

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 20 czerwca 2013 r.

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o ochronie lokatorów

Krajowa Rada Sądownictwa opiniuje projekt ustawy o ochronie lokatorów negatywnie.

Krajowa Rada Sądownictwa dostrzega wagę zagadnienia, jakim jest realizacja przez ustawodawcę konstytucyjnej zasady ustawowej ochrony praw lokatorów, wyrażonej w art. 75 § 2 Konstytucji RP. Spełniając ten konstytucyjny wymóg ustawodawca musi jednak uwzględniać inne konstytucyjne gwarancje, zwłaszcza odnoszące się do ochrony własności zawarte w art. 21 i 64 Konstytucji RP.

Rada wyraża przy tym pogląd, że obecnie obowiązujący w przedmiotowym zakresie stan prawny, którego podstawę w głównej mierze stanowi ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, (Dz.U. 2005 r., nr 31, poz. 266) – (dalej u.o.p.l.), nie jest wolny od mankamentów. Próba interwencji legislacyjnej w obszarze normatywnym, wyznaczonym powołaną zasadą konstytucyjną z art. 75 § 2 Konstytucji, wymaga jednak prawidłowo sformułowanych celów popartych rzetelną diagnozą negatywnych zjawisk i kompleksowego ujęcia. Zdaniem Rady żadnego z tych założeń nie realizuje przedstawiony jej do zaopiniowania projekt, opatrzony zresztą nader lakonicznym uzasadnieniem. Rada wskazuje nadto, że tekst projektu zawiera propozycje konstrukcji prawnych, które są niespójne systemowo, fragmentaryczne, co najmniej dyskusyjne pod względem merytorycznym lub po prostu wadliwe. Zasadnicze zastrzeżenia budzi także poprawność językowa samej treści projektu.

W ramach uwag szczegółowych Krajowa Rada Sądownictwa krytycznie odnosi się do następujących regulacji projektu:

Art. 2 ust 1 pkt 8 – Projektodawca formułuje pojęcie lokalu ochronnego, którego przeznaczenia, ani funkcji nie określa i nie odnosi się do niego w treści projektu - poza krótką wzmianką w art. 16 ust. 2 i art. 17 ust. 3 zd 2 projektu.

Art. 3 ust. 2 i art. 9 – Projektodawca posługuje się odpowiednio pojęciami: mieszkaniowego zasobu gminy i publicznego zasobu mieszkaniowego. Żadne z tych pojęć na gruncie projektu nie jest definiowane, co czyni regulacje zawierające te pojęcia nieczytelnymi.

Art. 3 ust. 3 – W niniejszej regulacji proponuje się zmieniony – w stosunku do przewidzianego w art. 6 u.o.p.l. – sposób obliczania maksymalnej wysokości kaucji wpłacanej przez najemcę na zabezpieczenie należności z tytułu czynszu najmu. Godzi się zauważyć; że zgodnie z propozycją projektodawcy kaucja - będąca w istocie prawnym warunkiem skuteczności umowy najmu - wpłacana ma być w wysokości nie wyższej niż dwunastokrotność czynszu najmu obowiązującego w dniu jej zwrotu. Taki przepis jest nielogiczny jeśli zważyć, że w dniu wpłacenia kaucji nie jest wiadome jaka będzie wysokość czynszu w dniu zwrotu kaucji – teoretycznie czynsz może być niższy, a wtedy warunek skuteczności umowy w ogóle nie zostałby spełniony, skoro wartość kaucji wpłacanej byłaby wyższa niż jej graniczna wysokość dopuszczalna w projekcie.

Art. 12 ust 1 – Regulacja ta zawiera sformułowanie - „właściciele budynków objętych ustawą (...)”. Należy zauważyć, że w żadnej jednostce redakcyjnej niniejszego projektu, projektodawca nie wskazuje, jakie „budynki” obejmuje „niniejszą ustawą”.

Art. 12 ust 1,2,3,4 – Projektodawca deklaruje uproszczenie sposobu naliczania czynszu najmu i w tym też zakresie, jako sposób najodpowiedniejszy, proponuje naliczanie czynszu od wysokości dochodów na członka rodziny. Jakkolwiek z samym założeniem trudno polemizować, to jednak bez szczegółowo określonych, czytelnych kryteriów ustalania wysokości czynszu z uwzględnieniem wysokości deklarowanych przez najemcę zarobków, propozycję projektodawcy należy traktować wyłącznie hasłowo. Tak lapidarne ujęcie, niezwykle doniosłej problematyki w istocie stwarza ryzyko naruszenia zarówno interesu najemcy jak też właściciela.

Art. 13 ust. 1 pkt 3,4,5 – W powołanych regulacjach przytoczono okoliczności, których wystąpienie umożliwi rozwiązaną umowy, nie jest jednak oczywiste o jaką umowę

w tym wypadku chodzi. Zastrzeżenia zasadniczej natury budzi natomiast brak określenia przez projektodawcę zdarzeń prawnych, które do takiego rozwiązania miałyby doprowadzić. Bez wskazania bowiem konkretnego, prawnego instrumentu (np. wypowiedzenia), który pozwalałby jednej ze stron na zniesienie wynikającego z umowy trwałego stosunku prawnego (np., najmu, dzierżawy itd.) – przy zachowaniu umownych lub ustawowych terminów – lakoniczne tylko umożliwienie rozwiązania umowy (bez wskazania przy tym zakresu podmiotowego tego uprawnienia), w istocie pozwala stronom jedynie na zawarcie umowy rozwiązującej, a nie o taki skutek, jak należy sądzić, chodziło projektodawcy.

