

# OCHRONA PRAW LOKATORÓW DODATKI MIESZKANIOWE

Komentarz  
Wzory pozwów

Roman Dżiczek

KOMENTARZE

WYDANIE **7**

# OCHRONA PRAW LOKATORÓW DODATKI MIESZKANIOWE

Komentarz  
Wzory pozwów

Roman Dziczek

---

---

KOMENTARZE

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

WYDANIE

**7**

---

*Stan prawny na 16 października 2019 r.*

Wydawca  
*Grzegorz Jarecki*

Redaktor prowadzący  
*Małgorzata Jarecka*

Opracowanie redakcyjne  
*Agnieszka Witczak*

Projekt okładek serii  
*Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski*

Łamanie  
*Andrzej Gudowski*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

The logo for 'prawolubni' features the word in a lowercase, serif font. A small red heart is positioned above the letter 'i'. Below the text is a decorative horizontal line with a wavy, scalloped pattern.

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by  
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-065-8  
7. wydanie

Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)  
[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)  
księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# Spis treści

Wykaz skrótów .....	11
Wprowadzenie.....	15
<b>CZĘŚĆ PIERWSZA. Ochrona praw lokatorów .....</b>	<b>53</b>
<b>Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego .....</b>	<b>55</b>
Rozdział 1. Przepisy ogólne.....	57
Art. 1.    [Zakres przedmiotowy ustawy] .....	57
Art. 1a.   [Wyłączenie stosowania ustawy do lokali Agencji Mienia Wojskowego] .....	68
Art. 2.   [Definicje ustawowe] .....	71
Art. 3.   [Stosunek ustawy do innych unormowań dotyczących lokali mieszkalnych] .....	98
Art. 4.   [Zadania własne gminy] .....	102
Art. 4a.  [Zbieranie danych o czynszach najmu].....	110
Rozdział 2. Prawa i obowiązki właścicieli i lokatorów .....	112
Art. 5.   [Zasady zawierania umów o używanie lokalu] .....	112
Art. 6.   [Kaucja zabezpieczająca należności z tytułu najmu] .....	120
Art. 6a.  [Obowiązki wynajmującego] .....	124
Art. 6b.  [Obowiązki najemcy].....	126
Art. 6c.  [Protokolarne wydanie lokalu] .....	127
Art. 6d.  [Ulepszenia dokonywane przez najemcę].....	128
Art. 6e.  [Obowiązki i prawa stron po zakończeniu najmu]...	130

Art. 6f.	[Zakres swobody stron].....	130
Art. 6g.	[Doręczenia między stronami umowy najmu] .....	131
Art. 7.	[Zasady ustalania czynszu w zasobach samorządowych i Skarbu Państwa] .....	133
Art. 8.	[Kompetencje do ustalania czynszu] .....	139
Art. 8a.	[Zasady podwyższania czynszu (opłat za korzystanie z lokalu)].....	140
Art. 9.	[Częstość podwyżek, zasady ponoszenia innych opłat niż czynsz] .....	147
Art. 9a.	[Czynsz najmu w TBS] .....	150
Art. 10.	[Awarie, przeglądy, remont lokalu] .....	152
Art. 11.	[Rozwiązywanie umów o używanie lokalu] .....	154
Art. 12.	(uchylony) .....	165
Art. 13.	[Uprawnienia sąsiadów i współuprawnionych] .....	167
Art. 14.	[Uprawnienia do lokalu socjalnego] .....	172
Art. 15.	[Postępowanie sądowe] .....	187
Art. 16.	[Egzekucja wyroków eksmisyjnych].....	197
Art. 17.	[Eksmisja do noclegowni i schronisk, prawo sądu do przyznania najmu socjalnego lokalu na zasadach słuszności] .....	197
Art. 18.	[Odszkodowanie za bezumowne korzystanie z lokalu] .....	205
Art. 19.	[Ochrona praw lokatora].....	218
Rozdział 2a.	Najem okazjonalny lokalu .....	222
Art. 19a.	[Definicja najmu okazjonalnego, obligatoryjne i fakultatywne warunki umowy].....	222
Art. 19b.	[Zgłoszenie umowy do urzędu skarbowego].....	229
Art. 19c.	[Ustalanie i wypowiedanie czynszu].....	231
Art. 19d.	[Wygaśnięcie i rozwiązanie najmu okazjonalnego] .....	231
Art. 19e.	[Wyłączenie najmu okazjonalnego z zasadniczych rozwiązań ustawy] .....	234
Rozdział 2b.	Najem instytucjonalny lokalu .....	236
Art. 19f.	[Definicja i podstawowe obowiązki stron] .....	236
Art. 19g.	[Forma umowy].....	242
Art. 19h.	[Obowiązki najemcy, zmiana wysokości czynszu]....	243
Art. 19i.	[Wygaśnięcie umowy – eksmisja z lokalu] .....	244

---

Art. 19j.	[Wyłączenia stosowania ustawy o ochronie praw lokatorów] .....	245
Art. 19k.	[Najem instytucjonalny z dojściem do własności]....	247
Art. 19l.	[Zabezpieczenie roszczenia o przewłaszczenie lokalu].....	249
Art. 19m.	[Obligatoryjne postanowienia umowy najmu z opcją dojścia do własności] .....	251
Art. 19n.	[Przewłaszczenie lokalu na rzecz najemcy] .....	253
Art. 19o.	[Wypowiedzenie przez wynajmującego i najemcę umowy z opcją dojścia do własności] .....	254
Art. 19p.	[Szczególne przesłanki wypowiedzenia umowy z opcją własności przez najemcę] .....	256
Art. 19q.	[Rozliczenie umowy najmu po jej rozwiązaniu].....	256
Art. 19r.	[Zakres stosowania przepisów Prawa upadłościowego do roszczeń najemcy z umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności].....	258
Art. 19s.	[Przepisy ustawy stosowane do umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności].....	259
Rozdział 3.	Mieszkanie i zasób gminy.....	259
Art. 20.	[Gospodarowanie zasobem mieszkaniowym] .....	259
Art. 21.	[Gminne programy mieszkaniowe i zasady najmu] ...	265
Art. 21a.	[Wypowiedzenie najmu przy przekroczeniu norm powierzchniowych lokalu] .....	276
Art. 21b.	[Oświadczenia i deklaracje najemcy] .....	277
Art. 21c.	[Uprawnienia kontrolne gmin].....	279
Rozdział 4.	Najem socjalny lokalu.....	284
Art. 22.	[Lokal będący przedmiotem umowy najmu socjalnego lokalu] .....	284
Art. 23.	[Czas trwania umowy najmu socjalnego lokalu; maksymalna wysokość stawki czynszu].....	290
Art. 24.	(uchylony) .....	294
Art. 25.	[Wypowiedzenie umowy najmu socjalnego lokalu] ...	294
Rozdział 4a.	Tymczasowe pomieszczenia .....	295
Art. 25a.	[Tworzenie zasobu tymczasowych pomieszczeń] ....	295
Art. 25b.	[Okres zawarcia umowy najmu] .....	301
Art. 25c.	[Osoby uprawnione do zawarcia umowy najmu] ....	302

---

Art. 25d. [Nieprzysługiwanie prawa do tymczasowego pomieszczenia] .....	303
Art. 25e. [Odpowiednie stosowanie] .....	304
Rozdział 5. Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe .....	306
Art. 26. (pominięty) .....	306
Art. 27. [Stosowanie ustawy wstecz] .....	306
Art. 28. [Czynsz regulowany] .....	308
Art. 29. (uchylony) .....	309
Art. 30. [Uprawnienia osób bez tytułu prawnego do mieszkania] .....	310
Art. 31. [Uprawnienia opiekuna najemcy] .....	313
Art. 32. [Obowiązek gminy dostarczenia lokalu zamiennego] .....	317
Art. 33. [Uprawnienia najemców lokali zakładowych] .....	318
Art. 34. [Organy wykonujące eksmisję] .....	319
Art. 35. [Lokale socjalne dla eksmitowanych] .....	322
Art. 36. [Waloryzacja kaucji mieszkaniowych] .....	327
Art. 37. [Rozliczenie ulepszeń lokalu] .....	331
Art. 38. [Rozumienie wyrażeń ustawowych] .....	332
Art. 39. [Derogacja ustawy o najmie] .....	332
Art. 40. [Wejście w życie ustawy] .....	332
<b>CZĘŚĆ DRUGA. Dodatki mieszkaniowe</b> .....	<b>333</b>
<b>I. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych</b> .....	<b>335</b>
Rozdział 1. Przepisy ogólne .....	337
Art. 1. [Przedmiot regulacji] .....	337
Art. 2. [Osoby uprawnione do dodatku mieszkaniowego] .....	339
Art. 3. [Dochód uprawniający do dodatku mieszkaniowego] .....	343
Art. 4. [Definicja gospodarstwa domowego] .....	346
Art. 5. [Normatywna powierzchnia mieszkań] .....	349
Art. 6. [Wysokość dodatku mieszkaniowego] .....	352
Art. 7. [Procedura przyznawania dodatku mieszkaniowego] .....	357
Art. 8. [Wypłacanie dodatku mieszkaniowego] .....	362

---

Art. 9. [Przepisy wykonawcze] .....	364
Art. 9a. [Zasady finansowania] .....	367
Rozdział 2. (oznaczenie rozdziału uchylone) .....	368
Art. 10–14. (uchylone) .....	368
Rozdział 3. Zmiany w przepisach obowiązujących.	
Przepisy przejściowe i końcowe.....	368
Art. 15. ....	368
Art. 16. [Dodatki mieszkaniowe w 2002 r.].....	368
Art. 17. [Dodatki mieszkaniowe w latach 2003–2004].....	369
Art. 18. (uchylony) .....	369
Art. 19. [Przepisy właściwe dla spraw w toku] .....	369
Art. 20. (uchylony) .....	370
Art. 21. [Wejście w życie ustawy] .....	370
<b>II. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych .....</b>	<b>371</b>
Załączniki .....	374
<b>III. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie sposobu przeprowadzania wywiadu środowiskowego, wzoru kwestionariusza wywiadu oraz oświadczenia o stanie majątkowym wnioskodawcy i innych członków gospodarstwa domowego, a także wzoru legitymacji pracownika upoważnionego do przeprowadzenia wywiadu .....</b>	<b>379</b>
Załączniki .....	381
<b>IV. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania .....</b>	<b>385</b>
Rozdział 1. Przepisy ogólne .....	385
Rozdział 2. Dopłaty do czynszu .....	388
Rozdział 3. Zasady przyznawania dopłat .....	398
Rozdział 4. Zasady wypłacania dopłat .....	407
Rozdział 5. Zmiany w przepisach obowiązujących .....	409
Rozdział 6. Przepisy przejściowe i przepis końcowy .....	413

---



<b>V. Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie wzoru wniosku o dopłaty do czynszu oraz wzorów oświadczeń i zobowiązania dołączanych do wniosku</b>	
<b>o dopłaty do czynszu .....</b>	<b>419</b>
Załączniki .....	420
<b>CZĘŚĆ TRZECIA. Wzory pozwów.....</b>	<b>451</b>
Wzór nr 1. Pozew o eksmisję z lokalu mieszkalnego.....	453
Wzór nr 2. Pozew o ustalenie niezasadności wypowiedzenia czynszu najmu .....	460
Wzór nr 3. Pozew o ustalenie wstąpienia w stosunek najmu....	466
Wzór nr 4. Pozew o zapłatę.....	473
Wzór nr 5. Pozew o nakazanie dokonania napraw .....	479
<b>Skorowidz .....</b>	<b>485</b>

## Wykaz skrótów

- Biul. SN – Biuletyn Sądu Najwyższego
- CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.)
- k.r.o. – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2017 r. poz. 682 ze zm.)
- LEX – System Informacji Prawnej LEX
- MoP – Monitor Prawniczy
- nowela lipcowa z 2017 r. – zmiany do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego wprowadzone ustawą o Krajowym Zasobie Nieruchomości
- nowela marcowa z 2018 r. – nowela do ustawy o ochronie praw lokatorów wprowadzona ustawą z 22.03.2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 756)

- nowela  
sierpniowa  
z 2011 r. – ustawa z 1.08.2011 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 224, poz. 1342)
- nowela  
wrześniowa  
z 2013 r. – ustawa z 27.09.2013 r. o pomocy państwa w nabywaniu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz.U. z 2019 r. poz. 1116)
- nowela  
z 17.12.2004 r. – ustawa z 17.12.2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 281, poz. 2783 ze zm.)
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego  
ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna (od 1995 r.)
- OSNCP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (od 1964 r. do 1994 r.)
- OSPika – Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego  
OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; Zbiór Urzędowy, Seria A
- OwSS  
pr. spółdz. – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych  
– ustawa z 16.09.1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2018 r. poz. 1285 ze zm.)
- TBS  
u.d.m. – Towarzystwo Budownictwa Społecznego  
– ustawa z 21.06.2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 180 ze zm.)
- u.f.w.l.s. – ustawa z 8.12.2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz.U. z 2018 r. poz. 2321 ze zm.)

