

ZBIGNIEW RADWAŃSKI

ZAGADNIENIA FRANCUSKIEGO PRAWA MIESZKANIOWEGO

WSTĘP

I. Problem mieszkaniowy we Francji ma już swoją długą historię. Dopiero jednak po drugiej wojnie światowej urósł on do miana kryzysu.

Złożyło się na to szereg przyczyn, których bliższą analizę pozostawiamy ekonomistom, poprzestając jedynie na wymienieniu kilku najważniejszych.

1. Zmiany demograficzne, na które składa się: a) proces wydłużania wsi na rzecz wielkich miast¹, b) wzrost ilości rodzin przy równoczesnym zmniejszeniu ich liczebności². Spowodowało to zmianę struktury zapotrzebowań na mieszkania. Wzrosły one w wielkich skupiskach miejskich, zwłaszcza w Paryżu, gdzie sytuacja mieszkaniowa szczególnie się pogorszyła³.

2. Zniszczenia bezpośrednie spowodowane wojnami światowymi.

3. Zahamowanie budownictwa mieszkaniowego w okresie międzywojennym. Zwykło się winić za to ustawodawstwo chroniące lokatorów, które utrzymując niskie, nierentowne czynsze, odstraszało kapitały prywatne do inwestowania w domach czynszowych⁴. Jednakże w innych krajach zachodnich analogiczne przyczyny nie spowodowały tak katastrofalnych skutków jak we Francji, ponie-

¹ W ciągu ostatnich 100 lat ludność wiejska zmniejszyła się z 26 755 tys. w 1846 r. do 18 951 tys. w 1946 r. Ludność miejska wzrosła w tym czasie z 8 646 tys. do 21 551 tys. „Etudes et conjonctures” 1957, nr 10/11, s. 991.

² W tym samym czasie ludność Francji wzrosła o 20%, natomiast ilość małżeństw aż o 49%, z tym, że w połowie XIX w. przypadało na rodzinę przeciętnie 4 osoby, a obecnie tylko 3 osoby. Ibidem, s. 1054.

³ L. Henry et M. Febvay, *La situation du logement dans la région parisienne*, „Population” 1957, nr 1, s. 140.

⁴ Planiol et Ripert, *Traité pratique de droit civil français*, wyd. 2, t. X, Givord et Tunc, Paris 1956, s. 585.

waż państwa te w znacznym stopniu same, pośrednio lub bezpośrednio finansowały budownictwo mieszkaniowe⁵.

II. Zaostrzający się po drugiej wojnie światowej kryzys mieszkaniowy skłonił ustawodawcę francuskiego do rozszerzenia ingerencji państwa w prywatną sferę eksploatacji budynków mieszkalnych⁶. Środki takie o charakterze administracyjno-prawnym przewidział ordonans z 11 X 1945 r.⁷, którego szereg przepisów weszło do tzw. kodeksu mieszkaniowego i urbanizacji (*code de l'urbanisme et de l'habitation*). Dopiero jednak ustawa z 1 IX 1948 r. unormowała na nowo cywilnoprawne stosunki łączące właściciela nieruchomości z najemcami⁸, uchylając zarazem dawniej obowiązujące w tym zakresie przepisy o ochronie lokatorów. Wspomniane co dopiero akty prawne zawierają najważniejsze postanowienia dotyczące interesującego nas tu zagadnienia. W oparciu o nie przede wszystkim spróbujemy odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób ustawodawca francuski, przekształcając tradycyjne stosunki cywilnoprawne, zamierza złagodzić społeczne skutki kryzysu mieszkaniowego.

Analiza tych nowych, specjalnych instytucji prawnych nie tylko z punktu widzenia dogmatycznego, ale i społecznego, wydaje się że jest mimo dzielących Polskę i Francję różnic ustrojowych, zagadnieniem ciekawym. Te same trudności mieszkaniowe, podobieństwo form wielu podstawowych instytucji prawnych decyduje o tym, że ten interes naukowy nie ogranicza się do czystej ciekawości badawczej, powodowanej chęcią poznania prawa obcego i jego oryginalnych konstrukcji teoretycznych. Ustalenie, jaką funkcję społeczną spełniają interesujące nas instytucje we Francji, wnieść może również nowy element do dyskusji nad istotnym w tej chwili zagad-

⁵ Por. P. Govain, *Aperçu comparatif de la politique du logement dans divers pays*, Teza doktorska Wydziału Prawno-Ekonomicznego Uniwersytetu Paryskiego, s. 12 i n.

⁶ Ingerencja państwa w stosunki między właścicielem nieruchomości a lokatorami miała we Francji swoje tradycje począwszy od pierwszej wojny światowej, G. Ripert, *Le régime démocratique et le droit civil moderne*, Paris 1948, s. 182 i n.

⁷ Ordonnance n-o 45—2394 du 11 octobre 1945 instituant des mesures exceptionnelles et temporaires en vue de remédier à la crise du logement, J. Off. 19 oct. 1945.

⁸ Loi du 1^{er} septembre 1948. Portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement, J. Off. du 2 et du 10 sept. 1948.

nieniem lepszego przystosowania naszego prawa mieszkaniowego do wymogów ekonomicznych.

III. Chociaż powołane wyżej akty prawne, zwłaszcza ustawa z 1948 r., reguluje cały kompleks zagadnień odnoszących się do stosunków między najemcą a właścicielem nieruchomości, trudno odmówić im charakteru ustawodawstwa wyjątkowego⁹. Prawem powszechnym mimo wszystko i tu pozostaje k. N., którego postanowienia oparte na poszanowaniu zasady wolności umów i prywatnej własności nigdzie nie zostały generalnie wykluczone ze sfery interesujących nas stosunków społecznych i dlatego wciskają się wszędzie tam, skąd wyraźny przepis ustaw specjalnych ich nie wygania. Ograniczony terytorialnie i przeważnie tymczasowy charakter tych ustaw podkreśla jeszcze tę wyjątkową ich naturę.

W szczególności więc przyjęta w polskim systemie zasada, że lokale objęte specjalnym ustawodawstwem mieszkaniowym podlegają wyłącznej dyspozycji władz administracyjnych, nie jest znana w prawie francuskim, które zna natomiast liczne wyjątki od wynikającej z przepisów ogólnych zasady swobody dysponowania przez właściciela lokalami. Pierwsze rozdziały niniejszego opracowania poświęcone będą analizie tych właśnie instytucji. W dalszych poruszemy kwestię czynszów, remontów, podnajmu, cesji i zamiany lokali w świetle ustaw specjalnych. W końcowych uwagach dotkniemy zagadnienia charakteru prawnego najmu oraz spróbujemy krytycznie ocenić społeczną funkcję przedstawionych instytucji.

REKWIZYCJA MIESZKAŃ

I. Rekwizycję mieszkań wprowadził ordonans z 11 X 1945 r. jako środek tymczasowy i nadzwyczajny, o z góry określonym terminie obowiązywania do 31 XII 1948 r. Potem stopniowo przedłużano ten termin, aż instytucję tę przejęły art. 324—357 kodeksu mieszkaniowego i urbanizacji (k. m. u.). I w tym ostatnim ujęciu pozostawiono zastrzeżenie, że rekwizycja ma charakter tymczasowy i wyjątkowy. Nie oznaczono tu już jednak końcowego terminu jej obowiązywania¹⁰.

Przepisy te uprawniają prefekta do przeprowadzenia rekwizycji

⁹ Wątpliwości co do tego wysuwa Givord i Tunc, por. Planiol-Ripert, op. cit., s. 526.

¹⁰ A. Bourdessoule et P. Guillemain, *Les collectivités locales et les problèmes de l'urbanisme et du logement*, Paris 1956, s. 112.

mieszkań nie zajętych lub niedostatecznie zagęszczonych i to w miejscowościach, w których panuje kryzys mieszkaniowy. Rekwizycji może dokonywać prefekt tylko na rzecz osób pozbawionych mieszkań, mieszkających w warunkach oczywiście nieodpowiednich, lub co do których zapadło sądowe orzeczenie eksmisji.

Władza administracyjna kontrolowana przez orzecznictwo administracyjne sama ocenia, czy w danej miejscowości panuje kryzys mieszkaniowy. Praktyka interpretuje ten termin szeroko, rozumiejąc przez niego taką sytuację, w której zapotrzebowanie przewyższa liczbę ofiarowanych mieszkań¹¹. Nadto art. 342 k. m. u. upoważnia prefekta do rekwirowania mieszkań nawet w tych miejscowościach, gdzie nie panuje kryzys mieszkaniowy, z tym jednak, że rekwizycji podlegać mogą tylko mieszkania nie zajęte i to wyłącznie na rzecz osób, w stosunku do których zapadło orzeczenie eksmisyjne. Wyjątkowy charakter tego ostatecznego postanowienia wyraża się w tym, że ma on przestać obowiązywać z dniem 1 I 1959 r.

Pojęcie mieszkania nie zajętego określone zostało bliżej przez dekret z 11 VII 1955 r. w art. 2 i 3¹². Chodzi tu zarówno o mieszkania faktycznie nie zajęte, jak również o mieszkania zajęte, jednak bez tytułu prawnego. Oczywiście, że tytułem prawnym jest w zasadzie umowa cywilna zawarta z właścicielem nieruchomości lub osobami, które prawa swe od niego wywodzą. Orzecznictwo administracyjne interpretując liberalnie postanowienia ordonansu uznało, że władze administracyjne nie mają prawa rekwirować lokalu natchmiast, lecz że należy pozostawić właścicielowi czas na wynajęcie opróżnionego lokalu. Ten sam pogląd podzielił okólnik ministerialny z 2 VIII 1955 r., podkreślając zarazem, że rekwizycja ma jedynie charakter sankcji w stosunku do właściciela, który zwleka z oddaniem lokalu w używanie dowolnie zresztą przez siebie wybranej osobie. Rozporządzenie z 11 VII 1955 r. uznało w końcu za niezajęte tylko takie lokale, które co najmniej od sześciu miesięcy są niezamieszkałe.¹³

Nie inaczej ma się rzecz z mieszkaniami niedostatecznie zaludnionymi, które w myśl art. 343 k. m. u. mogą być częściowo zarekwirowane dopiero po upływie jednego miesiąca od upomnienia władzy administracyjnej, która wzywa do opróżnienia lokalu lub zagęszczenia go stosowanie do obowiązujących norm. Normy te są przy

¹¹ R. Ducos-Adea, *Le droit de réquisition*, Paris 1956, s. 132.

¹² J. Off. 14 juil. 1955; „Gazette du Palais” 1955, II—486.

¹³ R. Ducos-Ader, op. cit., s. 138; Jurisclasseurs, Loyers, Fasc. P. 10, s. 1.

tym bardzo liberalnie ustalone przez przepisy wykonawcze. Po myśli bowiem art. 4 dekretu z 11 VII 1955 r. za niedostatecznie zagęszczone uważa się mieszkania, w których liczba izb przewyższa liczbę mieszkańców powiększoną o jedną jednostkę, licząc na każdą osobę z pierwszej pary (a więc 2 pokoje na 1 osobę, 4 pokoje na 2 osoby, 5 pokoi na 3 osoby, 6 pokoi na 4 osoby itd.)¹⁴. Współczynnik ten znacznie przekracza nawet średnią zaludnienia przypadającą we Francji na 1 pokój (1 osoba). Ogranicza to oczywiście skuteczność potencjalnego nawet tylko oddziaływania interesującej nas teraz instytucji

II. W praktyce przeprowadzenie rekwizycji nawet w tych wąskich ramach wyznaczonych jej przez prawo francuskie, natrafiło na olbrzymie trudności wobec nieprzychylnego stanowiska sądów i nieudolności administracji¹⁵. Stosując rekwizycję niekiedy w sposób niepraworządny, administracja państwowa dała sądom okazję do przejścia kontroli nad jej działalnością. Sądy mieniąc się przede wszystkim obrońcami własności prywatnej¹⁶, w praktyce paraliżowały działalność administracji państwowej. Celowi temu służyła rozwinięta po wojnie na ten właśnie użytek teoria tzw. *voie de fait*, pojęta w zasadzie jako nadzwyczajny środek ochrony obywateli przed nadużyciami władz administracyjnych. Uzasadniała ona w wyjątkowych przypadkach kompetencję orzecznictwa powszechnego w sprawach podległych normalnie orzecznictwu administracyjnemu¹⁷. Nadużywanie tej teorii, zwłaszcza od roku 1949¹⁸, kiedy to do sądów należała również egzekucja orzeczeń rekwizycyjnych, skazało na niepowodzenie całą akcję rekwizycyjną. Również i później administracja państwowa, uginając się pod żmudnym trybem postępowania i niepopularnym charakterze tej instytucji w niektórych krę-

¹⁴ Wyjątkowo tylko w niektórych gminach wprowadzana została nieco wyższa norma zagęszczenia a mianowicie, 1 pokój na osobę lub 2 pokoje tylko na pierwszą osobę. R. Ducos-Ader, op. cit., s. 151.

¹⁵ R. Savatier, *Les métamorphoses économiques et sociales du droit d'aujourd'hui*, Paris 1952, s. 80, nazwał administrację: „à la fois maladroite et impuissante à loger les Français”.

¹⁶ G. Ripert, *Le régime démocratique*, op. cit., s. 230.

¹⁷ Por. M. Fréjavilie, *La protection de la propriété privée et de la liberté individuelle contre les réquisitions irrégulières de logements*, „Revue trimestrielle de droit civil”, 1948, s. 1 i n.; G. Vedel, *Les réquisitions*, „Juris-Classes”, Civil Annexes, 1947, nr 12, s. 50—52; A. Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris 1957, s. 305—309.

¹⁸ A. Laubadère, op. cit., s. 170—175; Orzeczenie Trybunału Kompetencyjnego z 12 V 1949 r., Dalloz 1949, II. 266, 267.

gach społeczeństwa, nigdy nie wykorzystano jej w szerszym zakresie. W latach 1951—1955 rocznie przeprowadzono w całej Francji zaledwie 596 do 885 rekwizycji¹⁹.

III. Ustawodawstwo francuskie zastrzega dla osób, których dotyczy rekwizycja, nomenklaturę specjalną. Osoba uprawniona do zajęcia lokalu nazywa się beneficjariuszem, a osoba zobowiązana do jego wydania — świadczącym (prestataire).

Akt administracyjny, jakim jest przydział, stanowi dla beneficjariusza tytuł prawny do zajmowania mieszkania. Tytuł ten ma charakter ściśle osobisty oraz tymczasowy (art. 344 k. m. u.). Wskutek tego przydział może być każdej chwili odwołany oraz w zasadzie ważny jest tylko na okres 6 miesięcy, z tym, że termin ten może ulegać przedłużeniu nieograniczoną ilość razy (art. 342 k. m. u.).

Poza stosunkiem prawnoadministracyjnym, który łączy z jednej strony państwo z beneficjariuszem, a z drugiej strony świadczącego z państwem, przydział lokalu powoduje również powstanie bezpośrednich stosunków prawnych między beneficjariuszem a świadczącym. Taki skutek prawny aktu administracyjnego jest rzeczą nową i wyjątkową we francuskim systemie prawnym. Normalnie bowiem rekwizycja dokonana w innych przypadkach nie rodzi żadnych bezpośrednich stosunków prawnych między świadczącym a beneficjariuszem²⁰. Zagadnienie to warte jest więc uwagi, zwłaszcza że znajduje ono swe analogie w naszym ustawodawstwie.

Już regulując procedurę przekazywania zarekwirowanego lokalu, dekret z 11 VII 1955 r. (art. 10 i n.) przewidział jako pierwszy jej etap polubowne przejęcie mieszkania przez beneficjariusza bezpośrednio z rąk świadczącego. Dopiero w razie niepowodzenia tej ugodowej procedury władza administracyjna stosuje egzekucję przymusową.

Z momentem zajęcia przydzielonego mieszkania beneficjariusz obowiązany jest do płacenia tzw. odszkodowania bezpośrednio do rąk świadczącego. Zauważyć przy tym należy, że jeszcze ustawa z 11 VII 1938 r.²¹ przewidywała, że w razie rekwizycji mieszkania wyłącznie państwo płaci właścicielowi odszkodowanie. W świetle obecnie obowiązujących przepisów rola państwa ogranicza się do ustalenia wysokości odszkodowania, gdy strony nie uzgodnią go

¹⁹ R. Ducos-Ader, op. cit., tabele zamieszczone na końcu książki.

²⁰ G. Vedel, op. cit. s. 47.

²¹ J. Off. z 13 VII 1938 r.

same, oraz do odpowiedzialności subsydiarnej w razie niewypłacalności beneficjariusza (art. 344 i 345 k. m. u.).

Wyłania się w związku z tym pytanie, jak kształtuje się sytuacja prawna beneficjariusza w porównaniu z najemcą.

Tzw. odszkodowanie, płacone przez beneficjariusza za korzystanie z lokalu, w rzeczywistości podobne jest całkowicie do zwykłego czynszu. Organy państwowe określając bowiem jego wysokość stosują analogicznie przepisy dotyczące czynszu w stosunku najmu. (art. 348 k. m. u.). Te same ogólne zasady regulują również sposób zapłaty tego odszkodowania, ponieważ art. 344 k. m. u. odwołuje się do „zwyczajów miejscowych”, które zgodnie z tradycją określają obowiązki lokatora, jeżeli umowa pomija tę kwestię milczeniem²².

Beneficjariusz obowiązany jest następnie do używania mieszkania jak „dobry ojciec rodziny” (art. 346 k. m. u.). Analogia z art. 1728 i ewentualnie 1729 k. N. jest widoczna. Orzecznictwo administracyjne w całości też zastosowało cytowane co dopiero przepisy k. N., zakazując beneficjariuszowi zmiany przeznaczenia mieszkania²³. Sankcją za naruszenie tego przepisu jest obligatoryjne uchylenie przez prefekta przydziału mieszkania.

R. Ducos-Ader opowiada się za tezą, że na beneficjariuszu spoczywają również te same obowiązki co do utrzymania rzeczy, jak na lokatorze²⁴. Natomiast w razie wyrządzenia szkody przez beneficjariusza w mieszkaniu przez niego zajmowanym, judykatura uznała, że właściciel może dochodzić odszkodowania w ramach odpowiedzialności quasi-deliktowej, a nie odpowiedzialności umownej opartej na art. 1732 k. N.²⁵.

Co do praw beneficjariusza, należy przede wszystkim rozważyć dwa zagadnienia: 1. kwestię wydania lokalu oraz 2. problem remontów i gwarancji spokojnego używania mieszkania.

Wydanie przydzielonego lokalu następuje, jak o tym wspomnieliśmy wyżej, w drodze specjalnej procedury, określonej prawem administracyjnym. Sądy opierając się jednak na przepisach k. N. rozszerzyły uprawnienia beneficjariusza, przyznając mu bezpośrednią skargę przeciwko właścicielowi” mieszkania o dopuszczenie do

²² Planiol et Ripert, op. cit., s. 833.

²³ R. Ducots-Ader, op. cit., s. 425.

²⁴ Ibidem, s. 426.

²⁵ Civ. 23 VII 1946, G. P. 1946, II, 214; Lyon 21 X 1946, „Jurisclasseur périodique”, 1947, IV, 95.

współużywania takich akcesoriów, jak gazu, elektryczności lub telefonu²⁶.

Obowiązek dokonywania remontów i sprawowania pieczy nad spokojnym użytkowaniem przez beneficjariusza lokalu wydaje się Ducos-Aderowi dość trudny do uzasadnienia w oparciu o przepisy k. N.²⁷. Stąd zaleca on bardziej skuteczny i prostszy środek administracyjny, przewidziany w art. 18 dekretu z 11 VII 1955 r. Polega on na przymusowym ustanowieniu administratora nieruchomości, której właściciel nie zapewnia właściwego zarządu. Judykatura niższych instancji sądowych opowiedziała się w tym samym sensie²⁸. W każdym razie, za wzorem ustawodawstwa dotyczącego najmu lokali, art. 348 k. m. u. zezwala beneficjariuszowi na dokonywanie na swój koszt wszelkich prac instalacyjnych niezbędnych w mieszkaniu.

Zbliżenie sytuacji prawnej beneficjariusza do najemcy jest widoczne. Intencją ustawodawcy jest też, by tymczasowy stosunek prawny, zawiązany na skutek rekwizycji mieszkania, przekształcił się w zwykły stosunek najmu. Możliwość taką wyraźnie przewidział art. 344 k. m. u. Dla dokonania takiej substytucji konieczne jest jednak uprzednie uchylenie rekwizycji. W ten więc sposób całkowite przyjęcie cywilnoprawnego reżimu najmu zaakcentowane być musi zmianą tytułu prawnego z administracyjnego na umowny.

Biorąc pod uwagę te utrzymujące się mimo wszystko cechy szczególne reżimu prawnego, można tu mówić jedynie o istnieniu stosunku prawnego podobnego do najmu, którego pewna odrębność wynika stąd, że źródłem jego nie jest umowa, lecz akt administracyjny.

CYWILNOPRAWNE FORMY INGERENCJI W SFERĘ SWOBODNEJ DYSPOZYCJI LOKALAMI

I. Niepopularność w pewnych sferach i nieskuteczność administracyjnych form dysponowania mieszkaniami kazały ustawodawcy francuskiemu, w oparciu zresztą o wzory przedwojenne, przewidzieć środki nawiązujące do tradycyjnych instytucji prawa cywilnego. Tym właśnie formom walki ze społecznymi skutkami kryzysu mieszkaniowego poświęcona jest ustawa z 1 IX 1948 r.

²⁶ R. Ducos-Ader, op. cit., s. 427.

²⁷ Ibidem, s. 42).

²⁸ Orzeczenie sądu pokoju w Rouen z 20 I 1955 r., D. S. 1956, IV, 18, uznało, że beneficjariusz nie ma skargi bezpośredniej przeciwko właścicielowi o dokonanie napraw.

Ustawa ta znajduje zastosowanie w zasadzie tylko w większych miejscowościach, to znaczy tam, gdzie kryzys mieszkaniowy jest najdotkliwszy²⁹. Na wniosek właściwej rady miejskiej minister budowy może rozszerzyć zastosowanie ustawy na miejscowości nią nie objęte oraz także wyłączyć spod jej działania miejscowości, które w myśl zasad ogólnych (art. 1) podlegałyby jej. Ustawa nie odnosi się jednak do domów wybudowanych po wejściu jej w życie (art. 3).

Pierwotnie ustawa z 1 IX 1948 r. obowiązywać miała bezterminowo. Charakter czasowy nadał jej art. 3 bis wprowadzony dekretem z 9 VIII 1953 r. W myśl tego przepisu ustawa nie miałaby mieć zastosowania do najemców, którzy zajmą mieszkania po 1 I 1958 r. Art. 31 ustawy z 28 XII 1957 r. przedłużył jednak ten termin, jak na razie do 1 I 1959 r.

