

Warszawa, kwiecień 1986 r.

AP/121/4/86

DZIAŁ ANALIZ PRASOWYCH

SPÓR O CZYNSZE CZY O PRAWO?

Na mocy ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości Rada Ministrów 16 października 1985 r. wydała rozporządzenie o zmianie opłat za mieszkania wykupione od państwa, z klauzulą, że wchodzi ono w życie z dniem 1 sierpnia 1985. Podwyżkę opłat wprowadzono 1 stycznia 1986 r. 8 lutego 1986 r. Prezes Rady Ministrów podpisał nowelizację tego rozporządzenia. Ustalono jednakowe stawki opłat w wysokości 100% czynszu, jaki przypada na dany lokal - bez wcześniej ustalonej 50% zwyczajki - z możliwością udzielania właścicielom bezzwrotnej pomocy finansowej na częściowe pokrycie opłat.

W okresie między próbą wprowadzenia nowych stawek za mieszkania wykupione niegdyś od państwa a częściowym wycofaniem się z przyjętych wcześniej decyzji dało się zaobserwować poruszenie społeczne, którego wyrazem były między innymi ostre polemiki na łamach prasy¹. Zderzyły się w nich dwa stanowiska: pierwsze - atakujące rządowe decyzje; drugie - broniące.

Stroną atakującą byli najczęściej znani publicyści, specjaliści z dziedziny prawa oraz czytelnicy, zwłaszcza emeryci i renciści; za koniecznością zmian opowiadali się m.in. minister sprawiedliwości, rzecznik prasowy rządu oraz przedstawiciele Ministerstwa Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej.

¹ "Odrodzenie", nr 2,4,5,7,10/86; "Przegląd Tygodniowy", nr 4/86; "Prawo i Życie", nr 4/86; "Polityka", nr 3/86; "Życie Warszawy", 1986.01.09; 01.30; "Rzeczpospolita", 1986.01.22;01.29; "Ekspres Wieczorny", 1986.01.07.

Publicyści atakowali przede wszystkim formalną i merytoryczną zasadność decyzji podjętych przez Radę Ministrów. Ze szczególnym naciskiem podkreślano, że jest to rażące naruszenie funkcjonujących podstawowych zasad prawnych: "Pacta sunt servanda" oraz "Lex retro non agit"². Rozporządzenie przekreśliło ponad 100 tysięcy umów cywilnoprawnych, zawartych między państwem a obywatelami w formie aktów notarialnych. Zwracano uwagę, że w myśl zasad prawa cywilnego do zmian warunków umowy w akcie notarialnym jest upoważniony jedynie sąd, nie zaś organ administracji państwowej. Kontrakt tego typu jest zawierany po to, by przez udział notariusza uniemożliwić w przyszłości wszelkie próby podważania formy i treści umowy. Złamanie tej zasady, w ocenie publicystów, otwierałoby drogę do tworzenia precedensu dla jednostronnych zabiegów prawnych. Podkreślano także, że wspomnianym rozporządzeniem objęto te domy, w których lokale zostały nabyte przed dniem wejścia w życie nowych przepisów.

Dla większości biorących udział w prasowej dyskusji, zwłaszcza specjalistów - prawników problem ten daleko wykraczał poza pojedynczy fakt próby łamania przepisów prawa³. Ich zdaniem bowiem spierano się o to, czy w imię racji ekonomicznych można, należy i warto uderzać w ponadczasowe wartości, którymi dla większości obywateli są bezpieczeństwo, praworządność i stałość porządku państwa oraz o model kultury prawnej, według którego prawo nie może stanowić jedynie instrumentu doraźnego postępowania. Nie brakowało stwierdzeń określających rządową decyzję jako wręcz bezprawie⁴, którego nie można tolerować. Na tym tle ze szczególnym naciskiem podkreślano, że właśnie organy administracji państwowej są zobowiązane do działania w zgodzie z obowiązującymi zasadami prawa, a nie wbrew nim. Padały propozycje, że jedyną kompetentną w tym sporze instytucją jest Trybunał Konstytucyjny⁵. Jego rozstrzygnięcia w przypadku podobnych konfliktów mogą decydować nie tylko o modelu kultury prawnej, lecz przede wszystkim o zaufaniu do władzy i jej wiarygodności.

