



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 2 marca 2023 r.

BADK.DPK.133.12.2023 GK

P10-06/23	Data wpływu petycji 11 stycznia 2023 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 28 lutego 2023 r.

GMINNY ZASÓB MIESZKANIOWY

TEMAT

**UMOŻLIWIENIE NAJEMCOM WYKUPU BYŁYCH MIESZKAŃ
ZAKŁADOWYCH, KTÓRE PRZESZŁY WE WŁADANIE GMINY**

WNOSZACY PETYCJE: petycja zbiorowa

Stowarzyszenie Mieszkańców Bloku przy ul. Sygietyńskiego 3 w Piotrkowie Trybunalskim „Lokator na swoim”.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany art. 34 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, w celu wprowadzenia obligatoryjności sprzedaży gminnych lokali mieszkalnych, które przed przejęciem przez władze samorządowe były mieszkaniami przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, na pisemne żądanie najemców, którzy w dniu przejęcia byli uprawnieni do korzystania z tych lokali.

UZASADNIENIE WNOSZĄCYCH PETYCJE:

Autorzy petycji wnoszą o podjęcie prac nad zmianą przepisów, które uregulują sytuację prawną osób, które zamieszkują lokale będące obecnie w posiadaniu gminy, a które w przeszłości były częścią mienia zakładowego. Petytorzy uważają, że przepisy powinny obligować gminę do zbycia tych lokali najemcom oraz ich następcom prawnym. Obowiązujący stan prawny różnicuje najemców byłych mieszkań zakładowych, dopuszczając do sytuacji, w których osoby uprawnione do zamieszkiwania w tych lokalach nie mają możliwości wykupienia ich od gmin, które przejęły lokale na podstawie decyzji Ministra Skarbu Państwa. Autorzy petycji wskazali, że gmina odmawia mieszkańcom prawa do wykupu lokali, motywując swoją decyzję różnymi przeszkodami natury prawnej.

Stowarzyszenie w swojej petycji podniosło, że mimo, iż umowy zawarte między mieszkańcami a przedsiębiorstwem F.E.W.B. „Metalplast” w grudniu 1982 r. zachowały swoją ciągłość, to mieszkańcy nie mogli skorzystać z preferencyjnych zasad wykupu zajmowanych mieszkań uregulowanego w ustawie z dnia 25 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 ww. ustawy mieszkania te straciły już status mieszkań zakładowych i nie były też własnością Skarbu Państwa.

Autorzy petycji zaproponowali nowe brzmienie § 34 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami:

„1. Na pisemne żądanie najemcy gminnego lokalu mieszkaniowego, który przed przejęciem przez władze samorządowe był zasobem 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 właścicielami tych lokali (*na warunkach wskazanych w petycji*).

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 (...).

3. Kaucje mieszkaniowe, (...) 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”.

Autorzy petycji dołączyli do petycji obszerne uzasadnienie, stanowiące załącznik do niniejszego materiału.

STAN PRAWNY:

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.) w **art. 34** wskazuje, że w przypadku zbywania nieruchomości osobom fizycznym i prawnym pierwszeństwo w ich nabyciu, z zastrzeżeniem art. 216a, przysługuje osobie, która spełnia jeden z następujących warunków:

1) przysługuje jej roszczenie o nabycie nieruchomości z mocy niniejszej ustawy lub odrębnych przepisów, jeżeli złoży wniosek o nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1; termin złożenia wniosku nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu;

2) jest poprzednim właścicielem zbywanej nieruchomości pozbawionym prawa własności tej nieruchomości przed dniem 5 grudnia 1990 r. albo jego spadkobiercą, jeżeli złoży wniosek o nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1; termin złożenia wniosku nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu;

3) jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony.

Zbycie nieruchomości nie może nastąpić, jeżeli toczy się postępowanie

administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego.

Osobom, o których mowa w ust. 1 pkt 3 (najemcom), doręcza się zawiadomienie w formie pisemnej o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości, pod warunkiem złożenia wniosków o nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu. Termin ten nie może być krótszy niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Przy doręczaniu zawiadomień stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Osoby, o których mowa w ust. 1 i ust. 6 (najemcy i dzierżawcy), korzystają z pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, jeżeli złożą oświadczenie, że wyrażają zgodę na cenę ustaloną w sposób określony w ustawie.

Wojewoda w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a odpowiednia rada lub sejmik w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, mogą przyznać, odpowiednio w drodze zarządzenia lub uchwały, pierwszeństwo w nabywaniu lokali ich najemcom lub dzierżawcom, z wyłączeniem nieruchomości, o których mowa w art. 57 ust. 1 i art. 60 ust. 1. Przepis ten stosuje się do budynków mieszkalnych lub użytkowych, stanowiących w całości przedmiot najmu lub dzierżawy.