- 
- |              |  |
|--------------|--|
| u.k.s.c.     | – ustawa z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 785 ze zm.)  |
| u.KZN        | – ustawa z 20.07.2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. z 2018 r. poz. 2363 ze zm.)   |
| u.naj.lok.   | – ustawa z 2.07.1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.); powoływana też jako ustawa o najmie lokali; uchylona                        |
| u.n.f.p.b.m. | – ustawa z 26.10.1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1020 ze zm.)   |
| u.o.p.l.     | – ustawa z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1182 ze zm.), powoływana też jako ustawa o ochronie praw lokatorów |
| u.s.m.       | – ustawa z 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 845 ze zm.)   |
| u.w.l.       | – ustawa z 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2019 r. poz. 737 ze zm.)  |
| u.z.SZ       | – ustawa z 22.06.1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 2356 ze zm.)   |
| ZNSA         | – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego  |

**Uwaga:** artykuły bez bliższego oznaczenia są artykułami ustawy z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1182 ze zm.).



# Wprowadzenie

1. Siódme wydanie niniejszego komentarza jest aktualnym, uwzględniającym najnowsze zmiany przepisów oraz orzecznictwo, omówieniem ustawy z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1182 ze zm.) oraz ustawy z 21.06.2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 180 ze zm.). Komentarz odnotowuje fundamentalne zmiany dokonane w latach 2017–2019 r., zarówno w otoczeniu ustawy o ochronie praw lokatorów, jak i w samej tej ustawie. Te ostatnie są dopełnieniem szerszych zmian o podstawowym znaczeniu dla rynku najmu lokali mieszkalnych w Polsce, jak i szerzej – unormowań dotyczących zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w postaci innej niż prawo własności, pomieszczonych w ustawie z 20.07.2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. z 2018 r. poz. 2363) oraz w uzupełniającej ją ustawie z 20.07.2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz.U. poz. 1540 ze zm.).

W dniu 27.09.2016 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego. Skoncentrował się on na instrumentach wsparcia mieszkaniowego kierowanego do osób o niskich i przeciętnych dochodach, które dotychczas nie mogły znaleźć dla siebie mieszkania o dostępnym czynszu. Obejmował on cztery główne kierunki polityki mieszkaniowej:

- mieszkanie dostępne;
- finansowanie stabilne i efektywne;

- warunki zamieszkania: nowoczesne, oszczędne i bezpieczne;
- dobre prawo.

W jego ramach uchwalono w 2017 r. ustawę o Krajowym Zasobie Nieruchomości, która weszła w życie 11.09.2017 r. i która wprowadziła m.in. najem instytucjonalny lokali mieszkalnych z opcją dochodzenia do własności, jak i bez takiej opcji. Wiązało się to ze zmianą ustawy o ochronie praw lokatorów w zakresie definicji najmu okazjonalnego lokalu, z której wyeliminowano przedsiębiorców wynajmujących lokale mieszkalne zawodowo – w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. W myśl nowego brzmienia art. 19a ust. 1 u.o.p.l. umową najmu okazjonalnego lokalu jest umowa najmu lokalu mieszkalnego, którego właściciel, będący osobą fizyczną, nie prowadzi działalności gospodarczej w zakresie wynajmowania lokali, zawarta na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat.

Ponadto dodano rozdział 2b „Najem instytucjonalny lokalu”, w którym pomieszczono przepisy definiujące ten najem. Jest nim najem lokalu mieszkalnego zawierany przez osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, prowadzącą działalność gospodarczą w zakresie wynajmowania lokali, na czas oznaczony, na piśmie – pod rygorem nieważności, z ograniczeniem ochrony przed eksmisją (art. 19f i 19g). Dalsze przepisy regulują kwestie: kaucji mieszkaniowej, rozwiązania (wypowiedzenia) umowy, podwyżki czynszu, wygaśnięcia umowy i eksmisji oraz rozliczeń między właścicielem a dotychczasowym najemcą (art. 19h–19j). Wprowadzono także szczególne regulacje dotyczące umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności. Warunkiem jej zawarcia jest m.in. to, aby lokal mieszkalny miał założoną księgę wieczystą, a umowa zawierała zobowiązanie najemcy do nabycia lokalu mieszkalnego będącego przedmiotem tej umowy oraz zobowiązanie wynajmującego do przeniesienia na najemcę prawa własności lokalu mieszkalnego wraz z prawami niezbędnymi do korzystania z tego lokalu najpóźniej w dniu zakończenia umowy najmu po zapłacie ceny za lokal. Umowa taka jest zawierana w formie aktu notarialnego (art. 19k), a roszczenie najemcy o przeniesienie prawa własności lokalu mieszkalnego oraz praw niezbędnych do korzystania z tego

lokalu ujawnia się w księdze wieczystej prowadzonej dla tego lokalu. Podstawę wpisu do księgi wieczystej stanowi umowa najmu instytucjonalnego z dojsciem do własności (art. 19l). Pozostałe przepisy rozdziału 2b – od art. 19l do art. 19s – regulują szczegółowe zagadnienia związane z realizacją roszczenia z tej umowy lub z jej rozwiązaniem i obowiązkiem rozliczenia dokonanych wpłat i eksmisji.

Uzupełnieniem tej ostatniej zmiany było uchwalenie w dniu 22.03.2018 r. ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 756 – dalej: „nowela marcowa z 2018 r.”), która w zakresie zmiany ustawy o ochronie praw lokatorów weszła w życie w dniu 21.04.2019 r.

Zasadniczy człon noweli marcowej z 2018 r. kompleksowo odnosił się do tych rozwiązań finansowych i regulacyjnych, które dotyczą rozwoju i funkcjonowania zasobu mieszkań na wynajem o ograniczonym czynszu, będących częścią mieszkaniowego zasobu gminy lub powstających z zaangażowaniem finansowym jednostek samorządu terytorialnego przy wsparciu finansowym budżetu państwa. Zaproponowane w ustawie rozwiązania zmierzały do:

- a) poprawy dostępności mieszkań – poprzez wprowadzenie zmian w zasadach realizacji programu wsparcia z Funduszu Dopłat w Banku Gospodarstwa Krajowego budownictwa kierowanego do najmniej zamożnych, w tym nowych form wspierających gminy w rozwoju budownictwa społecznego czynszowego;
- b) stabilności i efektywności finansowania – poprzez modyfikację zasad finansowania i aplikowania o środki bezzwrotnego wsparcia z Funduszu Dopłat, które zwiększą efektywność ponoszenia wydatków budżetu państwa przy jednoczesnym zapewnieniu objęcia finansowaniem wszystkich uzasadnionych społecznie, technicznie i finansowo projektów inwestycyjnych;
- c) optymalizacji warunków zamieszkiwania w ujęciu jakościowym – wprowadzenia przepisów mających zapewnić odpowiedni standard



- mieszkańciowy dotyczący lokali powstających w ramach społecznego budownictwa czynszowego;
- d) dobrego prawa – czyli wprowadzenia takich rozwiązań, które pozwolą efektywnie gospodarować przez gminy istniejącym zasobem mieszkaniowym, z uwzględnieniem kierowania mieszkań czynszowych o najniższych czynszach do osób i rodzin wymagających w szczególnym stopniu pomocy mieszkaniowej. Przy czym zmiany te zasadniczo miały odnosić się do komunalnych mieszkań czynszowych dopiero budowanych przy wykorzystaniu wsparcia i nowo zawieranych umów najmu.

Zmiany wprowadzone nowelą marcową z 2018 r. odnoszą się przede wszystkim do:

- ustawy z 8.12.2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz.U. z 2018 r. poz. 2321 ze zm.) – wraz ze zmianami towarzyszącymi w ustawie z 26.10.1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1020 ze zm.), ustawie z 16.09.2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz.U. z 2019 r. poz. 1317), ustawie z 5.12.2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1454 ze zm.) oraz
- ustawy z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego – wraz ze zmianami towarzyszącymi w ustawie z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.), ustawie z 22.06.1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 2356 ze zm.), ustawie z 21.06.2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, ustawie z 9.10.2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2018 r. poz. 1398 ze zm.), a także ustawie z 20.07.2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. z 2018 r. poz. 2363 ze zm.).

Z uwagi na przedmiot opracowania w komentarzu pominięto wprowadzone zmiany dotyczące zasad wsparcia samorządów lokalnych w two-

rzeniu zasobu mieszkań na wynajem, w tym mieszkaniowego zasobu gminy. Dość odnotować, że nowelizacja miała na celu likwidację barier mogących ograniczać efektywność wydatkowania środków publicznych oraz racjonalność gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym, m.in. poprzez likwidację obowiązku wydziałania tzw. ekwiwalentnego zasobu lokali socjalnych.

Zasadniczo jednak ustawa ta, wraz z wcześniejszą ustawą o Krajowy Zasobie Nieruchomości, wprowadza szereg nowych rozwiązań mających zapewnić powstanie szerokiej (szerszej) oferty mieszkań społecznego budownictwa czynszowego, kierowanych do gospodarstw domowych, które nie aspirują do własności mieszkaniowej z uwagi na niższe dochody i preferencje mieszkaniowe. Stąd pojawiają się instrumenty wchodzące w skład II filaru rządowego programu „Mieszkanie+”, zgodnie z modelem kompleksowego wspierania społecznego budownictwa czynszowego w Narodowym Programie Mieszkaniowym, stanowiącym załącznik do uchwały nr 115/2016 Rady Ministrów z 27.09.2016 r.

Likwidacja odrębnej funkcjonalnie części mieszkaniowego zasobu gminy, jaką stanowią lokale socjalne, na rzecz określenia w to miejsce nowej kategorii „umów najmu socjalnego lokali mieszkalnych” – ma umożliwić gminom, w oparciu o znowelizowaną ustawę o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń, ubieganie się o uzyskanie finansowego wsparcia na budowę lokali komunalnych bez dotychczasowego warunku wydzielenia z mieszkaniowego zasobu gminy odpowiedniego zasobu lokali socjalnych, z jednoczesną likwidacją możliwości ubiegania się o dofinansowanie budowy lokali socjalnych. Rozwiązanie takie pozwala na większą elastyczność w prowadzeniu lokalnej polityki mieszkaniowej przez gminy, przy jednoczesnych korektach przepisów zapewniających społeczne wykorzystanie nowo tworzonych zasobów komunalnych, w tym w szczególności mieszkań dla osób i rodzin najuboższych.

Zgodnie z nowym brzmieniem definicji mieszkaniowego zasobu gminy (art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy) należy przez niego rozumieć lokale służące

do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, stanowiące własność gminy lub jednoosobowych spółek gminy, którym gmina powierzyła realizację zadania własnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów oraz lokale mieszkalne wskazane w umowie spółki zrealizowane przez spółki celowe, o których mowa w art. 7 u.KZN, a w przypadku zasobu publicznego – innych jednostek samorządu terytorialnego oraz Skarbu Państwa.

Powyższa zmiana pozwala na to, że gmina oraz ww. jednoosobowa spółka gminna i spółka celowa będą mogły ubiegać się o dofinansowanie budowy lokali mieszkalnych zwiększających mieszkaniowy zasób gminy, co znalazło odzwierciedlenie w treści art. 3 u.f.w.l.s. Przyjęte rozwiązanie ma przyczynić się do ułatwienia wykonywania przez gminy powierzonych im zadań.

Gminy będą mogły ubiegać się o środki na udział w inwestycji realizowanej przez spółkę gminną, polegającej na budowie lokali, które będą wynajmowane na zasadach określonych dla mieszkaniowego zasobu gminy.

