

Piotrków Trybunalski, 9 stycznia 2023 roku

KANCELARIA SENATU



03980200723668

RPW/703/2023 P zat.

2023-01-11 rej. Borczon Szymon

Stowarzyszenie Mieszkańców Bloku

przy ul. Sygietyńskiego

„Lokator na swoim”

ul. Sygietyńskiego 3/18

97-300 Piotrków Trybunalski

Szanowny Pan

Tomasz Grodzki

Marszałek Senatu

PETYCJA

Działając na podstawie art. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach (Dz. U. z 2018 roku poz. 870) zwracam się z petycją o podjęcie prac nad projektem ustawodawczym, który uregulowałaby sytuację osób, które zamieszkując lokale, obecnie będące w posiadaniu gminy, które w przeszłości były częścią mienia zakładowego, zmuszałaby gminy do zbycia zgodnie z prawem miejscowym tych nieruchomości najemcom oraz ich następcom prawnym.

Obowiązujący stan prawny różnicuje najemców byłych mieszkań zakładowych, dopuszczając do sytuacji, w której osoby, uprawnione do zamieszkiwania w takich mieszkaniach, nie mają możliwości wykupienia tych mieszkań od gmin, które te mieszkania przejęły na podstawie decyzji Ministra Skarbu Państwa.

Stan faktyczny

Budynek, który jest przedmiotem sporu, został wybudowany w 1982 r. przez Fabrykę Elementów Wyposażenia Budownictwa „Metalplast” w Piotrkowie Trybunalskim. Po likwidacji tego przedsiębiorstwa, właścicielem budynku stał się Skarb Państwa. Na skutek interwencji, podjętej zarówno przez mieszkańców jak i parlamentarzystów, budynek został przekazany Decyzją nr 29 Ministra Skarbu Państwa z dnia 13 kwietnia 2000 r. Prezydentowi Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, pełniącemu funkcję starosty, do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, z przeznaczeniem do przekazania na rzecz gminnego zasobu mieszkaniowego.

Następnie w drodze darowizny, dokonanej przez Skarb Państwa, na wniosek ówczesnego Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, pełniącego funkcję starosty, za zgodą Wojewody Łódzkiego, właścicielem stała się Gmina Piotrków Trybunalski, na mocy umowy darowizny (akt notarialny z 17 października 2000 r.).

O takiej formie włączenia budynku do gminnego zasobu mieszkaniowego zdecydował ówczesny Prezydent, zaś mieszkańcy na tę decyzję nie mieli żadnego wpływu. Decyzja ta do dziś zabezpiecza interes gminy, a ogranicza prawa lokatorów do wykupu tych mieszkań.

Wieloletnie działania, podejmowane przez mieszkańców, nie przyniosły żadnego rozstrzygnięcia. Gmina odmawia mieszkańcom prawa do wykupu lokali, motywując swoją decyzję różnymi przeszkodami natury prawnej, związanymi właśnie z taką formą pozyskania tej nieruchomości na własność gminy.

Pomimo, że umowy zawarte w grudniu 1982 r., pomiędzy F.E.W.B „Metalplast” w Piotrkowie Trybunalskim a pracownikami tego przedsiębiorstwa, zachowały swoją ciągłość, to mieszkańcy nie mogli skorzystać z preferencyjnych zasad wykupu zajmowanych mieszkań uregulowanych w ustawie z 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, ponieważ w momencie wejścia w życie ustawy z dniem 1 lipca 2001 r., mieszkania te **straciły już status mieszkań zakładowych i nie były też własnością Skarbu Państwa.**

Stan prawny – zarys problemu

Ustawa o zasadach zbywania mieszkań została uchwalona w celu uporządkowania procesu zbywania tzw. mieszkań zakładowych, czyli – najogólniej rzecz biorąc – lokali mieszkalnych będących własnością różnego rodzaju podmiotów państwowych, budowanych w okresie komunizmu przy państwowych zakładach pracy i oddawanych później w najem pracownikom tych zakładów. Pracownicy ci często mieli obowiązek partycypowania w kosztach budowy tych mieszkań oraz wypracowania określonej liczby godzin przy ich budowie. Definicję legalną mieszkania zakładowego zawierał art. 55 ust. 1 nieobowiązującej już ustawy z 10.04.1974 r. – Prawo lokalowe (Dz.U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165), zgodnie z którym mieszkania zakładowe to lokale znajdujące się w dyspozycji zakładów pracy będących jednostkami gospodarki społecznej, oddawane w najem na podstawie umowy najmu ich pracownikom lub innym osobom świadczącym pracę na rzecz tych zakładów.

