

Konsekwencje wdrażania innowacji w polskim systemie prawnym na przykładzie normy prawnej „kaucji mieszkaniowej”

Marcin Karlik

Wstęp

Innowacyjność dla statystycznego Polaka najczęściej jest kojarzona z nowoczesnymi technologiami (44% badanych), rewolucyjnymi produktami (33 %), nowymi produktami (31 %) i internetem (14 %) ⁷, czyli szeroko rozumianymi innowacjami w zakresie technologii. Takie wyobrażenie jest również silnie podtrzymywane przez liczne kampanie reklamowe telefonów komórkowych, telewizorów czy samochodów. Jednak *innowacja* to znacznie szersze pojęcie. W najprostszy sposób innowacja (z łac. innovatio – odnawiać) definiowana jest jako wprowadzanie nowych pomysłów w życie ⁸. Dla P. Druckera innowacja jest z kolei specyficznym narzędziem przedsiębiorczości – działaniem, które nadaje zasobom nowe możliwości tworzenia bogactwa. Właściwie zasób nie istnieje, dopóki człowiek nie znajdzie zastosowania dla czegoś, co występuje w przyrodzie. Do tej chwili każda roślina jest chwastem, a każdy minerał tylko kamieniem. ⁹ Na gruncie polskim Z. Pietrasiński definiuje innowację jako celowo wprowadzoną zmianę, która polega na zastępowaniu dotychczasowego stanu rzeczy innym, ocenianym pozytywnie w świetle określonych kryteriów postępu (np. sprawności, efektywności) ¹⁰. Innowację można również określić jako kreowanie nowych pomysłów, a następnie wprowadzanie ich na rynek w postaci nowych produktów, procesów i usług. ¹¹ Warto podkreślić, że źródłem rozwoju społeczno – gospodarczego są zarówno nowe technologie, jak i również innowacje społeczne takie jak np. uniwersytet, ubezpieczenia czy nowe metody organizacji pracy. Znajduje to potwierdzenie w badaniu *Innowacyjny Polak 2014*, gdzie znaczna część respondentów łączyło innowacyjność z rozwiązaniami, które ułatwiają życie (36%) oraz z ulepszonymi procesami i procedurami (26%) ¹².

Jednym ze źródeł innowacji jest system prawny, do którego należy prawo mieszkaniowe. Warto podkreślić, że nieruchomości stanowią w Polsce ok. 2/3 majątku narodowego. Z nieruchomościami związane jest życie rodzinne (mieszkania, domy), działalność zawodowa (zakłady pracy, biura, gospodarstwa rolne, sklepy) podróże (lotniska, dworce, porty, koleje, drogi),

⁷ *Innowacyjny Polak 2014 - raport z badania opinii publicznej 3M w Polsce*, 3M Poland, Nadarzyn 2014, s. 14.

⁸ R. Tucker, *Driving Growth Through Innovation*, Berrett-Koehler Publisher, San Francisco 2008, s. 5.

⁹ P. Drucker, *Innowacja i przedsiębiorczość – praktyka i zasady*, PWE, Warszawa 2002, s. 39.

¹⁰ Z. Pietrasiński, *Ogólne i psychologiczne zagadnienia innowacji*, PWN, Warszawa 1971, s. 9.

¹¹ K. Urabe, *Innovations and the Japanese Management System*, w: *Innovation and Management*, J. Chil, T. Kagano, K. Urabe, (red), Walter de Gruyter, Berlin 1998, s. 3.

¹² *Innowacyjny Polak 2014*, op. cit., s. 14.

zdrowie (szpitale, przychodnie), rozwój osobisty (szkoły, uczelnie) oraz wypoczynek (kina, teatry, parki, szlaki turystyczne, obiekty sportowe, kościoły, restauracje, dyskoteki.). Nieruchomości stanowią dla milionów osób źródło dochodu i obszar aktywności zawodowej, a prawo nieruchomości należy do jednej z najważniejszych dziedzin prawa.¹³ Dlatego też celem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie konsekwencji wprowadzenie nowej, innowacyjnej normy prawnej do polskiego systemu prawnego na przykładzie normy kaucji mieszkaniowej.