Nie omawiając szerzej instrumentów służących realizacji celów pokrótce omówionych na wstępie, należy zaznaczyć, że zmiany w ustawie o ochronie praw lokatorów zmierzają do modyfikacji unormowań dotyczących publicznego zasobu mieszkaniowego w taki sposób, aby umożliwić realizację odnotowanych zmian systemowych w gospodarowaniu publicznym zasobem mieszkaniowym (w szczególności – gminnym zasobem mieszkaniowym). Niemniej w noweli marcowej z 2018 r. do ustawy o ochronie praw lokatorów znalazły się także zmiany o szerszym charakterze, dotyczące zasobu prywatnego, m.in.:

- wprowadzono definicję kosztów utrzymania lokalu, w miejsce definicji wydatków związanych z utrzymaniem lokalu (art. 2 ust. 1 pkt 8a),
- jednoznacznie określono rodzaj opłat, z tytułu których zaległości mogą być podstawą wypowiedzenia stosunku prawnego (art. 11 ust. 2 pkt 2),

- zmieniono umiejscowienie regulacji zawartej w art. 24 ustawy, przesuwając ją do art. 17 ust. 1a,
- zmieniono sposób ustalania wysokości obowiązku odszkodowawczego osoby uprawnionej w wyroku eksmisyjnym do najmu socjalnego lokalu, związanego z zamieszkiwaniem w miejscu dotychczasowym bez tytułu prawnego do czasu wskazania takiego lokalu przez gminę (art. 18 ust. 3 i 3a),
- wprowadzono definicję „miejscowości pobliskiej”, której brakowało w dotychczasowym stanie prawnym.

Wprowadzenie definicji kosztów utrzymania lokalu, zamiast definicji wydatków związanych z utrzymaniem lokalu, bez zasadniczej korekty pozycji składających się na te koszty jest jedynie właściwym opisem obowiązku, niezależnie od tego, czy został on już spełniony (wydatkowany), czy też jest dopiero zobowiązaniem wynikającym z kosztów utrzymania lokalu. Z kolei jednoznaczne określenie rodzaju opłat, z tytułu których zaległości mogą być podstawą wypowiedzenia stosunku prawnego, powinno przyczynić się do bieżącego regulowania przez lokatorów należności za otrzymywane za pośrednictwem właściciela dostawy mediów do lokali.

W dalszej części zmian umożliwiono rozwiązanie umowy najmu także w sytuacji, gdy najemca posiada tytuł prawny do innego lokalu nie tylko w tej samej miejscowości, ale również w miejscowości pobliskiej. Powinno to przyczynić się do wyeliminowania przypadków zajmowania mieszkań gminnych przez osoby, które równocześnie posiadają tytuł prawny do innego lokalu, niekiedy nawet do domu w bliskim otoczeniu swojego dotychczasowego miejsca zamieszkania. Przyjęcie tej regulacji pozwoli gminom na odzyskanie dodatkowych lokali mieszkalnych i ich przeznaczenie dla najbardziej potrzebujących.

Zmiana umiejscowienia regulacji zawartej w art. 24 u.o.p.l. umożliwiającej przyznanie lokalu socjalnego osobie, która samowolnie zajęła lokal, jeżeli byłoby to w świetle zasad współżycia społecznego szczególnie usprawiedliwione, miała na celu wyeliminowanie występujących w praktyce wątpliwości co do możliwości przyznawania takim osobom

lokali socjalnych. Było to podnoszone w literaturze i doczekało się pozytywnego odzewu ze strony ustawodawcy.

Z kolei zmiana wysokości obowiązku odszkodowawczego osoby uprawnionej w wyroku eksmisyjnym do najmu socjalnego lokalu, związanego z zamieszkiwaniem w miejscu dotychczasowym bez tytułu prawnego do czasu wskazania takiego lokalu przez gminę dyscyplinuje gminy do szybkiej realizacji obowiązku zapewnienia osobie eksmitowanej lokalu socjalnego. Przedłużający się okres zajmowania przez osoby eksmitowane dotychczasowego lokalu jest spowodowany przez gminę, a zatem nie ma podstaw, aby obciążać te osoby opłatami wyższymi niż opłaty, które opłacałyby one, gdyby gmina na bieżąco wykonywała swoje obowiązki.

Ponadto nowela marcowa z 2018 r. do ustawy o ochronie praw lokatorów:

- wprowadziła także przepis obligujący gminę do uregulowania w uchwałach w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy warunków, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności. Dotychczas bez względu na orzeczony stopień niepełnosprawności i rzeczywiste potrzeby wynikające ze stanu zdrowia osobom tym proponowane były lokale, w których nie mogą one realizować uzasadnionych potrzeb życiowych, w tym zdrowotnych;
- uchyliła art. 21 ust. 3 pkt 7 u.o.p.l., upoważniający radę gminy do określenia w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup>. Jest to związane z utratą mocy obowiązującej przez przepisy dotyczące tzw. czynszu regulowanego; dalsze istnienie tego przepisu nie miało więc podstaw;
- wprowadziła możliwość rozwiązania umowy najmu lokalu z jednoczesnym zaoferowaniem lokalu zamiennego w sytuacji, gdy lokal zajmowany ma nieproporcjonalnie dużą powierzchnię w stosunku do liczby zamieszkujących (art. 21 ust. 4a–4c). Powinno to przyczynić się do wyeliminowania sytuacji, gdy jedna lub dwie osoby zaj-

- mują mieszkanie o bardzo dużej powierzchni, potrzebne dla rodzin wieloosobowych;
- wprowadziła dla osób ubiegających się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy o obowiązek składania deklaracji o wysokości dochodów gospodarstwa domowego, oświadczenia o stanie majątkowym oraz – na żądanie gminy – oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości, pod rygorem odpowiedzialności karnej. Oznacza to, że nawiązanie najmu uzależnione będzie nie tylko od dochodów danej osoby, ale również od jej stanu majątkowego;
  - wprowadziła najem socjalny lokali mieszkalnych, w miejsce lokalu socjalnego, co oznacza, że z jednej strony zrezygnowano ze stosowania terminu „lokal socjalny” i tym samym z konieczności wydzielania tych lokali z mieszkaniowego zasobu gminy; z drugiej natomiast strony pozwolono gminom zmieniać przeznaczenie każdego lokalu spełniającego wymogi ustawowe na najem socjalny lokalu, co pozwoli na zmniejszenie skali problemów związanych z niedoborem lokali socjalnych oraz na elastyczną politykę realizacji potrzeb z tego tytułu.

Nie omawiając w tym miejscu szerzej dalszych zmian w ustawie o ochronie praw lokatorów wprowadzonych nowelą marcową z 2018 r., odnotować należy jedynie kilka kwestii, które znajdą bardziej szczegółowe odniesienie przy komentowaniu poszczególnych przepisów.

Zmiana art. 14 eliminuje m.in. nieprecyzyjny zapis w ust. 4 „[...] – chyba że osoby te mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany”), który można interpretować zawężająco (możliwość zamieszkania w innym lokalu oznacza, że dana osoba posiada tytuł prawny do innego lokalu), jak i można interpretować szeroko (możliwość zamieszkania w innym lokalu oznacza, iż dana osoba posiada na tyle wysokie dochody/majątek, że może we własnym zakresie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe, np. wynajmując inny lokal na rynku). Wprowadzona zmiana jednoznacznie rozstrzyga, że zarówno posiadanie tytułu prawnego do innego lokalu, jak i dobra sytuacja materialna, np. pozwalająca na wynajęcie lub nabycie innego lokalu, pozwalają na nieprzyznanie

przez sąd prawa do najmu socjalnego także wobec osób wskazanych w art. 14 ust. 4 (kobiety w ciąży, osoby posiadające status bezrobotnego itp.). Wyliminuje to sytuacje, w których osoby stosunkowo zamożne uzyskują prawo do najmu socjalnego lokalu tylko z uwagi na przynależność do jednej ze wskazanych w przepisie kategorii osób, blokując tym samym możliwość przyznania tego uprawnienia osobom rzeczywiście tego potrzebującym.

Nowe brzmienie przepisu art. 14 ust. 4 odwołuje się do definicji osoby niepełnosprawnej w rozumieniu przepisów ustawy z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1172 ze zm.), a nie jak dotychczas – w rozumieniu przepisów ustawy z 29.11.1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.). Ustawa z 29.11.1990 r. o pomocy społecznej utraciła moc obowiązującą, natomiast obecnie obowiązująca ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.) w tym zakresie odwołuje się do ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Ponadto w art. 14 dodano ust. 6a nakładający na gminę, która składa ofertę najmu socjalnego lokalu, obowiązek poinformowania osoby uprawnionej o przysługujących jej środkach prawnych do zaskarżenia prawidłowości tej oferty. To bardzo ważny przepis gwarancyjny. Zgodnie bowiem z przepisem art. 786 § 1 k.p.c., jeżeli wykonanie tytułu egzekucyjnego jest uzależnione od zdarzenia, które udowodnić powinien wierzyciel, sąd nada klauzulę wykonalności po dostarczeniu dowodu tego zdarzenia w formie dokumentu urzędowego lub prywatnego z podpisem urzędowo poświadczonym. Nadanie klauzuli wykonalności jest zatem uzależnione od przedstawienia przez wierzyciela dokumentu w przepisanej formie, który potwierdza, że gmina złożyła dłużnikowi ofertę najmu socjalnego lokalu. Kognicja zatem sądu albo referendarza sądowego, który rozpoznaje wniosek o nadanie klauzuli wykonalności, jest ograniczona do zbadania tego dokumentu i ustalenia, czy potwierdza on złożenie oferty najmu socjalnego lokalu. To samo odnosi się do sądu rozpoznającego zażalenie albo skargę na postanowienie referendarza sądowego. Jeżeli zatem z przedłożonego dokumentu wynika, że

nie doszło do złożenia skutecznej oferty (np. powierzchnia oferowanego lokalu nie odpowiada minimalnej powierzchni określonej dla najmu socjalnego lokalu), sąd oddala wnioski o nadanie klauzuli wykonalności. W praktyce zdarza się, że sądy rozpoznając zażalenie albo skargę na postanowienie referendarza, badają również treść innych dokumentów przedłożonych przez dłużnika (wraz z zażaleniem lub skargą) i odmawiają nadania klauzuli wykonalności w razie ustalenia, że dokumenty te w sposób oczywisty potwierdzają, iż nie doszło do skutecznego złożenia oferty najmu socjalnego lokalu. Jeżeli doszło do uprawomocnienia się postanowienia o nadaniu klauzuli wykonalności, a dłużnik kwestionuje prawidłowość oferty najmu socjalnego lokalu, to przysługuje mu powództwo o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego (art. 840 § 1 pkt 1 k.p.c.).

W art. 17 uwzględniono dotychczasową treść art. 24 (zgodnie z którym prawo do lokalu socjalnego nie przysługuje osobie, która samowolnie zajmuje lokal i wobec której sąd nakazał opróżnienie lokalu, chyba że przyznanie lokalu socjalnego byłoby w świetle zasad współżycia społecznego szczególnie usprawiedliwione) i konsekwencje jego stosowania przez sądy. W związku z tym wprowadzono zmianę umiejscowienia dotychczasowej regulacji w ustawie w taki sposób, który będzie współgrał z użytą w przepisie klauzulą generalną dotyczącą zasad współżycia społecznego. Jednocześnie w celu zapewnienia spójności z innymi przepisami ustawy w przenoszonym przepisie pojęcie osoby, która „samowolnie zajmuje lokal”, zastąpiono pojęciem „osoby, która dokonała zajęcia lokalu bez tytułu prawnego”.

Zmiana art. 18 dotyczy zmiany wysokości obowiązku odszkodowawczego osoby uprawnionej w wyroku eksmisyjnym do najmu socjalnego lokalu. Z uwagi na brak wystarczającej liczby lokali socjalnych realizacja wyroku eksmisyjnego, w którym dłużnikowi przyznane zostało uprawnienie do lokalu socjalnego, była częstokroć wstrzymywana do momentu zwolnienia się odpowiedniego lokalu. W tym czasie sytuacja byłych lokatorów zamieszkujących w budynkach prywatnych ulegała stopniowemu pogorszeniu, ponieważ w dalszym ciągu spoczywały na nich obowiązki finansowe, którym jeszcze jako lokatorzy nie byli w sta-



nie sprostać, co doprowadziło do orzeczenia ich eksmisji. W rezultacie pozostawali oni w stanie zadłużenia, które przez długi czas oczekiwania na lokal socjalny wciąż narastało. Natomiast właściciele lokali dochodzą od gminy – na drodze postępowania sądowego – pokrycia szkód, na które składają się m.in. należności, których nie uiścili osoby oczekujące na lokal socjalny po orzeczeniu ich eksmisji, i uzyskują orzeczenia uwzględniające ich żądania. Następnie gminy, które wypłaciły odszkodowania obejmujące ww. należności, kierują roszczenia regresowe do byłych lokatorów w sytuacji, gdy *de facto* to właśnie one swoim zaniechaniem wykonywania obowiązku dostarczenia lokali socjalnych przyczyniły się do powstania zadłużenia, którego spłaty obecnie od nich żądają. Konsekwencje takiego stanu były więc najbardziej dotkliwe dla byłych lokatorów, a więc grupy osób społecznie i ekonomicznie najsłabszych. W związku z tym dodany art. 18 ust. 3a wprowadza zmianę wysokości obowiązku odszkodowawczego w taki sposób, aby odpowiadała ona wysokości czynszu za najem socjalny (w art. 18 zastępuje się termin „lokal socjalny” na rzecz określenia w to miejsce nowej kategorii „najem socjalny lokalu”). Natomiast obowiązek pokrycia różnicy między opłatami ustalonymi przez właściciela a opłatami na poziomie czynszu socjalnego będzie spoczywać na gminie, która jest zobowiązana do wskazania najmu socjalnego. Takie rozłożenie zakresu obowiązków odszkodowawczych pozwoli ograniczyć problemy eksmitowanych lokatorów, a jednocześnie zmotywuje gminy do szybkiej realizacji nałożonych na nie obowiązków.