Można uznać, że przed 1989 r. budowa mieszkań zakładowych stanowiła jeden z głównych filarów państwowej polityki zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa. W krajach kapitalistycznych ciężar tego przedsięwzięcia przejmowali de facto prywatni deweloperzy, natomiast w państwach gospodarki socjalistycznej takiej możliwości oczywiście nie było. W krajach tych zadanie to spoczywało więc na państwie, które – działając w sposób ściśle scentralizowany i przy braku mechanizmów konkurencji rynkowej – nie było w stanie szybko i efektywnie koordynować tak złożonego procesu. W połączeniu z takimi czynnikami, jak znaczne zmniejszenie istniejących zasobów mieszkaniowych w wyniku zniszczeń wojennych oraz wyż demograficzny lat 50. XX w., skutkowało to powstaniem w Polsce deficytu mieszkaniowego (różnicy pomiędzy liczbą gospodarstw domowych a liczbą mieszkań zamieszkałych), którego w zasadzie nie udało się wyeliminować aż do dziś. W związku z tym państwo poszukiwało rozwiązań, które pozwoliłyby na jak najszybszą budowę jak największej liczby mieszkań przy jednoczesnej decentralizacji zadań związanych z tym procesem, jednak bez uciekania się do kapitalistycznych

mechanizmów przedsiębiorczości i własności prywatnej. Jednym z takich rozwiązań stała się budowa mieszkań zakładowych, która w założeniach miała spełnić wszystkie te przesłanki.

Na tle tych problemów w 1989 r. w Polsce dokonana została zmiana ustrojowa, która spowodowała rozpoczęcie procesu prywatyzacji majątków różnego rodzaju podmiotów państwowych, w których skład często wchodziły mieszkania zakładowe. Zmianom tym towarzyszył chaos legislacyjny będący wynikiem odrębnego regulowania przez ustawodawcę zasad zbywania mieszkań zakładowych w zależności głównie od tego, jaki podmiot był ich właścicielem. Brakowało natomiast jednej, spójnej regulacji prawnej, która uporządkowałaby proces zbywania mieszkań zakładowych przy jednoczesnym zapewnieniu równego poziomu ochrony oraz ujednoczeniu uprawnień przysługujących ich lokatorom. Jak wskazywano w uzasadnieniu projektu komentowanej ustawy (III kadencja, druk sejm. nr 1746), „od początku roku 1990 do roku 1999 ukazało się kilka ustaw i kilkanaście rozporządzeń regulujących dość dowolnie problem w zależności od resortu (mundurowe, rolnictwo, przemysł, skarbu, koleje państwowe)”. Tytułem przykładu można tu wymienić:

- zróżnicowanie zasad ustalania ceny sprzedaży lokali mieszkalnych będących własnością Skarbu Państwa oraz będących własnością gmin na podstawie uchylonej już ustawy z 21.10.1994 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz ustawy zmieniającej ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 123, poz. 601);
- przyznanie przedsiębiorstwom państwowym, na podstawie przepisów nieobowiązującej już ustawy z 29.09.1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.), prawa własności budynków oraz lokali znajdujących się na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy, będących w dniu wejścia w życie przedmiotowej ustawy (tj. 5.12.1990 r.) w zarządzie tych przedsiębiorstw. Tym samym zasady sprzedaży takich budynków i lokali zostały wyłączone spod regulujących dotychczas te kwestie przepisów nieobowiązującej już ustawy z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) i unormowano je odrębnie w rozporządzeniu Rady Ministrów z 5.10.1993 r. w sprawie zasad organizowania przetargów na sprzedaż środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz warunków odstąpienia od przetargu (Dz.U. Nr 97, poz. 443 ze zm.);
- ustalenie preferencyjnych zasad sprzedaży mieszkań dla pracowników byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej na podstawie ustawy z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 396 ze zm.);

– ustalenie preferencyjnych zasad sprzedaży kwater lub lokali mieszkalnych będących w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na podstawie ustawy z 22.06.1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2017).

Chaos legislacyjny przyczyniał się do licznych naruszeń prawa przy zbywaniu mieszkań zakładowych, co skutkowało coraz częstszymi skargami adresowanymi do organów państwowych. W piśmie z 25.08.1999 r., RPO/318779/99/U/JS, skierowanym do Prezesa Rady Ministrów Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał na pilną potrzebę interwencji ustawodawczej w tym zakresie, pisząc: „Prywatyzacja zasobów mieszkaniowych jest prowadzona w sposób przypadkowy i nie istnieje żadna spójna koncepcja owej prywatyzacji. Przypadkowe i nieskoordynowane działania legislacyjne w omawianym zakresie doprowadziły zaś do sytuacji, w której obowiązujące prawo postrzegane jest przez obywateli jako głęboko niesprawiedliwe. Obywatele ci bowiem w zasadzie wskazują, iż wszyscy w minionych dziesięcioleciach uczestniczyli w wytworzeniu państwowego majątku, który jest obecnie przedmiotem prywatyzacji. Jednakże teraz wybrane grupy obywateli mogą korzystać przy nabywaniu mieszkań z ulg i przywilejów, inne zaś grupy obywateli muszą ponosić pełne koszty przy nabywaniu owych mieszkań. Poczucie owej niesprawiedliwości pogłębia fakt, iż zróżnicowanie sytuacji nabywców mieszkań nie znajduje najczęściej jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia w prawie”.