Historia kaucji mieszkaniowej w polskim systemie prawnym

Podstawą prawną regulującą problematykę kaucji mieszkaniowej są przepisy kodeksu cywilnego, ustaw z zakresu prawa lokalowego oraz umowa zawarta pomiędzy wynajmującym i najemcą (umowa najmu). Umowa najmu jest umową nazwaną i uregulowaną w przepisach Kodeksu Cywilnego (art. 659-679). Według zasad ogólnych przez umowę najmu wynajmujący zobowiązuje się oddać lokal najemcy do używania na czas oznaczony lub nieoznaczony, a najemca zobowiązuje się płacić wynajmującemu umówiony czynsz, który może być oznaczony w pieniądzu lub świadczeniach innego rodzaju¹⁴. Natomiast kaucja mieszkaniowa to pieniężne zabezpieczenie uiszczane przez najemcę dla wynajmującego celem zabezpieczenia utrzymania lokalu w należytym stanie. W przypadku, gdy najemca nie zapłaci w przyszłości czynszu albo zdewastuje lokal wynajmujący może wykorzystać kaucję na pokrycie szkód, bez konieczności odwoływania się do sądu. Wykorzystanie kaucji następuje poprzez złożenie pisemnego oświadczenia najemcy.

Po raz pierwszy do polskiego systemu prawnego norma kaucji mieszkaniowej została wprowadzona na mocy art. 12 **ustawy z 30 stycznia 1959 r. Prawo lokalowe** (Dz.U. 1959 nr 10 poz. 59). Kaucję mieszkaniową zobowiązani byli wpłacić najemcy mieszkań komunalnych zbudowanych lub odbudowanych po 1 stycznia 1950 r., a także najemcy lokali mieszkalnych w których przeprowadzono gruntowny remont, ale znajdujących się w budynkach wybudowanych przed 1 stycznia 1950 r. Wysokość kaucji została określona w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 października 1960 r. w sprawie wysokości kaucji oraz warunków wynajmowania lokali mieszkalnych w domach nowych i odbudowanych (Dz.U. 1960 nr 53 poz. 305) i wynosiła:

- ✓ 60 zł/m² – lokal bez udogodnień (na terenie państwowych gospodarstw rolnych),
- ✓ 80 zł/m² – lokal z urządzeniem wodociągowym poza lokalem,
- ✓ 90 zł/m² – lokal z urządzeniem wodociągowym i elektrycznością,
- ✓ 100 zł/m² – lokal z urządzeniem wodno-kanalizacyjnym i elektrycznością,
- ✓ 110 zł/m² – lokal z urządzeniem wodno-kanalizacyjnym, elektrycznością i gazem,
- ✓ 120 zł/m² – lokal z urządzeniem wodno-kanalizacyjnym, elektrycznością, gazem i łazienką.

¹³ R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, Studia prawnicze – CH Beck, Warszawa 2015, s. I.

¹⁴ R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, op. cit., s. 399.

Rozporządzenie przewidywało możliwość rozłożenia kaucji na raty, a także liczne zwolnienia z obowiązku wpłaty kaucji mieszkaniowych ze względu na charakter stosunku najmu jak i status materialny wynajmującego¹⁵. Kaucje były wnoszone na odrębny rachunek sum depozytowych o nazwie „Kaucje wnoszone przez najemców” prowadzone przez właściwy oddział Narodowego Banku Polskiego na rzecz właściwego prezydium rady narodowej¹⁶. Do 90 % środków znajdujących się na rachunku prezydium rady narodowej mogły przeznaczyć na udzielenie pożyczki na wykonanie remontu kapitalnego, modernizacji lub nadbudowy budynku mieszkalnego administrowanego przez przedsiębiorstwo lub zakład budynków mieszkalnych podległych prezydium rady narodowej¹⁷. Kaucja powinna zostać zwrócona najemcy po wygaśnięciu stosunku najmu, najpóźniej jednak w terminie 30 dni od dnia zwolnienia lokalu mieszkalnego.