Dodanie pkt 6a w art. 21 ust. 3 ustawy obliguje gminę do uregulowania w uchwałach w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy warunków, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności. Dotychczas nie przewidywano dodatkowych wymogów uwzględniających potrzeby osób niepełnosprawnych.

Dodanie pkt 6b w art. 21 ust. 3 ustawy związane zostało z nowym art. 4 ust. 2b, mającym na celu umożliwienie przekazywania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy na potrzeby beneficjentów ustawy z 12.03.2004 r.

o pomocy społecznej oraz ustawy z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1111 ze zm.).

Dodanie po art. 21 nowych art. 21a–21c pozwala na korzystanie z możliwości wypowiedzenia umowy najmu w przypadku przekroczenia limitów powierzchniowych określonych w ustawie również przez inne niż gmina jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 21b wprowadza dla osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy obowiązek składania deklaracji o wysokości dochodów, oświadczenia o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego pod rygorem odpowiedzialności karnej oraz na żądanie gminy oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości. Przepis art. 21c ustawy wprowadza zasadę cyklicznej weryfikacji dochodów najemców lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy (lub innej jednostki samorządu terytorialnego) oraz reguluje sposób jej przeprowadzenia. Najemcy lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy (lub innej jednostki samorządu terytorialnego) będą poddawani przez właściciela, nie częściej niż co 2,5 roku, weryfikacji pod względem wysokości dochodu. W tym celu najemcy będą składać na pisemne żądanie gminy (lub innej jednostki samorządu terytorialnego) w terminie jednego miesiąca deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego uzyskanych w okresie 3 miesięcy poprzedzających. W razie niezłożenia przez najemcę deklaracji właściciel będzie mógł wypowiedzieć umowę nie później niż na miesiąc naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego.

W przypadku gdy średni miesięczny dochód w przeliczeniu na osobę osiągnięty przez członków gospodarstwa domowego przekracza kryteria zawarte w uchwale rady gminy (lub odpowiednio innej jednostki samorządu terytorialnego) dotyczące wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lub podnajem lokalu, czynsz podwyższa się o kwotę tej nadwyżki, wypowiadając jego dotychczasową wysokość, najpóźniej na koniec miesiąca kalendarzowego. Jednocześnie nowy czynsz, tzn. po podwyższeniu o kwotę nadwyżki, nie może przekroczyć wysokości czynszu rynkowego za dany lokal, czyli czynszu,

jaki mógłby otrzymać z tytułu najmu właściciel takiego lokalu mieszkalnego, gdyby lokal ten nie wchodził w skład mieszkaniowego zasobu gminy (lub innej jednostki samorządu terytorialnego). Jednocześnie przewidziany jest działający na analogicznej zasadzie mechanizm obniżenia czynszu, w przypadku gdy w trakcie obowiązywania podwyższonego czynszu najemcy obniżą się dochody. Nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od ostatniej podwyżki najemca może wystąpić do wynajmującego z wnioskiem o ponowne ustalenie wysokości czynszu na podstawie aktualnie osiągniętych dochodów. Odroczenie o 6 miesięcy możliwości wnioskowania o obniżenie czynszu spowodowane jest koniecznością zapewnienia, że złożony wniosek jest uzasadniony faktyczną zmianą sytuacji materialnej najemcy i nie ma charakteru incydentalnego (czyli do oceny muszą być brane dochody za inne 3 miesiące niż przy wcześniejszej podwyżce czynszu, po upływie pewnego czasu od poprzedniej oceny).

W celu złagodzenia skutków wysokiej podwyżki czynszu dla najemców (jeżeli podwyżka przekracza 50% dotychczasowego czynszu) przewidziano stopniowe dochodzenie do pełnej wysokości ustalonego czynszu – odroczony jest obowiązek płacenia pełnej kwoty nowego czynszu o 6 miesięcy. Przez ten czas najemca płaci czynsz w obniżonej wysokości, odpowiadającej 150% dotychczasowego czynszu.

Wprowadzono także procedurę poddania wypowiedzenia wysokości czynszu (podwyżki czynszu) kontroli sądu. Rozwiązanie to jest analogiczne do obowiązującego już rozwiązania z art. 8a ust. 5–6b, z tą różnicą, że z uwagi na bezpośrednio wskazany w projekcie mechanizm ustalania podwyższonego czynszu kontroli może podlegać tylko prawidłowość zastosowania tego mechanizmu w celu obliczenia czynszu, w szczególności wysokość czynszu rynkowego za dany lokal, stanowiącego górną granicę czynszu możliwego do zastosowania w tej sytuacji.

Te ostatnie zmiany (art. 21c) dotyczą wyłącznie umów najmu zawartych po 21.04.2019 r., a nie będą miały zastosowania do umów najmu obowiązujących przed dniem wejścia w życie noweli marcowej z 2018 r.

Zmiana art. 1046 § 4 k.p.c. polega na wykreśleniu z dotychczasowego brzmienia przepisu normy, która pozwala komornikowi, po bezskutecznym upływie 6 miesięcy oczekiwania wskazania przez gminę pomieszczenia tymczasowego, na usunięcie dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe i powiadomienie właściwej gminy o potrzebie zapewnienia dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia. Wzgląd na dyspozycję art. 75 Konstytucji RP (obowiązek państwa prowadzenia polityki zapobiegającej bezdomności) oraz obowiązek tworzenia regulacji zapobiegających eksmisjom na bruk, które godzą w godność człowieka (por. postanowienie sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego z 4.03.2008 r., S 2/08, OTK-A 2008/2, poz. 33; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4.04.2001 r., K 11/00, OTK 2001/3, poz. 54), uzasadniał dokonanie przez ustawodawcę ingerencji w dotychczasową treść przepisu. Jak wskazał Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu z 22.03.2016 r., znak IV.7217.32.2016. AJ: „przez cały okres obowiązywania tego przepisu nie odnotował ani jednego przypadku, w którym po zawiadomieniu przez komornika «o potrzebie zapewnienia dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia», gmina przyznała komukolwiek takie pomieszczenie. Natomiast znane są sytuacje, kiedy komornicy dokonują eksmisji niezwłocznie (przed upływem 6 miesięcznego okresu ochronnego), gdy tylko gmina poinformuje, że nie posiada takiego pomieszczenia [...]. Usunięcie do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, bez zapewnienia osobie, której to dotyczy realnych uprawnień pozwalających na wyegzekwowanie od gminy realizacji prawa do tymczasowego pomieszczenia, jest *de facto* eksmisją na bruk. Nie budzi bowiem wątpliwości, iż pobyt w tych placówkach jest z założenia przejściowy i krótkotrwały, a osoby eksmitowane to z reguły obywatele w ciężkiej sytuacji materialnej, często niepełnosprawni i nieporadni. Oczekiwanie, że w owym przejściowym okresie zamieszkiwania w schronisku dla bezdomnych bądź noclegowni będą oni w stanie sami zmienić swoją sytuację materialną i osobistą i zapewnić sobie odpowiedni lokal, w którym będą mogli zamieszkać, jest całkowicie nierealne”.

W przepisach przejściowych do noweli marcowej z 2018 r. przewidziano, że umowy najmu lokali socjalnych zawarte przed dniem wejścia

w życie zmian w ustawie o ochronie praw lokatorów zachowują ważność na okres, na jaki zostały zawarte. Do umów tych stosuje się przepisy ustawy w brzmieniu dotychczasowym (art. 16 noweli).

Umowy o odpłatne używanie lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego zawarte przed wejściem w życie wskazanej nowelizacji zachowują ważność. Do tych umów, z wyłączeniem umów najmu lokali socjalnych, stosuje się nowe (zmienione) przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, z wyłączeniem dodanego art. 21c, który ma zastosowanie wyłącznie do umów zawartych po wejściu w życie nowych przepisów (dotyczącego weryfikacji dochodów i powiązanej z tym możliwości wzrostu czynszów) – art. 17 noweli.

2. Ustawa z 20.07.2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz.U. poz. 1540 ze zm.), która weszła w życie 1.01.2019 r., określiła zasady stosowania dopłat pokrywających część czynszu za najem mieszkania. Dopłaty w oparciu o przepisy tej ustawy mogą być udzielone, jeżeli mieszkanie:

- 1) służy zaspokojeniu własnych potrzeb mieszkaniowych najemcy i pozostałych osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego;
- 2) jest przedmiotem pierwszego zasiedlenia w okresie 12 miesięcy od dnia zakończenia inwestycji mieszkaniowej;
- 3) jest położone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) nie jest lokalem wchodzącym w skład mieszkaniowego zasobu gminy, z wyjątkiem lokalu mieszkalnego utworzonego przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego, o którym mowa w ustawie z 26.10.1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (art. 6 ust. 1 tej ustawy).

A nadto, jeżeli w związku z inwestycją mieszkaniową została zawarta umowa między inwestorem realizującym tę inwestycję a gminą właścicielką miejscowo dla tej inwestycji, określająca co najmniej:

- 1) strukturę mieszkań, wykończenie mieszkań, dostępność mieszkań i budynku dla osób niepełnosprawnych oraz sposób zagospodarowania powierzchni wspólnych w budynku;

- 2) warunki, których spełnienie uznaje się za potwierdzenie posiadania przez najemcę zdolności czynszowej, przez określenie minimalnej wysokości:
  - a) miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego lub
  - b) obowiązkowej kaucji zabezpieczającej umowę najmu;
- 3) planowaną liczbę mieszkań, z uwzględnieniem przewidywanej powierzchni użytkowej poszczególnych mieszkań, a jeżeli przed zawarciem umowy inwestycja mieszkaniowa została rozpoczęta lub została zakończona – liczbę i powierzchnię użytkową mieszkań;
- 4) planowane terminy rozpoczęcia i zakończenia naboru wniosków o zawarcie umowy najmu mieszkań przez określenie roku i kwartału, jeżeli nabór nie został przeprowadzony przed zawarciem umowy;
- 5) planowany termin pierwszego zasiedlenia mieszkań przez określenie roku i kwartału;
- 6) dodatkowe warunki, na podstawie których odbywa się nabór wniosków o zawarcie umowy najmu mieszkań, określone w uchwale rady gminy, o której mowa w art. 8 ust. 1, zwane dalej „kryteriami pierwszeństwa”, w tym warunki mające charakter bezwzględnie obowiązujący;
- 7) zasady wyboru najemcy, jakimi kieruje się inwestor zawierając umowę najmu mieszkania z kolejnym najemcą, w przypadku rozwiązania lub wygaśnięcia umowy najmu mieszkania zawartej z dotychczasowym najemcą w okresie, o którym mowa w art. 9 ust. 1 tej ustawy (art. 7 powoływanej ustawy).

Na radę gminy nałożono obowiązek podjęcia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, określającej:

- 1) zasady przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu, o którym mowa w art. 11 ust. 1, w tym kryteria pierwszeństwa i zasady przeprowadzania oceny punktowej, o której mowa w art. 11 ust. 2;
- 2) maksymalną wysokość miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego lub obowiązkowej kaucji, o których mowa w art. 7 pkt 2.

