



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 20 listopada 2015 r.

IV.7212.26.2015.AK

Pan Andrzej Adamczyk

Minister Infrastruktury i Budownictwa

Chciałbym zwrócić uwagę Pana Ministra na problemy związane ze zbliżającym się upływem terminu, ustalonego na dzień 31 grudnia 2015 r., wraz z którym wygaśnie spoczywający na gminach obowiązek zapewnienia lokali zamiennych lokatorom, którym właściciel po tej dacie wypowie najem lokalu wymagającego opróżnienia w związku z koniecznością rozbiórki lub remontu budynku.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym właściciel lokalu może, nie później niż na miesiąc naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego, wypowiedzieć stosunek prawny, jeżeli lokator m.in. używa lokalu, który wymaga opróżnienia w związku z koniecznością rozbiórki lub remontu budynku. Podstawę do wypowiedzenia najmu w opisanych okolicznościach stanowi art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 lipca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2014 r. poz. 150 ze zm.). Z dyspozycji tego przepisu wyłączone zostały konieczne naprawy, których przeprowadzenie zajmie nie dłużej niż rok (art. 10 ust. 4 w/w ustawy).

Jednocześnie ustawodawca, mając na uwadze ochronę lokatora przed nagłą utratą mieszkania, w art. 11 ust. 9 w/w ustawy przewidział, że w razie wypowiedzenia najmu na w/w podstawie, lokatorowi przysługuje prawo do lokalu zamiennego oraz postanowił, że obowiązek zapewnienia lokalu zamiennego oraz pokrycia kosztów przeprowadzki spoczywa na właścicielu budynku, z zastrzeżeniem art. 32. W art. 32 ustawy o ochronie praw lokatorów... został uregulowany wyjątek od zasady zapewnienia lokalu zamiennego przez właściciela budynku.

Przepis ten stanowi, że w razie wypowiedzenia najmu, na podstawie art. 11 ust. 2 pkt 4, najemcy opłacającemu w dniu poprzedzającym dzień wejścia w życie ustawy czynsz regulowany, obowiązek zapewnienia temu najemcy lokalu zamiennego oraz pokrycia kosztów przeprowadzki spoczywa, do dnia 31 grudnia 2015 r., na właściwej gminie.

W świetle powyższego, obowiązek zapewnienia przez gminy lokali zamiennych określonej w art. 32 ustawy grupie lokatorów wygaśnie z końcem 2015 roku, z wyjątkiem sytuacji, gdy wypowiedzenie zostało złożone przed upływem 31 grudnia 2015 r., bowiem – jak należy przyjąć – gmina powinna zrealizować również po tej dacie powstały wcześniej obowiązek dostarczenia lokalu zamiennego.

Chciałbym zwrócić uwagę, że jeżeli wymieniony w art. 32 ustawy o ochronie praw lokatorów... termin nie zostanie wydłużony, od dnia 1 stycznia 2016 r. obowiązek zapewnienia lokatorom lokali zamiennych spocznie wyłącznie na właścicielach budynków, którzy – jak można zasadnie przypuszczać – w większości przypadków nie będą w stanie się z niego wywiązać. Trudno dzisiaj przewidzieć skalę problemów, jakie będą się z tym wiązać, jednak z całą pewnością już teraz wiadomo, że poważne konsekwencje tego stanu rzeczy, włącznie z zagrożeniem zdrowia i życia, poniosą lokatorzy budynków, które zostaną przeznaczone do natychmiastowego opróżnienia ze względu na katastrofalny stan techniczny, a właściciele nie będą mogli zapewnić im lokali zamiennych.

Zauważyć bowiem należy, że dyspozycją przepisu art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów... objęte są również przypadki, gdy występuje stwierdzona decyzją organów nadzoru budowlanego konieczność natychmiastowego opróżnienia budynku grożącego zawaleniem.

Zgodnie art. 68 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.) w razie stwierdzenia potrzeby opróżnienia w całości lub w części budynku przeznaczonego na pobyt ludzi, bezpośrednio grożącego zawaleniem, właściwy organ jest obowiązany:

- 1) nakazać, w drodze decyzji, na podstawie protokołu oględzin, właścicielowi lub zarządcy obiektu budowlanego opróżnienie bądź wyłączenie w określonym terminie całości lub części budynku z użytkowania;
- 2) przesłać decyzję, o której mowa w pkt 1, obowiązkanemu do zapewnienia lokali zamiennych na podstawie odrębnych przepisów;
- 3) zarządzić:
 - a) umieszczenie na budynku zawiadomienia o stanie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia oraz o zakazie jego użytkowania,
 - b) wykonanie doraźnych zabezpieczeń i usunięcie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia, z określeniem, technicznie uzasadnionych, terminów ich wykonania.

Z przywołanego wyżej przepisu wynika, że korelatem obowiązku właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego opróżnienia lokalu jest uprzednie zapewnienie lokatorom lokali zamiennych przez podmiot obowiązany na podstawie odrębnych przepisów tj. art. 11 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 32 ustawy o ochronie praw lokatorów... W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, że dopóki lokale zamienne nie zostaną zapewnione przez podmiot zobowiązany, obowiązek opróżnienia lokalu należy traktować jako obowiązek niewykonalny w rozumieniu pkt 5 art. 33 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Bk 735/09, Baza Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego). O ile egzekwowany obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego obciąża właścicieli, o tyle zobowiązany do zapewnienia lokali zamiennych jest inny podmiot – gmina. Do momentu, gdy lokale takie nie zostaną zapewnione, obowiązek opróżnienia lokalu nie jest możliwy do wykonania (*vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lipca 2007 r., sygn. II OSK 1083/06, Lex nr 360191, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 września 2008 r., sygn. II SA/GI 164/08, Lex nr 526430, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 sierpnia 2010 r., sygn. VII SA/Wa 2145/09, Lex nr 760082).