Wraz z uchwaleniem nowych regulacji prawnych tj. ustawy z **10 kwietnia 1974 r. Prawo lokalowe** (Dz.U. 1974 nr 14 poz. 84 z późn. zm.) zmieniły się zasady najmu lokali w tym kaucji mieszkaniowych. Kaucja mieszkaniowa pobierana była od najemców obejmujących lokale mieszkalne w budynkach zarządzanych przez jednostki gospodarki uspołecznionej oraz w innych budynkach, w których najem lokali mieszkalnych następuje na podstawie decyzji o przydziale. W praktyce oznaczało to, że oprócz najemców w budynkach komunalnych do opłacenia kaucji zobowiązani byli również najemcy lokali zakładowych. Wysokość kaucji została określona w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 marca 1975 r. w sprawie pobierania od najemców lokali mieszkalnych kaucji zabezpieczającej utrzymanie lokali w należytym stanie (Dz.U. 1975 nr 8 poz. 43) i wynosiła:

- ✓ 130 zł/m² – lokal z urządzeniem wodociągowym poza lokalem,
- ✓ 160 zł/m² – lokal z urządzeniem wodociągowym w lokalu,
- ✓ 190 zł/m² – lokal z jednym urządzeniem (np. woda, kanalizacja, gaz, łazienka),
- ✓ 220 zł/m² – lokal z dwoma urządzeniami (np. woda, kanalizacja, gaz, łazienka),
- ✓ 250 zł/m² – lokal z trzema urządzeniami (np. woda, kanalizacja, gaz, łazienka),
- ✓ + 10 % – lokal wyposażony w centralne ogrzewanie (poza ogrzewaniem etażowym).

Natomiast w latach 1988 - 1994 wartość kaucji określona była w stosunku do wartości czynszu - 50 - krotna wartość czynszu w nowych budynkach i 40 krotna wartość czynszu w lokalach zasiedlanych ponownie¹⁸. W przypadku trudnej sytuacji życiowej najemcy istniała możliwość rozłożenia zapłaty kaucji na raty jak i też częściowe lub całościowe zwolnienie z obowiązku jej

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 października 1960 r. w sprawie wysokości kaucji oraz warunków wynajmowania lokali mieszkalnych w domach nowych i odbudowanych (Dz.U. 1960 nr 53 poz. 305)

¹⁶ Zarządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 12 marca 1962 r. w sprawie sposobu wpłat na rachunek kaucji oraz wypłat z tego rachunku (Monitor Polski, 1962, nr 32, poz. 148).

¹⁷ Zarządzenie Ministrów Finansów i Gospodarki z dnia 26 marca 1962 r. w sprawie zasad i trybu udzielania pożyczek na remonty, przebudowę i nadbudowę budynków mieszkaniowych z rachunku kaucji mieszkaniowych (Monitor Polski, 1962, nr 32, poz. 150).

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 1987 r. w sprawie kaucji zabezpieczającej pokrycie należności wynajmującego z tytułu najmu lokalu (Dz.U. 1987 nr 36 poz. 206).