II. Ustawodawca francuski ograniczając swobodę dysponowania lokalami mieszkalnymi związał to z dwoma zdarzeniami prawnymi: 1. pewnymi właściwościami osobistymi ewentualnego najemcy, 2. faktem zamieszkiwania lokalu.

Pierwszy przypadek znalazł jedynie bardzo ograniczone zastosowanie. Art. 54 ustawy z 1 IX 1948 r. przewiduje mianowicie sankcje karne i cywilne, jeżeli właściciel nieruchomości odmówi wynajęcia wolnego lokalu z tej racji, że kandydat ma dużo dzieci. Ściśle biorąc, przepis ten nie daje osobie wielodzietnej prawa do wynajęcia wolnego lokalu. Właściciel nieruchomości nie jest więc również zobowiązany do zawarcia z taką osobą umowy najmu. Nie może jednak tego odmówić powołując się na wielodzietność kandydata na mieszkanie. Dopiero skoro właściciel tak nieroztropnie postąpi, ustawa daje ojcu rodziny prawo żądania zawarcia umowy najmu na okres 3 lat, jeżeli lokal jest jeszcze wolny, albo prawa do odszkodowania, jeżeli lokal został już zajęty. W pierwszym przypadku chodzi więc o tzw. umowę przymusową, która charakteryzuje się tym, że jeden z kontrahentów jest zmuszony do zawarcia umowy

²⁹ W myśl art. 1 obowiązuje ona w departamencie Sekwany w promieniu 50 km od starych fortyfikacji Paryża, w gminach powyżej 4000 mieszkańców, w miejscowościach odległych do 5 km od miast liczących co najmniej 10 000 mieszkańców, w miastach gdzie przyrost ludności wynosi co najmniej 5% w stosunku do poprzedniego spisu ludności, wreszcie, w gminach umieszczonych na listach miejscowości zniszczonych.

z osobą wskazaną przez ustawę ewentualnie władzę administracyjną (*contrat forcé*)³⁰.

Łatwo domyślić się, że w praktyce nie da się właścicielowi udowodnić, iż odmówił wynajęcia lokalu dlatego, że kandydat ma dużo dzieci. Znajdzie on zawsze dostateczną ilość innych, legalnych motywów odmowy. Nie jest więc przypadkiem, że instytucja ta nie znalazła jeszcze praktycznego zastosowania, choć wprowadziła ją po raz pierwszy już ustawa z 5 II 1941 r.³¹. Chyba więc tylko bardzo powierzchowna troska o interesy rodziny kazała ustawodawcy z 1948 r. przejąć tę instytucję w tej samej, mało skutecznej postaci.

Cały wysiłek prawodawcy francuskiego zmierzał do ratowania zagrożonego kryzysem mieszkaniowym pokoju społecznego przez umocnienie sytuacji prawnej osób, które już zajmują mieszkania. I z tym właśnie faktem związał on instytucję ochrony dzierżyciela lokalu (*le maintien dans les lieux*), która stanowi rdzeń ustawy z 1 IX 1948 r. i zarazem wprowadza najpoważniejsze ograniczenie swobody dysponowania lokalami przez właściciela.

Ochrona dzierżyciela lokalu

III. Istotę tej instytucji określa art. 4 ustawy z 1 IX 1948 r. Uprawnia ona dzierżyciela lokalu po wygaśnięciu umowy najmu do pozostania w zajmowanym mieszkaniu na czas nieograniczony i na warunkach dotychczasowej umowy, jeżeli nie są one sprzeczne z postanowieniami ustawy z 1948 r. Uprawnienia powyższe nabywa dzierżyciel lokalu z mocy samego prawa, bez potrzeby dopełnienia jakichkolwiek formalności. Ustawa rezerwuje dla takiego właśnie dzierżyciela osobne określenie nazywając go „okupantem w dobrej wierze”, w odróżnieniu od najemcy, który traci ten przymiot z momentem wygaśnięcia umowy najmu. Uprawnienia dzierżyciela lokalu mają charakter osobisty i są w zasadzie nieprzenośne.

Charakter prawny instytucji ochrony dzierżyciela jest złożony, albowiem elementy umowne mieszają się tu z elementami ustawowymi. Powoduje to trudności przy zaszeregowaniu określonego

³⁰ Grimaud et Givord, *Les baux d'habitation et à usage professionnel*, Paris 1954, s. 44.

³¹ Zgodna jest co do tego opinia komentatorów, por. Patel et Lejeune, *Loyers, cinq années d'application de la loi du 1^{er} septembre 1948*, s. 376; Planiol et Ripert, op. cit., s. 747; Fau et Debeaurain, *Nouveau guide des loyers*. Paris 1958, s. 351.

w art. 4 stanu faktycznego do którejś z dwóch wielkich grup, do których ostatecznie można sprowadzić kodeksowy podział źródeł zobowiązań (*engagements qui se forment sans convention's*, w przeciwieństwie do *obligations conventionnelles*) i które nie tak bardzo odbiegają od współcześnie przyjętej przez naukę francuską dystynkcji na akty i fakty prawne³².

Odejście od tradycyjnych form kontraktowych znajdowało wyraz stopniowo w rozwoju interesującej nas instytucji. Obowiązujące przed wojną przepisy o ochronie lokatorów mówiły tylko o „prorogacji najmu”, co sugerowało, że interwencja ustawy ograniczała się tylko do przedłużenia umownego stosunku najmu. W odróżnieniu od tego, art. 4 ustawy z 1948 r. nie wspomina już o „prorogacji” umowy najmu, lecz podkreśla, że ochrona przysługuje z samego prawa i to „okupantowi lokalu”, kładąc tym samym nacisk na faktyczny stosunek łączący tego ostatniego z lokalem.

Sformułowania te nie zostały przy tym użyte przypadkowo. Jak wynika bowiem z referatu komisji parlamentarnej, ustawodawca chciał podkreślić, że instytucja ochrony dzierżyciela nie jest żadną kontynuacją umowy najmu, lecz że z mocy prawa powstaje nowy stosunek prawny łączący odtąd właściciela z dzierżycielem lokalu³³.

Intencja ta nie znalazła jednak konsekwentnego wyrazu w ustawie z 1948 r., albowiem jej art. 4 stwierdza, że to nie tylko ustawa, ale i dawna umowa najmu regulować ma stosunki prawne między właścicielem a dzierżycielem lokalu. Wprawdzie zastrzeżono tam, że obowiązują nadal tylko takie postanowienia umowne, które nie są sprzeczne z treścią ustawy z 1948 r., ale nie jest to żadna swoista cecha interesującej nas instytucji, ponieważ przepisy ustawy z 1948 r. mają charakter norm bezwzględnie obowiązujących, jak to stwierdza wyraźnie art. 81. Ponadto podkreślić należy, że jedną z przesłanek ochrony dzierżyciela lokalu jest to, aby poprzednio wiązał jego samego lub jego poprzednika stosunek najmu z właścicielem. Umowa więc zawsze tkwi gdzieś na dnie tej instytucji³⁴.

Mimo to, trudno uznać, by po wygaśnięciu umowy najmu dzierżyciel lokalu chroniony ustawą z 1948 r. zachowywał najistotniejsze dla tego stosunku umownego prawo do korzystania z lokalu na pod-

³² J. Carbonnier, *Droit civil*, t. II, cz. 2, Paris 1957, s. 299–301.

³³ J. Off. Débats Ass. Nat. 1948, 565.

³⁴ Stąd R. Meurisse, Sirey 1950, I, 61, podkreśla jej charakter umowny pisząc, że oświadczenie woli jest niejako kontaktem elektrycznym, który włącza prąd w sieć ustawą uregulowanych stosunków prawnych.

stawie umowy, a więc zgodnego porozumienia stron. Niewątpliwie ustawa sama, bez względu na wolę właściciela, zobowiązuje go do dalszego znoszenia obecności lokatora. Stąd też zdarzenie, które wywołuje skutki określone w art. 4, zaliczyć wypadnie nie do aktów, lecz faktów prawnych³⁵. W istocie swej nie różni się też ono chyba od przedwojennej „prorogacji”, gdzie również tylko interwencja ustawodawcy uprawniała lokatora do korzystania z lokalu mimo wygaśnięcia umowy najmu, zmieniając tym samym w istotnym punkcie treść dawnego stosunku prawnego³⁶. Różnice terminolo-

³⁵ L. Valson, *Maintien dans les lieux et droit de reprise*, Paris 1954, s. 91, stwierdza, że dzierżyciel prawia swe wywodzi bezpośrednio z ustawy, podobnie J. Dewitte, *Le local à usage professionnel*, Paris 1957, s. 110, mówi o reżimie legalnym, który podstawiony zostaje w miejsce dawnej umowy, to siamo R. Savatier, *Les métamorphoses*, op. cit., s. 72, także G. Ripert, *Les forces créatrices du droit*, Paris 1955, s. 224; G. Ripert, *La propriété des maisons d'habitation et la loi du 1^{er} septembre 1948*, D. 1948, I, 193—196. Ostatnio jednak zyskuje na znaczeniu pogląd podkreślający umowny charakter interesującej nas instytucji. Publikujący tę część podręcznika Piamola i Riperta, Givord i Tunc piszą (op. cit., s. 587), że kontrakt najmu w pewnym sensie przedłuża się dzięki instytucji ochrony dzierżycieli lokali, por. wyżej cytowany pogląd R. Meurisse'a, również R. Désiry'ego, *Réflexions sur la nature juridique du droit au maintien dans les lieux*, D. 1954, I, 163. Łączy się to z tendencją ustawodawcy i judykatury do rozszerzenia wpływu elementów kontraktowych w zakresie stosunków łączących dzierżyciela lokalu i właściciela nieruchomości; por. J. Carbonnier, „Rev. trim.” 1954, s. 672—673.

³⁶ W teorii zalicza się nadal zobowiązania umowne, przedłużone z mocy ustawy, do zobowiązań kontraktowych, por. Planici, Ripert et Boulanger, *Traité de droit civil*, t. II, Paris 1957, s. 12. Właśnie na przykładzie prorogacji umów najmu kreśli R. Savatier, *Les métamorphoses*, op. cit., s. 72, subtelne przejście od stosunku kontraktowego do legalnego; zgodzić się jednak należy z opinią G. Riperta, *La propriété des maisons*, op. cit., s. 194, że prorogacja dawno była fikcją kontraktu. Tego teoretycznego podziału nie kwestionuje i L. Valson, op. cit., s. 94; w dalszych wywodach wykazuje jednak, że czy to przyjmie się za punkt wyjścia istnienie dawnego kontraktu i w drodze fikcji przedłuża się jego żywot, kompletując go innymi ustawowego pochodzenia postanowieniami, czy też uzna się, że po wygaśnięciu kontraktu powstaje nowy stosunek legalny, uzupełniony jednak klauzulami dawnego kontraktu, skutki pozostaną te same. Podobną opinię reprezentuje też Fau et Debeaurain, *Nouveau guide*, op. cit., s. 47, 48. Również istotnej różnicy między dawną prorogacją a obecną formą ochrony dzierżycieli lokali nie widzą Patel et Lejeune, op. cit., s. 121—122. Należy też podkreślić, że SK w orzeczeniu z 5 III 1925, D. Heb. 1925, s. 217 stwierdził, że „dans la prorogation la loi se substitue aux a cords des parties”. Na tej podstawie P. Durand, *La contrainte légale dans la formation du rapport contractuel*, „Rev. trim.” 1944, s. 87, klasyfikuje prorogację jako stosunek kontraktowy pochodzenia legalnego, a R. Morel, *Le contrat*

giczne są jednak znamienne. Znaczą bowiem drogę coraz śmielszego łamania monopolu kontraktów w tych dziedzinach życia, które do niedawna stanowiły wyłączną domenę ich panowania.

Choć z punktu widzenia teoretycznego istnieje istotna różnica między aktem a faktem prawnym, w interesującej nas instytucji zostaje ona złagodzona przez to, że stan faktyczny art. 4 obejmuje nie tylko fakt fizyczny, jakim jest zajmowanie mieszkania, ale również odwołuje się do dawnego kontraktu, którego elementy z mocy wyraźnej dyspozycji ustawodawcy wzbogacają treść nowego stosunku legalnego, czyniąc go zarazem bardziej elastycznym. Ta ostatnia dyspozycja pozwala również na zastosowanie, już nie analogiczne, lecz bezpośrednie, tych kodeksowych przepisów o najmie, które nie stoją w sprzeczności z ustawą z 1948 r. Jako przepisy względnie obowiązujące stanowią one bowiem domniemane uzupełnienie woli stron, a więc i treści dawnego kontraktu. Wraz z nim zatem obowiązują i w nowym stosunku prawnym, chociaż jest on pochodzenia legalnego. Zbliża to oczywiście jeszcze bardziej do siebie reżim prawny umowy najmu do legalnego stosunku ochrony dzierżycieli lokali. Dlatego chyba najodpowiedniejsze byłoby dla niego określenie stosunku legalnego, podobnego do najmu³⁷.

IV. Instytucja ochrony dzierżycieli lokali, dążąc do utrzymania legalnie istniejącego status quo, chroni jedynie te osoby, które zajęły mieszkanie na podstawie ważnego tytułu prawnego. Przesłanka ta jest bezwzględnie przestrzegana przez Sąd Kasacyjny³⁸.

Nie każdy jednak tytuł prawny uzasadnić może powołanie się na tę ochronę. Art. 4 precyzuje wyraźnie, że musi to być najem,

imposé, *Le droit privé français au milieu du XX siècle*, t. II, Paris 1950, s. 124, idąc za Jossrandem, *Le contrat forcé et le contrat légal*, D. Heb. 1939, s. 5, też utrzymuje, że stosunek kontraktowy przekształca się wskutek prorogacji w stosunek legalny, choć nazywa go stosunkiem legalnym pochodzenia kontraktowego.

³⁷ L. Valsoin, op. cit., s. 91, nazywa ten mieszany stosunek „statutem”, R. Savatier, *Les métamorphoses*, op. cit., s. 75, mówi o „relation paracontractuelle”, podkreślając, że ten stosunek nie może w całości przejąć techniki k. c. G. Ripert, *Les forces créatrices*, op. cit., s. 224 pisze: „Le locataire passe de la situation contractuelle au statut légal. Pour ménager la transition les juristes parlent d'un «contrat forcé» ou «imposé», d'une situation légale à base contractuelle”. En réalité qui occupe la maison a un droit légal”.

³⁸ Cass, soc. 27 XII 1945, G. P. 1946, I, 69; Cass. soc. 19 V 1950, „Annales des Loyers 1950, 252; Cass. soc. 20 V 1954, „Bulletin des arrêts civils de la Cour de Cassation”, IV, 246.

podnajem, cesja lub zamiana lokalu. Wynika stąd, że osoby, które zajmują mieszkanie na podstawie innego tytułu prawnego, nie są chronione ustawą z 1948 r. Dzięki temu właściciel nieruchomości może uniknąć zajęcia mieszkania przez nieusuwalnego lokatora, dając je w używanie na podstawie innego tytułu prawnego. W tym celu korzystać może przede wszystkim z instytucji prawnych przewidzianych w k. N., takich jak: rzeczowe prawo użytkowania i zamieszkania lub obligacyjne prawo użyczenia. Są one jednak dla właściciela niedogodne, ponieważ dwie pierwsze instytucje ograniczają, podobnie jak ochrona dzierżyciela, prawa właściciela do dysponowania mieszkaniem, a umowa użyczenia przez swój nieodpłatny charakter też nie jest zbyt atrakcyjna. Prawdopodobnie właśnie to mając na względzie ustawodawca z 1948 r. zajął się jedynie stosunkiem najmu. Jednakże nie przewidział tego, że właściciele w celu uniknięcia niedogodnych konsekwencji wynikających dla nich z umów typowych, uciekną się do zawierania umów nie nazwanych. Kilka takich nowych ich form zaproponowała już literatura³⁹. Sankcję jurysprudencji uzyskała już umowa tzw. tymczasowego korzystania z lokalu (*convention d'occupation temporaire*)⁴⁰. Podobnie jak w umowie najmu, treścią jej jest odpłatne używanie lokalu. Jednak od najmu różni się swym tymczasowym, prekaryjnym charakterem, uzasadnionym specjalnymi okolicznościami, które wskazują na to, że właściciel zawierając tę umowę nie miał intencji obejścia ustawy, lecz kierował się raczej pobudkami humanitarnymi. Różnica ta jest jednak tak chwiejna, że nie może stanowić rzeczywistej zapyry dla ominięcia przepisów ustawy z 1948 r.⁴¹. Chyba też tylko wielkiej życzliwości orzecznictwa dla tradycyjnych uprawnień właścicieli zawdzięcza ten kontrakt swój byt.

Ustawa nie daje również prawa do ochrony osobie, która zajęła mieszkanie przydzielone jej w drodze rekwizycji. Z chwilą gdy przydział mieszkania zostanie cofnięty lub nie ulegnie przedłużeniu, beneficjariusz traktowany jest jako osoba zamieszkująca bez tytułu i wskutek tego może zostać eksmitowana przez właściciela — jeżeli

³⁹ A. Debeaurain, *Sur quelques fraudes à loi du 1^{er} septembre 1948*, „Annales des loyers” 1957, nr 2, s. 103—408.

⁴⁰ Cass. soc. 16 I 1953, „Revue des loyers” 1953, s. 244; Cass. soc. 9 V 1953. D. 1953, II, 602, Paris 20 III 1954, G. P. 1954, s. 364; Paris 20 I 1954, D. 1954, II, 210; J. Carbonnier, „Rev. trim.” 1952, s. 79, i 1956, s. 147; P. Esmeim, *Les conventions d'occupation précaire*, J. P. 1952, 1059.

⁴¹ Por. Planiol et Ripert, op. cit., s. 537, 538.

oczywiście nie zawrze z właścicielem umowy najmu. Według k. N. najem należy do czynności prawnych nieformalnych. Może więc być zawarty także *per facta concludentia*. Otwiera to możliwości rozszerzenia ochrony prawnej na osoby, które bez sprzeciwu właściciela zamieszkiwały lokal po wygaśnięciu przydziału administracyjnego. Judykatura nie poszła jednak tą drogą. Opierając się na zasadzie wyrażonej w art. 1273 k. N., w myśl której nowacji nie domniemywa się, stawia ona bardzo rygorystyczne wymogi dowodowe co do zawarcia umowy najmu w tych przypadkach, gdy poprzedni tytuł prawny nie daje prawa do ochrony dzierżyciela lokalu⁴². Pomijając to, czy w ogóle można mówić o nowacji wtedy, gdy umowa następuje po akcie administracyjnym⁴³, podkreślić należy, że od dawna już orzecznictwo bardzo liberalnie traktowało przepis art. 1273 k. N. wykluczający domniemanie nowacji⁴⁴. Stanowisko judykatury zajęte wobec dzierżycieli lokali znajduje więc słabe uzasadnienie w ogólnych zasadach prawnych.

Nie korzysta także z ochrony przewidzianej ustawą z 1948 r. osoba, która zajmuje lokal na podstawie tytułu prawnego stanowiącego dodatek do umowy o pracę⁴⁵. W ten sposób zagwarantowali sobie pracodawcy dodatkowy środek uzależnienia od siebie pracowników, powodując w 1948 r. upadek projektu zmierzającego do wprowadzenia specjalnego, ograniczonego systemu ochrony mieszkań pracowniczych⁴⁶. Zważyć przy tym należy, że społeczne znaczenie tego środka niepomierne wzrosło w okresie panującego kryzysu mieszkaniowego. Nie chodzi tu już tylko o mieszkania stróżów czy pomocy domowych. Istota zagadnienia przesunęła się z kręgu tej tradycyjnej problematyki do wielkich zakładów przemysłowych, które w tej czy innej formie dysponują tysiącami mieszkań dla zapewnienia sobie niezbędnej siły roboczej.

⁴² Por. *Nouveau guide*, op. cit., s. 58, poza tym wyrok Trybunału Saint Nazaire z 1 X 1957, „*Annales des loyers*” 1958, nr 2, s. 183, gdzie sąd uznał, że strony nie zawarły umowy najmu, mimo że lokator po uchyleniu rekwizycji bez sprzeciwu właściciela mieszkań nadal przez szereg lat i płacił właścicielowi czynisz.

⁴³ Jak wiadomo, cechą nowacji jest to m. in., że strony uchylając same istniejący stosunek prawny, przekształcają go w inny.

⁴⁴ Planiol et Ripert, op. cit., w opracowaniu P. Esmein et J. Radoust, G. Galbalde, Paris 1954, s. 670, 672.

⁴⁵ Wynika to już z treści art. 4, jednak wyraźnie stwierdza to jeszcze art. 10 pkt 8.

⁴⁶ J. Off. Déb. Ass. Nat. 1948, 1237.

Ocena, kiedy pracownik zajmuje mieszkanie na podstawie umowy najmu, a kiedy na podstawie tytułu stanowiącego dodatek do umowy o pracę, jest niekiedy trudna. Sąd Kasacyjny precyzując to pojęcie polecił badać, czy pracownik uzyskał mieszkanie z racji pełnionej pracy i w celu ułatwienia jej wykonywania⁴⁷. Prowadzi to sędziego do tradycyjnego, zbyt jednak ogólnego i niepewnego kryterium rozróżnienia, opartego na ustalaniu wspólnej intencji stron w momencie zawarcia umowy⁴⁸.

Bliższe wskazówki dawane przez judykaturę zmierzają raczej do objęcia umową o pracę szeregu przypadków granicznych. Stałe orzecznictwo uznaje, że płacenie przez pracownika osobnego czynszu za mieszkanie nie stanowi przeszkody do uznania go za mieszkanie pracownicze, jeżeli przemawiają za tym inne okoliczności. Również zamieszczenie w umowie o pracę klauzuli zobowiązującej pracodawcę do dostarczenia mieszkania uważa się za dowód akcesoryjnego charakteru tego świadczenia⁴⁹. Nie wyklucza się oczywiście możliwości istnienia także między pracodawcą a pracownikiem dwóch niezależnych od siebie umów: najmu i pracy⁵⁰.

Powstaje jednak pytanie, czy dla przyjęcia akcesoryjnego charakteru umowy oddającej w używanie lokal pracownikowi konieczna jest identyczność stron. W praktyce chodzi o to, czy pracodawca musi koniecznie sam dać pracownikowi używanie lokalu. Jest to zagadnienie o doniosłym znaczeniu, ponieważ pracodawcy często korzystają z cudzych nieruchomości, aby w nich umieszczać swych pracowników. W tym przypadku należy odróżnić dwie sytuacje: 1. gdy przedsiębiorca w drodze zawartej z właścicielem nieruchomości umowy uzyskuje prawo do wynajmowania czy podnajmowania lokali; 2. gdy właściciel nieruchomości sam zobowiązuje się wobec przedsiębiorcy do wynajmowania mieszkań jego pracownikom. Często zobowiązania tego rodzaju w zamian za pewien udział finansowy podejmują specjalne instytucje powołane we Francji do budowy

⁴⁷ Cass. soc. 10 VI 1954, D. 1954, II, 640.