Określając kryteria pierwszeństwa, rada gminy dokonuje wyboru spośród następujących kryteriów:

- 1) w grupie ubiegających się o zawarcie umowy najmu wysokość dochodu gospodarstwa domowego jest względnie niska;
- 2) w gospodarstwie domowym jest co najmniej jedno dziecko;
- 3) żadna osoba wchodząca w skład gospodarstwa domowego nie była i nie jest właścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego oraz nie przysługiwało i nie przysługuje jej spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego przedmiotem był lub jest lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny, oraz nie jest właścicielem lub współwłaścicielem budynku, jeżeli jego udział w przypadku zniesienia współwłasności obejmowałby co najmniej jeden lokal mieszkalny;
- 4) osoba wchodząca w skład gospodarstwa domowego zmienia miejsce zamieszkania w celu podjęcia pracy lub nauki poza miejscem obecnego zamieszkania;
- 5) osoba wchodząca w skład gospodarstwa domowego wcześniej złożyła wniosek o zawarcie umowy najmu mieszkania w tej samej miejscowości, jednak nie zawarła umowy najmu z powodu większej liczby najemców posiadających zdolność czynszową niż liczba dostępnych mieszkań;
- 6) osoba wchodząca w skład gospodarstwa domowego jest najemcą lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy, który zobowiązuje się do rozwiązania umowy najmu i opróżnienia tego lokalu w terminie miesiąca od dnia zawarcia umowy najmu mieszkania przez najemcę;
- 7) osoba wchodząca w skład gospodarstwa domowego ma status repatrianta;
- 8) najemca ukończył 65 lat;
- 9) osoba do 16. roku życia wchodząca w skład gospodarstwa domowego legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności określonym w ustawie z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych;
- 10) osoba powyżej 16. roku życia wchodząca w skład gospodarstwa domowego legitymuje się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności określonym w ustawie

- z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych;
- 11) osoba wchodząca w skład gospodarstwa domowego posiada Kartę Polaka, o której mowa w ustawie z 7.09.2007 r. o Karcie Polaka (Dz.U. z 2019 r. poz. 1598);
  - 12) najemca był w przeszłości właścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinne lub lokalu mieszkalnego lub przysługiwało mu w przeszłości spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego przedmiotem był lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny, lecz wskutek działania żywiołu lub katastrofy budowlanej utracił ten budynek lub lokal;
  - 13) osoba wchodząca w skład gospodarstwa domowego jest właścicielem lub współwłaścicielem nieruchomości obejmującej budynek mieszkalny lub budynek o funkcji mieszanej, mieszczącej w sobie funkcję mieszkaniową, który podlega wywłaszczeniu.

We wskazanej uchwale rada gminy może:

- 1) nadać części kryteriów pierwszeństwa, o których mowa w ust. 2, charakter bezwzględnie obowiązujący;
- 2) określić inne kryteria pierwszeństwa oprócz określonych na podstawie kryteriów pierwszeństwa, o których mowa w ust. 2 (art. 8 ustawy).

Dopłaty mogą być stosowane w okresie nie dłuższym niż 20 lat, licząc od miesiąca, w którym została zakończona inwestycja mieszkaniowa. Dopłaty przysługujące danemu najemcy mieszkania stosuje się przez okres 15 lat, licząc od miesiąca dokonania pierwszej wpłaty dopłaty na rachunek inwestora. Najemcy, wobec którego stosowano dopłaty przez okres krótszy niż 15 lat, w przypadkach:

- 1) wydania decyzji w sprawie pozbawienia prawa do dopłat, o której mowa w art. 16 ust. 9 pkt 1,
- 2) rozwiązania lub wygaśnięcia umowy najmu mieszkania w okresie stosowania dopłat, w tym z powodu zamiany mieszkania na inne i zawarcia nowej umowy najmu,
- 3) krótszego niż 15 lat okresu stosowania dopłat z uwagi na warunek, o którym mowa w ust. 1, w tym w przypadku kolejnego najemcy mieszkania



– przysługuje prawo ponownego ubiegania się o dopłaty, z zastrzeżeniem, że łączny okres stosowania dopłat nie może przekroczyć 15 lat.

W przypadku gdy w skład gospodarstwa domowego najemcy wchodzi osoba, która w przeszłości była najemcą innego mieszkania, w związku z najmem którego były stosowane dopłaty, okres, o którym mowa w ust. 2, pomniejsza się o liczbę miesięcy stosowania tych dopłat.

Pełny tekst ustawy z 20.07.2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania oraz uzupełniającej ją rozporządzenia znajdują się na końcu komentarza.

3. Omówione w skrócie w punktach 1 i 2 zmiany w ustawie oraz w jej otoczeniu, wprowadzone w ostatnich dwóch latach, weryfikują i uzupełniają zmiany dokonane z dniem 16.11.2011 r. ustawą z 1.08.2011 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 224, poz. 1342). Ta ostatnia była odpowiedzią na krytykę ówczesnego stanu prawnego, wyrażoną przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4.11.2010 r., K 19/06 (OTK-A 2010/9, poz. 96), którego skutkiem była utrata mocy obowiązującej art. 1046 § 4 k.p.c. w brzmieniu dotychczasowym z dniem 16.11.2011 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 1046 § 4 k.p.c. dotyczący sposobu przeprowadzania egzekucji orzeczeń sądowych dotyczących eksmisji z lokali mieszkalnych jest niezgodny z art. 2 i wynikającą z niego zasadą prawidłowej legislacji, z art. 45 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a ponadto w zakresie, w jakim dotyczył wykonania obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego orzeczonego wyrokiem sądowym z powodu znęcania się nad rodziną, był niezgodny także z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP. W punkcie drugim sentencji wyroku Trybunał postanowił, że wskazany przepis utraci moc obowiązującą z upływem dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, tj. 16.11.2011 r.

Nowela marcowa z 2018 r. poprzez modyfikację m.in. art. 1046 § 4 k.p.c. wyeliminowała cywilizowaną eksmisję „na bruk” w przypadku osób

ubogich i nieporadnych, które mają prawo do pomieszczenia tymczasowego. Obecnie osoby takie nie mogą być eksmitowane do noclegowni, lecz muszą uzyskać pomieszczenie tymczasowe jako warunek przeprowadzenia eksmisji.

Zmiana dotycząca tzw. najmu okazjonalnego, wprowadzona przepisami zmieniającymi zawartymi w ustawie o Krajowym Zasobie Nieruchomości z dniem 11.09.2017 r., powróciła do dotychczasowego modelu tego najmu – zastrzeżonego dla osób fizycznych, nieprowadzących działalności gospodarczej w zakresie wynajmu lokali, dysponujących lokalem (lokalami) na wynajem. Zarazem wspomnianą nowelą z dniem 11.09.2017 r. wprowadzono wzorowany na modelu najmu okazjonalnego – najem instytucjonalny – przewidziany do stosowania (jako wynajmujących) zarówno dla osób fizycznych, jak i osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną – jeżeli prowadzą działalność gospodarczą w zakresie wynajmu lokali. Umowy takie, w tym szczególnie unormowane umowy z opcją wykupu mieszkań, wyłączyły ten segment rynku mieszkaniowego z dotychczasowego modelu najmu, objętego przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów, wprowadzając nowy model najmu mieszkań – rynkowego, ale wspomaganego przez państwo, przeznaczonego dla mniej zamożnej części społeczeństwa, z odrębnym instrumentarium ochronnym, gwarantującym sprawność systemową w przypadku niewywiązywania się przez najemcę z przyjętych obowiązków. W ten sposób wkomponowano w dotychczasowy, obecnie istotnie zmodyfikowany, model ochrony praw lokatorów segment nowego typu najmu – najmu instytucjonalnego – który ma stworzyć szczebel pośredni zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Z jednej strony istnieje bowiem otoczenie zdominowane przez własność lokali, w jej postaci klasycznej i spółdzielczej, a z drugiej strony istnieje najem okazjonalny i najem z publicznego zasobu mieszkaniowego, nakierowany na uboższe lub z różnych względów dysfunkcjonalne osoby lub rodziny.

Obecne wydanie komentarza, poza odnotowaniem i omówieniem zmian, weryfikuje i krytycznie inkorporuje dorobek orzecznicy Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz orzecznictwą praktykę

innych sądów. Wskazuje również wpływ zmian zachodzących w innych aktach prawnych oraz przemian społeczno-gospodarczych na odczytywanie niniejszej ustawy. W szczególności, o czym już wspomniano, uwzględniono wejście w życie z dniem 11.09.2017 r. ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz z dniem 9.09.2017 r. nowelizacji lipcowej z 2017 r. ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w zakresie, w jakim wpływają wprost lub pośrednio na kształtowanie praw i obowiązków osób uprawnionych do mieszkań, a zatem na rzeczywistą treść komentowanych przepisów. Wspomniana ustawa o dopłatach do czynszu najmu z lipca 2018 r. uzupełnia spektrum pomocowe unormowane w ustawie z 21.06.2001 r. o dodatkach mieszkaniowych.

Książka zawiera też wzory pozwów w sprawach opartych na ustawie o ochronie praw lokatorów wraz z uwagami odnoszącymi się do danego rodzaju postępowania i postępowań podobnych.

Użyte w komentarzu określenie „ustawa”, bez bliższego opisu, oznacza ustawę o ochronie praw lokatorów.

4. Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego została uchwalona u schyłku III kadencji Sejmu RP w niewątpliwej opozycji do wcześniejszej ustawy z 2.07.1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.).

Ustawa o ochronie praw lokatorów uwzględniała głosy postulujące wzmocnienie ochrony (stabilności) stosunku najmu oraz innych praw do lokali mieszkalnych, z wyjątkiem prawa własności. Te inne stosunki to przede wszystkim spółdzielcze prawa do mieszkania (lokatorskie, własnościowe).

Kontrowersyjne regulacje dotyczące ograniczenia swobody właściciela w określaniu okresów umów najmu (odpłatnego używania lokalu) oraz rygorystycznego nominalizmu, zamieszczone w pierwotnym brzmieniu art. 5, zostały wyeliminowane przez ustawodawcę z dniem 15.07.2003 r.

Ustawa wprowadziła, niejako recypując rozwiązania zawarte w ustawie z 15.12.2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 122, poz. 1317 ze zm.), obowiązek orzekania w przedmiocie uprawnienia do lokalu socjalnego z urzędu. Z dniem 21.04.2019 r., na skutek zmiany systemowej, kategorię lokalu socjalnego zastąpiono najmem socjalnym lokalu. Określono materialnoprawne przesłanki przyznania takiego uprawnienia, zakazano – co do zasady – orzekania o braku uprawnienia do najmu socjalnego lokalu w odniesieniu do określonej kategorii osób, objęto ochroną przed eksmisją na bruk nie tylko (byłego) najemcę, ale i osoby wspólnie z nim zamieszkałe, mające uprzednio zależne prawa do zajmowanego lokalu; wprowadzono wreszcie, związane z orzekaniem o eksmisji i prawem do lokalu socjalnego (najmu socjalnego lokalu), normy o charakterze procesowym (art. 14 i 15). Uwzględniono przy tym stanowisko Trybunału Konstytucyjnego (por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4.04.2001 r., K 11/00, OTK 2001/3, poz. 54).

Obligatoryjną ochroną przed eksmisją bez prawa do lokalu socjalnego (najmu socjalnego lokalu) objęto: kobiety w ciąży, małoletnich, niepełnosprawnych, w rozumieniu ustawy z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, ubiegających się o pracę, bezrobotnych, bezrobotnych w szczególności, oraz osoby sprawujące nad nimi opiekę i wspólnie z nimi zamieszkałe, obłożnie chorych, emerytów lub rencistów spełniających kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej, osoby posiadające status bezrobotnego, osoby spełniające przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały – chyba że osoby te mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany lub ich sytuacja materialna pozwala na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie (art. 14 ust. 4 *in fine*), lub eksmisja następuje w szczególnych warunkach art. 13 (tj. gdy lokator w sposób rażący lub uporczywy wykracza przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku albo uniemożliwiając współzamieszkiwanie współlokatorowi). Sąd może także orzec o braku takiego uprawnienia (z zastrzeżeniem ochrony obligatoryjnej z art. 14 ust. 4), gdy przemawiają za tym także inne powody (art. 14 ust. 5).

5. Od 1.01.2005 r. odstąpiono od obligatoryjnego nakazu orzekania przez sąd o uprawnieniu do lokalu socjalnego dla wymienionych w art. 14 ust. 4 kategorii osób w przypadku stosunków (umów o używanie lokali mieszkalnych) nawiązanych po 1.01.2005 r., gdy lokal, do którego utraciły tytuł prawny, nie wchodzi do publicznego zasobu mieszkaniowego, a zarazem nie jest to lokal należący do zasobów spółdzielni mieszkaniowej albo towarzystwa budownictwa społecznego.

Równocześnie na skutek obowiązującej od 5.02.2005 r. zmiany art. 1046 k.p.c. dokonanej ustawą z 2.07.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 172, poz. 1804) wyeliminowano na okres do 28.01.2010 r. pojęcie eksmisji na bruk.

Za sprawą tego ostatniego unormowania obok kategorii „lokal socjalny” pojawiło się „pomieszczenie tymczasowe”. Artykuł 1046 § 4 k.p.c. w brzmieniu nadanym tą nowelą stanowił, że wykonując obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego, komornik wstrzyma się z dokonaniem czynności do czasu, gdy gmina wskaże tymczasowe pomieszczenie lub gdy dłużnik znajdzie takie pomieszczenie (z zastrzeżeniem § 5 tego artykułu, co oznacza, że komornik nie może się wstrzymać z dokonaniem czynności, jeżeli wierzyciel wskaże tymczasowe pomieszczenie).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 4.11.2010 r., K 19/06 (OTK-A 2010/9, poz. 96) stwierdził niekonstytucyjność art. 1046 § 4 k.p.c., zdecydowały o tym:

- 1) brak precyzyjnego określenia obowiązków podmiotów wskazanych w art. 1046 § 4 i 5 k.p.c. związanych z zapewnieniem dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego, co powoduje, że podmioty te nie podejmują efektywnych czynności w tym kierunku; w konsekwencji komornik, który na podstawie art. 1046 § 4 k.p.c. był zobowiązany do wstrzymania czynności egzekucyjnych na niedający się przewidzieć czas, nie był w stanie wykonać prawomocnego wyroku sądowego,

- 2) konieczność zagwarantowania ochrony członkom rodziny osoby, w stosunku do której orzeczono nakaz opróżnienia lokalu ze względu na znęcanie się nad rodziną, wykonywany w trybie art. 1046 § 4 k.p.c.,
- 3) konstatacja, że wstrzymanie wykonania wyroku nakazującego opróżnienie lokalu na podstawie art. 1046 § 4 k.p.c. skutkuje tym, iż właściciel lub podmiot innych praw majątkowych nie może korzystać z lokalu i pobierać pożytków; jest też poważnie ograniczony w możliwości dysponowania lokalem.

Wcześniej, w postanowieniu sygnalizacyjnym z 4.03.2008 r., S 2/08 (OTK-A 2008/2, poz. 33), Trybunał Konstytucyjny wskazał na nieuregulowanie kwestii zawierania umów w tym przedmiocie, w szczególności co do ich czasowego trwania (art. 20 ust. 2 i 3 u.o.p.l.), kwestii odpłatności, a także rozstrzygnięcia kolizji pomiędzy ochroną pokrzywdzonych członków rodziny a eksmitowaniem osoby znęcającej się nad nimi. Podniósł także kwestię odpowiedzialności odszkodowawczej gminy wobec właściciela za niewskazanie pomieszczenia tymczasowego.

Kwestia odpowiedzialności odszkodowawczej gminy w okresie do 16.11.2011 r. na podstawie art. 417 § 1 k.c. za szkodę powstałą w okresie obowiązywania art. 1046 § 4 k.p.c. w brzmieniu nadanym ustawą z 2.07.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw na skutek zaniechania wskazania, na wezwanie komornika, tymczasowego pomieszczenia dla dłużnika mającego obowiązek opuszczenia, opróżnienia i wydania tego lokalu została przesądzona uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 13.12.2011 r., III CZP 48/11 (Biul. SN 2011/12). Odpowiedzialność ta ma miejsce także (tym bardziej) aktualnie, w nowym brzmieniu art. 1046 § 4 k.p.c.

Nowela sierpniowa z 2011 r., wymuszona krytyką Trybunału Konstytucyjnego oraz zdecydowanym stanowiskiem Sądu Najwyższego w zakresie prawnego obowiązku gmin dostarczania pomieszczeń tymczasowych osobom eksmitowanym w postępowaniu egzekucyjnym (ze skutkami odszkodowawczymi w tle), niewątpliwie uczyniła pragmatyczny krok

naprzód w zakresie stworzenia sprawnego instrumentarium prowadzenia eksmisji z lokali mieszkalnych. Nie można jednak było nie dostrzec systemowych i społecznie usprawiedliwionych obaw co do właściwego określenia w tej noweli obowiązku gmin przeciwdziałania bezdomności (art. 75 Konstytucji RP) oraz konstytucyjnej ochrony rodziny (art. 18 Konstytucji RP), skoro m.in. wyłączyła ona obligatoryjną kontrolę sądu rodzinnego nad eksmisją osób małoletnich i ubezwłasnowolnionych do noclegowni i schronisk.

Patrz szerzej – uwagi do art. 17, 25b i 25c u.o.p.l.

Nowe – od 21.04.2019 r. – brzmienie art. 1046 § 4 k.p.c. nie pozwala komornikowi na eksmisję do noclegowni osób, którym przysługuje prawo do pomieszczenia tymczasowego. Natomiast zmodyfikowane brzmienie art. 18 ust. 3a–5 u.o.p.l. pozwala na uzyskanie stosownego odszkodowania w sytuacji, gdy gmina nie wywiązuje się ze swoich obowiązków.

Nowością w nowym stanie prawnym (obowiązującym od 16.11.2011 r.) było zastąpienie eksmisji do pomieszczenia tymczasowego oraz eksmisji na bruk, która wynikała z treści art. 1046 § 4<sup>1</sup> k.p.c. (wobec najemców z umów najmu okazjonalnego zawartych w okresie od 28.01.2010 r.), eksmisją do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe wskazanych przez gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu, z zachowaniem względnego prawa ograniczonego kręgu osób eksmitowanych bez prawa do lokalu socjalnego (obecnie – najmu socjalnego lokalu) lub zamiennego, do uzyskania na krótki czas (do 6 miesięcy) prawa do pomieszczenia tymczasowego. Ten ograniczony krąg osób uprawnionych wynika z dyspozycji art. 25d u.o.p.l. W jego myśl prawo do tymczasowego pomieszczenia nie przysługuje dłużnikowi, jeżeli:

- 1) z tytułu wykonawczego wynika, że nakazanie opróżnienia lokalu zostało orzeczone z powodu stosowania przemocy w rodzinie lub z powodu rażącego lub uporczywego wykraczania przeciwko porządkowi domowemu albo niewłaściwego zachowania czyniącego uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku, albo że dłużnik dokonał zajęcia opróżnionego lokalu bez tytułu prawnego;

- 2) dłużnik został zobowiązany do opróżnienia lokalu zajmowanego na podstawie umowy najmu okazjonalnego, której zawarcie zostało zgłoszone zgodnie z art. 19b ust. 1;
- 3) dłużnik został zobowiązany do opróżnienia tymczasowego pomieszczenia;
- 4) dłużnik został zobowiązany do opróżnienia lokalu zajmowanego na podstawie umowy najmu instytucjonalnego lokalu;
- 5) dłużnik został zobowiązany do opróżnienia lokalu zajmowanego na podstawie umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności.

Innymi słowy, krąg osób uprawnionych do pomieszczenia tymczasowego został ograniczony do wąskiej grupy dotychczasowych najemców lokalu (z wyłączeniem byłych najemców z najmu okazjonalnego zawartego od 28.01.2010 r. oraz najemców z najmu instytucjonalnego), którzy nie mają prawa do najmu socjalnego lokalu (por. art. 17 ust. 1 u.o.p.l.), a nie zostali zakwalifikowani przez sąd jako uprawnieni do najmu socjalnego lokalu (por. art. 14 ust. 3 i 4 u.o.p.l.), z reguły z przyczyn społecznie nieakceptowalnych zachowań (np. nałogów), innych niż te wymienione w art. 17 ust. 1 u.o.p.l.

Pomieszczenie tymczasowe powinno nadawać się do zamieszkania, mieć dostęp do źródła zaopatrzenia w wodę i do ustępu, chociażby te urządzenia znajdowały się poza budynkiem, posiadać oświetlenie naturalne i elektryczne, możliwość ogrzewania, mieć niezawilgocone przegrody budowlane oraz zapewniać możliwość zainstalowania urządzenia do gotowania posiłków, zapewniać co najmniej 5 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej na jedną osobę i w miarę możliwości znajdować się w tej samej lub pobliskiej miejscowości, w której dotychczas zamieszkiwały osoby przekwaterowywane (art. 2 ust. 1 pkt 5a u.o.p.l.). Szczegółowy tryb postępowania w sprawach o opróżnienie lokalu lub pomieszczenia albo o wydanie nieruchomości określił Minister Sprawiedliwości w rozporządzeniu z 22.12.2011 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o opróżnienie lokalu lub pomieszczenia albo o wydanie nieruchomości (Dz.U. z 2012 r. poz. 11).



6. Ustawa o ochronie praw lokatorów przyjęła postać unormowania uniwersalnego w tym sensie, że reguluje zasady i formy ochrony wszystkich lokatorów, zarówno z zasobów mieszkaniowych gmin, innych jednostek samorządu terytorialnego, Skarbu Państwa, spółdzielni mieszkaniowych, zakładów pracy, innych osób prawnych, jak i osób fizycznych (art. 1 u.o.p.l.).

Dopiero ustawa z 16.04.2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 116, poz. 1203 ze zm.) z dniem 1.07.2004 r. wyłączyła spod regulacji niniejszej ustawy lokale będące w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

Z kolei od 1.01.2005 r. spod działania zasadniczych instytucji ochronnych tej ustawy wyłączono szczególną postać najmu – najem okazjonalny – nawiązywany, gdy właściciel przejściowo nie korzysta z całości lub z części lokalu w celu zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych (art. 3 ust. 1 w brzmieniu od 1.01.2005 r. do 27.01.2010 r.). Unormowanie to nie działało wstecz i odnosiło się tylko do umów zawartych w tym okresie.

Innymi słowy, umowa, która została zawarta wcześniej, a która według tego unormowania miała charakter „najmu okazjonalnego”, podlega rygorom niniejszej ustawy na zasadach ogólnych, a nie z ograniczeniem przewidzianym w tym przepisie.

Z dniem 28.01.2010 r. nowo ukształtowany najem okazjonalny, w wersji właściwej dla zapobiegliwych i lojalnych wobec urzędów skarbowych właścicieli lokali, w rozumieniu art. 2 u.o.p.l. – osób fizycznych, pozwalał nie tylko na wprowadzenie umownych rygorów rozwiązywania i opróżniania lokali mieszkalnych, ale i ostatecznie pozwalał – do 15.11.2011 r. – na eksmisję na bruk, a obecnie gwarantuje im jedynie prawo eksmisji do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe.

Począwszy od 23.11.2013 r. zmieniła się formuła najmu okazjonalnego. Objęła wszystkich wynajmujących (osoby fizyczne i prawne), z zastrze-

zeniem ust. 1a tego przepisu, a nie tylko osoby fizyczne, i nie uzależniała możliwości jego zastosowania od tego, czy będzie to działalność gospodarcza, czy okazjonalna. Ograniczeniem podmiotowo-przedmiotowym było to przewidziane w art. 19a ust. 1a, tj. wyłączenie lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, w tym tych wynajmowanych przez gminy od innych podmiotów, w celu realizacji ich zadań na rzecz ubogich członków wspólnoty samorządowej; innym ograniczeniem jest czasowy charakter takiej umowy – na okres do 10 lat (ale z możliwością zawierania kolejnych umów na czas określony, nie dłuższy niż 10 lat).

Z dniem 11.09.2017 r. zmieniono przepisy o najmie okazjonalnym oraz wprowadzono dodatkowe, dotyczące najmu instytucjonalnego. W obu przypadkach najemcy z tych stosunków nie są objęci ochroną w postaci prawa do najmu socjalnego lokalu ani do pomieszczenia tymczasowego. Wynika to z założenia, że dysponują odpowiednim lokalem, do którego mogą powrócić po rozwiązaniu lub wygaśnięciu stosunku najmu. Takie racje pozwalają, z jednej strony, na stabilny rozwój rynku tego typu najmu (chronią bowiem właściciela lokalu przed komplikacjami związanymi z ewentualną eksmisją w sytuacji zakończenia najmu i braku dobrowolnego opuszczenia lokalu przez byłego najemcę), z drugiej, pozwalają na wyłączenie rudymen tarnej ochrony, uznając, że ten typ najmu jest nakierowany albo na tymczasowe (czasowe) zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, albo docelowo służy najemcy, nawet z ewentualną opcją kupna lokalu, ale najemca bierze na siebie obowiązek i odpowiedzialność w sytuacji ustania stosunku najmu i konieczności opróżnienia lokalu.

Innymi słowy, racje związane z rozwojem rynku najmu oraz wsparcie gmin w tworzeniu własnego zasobu lokali i lokali socjalnych – dla najuboższych mieszkańców – nakazały stworzyć narzędzia rynkowo wydolne, które pozwolą na rozwój zasobu mieszkaniowego, bez mechanizmów obstrukcji.

Do lokali będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów oraz będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, a także do lokali pozo-

stających i przekazanych do dyspozycji Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Szefa Agencji Wywiadu przepisy tej ustawy stosuje się tylko wówczas, gdy odrębne przepisy dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej (art. 3 ust. 2).

7. Lokatorem, w myśl art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l., jest najemca lokalu lub osoba używająca lokalu na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności.

Ta szeroka definicja, obejmująca także – w zakresie orzekania o eksmisji i prawie do lokalu socjalnego – dotychczasowych lokatorów, tj. osoby, które utraciły przysługujący im tytuł do lokalu, zawiera w swoim szerokim spektrum zarówno osoby, które korzystają z prawa do lokalu na podstawie umowy użyczenia, jak i te, które mają status quasi-właściocielski, jak w przypadku spółdzielczych własnościowych praw do lokali mieszkalnych. Ta ostatnia granica została, jak się wydaje, zakreślona zbyt szeroko i zgodnie z aktualną treścią spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu oraz jego ochroną, oraz w świetle obowiązków uprawionych, powinna zostać poddana weryfikacji ustawowej (postulat *de lege ferenda*) bądź pogłębionej analizie orzeczniczej, która zweryfikuje istotny sens ustawowej definicji lokatora, w szczególności uwzględniając swoisty, syntetyczny i interdyscyplinarny charakter niektórych definicji i pojęć zawartych w ustawie (por. uwagi do art. 2 u.o.p.l.).

8. Szeroki zakres – podmiotowy i przedmiotowy – obowiązywania ustawy o ochronie praw lokatorów, który przez regułę z art. 3 ust. 3 (przepisy niniejszej ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw regulujących ochronę praw lokatorów w sposób korzystniejszy dla lokatora) eliminuje z innych ustaw regulacje mniej korzystne dla lokatora, istotnie zmodyfikował wiele dotychczasowych reguł rozwiązywania (ustania) stosunku najmu i innych praw do lokalu przysługujących lokatorowi w stosunku do unormowań zawartych w Kodeksie cywilnym, w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych bądź w innych ustawach oraz w porównaniu ze stanem sprzed wejścia w życie ustawy o ochronie praw lokatorów. Określa go przede wszystkim art. 11 u.o.p.l., a uzupełniają m.in.: art. 8a, 9 oraz art. 21 ust. 4 i 5 tej ustawy.

Jeżeli lokator jest uprawniony do odpłatnego używania lokalu, wypowiedzenie przez właściciela stosunku prawnego może nastąpić na piśmie pod rygorem nieważności, nie później niż na miesiąc naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego, ze wskazaniem jednej z następujących przyczyn wypowiedzenia:

- 1) jeżeli lokator, pomimo pisemnego upomnienia, nadal używa lokalu w sposób sprzeczny z umową lub niezgodnie z jego przeznaczeniem lub zaniedbuje obowiązki, dopuszczając do powstania szkód, lub niszczy urządzenia przeznaczone do wspólnego korzystania przez mieszkańców albo wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali, lub
- 2) jest w zwłóce z zapłatą czynszu lub innych opłat za używanie lokalu co najmniej za trzy pełne okresy płatności pomimo uprzedzenia go na piśmie o zamiarze wypowiedzenia stosunku prawnego i wyznaczenia dodatkowego, miesięcznego terminu do zapłaty zaległych i bieżących należności, lub
- 3) wynajął, podnajął albo oddał do bezpłatnego używania lokal lub jego część bez wymaganej pisemnej zgody właściciela, lub
- 4) używa lokalu, który wymaga opróżnienia w związku z koniecznością rozbiórki lub remontu budynku, z zastrzeżeniem art. 10 ust. 4 (art. 11 ust. 1 i 2 u.o.p.l.).

Jednakże właściciel lokalu, w którym czynsz jest niższy niż 3% wartości odtworzeniowej lokalu, może wypowiedzieć stosunek najmu także:

- 1) z zachowaniem sześciomiesięcznego terminu wypowiedzenia, z powodu niezamieszkiwania najemcy przez okres dłuższy niż 12 miesięcy,
- 2) z zachowaniem miesięcznego terminu wypowiedzenia, na koniec miesiąca kalendarzowego, osobie, której przysługuje tytuł prawny do innego lokalu położonego w tej samej (lub w pobliskiej – w brzmieniu do 31.12.2004 r.) miejscowości, a lokator może używać tego lokalu, jeżeli lokal ten spełnia warunki przewidziane dla lokalu zamiennego (art. 11 ust. 3).

W przypadku właścicieli – osób fizycznych (oraz ich pełnoletnich zstępnych, wstępnych lub osób uprawnionych do alimentacji) – możliwe jest także wypowiedzenie stosunku prawnego nie później niż na pół roku naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego, jeżeli zamierza on zamieszkać w należącym do niego lokalu, jeżeli lokatorowi przysługuje tytuł do lokalu, w którym może zamieszkać w warunkach takich, jakby otrzymał lokal zamienny, lub jeżeli właściciel dostarczy mu lokal zamienny. W lokalu zamiennym wysokość czynszu i opłat, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, musi uwzględniać stosunek powierzchni i wyposażenia lokalu zamiennego do lokalu zwalnianego (art. 11 ust. 4).

Jeżeli właściciel (lub wcześniej wskazane osoby mu bliskie) zamierza zamieszkać w należącym do niego lokalu i nie zamierza dostarczyć lokatorowi lokalu zamiennego, a lokatorowi nie przysługuje tytuł do lokalu, w którym może zamieszkać na warunkach tożsamyh z prawem do lokalu zamiennego lub lepszych, właściciel może wypowiedzieć stosunek prawny nie później niż na trzy lata naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego (art. 11 ust. 5).

W wypadku stosunków prawnych, które nie ustają przez wypowiedzenie, a w szczególności w wypadku spółdzielczego prawa do lokalu, nie jest dopuszczalne ustanie stosunku prawnego w sposób i z przyczyn mniej korzystnych dla lokatora, niż to wynika z przepisów art. 11 (art. 11 ust. 8). Badanie, czy były podstawy do wykluczenia lub wykreślenia członka ze spółdzielni, następuje w postępowaniu sądowym, o którym mowa w art. 24 § 6 pkt 2 i art. 42 pr. spółdz. Nie może tego czynić sąd w postępowaniu eksmisyjnym (por. uchwałę Sądu Najwyższego z 9.02.2005 r., III CZP 81/04, OSNC 2005/12, poz. 204), chyba że uchwała jest sprzeczna z ustawą i dotknięta sankcją nieważności bezwzględnej (art. 42 § 2 pr. spółdz. w brzmieniu obowiązującym od 22.07.2005 r. oraz art. 58 k.c. w części, której nie obejmuje art. 42 § 2 pr. spółdz.).

Ustawa przewiduje również, że z ważnych przyczyn, innych niż wyżej wymienione, właściciel może wytoczyć powództwo o rozwiązanie stosunku prawnego i nakazanie przez sąd opróżnienia lokalu, jeżeli stro-

ny nie osiągnęły porozumienia co do warunków i terminu rozwiązania tego stosunku (art. 11 ust. 10 u.o.p.l.).

Wypowiedzenie najmu lub czynszu najmu w zasobach towarzystwa budownictwa społecznego może nastąpić także na podstawie art. 30 ust. 5 u.n.f.p.b.m. Między innymi w razie:

- 1) złożenia przez najemcę w deklaracji oświadczeń niezgodnych z prawdą, towarzystwo wypowiada umowę najmu bez zachowania terminu wypowiedzenia; po rozwiązaniu umowy osoba zajmująca lokal bez tytułu prawnego jest obowiązana płacić towarzystwu miesięczne odszkodowanie za korzystanie z lokalu w wysokości 200% czynszu miesięcznego, jaki płaciłaby, gdyby umowa nie została rozwiązana;
- 2) gdy najemca nie złoży deklaracji w terminie, o którym mowa w ust. 3 (tego przepisu), towarzystwo może wypowiedzieć umowę najmu w części dotyczącej czynszu;
- 3) gdy najemca wykaże w deklaracji dochody przekraczające wysokość określoną odpowiednio w ust. 1 pkt 2, 2a lub 3 o więcej niż 10%, towarzystwo wypowiada umowę najmu w części dotyczącej czynszu, ustalając nową stawkę w wysokości o 1% wyższej od czynszu dotychczasowego za każdy 1% dochodu gospodarstwa domowego ponad wysokość określoną odpowiednio w ust. 1 pkt 2, 2a lub 3, nie większą jednak od wysokości czynszu, jaki właściciel mógłby otrzymać z tytułu umowy najmu okazjonalnego lokalu;
- 3a) gdy najemca wykaże w deklaracji dochody przekraczające wysokość określoną odpowiednio w ust. 1 pkt 2, 2a lub 3 o nie więcej niż 10%, towarzystwo może wypowiedzieć umowę najmu w części dotyczącej czynszu, ustalając nową stawkę w wysokości o 1% wyższej od czynszu dotychczasowego za każdy 1% dochodu gospodarstwa domowego ponad wysokość określoną odpowiednio w ust. 1 pkt 2, 2a lub 3, jeżeli kwota, o którą planuje się podwyższyć dotychczasowy czynsz, jest wyższa od kosztów związanych z wypowiedzeniem umowy najmu;
- 4) gdy najemca uzyskał tytuł prawny do innego lokalu mieszkalnego w tej samej miejscowości, towarzystwo wypowiada umowę w części dotyczącej czynszu lub wypowiada umowę najmu.

9. Ustawa odstąpiła od pojęcia czynszu regulowanego. Jednakże art. 9 u.o.p.l. wprowadził ograniczenia co do częstotliwości podwyżek czynszu (opłat za używanie lokalu). Mogą one następować nie częściej niż co sześć miesięcy, licząc od dnia, w którym zaczęła obowiązywać ostatnia podwyżka.

Ponadto od 1.01.2005 r. podwyżki czynszu i innych opłat za używanie lokalu zostały zasadniczo zmienione, uzyskując w art. 8a, jak się wydaje, postać unormowania racjonalnego, uwzględniającego interesy wszystkich uczestników tych stosunków. Nie uchroniło to jednak przed wystąpieniem braków oraz niespójności, które Trybunał Konstytucyjny częściowo wyeliminował, a częściowo jedynie zasygnalizował, pozostawiając dokonanie poprawnych zmian ustawodawcy. Takie uzupełnienia nastąpiły z dniem 1.01.2007 r.

A zatem podwyżka, w wyniku której wysokość czynszu bądź innych opłat za używanie lokalu w skali roku przekroczy albo następuje z poziomu wyższego niż 3% wartości odtworzeniowej lokalu, może nastąpić jedynie w uzasadnionych przypadkach, wskazanych przez tę ustawę. Na pisemne żądanie lokatora właściciel, w terminie 14 dni od dnia otrzymania tego żądania, pod rygorem nieważności podwyżki, jest zobowiązany przedstawić na piśmie przyczynę podwyżki i jej kalkulację.

Ustawa wskazuje, że jeżeli właściciel nie uzyskuje przychodów z czynszu albo innych opłat za używanie lokalu na poziomie zapewniającym pokrycie wydatków związanych z utrzymaniem lokalu, jak również zapewniającym zwrot kapitału i zysk, to podwyżkę pozwalającą na osiągnięcie tego poziomu uważa się za uzasadnioną, gdy zapewnia ona:

- 1) zwrot kapitału w skali roku na poziomie nie wyższym niż:
  - a) 1,5% nakładów poniesionych przez właściciela na budowę albo zakup lokalu – aż do ich pełnego zwrotu – lub
  - b) 10% nakładów poniesionych przez właściciela na trwałe ulepszenie istniejącego lokalu zwiększające jego wartość użytkową – aż do ich pełnego zwrotu – oraz
- 2) godziwy zysk.

Właściciel, który oddał lokal do używania na podstawie stosunku prawnego innego niż najem, ustalając składniki wydatków związanych z utrzymaniem lokalu, stosuje przepisy regulujące ten stosunek prawny, przy czym do opłat za używanie lokalu właściciel nie zalicza zwrotu kapitału ani zysku. Dotyczy to w szczególności spółdzielczych praw do lokali, do których mają zastosowanie przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i Prawo spółdzielcze.