W przypadku realizacji pierwszeństwa, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 ust. 6 lub ust. 6a, przedmiotem zbycia powinna być nieruchomość wraz z gruntem niezbędnym do racjonalnego korzystania z budynku.

Zbycie nieruchomości zabudowanej domem wielolokalowym na rzecz innych osób niż wymienione w ust. 1 pkt 1 i 2 nie może nastąpić z pominięciem pierwszeństwa w nabyciu lokali mieszkalnych przysługującego najemcom tych lokali.

Przepisów ust. 1 i 7 nie stosuje się, jeżeli zbycie następuje między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego albo między tymi jednostkami dla realizacji celów publicznych.

INFORMACJE DODATKOWE:

Ewa Bończak-Kucharczyk w komentarzu¹ wskazała, że konstrukcja pierwszeństwa nie jest oparta na uprawnieniu (prawie podmiotowym), z którego wynikałoby roszczenie przymuszające właściciela do sprzedaży nieruchomości, lecz sprowadza się do eliminacji innych podmiotów ubiegających się o tę samą rzecz. Jednakże w razie gdy lokal

¹ E. Bończak-Kucharczyk [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el, 2023, art. 34.

przeznaczony zostanie do sprzedaży, nie można przyjąć, aby uchwała rady gminy mogła w tym zakresie wprowadzać jakiegokolwiek dodatkowe kryteria poza tymi, które wynikają z przepisu, a samo złożenie wniosku przez najemcę o wykup, w przypadku braku zawiadomienia na piśmie, o którym mowa w art. 34 ust. 4 u.g.n., nie powoduje powstania omawianego pierwszeństwa.

Prawo pierwszeństwa w nabyciu realizowane jest wtedy, gdy publiczny właściciel nieruchomości zdecyduje się zbyć nieruchomość. Ma wówczas obowiązek zawiadomić, zgodnie z art. 34 ust. 4 u.g.n., osoby uprawnione o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu nieruchomości i sposobie skorzystania z tego pierwszeństwa.

Według uchwały Sądu Najwyższego z 23 lipca 1992 r., III CZP 62/92, OSNCP 1992/12, poz. 214, „pierwszeństwo polega przede wszystkim na eliminacji innych podmiotów ubiegających się o tę samą rzecz. Jego konstrukcja jurydyczna nie jest oparta na uprawnieniu, lecz na tkwiącym w pierwszeństwie zakazie zadysponowania rzeczą w sposób je naruszający. Realizacja pierwszeństwa jest zatem możliwa dopiero wówczas, gdy adresat zakazu stworzy swym zachowaniem sytuację, w której zakaz staje się aktualny. Te sytuacje stanowią jednocześnie granice, w jakich uprzywilejowanie pierwszeństwem, oznaczające intencjonalne pogorszenie sytuacji prawnej jednej ze stron, znajduje uzasadnienie w przyzwoleniu ustawodawcy”.

Osoba, której przysługuje pierwszeństwo w nabyciu, nie decyduje też o tym, czy nieruchomość zostanie sprzedana, czy oddana w użytkowanie wieczyste, ani nie ma wpływu na decyzję właściciela w tej kwestii. Nie ma też wpływu na warunki oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste (ani na cel, ani na termin, ani na inne warunki użytkowania wieczystego).

Pierwszeństwo w nabyciu nie jest źródłem roszczenia o nabycie własności lub prawa wieczystego użytkowania nieruchomości. Źródłem roszczenia o przeniesienie własności może być tylko przepis prawa lub umowa przedwstępna, zawarta w formie przewidzianej dla ważności umowy przyrzeczonej, przez którą strony zobowiązują się do zawarcia umowy przenoszącej własność bądź umowa zobowiązująca do przeniesienia własności zawarta w formie, od której zachowania zależy jej ważność. Właściciel nie musi więc sprzedać nieruchomości na warunkach preferencyjnych lub po upływie określonego czasu, jeśli nawet tego typu postanowienia zawarte zostały w umowie najmu lub w umowie o podobnym charakterze².

² wyrok SN z 7.05.2015 r., III PK 124/14, LEX nr 1677069.