² "Prawo i Życie", nr 4/86; "Przegląd Tygodniowy", nr 4/86.

³ "Polityka", nr 3/86.

⁴ "Odrodzenie", nr 4/86.

⁵ "Polityka", nr 3/86; "Odrodzenie", nr 4/86.

Zwraca uwagę fakt, że większość krytyków w zasadzie nie podważała merytorycznej zasadności podwyższenia czynszów, miała jednak zastrzeżenia co do zakresu, a zwłaszcza formy ich wprowadzenia. Zwracano uwagę, że wspomniane rozporządzenie w rażący sposób odbiega od deklarowanej przez rząd zasady umiarkowanego i rozkładanego w czasie procesu podwyższania wszelkich cen. Szczególnie ostre głosy na tym tle zarysowały się w lawinie listów od czytelników⁶. Zawarto w nich wiele głęboko emocjonalnych określeń pod adresem rządu. Podkreślano, że podwyżkę czynszów przeprowadzono po cichu, bez wcześniejszych informacji w prasie, radiu i telewizji. Ten sposób postępowania określono jako bezceremonialny, jako nieliczenie się z opinią publiczną. Dla właścicieli lokali administracyjne narzucanie opłat jest bezprawiem. Czytelnicy nie negowali potrzeby wzrostu opłat, lecz w ich odczuciu zwyżka sięgająca 500, 600, a nawet 800% była szokująca i trudna do uzasadnienia w kategoriach ludzkich, społecznych i moralnych. Wyznaczanie o wiele wyższych opłat za mieszkania własnościowe w porównaniu z opłatami pobieranymi na podstawie umowy-najmu określono postępowaniem lichwiarskim. Takie podejście jest równoznaczne z traktowaniem właścicieli lokali przez państwo jako obywateli innej kategorii. W kraju, gdzie powszechnie głosi się zasady równości społecznej, decyzje takie - w ocenie czytelników - są nie tylko niehumanitarne, lecz krzywdzące i w pełni zasługują na potępienie.

Wymowa tych listów skłaniała publicystów do wyrażenia przekonania, że potencjalne ekonomiczne zyski jako skutek tych decyzji są niewspółmierne do oczywistych społecznych strat.

Broniąc stanowiska rządu, przedstawiciele administracji państwowej uwypuklili przede wszystkim argumenty o charakterze ekonomicznym i próbowali obalić zarzuty o rzekomym naruszeniu procedury prawnej. Podkreślali, że zaniechanie regulacji prawnej opłat doprowadziłoby do tego, że istniałaby duża grupa właścicieli uprzywilejowanych pod względem kosztów utrzymania, które dla nich byłyby bardzo niskie, a faktycznie ponosiłby je skarb państwa⁷. Uprzywile-

⁶ "Odrodzenie", nr 4,5,7/86.

⁷ "Życie Warszawy", 1986.01.09.

jowanie to, biorąc pod uwagę, że prawo do lokalu jest prawem rzeczowym przechodzącym na następców prawnych, byłoby bezterminowe. Taka sytuacja, zdaniem rzeczników wprowadzonej decyzji, godziłaby w podstawową zasadę równości wobec prawa. Starano się wykazać, że zarzuty o naruszaniu umowy notarialnej wysuwane przez przeciwników rozporządzenia są bezpodstawne⁸, ponieważ szczegółowe postanowienia tej umowy, np. o opłatach i sposobie ich obliczania, mają charakter informacyjno-porządkowy i nie wpływają na treść prawa własności do lokalu. Wskazywano, że postanowienia informacyjno-porządkowe o opłatach i kosztach eksploatacyjnych wiążą strony umowy na tyle, na ile są zgodne z aktami prawnymi obowiązującymi w tej materii i ulegają zmianom w miarę zmieniania się owych aktów. Powoływano się przy tym na ustawę z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, na mocy której Rada Ministrów została upoważniona do określania nowych zasad ustalania czynszów. Zadaniem tej ustawy i rozporządzenia miało być usystematyzowanie przepisów dotyczących własności lokali mieszkalnych i ujednoczenie zasad partycypacji właścicieli w kosztach eksploatacji lokali i remontów. Podkreślano jednocześnie, że w skrajnych przypadkach istnieje możliwość ponownego nadania właścicielowi lokalu statusu najemcy, wynikająca z rozwiązania umowy notarialnej.

