. 10 projektu ustawy, przyznające stowarzyszeniu prawo pierwokupu nieruchomości (udziału) przy sprzedaży przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego oraz prawo nabycia nieruchomości (udziału) w przypadku zwrotu nieruchomości prywatnej, zarządzanej przez jednostkę samorządową.

Sprzedaż lokali mieszkalnych stanowiących własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego reguluje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r., poz. 1990 ze zm.). Ustawa ta w art. 34 ust. 1 pkt 3 przyznaje najemcy lokalu mieszkalnego, gdy najem został zawarty na czas nieoznaczony prawo pierwszeństwa nabycia zajmowanego lokalu. W przypadku sprzedaży lokalu z pominięciem prawa pierwszeństwa nabycia, zgodnie z art. 36 Skarb Państwa bądź gmina ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą na zasadach ogólnych. W związku z powyższym sprzedaż przez Skarb Państwa lub gminę całej nieruchomości bądź jej części (udziału) możliwa jest jedynie w sytuacji, gdy uprawnieni najemcy nie skorzystali z przysługującego im prawa pierwszeństwa nabycia zajmowanych lokali. Dodatkowo przy sprzedaży lokali w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami mogą być stosowane bonifikaty od ceny sprzedaży. Z reguły bonifikaty te są wysokie i sięgają niekiedy nawet 80- 90 % ceny lokalu. Dlatego też, w ocenie Rzecznika, mało prawdopodobne wydaje się, aby najemcy lokali, którzy nie skorzystali wcześniej z przysługującego im prawa pierwszeństwa nabycia zajmowanego lokalu z bonifikatą byli obecnie (jako członkowie

stowarzyszenia) zainteresowani nabyciem zajmowanego lokalu od stowarzyszenia na warunkach rynkowych.

Ponadto uzasadnione wątpliwości – z punktu widzenia konstytucyjnej ochrony prawa własności - budzi przyznanie stowarzyszeniu lokatorów (a zatem odrębnemu podmiotowi prawnemu, innemu niż lokator zajmujący konkretne mieszkanie i znajdującego się w całości innej niż ten lokator sytuacji prawnej) prawa pierwokupu nieruchomości zbywanej przez Skarb Państwa lub gminę, czy też prawa nabycia nieruchomości prywatnej, dotychczas zarządzanej przez gminę. Trudno wskazać jednoznaczne uzasadnienie dla tak głębokiej ingerencji w prawo własności, jaką jest de facto odebranie tego prawa, na rzecz podmiotu będącego stowarzyszeniem lokatorów. Obecne regulacje zawarte w art. 8 i 9 projektu prowadzą do sytuacji, w której stowarzyszenie, na skutek preferencji przyznanych kosztem właścicieli nieruchomości, stanie się właścicielem majątku o znacznej wartości, podczas gdy nie każdy lokator może być zainteresowany (posiadać środki) uzyskaniem prawa własności zajmowanego przez siebie lokalu i nie musi dochodzić przeniesienia przez stowarzyszenie prawa własności lokalu na swoją rzecz. Powstaje zatem zasadnicze pytanie, w jakim celu przyznano stowarzyszeniu tak dalece idące uprawnienia, skoro sam ustawodawca zakłada, że nie w każdym przypadku uzyskane prawo własności lokalu zostanie następnie przeniesione na lokatora mieszkania. Argumentacja wskazywana w uzasadnieniu nowo projektowanej regulacji – tj. zapobieżenie „zaskakiwaniu” lokatorów informacją o „wyjściu podmiotów publicznych ze współwłasności i przejęciem administrowania nieruchomością przez prywatnych właścicieli, co często wiąże się z podejmowaniem gwałtownych działań mających na celu zwiększenie rentowności nieruchomości, co odbija się na poczuciu bezpieczeństwa lokatorów” (s. 10 uzasadnienia projektu) – nie wydaje się dostatecznie przekonująca, jako że przedstawione wyżej okoliczności nie stanowią proporcjonalnego (w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji) instrumentu ograniczenia prawa własności, a nawet jego utraty. Wystarczające byłoby tu obligatoryjne powiadomienie stowarzyszenia (lokatorów) o ww. okolicznościach.

Głębszego przemyślenia wymaga też regulacja z art. 9 projektu, którego już sama redakcja nasuwa wątpliwości interpretacyjne. Tymczasem, jeśli przepis ten miałby umożliwiać osobom prywatnym odbieranie prawa własności (także tego dopiero co