W pierwszej kolejności pierwszeństwo w nabyciu przysługuje osobom, które mają roszczenie o nabycie nieruchomości z mocy ustawy o gospodarce nieruchomościami lub odrębnych przepisów. Roszczenie oznacza możliwość żądania od Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, aby te podmioty zbyły nieruchomość na rzecz żądającego. Należy jednak wyjaśnić, że to nie art. 34 u.g.n. przyznaje tym osobom roszczenia, lecz ich roszczenia wynikają z innych przepisów. Zatem jeśli danej osobie przysługuje już roszczenie o nabycie nieruchomości od Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, to na mocy art. 34 ust. 1 pkt 1 u.g.n. mogą one skorzystać dodatkowo z pierwszeństwa w zakupie w razie zbywania interesującej ich nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. A ponieważ osoby, którym przysługują omawiane roszczenia, wymienione zostały w art. 34 ust. 1 u.g.n. w pierwszej kolejności, to pierwszeństwo przysługiwać im będzie bezwzględnie, także gdyby chciały z niego skorzystać osoby wymienione w art. 34 ust. 1 pkt 2 lub 3 u.g.n.

Adam Niewiadomski w komentarzu³ do art. 34 ustawy o gospodarce nieruchomościami podkreślił: „(...) prawo pierwszeństwa w nabyciu aktywuje się dopiero wtedy, kiedy właściwy organ zdecyduje się na zbycie nieruchomości. Tak też stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 23 października 2013 r. (II SA/Kr 870/13, niepubl.): "Pierwszeństwo uregulowane w art. 34 u.g.n. polega przede wszystkim na eliminacji innych podmiotów ubiegających się o tę samą rzecz. Z pierwszeństwa tego wynika a contrario zakaz zadysponowania rzeczą w taki sposób, który powoduje naruszenie tego pierwszeństwa. Realizacja pierwszeństwa jest możliwa dopiero wówczas, gdy adresat zakazu stworzy swoim zachowaniem sytuację, w której zakaz staje się aktualny".”

Warto wskazać, że prawo pierwszeństwa w nabyciu lokali może być również przyznane przez wojewodę w drodze zarządzenia (dla nieruchomości Skarbu Państwa) lub odpowiednią radę bądź sejmik w drodze uchwały (dla nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego) najemcom lub dzierżawcom tych lokali (wyrok SN z 15 stycznia 2003 r., IV CKN 1637/00, Lexis.pl nr 377914).

³ A. Niewiadomski [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. P. Czechowski, Warszawa 2015, art. 34.

Jest to tzw. pierwszeństwo uznaniowe/fakultatywne. Z tej regulacji wyłączono nieruchomości określone w art. 57 ust. 1⁴, art. 60 ust. 1⁵ oraz art. 60a ust. 2⁶.

UWAGI DODATKOWE:

Ustawa o gospodarce nieruchomościami umożliwia wykupienie byłego mieszkania zakładowego najemcom, według zasady pierwszeństwa sformułowanej w art. 34. Należy jednak podkreślić, że ustawa wprost stanowi, że gmina nie ma obowiązku sprzedać lokalu na wniosek najemcy.

Należy podkreślić, że art. 3 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe stanowił: „Właściciel mieszkania zakładowego nabytego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy jest zobowiązany, na wniosek lokatora uprawnionego do zamieszkania i zamieszkującego w lokalu w dniu jego nabycia, do przeniesienia na rzecz tego lokatora własności mieszkania w cenie nabycia, z uwzględnieniem wartości zwiększonej poprzez poniesione nakłady”. Przepis ten jednak utracił moc w związku z przeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2001 r. (sygn. akt K 33/00). Trybunał wskazał, że art. 3 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. Nr 39, poz. 442) jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1 i 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nie jest niezgodny z art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Trybunał Konstytucyjny orzekł niezgodność tego przepisu z Konstytucją z trzech zasadniczych powodów. Po pierwsze z uwagi na to, że wadliwa, niedokładna, w wysokim stopniu nieokreślona i niejasna redakcja tego przepisu uniemożliwia precyzyjne ustalenie treści zawartej w nim regulacji, co stanowi naruszenie reguł prawidłowej działalności ustawodawczej. Po drugie dlatego, że wprowadzone w tym przepisie ograniczenia prawa własności nie mogą być uznane za konieczne dla realizacji konstytucyjnie legitymowanych celów. Po trzecie z uwagi na to, że przepis ten przewiduje nadmierną ingerencję w prawo własności, prowadzącą do naruszenia istoty tego prawa.

W uzasadnieniu Trybunał podkreślił: „Art. 75 ust. 1 Konstytucji, który nakazuje

⁴ nieruchomości, które pozostały po zlikwidowanej lub sprywatyzowanej państwowej osobie prawnej.

⁵ nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczone na potrzeby statutowe Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i innych sądów administracyjnych, Najwyższej Izby Kontroli, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prokuratury Generalnej, Krajowego Biura Wyborczego, Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu i Państwowej Inspekcji Pracy.