⁴⁸ Por. J. Voulet, *La restitution du logement de fonction à l'expiration du contrat de travail*, „Revue des loyers” 1956, s. 586.

⁴⁹ Jurisclasseurs, *Loyers Fasc. E. 11 pkt 47, Baux, Fasc. A pkt 52.*

⁵⁰ Por. R. Meurisse, *Les salariés et le problème du logement*. G. P. 1953, Doct. s. 10. Sąd apelacyjny w Montpellier w wyroku z 18 I 1950, J. C. P. 1950. IV, 83, uznał, że zamieszczenie w umowie najmu klauzuli nakazującej opuszczenie mieszkania na żądanie pracodawcy, nie stanowi dowodu, że umowa ta stanowi dodatek do umowy o pracę, mimo że zobowiązania takiego żądało przedsiębiorstwo od każdego pracownika, któremu wynajmowało mieszkanie.

z funduszków publicznych tanich domów mieszkalnych (tzw. habitations à loyer modéré)⁵¹. Chodzi tu więc o rodzaj umowy na rzecz osoby trzeciej.

W pierwszym przypadku zasada identyczności stron nie jest naruszona. Przedsiębiorca występując bowiem w roli lokatora głównego czy innej osoby uprawnionej, sam daje pracownikowi używanie mieszkania.

Właściwy problem wyłania się dopiero w drugim przypadku. Tradycyjne orzecznictwo SK, a za nim i panujący pogląd naukowy uznawał, że chodzi w tym przypadku o dwie niezależne od siebie umowy, że w szczególności stosunek prawny łączący wynajmującego z pracodawcą nie może mieć wpływu na charakter stosunku prawnego łączącego najemcę z wynajmującym. W konsekwencji tego stanowiska rozwiązanie stosunku pracy nie mogło spowodować eksmisji pracownika z mieszkania, które otrzymał on nie od pracodawcy, lecz z racji podjętej u niego pracy⁵². Ostatnio pogląd ten uległ jednak zmianie. A. Brun i H. Galland, autorzy najnowszego podręcznika prawa pracy, uważają, że identyczność stron nie jest konieczna do przyjęcia związku między umową najmu a umową pracy, jeżeli wynajmujący na podstawie stosunku prawnego łączącego go z pracodawcą daje używanie mieszkania pracownikowi⁵³. Tę zmianę stanowiska teorii niewątpliwie wywołał wyrok SK z 9 II 1956 r.⁵⁴. Odmówił on ochrony pracownikowi pozwanemu przez wynajmującą mu lokal spółkę mieszkaniową, która żądała eksmisji tego pracownika powołując się na to, że przestał on pracować u swego dotychczasowego pracodawcy. SK nie twierdził jednak, by mieszkanie dane było pracownikowi w używanie na podstawie tytułu prawnego stanowiącego dodatek do umowy o pracę, lecz posłużył się inną konstrukcją prawną. Opierając się na tym, że umowa najmu zawierała klauzulę zezwalającą na eksmitowanie pracownika z momentem rozwiązania umowy o pracę z oznaczonym przedsiębiorcą, stwierdził, że klauzula ta nie jest sprzeczna z treścią ustawy z 1948 r. i dlatego obowiązuje najemcę. Dlatego też nie może on się powoływać na ochronę dzierżyciela lokalu przewidzianą tą usta-

⁵¹ Por. G. Vivier, *La fourniture de logements au salarié par un employeur non propriétaire*, G. P. 1950, Doct. s. 32.

⁵² Por. Cass. soc. z 24 XI 1944, „Revue des loyers” 1947, s. 658; R. Meurisse, *Les salariés*, op. cit.; G. Vivier, op. cit., s. 32.

⁵³ A. Brun i H. Galland, *Droit du travail*, Paris 1958, s. 262.

⁵⁴ Cass. soc. 9 II 1956, Bull. 1956, IV, 135.

wą. W ten sposób przez bardzo liberalną interpretację bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy z 1948 r. SK rozszerzył sferę wpływów pracodawców, nie akceptując jednak konstrukcji klauzuli czy umowy dodatkowej⁵⁵. Wydaje się, że chodzi tu o dwie odrębne, lecz jednostronnie uzależnione od siebie umowy⁵⁶.

V. Art. 5 przewiduje, że skoro dzierżyciel lokalu korzystający z ochrony ustawowej umrze lub porzuci miejsce zamieszkania, prawo do zachowania lokalu nabywają mieszkający z nim stale (co najmniej przez 6 miesięcy) członkowie jego rodziny oraz osoby będące na jego utrzymaniu.

Czy chodzi tutaj o pierwotne nabycie prawa do mieszkania, za czym przemawiałoby sformułowanie art. 5, czy też o wyjątek od osobistego charakteru instytucji ochrony dzierżycieli, na co wskazuje treść art. 17, pozostaje kwestią sporną. Orzecznictwo opowiedziało się raczej za pierwszą koncepcją, zastrzegając jednak, że brak tytułu prawnego po stronie pierwszego dzierżyciela anuluje uprawnienia jego następców⁵⁷.

Ustawodawca z 1948 r. określając grupę osób uprawnionych do zachowania mieszkania po dzierżycielu pierwotnym przyjął nowoczesne, socjologiczne kryterium więzi społecznej, której podstawą jest wspólne ognisko domowe⁵⁸. Z tego względu art. 5 uwzględnił nawet osoby spoza grona rodziny, które mieszkają razem z dzierżycielem lokalu i są na jego utrzymaniu. Tą dyskretną formułą załatwiony został zarazem pozytywnie zawsze delikatny problem konkubiny. Służba domowa pozostała natomiast poza zasięgiem tego przepisu⁵⁹.

Zupełnie inaczej natomiast reguluje transmisję prawa najmu kodeks cywilny. Na równi z innymi prawami majątkowymi podlega ono reżimowi spadkowemu oraz majątkowo-mażeńskiemu (por. art.

⁵⁵ Fr. Terré, *L'influence de la volonté individuelle sur les qualifications*, Paris 1957, s. 349, widzi między tymi pojęciami różnicę tylko ilościową.

⁵⁶ Enneccerus-Lehmann, *Recht der Schuldverhältnisse*, Tübingen 1954, s. 384.

⁵⁷ *Nouveau guide*, op. cit., s. 72.

⁵⁸ Orzecznictwo w zasadzie zrozumiało intencję ustawodawcy, kładąc nacisk przy określaniu pojęcia rodziny raczej na analizę faktycznych stosunków niż stopnie pokrewieństwa. Por. A. Debeaurain, *La notion de famille dans la législation sur les locaux d'habitation*, „Annales des Loyers” 1957, nr 3, s. 153—162.

⁵⁹ Pomoc domowa nie jest osobą na utrzymaniu, lecz pracownikiem, Grimaud et Givord, *Les baux d'habitation*, op. cit., s. 66.

1742 k. N.). W razie śmierci najemcy prawo najmu przypada więc jego spadkobiercom, którzy mogą w konsekwencji żądać opróżnienia lokalu przez osoby dotychczas w nim zamieszkałe.

Grono spadkobierców jest bardzo szeroko określone w k. N. i to na podstawie kryteriów formalnych, które oczywiście nie pokrywają się z socjologicznymi założeniami ustawy z 1948 r. Sytuacja ta zawiera groźbę poważnych konfliktów między małżonkiem i osobami bliskimi zmarłego, które z nim mieszkały, lecz nie dziedziczą po nim, a spadkobiercami, nieraz osobami prawie że obcymi, których nic z życiem domowym zmarłego nie łączyło. Ponadto jeżeli nawet osoby chronione art. 5 są równocześnie spadkobiercami zmarłego, ich prawa do mieszkania zależą w znacznym stopniu od stanowiska ewentualnych innych współspadkobierców. Jeżeli bowiem wszyscy spadkobiercy nie mogą pogodzić się co do sposobu podziału majątku wspólnego, prawo francuskie ciągle jeszcze przewiduje jako ostateczny środek losowanie oraz licytację. Próby zastosowania systemu tzw. attribution préférentielle, który by pozwalał sędziemu przyznać mieszkanie osobom najbardziej ze względów społecznych do tego powołanym, natrafiają na przeszkodę nie do przebycia, jaką jest brak odpowiedniego przepisu ustawodawczego⁶⁰. W rezultacie więc przypadek lub dobra czy zła wola współspadkobierców zdecydować może o tym, czy najbliżsi zmarłego zachowają mieszkanie, w którym żyli ze spadkobiercą.

Analogiczne niebezpieczeństwo dla najbliższej rodziny lokatora powstaje w razie likwidacji wspólności majątkowo-małżeńskiej. Stosuje się tu bowiem te same przepisy, co przy likwidacji spadku.

W szczególnie trudnej sytuacji znajdują się żona i dzieci najemcy, który opuścił wspólne mieszkanie. SK uważa bowiem, że umowa najmu zawarta przez męża jako głowę rodziny nie daje żadnych uprawnień jego żonie — nawet jeżeli żyje ona z mężem w ustawowym ustroju wspólności majątkowej⁶¹. W konsekwencji

⁶⁰ Por. C. Holstein, *La famille devant le droit du bail*, „Droit social” 1957, s. 155; R. Leglais, *Le droit au bail dans le partage*, „Rev. trim.” 1956, s. 254. Zasada tzw. „l’attribution préférentielle” wprowadzana jest stopniowo do prawa francuskiego, a projekt k. c. przewidywał zastosowanie jej również do podziału prawa najmu, J. Chevalier, *Cours de Droit civil approfondi*, 1957/1958, s. 145 i n.

⁶¹ Cass. 17 X 1956, *Actualité juridique*, *Propriété immobilière* 1957, s. 7; Cass. 17 VI 1955, J. P. 1955, 8876. Stanowisko to odbiega od poprzedniego stanowiska SK, por. orzeczenie z 11 VI 1949, D. 1949, II, 555, gdzie stwierdzono, że wskutek zawarcia przez męża umowy najmu w czasie trwania wspólności majątkowej, żona uzyskuje również prawa najemcy. Pogląd ten nadal podziela

całkowicie od woli męża zależy, czy porzuconej żonie przysługiwać będzie tytuł prawny do zajmowania mieszkania.

Zastosowanie tych przestarzałych zasad prawa cywilnego, nie uwzględniających ani postulatu ochrony rodziny, ani szczególnego znaczenia, jakie w dzisiejszych czasach ma dla jej istnienia mieszkanie, na pewno nie leżało w intencji ustawodawcy z 1948 r., którego myślą przewodnią była ochrona istniejącego legalnie stanu faktycznego w imię zachowania pokoju społecznego. Jednakże myśl ustawodawcy nie została konsekwentnie wyrażona⁶². Jurysprudencja kierując się dogmatyczną wykładnią ustawy przyjęła istnienie dwóch odmiennych systemów następstwa prawnego w zależności od tego, czy chodzi o uzyskanie praw do korzystania z mieszkania po najemcy, czy po „okupancie” lokalu chronionym z mocy art. 4 ustawy⁶³. Ponieważ jednak najemca staje się dzierżycielem chronionym ustawą po ustaniu stosunku umownego, a więc zwykle po jego wypowiedzeniu, zatem w rzeczywistości od woli właściciela zależy, jaki system następstwa znajdzie zastosowanie. Jest to konsekwencja paradoksalna, daleko wykraczająca poza granice określone samym charakterem wypowiedzenia, które z istoty swej zmierza tylko do zakończenia istniejącego stosunku umownego, nie powinno więc określać sposobu sukcesji prawa najmu.

Te nieuzasadnione i niesprawiedliwe konsekwencje dają podstawę do powszechnej krytyki takiego rozwiązania problemu⁶⁴. Jak na razie pozostaje jednak na nią głucha zarówno judykatura, jak i ustawodawca.

VI. Ustawodawca francuski wprowadzając ochronę dzierżycieli lokali zmierzał nie tylko do utrzymania istniejącego legalnie status quo, lecz nadto pragnął wykorzystać tę instytucję jako instru-

szereg orzeczeń sądów niższych; por. Paris 3 XI 1949, D 1949, II, 577; Paris 8 XII 1955, „Rev. Loyers” 1956, s. 594.

⁶² Z jednej strony art. 4 ustawy z 1948 r. przyznaje prawo do zachowania lokalu jedynie dzierżycielom, których już nie łączy z właścicielem stosunek najmu, z drugiej zaś strony pozostał w mocy art. 1742 k. N., w myśl którego śmierć najemcy nie rozwiązuje umowy najmu.

⁶³ P. Esmein, *Bail verbal ou maintien dans les lieux*, J. C. P. 1949, I, 764, uzasadnia na podstawie obowiązującego prawa tezę, że zarówno umowa najmu ustna, jak i ochrona dzierżyciela lokalu, powinny być traktowane jako sytuacje prawne identyczne.

⁶⁴ A. Debeaurain, *La notion de famille*, op. cit., s. 166–167; C. Holstein *La famille devant le droit du bail*, op. cit., s. 153 i n.; Patel et Lejeune, op. cit., s. 128; *Nouveau guide*, op. cit., s. 66.

ment lepszej dystrybucji mieszkań, w szczególności zapewnić bardziej celowe wykorzystanie powierzchni mieszkalnej. Stąd też prawo do ochrony ustawowej przysługuje tylko wtedy, gdy spełnione zostaną następujące dalsze warunki.

1. Dzierżyciel rzeczywiście lokal zamieszkuje (art. 10 pkt 2). Ustawodawca precyzuje ten wymóg ustalając, że dzierżyciel lokalu lub osoby prowadzące z nim wspólne gospodarstwo domowe powinny mieszkać w lokalu co najmniej przez 8 miesięcy w ciągu roku. Od zasady tej dopuszczone są jednak wyjątki umotywowane szczególnymi okolicznościami (charakter pracy, choroba itp.).

2. Lokal jest dostatecznie zagęszczony. Ustawa z 1948 r. odwołuje się do tych samych norm zagęszczenia, co ordonans z 1945 r. Do kręgu osób, które dzierżyciel może zaliczyć przy ustalaniu zagęszczenia lokalu, należy — oprócz osób uprawnionych do zachowania lokalu po śmierci dzierżyciela (por. wyżej pkt. V) — służba domowa oraz sublokator jednego pokoju. Godny polecenia jest przepis, który zakazuje uwzględniać przed upływem jednego roku zmniejszenie się ilości mieszkańców spowodowane śmiercią lub małżeństwem.

Funkcja omawianego w tej chwili postanowienia nie wykracza więc poza liberalne ramy ordonansu z 1945 r. Ustawa z 1948 r. przyjmuje jednak inną niż wspomniany ordonans technikę prawną dla realizacji tego samego zresztą celu. Podczas gdy ordonans z 1945 r. przewiduje środki administracyjne, ustawa z 1948 r. wykorzystuje instytucje cywilnoprawne. Stąd w przypadku niedostatecznego zagęszczenia mieszkania służy właścicielowi roszczenie o opróżnienie lokalu. Ponieważ w zasadzie właściciel jest zainteresowany w odzyskaniu swobody rozporządzania lokalem, zastosowanie metody cywilnoprawnej mogłoby znacznie podnieść skuteczność przepisów określających normy zagęszczenia. Jednakże ustawa z 16 VII 1949 r. bardzo złagodziła skuteczność tych sankcji, wprowadzając do pierwotnego brzmienia art. 10 pkt 7 poprawkę, która przyznaje dzierżycielowi lokalu prawo do stosownego zagęszczenia lokalu w terminie sześciomiesięcznym, licząc od wypowiedzenia stosunku prawnego przez właściciela. W praktyce więc dzierżyciel z łatwością może zapobiec eksmisji, a inicjatywa właściciela kończy się rezultatem zgoła przez niego nie zamierzonym, jakim jest dodatkowe zaludnienie mieszkania. Nie trudno odgadnąć, że w tych warunkach przesłanka dostatecznego zagęszczenia nie spełnia należycie wyznaczonej jej funkcji społecznej.

3. Dzierżyciel ma tylko jedno mieszkanie, z wyjątkiem przypadków, gdy charakter pracy zawodowej usprawiedliwia zachowanie dwóch mieszkań (art. 10 pkt. 3). Nadto w celu zapobieżenia spekulacji ustawa odmawia ochrony również takiemu dzierżycielowi, któremu służy prawo do uzyskania innego mieszkania (art. 10 pkt. 9).

VII. Do przesłanek, od których zależy istnienie prawa do ochrony ustawowej, zalicza art. 4 również wykonywanie zobowiązań ciężących na dzierżycielu lokalu. Orzecznictwo nie wykorzystywało tego ogólnego sformułowania ustawy w celu ustalenia dla dzierżyciela odmiennej w porównaniu z najemcą treści zobowiązań. Uważa ono, że podobnie jak i w umowie najmu zobowiązania te określa umowa, zwyczaj miejscowe oraz ustawa⁶⁵. Dlatego też w zasadzie te zdarzenia prawne powodują uchylenie ochrony ustawowej przysługującej dzierżycielowi lokalu, które stanowią przyczynę rozwiązania umowy najmu bez wypowiedzenia⁶⁶. Skutki te nie następują jednak automatycznie. Art. 4 ustawy z 1948 r. pozostawia sędziemu dużą swobodę oceny, każąc mu rozważyć, czy niewykonanie ciężących na dzierżycielu lokalu zobowiązań jest tak poważne, że nie można go już uważać za „dzierżyciela w dobrej wierze”. Dopiero ustalenie tej ostatniej okoliczności powoduje uchylenie ochrony ustawowej. Termin „dobra wiara” nie ma tu zresztą znaczenia tradycyjnego. Orzecznictwo interpretując go szeroko uznaje, że nawet niezawinione niewykonywanie zobowiązań może pozbawić kwalifikacji „dobrej wiary”⁶⁷.

Pozwala to przybliżyć sytuację prawną dzierżyciela do sytuacji najemcy, która określona jest m. in. przez zasadę dopuszczającą rozwiązanie stosunku prawnego z powodu niewykonania zobowiązania wzajemnego. Zresztą i pozostawienie sędziemu dużej swobody co do wyciągnięcia konsekwencji z faktu niewykonania przez dzierżyciela lokalu ciężących na nim zobowiązań, godzi się całkowicie z zasadami k. N., którego twórcy tak niechętnie zezwalali na rozwiązanie umowy. Dlatego też według francuskiego prawa cywilnego

⁶⁵ Cass. soc. 5 II 1942, G. P. 1942, I, 234; Cass. soc. 18 XI 1943, Loy. Guerre, t. IV, 79; Cass. soc. 12 VII 1948, J. C. P. 1948, IV, 129; Cass. soc. 9 VII 1943, G. P. 1943, II, 164; orzecznictwo sprzed 1948 r. jest w pełni aktualne, ponieważ treść odpowiedniego przepisu prawnego nie uległa zmianie.

⁶⁶ Grimaud et Givord, op. cit., s. 70, podkreślając identyczność tych zdarzeń, uważają, że sądy są nieco bardziej wymagające gdy chodzi o rozwiązanie stosunku najmu niż uchylenie ochrony ustawowej.

⁶⁷ *Nouveau guide*, op. cit., s. 50, 51.

w przypadku niewykonania zobowiązania wzajemnego umowa nie gaśnie automatycznie wskutek oświadczenia woli wierzyciela, lecz w rezultacie decyzji sędziego, który rozważy dopiero, czy to naruszenie jest aż tak znaczne, że trzeba umowę rozwiązać, nie poprzestając na zasądzeniu odszkodowania (art. 1184). Z tych samych założeń zrodziła się treść art. 1244, który przyznaje sędziemu prawo do udzielania tzw. terminu łaski, w czasie którego dłużnik może jeszcze wywiązać się ze swego zobowiązania.

Mechanizm ten jest oczywiście niedogodny dla wierzycieli i osłabia zarazem pewność obrotu prawnego, pozwalając sądom chronić dłużników w przypadkach uzasadnionych ich indywidualną sytuacją życiową. W związku z tym rozpowszechniły się, również w umowach najmu, klauzule komisoryjne, na zasadzie których niewykonanie przewidzianego w umowie zobowiązania powoduje automatycznie jej rozwiązanie, a wierzyciel zwraca się do sądu tylko w celu wyciągnięcia z tego faktu konsekwencji⁶⁸.

Biorąc pod uwagę niebezpieczny dla najemcy charakter klauzul komisoryjnych, ustawa z 1948 r. złagodziła ich skutki w przypadkach, gdy przewidziano je jako sankcję za niezapłacenie czynszu (art. 80 ustawy z 1948 r.). Poza tym są one w umowach najmu dopuszczone. Jakkolwiek z bezwzględnie obowiązującego charakteru przepisów o ochronie dzierżycieli lokali należałoby wnosić, iż wynikające stąd uprawnienia gasną jedynie w sposób przewidziany samą ustawą, orzecznictwo uznało, że klauzule komisoryjne zamieszczone w pierwotnej umowie najmu odnoszą się również i do dzierżycieli lokali chronionych ustawą⁶⁹. W ten sposób judykatura wyzyskała jeszcze jedną okazję, aby rozszerzyć znaczenie elementów umownych w instytucji ochrony dzierżyciela lokalu. W warunkach panującego kryzysu mieszkaniowego obiektywnie prowadzi to do wzmocnienia pozycji właściciela nieruchomości.

VIII. Ustawa z 1948 r. przewiduje również przypadki, na skutek których ochrona dzierżycieli lokali ustaje zupełnie niezależnie od ich zachowania się. Należy tu przede wszystkim przypadek wywłaszczenia nieruchomości dla celów użyteczności publicznej. W celu umożliwienia nowemu właścicielowi wykonywania jego funkcji, art. 10 pkt 5 odmawia dzierżycielom lokali położonych w nierucho-

⁶⁸ J. Borriand, *La clause résolutoire expresse dans les contrats*, „*Rev. trim.*” 1957, s. 433—470.

⁶⁹ *Nouveau guide*, op. cit., a 426, 427; por. też: Paris 24 XI 1951, G. P. z 29 II 1952.

mościach wyłączonej prawa do ochrony ustawowej. Władze administracyjne są jednak zobowiązane do dostarczenia mieszkań zastępczych.

Również zły stan budynku, zagrażający zdrowiu i życiu mieszkańców, jeżeli spowodował wydanie administracyjnego zakazu zamieszkiwania, uchyla ustawową ochronę dzierżycieli lokali (art. 10 pkt 4). Wskutek tego właściciel, niezależnie od administracyjnej egzekucji, sam może również żądać opróżnienia lokali. Ustawodawca dając w tym przypadku właścicielowi skargę cywilną, brał pod uwagę jego odpowiedzialność za szkodę wywołaną zawaleniem się budynku. Ani władza administracyjna, ani właściciel nie jest zobowiązany do dostarczenia mieszkań zastępczych. Dzierżyciele zachowują jednak swoje prawo do lokalu w razie gdyby nieruchomość została odbudowana.