zapłaty. W przypadku mieszkań zakładowych kaucje wpłacane były na rachunek zakładowego funduszu mieszkaniowego natomiast w przypadku mieszkań komunalnych na odrębny rachunek prowadzony w Narodowym Banku Polskim. Środki z tych rachunków w 70 % stanowiły dochód budżetu centralnego, w 20 % przeznaczone były na rezerwę na zwrot kaucji, a w 10 % mogły zostać przeznaczone na finansowanie pożyczek na remonty budynków¹⁹. Kaucja w wysokości powiększonej o oprocentowanie powinna być zwrócona najemcy po wygaśnięciu najmu, najpóźniej w terminie 30 dni od dnia zwolnienia lokalu lub jego nabycia na własność. Oprocentowanie środków kaucji mieszkaniowej w roku 1988 wynosiło 4%²⁰, a następnie 11 %²¹. Po wejściu w życie w dniu 10 lutego 1989 r. ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe (Dz. U 1989 nr 4, poz. 21 z późn. zm.) banki uprawnione były do samodzielnego określania wysokości oprocentowania środków gromadzonych na rachunkach bankowych, w tym pochodzących również z kaucji mieszkaniowych.

Rozpoczęcie w 1989 r. przemian ustrojowych spowodowało wprowadzenie wielu nowych regulacji prawnych i nowelizacji już istniejących ustaw. Zgodnie z ustawą z dnia **2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych** (Dz.U. z 1994 r. Nr 105, poz. 509) kaucja mogła być pobierana do wysokości 3 % wartości odtworzeniowej lokalu (wskaźnik wartości odtworzeniowej lokalu publikowany jest przez właściwego wojewodę). Zgodnie z art. 6a ustawy zwrot kaucji mieszkaniowej następuje w kwocie odpowiadającej przyjętemu przy jej wpłacie procentowi wartości odtworzeniowej lokalu obowiązującej w dniu jej wpłaty. W art. 62 ustawy wprowadzono zapis, że kaucja wpłacona przez najemcę przed dniem wejścia w życie ustawy, pomniejszona o ewentualne należności wynajmującego z tytułu najmu, podlega zwrotowi wraz z oprocentowaniem w ciągu miesiąca od opróżnienia lokalu lub nabycia jego własności przez najemcę.

Kolejną zmianę prawa przyniosła uchwalona w dniu **21 czerwca 2001 r. ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego** (Dz.U. 2001 nr 71 poz. 733 z późn. zm.). Zgodnie z art. 6 ustawy umowa najmu lokalu może przewidywać zabezpieczenie w formie kaucji w wysokości dwunastokrotności miesięcznego czynszu za dany lokal. Przewidziano również mechanizm rewaloryzacji kaucji w oparciu o wysokość czynszu tzn. zwrot kaucji oblicza się jako iloraz aktualnej wartości czynszu i krotności czynszu przyjętej przy pobieraniu czynszu. Warto podkreślić, że z obowiązku wpłaty kaucji przy zmianie mieszkania zwolniono najemców, którzy za opuszczane mieszkanie otrzymali zwrot niezwaloryzowanej kaucji. Zgodnie z art. 36 ustawy podtrzymano zasadę waloryzacji kaucji z okresu 1994 - 2001 w oparciu o

¹⁹ Zarządzenie Ministra Finansów oraz Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, z dnia 3 września 1975 r. w sprawie zasad i trybu wykorzystywania środków wpłaconych na rachunki kaucji mieszkaniowych (Monitor Polski, 1975, nr 28, poz. 175).

²⁰ Zarządzeniem prezesa NBP z dnia 22 lutego 1988 r. w sprawie odsetek udzielanych przez banki oraz oprocentowania środków pieniężnych na rachunkach bankowych, gromadzonych przez jednostki gospodarki uspołecznionej i nieuspołecznionej (Monitor Polski, 1988 nr 12, poz. 108 z późn. zm.).

²¹ Zarządzenie prezesa NBP z dnia 29 grudnia 1988 r. w sprawie odsetek udzielanych przez banki oraz oprocentowania środków pieniężnych na rachunkach bankowych (Monitor Polski, 1989 nr 237, poz. 347).

wartość odtworzeniową lokalu. Również na zasadach ogólnych podlegała zwrotowi kaucja wpłacona przed 12 listopada 1994 r. Istotną zmianę w tym zakresie wprowadziła w dniu **26 września 2002 r. uchwała Sądu Najwyższego o nr III CZP 58/02**, która dopuściła możliwość stosowania art. 358 Kodeksu Cywilnego w zakresie waloryzacji kaucji mieszkaniowej np. w oparciu o relację do minimalnego lub przeciętnego wynagrodzenia.

Analizując problematykę kaucji mieszkaniowych warto zwrócić uwagę na zapisy art. 9 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. z 2014 r. poz. 1381). Kaucje wpłacone przez lokatorów podlegały zaliczeniu na poczet wkładu mieszkaniowego, którego wysokość nie mogła przekraczać 5 % aktualnej wartości rynkowej prawa odrębnej własności lokalu. Natomiast od 9 września 2017 r. znowelizowany art. 48 ust. 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. 2001 nr 4 poz. 27 z późn. zm.) wprowadził zasadę waloryzacji wysokości kaucji mieszkaniowej w oparciu o wartość rynkową lokalu.

Reasumując można stwierdzić, że w latach 1959 – 2017 wielokrotnie zmieniały się zasady stosowania kaucji mieszkaniowej w obrocie gospodarczym. W pierwszym okresie obowiązek wpłaty kaucji mieszkaniowej dotyczył wyłącznie najemców mieszkań komunalnych, a następnie mieszkań zakładowych, a obecnie może być stosowany w zakresie wszelkich umów najmu. Znaczącym przekształceniom podlegał również sposób naliczania wysokości kaucji mieszkaniowej. Od powiązania z standardem lokalu, wartością odtworzeniową lokalu, aż do uzależnienia od wysokości czynszu.

Konsekwencje wprowadzenia kaucji mieszkaniowej

Do przeprowadzenia analizy konsekwencji wprowadzenia normy prawnej kaucji mieszkaniowej do polskiego prawa można wykorzystać metodologię zaproponowaną przez E. Rogersa, który zaproponował następujący podział konsekwencji wprowadzenia innowacji²²:

- pożądanę (z ang. *desirable*) – pozytywne efekty dla grup lub jednostek;
- niepożądanę (z ang. *undesirable*) – negatywne efekty dla grup lub jednostek;
- bezpośrednie (z ang. *direct*) – pojawiające się jako natychmiastowa (szybka) reakcja na innowację;
- pośrednie (z ang. *indirect*) – pojawiające się jako rezultat bezpośrednich konsekwencji tzw. konsekwencje konsekwencji;
- zamierzone (z ang. *anticipated*) – przewidziane przez innowatorów lub innych członków społeczeństwa i brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o wdrożeniu innowacji;
- niezamierzone (z ang. *unanticipated*) – nieprzewidziane przez innowatorów lub innych członków społeczeństwa i nieuwzględniane podczas podejmowania decyzji o wdrożeniu innowacji.

²² E. Rogers, *Diffusion of Innovation*, Free Press, New York 1995, s. 405-439.

Do konsekwencji zamierzonych, pożądaných i bezpośrednich wprowadzenia normy prawnej kaucji mieszkaniowej można zaliczyć wpływy finansowe uzyskane przez szeroko rozumiany Skarb Państwa (właściciela lokali) z tytułu wpłaty kaucji mieszkaniowej przez najemców. Środki te były przeznaczone na zabezpieczenie zwrotu kaucji mieszkaniowych, a przede wszystkim na finansowanie rozwoju budownictwa mieszkaniowego (1959-1974) oraz traktowane, jako dochód budżetu państwa (1974-1989). Warto pamiętać, że w ramach gospodarki centralnie planowanej (do 1989 r.) szeroko rozumiany Skarb Państwa powinien dostarczać lokali mieszkalnych obywatelom, w tym robotnikom, chłopom i inteligencji pracującej. Podstawową formą stosunków prawnych pomiędzy właścicielem lokali (tj. Skarbem Państwa), a użytkownikami lokali (obywatelami) była umowa najmu. Powodowało to konieczność ponoszenia przez Skarb Państwa znacznych nakładów na budowę nowych mieszkań oraz remonty istniejących zasobów mieszkaniowych, przy jednoczesnym minimalnym zwrocie wydatkowanych nakładów z czynszu wpłacanego przez najemcę. Dlatego też, wprowadzenie normy prawnej kaucji mieszkaniowej, rozumianej jako *quasi – cena sprzedaży lokalu*, pozwoliło odzyskać część wydatkowanych środków. Wpłata kaucji stanowiła znaczne obciążenie dla najemcy, gdyż np. podpisanie umowy najmu w komfortowym mieszkaniu w 1976 r. (M4, 60 m², instalacja centralnego ogrzewania, gazowa, wodno-kanalizacyjna, łazienka) wiązało się z wpłaceniem kaucji w wysokości 16,5 tys. zł tj. w wysokości 13,75 minimalnych wynagrodzeń za pracę (60m² x 275 zł/m² = 16.500 zł/1.200 zł²³ = 13,75). Kwota ta, wg wartości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2017 r. stanowi równowartość ok. 27,5 tys. zł (13,75 x 2000 zł²⁴ = 16.500 zł). Warto pamiętać, że ilość osób zawierających nowe umowy najmu wielokrotnie przewyższała liczbę osób rezygnujących z mieszkań/domów zakładowych lub komunalnych. Z całą pewnością nie każda osoba rozwiązująca stosunek najmu (np. po kilku lub kilkunastu latach) skorzystała z prawa zwrotu kaucji mieszkaniowej. Wymagało to świadomości prawnej, posiadania stosownych dokumentów, złożenia pisemnego wniosku, a nawet posiadania orzeczenia o nabyciu spadku. Dodatkowo realna wartość kaucji mieszkaniowej zwróconej wg wartości nominalnej dodatkowo pomniejszona była o wartość inflacji np. 16,5 tys. zł w 1986 r. stanowiło równowartość ok. 3 minimalnych wynagrodzeń za pracę (16.500 zł : 5.400 zł²⁵ = 3,05) wobec wartości ok. 14 minimalnych wynagrodzeń za pracę w 1976 r. Hiperinflacja z przełomu lat 80. i 90. XX wieku w praktyce pozbawiła realnej wartości kaucje mieszkaniowe wpłacone w okresie PRL-u.

Do konsekwencji niezamierzonych, niepożądanych i pośrednich wprowadzenia normy prawnej kaucji mieszkaniowej można zaliczyć koszty finansowe zwrotu zrewaloryzowanej kaucji

²³ Uchwała nr 162 Rady Ministrów z dnia 5 lipca 1974 r. w sprawie podwyżki najniższych wynagrodzeń, Monitor Polski z 1974 r. Nr 26, poz. 154.

²⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 2016 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2017 r., Dz.U. 2016 poz. 1456.

²⁵ Uchwała nr 75 Rady Ministrów z dnia 19 maja 1986 r. w sprawie najniższych wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w uspołecznionych zakładach pracy, Monitor Polski z 1986 r. Nr 18, poz. 119.

mieszkaniowej poniesione przez szeroko rozumiany Skarb Państwa na rzecz byłych najemców. W końcowym okresie PRL-u szeroko rozumiany Skarb Państwa był właścicielem dużej części zasobów mieszkaniowych, w szczególności budownictwa wielorodzinnego. Dla przykładu w województwie katowickim w trakcie Narodowego Spisu Powszechnego w 1988 r. spisano ogółem 329,2 budynków mieszkalnych, w tym 226,6 tys. (68,8 %) w miastach i 102,6 tys. (31,2 %) na wsi. W budynkach mieszkalnych spisano ogółem 1.243,4 tys. mieszkań, w tym 1.114,8 tys. (89,6 %) w miastach i 128,6 tys. (10,4 %) na wsi.²⁶ Na dzień 31 grudnia 1990 r. liczba mieszkań w województwie katowickim zwiększyła się o 1,3 % i wynosiła 1.261 tys. Z tej liczby 522,9 tys. (41,4 %) mieszkań stanowiło własność Skarbu Państwa, w tym mieszkania komunalne 231,4 tys. (18,3 %) i mieszkania zakładów pracy 291,5 tys. (23,1 %). Natomiast zasoby mieszkaniowe spółdzielni mieszkaniowych stanowiły 349,5 tys. (27,7 %) mieszkań, w tym liczba mieszkań użytkowanych na podstawie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu wynosiła ok. 75,9 tys. mieszkań (21,7 % zasobów spółdzielczych i 6 % zasobów mieszkaniowych w województwie). Pozostały zasób mieszkaniowy w województwie stanowił własność prywatną i obejmował 388,6 tys. (30,8 %) mieszkań, w tym domy jednorodzinne oraz budynki wielorodzinne w tym kamienice własnościowe i z mieszkaniami na wynajem²⁷. Na skutek postępującej reprivatyzacji (zwrot budynków prywatnym właścicielom) i prywatyzacji, w tym sprzedaży mieszkań dotychczasowym lokatorom, znacząco zmniejszyła się ilość zasobów mieszkaniowych, których właścicielem jest szeroko rozumiany Skarb Państwa. W ramach spółdzielczości mieszkaniowej również zwiększyła się ilość własnościowych lokali mieszkalnych kosztem lokali o statusie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu i umowy najmu. W efekcie tych zmian na dzień 31 grudnia 2015 r. liczba mieszkań w Polsce wynosiła 14,1 mln. Z tej liczby tylko ok. 1,1 mln (7,8 %) mieszkań stanowiło własność szeroko rozumianego Skarbu Państwa, w tym mieszkania Skarbu Państwa 30 tys. (0,21 %), mieszkania komunalne 887 tys. (6,2 %), mieszkania towarzystw budownictwa społecznego 97 tys. (0,68 %) i mieszkania zakładów pracy 87 tys. (0,61 %). Natomiast zasoby mieszkaniowe spółdzielni mieszkaniowych stanowiły 2,1 mln (15,4 %) mieszkań. Pozostały zasób mieszkaniowy stanowił własność prywatną i obejmował 10,8 mln (76,7 %) mieszkań, w tym domy jednorodzinne, kamienice własnościowe oraz budynki wielorodzinne stanowiące wspólnoty mieszkaniowe, w tym wspólnoty mieszkaniowe pod zarządem powierzonym spółdzielni mieszkaniowych (2,7 mln lokali, 19,3 %)²⁸. Zdecydowana większość mieszkań stanowiących własność Skarbu Państwa została zbyta na rzecz dotychczasowych najemców w kilka lat po wejściu w życie przepisów dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz

²⁶ *Wstępne wyniki Narodowego Spisu Powszechnego 1988 w województwie katowickim*, WUS Katowice, Katowice 1989, s. 4.

²⁷ *Gospodarka mieszkaniowa w latach 1990 – 1993 w województwie katowickim*, WUS Katowice, Katowice 1994, s. 5-12.

²⁸ *Rocznik statystyczny Polski 2016*, GUS, Warszawa 2017, s. 332.

niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa. W efekcie wielu spośród byłych najemców (w tym osoby, które wykupiły lokale z bonifikatą sięgającą do 95 % wartości lokalu) od 26 września 2002 r. (uchwała Sądu Najwyższego nr III CZP 58/02) wystąpiło o zwrot wpłaconej kaucji mieszkaniowej w zrewaloryzowanej wysokości. Znaczna część sporów została rozstrzygnięta na drodze postępowania sądowego. Biorąc pod uwagę, że roszczenia z tytułu zwrotu kaucji mieszkaniowej przedawniają się po 10 latach (podstawa prawne: art. 118 Kodeksu Cywilnego), to obecnie zdecydowana większość byłych najemców mieszkań zakładowych albo już odzyskała zrewaloryzowane kaucje albo też roszczenia te przedawniły się.