Przedstawione orzeczenia sądów administracyjnych zostały wydane w sprawach, w których na właścicieli lokali – bezzasadnie jak orzekły sądy administracyjne – nałożone zostały przez organy nadzoru budowlanego grzywny za niewykonanie obowiązku opróżnienia i wyłączenia budynków z użytkowania, bowiem gminy opóźniały się ze wskazaniem lokali zamiennych. Faktem jest, że również gminy mają problem z niezwłocznym wygospodarowaniem lokali, które mogłyby zostać przeznaczone dla lokatorów z opróżnianych budynków, mimo, że zasób gminy miejskiej liczy zwykle od kilkudziesięciu/kilkuset lokali i więcej. Jednak wspomniana niewykonalność w/w obowiązku, niezależna od właściciela, ma charakter przejściowy, bowiem wygospodarowanie przez gminę odpowiednich lokali z zasobu mieszkaniowego, jakim dysponuje, następuje w praktyce w rozsądnym czasie.

W ocenie Rzecznika całkowite zwolnienie gmin z tego obowiązku i przerwucenie go na właścicieli, w tym także osoby fizyczne, które nie dysponują jakimkolwiek zasobem mieszkaniowym, czy też środkami finansowymi na nabycie choćby jednego lokalu, spełniającego warunki lokalu zamiennego, spowoduje, że w większym niż dotychczas stopniu niewykonalny stanie się obowiązek opróżnienia budynków objętych decyzją powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. W takich przypadkach przyczyna niewykonalności decyzji będzie leżała po stronie właścicieli lokali, co będzie uprawniało organy nadzoru budowlanego do nakładania grzywien w celu przymuszenia ich do wykonania obowiązku, któremu realnie nie będą mogli oni sprostać.

Chęć zaś uniknięcia finansowych sankcji administracyjnych może prowadzić do sytuacji, w których właściciele lokali będą podejmowali działania faktyczne, mające na celu zmuszenie lokatorów do opuszczenia swoich mieszkań. Skutkiem takich działań może być bezdomność tych lokatorów, którzy nie będą w stanie zabezpieczyć swoich potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie.

Natomiast powszechnie znanym faktem jest, że obowiązek opróżnienia budynków znajdujących się w katastrofalnym stanie technicznym dotyczy w większości przypadków tych budynków, które znajdowały się przez kilkadziesiąt lat w zarządzie gminy, sprawowanym przez gminne jednostki administracyjne, a odzyskanych obecnie przez spadkobierców dawnych właścicieli. Okoliczność niewywiązywania się w/w zarządców z nałożonych na nich przepisami prawa obowiązków w zakresie zarządu nieruchomością doprowadziła do istotnych zaniedbań w stanie technicznym budynków, z którym borykają się aktualni ich właściciele. Wiadomo również, że przez wiele lat czynsze najmu były określone na poziomie, który nie zapewniał właścicielom środków finansowych nawet na niezbędne remonty budynków zasiedlonych przez najemców z mocy decyzji administracyjnych o przydziale. Te okoliczności były zresztą podstawą regulacji zawartej w art. 32 ustawy o ochronie praw lokatorów... Niestety optymistyczne prognozy co do poprawy tego stanu rzeczy w ustalonym marginesie czasowym nie sprawdziły się, bowiem stan techniczny budynków nie uległ w tym okresie znaczącej poprawie, a co więcej roszczenia restrykcyjne nasiliły się i wzrosła liczba zwracanych nieruchomości budynkowych, zasiedlonych przed laty przez najemców w trybie administracyjnym. Wobec zaś braku na rynku łatwo dostępnych i tanich mieszkań, problem zapewnienia lokali zamiennych jest wciąż aktualny. Stąd też przerzucenie na właścicieli lokali, nie tylko kosztów usunięcia zaniedbań remontowych, ale też obowiązku zapewnienia lokali zamiennych lokatorom z opróżnianych budynków, w sytuacji, gdy brak jest ustawy restrykcyjnej, która regulowałaby zasady dochodzenia roszczeń, w tym zasady i warunki zwrotu nieruchomości na rzecz ich dawnych właścicieli i spadkobierców - w ocenie Rzecznika – jest zdecydowanie przedwczesne.

Wydaje się, że wydłużenie terminu wykonywania przez gminy obowiązku zapewnienia lokali zamiennych, pozostaje zarówno w interesie najemców lokali, jak też właścicieli budynków wymagających opróżnienia w związku z koniecznością rozbioru lub remontu. Jednak przede wszystkim inicjatywa ustawodawcza w tym zakresie – w ocenie Rzecznika – jest konieczna ze względu na ochronę dobra wyższego, jakim jest zdrowie i życie lokatorów zamieszkujących w budynkach zagrożonych katastrofą budowlaną. Ponadto, podjęcie działań w tej materii powinno być wyrazem dążenia do przeciwdziałania bezdomności.

Zaznaczyć należy, że w sierpniu br. do Sejmu został skierowany poselski projekt ustawy nowelizującej ustawę o ochronie praw lokatorów... (druk sejmowy nr 3877), z którego wynikało,

że gmina bezterminowo przejmuje omawiany obowiązek. Proponowana zmiana nie została jednak uchwalona przed końcem VII kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014 r. poz. 1648 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z prośbą o zainicjowanie stosowych prac legislacyjnych w tym zakresie oraz rozważenie zasadności nadania im trybu pilnego ze względu na bliski upływ terminu, skutkujący zwolnieniem gmin z obowiązku zapewnienia lokali zamiennych.

Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o zajęтым stanowisku.

Podpis na oryginale