Także odbudowa lub przebudowa budynku, jeżeli zmierza do jego modernizacji albo powiększenia powierzchni mieszkalnej (art. 11–15), uchyla prawo do ochrony ustawowej, a właściwie w pewnym sensie je zawiesza, ponieważ dzierżyciele lokali mogą żądać dania im w używanie równorzędnych mieszkań w odbudowanym domu. Zbyt jednak długi okres dzieli eksmisję lokatora od ukończenia prac budowlanych, by uprawnienie to mogło dostatecznie chronić interesy lokatorów. Dlatego też w rzeczywistości zostały one poświęcone w imię popierania budownictwa mieszkaniowego.

IX. W wymienionej co dopiero grupie przypadków ustawodawca odmawiając dzierżycielowi lokalu ochrony z przyczyn od tego ostatniego niezależnych, kierował się w mniejszym lub większym stopniu interesem ogólniejszej natury. Poza tym jednak ustawa z 1948 r. zna również przypadki, w których prawo dzierżyciela do zachowania mieszkania staje się bezskuteczne ze względu na osobisty interes właściciela.

Chodzi tu o tzw. prawo zwrotu mieszkania (*droit de reprise*), które ustawa przyznaje właścicielowi, aby mógł on odebrać lokal na własny lub swojej rodziny użytek. Prawo to jest skuteczne tylko przeciwko dzierżycielowi korzystającemu z ochrony ustawowej. Nie odnosi się więc ono do najemcy związanego z właścicielem stosunkiem umownym.

W konstrukcji ustawy z 1948 r. prawo zwrotu ma charakter samodzielny i traktować je należy jako wyjątek od generalnej zasady ochrony dzierżycieli lokali. Takie ujęcie jest nie tylko teoretycznym wyrazem przemian, jakim podlega prawo własności we Francji, ale.

zarazem pociąga za sobą ten skutek praktyczny, że każe interpretować «przepisy dotyczące prawa zwrotu ściśniająco⁷⁰.

W odróżnieniu od tych sytuacji, w których właściciel może domagać się wydania lokalu wskutek wygaśnięcia prawa do ochrony dzierżyciela lokalu, prawo do zwrotu nie upoważnia właściciela do swobodnego dysponowania odzyskanym mieszkaniem⁷¹. Właściciel nie może wynająć go, lecz musi wykorzystać na potrzeby własne lub swojej rodziny⁷². Wynika stąd też ściśle osobisty charakter tego prawa, który wyklucza jego zbywanie i dziedziczenie. Judykatura uważa nawet, że spadkobiercy powoda nie mogą domagać się wykonania prawomocnego orzeczenia eksmisyjnego. Zgodnie z tradycyjnym ujęciem z właścicielem zrównani natomiast zostali użytkownicy i emfiteuci⁷³.

Ustawa z 1948 r. przyznaje prawo do zwrotu mieszkania wyłącznie obywatelom francuskim (art. 18). Jednak na podstawie ustawy z 20 V 1943 r. z identycznego uprawnienia korzystać mogą również cudzoziemcy, którzy uprzywilejowani zostali umowami międzynarodowymi. Wśród długiego szeregu tych krajów znajduje się również i Polska, na mocy aktualnej nadal umowy z 9 XII 1924 r. i traktatu z 22 V 1937 r.⁷⁴.

Wprowadzając prawo zwrotu ustawodawca rozstrzygnął konflikt interesów, jaki istnieje pomiędzy lokatorem zajmującym mieszkanie a właścicielem, który je potrzebuje na użytek własny. Opowiadając się za właścicielem ustawodawca uczynił jednak wyjątek od przyjętej zasady zachowania w imię pokoju społecznego legalnie istniejącego status quo. Stąd prawo zwrotu jest źródłem poważnych konfliktów społecznych, zwłaszcza że ustawodawca tylko w nielicznych przypadkach zobowiązał właściciela do dostarczenia mieszkania zastępczego. Biorąc pod uwagę szeroki krąg osób, na rzecz których właściciel może żądać zwrotu mieszkania, instytucja ta czyni znaczny wyłom w zasadzie ochrony dzierżycieli lokali.

Ustawa z 1948 r. w osobnym rozdziale II bardzo szczegółowo precyzuje przesłanki dochodzenia zwrotu mieszkania. Można je ująć w 4 następujące grupy.

⁷⁰ *Nouveau guide*, op. cit., s. 137.

⁷¹ Art. 21 zakazuje wykorzystywać prawo zwrotu w celu szycany, podkreśla jeszcze ten funkcjonalny charakter interesującej nas instytucji.

⁷² Cass. soc. 9 II 1951, J. C. P. 1951, II, 6149.

⁷³ *Nouveau guide*, op. cit., s. 138–140.

⁷⁴ Cass. soc. z 20 XII 1954, „Rev. Loyers” 1955, s. 318.

1. Prawo zwrotu lokalu z obowiązkiem dostarczenia mieszkania zastępczego (art. 18). Jeżeli właściciel dostarczy dzierżycielowi lokalu mieszkanie zastępcze odpowiadające jego potrzebom i możliwościom finansowym, zawsze może żądać zwrotu mieszkania dla siebie, swego małżonka i wstępnych oraz zstępnych obu stron, a to niezależnie od tego, w jakich warunkach mieszkają te osoby.

2. Prawo zwrotu lokalu z ewentualnym obowiązkiem dostarczenia mieszkania zastępczego. W odróżnieniu od poprzedniego przypadku ustawa wymaga, aby właściciel lub członkowie jego rodziny wyżej wymienieni nie mieli mieszkania odpowiadającego ich potrzebom ocenianym przez sąd indywidualnie. Eksmitowany dzierżyciel lokalu ma prawo do mieszkania dotychczas zajmowanego przez właściciela lub jego rodzinę, o ile takie mieszkanie istnieje. W tym ostatnim przypadku właściciel mieszkania opróżnionego może sprzeciwić się zajęciu mieszkania przez nowego lokatora tylko z uzasadnionych, poważnych przyczyn. Jeżeli mimo tych wszystkich zastrzeżeń eksmitowanemu dzierżycielowi uda się zająć dawne mieszkanie właściciela, uzyskuje tam status określony ustawą z 1948 r. W celu ukrócenia spekulacji ustawa wymaga nadto, aby właściciel nabył swoją nieruchomość co najmniej 4 lata przed żądaniem zwrotu mieszkania.

3. Uprzywilejowane prawo zwrotu (art. 20). Przysługuje ono tylko temu właścicielowi, który pozbawiony został mieszkania zajmowanego w cudzej nieruchomości i który zarazem nie ma innego wolnego mieszkania odpowiadającego jego potrzebom oraz położonego w tej samej miejscowości⁷⁵. Eksmitowanemu w tych warunkach dzierżycielowi lokalu nie przysługuje żadne prawo do mieszkania zastępczego.

4. Prawo zwrotu specjalne (art. 24) przysługuje: a) właścicielowi, który wybudował nieruchomość i nie mogąc jej natychmiast zająć wynajął ją tymczasowo, b) właścicielowi oraz lokatorowi głównemu, którzy zmuszeni zostali do tymczasowego opuszczenia mieszkania i wynajęli je zastrzegając w umowie pisemnej, że mogą w każdej chwili żądać wydania mieszkania.

Nadto w szczególnie szerokim zakresie prawo zwrotu przyznaje art. 45 na rzecz osób wynajmujących lokale umeblowane.

⁷⁵ Jest to warunek raczej formalny, bo właściciel może zawsze swoje drugie mieszkanie wynająć przed wszczęciem akcji opartej o prawo zwrotu.

Odroczenie eksmisji

Wprowadzenie licznych wyjątków od zasady ochrony dzierżycieli lokali sprawiło, że instytucja ta okazała się niewystarczająca do zachowania pożądanego pokoju publicznego w warunkach panującego kryzysu mieszkaniowego. Ulegając naciskowi tej sytuacji faktycznej, władze administracyjne zaczęły zawieszać wykonywanie prawomocnych wyroków sądowych, mimo że Conseil d'Etat wielokrotnie uznał ten proceder za nielegalny⁷⁶. Narastający w ten sposób konflikt, który groził podważeniem autorytetu orzeczeń sądowych, skłonił m. in. ustawodawcę do wprowadzenia sądowych odroczeń eksmisji.

Początkowo ustawa z 1 XII 1951 r. udzieliła sądom odpowiednich uprawnień tylko co do eksmisji orzeczonych na podstawie prawa zwrotu bez obowiązku dostarczenia mieszkania zastępczego (art. 19 i 20), a więc w przypadkach, w których uprzywilejowana sytuacja właściciela najbardziej razi. Stopniowo jednak, poprzez ustawy z 15 VII 1954 r. i 3 XII 1956 r., te uprawnienia sądów zostały znacznie rozszerzone. Obecnie mogą one odraczać eksmisję każdej osoby zajmującej lokal mieszkalny i to niezależnie od tytułu prawnego, jaki jej przysługuje. Ustawodawca objął tym przywilejem nawet osoby mieszkające bez żadnego tytułu prawnego⁷⁷.

Decyzja sędziego co do odroczenia eksmisji zależy od jego swobodnej oceny sytuacji faktycznej. W obecnym brzmieniu ustawa z 1951 r. daje sędziemu prawo odraczania eksmisji ad infinitum, przy czym poszczególne terminy nie mogą być krótsze od trzech miesięcy. W okresie zimy w ogóle nie wolno przeprowadzać eksmisji.

Mimo że orzecznictwo czyni niechętnie użytek z tych bardzo szerokich kompetencji przyznanych sądom, ustawa z 1951 r. i jej późniejsze modyfikacje świadczą o tym, jak dalece kryzys mieszkaniowy każe liczyć się z rzeczywistymi sytuacjami życiowymi, skoro tę quasi-ochronę rozszerzono nawet na stany czysto faktyczne, a więc nielegalne. Niestosowność takich właśnie środków zarzucała krytyka ustawie z 1951 r.⁷⁸, a zwłaszcza późniejszym jej modyfikacjom z 3 XII 1956 r. Wprawdzie podkreślono „prowizoryczny” charakter ustawy, zaakceptowany wyznaczeniem końcowego terminu

⁷⁶ Grimaud et Givord, op. cit., s. 96.

⁷⁷ Wyłączeniu podlegają jednali lokale nowo wybudowane.

⁷⁸ Por. R. Noireaut-Blanc, *Le sursis aux expulsions*, „Recueil général des lois” 1957, s. 13–15.

jej obowiązywania na dzień 1 I 1959 r., jednakże od roku 1951 jest to już czwarty z rzędu tego rodzaju termin.

CZYNSZE I REMONTY

Czynsze

I. Oczywiście, że wszelkie środki zmierzające do ochrony lokatorów pozostaną bezskuteczne, jeżeli równocześnie ustawodawca nie wyjmie spod swobodnej dyspozycji stron kwestię wysokości czynszów. Zagadnienie to zostało również uregulowane w ustawie z 1948 r. W odróżnieniu jednak od instytucji ochrony dzierżyciela lokalu, z której w zasadzie korzystają tylko lokatorzy w większych skupiskach ludności, przepisy dotyczące wysokości czynszu znajdują zastosowanie na całym terytorium Francji (art. 26). Nie odnoszą się one jedynie, tak jak i ochrona dzierżyciela, do nieruchomości wybudowanych po wejściu w życie ustawy z 1948 r. oraz do umów najmu zawartych po 1 I 1959 r. (art. 3 bis). Skuteczność reglamentacji czynszu poza obszarem objętym ochroną dzierżycieli lokali wydaje się być jednak problematyczna⁷⁹, mimo że ustawodawca obwarował ją sankcjami karnymi, gdyż zawodzą one zwykle tam, gdzie strony zgodnie działają w celu obejścia ustawy⁸⁰.

Dyspozycje ustawy odnoszące się do czynszu w równej mierze znajdują zastosowanie do dzierżycieli lokali jak i do najemców. Należy przy tym podkreślić, że w obu przypadkach ustawodawca używa tego samego terminu „czynsz” (loyer).

Reglamentacja ustawowa nie dotyczy natomiast świadczeń płaconych przez osoby zajmujące mieszkania bez tytułu prawnego. Są one zobowiązane do pełnego odszkodowania nawet wtedy, gdy korzystają z sądowego odroczenia eksmisji, które oczywiście nie tworzy żadnego tytułu prawnego do korzystania z lokalu⁸¹.

II. Ustawodawca francuski przystępując w 1948 r. do ustalenia wysokości czynszu zastał w tej dziedzinie sytuację ukształtowaną z jednej strony szeregiem ustaw jeszcze pochodzenia przedwojennego, a z drugiej strony faktyczną zmianą stosunków ekonomicznych, w szczególności inflacją pieniądza. W rezultacie tego czynsze

⁷⁹ *Nouveau guide*, op. cit., s. 211; stwierdzają to autorzy wyraźnie co do lokali wynajmowanych sezonowo.

⁸⁰ Planiol, Ripert, Boulanger, op. cit., t. III, s. 598.

⁸¹ Cass. soc. 22 VI 1951, J. C. P. 1951, IV, 125; Cass. soc. 3 V 1957, „Rev. Loyers” 1957, s. 421.

nie tylko kształtowały się na zbyt niskim poziomie, ale nadto były niejednolite, to znaczy nie stały w żadnej proporcji z użytecznością mieszkań⁸². Biorąc pod uwagę tę przypadkową, historycznie tylko uzasadnioną strukturę czynszów, ustawa z 1948 r. zerwała z tradycją sztucznego przedłużania istniejącego stanu rzeczy i przewidziała nowe zasady ustalania wysokości czynszu.

Za podstawę obliczenia przyjęto rzeczywistą powierzchnię mieszkania, którą następnie mnoży się przez cały skomplikowany zespół współczynników uwzględniających różne właściwości lokalu (takie jak: jego położenie, oświetlenie, komfort, stan utrzymania itp.). W wyniku tych działań arytmetycznych uzyskuje się tzw. powierzchnię skorygowaną mieszkania. Z kolei należy zakwalifikować lokal do którejś z siedmiu kategorii nieruchomości przewidzianych rozporządzeniem z 10 XII 1948 r.⁸³, w celu ustalenia odpowiedniej stawki za 1 m². Cyfrę tę mnoży się przez liczbę wyrażającą powierzchnię skorygowaną i iloczyn tego działania wyrażony we frankach daje tzw. „wartość lokalu” (*valeur locative*, art. 27), zwany też czynszem naukowym. Ustawodawca zamierzał bowiem w wyniku tych operacji matematycznych ustalić w sposób obiektywny i naukowy wysokość czynszu na takim poziomie, by stanowił on słuszny ekwiwalent za korzystanie z lokalu i utrzymanie go w stanie używalności (art. 30).

Kryteria te, według opinii przewodniczącego komisji parlamentarnej⁸⁴, miały zastąpić stare kapitalistyczne pojęcie rentowności zainwestowanego kapitału, które w liberalnej gospodarce dyktowało wysokość czynszów. Czy użyte przez ustawodawcę z 1948 r. sformułowanie zawiera rzeczywiście nowe elementy uzasadniające cytowaną wyżej opinię, jest kwestią sporną i pozostawmy ją do rozstrzygnięcia ekonomistom⁸⁵. W każdym bądź razie rząd, ustalając w art. 5 wspomnianego wyżej rozporządzenia wykonawczego z 10 XII 1948 r. stawkę czynszu „rentownego”, przyjął za podstawę

⁸² Por. Planiol et Ripert, op. cit., s. 612. W roku 1948 czynsz maksymalny w nieruchomościach wybudowanych »przed 1914 r. był tylko 7-krotnie wyższy od czynszu z 1914 r., podczas gdy uposażenia wzrosły przeciętnie o 130 razy. Czynsze w nieruchomościach wybudowanych po 1914 r. nie były reglamentowane aż do roku 1939. P. Esmein, *Le bail d'immeuble en France au XX siècle*, „Tulane Law Review” 1954—1955, t. XXIX, s. 207.

⁸³ J. Off. 11 XII 1948 i 20 III 1949.

⁸⁴ J. Off. Déb. Ass. Nat. 1948, 3512.

⁸⁵ Patel et Lejeune, op. cit., s. 294, dowodzą, że mimo odmienności użytej terminologii w rzeczy samej chodzi o to samo.

Obliczeń 4,25% dochodu od zainwestowanego w nieruchomości kapitału licząc według cen kosztów budowy z 1948 r.⁸⁶.

W ten sposób określony czynsz „rentowny” wielokrotnie jednak przewyższał dotychczasowy poziom czynszów i stanowiłby ciężar ponad miarę zarobków ludności. Dlatego też ustawa z 1948 r. zrezygnowała z natychmiastowego wprowadzenia go w życie, poprzestając jedynie na stwierdzeniu, że stanowić on ma górną dopuszczalną granicę wysokości czynszów (art. 31 i 35). Granica ta, początkowo czysto teoretyczna, nabrała znaczenia praktycznego odkąd dekret z 9 VIII 1953 r. (art. 34 bis) zezwolił stronom na umowne ustalenie czynszu w ramach określonych czynszem rentownym. Ponieważ ten sam dekret równocześnie uznał tego rodzaju umowy za niezmiennie, w praktyce we wszystkich nowych stosunkach najmu czynsz kształtuje się na poziomie czynszu „rentownego”. Ponadto z mocy ustawy został on natychmiast zastosowany do pokoi podnajętych oraz mieszkań niedostatecznie zagęszczonych. W pierwszym przypadku ustawodawca niewątpliwie chciał wykluczyć spekulację związaną z podnajmem pomieszczeń. W rzeczywistości jednak dotknął przede wszystkim sublokatorów, którzy w rezultacie zmuszeni są do płacenia najwyższej stawki czynszowej. W drugim przypadku sankcja podwyższonego czynszu łączy się z innymi sankcjami przewidzianymi przez ustawodawcę w razie niedostatecznego zaludnienia mieszkania, w szczególności sankcjami uchylenia ochrony ustawowej.

Aby zakończyć uwagi dotyczące pierwszego rodzaju czynszu przewidzianego ustawą z 1948 r., dodamy jeszcze, że rozporządzenie z 5 I 1957 r. podwyższyło stawki przewidziane pierwotnie w rozporządzeniu z 10 XII 1948 r., biorąc pod uwagę zwyczaj kosztów budowy, jaka w tym czasie nastąpiła⁸⁷.

III. Drugi system czynszów został powszechnie zastosowany z mocy ustawy od 1 I 1949 r. (art. 33). W odróżnieniu od pierwszego systemu, wprowadzona została tu inna stawka podstawowa za 1 m²

⁸³ Exposé des motifs du décret du 10 XII 1948, J. Off. z 11 XII 1948.

⁸⁷ Stawki te wynoszą obecnie od 85 do 200 franków za 1 m² pierwszych 10 m², a od 40 do 180 franków za dalszy metraż, podczas gdy w 1948 r. odpowiednie liczby wynosiły 85 do 140 i 40 do 85 franków. Oznacza to podniesienie czynszu w odniesieniu do mieszkania typowego z 3610 franków do 5153 franków. Rozporządzenie to ma charakter prowizoryczny, jak to wynika z jego treści. Dokonana podwyżka oceniana jest jako niedostateczna w porównaniu ze zwyczajną kosztów budowy. R. Patel et G. Azéma-Menier, *Commentaire du décret no 57 — 9 du 5 janvier 1957*, „Rev. Loyers” 1957, s. 48.

powierzchni skorygowanej. Nie opiera się ona na ekonomicznej przesłance rentowności zainwestowanego kapitału, a więc w konsekwencji i na kosztach budowy, lecz bierze za punkt wyjścia wysokość uposażeń. Stąd przyjęła się dla tego systemu nazwa „czynszu-płacy” (*loyer-salaire*).

Podstawą obliczenia tego czynszu jest mieszkanie typowe (art. 31) składające się z dwóch pokoi o 36 m² powierzchni skorygowanej, a 33 m² powierzchni realnej, o średnim komforcie, położone w nieruchomości liczącej 50 lat. Otóż czynsz takiego mieszkania powinien wynosić 4% uposażenia przeciętnego, ustalonego rozporządzeniem z 6 X 1948r. (*J. Off.* 7 oct. 1948, st. 9763) na 12 000 franków. Stosownie do tych zasad art. 3 rozporządzenia z 10 XII 1948 r. wyznaczył stawki za 1 m² dla poszczególnych kategorii nieruchomości. Były one mniej więcej 3- do 5-krotnie niższe od „stawek rentowych”⁸⁸.

Następnie jednak myśl ustawodawcy utrzymania stałej relacji między poziomem zarobków a wysokością czynszu nie została zrealizowana. Rząd chcąc zapobiec nadmiernej podwyżce czynszu utrzymywał ten sam oficjalny poziom zarobków przeciętnych, mimo ich rzeczywistego wzrostu⁸⁹. Wprowadził dekret z 9 VIII 1953 r. chciał ratować zasadniczą koncepcję ustawodawcy, zastępując pojęcie zarobku przeciętnego, które stało się od dawna fikcją, pojęciem zarobku minimalnego, ustalonego według indeksu cen. Jednak i to nie na wiele się przydało, ponieważ ten drugi miernik podzielił losy poprzedniego⁹⁰. W końcu, ustawa z 26 VI 1957 r. (art. 31 bis) oficjalnie już usankcjonowała istniejący stan rzeczy stwierdzając, że zmiany zarobków pozostają bez wpływu na wysokość czynszu. W ten sposób wprowadzone jeszcze w 1948 r. stawki podstawowe za 1 m² powierzchni mieszkalnej stanowią nadal punkt wyjścia obliczenia wysokości czynszu-płacy. Mimo to jednak uległ on już od tego czasu wielokrotnej podwyżce. Z czynszem-płacą związał bowiem ustawodawca — i tu dochodzimy do drugiej różnicy istniejącej między tą instytucją a czynszem rentownym — mechanizm tzw.

⁸⁸ Według taryfy zmodyfikowanej rozporządzeniem z 17 III 1949 r. stawki za pierwsze 10 m² wahają się od 15 do 39 franków, a za dalszy metraż od 6 do 21 franków.

⁸⁹ P. Esmein, *La remise en ordre du régime des loyers des locaux d'habitation*, G. P. 1953, II, 32.

⁹⁰ *Nouveau guide*, op. cit., s. 232.

podwyżek semestralnych⁹¹. Polega on na tym, że co pół roku wzrasta czynsz o 20% (art. 31 ustawy z 1948 r. i art. 4 rozporządzenia z 10 XII 1948 r.)⁹². W pierwotnym brzmieniu art. 31 ustawy z 1948 r. przewidywał, że podwyżki semestralne miały trwać tylko 5 lat. W tym terminie bowiem pierwotny czynsz wzrósłby trzykrotnie, dochodząc do 12% przeciętnego uposażenia za mieszkanie typowe. Na tym poziomie ostatecznie zablokowany czynsz-płaca pozostałby niższy od czynszu rentownego⁹³.