Wspomniany spór, przynajmniej w swojej zasadniczej części, na skutek decyzji premiera z 8 lutego 1986 został rozwiązany. Bez odpowiedzi pozostało jednak wiele pytań otwartych i wątpliwości. Kto w tym sporze miał naprawdę rację i czyje argumenty były prawdziwe? Czy forma rozwiązania tej kontrowersji była najbardziej trafna? Dlaczego, a przede wszystkim komu uległ rząd, wycofując się częściowo z powziętych decyzji? Czyje interesy/biorąc pod uwagę status społeczno-zawodowy nabywców mieszkań w przeszłości⁹ były naprawdę chronione?

⁸ "Rzeczpospolita", 1986.01.29.

⁹ Prasa przypomina, że zwłaszcza w latach siedemdziesiątych mieszkania z tzw. puli kwaterunkowej przydzielano przede wszystkim grupom zawodowym i społecznym o wyższych dochodach, np. ministrom, dyrektorom, naczelnikom, przewodniczącym rad narodowych, ich zastępcom itp.

Obserwacja przebiegu sporu, a zwłaszcza rodzaj używanych argumentów nasuwa także refleksje natury ogólniejszej. Kwestia sprawiedliwości społecznej została potraktowana tu w sposób wyraźnie instrumentalny - była ona argumentem zarówno przeciwników, jak i obrońców kontrowersyjnej decyzji Rady Ministrów. Hasłem sprawiedliwości społecznej szermowano zarówno przy próbie wprowadzenia nowego rozporządzenia, jak i w momencie wycofywania się z uprzednio podjętych decyzji. Sposób rozwiązania sporu wywoływał z gruntu fałszywy wniosek, że reguły sprawiedliwości społecznej pełnią funkcję służebną wobec funkcjonującego prawa. W rzeczywistości jest, a przynajmniej powinno chyba być odwrotnie.

Choć pojęcie sprawiedliwości społecznej ma charakter uniwersalny i dość rozległy, to jednak w tym konkretnym przypadku punktem wyjścia powinna być odpowiedź na pytanie: sprawiedliwość dla kogo, czy dla 100 tys. posiadaczy lokali własnościowych czy dla kilku milionów przeciętnych spółdzielców, czy wreszcie dla nie mniej licznej grupy najemców z kwaterunku?

Podobnie jak stanowisko rządu dość wątpliwe wydawało się stanowisko przeciwników wprowadzenia wspomnianego rozporządzenia, nie dopuszczających a priori możliwości zmian w konkretnych przepisach prawa - tym bardziej że potrzebę uzdrowienia sytuacji związanej z opłatami za mieszkania sami dostrzegali.

Aczkolwiek ekscytacja stron zanikła, to jednak odwrót rządu, jak się wydaje, niczego tu ostatecznie nie rozwiązał. Wobec wycofania się z uprzednich decyzji oraz faktu stałego wzrostu opłat eksploatacyjnych, sygnalizowanego przez administrację ciągle aktualne pozostaje pytanie: kto w tej sytuacji będzie dofinansowywał "świętą własność prywatną", czym kosztem będzie się to odbywało?

Odpowiedzi na te wątpliwości, przynajmniej w prasie w zasadzie brak. Jak dotychczas, jedynie "Odrodzenie" zwraca uwagę, że problem tak drastycznie ujawniony wspomnianym rozporządzeniem powinien rozpocząć dyskusję, która w konsekwencji doprowadzi do konkretnych i kompetentnych decyzji o celach i kształcie naszej polityki mieszkaniowej¹⁰. Nie brakuje przy okazji słów krytyki pod adresem Sejmu.

¹⁰ "Odrodzenie", nr 10/86.

Pada pytanie: "Czy naprawdę Wysokiej Izby nie stać na formułowanie wszystkich swoich aktów wzajemnie sprzężonych, a jednocześnie wyrażonych w sposób prosty i zrozumiały dla wykonawców?". Ze szczególnym naciskiem podkreśla się, że w tej sytuacji spośród wszystkich projektów ustaw oczekujących na uchwalenie na priorytet zasługuje ustawa o tworzeniu prawa.