Art. 13 ust. 2 – Regulacja ta budzi zasadnicze wątpliwości teleologicznej natury. Przewidziana w dyspozycji proponowanej normy, konieczność korzystania przez właściciela z przymusu państwowego w celu ochrony swojego prawa (wydania samowolnie zajętego lokalu) jest w istocie klasycznym przykładem *superfluum* (nadregulacji). System prawa cywilnego formułując bowiem instrumenty ochrony prawa własności (art. 222 §1 i 2 KC), które pośrednio wsparte są również konstrukcją ochrony posiadania (art. 343¹ w zw. z art. 343 i 344 KC), preferuje instytucjonalną - realizowaną na drodze sądowej - ochronę zarówno prawa własności jak i samego posiadania, względem tzw. ochrony własnej. Sformułowanie zatem, że „właściciel ma prawo przy pomocy służb do tego powołanych usunąć z lokalu osobę samowolnie ten lokal zajmującą”, nie tworzy nowej treści czy wartości normatywnej. W skrócie rzecz ujmując, jest to propozycja uregulowania stanu już uregulowanego.

Art. 13 ust. 8 - Zastrzeżenia, w przypadku tegoż przepisu, budzi już sama warstwa językowa. Za niepoprawne należy bowiem uznać sformułowanie „z ważnych przyczyn nieokreślonych w niniejszych artykułach”. Dalsza część regulacji budzi jednak wątpliwości poważniejszej, merytorycznej natury. Projektodawca umożliwia bowiem właścicielowi wytoczenie powództwa „o rozwiązanie stosunku prawnego po opróżnieniu lokalu”. Powstaje zatem pytanie, o następstwo czasowe opisanych w przepisie zdarzeń i co za tym idzie o przesłankę wytoczenia niniejszego powództwa. Literalna wykładnia proponowanego przepisu przesądza, że właściciel może wytoczyć powództwo o rozwiązanie stosunku prawnego - na podstawie którego lokator dysponował lokalem - dopiero po opróżnieniu lokalu przez lokatora. W konsekwencji należałoby uznać, że pomimo zaistnienia „ważnych przyczyn”, właściciel nie mógłby na drodze sądowej żądać rozwiązania stosunku prawnego, dopóki lokator nie opróżniłby lokalu. Trudno doszukać się sensu w tak sformułowanej regulacji, która, jak należy przypuszczać, ma na celu ochronę interesu właściciela.

Art. 14 – Treść niniejszego przepisu zawiera błąd gramatyczny. Można bowiem wytoczyć powództwo o nakazanie przez sąd „eksmisji współmałżonka”, a nie „eksmisji współmałżonkowi”.

Art. 15 – Regulacja zawarta w tym przepisie jest fragmentaryczna, nieczytelna i nieskorelowana z regulacją art. 14. Z treści projektowanego przepisu art. 15 nie wynikają bowiem żadne przesłanki, które byłyby podstawą obciążenia kogokolwiek obowiązkiem dostarczenia lokalu socjalnego. Przepis ten - w trudno uchwytnym kontekście - lakonicznie jedynie stwierdza, komu właściciel nie może nie przydzielić lokalu socjalnego.

Art. 16 ust. 1 – Niezrozumiała jest zarówno treść jak i intencja projektodawcy formułującego ów przepis. Projektodawca proponuje bowiem wyłączenie możliwość „przejęcia budynku” przez nabywcę wraz z zamieszkałymi w nim najemcami, a jeżeli byłoby to niemożliwe dotychczasowy właściciel byłby zobowiązany do zapewnienia lokali mieszkalnych zastępczych, socjalnych i pomieszczeń ochronnych. Godzi się w tym miejscu zauważyć, że obecny stan prawny, w wystarczającym zakresie - jak się wydaje - chroni najemców lokali mieszkalnych, w razie zmiany właściciela takiego lokalu. Przepis art. 692 KC wyłącza bowiem możliwość stosowania do najmu lokali mieszkalnych przepisów o wypowiedzeniu najmu przez nabywcę przedmiotu najmu (art. 673 KC), co w konsekwencji ogranicza możliwość wypowiedzenia stosunku najmu przez nabywcę jedynie do okoliczności wskazanych w art. 11 ust 1 i 2 u.o.p.l.

Art. 17 ust 2 – Wynikającą z niniejszej regulacji propozycję rozwiązania jurydycznego, Rada uznaje za niedopuszczalną, sprzeczną z konstytucyjną zasadą ochrony własności (art. 64 Konstytucji) ingerencję w uprawnienia właściciela. Projektodawca operując bardzo ogólnym i niezdefiniowanym na gruncie projektu pojęciem „tytułu prawnego do lokalu”, przesądza „o jego nabyciu” przez osoby, które tytułem tym nie dysponując, zamieszkiwały w lokalu przez okres co najmniej pięciu lat przed wejściem w życie projektowanej ustawy.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że tytułem prawnym do lokalu może być zarówno własność, najem jak i użyczenie. Skoro zatem projektodawca nie precyzuje o jaki tytuł prawny chodzi, to w konsekwencji nie jest możliwe ustalenie jakie skutki prawne miałyby generować stan faktyczny, polegający na zamieszkiwaniu przez osobę w lokalu bez tytułu prawnego przez okres wskazany w projekcie.

Abstrahując od powyższego Krajowa Rada Sądownictwa zdecydowanie krytycznie ocenia zamysł projektodawcy, wprowadzenia do porządku prawnego instytucji, która będąc w istocie quasi zasiedzeniem, ograniczałaby objęte konstytucyjną gwarancją prawo własności.

Z powyższych względów Krajowa Rada Sądownictwa ocenia niniejszy projekt krytycznie.

Wiceprzewodnicząca
Krajowej Rady Sądownictwa

SNSA Małgorzata Niezgodka-Medek