Tymczasem jednak rozporządzenie z 9 VIII 1953 r. (J. Off. z 10 VIII, 1 X i 7 X 1953 r.) w art. 1 przedłużyło podwyżki semestralne aż do momentu, w którym czynsz-płaca osiągnie poziom czynszu rentownego. Termin ten dla różnych kategorii lokali będzie inny. Biorąc pod uwagę, że zupełnie inna jest metoda obliczania czynszu rentownego niż czynszu-płacy, nie można ustalić jakiegoś jednolitego stosunku między obiema wielkościami. W każdym razie, jeżeli obecne, prowizorycznie ustalone dekretem z 5 I 1957 r. stawki podstawowe dla czynszu rentownego nie ulegną podwyższeniu, należy sądzić, że podwyżki semestralne spowodują zastąpienie czynszu-płacy czynszem rentownym mniej więcej w latach 1961–1962. Obecnie lokatorzy płacą pięciokrotną stawkę czynszu w porównaniu z poziomem ustalonym w 1948 r.⁹⁴.

Oceniając zmiany pierwotnej koncepcji ustawodawcy, należy dojść do wniosku, że polegają one na zwolnieniu tempa zwyżki czynszów, lecz za to mają cel ambitniejszy, dążą bowiem do ukształtowania czynszów na poziomie ekonomicznie uzasadnionym⁹⁵. Do tego właśnie celu zmierza utrzymanie podwyżek semestralnych oraz rezygnacja z równoczesnego podwyższania stawki podstawowej w proporcji do wzrostu zarobków.

IV. Oprócz czynszu rentownego i czynszu-płacy, ustawa z 1948 r. zna jeszcze tzw. czynsz ryczałtowy (loyer forfait, art. 34). Za podstawę jego obliczenia przyjmuje się rzeczywiście płacony przez lo-

⁹¹ Le Mardèle, *La détermination des loyers d'après la loi du 1 sept. 1948 sur les locaux d'habitation et professionnels*, J. C. P. 1949, I, 740.

⁹² Mówi się również o wzroście stawki (podstawowej o 20%, co oznacza to samo.

⁹³ Jeżeliby wziąć pod uwagę lokal typowy, to czynsz jego osiągnąłby wskutek podwyżek semestralnych poziom czynszu rentownego 1 VII 1959 r.

⁹⁴ Patel et Azéma-Meunier, *Commentaire du décret no 57 — 9 du 5 I 1957*, s. 48–49.

⁹⁵ Por. Exposé des motifs rozporządzenia z 9 VIII 1953, J. .Off z 10 VIII 1953.

katora czynsz w dniu 1 VII 1948 r., a więc przed uchwaleniem ustawy z 1948 r. regulującej tę kwestię. Do czynszu ryczałtowego dolicza się podwyżki semestralne w wysokości 1/3 czynszu pierwotnego, z tym, że w sumie nie mogą one przekroczyć 660% kwoty początkowej. Granica ta została osiągnięta 1 VII 1959 r.⁹⁶.

Czynsz ryczałtowy znajduje zastosowanie tylko w razie dobrowolnej zgody obu stron, przy czym każda z nich może zawsze czynsz ten wypowiedzieć. W takim przypadku miejsce jego automatycznie zajmuje czynsz-płaca. Pozostawiona stronom całkowita swoboda przyjmowania i wypowiedzania czynszu ryczałtowego decyduje o tym, że jest on instytucją zanikającą. Zwykle bowiem jeden z kontrahentów jest zainteresowany w przyjęciu ustawowego czynszu-płacy. Niemniej czynsz ryczałtowy okazał się formą przydatną w okresie początkowym, ułatwiając przejście z dawnego systemu czynszów do nowej, skomplikowanej metody, opartej na zawiłych obliczeniach powierzchni skorygowanej⁹⁷.

V. Wszystkie trzy formy czynszu przewidziane ustawą z 1948 r. stanowią jedynie ekwiwalent za zajmowanie lokalu mieszkalnego. Nie uprawniają więc one do korzystania z tzw. przynależności lokalu ani z usług dodatkowych świadczonych przez właściciela nieruchomości.

Za używanie ogrodów, terenów, garaży oraz innych pomieszczeń wynajętych łącznie z mieszkaniem, ustawa (art. 36) przewiduje odrębne opłaty. Wysokość ich reguluje umowa stron, a w jej braku orzeczenie sądu, który w ocenie swej związany jest maksymalnymi stawkami przewidzianymi w rozporządzeniu z 15 VI 1949 r.⁹⁸. Przesłanką zastosowania tego reżimu jest istnienie więzi zależności pomiędzy lokalem mieszkalnym a pozostałymi obiektami. Wiąż ta może wynikać nie tylko z pewnych materialnych elementów, ale również z woli stron. Sąd ocenia tę okoliczność biorąc pod uwagę w szczególności jedność kontraktu oraz treść dowodów zapłaty". Co do legalnego stosunku ochrony dzierżyciela miarodajna będzie tu treść kontraktu pierwotnego oraz ówczesne intencje stron. Jeżeli okaże się, że obiekty wyżej wspomniane wynajęte zostały na podstawie odrębnych umów najmu, stosować będzie się tu do nich w zasadzie ogólny reżim przewidziany w k. c.

⁹⁶ Patel et Lejeune, op. cit., s. 308.

⁹⁷ *Nouveau guide*, op. cit., s. 244.

⁹⁸ Décret n-o 49-908 du 15 VI 1949, J. Off. z 12 VII 1949.

⁹⁹ *Nouveau guide*, op. cit., s. 268.

Wyznaczenie osobnej taksy za używanie tzw. przynależności nie rozbija jednolitej struktury stosunku prawnego łączącego lokatora z właścicielem. Wskutek tego ochrona przewidziana ustawą z 1948 r. dla dzierżycieli lokali rozciąga się i na wspomniane wyżej przynależności lokalu mieszkalnego.

Rozróżnienie między czynszem podstawowym a świadczeniami dodatkowymi nastęrcza zwykle w praktyce poważne trudności. Chcąc ich uniknąć art. 38 ustawy z 1948 r. wyczerpująco wymienia te usługi, za które właściciel ma prawo żądać od lokatorów opłat osobnych. Ten przepis o charakterze bezwzględnie obowiązującym nie może być tłumaczony rozszerzająco¹⁰⁰, wskutek czego wszystkie usługi w nim nie wymienione obciążają samego właściciela. Jest on zobowiązany wykazać wysokość poniesionych kosztów dodatkowych oraz rozdzielić je między siebie i lokatorów¹⁰¹.

VI. Pewnego rodzaju dodatkiem do czynszu mogą stać się specjalne opłaty od lokali nie zajętych lub niedostatecznie zagęszczonych. Chociaż jest to instytucja typu administracyjno-finansowego, a nie cywilnego, należy o niej wspomnieć, gdyż stanowi ona uzupełnienie polityki czynszowej ustawodawcy francuskiego zmierzającego m. in. do tworzenia bodźców ekonomicznych, które by skłaniały do lepszego wykorzystania powierzchni mieszkaniowej.

Opłaty te wprowadził art. 18 ordonansu z 11 X 1945 r.¹⁰² w gminach wskazanych odnośnymi rozporządzeniami ministerialnymi¹⁰³. Wpływają one na rzecz Narodowego Funduszu Mieszkaniowego (Fonds National d'amélioration de l'habitat), którego zadaniem jest udzielenie pomocy finansowej na przeprowadzenie remontów i inwestycji w domach mieszkalnych (art. 291 i nast. k. u. m.).

Praktyczne znaczenie tego środka jest raczej ograniczone, dzięki niesystematycznemu jego stosowaniu. Specjaliści uważają, że dałby on znacznie poważniejsze rezultaty, gdyby połączono go od razu z systemem premii pieniężnych za przeprowadzenie się i zagospoda-

¹⁰⁰ Do usług dodatkowych zalicza ustawa pewne prace związane z utrzymaniem czystości w pomieszczeniach wspólnie używanych, koszty ich oświetlenia i ogrzewania, utrzymanie windy, wywóz śmieci, dostarczanie ciepłej wody do mieszkań, ogrzewanie mieszkań, klimatyzacja. W indeksie tym nie znajdziemy stróża, który powinien być utrzymywany przez właściciela.

¹⁰¹ *Nouveau guide*, op. cit., s. 278, 285.

¹⁰² Nie wszedł on do k. m. u., lecz do kodyfikacji prawa podatkowego.

¹⁰³ A. Bordessoule et P. Guillemain, op. cit., s. 115, podają, że współcześnie 454 gminy, w tym 81 gmin departamentu Sekwany, objętych było tymi rozporządzeniami.

rowanie w mniejszym, odpowiadającym normom zaludnienia mieszkaniu¹⁰⁴.

VII. Cała polityka ustawodawcy francuskiego polegająca na podnoszeniu czynszu do poziomu rentownego godzi oczywiście bezpośrednio w interesy szerokich mas ludności. Dla złagodzenia tych skutków i tym samym umożliwienia reformy, ustawa z 1948 r. w tytule drugim wprowadziła specjalnie dodatki rodzinne. Zagadnienie to z punktu widzenia systematycznego nie należy do problematyki cywilnoprawnej. Ustawodawca regulując je w tym samym akcie prawnym chciał jednak podkreślić ich wzajemny związek ekonomiczny.

Skutki podwyżek czynszu, których wysokość uzależniona jest od zajmowanej powierzchni mieszkalnej, najdotkliwiej odczuć musiały rodziny wielodzietne, zajmujące z natury rzeczy obszerniejsze mieszkania. O nich też przede wszystkim ustawodawca myślał kształtując dodatki mieszkaniowe jako pewną formę dodatków rodzinnych.

Nie wnikając w szczegóły tej instytucji, która rozrosła się do rozmiarów odrębnej kodyfikacji, zaznaczymy jedynie, że opiera się ona na dwóch zasadach¹⁰⁵:

1. Każda rodzina obowiązana jest poświęcić pewien minimalny procent swoich dochodów na czynsz mieszkaniowy. Wysokość tego procentu jest zmienna i waha się zależnie od ilości dzieci; od 9% dla małżeństw bezdzietnych do 0,15% dla małżeństw mających więcej niż 7 dzieci.

2. Każda rodzina powinna zajmować mieszkanie odpowiadające pewnym warunkom higienicznym i o pewnej minimalnej powierzchni, obliczonej stosownie do liczby jej członków. Chodzi o to, by stworzyć bodźce ekonomiczne do poszukiwania mieszkań obszerniejszych i o większym komforcie. Przepis ten spełniałby swoje zadanie, gdyby było mieszkań pod dostatkiem. W warunkach jednak panującego kryzysu mieszkaniowego prowadzi on do skutków przez ustawodawcę nie zamierzonych. Tak więc na przykład urodzenie się dziecka spowodować może niedopuszczalne przeludnienie mieszkania, co pociąga za sobą cofnięcie dodatku mieszkaniowego¹⁰⁶.

Wysokość dodatku mieszkaniowego rośnie wraz ze wzrostem ilości dzieci, wysokością płaconego czynszu (jeżeli nie przekracza on pew-

¹⁰⁴ Ibidem, s. 116.

¹⁰⁵ *Nouveau guide*, op. cit., s. 445—448.

¹⁰⁶ Krytykę tego postanowienia przeprowadza A. Sauvy, *Le logement des faibles*, „Population” 1957, nr 4, s. 397.

nego określonego limitu) i wraz ze zmniejszeniem się zarobków rodziny¹⁰⁷.

Ponadto tzw. osoby ekonomicznie słabe, których dochód roczny jest niższy od pewnego minimum oznaczonego obecnie dekretem z 19 IX 1956 r. na 175 000 franków rocznie, korzystają ze szczególnych przywilejów. Art. 40 ustawy z 1948 r. utrzymał dla tej grupy osób czynsz dawny, do czasu wprowadzenia specjalnego dodatku mieszkaniowego. Przewidział go art. 74 ustawy finansowej z 24 V 1951 r. w wysokości wyrównującej legalne podwyżki semestralne wprowadzone ustawą z 1948 r. Równocześnie uchylono zakaz eksmisji tych osób, obowiązujący poprzednio w miejscowościach nie objętych ochroną dzierżycieli lokali. Naraziło to grupę ludności na podwyżki czynszów przewyższające uzyskaną w postaci dodatku mieszkaniowego rekompensatę¹⁰⁸.

VIII. Nie rozstrzygając tu zagadnienia, czy podwyżka czynszów spełnia we Francji tę społeczną funkcję, w imię której jest realizowana, wydaje się, że francuskie ustawodawstwo wskazuje ciekawą i oryginalną drogę wyjścia z impasu, w jakim po wojnie znalazł się ten problem w wielu krajach europejskich. Skomplikowana metoda obliczania czynszu przyjęła się wbrew pierwotnym obawom stosunkowo łatwo, nie dając powodu do wielu sporów sądowych. System francuski okazał się nadto dostatecznie giętki, by przystosować się do zmian niektórych pierwotnych koncepcji ustawodawcy. Sprzęgnięta z nim pomoc państwa dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej pozwoliła uniknąć poważniejszych konfliktów społecznych w trakcie realizacji reformy czynszowej.

Zagadnienie remontów

IX. Poza dążeniem do rozwoju budownictwa mieszkaniowego, właśnie troska o zachowanie istniejących już budynków wytyczała kierunek ustawodawstwa czynszowego¹⁰⁹. Problemu tego nie załatwił stworzony już w 1945 r. Narodowy Fundusz Mieszkaniowy¹¹⁰, który z założenia swego spełnia tylko funkcję pomocniczą i którego

¹⁰⁷ *Nouveau guide*, op. cit., s. 447.

¹⁰⁸ L. Mourgeon, *Le maintien dans les lieux des économiquement faibles*, „Recueil général des lois...” 1957, 5. 525—528.

¹⁰⁹ Exposé des motifs rozporządzenia z 9 VIII 1953 r.

¹¹⁰ Ustawa z 28 VI 1945 r., której postanowienia weszły do k. m. u., art. 291 i n.

zbyt skromne środki zależą w pewnym stopniu również od poziomu czynszów¹¹¹.

W tej sytuacji remonty pozostały nadal przede wszystkim rzeczą właścicieli nieruchomości i ewentualnie ich lokatorów.

X. Kodeks Napoleona w art. 1720 i 1724 przeprowadza rozróżnienie na remonty większe, obciążające wynajmującego i remonty drobniejsze, których koszty ponosi najemca i stąd zwane też lokatorskimi.

Ustawa z 1948 r. wprowadziła pewne drobne modyfikacje do reżimu prawnego przewidzianego w k. N. Art. 72 tej ustawy w trosce o modernizację mieszkań rozszerzył uprawnienia lokatora zezwalając mu na zainstalowanie wody, gazu, elektryczności oraz telefonu w mieszkaniu. Właściciel nie tylko że nie może sprzeciwić się temu, ale nadto zobowiązany jest zwrócić lokatorowi poniesione koszty i to w momencie, gdy ten opuszcza mieszkanie. Właściciel może sobie wtedy potrącić 6% amortyzacji w stosunku rocznym od wartości zainstalowanych urządzeń. Ponadto art. 73 licząc się z trudną sytuacją majątkową właścicieli, którzy ciągle jeszcze otrzymują czynsz nierentowny, przewidział możliwość dokonania przez lokatora remontów obciążających właściciela i to bądź na podstawie umowy stron, bądź też upoważnienia sądowego. W przypadku takim lokator może sobie potrącić z czynszu wyłożone koszty w wysokości i terminach ustalonych w drodze umowy lub na podstawie orzeczenia sądowego. Lokator może się również ubiegać w imieniu właściciela o pożyczkę w Narodowym Funduszu Mieszkaniowym na dokonanie remontów, jeżeli właściciel mimo wezwań ich nie wykona i skoro sąd udzieli stosownego upoważnienia.

Wspomniane przepisy odnoszą się zarówno do najemców, jak i dzierżycieli chronionych na podstawie ustawy z 1948 r.

XI. Na tle istniejącej, zwłaszcza w pierwszych latach obowiązywania ustawy z 1948 r., dużej rozpiętości między wysokimi kosztami utrzymania nieruchomości a niskim stosunkowo poziomem czynszów, pojawiły się w orzecznictwie i doktrynie tendencje do ograniczenia obowiązku dokonywania remontów przez właścicieli nieruchomości.

Niektóre sądy reprezentowały pogląd, że zobowiązania właściciela częściowo pozbawione są kauzy i wskutek tego lokator może żądać

¹¹¹ Właściciele nieruchomości zobowiązani są przekazywać na jego rachunek 5% pobieranego czynszu (art. 299 k. m. u.).

ich wykonania tylko w zakresie odpowiadającym wysokości jego własnego świadczenia¹¹². Takie proste odwołanie się do teorii kauzy spotkało się jednak z krytyką doktryny, która podniosła, że istotny dla tej teorii element psychologiczny, subiektywny, dopuszcza nierówność ekonomiczną świadczeń wzajemnych¹¹³. Zna ona wprawdzie w wyjątkowych przypadkach swoje granice zakreślone teorią wyzysku, której jednak nie można przyjąć w odniesieniu do czynszów ustalonych przez państwo¹¹⁴.

Orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Douai z 2 VII 1951 r. rozwinęło tezę, według której obniżenie realnej wartości czynszów jest zdarzeniem nieprzewidzianym, które uzasadnia zmianę pierwotnej treści zobowiązania¹¹⁵. Zasada *rebus sic stantibus* nie jest jednak uznana przez naukę i panującą judykaturę francuską, która twardo stoi na stanowisku niezmienności klauzul umownych, każąc dłużnikowi ponosić ryzyko zmiany stosunków ekonomicznych¹¹⁶.

Inne wyroki odwołały się do siły wyższej jako powszechnie uznanej granicy odpowiedzialności cywilnej. Według tej tezy wypadek taki zdarza się wówczas, gdy właściciel pobierając nieproporcjonalnie niski czynsz nie ma środków na pokrycie kosztów remontu¹¹⁷. Krytyka zarzuciła tej koncepcji, że nie da się ona pogodzić z ogólnie przyjętym pojęciem siły wyższej, które nie obejmuje zdarzeń utrudniających dłużnikowi wykonanie zobowiązań¹¹⁸. O całkowitej niemożności świadczenia po stronie właściciela z zasady nie ma mowy, ponieważ w ostatecznym przypadku może on zaciągnąć

¹¹² Interpretację taką zainaugurował wyrok Trybunału Cywilnego w Lille z 2 XII 1949, D. 1950, II, 566; por. też wyrok Trybunału Cywilnego Sekwany z 18 III 1950, G. P. 1950, II, 80; wyrok Sądu Apelacyjnego w Douai z 2 VII 1951, D. 1952, II, 127.

¹¹³ A. Tunc, *Immeuble de rapport ou immeuble à charge?* J. C. P. 1953, I, 1063; Komentarz R. Savatiera, D. 1950, II, 567; Fau et Debeaurain, *L'obligation d'entretien du bailleur ses limites*, „Annales des Loyers” 1952, s. 253.

¹¹⁴ P. Esmein, *La grande misère des maisons louées et le problème de leur entretien*, G. P. 1952, Doct., s. 36.

¹¹⁵ D. 1952, II, 127.

¹¹⁶ J. Carbonnier, *Droit civil*, op. cit., i. 493.

¹¹⁷ Wyrok Trybunału Cywilnego Sekwany z 18 III 1950 r., G. P. 1950, II, II sem., s. 80; wyrok Trybunału Cywilnego z Hawru z 10 XI 1949, D. 1950, II, 52.

¹¹⁸ W orzeczeniu z 18 I 1950 r. SK stwierdził: „que ce, en principe le debiteur ne répond pas de la force majeure, cette règle n'est pas applicable lorsque l'empêchement invoqué a eu seulement pour effet de rendre plus difficile ou plus onéreuse l'exécution des obligations”.

dług hipoteczny¹¹⁹ w celu uzyskania funduszków na dokonanie napraw.

Spotkać można również twierdzenie, że lokatorzy milcząco zwolnili właścicieli od obowiązku dokonywania napraw, których koszt przekracza uzyskiwany z nieruchomości dochód. Tunc uznał ten argument za „trochę sztuczny, lecz odpowiadający na pewno rzeczywistości”¹²⁰. Przemawiałyby za nim interesujący fakt, że cały problem zakresu obowiązków właścicieli wypłynął dopiero po wejściu w życie ustawy z 1948 r., to znaczy wówczas, gdy zaczęto podnosić czynsze. G. Fau i A. Debeaurain przypuszczają, że przedtem lokatorzy nie śmieli po prostu domagać się od właścicieli dokonywania napraw¹²¹. Pozostaje zawsze jednak wątpliwość, czy takie bierne zachowanie się lokatorów można uznać za akt prawny, którego treścią byłoby zrzeczenie się przyznanych im mocą ustawy uprawnień.

Savatier w nawiązaniu do orzeczenia Trybunału Cywilnego w Lille z 2 XII 1949 r.¹²² rozwinął tezę o odmiennym charakterze obowiązków właściciela w pozakontraktowym stosunku, jaki łączy właściciela z dzierżycielem lokalu. W myśl tej teorii podjęte przez właściciela w umowie najmu zobowiązanie właśnie dlatego jest niezmiennie i wiąże go nawet w braku ekonomicznej równorzędności świadczeń wzajemnych, ponieważ opiera się ono na psychologicznym elemencie, jakim jest swobodne oświadczenie woli. Czynniki ten oczywiście nie gra żadnej roli w stosunku prawnym zawiązanym z mocy ustawy. Nie można zatem postulować, by ten stosunek prawny kształtował się według form przewidzianych dla stosunków umownych. Między innymi kauza tych zobowiązań pozakontraktowych traci swój subiektywny, uzależniony od woli stron charakter i przekształca się w obiektywnie oceniony ekwiwalent ekonomiczny. Autor ten odsuwa zarazem przypuszczenie, jakoby ustawodawca chciał nałożyć na właściciela nieruchomości ciężar ponad miarę jego sił. Równałoby się to bowiem z jego wywłaszczeniem lub co najmniej nałożeniem pewnego rodzaju kary prywatnej i to bez uzasadnienia. Argument dotyczący wywłaszczenia wzięty został z komentowanego wyroku, który powołuje się na Konstytucję, przewidującą w takim przypadku słuszne odszkodowanie. Myśl prze-

¹¹⁹ Tak argumentuje Fau i Debeaurain, *L'obligation d'entretien*, op. cit., s. 213.

¹²⁰ J. C. P. 1953, I, 1069.