Problem dostrzegła także sejmowa Komisja Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej, która 20.05.1999 r. uchwaliła dezyderat nr 6 do Prezesa Rady Ministrów w sprawie praw najemców mieszkań zakładowych, wzywając w nim rząd m.in. do „pilnego opracowania i przedstawienia Sejmowi projektu ustawy o ochronie lokatorów”, „przedstawienia koncepcji (strategii) prywatyzacji zakładowych zasobów mieszkaniowych z uwzględnieniem praw najemców” oraz „podjęcia natychmiastowych działań dla unieważnienia transakcji sprzedaży mieszkań zakładowych dokonanych z naruszeniem prawa i interesów lokatorów”.

Nie można przy tym uznać, że opisywany wyżej problem był problemem marginalnym, dotyczącym jedynie niewielkiej grupy społecznej – autorzy projektu komentowanej ustawy w uzasadnieniu tego projektu szacowali, powołując się przy tym na dane GUS, że w Polsce istniało ok. 800 000 dawnych mieszkań zakładowych, które mogły zamieszkiwać nawet 2 000 000 osób.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom, 15.12.2000 r. uchwalono ustawę 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 (Dz.U. z 2016 r. poz. 52 t.j.).

Jakkolwiek należy zdecydowanie poprzeć sam fakt podjęcia przez ustawodawcę próby kompleksowego uregulowania zasad zbywania mieszkań zakładowych w tej ustawie, nie można jednocześnie nie zauważyć, że charakteryzuje się ona niskim poziomem legislacyjnym oraz brakiem spójnej i przejrzystej koncepcji, która zapewniłaby wszystkim lokatorom takich mieszkań rzeczywistą i skuteczną ochronę ich praw. W efekcie przewidziane w ustawie rozwiązania w wielu przypadkach okazywały się niewystarczające, a wynikające z niej prawa lokatorów były systematycznie pomijane. Ponadto przyjęte pierwotnie w ustawie brzmienie pojęć „poprzednik prawny zbywcy” oraz „osoba uprawniona” spowodowało nieuzasadnione nieobjęcie jej przepisami części lokatorów zajmujących mieszkania zakładowe.

Ustawodawca, dostrzegając przedstawione problemy, już od początkowego okresu obowiązywania ustawy dokonywał jej znaczących nowelizacji. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na nowelizację ustawy o zasadach zbywania mieszkań dokonaną na podstawie ustawy z 7.07.2005 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości (Dz.U. Nr 157, poz. 1315). W uzasadnieniu projektu przedmiotowej ustawy nowelizującej (IV kadencja, druk sejm. nr 2204), wskazano wyraźnie, że „motywem podjęcia ustawy nowelizującej są liczne skargi kierowane do posłów i senatorów w sprawie trudności związanych z realizacją ustaw, które w swojej intencji miały przyczynić się do nabywania własności mieszkań zakładowych oraz przekształcenia użytkownika wieczystego w prawo własności”. W ramach nowelizacji rozszerzono m.in. wspomniane wyżej, zawarte w ustawie o zasadach zbywania mieszkań, pojęcia „poprzednika prawnego zbywcy” i „osoby uprawnionej” oraz przyznano osobom uprawnionym dodatkowe prawa związane z możliwością zakupu przez nich mieszkań.

Niestety, można uznać, że rozwiązania przyjęte w ramach nowelizacji jeszcze bardziej skomplikowały i tak już niejasną sytuację lokatorów mieszkań zakładowych oraz zakres uprawnień przysługujących im w zakresie możliwości zakupu tych mieszkań. W ustawie o zasadach zbywania mieszkań nadal brakuje również przepisów, które dawałyby skuteczne narzędzia do walki z obrotem mieszkaniami zakładowymi z pominięciem ustawowych uprawnień lokatorów. Przy obecnych regulacjach w takich przypadkach stan prawny komplikuje się na tyle, że lokatorzy w zasadzie nie są w stanie skutecznie dochodzić swoich praw w realnej perspektywie czasowej, często będąc jednocześnie zmuszonymi do dalszego zajmowania przedmiotowych mieszkań w sytuacji sporu z ich właścicielem. Najczęściej bowiem lokatorzy muszą się zaangażować w wieloletni i kosztowny proces o stwierdzenie nieważności umowy zbycia mieszkań zakładowych lub też w ogóle tracą szansę na nabycie tych mieszkań, pozostając jedynie z możliwością dochodzenia odszkodowania od zbywcy. Prowadzi to do dalszych komplikacji związanych np. z uiszczaniem przez takich

lokatorów czynszu najmu i opłat eksploatacyjnych czy też sporów dotyczących kwestii związanych z zarządzaniem nieruchomością. Należy również zauważyć, że ustawa o zasadach zbywania mieszkań i ustawa nowelizująca z 2005 r. nie zostały w zasadzie poddane dotychczas dogłębnej analizie ani w literaturze prawniczej, ani w orzecznictwie, co dodatkowo zwiększa stopień niepewności prawa w tym zakresie.

Zakres zastosowania ustawy – uwagi ogólne

Zgodnie z art. 1 ust. 1 omawianej ustawy reguluje ona zasady i tryb zbywania mieszkań wchodzących w skład budynków mieszkalnych, będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa, osobom uprawnionym, na warunkach preferencyjnych.