Warto podkreślić, że negatywne konsekwencje wprowadzenia kaucji mieszkaniowej dla Skarbu Państwa pojawiły się dopiero wraz z transformacją gospodarki od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej, czyli ze zdarzenia trudnymi do przewidzenia z punktu widzenia autorów ustawy z 30 stycznia 1959 r. Prawo lokalowe.

Zakończenie

Historia kaucji mieszkaniowej wskazuje na znaczne zmiany tej normy prawnej. W okresie gospodarki centralnie planowanej (do 1989 r.) obowiązek wpłaty kaucji mieszkaniowej dotyczył wyłącznie najemców mieszkań komunalnych, a następnie mieszkań zakładowych. Oprócz zabezpieczenia roszczeń z stosunku najmu kaucja mieszkaniowa stanowiła również quasi-cenę nabycia lokalu, co umożliwiało Skarbowi Państwa odzyskanie części środków wydatkowanych na budowę nowych mieszkań i remonty kapitalne już istniejących. Była to konsekwencja zamierzona, pożądana i bezpośrednia wprowadzenia innowacji. Po 1989 r. w wyniku prywatyzacji zasobów mieszkaniowych (w tym na rzecz dotychczasowych najemców) pojawiły się konsekwencje niezamierzone, niepożądane i pośrednie w postaci roszczeń w stosunku do szeroko rozumianego Skarbu Państwa o zwrot kaucji mieszkaniowej w zrewaloryzowanej wysokości. Dopiero wprowadzenie od 2001 r. przejrzystego mechanizmu rewaloryzacji kaucji w oparciu o wysokość czynszu (zwrot kaucji oblicza się jako iloraz aktualnej wartości czynszu i krotności czynszu przyjętej przy pobieraniu czynszu) umożliwiło wykorzystanie normy prawnej kaucji mieszkaniowej zgodnie z jej istotą, czyli do zabezpieczenia roszczeń z stosunku najmu, z uwzględnieniem praw najemcy i właściciela lokalu.

Konsekwencje wdrażania innowacji w polskim systemie prawnym na przykładzie normy prawnej „kaucji mieszkaniowej”

O autorze

dr Marcin Karlik jest absolwentem studiów magisterskich na Wydziale Ekonomii Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach oraz studiów doktoranckich na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Zawodowo związany z Instytutem Protez Serca Fundacji Rozwoju Kardiochirurgii im. prof. Zbigniewa Religi w Zabrze oraz Wyższą Szkołą Zarządzania Ochroną Pracy w Katowicach. Autor wielu artykułów poświęconych problematyce innowacji, społeczeństwa informacyjnego, zastosowaniu technologii teleinformatycznych oraz transferu wiedzy i dobrych praktyk.

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza konsekwencji wprowadzenia nowej, innowacyjnej normy prawnej do polskiego prawa na przykładzie kaucji mieszkaniowej. W artykule przedstawiono również historię kaucji mieszkaniowej w Polsce w latach 1959-2017, problematykę prywatyzacji zasobów mieszkaniowych oraz zwrotu kaucji mieszkaniowej w zrewaloryzowanej wysokości.

Słowa kluczowe

kaucja mieszkaniowa, innowacje, najem lokali, prawo mieszkaniowe, prawo nieruchomości, prywatyzacja mieszkań

Title

The consequences of implementing innovations in the Polish legal system on the example of the legal norm housing deposit

Summary

The aim of the article is to analyze the consequences of introducing a new, innovative legal norm into Polish law on the example of housing deposit. The article also presents the history of housing deposit in Poland in the years 1959-2017, the issue of privatization of housing stock and repayment of housing deposit in the revaluated amount.

Key words

housing deposit, innovations, rental of premises, housing law, property law, privatization of housing stock