¹²¹ Fau et Debeaurain, *L'obligation d'entretien*, op. cit., s. 202.

¹²² D. 1950, II, 566.

wodnia tej koncepcji została podjęta w licznych orzeczeniach niższych instancji oraz w niektórych wykładach teoretycznych¹²³.

Nową teorię odrzucił jednak zdecydowanie SK w wyroku z 20 II 1953 r. Opierając się na tym, że ustawa chroni dzierżyciela lokalu m. in. na warunkach pierwotnego kontraktu najmu (art. 4), uznał on, że i do legalnego stosunku powstałego z mocy tej ustawy znajdują w całości zastosowanie przepisy k. N. Uznając w tym przypadku tożsamość sytuacji prawnej dzierżyciela lokalu oraz najemcy, SK nie wahał się utrzymać wyroku zasądzającego właściciela nieruchomości na przeprowadzenie remontów, których koszt równa się 70-letniemu czynszowi¹²⁴. J. Carbonnier, komentując to orzeczenie SK, z właściwą sobie wnikliwością zauważył, że opiera się on na nadziei, iż „wszystko to jest prowizoryczne”¹²⁵.

Stanowisko SK wkrótce potem poparł i ustawodawca. Dekret z 20 V 1955 r. zmieniający art. 40 ustawy z 1 IX 1948 r. stwierdził wyraźnie, że właściciel nie może powoływać się na nią w celu uchylenia się od wykonania obowiązków nałożonych na niego przez przepisy prawa¹²⁶.

Problem został więc definitywnie rozstrzygnięty. Ewentualne próby zacieśnienia obowiązków właściciela nie mają odtąd żadnych szans powodzenia, jeśli pomijają przepisy k. c. dotyczące umowy najmu. Art. 1722 k. c. zwalnia jednak właściciela z obowiązku odbudowy nieruchomości, która popadła w ruinę. Przepis ten przy odpowiednio szerokim pojmowaniu terminu „ruina” może ewentualnie stanowić podstawę dla ścieśniającej interpretacji obowiązku dokonywania napraw przez właściciela. Pewne oparcie dla tej konstrukcji rozwiniętej przez Tunca stanowią niektóre orzeczenia SK odnoszące się do dzierżawy gospodarstw rolnych. Tunc również i po

¹²³ Por. P. Esmein, *La grande misère des maisons*, op. cit., s. 34; Fau et Debeaurain, *Le problème des réparations*, „Annales des Loyers” 1952, s. 257.

¹²⁴ J. C. P. 1953, II, 7540.

¹²⁵ „Rev. trim.” 1954, s. 672—673.

¹²⁶ Akapit drugi tego artykułu zezwala na zawarcie umowy, w której lokator zgodziłby się ponieść część kosztów przypadających na prace dotyczące nieruchomości. Ażeby zapobiec obejściu przepisów ograniczających wysokość czynszu, art. 40 zastrzega, że wykaz tych prac zostanie ustalony specjalnym rozporządzeniem, które rzeczywiście się ukazało. Obejmuje *ono* jednak tylko inwestycje polepszające stan nieruchomości, które właściciel w myśl przepisów k. N. nie jest zobowiązany wykonywać. Remonty obciążające w myśl zasad ogólnych właściciela pozostają więc nadal w jego wyłącznej kompetencji i nie mogą być w drodze umowy przejęte przez lokatora.

interwencji ustawodawcy w 1955 r. podtrzymuje swoją dawną teorię o milczącym zwolnieniu właścicieli przez lokatorów z obowiązku przeprowadzenia napraw przekraczających uzyskiwany z nieruchomości dochód¹²⁷. Jak dotychczas, nie ma znaków, by tezy te doprowadziły do jakichś widocznych ograniczeń zobowiązań właścicieli co do remontów domów mieszkalnych.

CESJA, PODNAJEM I ZAMIANA MIESZKANIA

Cesja i podnajem mieszkania

I. Przed kodeksem Napoleona teoria francuska uznawała cesję najmu oraz podnajem za czynności prawne tego samego rodzaju. Różniły się one między sobą jedynie swym przedmiotem. Podczas gdy cesja najmu odnosiła się do całego mieszkania, podnajem dotyczył tylko jego części. Zapatrywanie to, jak się zdaje, inspirowało również kodyfikatorów, którzy nadali art. 1717 k. N. sformułowanie pozwalające sądzić, że między obiema wspomnianymi co dopiero instytucjami różnica sprowadza się do kwestii ilościowej.

Nad tym tradycyjnym poglądem, nadal reprezentowanym przez część nauki¹²⁸, dominuje obecnie opinia wsparta ustaloną judykaturą, która podkreśla odmienny charakter prawny obu instytucji. W myśl tej nowej teorii podnajem jest czynnością prawną tego samego rodzaju, co najem główny. Cesja najmu natomiast jest przeniesieniem praw i zobowiązań wynikających z najmu. Zastosowanie do pierwszej czynności reżimu prawnego przewidzianego dla najmu, a do drugiej czynności przepisów dotyczących cesji wierzytelności, pozwoliło ustalić pewien zespół odmiennych skutków prawnych, o drugorzędnym zresztą znaczeniu, dzielących obie instytucje.

W szczególności więc zarówno lokator główny, jak i cedent pozostają nadal zobowiązani wobec wynajmującego w myśl zasady, że zmiana dłużnika nie może dokonać się bez zgody wierzyciela. Cesjonariusz nawiązuje bezpośredni stosunek prawny z właścicielem nieruchomości zajmując miejsce dawnego najemcy, tj. cedenta. Cesjonariusz może więc być obok cedenta pozywany przez właściciela nieruchomości o wykonanie wynikających ze stosunku najmu zobowiązań, jak i sam też pozywać właściciela. Natomiast między

¹²⁷ A. Tunc, *Immeuble de rapport ou immeuble à charge*, J. C. P. 1953, 1069; A. Tunc, *Glosa do orzeczenia SK z 20 II 1953*, J. C. P. 1953, II, 7540; Planiol et Ripert, op. cit., s. 635 i n.

¹²⁸ Planiol, Ripert, Boulanger, *Traité le droit civil* t. III, op. cit., s. 561—563.

sublokatozem a właścicielem nieruchomości w zasadzie stoi osoba najemcy. Jednakże prawo francuskie w pewnym zakresie dopuszcza również skargę bezpośrednią pomiędzy sublokatozem a właścicielem. W odróżnieniu natomiast od cedenta lokator główny zachowuje wszystkie swoje uprawnienia wynikające ze stosunku najmu i nie traci ich w żadnym przypadku na rzecz sublokatora¹²⁹.

II. Art. 1717 k. N. zezwala lokatorowi bez zgody wynajmującego podnajmować oraz cedować lokal, jeżeli uprawnienia te nie zostały w umowie wykluczone. W praktyce jednak takie właśnie klauzule derogacyjne stały się zasadą, ponieważ istniejące od dawna trudności mieszkaniowe kazały najemcom przyjmować dyktowane im przez właścicieli nieruchomości warunki najmu.*

W czasie ostatniej wojny ustawodawcą francuski zawiesił skuteczność tych klauzul umownych, pragnąc w ten sposób ułatwić podnajem i tym samym stworzyć bodźce do lepszego wykorzystania powierzchni mieszkalnej, dotkliwie uszczuplonej wskutek wydarzeń wojennych. Krok ten pociągnął jednak inne ujemne skutki społeczne. Pozostawienie lokatorom swobody dysponowania mieszkaniem, przy równoczesnym zachowaniu całego systemu środków chroniących ich przed podwyżką czynszów i eksmisją z lokali, doprowadziło do niebываłego rozwoju spekulacji mieszkaniowej. Lokator, płacąc groszowy czynsz, podnajmował pokoje lub odstępował mieszkanie za wysoką opłatą. Sytuacja ta, określona w dyskusji parlamentarnej jako skandaliczna¹³⁰, skłoniła ustawodawcę w 1948 r. do odwrócenia zasady wyrażonej w art. 1717 k. c, jednak z pewnymi wyjątkami, które wskazują na to, że uznano za celowe w pewnym zakresie wykorzystanie instytucji wolnego podnajmu dla właściwej gospodarki mieszkaniami. Art. 78 ustawy z 1948 r. w odniesieniu do nieruchomości objętych ochroną dzierżycieli lokali zakazuje więc najemcom cedować i podnajmować mieszkania, jeżeli nie uzyskali na to wyraźnej zgody właściciela. Zakaz ten nie dotyczy najemców podnajmujących tylko jedną izbę w mieszkaniu, które liczy więcej izb¹³¹.

¹²⁹ Rejestr tych różnic: Aubry et Rau, *Droit civil français*, wyd. 6, t. VI w opracowaniu P. Esmeina, s. 257–261, oraz Planiol et Ripert, op. cit., s. 762–780.

¹³⁰ Patel et Lejeune, op. cit., s. 349–352.

¹³¹ Uprawnienia najemcy są przy tym nieco szersze od uprawnień dzierżyciela lokalu chronionego ustawą. Ten ostatni może bowiem podnajmować pokój jedynie wtedy, gdy mieszkanie nie jest dostatecznie zagęszczone (art.

Zakaz podnajmowania oraz cedowania lokalu nie rozciąga się, rzecz oczywista, na użyczenie oraz przyjęcie w gościnę. Znamiennej cechą tych umów jest ich nieodpłatny charakter, zawsze jednak trudny do udowodnienia wtedy, gdy strony zgodnie działają w celu obejścia przepisu prawnego. Stąd formy te wydają się być często stosowane w praktyce w celu ukrycia rzeczywistego podnajmu¹³².

III. Podnajemca oraz cesjonariusz znajdują się według ustawy z 1948 r. w analogicznej sytuacji prawnej do najemcy. Stosują się więc do nich zarówno przepisy dotyczące ochrony dzierżycieli lokali, jak i reglamentacji czynszów. Ustawa wprowadza jednakże pewne modyfikacje do ogólnego reżimu prawnego tych instytucji, na które należy zwrócić uwagę.

Zgodnie więc z ogólnymi postanowieniami podnajemca korzysta z ochrony ustawowej zarówno w stosunku do lokatora głównego, jak i właściciela nieruchomości. Dekret z 9 VIII 1953 r. (alinea 3 art. 4 ustawy z 1948 r.) przewidział od tej zasady poważny wyjątek. W myśl tego postanowienia podnajemca zajmujący część mieszkania może powoływać się wobec właściciela na ochronę ustawową tylko tak długo, jak długo ochrona taka przysługuje również lokatorowi głównemu. W ten sposób zapewniono właścicielowi możliwość odzyskania całego mieszkania.

Drugi wyjątek dotyczy pomieszczeń umeblowanych. Art. 45 wprowadza w bardzo szerokim zakresie prawo zwrotu takich lokali na rzecz lokatora głównego. Wystarczy, by wykazał on, że mieszkanie stanowi jego stałe miejsce zamieszkania lub że lokal podnajął na warunkach umowy prekaryjnej powodowany Okolicznościami wyjątkowymi, albo że podnajęty przez niego lokal stanowi faktyczną część mieszkania, które jest dostatecznie zagęszczone, przy czym najemca należy do kręgu osób, na rzecz których może być dokonana rekwizycja mieszkania. Wyjątki te redukują niemal do zera zasadę ochrony sublokatora podnajmującego lokale umeblowane.

10 pkt 7). Różnicę między tymi sytuacjami prawnymi podkreśliło jeszcze orzecznictwo, uznając, że klauzule umowne zezwalające na podnajem nie odnoszą się do dzierżycieli lokali (Cass. soc. z 30 X 1953, „Rev. Loyers” 1954, s. 24). Rozstrzygnięcie to opiera się na ścisłej interpretacji art. 78, lecz pomija treść art. 4, który chroni dzierżyciela na warunkach pierwotnego kontraktu najmu.

¹³² Mimo że orzecznictwo łagodzi w tym przypadku wymogi dowodowe, stanowisko procesowe właściciela żądającego eksmisji lokatora z powodu zawarcia przez niego umowy podnajmu, ukrytej pod formą użyczenia lub przyjęcia w gościnę, pozostaje trudne. *Nouveau guide*, op. cit., s. 414–415.

W celu wyeliminowania spekulacji ustawodawca (art. 39) zakazał pobierania za lokale podnajęte czynszu wyższego od rzeczywiście płaconego czynszu głównego. Jeżeli podnajem obejmuje tylko część mieszkania, to sublokator zobowiązany jest tylko do płacenia stosownej części czynszu głównego. W tym ostatnim przypadku ustawa zezwala nadto na doliczenie 20% dodatku, pojętego jako pewnego rodzaju ekwiwalent za skrępowanie lokatora głównego, na skutek wspólnego mieszkania z sublokatorem¹³³. Jeżeli podnajęty został lokal umeblowany, czynsz za meble nie może przewyższać czynszu za lokal (art. 43).

Zamiana mieszkania

IV. W odróżnieniu od cesji oraz podnajmu, zamiana mieszkania jest instytucją zupełnie nową, zrodzoną z nowych potrzeb społecznych, wywołanych kryzysem mieszkaniowym. Wprowadził ją do prawa francuskiego art. 11 ordonansu z 11 X 1945 r., którego postanowienia przejęła ustawa z 1948 r.

Czyniąc dalszy wyjątek w osobistym charakterze prawa do ochrony dzierżycieli lokali oraz w zasadzie niezbywalności prawa najmu, cytowany wyżej przepis ustawy z 1948 r. upoważnia dzierżyciela i najemcę do zamiany zajmowanych przez nich mieszkań, jeżeli zamiana taka służy lepszemu ich wykorzystaniu z punktu widzenia interesów rodziny. W przypadku takim właściciele nieruchomości wprawdzie muszą być uprzedzeni o zamierzonej zamianie, jednak mogą się jej sprzeciwić jedynie z ważnych przyczyn. Interesy ich są zabezpieczone przez to, że lokatorzy, którzy wskutek dokonanej zamiany przeprowadzają się do innych nieruchomości, pozostają mimo to zobowiązani w stosunku do właścicieli nieruchomości, w których dotychczas mieszkali. W celu zapobieżenia spekulacji dekret z 20 V 1955 r. (alinea 3 art. 79 ustawy z 1948 r.) wprowadził obowiązek zamieszkania co najmniej w ciągu roku w lokalach uzyskanych w drodze zamiany i to pod sankcją utraty ochrony ustawowej, który to przywilej art. 4 ustawy z 1948 r. wyraźnie przyznaje osobom zamieniającym mieszkania.

Zamiana mieszkań okazała się instytucją praktycznie przydatną¹³⁴. Orzecznictwo SK idąc za intencją ustawy z 1948 r. na ogół

¹³³ Grimaud et Givord, *Les baux d'habitation*, op. cit., s. 196.

¹³⁴ Według prowizorycznych danych, około 7% lokatorów weszło w posiadanie swych mieszkań do 1955 r. Na podstawie art. 219 k. m. u. wprowadzona została przymusowa zamiana mieszkań w domach wybudowanych z funduszy publicznych, jeżeli mieszkanie nie jest dostatecznie zaludnione

traktuje przychylnie tę instytucję. Wyraża się to w szczególności w uznaniu przez judykaturę zamian trój- lub nawet wielostronnych, wyraźnie przez ustawę nie przewidzianych¹³⁵.

V. Jeżeli jednak przesłanki, w jakich dokonana może być zamiana mieszkań oraz cel społeczny tej instytucji jest na ogół jasny, to określenie praw i obowiązków wynikających z tej czynności prawnej pozostaje sprawą trudną do rozstrzygnięcia w świetle bardzo ogólnych i fragmentarycznych dyspozycji ustawowych.

Zagadnienie jest tym trudniejsze, że i charakter prawny tej instytucji jest niejasny, co nie pozwala dedukować skutków prawnych przez odniesienie się do uregulowanego w prawie cywilnym kontraktu typowego.

Początkowo ujmowano zamianę mieszkania jako podwójny podnajem¹³⁶, zgodnie z sugestią wynikającą ze sformułowania dawniej obowiązującego art. 11 ordonansu z 11 X 1945 r. i wyjaśnienia przewodniczącego komisji parlamentarnej w odniesieniu do obecnie obowiązującego art. 79. Zwolennicy tej teorii uważają, że z brzmienia art. 79, który stwierdza, że pierwotny najemca również i po dokonaniu zamiany pozostaje zobowiązany w stosunku do właściciela zajmowanego dawniej mieszkania, należy wnosić, że ustawodawca chce, by wyłącznie dotychczasowy najemca pozostał związany bezpośrednim stosunkiem prawnym z właścicielem. Mimo że teoria ta prowadzi do konsekwencji niezmiernie uciążliwych z punktu widzenia praktycznego, stosunkowo najłatwiej da się ona pogodzić z tradycyjnym szacunkiem dla nienaruszalności umów i praw właścicielskich. Temu też zapewne zawdzięcza ona swe istnienie.

Z koncepcji podwójnego najmu wyłoniła się reprezentowana przez Esmeina teoria podwójnej cesji, ściślej: konsensualnej umowy zamiany wierzytelności wynikających ze stosunku najmu¹³⁷. Teoria ta prowadzi do wniosku, że nowy lokator nabywa w rezultacie zamiany własne bezpośrednie uprawnienia w stosunku do właściciela nieruchomości, który może go również pozywać, obok dawnego lokatora, o wykonanie wszystkich zobowiązań wynikających z najmu. Równocześnie dawny lokator traci uprawnienia wynikające z najmu na rzecz osoby, z którą się zamienił lokalem.

Pogląd ten trafnie powołując się na analogie z cesją, wskazuje

¹³⁵ Cass. soc. z 31 I 1957, J. C. P 1955, II 8930.

¹³⁶ Tak Grimaud et Givord, op. cit., nr 269; Patel et Lejeune, op. cit., s. 357.

¹³⁷ P. Esmein, *Les échanges de locaux d'habitation*, G. P. 1951, II, 62.

na obowiązek zawiadomienia właściciela o zamierzonej zamianie. Przyznanie nowemu lokatorowi samodzielnych uprawnień najemcy godzi się dobrze z postanowieniem ustawy, która przyznaje mu przywilej ochrony dzierżycieli lokali. Stanowisko reprezentowane przez Esmeina pozwala uniknąć nierealnej konsekwencji płynącej z teorii poprzedniej, która każe regulować stosunki prawne między osobami zamieniającymi się na podstawie przepisów dotyczących najmu. Nadto, koncepcja zamiany wierzytelności zwraca uwagę na niezbędny element konsensualnej umowy, który tkwi w całej tej operacji i przybliża ją do umowy zamiany uregulowanej w k. c.

Jednak z tą ostatnią umową analogia nie może być zupełna. Zamiana mieszkań nie jest wyłącznie umową konsensualną. Ustawa z 1948 r. przewiduje szereg przesłanek szczególnych, niezbędnych dla jej ważności. Poza tym konsekwencje z niej wynikające w znacznej mierze określone są bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa, które nie pozwalają zastosować w pełni przepisy dotyczące umowy zamiany. Tak ma się rzecz na przykład z gwarancją za odstąpione prawo. Zgodnie z powszechną opinią gwarancja ta może mieć tylko charakter ograniczony i nie obejmuje ryzyka utraty zamienionego mieszkania w rezultacie wykonania przez właściciela domu prawa zwrotu mieszkania.

Nieadekwatny charakter istniejących form prawnych, do których nie da się wtłoczyć interesującej nas instytucji, coraz częściej skłania autorów do przyjęcia dla niej konstrukcji umowy nie nazwanej lub instytucji *sui generis*. W ramach tych znaleźć może pełny wyraz charakterystyczny splot postanowień kontraktowych oraz bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawowych, które w ostatecznym rachunku określają sytuację prawną stron¹³⁸, wynikłą z zamiany mieszkań. Operacja ta, według najbardziej chyba oryginalnego i precyzyjnego ujęcia Carbonniera¹³⁹ jest umową, w której strony zobowiązują się nie do dania używania rzeczy, co pociągałoby za sobą obowiązek gwarancji, lecz jedynie do zainstalowania w swoim mieszkaniu kontrahenta i to pod warunkiem, że właściciel nieruchomości nie zgłosi uzasadnionego sprzeciwu. Stosunek prawny łączący nowego lokatora z właścicielem nieruchomości nie wynika ani z cesji, ani z podnajmu, lecz bezpośrednio z ustawy, która określone w niej skutki prawne wiąże z faktem zajęcia zamienionego miesz-

¹³⁸ Marion et Valson, *L'échange d'appartements*, J. C. P. 1954, I, 1157; Fau et Debeaurain, *L'échange des logements*, „Annales des Loyers” 1957, s. 239.

¹³⁹ „Rev. trim.” 1954, s. 674.

kania. Właściciel nieruchomości nie może więc ignorować istnienia tego nowego lokatora, z którym z mocy samego prawa bezpośrednio związany jest stosunkiem prawnym normowanym przepisami dotyczącymi ochrony dzierżyciela.

Orzecznictwo sądowe wydaje się coraz wyraźniej popierać tę właśnie ostatnią koncepcję instytucji *sui generis*¹⁴⁰. Już wyrok SK z 29 X 1954 r. stwierdził, że do zamiany mieszkań nie można stosować przepisów dotyczących umowy zamiany, że czynność ta regulowana jest wyłącznie szczególnymi postanowieniami ustawy z 1948 r., że osoba, która zamienia mieszkanie nie może być traktowana jako następcą prawnym swego kontrahenta, ponieważ uprawnienia jego pochodzą z ustawy¹⁴¹. Rozwijając dalej tę tezę, orzeczenie SK z 22 XI 1957 r.¹⁴² wypowiedziało pogląd, że wskutek zamiany mieszkania zawiązuje się bezpośredni stosunek prawny między właścicielem a nowym lokatorem, który regulują przepisy dotyczące dzierżycieli lokali. Dawny lokator traci swe dotychczasowe stanowisko prawne, a za zobowiązania wynikające z pierwotnego stosunku najmu odpowiada tylko jako poręczyciel. W ten sposób umocniona została sytuacja prawna osoby, która uzyskała mieszkanie w drodze zamiany. Właściciel nie może już ignorować jej obecności, znosząc się tylko z dawnym swym najemcą¹⁴³.

Judykatura zachowuje i tu ścisłe rozróżnienie między najemcą a dzierżycielem lokalu chronionym ustawą. Do tego, aby osoba zamieniająca się mieszkaniem stała się najemcą, trzeba wyraźnej zgody właściciela, który zamieniając stosunek legalny na umowny, zwalnia równocześnie dawnego lokatora z opartego na ustawie obowiązku poręczenia¹⁴⁴.

Reprezentowana przez SK koncepcja podstawienia w miejsce najemcy dzierżyciela chronionego ustawą, toruje sobie z trudnością drogę w teorii francuskiej, na ogół wiernej zasadzie wolności umów i pełnej względów dla własności prywatnej. Stąd też cytowany wyżej wyrok został skomentowany nieprzychylnie. Anonimowy autor

¹⁴⁰ R. Désiry, *Tableau de la jurisprudence 1955—1956 en matière de loyers*, D. 1957, I. 121.

¹⁴¹ G. P. 1954, II, 392; Cass. soc. 6 II 1957, J. C. P. 1957, wyd. 4, s. 81; Cass. soc. 19 VII, 1957, J. C. P. 1957, nr 10295.

¹⁴² D. 1958, II, 115.

¹⁴³ W szczególności więc wezwania do zapłaty kierowane do dawnego lokatora pozostają bez skutków prawnych wobec nowego lokatora.

¹⁴⁴ *Nouveau guide*, op. cit., s. 431.

komentarza wytyka m. in. Sądowi Kasacyjnemu, że w swej decyzji poszedł dalej niż na to pozwala wyraźny, imperatywny przepis ustawy, jedynie władny ograniczyć sferę indywidualnej wolności i własności¹⁴⁵.

CHARAKTER PRAWNY NAJMU

I. Francuskie ustawodawstwo mieszkaniowe uznało więc obok czynności prawnych również akt administracyjny oraz fakt prawny za zdarzenia o znaczeniu cywilnoprawnym, które uprawniają do korzystania z lokali. Reżim wynikających stąd stosunków prawnych jest bardzo zbliżony do stosunku najmu — zwłaszcza odnosi się to do ochrony dzierżycieli lokali. Zbliżenie to w znacznym stopniu spowodowane zostało nowymi tendencjami ustawodawcy oraz stanowiskiem judykatury, która zmierza konsekwentnie do rozszerzenia znaczenia umownych elementów w legalnym stosunku ochrony dzierżycieli lokali. Całkowite upodobnienie reżimu obu instytucji prawnych nie nastąpiło przede wszystkim wskutek niechęci zarówno ustawodawcy, jak i orzecznictwa do rozszerzenia niektórych zasad przyjętych w stosunku legalnym na umowny stosunek najmu. Chodzi tu zwłaszcza o sukcesję prawa najmu, która stanowi najpoważniejszą różnicę dzielącą obie instytucje, ale też i najmniej z punktu widzenia społecznego uzasadnioną.

Mimo że te pozaumowne formy korzystania z lokali zachowują w porównaniu ze stosunkiem najmu swoją odrębność, są z tym ostatnim jak najściślej związane i w rzeczywistości przez zastosowanie odmiennej techniki prawnej zmieniają wyraźnie pozycję najemcy. Skoro uwzględni się nadto szereg postanowień ustawodawstwa mieszkaniowego, modyfikujących bezpośrednio umowę najmu (przede wszystkim przepisy dotyczące wysokości czynszu), ta szacowna instytucja w sposób niepokojący zmienia swe oblicze. Spróbujmy ustalić, w czym się to wyraża.

II. Na podstawie tradycyjnego kontraktu najmu najemca uzyskiwał prawo do korzystania z lokalu w ciągu pewnego okresu czasu, którego długość uzależniona była od woli właściciela nieruchomości. Ustawodawstwo specjalne za pośrednictwem ochrony dzierżycieli lokali dało dawnemu lokatorowi to prawo wiczyście. Jedynym refleksem dawnych uprawnień właścicielskich jest prawo zwrotu, które — jak twierdzi Esmein — odróżnia jeszcze właściciela nieru-

¹⁴⁵ D. 1958, II, 116.

chomości od zwykłego wierzyciela, uprawnionego do pobierania czynszu¹⁴⁶. Chociaż ustawodawca w stosunkowo licznych przypadkach przewidział na rzecz właściciela prawo zwrotu, pozostaje ono zawsze wyjątkiem od zasady ochrony dzierżycieli lokali, a nadto częściowo złagodzone jest obowiązkiem dostarczenia mieszkania zastępczego.

Ta sama ochrona dzierżycieli lokali zapewnia lokatorom skuteczność ich praw wobec osób trzecich. Wprawdzie już w art. 1743 k. N. gwarantował analogiczne uprawnienia na rzecz najemcy, który zawarł umowę z datą pewną, jednak ochroną tą nie była objęta większość lokatorów, którzy zajmowali mieszkania na podstawie kontraktu ustnego. SK uznając, że legalny stosunek ochrony dzierżycieli lokali nie podlega formalnym wymogom przewidzianym dla kontraktu najmu, stwierdził, że każdy najemca może skutecznie powołać się wobec osoby trzeciej na przysługującą mu ochronę ustawową¹⁴⁷.

Wreszcie ustawa z 1948 r. rozszerzyła prawa najemcy do używania lokalu i dysponowania nim. W szczególności więc lokator może sam dokonywać pewnych instalacji w swoim mieszkaniu i to nawet na koszt właściciela, choć wbrew jego woli (art. 72 i 73 ustawy z 1948 r.). Formalnie wprawdzie k. N. przyznaje lokatorom nieograniczone uprawnienia co do dysponowania mieszkaniem, zezwalając na jego podnajmowanie i cedowanie bez zgody właściciela. Jest to jednak przepis względnie obowiązujący, wykluczany z zasady klauzulami umownymi o odmiennej treści. Dlatego też zagwarantowanie w ustawie z 1948 r. analogicznych uprawnień chociaż w ograniczonym zakresie, ale za to w formie przepisów bezwzględnie obowiązujących, należy uznać za rozszerzenie prawa do dysponowania lokalem.

Spowodowane tymi zmianami ustawodawczymi znaczne wzmocnienie sytuacji lokatora ożywiło na nowo przygasły od półwiecza spór o to, czy najemcy przysługuje prawo tylko osobiste (obligacyjne), czy również prawo rzeczowe do zajmowanego mieszkania¹⁴⁸.

¹⁴⁶ P. Esmein, *Le bail d'immeuble en France*, op. cit., s.204.

¹⁴⁷ Cass. soc. z 11 VI 1949, J. C. P. 1949, II, 5099.

¹⁴⁸ Merlin, *Recueil alphabétique des questions de droit*, t. VI, Additions, wyd. 2, 1820, V Tiers § II, s. 809, po raz pierwszy bronił tezy o rzeczowym charakterze prawa najmu, choć Troplong, *Le droit civil appliqué suivant l'ordre des articles du Code*, t. II, 1840, nr 12, s. 159 i n., związał z tą tezą swoje nazwisko. W ciągu XIX w. znajdowała ona pewien słaby odblask

To ostatnie ujęcie znajduje coraz więcej zwolenników w teorii francuskiej, a J. Derruppé jej obronie poświęcił swą znakomitą tezę doktorską¹⁴⁹.

Problem ten jest bardzo trudny do rozstrzygnięcia, ponieważ ciągle jeszcze zasadnicza kwestia kryteriów rozróżnienia praw obligacyjnych od rzeczowych jest przedmiotem żywej dyskusji. Sam zresztą Derruppé doszedł do uznania rzeczowego charakteru prawa najmu poprzez modyfikację tradycyjnego ujęcia praw rzeczowych, przyznając zarazem, że nowe ustawodawstwo mimo wszystko nie zmienia natury prawa najmu, skoro stanie się na gruncie klasycznej teorii praw rzeczowych. Nadal też za dominujący uznać należy pogląd o obligacyjnym charakterze prawa najmu¹⁵⁰. Znaczenie praktyczne tego sporu jest zresztą bardzo ograniczone, biorąc pod uwagę daleko posuniętą reglamentację ustawową, która mało miejsca pozostawia dla rozstrzygnięć opartych na teoretycznych konstrukcjach praw rzeczowych. Orzecznictwo może więc tylko zmanifestować swój przychylny stosunek do tradycyjnej koncepcji, uznając, że najem należy do ruchomości, co ma pewne znaczenie w zakresie stosunków majątkowo-mażeńskich, że spory z umowy najmu (wyjawszy czynsz) należą do kompetencji sądów miejsca zamieszkania dłużnika i wreszcie, że najemcy nie przysługuje pełna ochrona posesoryjna, przyznawana podmiotom rzeczowo uprawnionym¹⁵¹.

III. Uregulowanie w sposób odbiegający od tradycyjnych wzorów i to przepisami bezwzględnie obowiązującymi, szeregu istotnych elementów najmu, a przede wszystkim kwestii okresu jego obowiązywania oraz wysokości czynszu, wywołało wątpliwości, czy mieści się on nadal w tradycyjnej formie umowy cywilnej, czy dla wiernego oddania zasadniczo zmienionej sytuacji stron nie należy uciec się do innych kategorii prawnych.

Niektórzy taką właśnie nową, bardziej dla najmu adekwatną formę znaleźli w koncepcji „instytucji”¹⁵². Rozwinięta została

w judykaturze. Od początku XX w. spór uznano za przebrzmiały. Derruppé, *La nature juridique du droit du preneur a bail et la distinction des droits réels et des droits de créance*, Paris 1952.

¹⁴⁹ Ibidem.

¹⁵⁰ Tak Planiol et Ripert, op. cit., s. 755 i n.

¹⁵¹ Ibidem, s. 753, 754.

¹⁵² R. Savatier, *Les métamorphoses*, op. cit., s. 85—88; R. Béraud, *La transformation du bail-contrat en bail-institution*, „Répertoire Commaille” 1950, s. 133, i tegoż autora *La distinction du bail-contrat et du bail-institution*, „Répertoire Commaille” 1952, s. 37 i n.

ona w okresie międzywojennym przez specjalistów z prawa publicznego i w zastosowaniu głównie do tej gałęzi prawa¹⁵³. Ta nowa kategoria przeciwstawia się zdecydowanie tradycyjnemu kontraktowi, lecz kontury jej, mimo stosunkowo licznych opracowań, nie są zupełnie jasno sprecyzowane. W każdym razie chodzi tu o pewien zespół norm prawnych regulujących długotrwałe stosunki społeczne, które przybierają charakter pewnej jedności organicznej. W odróżnieniu od kontraktu, w „instytucji” nie wola stron, lecz reglamentacja ustawowa określa treść uprawnień i obowiązków współuczestników, które zresztą ze względu na długotrwały charakter tego stosunku prawnego powstają zazwyczaj sukcesywnie. Oświadczenie woli sprowadzone zostaje tu po prostu do przesłanki warunkującej zastosowanie statutu legalnego. Kładąc nacisk na organiczny charakter tej kategorii prawnej, podporządkowanej realizacji pewnego wspólnego, ponadindywidualistycznego celu, uważa się zwykle, że reżim prawny „instytucji” powinien być podporządkowany temu właśnie celowi¹⁵⁴. Ujęcie to, choć nie zawiera sprecyzowanego poglądu pozytywnego, pozwala w każdym razie na uchylenie zastosowania takich przepisów, które uznane zostałyby za nie odpowiadające zadaniom „instytucji”-.

Ze względu właśnie na swoją nie dość precyzyjnie określoną naturę prawną, „instytucja” toruje sobie z trudnością drogę w teorii prawa cywilnego. M. Julliot de la Morandière poprzestał na ocenie, że pojęcie to nic zgoła nie oznacza¹⁵⁵. Nie zajmuje się nią bliżej J. Carbonnier¹⁵⁶. Oceniał ją bardzo ostrożnie także G. Ripert, stwierdzając, że „jest to wyrażenie modne, które pozostaje niejasne”¹⁵⁷. Ten sam autor poświęcił jej jednak w swym podręczniku prawa cywilnego osobny paragraf, w którym stwierdził m. in., że koncepcja ta lepiej od kontraktu wyraża charakter prawny małżeństwa¹⁵⁸. Analogiczną ocenę w odniesieniu do spółek zawiera również jego

¹⁵³ Hauriou, *Théorie de l'institution*. „Cahiers de la nouvelle journée” 1935, t. IV, 2; Renard, *La philosophie de l'institution*, 1939; Desqueyrat, *L'institution, le droit objectif et la technique juridique*, Paris 1934.

¹⁵⁴ P. Roubier, *Théorie générale du droit*, Paris 1946, s. 14; Planiol, Ripert, Boulanger, *Traité de droit civil*, op. cit., t. I, s. 272.

¹⁵⁵ „Cela ne signifie rien”: *Travaux de la Commission de Réforme du Code civil*, 1946, s. 154.

¹⁵⁶ J. Carbonnier, *Droit civil*, op. cit., t. I, II.

¹⁵⁷ G. Ripert, *Aspects juridiques du capitalisme moderne*, Paris 1947, s. 173.

¹⁵⁸ Planiol, Ripert, Boulanger, *Traité de droit civil*, op. cit., t. I, s. 272.

podręcznik prawa handlowego¹⁵⁹. Pod znacznym wpływem niemieckiej teorii o faktycznych stosunkach pracy Durand życzliwie traktuje i w tej dziedzinie społeczną koncepcję instytucji¹⁶⁰.

Nie podejmując tu zasadniczej dyskusji nad przydatnością w prawie cywilnym tej nowej kategorii prawnej, ograniczymy się do rozważenia pytania, czy objęcie nią najmu jest uzasadnione w świetle specjalnego ustawodawstwa mieszkaniowego.

Nie ulega wątpliwości, że współczesny najem rodzi stosunki prawne o charakterze stałym. Można nawet zgodzić się z sugestią Béraud, że wynajmującemu trudniej jest pozbyć się najemcy niż małżonkowi rozwiązać małżeństwo¹⁶¹. Nie można jednak przyjąć, że wynajmujący z najemcą tworzy organiczny związek, który by oczywiście zakładał istnienie stałej struktury hierarchicznej i dążył zarazem do realizowania jakiegoś wspólnego, wyższego celu. Teza, jakoby najemca zajmował właśnie takie wyżej hierarchicznie usytuowane stanowisko, wydaje się przy tym sztuczna i nieprzekonywająca¹⁶².

Ażeby mogła istnieć jakakolwiek wspólność organiczna dążąca do jednego celu, jej uczestnicy muszą przede wszystkim mieć wspólne interesy. Tymczasem stosunek najmu również w świetle specjalnego ustawodawstwa opiera się właśnie na konflikcie interesów. Najemca nadal zainteresowany jest wyłącznie w zachowaniu swego mieszkania i to po cenie jak najniższej. Interes właściciela natomiast polega na uzyskaniu jak największych dochodów z eksploatacji nieruchomości, które przypadają mu w całości. Pozostawione właścicielowi uprawnienia co do zwrotu mieszkania, co do dysponowania wolnym lokalem, rozszerzona ostatnio swoboda ustalania czynszu w granicach zakreślonych tzw. czynszem rentowym, dopuszczona przez judykaturę w szerokim zakresie możliwość powoływania się na umowne klauzule w legalnym stosunku ochrony dzierżycieli — wszystko to umożliwia właścicielowi realizowanie

¹⁵⁹ G. Ripert, *Traité élémentaire de droit commercial*, Paris 1954, s. 261—263; tak samo J. Postemer, *Du contrat à l'institution*, J. C. P. 1947, I, 536.

¹⁶⁰ P. Durand, *Aux frontières du contrat et de l'institution. La relation de travail*, J. C. P. 1944. I. 337; A. Rouast et P. Durand, *Précis de législation industrielle*, Paris 1953, s. 352—353. Gwoli ścisłości należy podkreślić, że autor ten w zakresie stosunków pracy nie odmawia znaczenia umowom. Stosunek pracy jako instytucję ujmuje też R. Savatier, *Les métamorphoses*, op. cit., s. 83.

¹⁶¹ R. Béraud, *La distinction*, op. cit., s. 37.

¹⁶² Ibidem, l. c.

jego własnych interesów, które przeciwstawiają się interesom najemcy. Trudno mówić o identyczności interesów nawet gdy chodzi o grupę zagadnień związanych z utrzymaniem nieruchomości. Problem ten interesuje najemcę tylko z punktu widzenia zajmowanego przez niego mieszkania i w odniesieniu do krótszego w porównaniu z okresem amortyzacji nieruchomości odcinka czasu.

Rzecz oczywista, że tak jak w każdej umowie wzajemnej, tak również i w umowie najmu istnieć musi wzajemna gotowość stron do współdziałania. Ma to zwłaszcza duże znaczenie w długotrwałych stosunkach prawnych, lecz to zsynchronizowanie działań obu stron następuje właśnie dlatego, że każdy z partnerów zamierza w ten sposób zrealizować swój własny cel, różny od celu kontrahenta. Nie można więc tej sytuacji identyfikować z wspólnością opartą na jedności celów.

Być może, że francuskie ustawodawstwo mieszkaniowe zawierało pewne elementy, które pozwalały początkowo sądzić, że dalsza ewolucja pójdzie w kierunku stworzenia jakiejś wspólnoty lokatorów i właścicieli domów czynszowych. Perspektywy takiego rozwoju nakreślił G. Ripert w swym pierwszym omówieniu ustawy z 1948 r.¹⁶³. Droga ta wiodłaby jednak przez całkowite zespolenie interesów stron. Podstawą tego procesu byłoby zredukowanie roli właściciela do funkcji administratora i udziałowca zrzeczenia lokatorów, które stałoby się rzeczywistym dysponentem nieruchomości.

Nic podobnego, jak wiadomo, nie stało się. Przewidywania Riperta nie sprawdziły się, ponieważ rozwój poszedł w wręcz odmiennym kierunku. Dlatego też ujmowanie stosunku najmu w tradycyjne ramy kontraktu cywilnego, opartego właśnie na przeciwstawności interesów¹⁶⁴, wydaje się bardziej oddawać istotę interesującego nas teraz stosunku prawnego. Przemawia za tym w szczególności stanowisko orzecznictwa, które wiernie stosując przepisy k. c., nie skłania do odstępstwa od tradycyjnych kategorii prawnych w celu ewentualnego uzasadnienia odmienności reżimów prawnych.

Pozostaje jeszcze do rozstrzygnięcia pytanie, czy oświadczenie woli, które jest podstawą zawiązania stosunku najmu, nie traci, ze względu na daleko posuniętą ingerencję bezwzględnie obowiązujących przepisów prawnych, cech kontraktu cywilnego, jak to sugeruje teoria „instytucji”. Odpowiedź zależy oczywiście od tego, jakie zna-

¹⁶³ G. Ripert, *La propriété des maisons d'habitation*, D. 1948, I, 193—196.

¹⁶⁴ Por. L. Duguit, *Traité de Droit constitutionnel*, t. I, Paris 1927, s. 380.

czenia nadaje się pojęciu „umowy”. Idąc za Duguitem należałoby je zarezerwować jedynie dla czynności prawnych o charakterze ściśle indywidualistycznym, w której strony mocą własnej woli swobodnie ustalają treść wiążących ich praw i zobowiązań. W konsekwencji dla innych zgodnych oświadczeń woli, które by nie odpowiadały tej klasycznej formie rzymskiej stypulacji, trzeba by przyjąć inną klasyfikację i inne określenia¹⁶⁵.

Krytykując proponowany przez Duguita podział czynności prawnych podkreślono jednak, że tak wąskie pojęcie „umowy” nie odpowiada ani tradycji francuskiej, ani tekstowi k. c., oraz że w każdej umowie zobowiązania rodzą się w ostatecznym rachunku z mocy ustawy¹⁶⁶. Należy przy tym zgodzić się z Josserandem, że wzrastająca interwencja ustawodawcy w sferę swobody kontraktowej jest po prostu jedną z cech współczesnej koncepcji kontraktu, która nie pozostaje od czasów rzymskich kategorią niezmienną¹⁶⁷. Trudno więc i w tym zjawisku znaleźć kryterium podziału najmu na instytucję i kontrakt.

PRÓBA OCENY SPOŁECZNEJ FUNKCJI FRANCUSKIEGO USTAWODAWSTWA MIESZKANIOWEGO

I. Po dziesięciu latach obowiązywania ustawy z 1 IX 1948 r. kryzys mieszkaniowy we Francji nie tylko że nie został złagodzony, ale nawet się zaostrzył¹⁶⁸. Według ostatniego spisu ludności, 22,7% ludności zajmowało mieszkania będące „w stanie przeludnienia krytycznego”¹⁶⁹, a 14,1% ludności mieszkania „przeludnione w sposób przejściowo dopuszczalny”¹⁷⁰. Na liczby te składa się przede wszystkim ludność klas nieposiadających; i tak 1/3 marynarzy i ry-

¹⁶⁵ Ibidem, s. 316—447. Chodzi tu zwłaszcza o zaproponowane przez niego kategorie „L'union” względnie „acte-condition”.

¹⁶⁶ J. Carbonnier, *Droit civil*, op. cit., t. II, s. 316, 317.

¹⁶⁷ L. Josserand, *L'essor moderne du concept contractuel*, *Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de François Géný*, t. II, Paris 1935, s. 333—346.

¹⁶⁸ Por. interesujący cykl artykułów G. Mathieu, *Logement notre honte*, ogłaszany w „Le Monde” począwszy od 11 IV 1958 r., który poruszył opinię francuską.

¹⁶⁹ Kategoria ta obejmuje mieszkania, w których co najmniej 3 osoby przypadają na 1 pokój, 4 osoby na 2 pokoje, 6 osób na 3 pokoje, 8 osób na 4 pokoje. „Études et conjonctures”, 1957, nr 10/11, s. 1169, 1171.

¹⁷⁰ Kategoria ta obejmuje mieszkania, w których 2 osoby zajmują 1 pokój, 3 osoby 2 pokoje, 5 osób 3 pokoje, 7 osób 4 pokoje, 9 i więcej osób 5 pokoi. Ibidem, s. 1169, 1171.

baków francuskich i 1/4 robotników fizycznych zajmuje mieszkania będące „w stanie przeludnienia krytycznego”, podczas gdy tylko 4% kupców i przemysłowców, 9% kierowniczej kadry i 13% urzędników mieszka w analogicznych warunkach¹⁷¹. Na 100 osób zamieszkałych w hotelach aż 70 przypada na robotników i innych pracowników najemnych¹⁷². W szczególnie trudnej sytuacji znajdują się młode małżeństwa, z których jedno na trzy nie ma własnego mieszkania, podczas gdy wśród starszych małżeństw stosunek ten »kształtuje się jak 1 do 8¹⁷³. Sytuacja mieszkaniowa wyraźnie pogorszyła się we wielkich miastach, zwłaszcza w Paryżu¹⁷⁴, gdzie procent mieszkań przeludnionych jest wyższy od wskaźników przeciętnych, a znaczna liczba rodzin mieszka w warunkach urągających wszelkim wymaganiom higienicznym.

Co jednak spowodowało zaostrenie się kryzysu mieszkaniowego w okresie powojennym we Francji? Analizę tego zjawiska zacząć należy oczywiście od zbadania z jednej strony zapotrzebowania na mieszkania, a z drugiej — tempa rozwoju budownictwa mieszkaniowego.

II. Od 1945 r. Francja nie doznała żadnych klęsk, które by tak jak ostatnie dwie wojny światowe spowodowały bezpośrednie zniszczenia zasobów mieszkalnych. Do dawnych czynników demograficznych zwiększających zapotrzebowanie na mieszkania doszedł natomiast nowy, w postaci stosunkowo znacznego przyrostu naturalnego¹⁷⁵, którego przed wojną Francja nie miała. W rezultacie tego, przy wzroście ogólnej liczby ludności Francji z 40 502 000 w 1946 r. do 42 777 000 w 1954 r. (rok ostatniego spisu ludności), ludność miejska z 21 551 000 powiększyła się w tym okresie do 23 946 000, a ludność wiejska zmalała z 18 951 000 do 18 830 000¹⁷⁶.

Za tym wzrostem zapotrzebowania wyraźnie nie nadążało budownictwo mieszkaniowe. Zaczęło się ono rozwijać stosunkowo późno, by z 77 000 mieszkań w 1951 r. stopniowo dojść do 274 000 w 1957 r., poziomu, którego prawdopodobnie nie da się już osiągnąć

¹⁷¹ Ibidem, s. 1178.

¹⁷² A. Sauvy, *Le logement des faibles*, „Population” 1957, nr 4, s. 589.

¹⁷³ „Le Monde” z 11 IV 1958 r.

¹⁷⁴ L. Henry et M. Febvay, *La situation du logement dans la région parisienne*, „Population” 1957, nr 1, s. 128—140.

¹⁷⁵ Przekroczył po wojnie 6‰, osiągając w 1957 r. liczbę 285 000 osób. „Bulletin hebdomadaire de Statistique”, nr 504 z 4 I 1958 r.

¹⁷⁶ „Études et conjonctures”, op. cit., s. 991. W 1957 r. ludność Francji osiągnęła 44 289 000 osób. „Revue d'économie politique”, juillet—octobre 1958, s. 638.

w roku 1958¹⁷⁷. Oceny rocznego zapotrzebowania mieszkań dokonał ostatnio A. Sauvy. Korygując nieco poprzednie obliczenia L. Henryego z 1950 r., doszedł on do wniosku, że należy budować rocznie 320 000 mieszkań, ażeby wyrównać ich niedobór w ciągu 30 lat. Natomiast 210 000 wystarczy, by powstrzymać pogłębianie się kryzysu mieszkaniowego¹⁷⁸. Tę ostatnią liczbę przekroczone jednak dopiero w 1955 r., a i obecnie osiągnięte tempo budownictwa jest niższe niżeli przewidziała to ustawa z 7 VIII 1957 r., która poleciła budowę 300 000 rocznie w latach 1957–1961 (Loi no 57–908).

III. Mimo tak niezadowalającego ogólnego bilansu budownictwa mieszkaniowego, które dopiero od dwóch lat zaczęło nadrabiać nieco zaległości przeszłości, średni współczynnik zagęszczenia we Francji kształtuje się nader korzystnie. Przeciętnie przypada bowiem na jednego Francuza jedna izba z 24,60 m² powierzchni mieszkalnej we wszystkich miastach prowincjonalnych, a 28,30 m² w Paryżu¹⁷⁹. W opinii ekonomistów kryzys mieszkaniowy zaczyna się przy tym dopiero wtedy, gdy na jedną izbę przypada więcej niż 1 osoba¹⁸⁰.

Zestawienie tych liczb z przedstawioną poprzednio krytyczną sytuacją mieszkaniową pewnej części społeczeństwa wskazuje na to, że najważniejszą przyczyną dzisiejszego kryzysu mieszkaniowego jest niewłaściwy rozdział mieszkań. Poważną więc rolę w jego złagodzeniu mogłyby odegrać środki prawne, które by korygowały rażące niesprawiedliwości rozdziału mieszkań, zanim poprzez odpowiednią politykę gospodarczą, a zwłaszcza budowlaną, nie przystosowanoby zasobów mieszkaniowych do zmieniającej się struktury demograficznej kraju.

Do takich zadań nie było jednak przystosowane ani francuskie ustawodawstwo mieszkaniowe, ani organy władzy, które miały je stosować. Zawierając szereg ciekawych, głównie na bodźcach ekonomicznych opartych instytucji, ustawodawstwo to w sumie okazało się jednak niewystarczające do rozwiązania problemu. Bardzo libe-

¹⁷⁷ Wybudowano we Francji następujące ilości mieszkań w poszczególnych latach: 1951 — 77 000; 1952 — 84 000; 1953 — 115 000; 1954 — 162 000; 1955 — 210 000; 1956 — 230 000; 1957 — 274 000. Rząd ocenia, że w 1958 r. wykończonych będzie 260 000 mieszkań. Przeciętnie przypadało w 1957 r. na 1 mieszkanie 3,6 izby i 66 m². A Sauvy, op. cit., s. 598; „Revue d'économie politique”, op. cit., s. 867–870.

¹⁷⁸ A Sauvy, op. cit., s. 598.

¹⁷⁹ „Études et conjonctures”, op. cit., s. 1135 i n.

¹⁸⁰ Ibidem. l. c.

ralne określenie norm zagęszczenia, niedostateczne wykorzystanie nawet tych możliwości korygowania dystrybucji, które otwierało to ustawodawstwo, zwłaszcza prawie zupełne poniechanie rekwizycji mieszkań, zdecydowało o ograniczonym jego działaniu. W parze z łagodnością i liberalizmem nie odpowiadającym powadze sytuacji szedł mało elastyczny system środków przewidzianych dla złagodzenia społecznych skutków kryzysu mieszkaniowego. System ten, którego rdzeniem jest instytucja ochrony dzierżycieli lokali, zmierza do zachowania pokoju społecznego poprzez zachowanie istniejącego status quo. Metoda ta, może skuteczna w krótkim, przejściowym okresie czasu, zawodzi wtedy, gdy kryzys mieszkaniowy się przedłuża, a budownictwo nie nadąża za wzrastającymi potrzebami mieszkaniowymi. Obok dawnych powstają nowe konflikty społeczne. Przeciwstawiają one w obrębie tej samej klasy społecznej młodą generację starej, która zazdrośnie strzeże przy pomocy życzliwego jej ustawodawcy swych rozległych, na miarę innych czasów zajmowanych mieszkań. Zaznaczona wyżej różnica w sytuacji mieszkaniowej małżeństw starszych i młodszych jest dowodem istnienia tego konfliktu.

Zachowawczy charakter francuskiego prawa mieszkaniowego jest niewątpliwie dogodny dla klas posiadających, sprzyja bowiem stagnacji ukształtowanej w okresie liberalnego kapitalizmu struktury rozdziału mieszkań. Równocześnie ustawodawstwo to nie jest tak konsekwentnie zbudowane, by mogło zupełnie zahamować ewolucję sytuacji mieszkaniowej poszczególnych grup społecznych. Ustawodawca nie odebrał bowiem całkowicie ani lokatorowi, ani właścicielowi prawa do dysponowania mieszkaniami. Właściciel odzyskuje je w razie opróżnienia lokalu. Może żądać eksmisji lokatora, gdy ten nie wykonuje swych zobowiązań oraz w przypadkach określonych przez prawo zwrotu. Lokatorowi pozostawił ustawodawca w ograniczonym zakresie prawo podnajmowania oraz zamiany mieszkań. Wszystkie te sytuacje w warunkach panującego głodu mieszkaniowego sprzyjają wypieraniu z mieszkań osób ekonomicznie słabszych przez jednostki silniejsze. Mechanizm tego działania jest różny.

Skoro właściciel odzyskuje swobodę dysponowania opróżnionym lokalem, da go w zasadzie osobie, która mu za to najwięcej zapłaci. Ustawowe ograniczenie wysokości czynszu nie stanowi tu żadnej przeszkody. Poza mniej lub bardziej legalnym, aezkolwiek często w praktyce stosowanym odstępny czy daniem w używanie lokalu

na podstawie innego niż najem kontraktu, wszelka reglamentacja czynszu jest bez znaczenia wobec jak najbardziej zgodnej z prawem sprzedaży odrębnej własności mieszkania. Instytucja ta zawdzięcza po wojnie swój niebywały we Francji rozwój m. in. właśnie temu, że wymyka się spod reglamentacji ustawodawstwa mieszkaniowego¹⁸¹. Właściciele domów sprzedają mieszkania również i lokatorom, którzy w nich mieszkają. Cena takiego mieszkania kształtuje się oczywiście na znacznie niższym poziomie niż cena lokalu wolnego¹⁸². Może więc je niekiedy nabyć nawet średnio zarabiający pracownik. Skoro jednak wyprowadzając się odsprzedaje je, cena opróżnionego mieszkania wzrasta ponad próg sił finansowych tej grupy ludności, do której należał były właściciel mieszkania i w rezultacie mieszkanie dostaje się w ręce osób zamożniejszych¹⁸³.

Skoro właściciel domu uzyskuje mieszkanie korzystając z prawa zwrotu, jest on zobowiązany, jak wiadomo, zająć je sam lub dać w używanie komuś z członków rodziny. Już więc przez to samo przechodzi ono z zasady w ręce osób, które należą zwykle do klas «posiadających. Ponadto zauważyć należy, że właściciel nie jest zobowiązany korzystać z prawa zwrotu. Lokatorzy ekonomicznie silniejsi łatwiej dlatego znajdują środki uniknięcia eksmisji w tych właśnie przypadkach.

Jak dowodzi tego praktyka, podnajem pokoi umeblowanych stanowi szczególnie dogodną formę ukrytej cesji mieszkania. W przypadku takim cena za izbę dochodzi do 200 000 franków¹⁸⁴.

W rezultacie, potwierdzają to bardzo interesujące badania demograficzne A. Sauvy i G. Malignaca¹⁸⁵, francuskie prawo mieszkaniowe, zastając na początku strukturę podziału mieszkań odpowiadającą ogólnie istniejącej nierówności społecznej, przez wskazany wyżej mechanizm działania sprzyja systematycznemu wypieraniu

¹⁸¹ P. Roubier, *Le rôle de la volonté dans la création des droits et des devoirs*, „Archives de Philosophie du Droit”, Paris 1957, s. 67.

¹⁸² Grimaud et Givord, op. cit., s. 198.

¹⁸³ Klasyczny taki przypadek opisał G. Malignac, *Le logement des faibles*. „Population” 1957, nr 2, s. 241. Robotnik kwalifikowany kupił zajmowane przez siebie mieszkanie za 400 000 franków. Po pewnym czasie przenosząc się z Paryża na prowincję odsprzedził je za 1 300 000 franków pewnemu kupcowi, który nabył je dla swojej córki wychodzącej za mąż.

¹⁸⁴ Ibidem, s. 240.

¹⁸⁵ A. Sauvy, op. cit., s. 698 i m.; G. Malignac, *Le logement des faibles*, „Population” 1957, nr 2, s. 239 i n.

ze starych mieszkań słabszych grup społecznych. Wprawdzie formalnie ich stan posiadania jest chroniony na równi z innymi grupami ludności, w rzeczywistości jednak nie wytrzymują one konkurencji we współubieganiu się o mieszkania wolne i uprzywilejowane ochroną dzierżycieli lokali. W ten sposób ustawodawstwo z założenia swojego społeczne, przekształca się w ustawodawstwo aspołeczne.

Zaciążyły na nim wszystkie wady każdego dzieła niedokończonego, które tymczasowymi środkami usiłuje rozwikłać problemy zasadnicze. Dlaczego jednak ustawodawca francuski zdobywając się pod presją żądań zagrożonych lokatorów na tak znaczne ograniczenie praw właścicieli nieruchomości, cofnął się przed całkowitym przejściem w swe ręce dystrybucji mieszkań? Odpowiedzi na to pytanie szukać chyba należy w tym, że użytkownicy mieszkań nie stanowią jednolitej klasy społecznej. Istniejące wewnątrz tej grupy społecznej zasadnicze sprzeczności interesów klasowych ograniczają siłę i zakres zgodnych postulatów. Za tezę tą przemawiałoby trafne spostrzeżenie G. Riperta, że żądania takich społecznie jednolitych grup, jak kupców oraz farmerów, doprowadziły do powstania odrębnych kodyfikacji, które najemcom lokali handlowych oraz dzierżawcom rolnym gwarantują silniejsze pozycje niżeli ustawodawstwo mieszkaniowe lokatorom domów mieszkalnych¹⁸⁶.

IV. Analiza społecznej funkcji francuskiego ustawodawstwa mieszkaniowego nie byłaby pełna, gdyby nie dotknęła zagadnienia nowego budownictwa mieszkaniowego. Choć nie jest ono objęte tym ustawodawstwem, ekonomiczny związek obu zagadnień jest oczywisty.

Nowe budownictwo mieszkaniowe finansowane jest we Francji, podobnie zresztą jak i w innych krajach zachodnioeuropejskich, z funduszy publicznych oraz z własnych środków ludności, która przeznaczają je na zakup odrębnej własności mieszkań¹⁸⁷. Rzecz więc znamienita, że brak tu niemal zupełnie kapitałów prywatnych, które w okresie gospodarki liberalnej prawie że w całości finansowały budowę domów czynszowych. Ten odpływ kapitałów od inwestycji w budownictwie mieszkaniowym zwykło się przypisywać ustawo-

¹⁸⁶ P. Govain, op. cit., s. 47, 294; G. Mathien, op. cit., „De Monde” z 12 IV 58 r. M. in. w 1957 r. na 274 000 wybudowanych mieszkań tylko 21 800

¹⁸⁷ P. Govain, op. cit., s. 47, 294; G. Mathien, op. cit., „Le Monde” z 12 IV 58 r. M. in. w 1957 r. na 274 000 wybudowanych mieszkań tylko 21 800 wybudowano bez pomocy finansowej państwa. „Revue d'économie politique”, op. cit., s. 867.

wej reglamentacji czynszów. Zauważyć jednak należy, że zarówno przed wojną, jak i obecnie, nowo wybudowane domy wyjęte zostały spod specjalnego ustawodawstwa czynszowego. Panujący tu reżim ekonomicznego liberalizmu nie spowodował jednak zmiany kierunku inwestowania kapitałów prywatnych.

Można by podnieść wprawdzie, że samo istnienie ustawodawstwa czynszowego stwarza stały stan zagrożenia dla rentowności wszelkich inwestycji mieszkaniowych. Argument ten bardzo chyba stracił na znaczeniu w okresie powojennym, kiedy to ingerencja państwa przenika niemal do wszystkich działów gospodarki, nie zniechęcając mimo to kapitalistów do inwestowania w nich.

Wydaje się, że dlatego najprościej będzie szukać przyczyn interesującego nas zjawiska właśnie w rzędzie zjawisk ekonomicznych. Praktyka dowodzi mianowicie, że czynsz mieszkań na wolnym rynku kształtuje się na tak wysokim poziomie, że poza bardzo szczupłą grupą najlepiej sytuowanej ludności, nikogo na nie nie stać¹⁸⁸. Poza wysokimi kosztami budowy wpływa na to również dobra koniunktura dla inwestycji w innych działach gospodarki. W tej sytuacji trudno przypuszczać, by zniesienie reglamentacji czynszów, poza gwałtownym obniżeniem stopy życiowej szerokich mas ludności i zaostreniem sprzeczności społecznych, doprowadzić mogło do jakiegoś zasadniczego przełomu w budownictwie mieszkaniowym. Skutków tych zapewne też nie pociągnie proponowane przez rząd uroczyste zagwarantowanie pewności dokonywanych inwestycji w budownictwie mieszkaniowym¹⁸⁹, co w najlepszym razie spowodować może pewien wzrost ilości mieszkań najdroższych.

Szerokim masom ludności nadal pozostaną dotychczasowe formy uzyskiwania nowego mieszkania, a więc najem w domach budowanych z publicznych funduszy lub kupno mieszkania przy kredytowej pomocy państwa. Ta ostatnia forma dostępna jest raczej tylko dla warstw średnich, ze względu na wymagany znaczny wkład początkowy i ograniczoną rolę kredytu państwowego¹⁹⁰. Innym, uboższym grupom ludności pozostają mieszkania znajdujące się w gestii specjalnych instytucji, których celem jest budowa ze środków pu-

¹⁸⁸ G. Mathieu, op. cit.

¹⁸⁹ Por. deklaracja ministra odbudowy, „Le Monde” z 21 VI 1958 r.

¹⁹⁰ A. Sauvy, op. cit., s. 596: 8% ludności znajdującej się w trudnej sytuacji mieszkaniowej nie zamierza starać się o kupno mieszkania ze względu na wysoki jego koszt.

blicznych tanich domów mieszkalnych¹⁹¹. Czynnosc w tych domach skalkulowany jest nisko i zmierza w zasadzie tylko do pokrycia kosztów eksploatacji. Instytucje te pełniac jak najbardziej pożądaną funkcję społeczną, dostarczają jednak zbyt małej ilości mieszkań nowych na to, by w sposób widoczny poprawić sytuację mieszkaniową szerokich mas ludności¹⁹². Nadto, efekty ich działalności zostały pomniejszone przez niewłaściwie dokonywany rozdział mieszkań. Choć z określonego ustawą ich przeznaczenia wynika, że powinny one być wyłącznie przydzielane osobom o skromnych środkach finansowych, okazuje się, że zajmuje je zaledwie 41% robotników, natomiast znaczny jest procent wysoko uposażonych urzędników i przedstawicieli zawodów wolnych¹⁹³.

Znaczne zwiększenie dotacji budżetowych na rozwój tej społecznej formy budownictwa mieszkaniowego jest mało prawdopodobny, biorąc pod uwagę duże trudności finansowe rządu francuskiego uginającego się pod ciężarem wydatków wojennych. Również nic nie wskazuje na to, by w obecnych warunkach społeczno-politycznych można było myśleć o wprowadzeniu administracyjnej formy dystrybucji mieszkań. W tej sytuacji, jedyne realne, aczkolwiek ograniczone możliwości pewnej poprawy warunków mieszkaniowych szerszych warstw ludności wiązać można z konsekwentnym przestrzeganiem zasady, że z publicznych środków korzystać powinny wyłącznie najbardziej upośledzone grupy społeczne.

V. Realizowany przez ustawodawstwo mieszkaniowe program podwyżki czynszów, choć doprowadził do wielokrotnego już ich wzrostu, daleki jest oczywiście od tego, by mógł stać się ekonomicznym bodźcem rozwoju budownictwa mieszkaniowego¹⁹⁴. Pozwala już jednak myśleć o zahamowaniu procesu dewastacji istniejącego we Francji zasobu mieszkań, zwłaszcza jeżeli zrealizowane zostaną projekty wyłączenia spod reglamentacji mieszkań luksusowych¹⁹⁵. W rzeczywistości jednak znaczna część uzyskiwanych z podwyżek

¹⁹¹ Tzw. „Organismes d'habitation à loyer modéré”, k. m. u, art. 153 i n.

¹⁹² A. Sauvy, op. cit., s. 593, podaje, że w latach 1948—1955 w domach tych zamieszkało zaledwie 1,1% rodzin francuskich.

¹⁹³ Ostrą krytykę tej polityki rozdziału przeprowadza A. Sauvy, op. cit., s. 599; G. Malignac, op. cit., s. 244.

¹⁹⁴ Podczas gdy tzw. czynsz rentowy przewiduje około 5% dochodu z zainwestowanego kapitału, według opinii A. Sauvy, op. cit., s. 600, trzeba zagwarantować kapitalistom co najmniej 15% dochodu, by skłonić ich do inwestycji w domach mieszkalnych.

¹⁹⁵ Por. wywiad z ministrem odbudowy, „Le Monde” z 21 VI 1958 r.

czynszów funduszy przeznaczana jest przez właścicieli na inne cele niż remonty domów mieszkalnych, wskutek czego nakłady na ten właśnie cel w skali krajowej ciągle są niewystarczające. Stawia to nie tylko pod znakiem zapytania społeczną przydatność dokonywania dalszych podwyżek czynszu, ale zarazem wskazuje na to, że udzielenie lokatorom cywilnej skargi o dokonanie napraw nie gwarantuje właściwej konserwacji nieruchomości, skoro zostawi się właścicielowi swobodę dysponowania pobieranym czynszem. Stąd też krytycy obowiązującego we Francji ustawodawstwa mieszkaniowego żądają, aby uzyskiwane z podwyżek czynszów kwoty wpływały na Narodowy Fundusz Mieszkaniowy, który by je przeznaczał w całości na remonty budynków mieszkalnych¹⁹⁶.

ZAKOŃCZENIE

Dopiero na wnikliwej analizie polskiej gospodarki mieszkaniowej można by oprzeć w pełni uzasadnione propozycje co do sposobów jej uzdrowienia i ewentualnej przydatności niektórych doświadczeń obcych. Niniejsze opracowanie, nie sięgając jednak poza zagadnienia francuskie, nie pretenduje do dawania w tej sprawie "jakichkolwiek wskazówek. Wydaje się, że godne bliższej uwagi z polskiego punktu widzenia powinny być następujące wnioski ogólne, które nasuwa studium francuskiego prawa mieszkaniowego.

1. Społeczne rezultaty francuskiego systemu dystrybucji mieszkań raczej każą sądzić, że w warunkach ostrego niedoboru mieszkań nie można się całkowicie obyć bez administracyjnych form rozdziału — pod groźbą zwichnięcia sprawiedliwej struktury repartycji mieszkań. Doświadczenie francuskie wskazuje zarazem, jakie trudne jest to zadanie, skoro nie zdołała mu podołać administracja francuska, mająca tak bogatą tradycję i doświadczenie.

2. Mimo że polski ustawodawca zaczął już stosować bodźce ekonomiczne w celu bardziej racjonalnego wykorzystania powierzchni mieszkalnej, francuskie ustawodawstwo ciągle jeszcze dysponuje szerszym wachlarzem instytucji pozaadministracyjnych, które pobudzają same osoby zainteresowane do realizowania tego celu (cywilna, łatwa forma zamiany mieszkań, zwyczajka czynszu oraz ustanowienie

¹⁹⁶ G. Mathieu, „Le Monde” z 16 IV 1958 r. cytuje tam oświadczenie przedstawiciela właścicieli domów czynszowych złożone w Radzie Ekonomicznej, z którego wynika, że tylko 20% czynszu przeznaczają właściciele na remonty domów.

opłat dodatkowych za powierzchnię przekraczającą normy zagęszczenia, możliwość eksmitowania lokatora w tych przypadkach przez właściciela, dopuszczenie w ograniczonym zakresie podnajmu lokali).

3. Godny uwagi wydaje się francuski system regulacji czynszów, a szczególnie formy jego sprzężenia z państwową pomocą dla osób ekonomicznie słabszych.

4. Natomiast pozostawienie właścicielowi całkowitej swobody dysponowania czynszem nie gwarantuje zużycia go na remonty, zwłaszcza kapitalne. Na przykładzie francuskim widać, że przyznanie odpowiednich skarg cywilnych lokatorom o dokonanie napraw, w praktyce okazuje się środkiem niewystarczającym do zachowania krajowych zasobów mieszkalnych.