Pojęcie mieszkania zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 3 lit. a i b u. z. z. m., zgodnie z którym mieszkaniem jest:

– lokal mieszkalny w rozumieniu przepisów ustawy z 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2020 r. poz. 1910 1) będący własnością zbywcy lub będący we władaniu państwowej osoby prawnej, która wykonuje prawo własności na rzecz Skarbu Państwa, oraz

– zabudowana jednorodzinny budynkiem mieszkalnym nieruchomość gruntowa, będąca własnością zbywcy lub oddana mu w użytkowanie wieczyste, przy czym działka „nie powinna przekraczać rozmiarów niezbędnych do prawidłowego i racjonalnego korzystania z budynku i urządzeń z nimi związanych”.

Należy jednak zauważyć, że przytoczona definicja legalna nie obejmuje wszystkich rodzajów nieruchomości podlegających ustawie. Na podstawie art. 3 pkt 2 ustawy nowelizującej z 2005 r. dodano bowiem do ustawy art. 3 ust. 2, zgodnie z którym „Zbycie nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym na rzecz innych osób niż osoby uprawnione nie może nastąpić z pominięciem przysługującego tym osobom pierwszeństwa w nabyciu lokali mieszkalnych położonych w tym budynku”. W ten sposób doszło de facto do rozszerzenia definicji legalnej mieszkania o nieruchomości gruntowe zabudowane budynkami mieszkalnymi (innymi niż budynki mieszkalne jednorodzinne podlegające regulacji art. 2 pkt 3 lit. b u. z. z. m.), które zbywane są jako jedna całość.

W art. 1 ust. 1 ustawy wskazano, że reguluje ona zasady i tryb zbywania „mieszkań” wchodzących w skład budynków mieszkalnych. Posłużenie się takim sformułowaniem nie jest jednak do końca prawidłowe. Jak wspomniano bowiem już wcześniej, ustawa ma zastosowanie nie tylko do „mieszkań wchodzących w skład budynków mieszkalnych”, ale także do całych nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi (zob. przywoływane wcześniej art. 2 pkt 3 lit. b i art. 3 ust. 2 u. z. z. m.). Ilekroć zatem w ustawie mowa jest o „mieszkaniach”, należy przez to rozumieć również ww. nieruchomości objęte dyspozycją art. 3 ust. 2.

Pojęcie budynku mieszkalnego nie zostało przy tym zdefiniowane w ustawie, co skutkuje znacznymi trudnościami w ustaleniu jego znaczenia. Szczególne problemy praktyczne powstające w tym zakresie oraz proponowana wykładnia tego pojęcia na gruncie ustawy przedstawione zostały w komentarzu do art. 2, Nb 113–126.

Z art. 1 ust. 1 omawianej ustawy wynika ponadto, że ma ona również zastosowanie do „niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa”. Chodzi tu o mieszkania, o których mowa w art. 10 ust. 1, tj. będące własnością Skarbu Państwa mieszkania oddane w trwałą zarząd jednostkom organizacyjnym niemającym osobowości prawnej. Skarb Państwa nie został przy tym uznany za „zbywcę” w art. 2 pkt 1 lit. a–c u. z. z. m. Wynika to z faktu, że ustawodawca przewidział w ustawie de facto dwa odrębne tryby zbywania podlegających jej przepisom nieruchomości osobom uprawnionym: pierwszy, dotyczący nieruchomości będących własnością zbywców zdefiniowanych w art. 2 pkt 1 lit. a–c i uregulowany w art. 3–6, oraz drugi, dotyczący niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa, uregulowany w art. 10 ust. 1–3.

Przedsiębiorstwa państwowe, niektóre spółki handlowe z udziałem Skarbu Państwa oraz państwowe osoby prawne, do których odnosi się art. 1 ust. 1, zostały objęte definicją legalną zbywcy zawartą w art. 2 pkt 1 lit. a–c. Jeżeli podmioty te posiadają tytuł prawny do nieruchomości podlegającej ustawie, mogą rozporządzić nim tylko z zachowaniem zasad wskazanych w art. 3–6 u. z. z. m., tj. uwzględniając przysługujące osobom uprawnionym prawo pierwszeństwa nabycia takiej nieruchomości na preferencyjnych, określonych w ustawie warunkach. Komentowany art. 1 ust. 1 *expressis verbis* wskazuje przy tym, że ustawa ma zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdy zbywca jest właścicielem nieruchomości (użyty w nim zwrot „będących własnością”). Należy jednak doprecyzować, że w przypadku nieruchomości gruntowych zabudowanych budynkami mieszkalnymi, o których mowa w art. 2 pkt 3 lit. b i w art. 3 ust. 2, ustawa znajdzie zastosowanie również wówczas, gdy są one przedmiotem prawa użytkowania wieczystego zbywcy (notabene w art. 2 pkt 3 lit. b wprost wskazano

na taką możliwość w odniesieniu do budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których dotyczy ten przepis).