⁶ nieruchomości wchodzące w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczonych na potrzeby Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Rządowego Centrum Legislacji, Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich; nieruchomości na potrzeby statutowe Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, z wyłączeniem rejonów.

władzom publicznym prowadzić politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych i popierać działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania, nie może stanowić samoistnej podstawy roszczenia o nabycie własności mieszkania, a tym bardziej - nałożenia na właściciela lokalu mieszkalnego, będącego osobą fizyczną lub niepaństwową osobą prawną, obowiązku jego zbycia na rzecz lokatora.”.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku w sprawie o sygn. K 9/04 „uznał za konieczne przypomnienie znaczenia art. 165 Konstytucji, zgodnie z którym "Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe (ust. 1). Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej (ust. 2)". Na zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin, składa się przyznanie im w ustępie 1 osobowości prawnej, ze szczególnym zaakcentowaniem przysługiwania im praw podmiotowych o charakterze prywatnoprawnym, tj. własności i innych praw majątkowych. Ustęp 2 wzmacnia pozycję jednostek samorządu terytorialnego, przyznając sądową ochronę ich samodzielności.

W doktrynie zwrócono uwagę, że art. 165 Konstytucji jest źródłem prywatnoprawnej podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego. Z przepisu tego, zwłaszcza z jego ustępu 1, wynika, że gmina występuje jako jeden z podmiotów obrotu cywilnoprawnego. "Istotą samodzielności jest swoboda podejmowania czynności prawnych oraz ujęcie weryfikacji tych czynności w procedury właściwe prawu cywilnemu, a nie prawu administracyjnemu, a więc powierzenie ich przede wszystkim sądom powszechnym" (L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Liber 2000, s. 323). Istotne jest akcentowanie, że gmina wykonuje swoje zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, co oznacza ograniczenie ustawodawcy w stanowieniu przepisów ingerujących w kompetencje gmin (por. Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r., red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 44, 259; podobnie B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, C.H. Beck 1999, s. 593). Samodzielność ta powinna być szanowana zwłaszcza w dziedzinie stosunków prywatnoprawnych. Jak stwierdza L. Garlicki: „W tej płaszczyźnie bardzo istotne jest też przyznanie jednostce samorządu terytorialnego samodzielnej dyspozycji swoim mieniem (...), które podlega takiej samej ochronie, jak mienie obywateli". Trzeba podkreślić, że dla zilustrowania tej tezy autor powołuje się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 1996 r. (sygn. K. 27/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 50)”.
W tej płaszczyźnie bardzo istotne jest też przyznanie jednostce samorządu terytorialnego samodzielnej dyspozycji swoim mieniem (...), które podlega takiej samej ochronie, jak mienie obywateli".

Nałożenie na gminy obowiązku sprzedaży lokalu mieszkalnego stanowiłoby

ograniczenie uprawnień właścicielskich gminy. Ochrona własności komunalnej nie może jednak wykluczać prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków majątkowych w państwie. Trybunał Konstytucyjny w orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że dopuszczalne jest ograniczenie mienia komunalnego, o ile znajdowało to uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych celach i wartościach. Trybunał w wyroku w sprawie o sygn. K 18/95 wskazał: „nie ma żadnego uzasadnienia, aby kosztem uszczuplenia władztwa i korzyści czerpanych przez gminy z przysługującego im mienia, mającego służyć celom publicznym "uwłaszczać" podmioty o celach ściśle prywatnych - partykularnych lub wręcz jednostkowych - i to na warunkach preferencyjnych w stosunku do ogólnych zasad dysponowania nieruchomościami komunalnymi. W takich sytuacjach nieekwiwalentne przesunięcie majątkowe od osoby prawnej służącej celom publicznym do osoby prawnej służącej prywatnemu interesowi tylko jednej osoby fizycznej jest rażąco niesprawiedliwe”.

Do sejmowej Komisji do Spraw Petycji 21 lipca 2022 r. wpłynęła petycja o tożsamej treści. Komisja postanowiła nie uwzględniać żądania będącego przedmiotem petycji. W opinii Biura Analiz Sejmowych wskazano, że proponowana w petycji zmiana ma charakter systemowy, albowiem doprowadziłaby do istotnej zmiany dotychczas obowiązujących reguł sprzedaży wybranej kategorii lokali, wchodzących w skład gminnego zasobu mieszkaniowego.

Stowarzyszenie złożyło tożsamą petycję do Rady Miasta Piotrków Trybunalski, jednak pismo nie zostało rozpatrzone jako petycja.

Reasumując, wprowadzenie wnioskowanego przez petytorów zapisu do ustawy o gospodarce nieruchomościami mogłoby naruszać prawo własności i prawo swobodnego dysponowania mieniem gminnym, które są zagwarantowane konstytucyjnie, natomiast realizacja postulowanej zmiany spowodowałaby konieczność budowy nowego systemu w przedmiotowym zakresie.

OPRACOWAŁA

Gabriela Kopania

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz