

OCHRONA PRAW LOKATORÓW I NAJEM LOKALI MIESZKALNYCH

Komentarz

Ewa Bończak-Kucharczyk

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYDANIE **5**

OCHRONA PRAW LOKATORÓW I NAJEM LOKALI MIESZKALNYCH

Komentarz

Ewa Bończak-Kucharczyk

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 23 lipca 2021 r.

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne

Justłuk

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

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.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-161-9

5. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Wprowadzenie

Książka zawiera:

- 1) obszerny komentarz do całej ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego;
- 2) omówienie przepisów ustawy z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny odnoszących się do najmu lokali mieszkalnych, w tym wskazanie korelacji między tymi przepisami a dotyczącymi najmu przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów;
- 3) komentarz do tych części przepisów ustawy z 26.10.1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, które dotyczą społecznych inicjatyw mieszkaniowych i społecznych agencji najmu, oraz przedstawienie przepisów dotyczących finansowania zwrotnego i nowego Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa;
- 4) omówienie przepisów ustawy z 20.07.2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości w takim zakresie, w jakim przepisy te dotyczą obecnie powstawania mieszkań na wynajem i wynajmowania mieszkań oraz możliwości ich ewentualnej sprzedaży (ze względu na uchylenie większości przepisów tej ustawy związanych z budowaniem mieszkań na wynajem, operatorami mieszkaniowymi, najmem z opcją i bez opcji oraz z czynszem normowanym zrezygnowano z komentarza przedstawiającego te przepisy, zawartego w poprzednim wydaniu książki);
- 5) komentarz do większości przepisów ustawy z 20.07.2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania – wszystkich dotyczących dopłat do czynszu najmu;

- 6) przegląd form finansowej pomocy państwa w budowaniu, modernizowaniu czy remontach mieszkań na wynajem (w tym dla osób starszych), ale też pomieszczeń tymczasowych, schronisk dla osób bezdomnych, noclegowni, ogrzewalni oraz mieszkań mających służyć za mieszkania chronione w rozumieniu ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej.

W miarę potrzeby niniejsze opracowanie odwołuje się także do innych regulacji, m.in. do ustawy z 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych.

W książce omawia się nie tylko treść zmieniających się przepisów, lecz także ich znaczenie i różne aspekty stosowania oraz korelacje z innymi obowiązującymi regulacjami prawnymi, jak również orzecznictwo dotyczące poruszanych zagadnień.

Książka ta nie omawia przepisów dotyczących zbywania lub nabywania lokali mieszkalnych, w tym przepisów odnoszących się do szczególnych uprawnień części najemców bądź innych lokatorów do nabywania zajmowanych przez nich mieszkań – ani dotyczących takich zagadnień przepisów ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, ani przepisów różnych innych ustaw. Wyjątek uczyniono w niej jedynie w odniesieniu do zbywania lokali przez społeczne inicjatywy mieszkaniowe, w tym towarzystwa budownictwa społecznego – ze względu na ścisłe powiązanie zasad zbywania ich lokali mieszkalnych z sytuacją części najemców (w tym z nawiązywaniem najmu), oraz dla umów najmu, które przewidują nabycie w przyszłości wynajmowanego mieszkania przez jego najemcę.

Niniejsze opracowanie odnosi się do stanu prawnego z 23.07.2021 r., ale zawiera też omówienie zmian ustawy o ochronie praw lokatorów i innych ustaw, jakie wprowadzono nowelą z 10.12.2020 r., wchodzących w życie w późniejszych terminach, np. 1.01.2022 r. Przedstawiono zmiany dokonane 1.04.2021 r. ustawą z 16.12.2020 r. o rozliczaniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości (Dz.U. z 2021 r. poz. 223) oraz nawiązujące do tych zmian korekty wprowadzane później.

Przepisy wielu innych ustaw przywoływanych w książce przedstawione zostały według stanu obowiązującego 23.07.2021 r. z ewentualnym uwzględnieniem znanych już w tym dniu zmian, które zaczną obowiązywać po tej dacie. Zatem wszystkie zmiany ustaw dokonane przed 23.07.2021 r., które mają wpływ na problematykę omawianą w tej książce, zostały w niej uwzględnione, niezależnie od tego, kiedy wchodzi w życie.