Z kolei pojęcie osób uprawnionych zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 2 lit. a i b u. z. z. m. Zaliczono do nich: najemcę zajmującego mieszkanie na podstawie umowy najmu zawartej na czas nieoznaczony lub decyzji administracyjnej o przydziale, pracownika zbywcy albo poprzednika prawnego zbywcy, z którym przed 12.11.1994 r. zawarto umowę najmu na czas oznaczony związaną ze stosunkiem pracy, a także stale zamieszkałych z najemcą w chwili jego śmierci małżonka, zstępny, wstępny, rodzeństwo, osobę go przysposabiającą albo przez niego przysposobioną oraz osobę pozostającą we wspólnym gospodarstwie domowym. Definicję tę uzupełnia regulacja ust. 4 art. 4 u. z. z. m., dodanego do ustawy na podstawie art. 3 pkt 3 lit. b ustawy nowelizującej z 2005 r. Zgodnie bowiem z tym przepisem „Prawo pierwszeństwa przysługuje również osobie bliskiej, która uzyskała prawo najmu w zamian za mieszkanie dotychczas zajmowane w dniu śmierci pracownika lub byłego pracownika zbywcy; uprawnienie to przysługuje tylko jednej osobie bliskiej i tylko przy nabyciu jednego mieszkania”.

Przez „warunki preferencyjne”, do których odwołano się w art. 1 ust. 1 u. z. z. m., rozumieć należy prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości podlegających ustawie przysługujące osobom uprawnionym na podstawie art. 4 ust. 1 oraz obniżkę ceny ich nabycia, której zasady obliczenia wskazano w art. 6 ust. 1–4.

Wyłączenie mieszkań podlegających ustawie ze składników przedsiębiorstwa

Jak wynika z art. 1 ust. 2 u. z. z. m., mieszkania podlegające ustawie nie wchodzi w skład przedsiębiorstwa.

Definicja przedsiębiorstwa została zawarta w art. 551 ustawy z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740), zgodnie z którym przedsiębiorstwo jest zorganizowanym zespołem składników niematerialnych i materialnych przeznaczonym do prowadzenia działalności gospodarczej. W art. 551 pkt 2 k.c. wskazano przy tym, że tak rozumiane przedsiębiorstwo obejmuje w szczególności własność nieruchomości lub ruchomości, w tym urządzeń, materiałów, towarów i wyrobów, oraz inne prawa rzeczowe do nieruchomości lub ruchomości. Z kolei w art. 551 pkt 3 k.c. jako składniki wchodzące w skład przedsiębiorstwa wymieniono prawa wynikające z umów najmu i dzierżawy nieruchomości lub ruchomości oraz prawa do korzystania z nieruchomości lub ruchomości wynikające z innych stosunków prawnych (szczegółowe omówienie pojęcia przedsiębiorstwa zob. R. Morek [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. K. Osajda, Warszawa 2020, art. 551).

Z zestawienia powyższych przepisów wynika zatem, że co do zasady prawa do nieruchomości wchodzą w skład przedsiębiorstwa, o ile nieruchomości takie są przeznaczone do prowadzenia działalności gospodarczej. Skutkuje to możliwością przeniesienia takich praw w ramach czynności prawnej, której przedmiotem jest przedsiębiorstwo (bądź jego zorganizowana część) jako całość, bez konieczności wyraźnego wskazywania, że przedmiotowa czynność obejmuje również te prawa. Zgodnie bowiem z art. 552 k.c. czynność prawna mająca za przedmiot przedsiębiorstwo obejmuje wszystko, co wchodzi w skład przedsiębiorstwa, chyba że co innego wynika z treści czynności prawnej albo z przepisów szczególnych.

Zawarte w komentowanym art. 1 ust. 2 u. z. z. m. wyłączenie nieruchomości podlegających ustawie ze składników przedsiębiorstwa uniemożliwia obrót tymi nieruchomościami w powyższy sposób. Takie rozwiązanie wydaje się zasadne z dwóch powodów. Po pierwsze, w przypadku braku przedmiotowego wyłączenia mogłyby powstać wątpliwości, czy rozporządzenie przedsiębiorstwem, w którego skład wchodzi nieruchomości podlegające ustawie, powoduje aktualizację prawa pierwszeństwa ich zakupu przysługującego osobom uprawnionym – w takich sytuacjach przedmiotem zbycia jest bowiem przedsiębiorstwo jako całość, a nie poszczególne składniki majątkowe wchodzące w jego skład. Po drugie, nawet w razie uznania, że w tych przypadkach dochodzi do aktualizacji prawa pierwszeństwa, dokonywanie takich czynności znacząco zwiększałoby ryzyko pominięcia uprawnień przyznanych osobom uprawnionym na podstawie ustawy. Przedsiębiorstwa zbywców często stanowiły bowiem ogromne konglomeraty obejmujące swoim zasięgiem teren całego kraju, wobec czego w wielu przypadkach niezwykle trudne byłoby zweryfikowanie, czy poszczególne nieruchomości wchodzące w ich skład podlegają regulacjom ustawy. W praktyce często do umów zbycia takich przedsiębiorstw bądź w ogóle nie załączano listy składników wchodzących w ich skład, bądź też załączano listy bardzo niedokładne, co znacząco utrudniało zweryfikowanie, które składniki majątkowe przeszły na nabywcę.

Wyłączenie zawarte w art. 1 ust. 2 stanowi normę *ius cogens*. Umowa zawierająca rozporządzenie przedsiębiorstwem (bądź jego zorganizowaną częścią), w którego skład wchodzi nieruchomości podlegające ustawie, byłaby zatem bezwzględnie nieważna w części dotyczącej takiego przeniesienia na podstawie art. 58 § 3 k.c. w zw. z art. 1 ust. 2 i art. 3 ust. 1 u. z. z. m.

Nie oznacza to, że zbywca nie może przenieść tytułu prawnego do nieruchomości podlegających ustawie na podmiot nabywający jego przedsiębiorstwo. Zbywca musiałby jednak dokonać takiego rozporządzenia nie w drodze czynności prawnej mającej za przedmiot przedsiębiorstwo, lecz w ramach odrębnej czynności prawnej zbycia tych nieruchomości, z zachowaniem zasad wynikających

z ustawy. Zbywca musiałby zatem najpierw zawiadomić osoby uprawnione o zamiarze zbycia nieruchomości zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 5 ust. 1 i 2 u. z. z. m., a następnie, w przypadku niewykonania przez osoby uprawnione (bądź niektóre z nich) prawa pierwszeństwa nabycia mieszkań, przenieść na nabywcę tytuł prawny do mieszkań odrębną umową.

Wyłączenie zawarte w art. 1 ust. 2 powinno się stosować również do nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi, o których mowa w art. 3 ust. 2. Chociaż art. 1 ust. 2 *expressis verbis* odnosi się wyłącznie do „mieszkania”, które zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 3 lit. a i b u. z. z. m. jako lokal mieszkalny bądź zabudowana jednorodzinny budynek mieszkalny nieruchomości gruntowa, nie ma racjonalnych przesłanek, aby przedmiotowego wyłączenia nie zastosować także do nieruchomości objętych regulacją art. 3 ust. 2.

Przedsiębiorstwo, jako zorganizowany zespół składników materialnych i niematerialnych stanowiący odrębną całość, może być przedmiotem wszelkich czynności prawnych, nie tylko takich, które prowadzą do jego zbycia. W szczególności możliwe jest obciążenie przedsiębiorstwa ograniczonym prawem rzeczowym bądź uczynienie go przedmiotem prawa obligacyjnego, np. najmu czy dzierżawy. Z uwagi na regulację art. 1 ust. 2 u. z. z. m. również takie czynności nie odniosą jednak skutku w stosunku do nieruchomości podlegających ustawie. Z mocy tego przepisu przedmiotowe nieruchomości w ogóle nie wchodzą bowiem w skład przedsiębiorstwa.

Objęcie regulacjami ustawy zbywców będących w likwidacji lub upadłości

Jak wynika z art. 1 ust. 2a u. z. z. m., regulacje komentowanej ustawy dotyczą także zbywców będących w likwidacji lub upadłości.

Powyższy przepis obowiązuje od 6.10.2001 r. i został dodany do ustawy na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy z 23.08.2001 r. o zmianie ustawy 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 (Dz.U. Nr 102, poz. 1118).

Należy jednak zauważyć, że nie każdy podmiot będący zbywcą w rozumieniu ustawy może zostać postawiony w stan upadłości. Na mocy przepisów szczególnych nie można bowiem ogłosić upadłości m.in.:

– instytucji i osób prawnych utworzonych w drodze ustawy, chyba że ustawa ta stanowi inaczej, oraz utworzonych w wykonaniu obowiązku nałożonego

ustawą, których zdolność upadłościowa wyłącza art. 6 pkt 4 ustawy z 28.02.2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 1228 ze zm.);

– uczelni publicznych, których zdolność upadłościową wyłącza art. 6 pkt 6 pr. up. (aczkolwiek w doktrynie istnieją pewne wątpliwości co do publicznych uczelni zawodowych prowadzących działalność gospodarczą – w tym zakresie zob. S. Gurgul [w:] Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz, red. S. Gurgul, Warszawa 2020, art. 6, Nb 8);

– instytutów badawczych uczestniczących w systemie ochrony zdrowia, których zdolność upadłościową wyłącza art. 14 ust. 1 ustawy z 30.04.2010 r. o instytutach badawczych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1383).

Wymienione wyżej podmioty są najczęściej państwowymi osobami prawnymi, a zatem mieszczą się w grupie podmiotów, które mogą być zbywcami na podstawie komentowanej ustawy.

Z art. 10 i art. 11 ust. 1 pr. up. wynika, że upadłość ogłasza się w stosunku do dłużnika, który stał się niewypłacalny, tj. utracił zdolność do wykonywania swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych. Domniemywa się przy tym, że dłużnik utracił zdolność do wykonywania swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych, jeżeli opóźnienie w wykonaniu zobowiązań pieniężnych przekracza trzy miesiące (art. 11 ust. 1a pr. up.). Ponadto, zgodnie z art. 11 ust. 2 pr. up., dłużnik będący osobą prawną albo jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, jest niewypłacalny także wtedy, gdy jego zobowiązania pieniężne przekraczają wartość jego majątku, a stan ten utrzymuje się przez okres przekraczający 24 miesiące.

W myśl art. 52 pr. up. przez moment powstania stanu upadłości należy rozumieć datę wydania postanowienia o ogłoszeniu upadłości; w przypadku wydania postanowienia o ogłoszeniu upadłości po ponownym rozpoznaniu sprawy w następstwie uchylecia postanowienia przez sąd drugiej instancji za datę upadłości uważa się datę wydania pierwszego postanowienia o ogłoszeniu upadłości.

Z datą ogłoszenia upadłości majątek upadłego staje się masą upadłości, która służy zaspokojeniu wierzycieli upadłego (art. 61 pr. up.). Zgodnie z art. 62 pr. up. w skład masy upadłości wchodzi majątek należący do upadłego w dniu ogłoszenia upadłości oraz nabyty przez upadłego w toku postępowania upadłościowego (z wyjątkami wskazanymi w art. 63–67a pr. up.).

Z dniem ogłoszenia upadłości upadły traci prawo zarządu oraz możliwość korzystania z mienia wchodzącego do masy upadłości i rozporządzania

nim (art. 75 ust. 1 pr. up.), a czynności prawne upadłego dotyczące mienia wchodzącego do masy upadłości są nieważne (art. 77 ust. 1 pr. up.). Zarząd ten obejmuje syndyk wyznaczany zgodnie z art. 156 i n. pr. up.

Z zestawienia powyższych przepisów wynika, że w przypadku ogłoszenia upadłości zbywcy nieruchomości podlegające ustawie, jako składnik jego majątku, wejdą do masy upadłościowej z datą ogłoszenia upadłości. Z tą samą datą zbywca utraci prawo zarządzania nimi, które w jego imieniu wykonywać będzie syndyk. W związku z regulacją art. 1 ust. 2a u. z. z. m. do ewentualnych rozporządzeń takimi nieruchomościami zastosowanie ciągle będą miały przepisy tej ustawy. Również w takim przypadku osoby uprawnione powinny zatem zostać poinformowane zgodnie z przepisami ustawy o zamiarze zbycia nieruchomości, a w przypadku skorzystania przez nie z prawa pierwszeństwa ich nabycia sprzedaż ta powinna nastąpić na określonych w ustawie preferencyjnych zasadach. Z punktu widzenia osób uprawnionych praktyczna różnica powinna sprowadzić się zatem do tego, że podmiotem odpowiedzialnym wobec nich za przeprowadzenie procedury powiadomienia o zbyciu nieruchomości oraz – w przypadku wykonania przez osoby uprawnione prawa pierwszeństwa ich nabycia – wszelkich czynności związanych z tym zbyciem będzie dokonywał nie zbywca, lecz syndyk działający na podstawie art. 160 pr. up. w imieniu własnym, ale na rachunek zbywcy.

W przeciwieństwie do procedury upadłościowej nie istnieje jedna procedura likwidacji, która byłaby zasadniczo taka sama w odniesieniu do każdej z kategorii zbywców. Istnieją bowiem odrębne procedury likwidacyjne przedsiębiorstw państwowych, spółek handlowych i państwowych osób prawnych. Omówienie każdej z nich przekracza ramy niniejszego komentarza. Należy jedynie zaznaczyć, że – podobnie jak w przypadku upadłości – w związku z regulacją art. 1 ust. 2a u. z. z. m. postawienie zbywcy w stan likwidacji nie powinno w jakikolwiek sposób uniemożliwiać osobom uprawnionym nabycia nieruchomości na określonych w niej, preferencyjnych warunkach.

Inaczej niż w przypadku upadłości likwidacji podlegać może każdy zbywca, wyłączając Skarb Państwa, nie istnieją bowiem „podmioty nielikwidowalne”.

Chociaż komentowany art. 1 ust. 2a ustawy nie odnosi się do tej kwestii, należy uznać, że regulacje ustawy mają zastosowanie także do zbywców będących w restrukturyzacji na podstawie ustawy z 15.05.2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz.U. z 2020 r. poz. 814 ze zm.). Nie ma przy tym znaczenia, czy jest to postępowanie o zatwierdzenie układu, przyspieszone postępowanie układowe, postępowanie układowe czy też postępowanie sanacyjne. Brak jest bowiem przepisu, na mocy którego w takich przypadkach wygasłyby uprawnienia wynikające z ustawy.

Osoby uprawnione nie są wierzycielami zbywcy przez sam fakt, że przysługuje im prawo pierwszeństwa nabycia podlegających ustawie nieruchomości, do których zbywca posiada tytuł prawny. Prawo pierwszeństwa nie kreuje bowiem roszczenia (zob. komentarz do art. 4, Nb 7). W związku z powyższym osoby uprawnione nie będą z tej przyczyny stronami postępowań upadłościowych, restrukturyzacyjnych czy likwidacyjnych dotyczących zbywcy.

Podsumowanie

Zmiany ustawowe, regulujące problemy związane z wykupem byłych mieszkań zakładowych, podejmowane przez kolejne ekipy rządzące, nie rozwiązały tego problemu w sposób kompleksowy i jednoznaczny, dlatego duża grupa lokatorów, zamieszkujących były mieszkania zakładowe, **nie może ich nadal wykupić**.

Ustawodawca upatrywał i nadal upatruje ustabilizowania sytuacji najemców byłych mieszkań zakładowych poprzez włączanie ich do zasobu mieszkaniowego gminy na obszarze którego położone są przedmiotowe lokale. Świadczy o tym przede wszystkim znowelizowana ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz.U. z 2018r., poz. 756), w której wprowadzono szereg zmian, odnoszących się właśnie do sytuacji najemców byłych mieszkań zakładowych.

Zmiany te jednak nie gwarantują lokatorom wykupu, gdyż zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami, najemcy mają prawo pierwokupu, ale **gminy nie mają obowiązku zbycia tych lokali na ich rzecz**. Jest to suwerenna decyzja każdej władzy samorządowej.

Ponieważ Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego zbywa były mieszkania zakładowe, na warunkach określonych w uchwałach Rady Miasta, zwracam się o udzielenie odpowiedzi i zajęcie stanowiska wobec poniżej poruszonych kwestii. Jednocześnie proponuję poniżej opisane rozwiązania.

Propozycja rozwiązań

Projekt zmiany ustawodawczej, dotyczący zbywania byłych mieszkań zakładowych, można by zapisać w ustawie o gospodarce nieruchomościami, jako § 34 punkt 2 i powinien mieć następujące brzmienie:

„1. Na pisemne żądanie najemcy gminnego lokalu mieszkaniowego, który przed przejściem lokalu przez władze samorządowe, był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, o ile najemca był uprawniony do korzystania z tego lokalu (na podstawie umowy najmu zawartej na czas nieokreślony) w dniu jego

przejęcia, władze samorządowe mają obowiązek zawarcia z najemcą umowy przeniesienia własności, niezależnie od tego, w jaki sposób stały się właścicielem tych lokali.

Przeniesienie własności następuje po dokonaniu przez najemcę:

- 1) spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu;
- 2) wpłaty wkładu budowlanego, określonego przez samorząd w wysokości proporcjonalnej do powierzchni użytkowej zajmowanego mieszkania:

a) wynikającej ze zwaloryzowanej ceny nabycia budynku;

b) wynikających z wysokości kosztów nakładów dokonywanych przez gminę, z przeznaczeniem na utrzymanie budynku, w którym znajdują się lokale, w zakresie, w jakim koszty te nie zostały uwzględnione w świadczeniach, wynikających z umowy najmu oraz wynikających z poniesionych przez samorząd gminy kosztów w postępowaniu wieczystoksięgowym oraz kosztów wynagrodzenia notariusza, związanych z zawarciem umowy nabycia budynku;

- jeżeli gmina nabyła budynek nieodpłatnie.

Wysokość ustalonego przez władze samorządowe wkładu budowlanego, wnoszonego przez najemców, nie może przekraczać 5% aktualnej wartości rynkowej prawa odrębnej własności lokali, zajmowanych przez tych najemców, jeżeli gmina nabyła budynek nieodpłatnie.

2. Najemca nie jest zobowiązany do spłaty kosztów, poniesionych przez gminę, tytułem nakładów przeznaczonych na utrzymanie budynku w takiej części, w jakiej znalazły pokrycie w otrzymanej przez gminę premii termomodernizacyjnej lub premii remontowej, o której mowa w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz.U. z 2021 r. poz. 554 t. j.).

1) Rada Gminy podejmuje uchwałę, określającą zasady udzielenia bonifikaty od kwoty, o której mowa w ust. 1 punkt 2.

2) Najemca nie jest zobowiązany do spłaty kosztów w takiej części, w jakiej koszty te zostały pokryte w związku z wnoszonym świadczeniem wynikającym z umowy najmu

3. Kaucje mieszkaniowe, o których mowa w art 7 ust. 3, w związku z art. 9 ust.1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe

(Dz.U. z 2014 r. poz.1381), wniesione przez najemców, podlegają zaliczeniu na poczet poniesionych kosztów lub kwoty nabycia, o której mowa w ust. 1.

4. Wysokość kaucji mieszkaniowej waloryzuje się proporcjonalnie do wartości rynkowej lokalu, aktualnej w czasie podpisania umowy sprzedaży lokalu przez gminę.”

Mając na uwadze dostrzeżoną lukę prawną, składam do Sejmu RP petycję o zmianę przepisów prawa w ten sposób, by byli najemcy mieszkań zakładowych, którzy obecnie zamieszkują lokale pozostające w gminnym zasobie mieszkaniowym, mieli możliwość i mogli wykupić zajmowany lokal od gminy.

1. Zofia Łopacińska - Prezes Zarządu
2. Grażyna Pechman – Członek Zarządu
3. Sylwester Kołodziejczyk – Członek Zarządu