Z kolei w stosunkach najmu socjalnego lokali zysku nie zalicza się jako jednego ze składników czynszu (art. 8a ust. 4d).

Podwyżkę czynszu albo innych opłat za używanie lokalu w wysokości nieprzekraczającej w danym roku kalendarzowym średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym uważa się za uzasadnioną. Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym jest ogłaszany, w formie komunikatu, przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Termin wypowiedzenia dotychczasowego czynszu (opłat) nie może być krótszy niż trzy miesiące (strony w umowie mogą ustalić termin dłuższy).

Lokator może w ciągu dwóch miesięcy od dnia wypowiedzenia zakwestionować podwyżkę i wnieść pozew do sądu o ustalenie, że nie jest ona zasadna albo jest zasadna w innej wysokości. Może też odmówić przyjęcia podwyżki ze skutkiem rozwiązania umowy z upływem okresu dokonanego wypowiedzenia. Do czasu uprawomocnienia się orzeczenia sądu lub do dnia rozwiązania stosunku prawnego, gdy lokator odmówił przyjęcia podwyżki, obowiązany jest on uiszczać czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu w dotychczasowej wysokości. Ciężar udowodnienia zasadności podwyżki ciąży na właścicielu.

Patrz szerzej – uwagi do art. 8a i 9 u.o.p.l.



W art. 7 – w brzmieniu obowiązującym od 1.01.2005 r. – odnoszącym się do publicznego zasobu mieszkaniowego, wprowadzono możliwość obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. Przepis ten określa wymagania i procedury z tym związane.

10. W art. 6a–6g zostały skatalogowane obowiązki wynajmującego i najemcy. Niewątpliwie tych regulacji brakowało w niniejszej ustawie przed 1.01.2005 r.

Regulacja ta wiążąco określa prawa i obowiązki stron umowy do używania lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego. Jeżeli natomiast lokal nie wchodzi do tego zasobu, strony mogą odmiennie ustalić swoje prawa i obowiązki. Brak ustaleń w tym przedmiocie skutkuje tym, że stosuje się unormowania niniejszej ustawy.

11. Osobom zajmującym lokal mieszkalny bez tytułu prawnego do dnia wejścia w życie ustawy (10.07.2001 r.) przez okres nie krótszy niż 10 lat ustawa umożliwiła uzyskanie prawa najmu, jeśli właściciel przez rok od dnia wejścia w życie ustawy nie skierował do sądu pozwu o eksmisję lub ustalenie nieistnienia stosunku najmu (art. 30).

Artykuł 30 ustawy, wprowadzający swoiste zasiedzenie najmu, odnosi się do wszystkich właścicieli lokali, do których ustawa może mieć zastosowanie. Nawiązanie stosunku najmu nastąpiło z dniem 10.07.2002 r. (z mocy prawa), a najemca obowiązany był do uiszczania czynszu w wysokości naliczonej jako 3% wartości odtworzeniowej (w skali roku). Nie pozbawiało to właściciela możliwości podniesienia czynszu stosownie do przepisów niniejszej ustawy.

Pozew osoby chcącej uzyskać potwierdzenie nabycia prawa najmu ma oparcie w przepisach art. 189 k.p.c. i art. 30 ust. 1 u.o.p.l. (wyrok sądu ma charakter deklaratoryjny). Natomiast właściciel, chcąc zniweczyć prawo osoby zajmującej przed wejściem w życie ustawy o ochronie praw lokatorów lokal bez tytułu prawnego, powinien był wytoczyć stosowne powództwo (art. 30 ust. 1 *in fine*) w terminie do 10.07.2002 r. Nie musiał

przy tym wykazywać interesu prawnego w żądaniu ustalenia nieistnienia stosunku najmu, jeżeli zgłaszał swoje powództwo na podstawie tego przepisu. Jeżeli jednak właściciel zgłasza takie powództwo (o ustalenie nieistnienia stosunku najmu) bez związku z treścią tego unormowania, musi przede wszystkim wykazać swój interes prawny w żądaniu takiego ustalenia, stosownie do art. 189 k.p.c., jako podstawową przesłankę materialną zasadności takiego powództwa.

Brak tytułu prawnego do lokalu, o którym mowa w tym przepisie, oznacza nie tylko brak samodzielnego tytułu najemcy lub innego obligacyjnego lub rzeczowego tytułu do zajmowania danego lokalu, lecz także brak jakiegokolwiek uprawnienia, czy to wywodzonego od dotychczas uprawnionego, czy to wynikającego z innych regulacji, zapewniającego prawo korzystania z danego lokalu na czas określony lub nieokreślony.

Norma ta bowiem nie służy przekształcaniu dotychczasowych, słabszych praw do lokalu w prawo mocniejsze – najem. Stabilizuje natomiast sytuację prawną osób, które zajmują lokale bez jakiegokolwiek podstawy prawnej w sytuacji długotrwałej bezczynności właściciela (co najmniej 10-letniej) i dalszej bezczynności – rocznej, liczonej od momentu wejścia w życie ustawy.



Część pierwsza  
**Ochrona praw lokatorów**



# USTAWA

z dnia 21 czerwca 2001 r.

## **o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego**

(t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1182; zm.: Dz.U. z 2019 r. poz. 1309)



# Rozdział 1

## Przepisy ogólne

**Art. 1.** [Zakres przedmiotowy ustawy]

**Ustawa reguluje zasady i formy ochrony praw lokatorów oraz zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.**

1. Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, która weszła w życie z dniem 10.07.2001 r., zastąpiła ustawę z 2.07.1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.). Kwestię dodatków mieszkaniowych natomiast reguluje ustawa z 21.06.2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 180 ze zm.), która w zasadniczej części obowiązuje od 1.01.2002 r.

Ustawa o ochronie praw lokatorów została uchwalona w niewątpliwej opozycji do wcześniejszej ustawy o najmie lokali. Wyeksponowanie – przynajmniej w sensie doktrynalnym – interesów właścicieli i ich swobody właścicielskiej, których synonimem stała się eksmisja na bruk, musiało ustąpić w obliczu nowych realiów społeczno-ekonomicznych oraz przewartościowania sfery prawa do mieszkania. To ostatnie było próbą odczytania w konkretnej rzeczywistości społecznej art. 75 Konstytucji RP w powiązaniu z wartościami konstytucyjnie chronionymi, a mieszczącymi się w sferze wolności i praw ekonomicznych oraz socjalnych.



Artykuł 75 Konstytucji RP stanowi, że władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Ochronę praw lokatorów określa właściwa ustawa.

Konieczności szczególnej ochrony praw lokatorów sprzyjała także trudna sytuacja wielu grup społecznych na rynku pracy, wzrost zjawiska bezdomności, a także właściwy dla naszego miejsca w rozwoju kulturowo-cywilizacyjnym humanitaryzm i dążenie do zrównoważenia praw właścicieli i osób korzystających z prawa do mieszkania na innej podstawie niż prawo własności.

Ustawa uwzględniła głosy postulujące wzmocnienie stabilności stosunku najmu oraz innych praw do lokali, z wyjątkiem prawa własności lokalu. Te inne stosunki to przede wszystkim lokatorskie i własnościowe spółdzielcze prawa do mieszkania.

Wprowadzono także, niejako recypując rozwiązania zawarte w ustawie z 15.12.2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 122, poz. 1317 ze zm.), obowiązek orzekania co do uprawnienia do lokalu socjalnego z urzędu, określono materialnoprawne przesłanki przyznania takiego uprawnienia, ustanowiono zakaz orzekania o braku uprawnienia do lokalu mieszkalnego w odniesieniu do określonej kategorii osób, zobowiązano sąd do objęcia orzeczeniem nie tylko najemcy, ale i osób wspólnie z nim zamieszkających, mających uprzednio zależne prawa do zajmowanego lokalu, przewidziano wreszcie – związane z orzekaniem o tym uprawnieniu – normy o charakterze procesowym (por. art. 14 i 15 u.o.p.l.). Uwzględniono przy tym stanowisko Trybunału Konstytucyjnego (por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4.04.2001 r., K 11/00, OTK 2001/3, poz. 54).

Z dniem 21.04.2019 r. nowelą marcową z 2018 r. przemodelowano instytucję lokalu socjalnego, na rzecz najmu socjalnego lokalu, oraz skorygowano zasady przyznawania prawa do takiego najmu w art. 14 usta-

wy. Niemniej jednak pozostawiono co do zasady obligatoryjną ochronę przed eksmisją na bruk (od 5.02.2005 r. – do pomieszczenia tymczasowego): kobiet w ciąży, małoletnich, niepełnosprawnych w rozumieniu przepisów ustawy z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1172 ze zm.) lub ubezwłasnowolnionych oraz sprawujących nad nimi opiekę i wspólnie z nimi zamieszkałych, obłożnie chorych, emerytów i rencistów spełniających kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej, bezrobotnych (mających status bezrobotnego) oraz osoby spełniające przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały. Te osoby w przypadku utraty prawa do zamieszkiwania w danym lokalu mają prawo do najmu socjalnego lokalu (poprzednio – lokalu socjalnego) – chyba że mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany lub ich sytuacja materialna pozwala na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie (art. 14 ust. 4 u.o.p.l. w brzmieniu obowiązującym od 21.04.2019 r.).

Umowy najmu lokali socjalnych zawarte przed dniem 21.04.2019 r. zachowują ważność na okres, na jaki zostały zawarte. Do umów tych stosuje się przepisy ustawy w brzmieniu dotychczasowym (zob. art. 15 noweli marcowej z 2018 r.).

Także umowy o odpłatne używanie lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego zawarte przed dniem wejścia w życie art. 2 niniejszej ustawy zachowują ważność na okres, na jaki zostały zawarte. Do umów tych (z wyjątkiem lokali socjalnych) stosuje się przepisy ustawy w brzmieniu nadanym od 21.04.2019 r., z wyjątkiem przepisów art. 21 ust. 4a–4c oraz art. 21c, które mają zastosowanie wyłącznie do umów zawieranych od 21.04.2019 r. Z kolei do umów dotyczących lokali, które po 21.04.2019 r. zostały wyłączone z mieszkaniowego zasobu gminy, stosuje się przepisy ustawy dotyczące mieszkaniowego zasobu gminy w brzmieniu obowiązującym od 21.04.2019 r. (art. 16 noweli marcowej z 2018 r.).

W celu realizacji orzeczeń sądowych przyznających uprawnienie do otrzymania lokalu socjalnego wydanych przed 21.04.2019 r. stosuje się

**Roman Dziczek** – sędzia Sądu Apelacyjnego w Warszawie, specjalista w zakresie prawa rzeczowego i spółdzielczego, wykładowca Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Jest autorem komentarzy i monografii dotyczących szeroko rozumianego prawa mieszkaniowego i nieruchomości. Prowadzi zajęcia dla adwokatów, radców prawnych, pracowników samorządowych oraz innych osób zainteresowanych omawianą tematyką.

W książce przedstawiono m.in.: prawa i obowiązki właścicieli i lokatorów, a także zasady zawierania i rozwiązywania umów najmu, podwyższania czynszu, gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym, postępowania eksmisyjnego oraz przyznawania praw do najmu socjalnego lokalu oraz pomieszczeń tymczasowych.

Siódme wydanie komentarza omawia zmiany, jakie dokonały się w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz jej otoczeniu prawnym w ostatnich dwóch latach w związku z rządowym programem Mieszkanie plus. W szczególności prezentuje zmiany dotyczące orzekania o: najmie socjalnym lokali (poprzednio – o prawie do lokalu socjalnego), uprawnieniu do pomieszczenia tymczasowego oraz obowiązkach odszkodowawczych gminy i eksmitowanego lokatora do czasu opróżnienia mieszkania. W książce przedstawiono także nowe rozwiązania odnoszące się do najmu instytucjonalnego oraz powiązane z nim unormowania w zakresie pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania obowiązujące od 1 stycznia 2019 r.

Do opracowania dołączono wzory pozwów w sprawach opartych na ustawie o ochronie praw lokatorów wraz z uwagami odnoszącymi się do danego rodzaju postępowania i postępowań podobnych.

Publikacja przeznaczona jest dla prawników praktyków (sędziów, adwokatów i radców prawnych), urzędników samorządowych oraz przedsiębiorców realizujących budownictwo czynszowe, a także spółdzielni mieszkaniowych. Zainteresuje również lokatorów chcących poznać swoje prawa i obowiązki.



#### **ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-8187-065-8



CENA 159 Zł (W TYM 5% VAT)