potwierdzonego prawomocnym wyrokiem sądu), sytuacje objęte zakresem swojego normowania powinien opisywać w sposób maksymalnie precyzyjny – pomijając już konieczność adekwatnego wyważenia konstytucyjnych wartości uzasadniających takie czy inne rozwiązanie (co *nota bene* jest przedmiotem bogatego orzecznictwa konstytucyjnego). Powstaje więc pytanie, czy przyznane stowarzyszeniu prawo wykupu rzeczywiście powinno aktualizować się „w razie wydania jakiegokolwiek orzeczenia nakazującego zwrot lub wydanie nieruchomości prywatnej (...)”? Czy Autorom projektu chodzi o każde orzeczenie, którego skutkiem jest zmiana właściciela nieruchomości? Aktualnie nie jest to wyrażone precyzyjnie – pojęcia „zwrot nieruchomości” używa, ale w specyficznych kontekstach, przede wszystkim ustawa o gospodarce nieruchomościami w art. 136 i nast.; nie wydaje się jednak, by projektodawcy chodziło o te właśnie przypadki. Czy art. 9 obejmowałby więc np. decyzję stwierdzającą nieważność decyzji administracyjnej o przejęciu własności (w okresie PRL), ewentualnie wyrok ustalający właściciela czy uzgadniający treść księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym? Czy raczej projektodawcy chodzi wyłącznie o samo przeniesienie posiadania – skoro w artykule tym mowa o „wydaniu” nieruchomości? Nawet i to rozwiązanie może zresztą nasuwać wątpliwości co do zgodności z konstytucyjnym prawem do sądowej ochrony własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji), skoro prawomocny wyrok sądu nakazujący posiadaczowi wydanie nieruchomości jej właścicielowi miałby zostać *de facto* ubezskuteczniony żądaniem nabycia tej nieruchomości przez podmiot trzeci, któremu system prawny nie przyznaje interesu prawnego do uczestniczenia w tym postępowaniu (por. podobnie zresztą art. 6 i 7 projektu). Jeżeli zaś *ratio* tego przepisu miałoby być uporanie się z problemami generowanymi przez procesy reprivatyzacyjne, być może uzasadnione byłoby wyrażenie tego wprost, a przede wszystkim – w języku odpowiadającym (*de lege lata* zróżnicowanym) trybom odzyskiwania nieruchomości wielolokalowych przez byłych właścicieli. Odmienna jest chociażby sytuacja prawna lokatorów budynków posadowionych na gruntach objętych działaniem dekretu warszawskiego, odmienny jest też tryb ochrony ich praw, nb. skorelowany z daleko idącym ograniczeniem praw byłych właścicieli (por. m.in. art. 214a ust. 1 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami). W tym ostatnim wypadku zresztą ustawodawca w sposób oczywisty opowiada się za koncepcją pozostawienia budynku zamieszkałego przez lokatorów w zasobie publicznym, a nie wyzbywania się go na rzecz

podmiotów prywatnych – czy to byłych właścicieli, czy nawet (projektowanych) stowarzyszeń lokatorów. Projektowane obecnie rozwiązania nie są zatem spójne – choćby w warstwie aksjologicznej – z rozwiązaniami już funkcjonującymi w systemie prawnym.

Poza tym, taka sytuacja stwarza ryzyko nadużyć ze strony stowarzyszenia i konfliktów. Stowarzyszenie otrzymałoby legitymację do obrotu lokalami mieszkalnymi, nie wiadomo na jakich zasadach i warunkach. Nie wiadomo co w sytuacji, gdy członek stowarzyszenia nie będzie zainteresowany wykupem lokalu. I co z lokalami, których użytkownicy nie są członkami stowarzyszenia? Wreszcie, co w sytuacji, gdy, z jakichkolwiek powodów, dojdzie do likwidacji stowarzyszenia będącego właścicielem nieruchomości (*nota bene* przypadki takie przewiduje sam projekt ustawy)? Regulacja z art. 38 Prawa o stowarzyszeniach nie stanowi tu właściwego – w kontekście celów projektu – rozwiązania. Wydaje się też, że biorąc pod uwagę, jak cennym (w warunkach gospodarki rynkowej) zasobem miałyby zarządzać stowarzyszenia lokatorów (a zatem podmiotów z założenia znajdujących się w słabszej pozycji kontraktowej, organizacyjnej i finansowej), sytuacje takie również mogą rodzić ryzyka nadużyć, które należałoby zawczasu przewidzieć i im przeciwdziałać, w interesie samych lokatorów i zagwarantowania im prawnego bezpieczeństwa.

Wydaje się więc, że projektodawcy nie przemyśleli w sposób systemowy wszystkich skutków omawianych regulacji.

Wątpliwości Rzecznika budzi także status majątkowy stowarzyszenia i możliwości pozyskania środków finansowych na wykup nieruchomości czy też jej części, w sytuacji, gdy ma ono się utrzymywać wyłącznie ze składek członkowskich, a także brak skorelowania przyjętych w projekcie rozwiązań z postanowieniami ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2020, poz. 2261), chociażby m.in. co do liczby członków i organów stowarzyszenia.

Także przewidziane w art. 11 projektu regulacje dotyczące możliwości ustanawiania przez lokalne samorządy Rzecznika Praw Lokatorów i Spółdzielców wymagają dopracowania, ujednolicenia nazewnictwa, na co wskazywano wyżej oraz dookreślenia jego uprawnień, w tym związanych z udziałem w postępowaniu sądowym (art. 11 ust. 3).

Przemyślenia wymaga sama potrzeba tworzenia odrębnej ustawy dla powołania podmiotu, który przecież i obecnie władze samorządowe mogą powoływać, jeśli uznają to za zasadne i potrzebne.

Reasumując, Rzecznik Praw Obywatelskich pozytywnie ocenia każdą inicjatywę, której celem jest wsparcie lokatorów mieszkań w realizacji ustawowo zagwarantowanych im praw. Jednakże kreowanie całkiem nowych podmiotów prawnych dla realizacji takich zadań wymaga gruntowego przemyślenia – przede wszystkim w oparciu o analizę dostępnych materiałów i dokumentów obrazujących obecny stan przestrzegania praw lokatorów. Rzecznik ma także wątpliwości co do tego, czy istotnie zasadnym instrumentem ochrony praw lokatorów powinny być rozwiązania nakierowane nie na wzmocnienie ich aktualnej pozycji prawnej i faktycznej jako lokatorów, lecz na przyznanie im prawa własności zajmowanego mieszkania, tak jak to przewidziano w kontrowersyjnym art. 8 i 9 projektu ustawy.

Z wyrazami szacunku

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/