Książka ta przeznaczona jest dla wszystkich, którzy zawodowo lub prywatnie stykają się z gospodarowaniem zasobami mieszkaniowymi, najmem lub innymi formami używania cudzych mieszkań za odpłatnością – dla prawników, właścicieli (także tych, którzy prowadzą działalność gospodarczą w zakresie wynajmowania lokali), lokatorów (w tym najemców), zarządców nieruchomości, a także dla tych, którzy zajmują się lub stykają z budowaniem mieszkań na wynajem z udziałem pomocy państwa i wynajmowaniem mieszkań w oparciu o przepisy także innych ustaw niż ustawa o ochronie praw lokatorów czy Kodeks cywilny – takich jak ustawa z 26.10.1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, ustawa z 20.07.2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, ustawa z 20.07.2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania czy ustawa 8.12.2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń.

Szczególnie należałoby teraz polecać tę książkę przedstawicielom i pracownikom gmin oraz innych jednostek samorządu terytorialnego. Nie tylko dlatego, że szczegółowo omawia prawa i obowiązki gmin (ale też innych jednostek samorządu terytorialnego czy związków komunalnych) w zakresie wykonywania zadań mieszkaniowych lub działań mających na celu zapobieganie bezdomności, ale też dlatego, że przedstawiono w niej obszernie zagadnienia dotyczące lokalnej polityki mieszkaniowej i uchwał dotyczących zasobów mieszkaniowych tych jednostek – zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowych zasobów takich jednostek oraz wieloletniego programu go-

spodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Przede wszystkim zaś dlatego, że wielokrotne zmiany ustaw opisywanych w tej książce, które nastąpiły w latach 2018–2021, powodują konieczność szybkiego opracowywania nowych regulacji lokalnych na ten temat i to w warunkach, kiedy nie sposób nadążyć za zmianami przepisów następującymi w okresie pracy nad tymi regulacjami. Poza tym przepisy innych ustaw omawianych w tej książce wprowadzają możliwość podejmowania przez rady gmin kolejnych uchwał związanych albo z realizacją przepisów ustawy o pomocy państwa w pokrywaniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania, albo z ewentualnym funkcjonowaniem na terenie gminy społecznych agencji najmu.

ROZDZIAŁ 1

Przyczyny i cele wprowadzenia ustawy o ochronie praw lokatorów oraz ich realizacja

Przed uchwaleniem ustawy o ochronie praw lokatorów przepisy fragmentarycznie chroniące prawa lokatorów rozproszone były w różnych ustawach. Przede wszystkim w ustawie z 2.07.1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, która zastąpiła obowiązującą wcześniej ustawę z 10.04.1974 r. – Prawo lokalowe, kontynuując w przepisach przejściowych niektóre jej wątki. Tematyka ta była także poruszana w Kodeksie cywilnym, w ustawie z 12.10.1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz.U. z 2014 r. poz. 1381), w ustawie z 16.09.1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2021 r. poz. 648) oraz w ustawie z 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych.

Pewnych elementów ochrony praw lokatorów można się było także doszukać w ustawach regulujących uprawnienia do mieszkań różnych służb mundurowych i wojska. W bardzo różny sposób ukształtowane zostały natomiast uprawnienia lokatorów do zakupu zajmowanych przez nich mieszkań. Uprawnienia te kształtowane były przez wiele ustaw i zależały m.in. od tego, w czyich zasobach znajduje się lokal. Zróżnicowanie to, mimo podjętych w latach 2000–2001 prób wprowadzenia w części zasobów jednolitych regulacji, utrzymuje się do dziś.

Taki stan prawny powodował nierówność uprawnień lokatorów, które dodatkowo zależały też od rodzaju tytułu prawnego do używania lokalu, przy czym poszczególne tytuły prawne regulowane były przez różne ustawy.

W zakresie praw lokatorów nie istniały zatem jakieś powszechnie stosowane standardy dotyczące wszystkich zasobów mieszkaniowych, a nawet uprawnienia lokatorów legitymujących się tym samym tytułem prawnym, np. umową najmu, mogły się ogromnie różnić w zależności od tego, czy była to umowa zawarta na czas nieoznaczony (wówczas lokator był dość dobrze chroniony przepisami ustawy 2.07.1994 r. o najmie lokali mieszkalnych), czy na czas oznaczony (wówczas lokator był w praktyce chroniony znacznie mniej lub wcale). A także, zgodnie z zasadą swobody zawierania umów, uprawnienia lokatora kształtowały się różnie w zależności od tego, jak zostały sformułowane warunki konkretnej umowy.

Sposób ujęcia tej tematyki ulegał na przestrzeni lat wielu zmianom i przechodził ewolucję odzwierciedlającą zmiany systemu politycznego i ekonomicznego w naszym kraju – od uregulowania ochrony praw lokatorów w jednym akcie prawnym w okresie międzywojennym, przez rozproszenie jej w różnych aktach prawnych po drugiej wojnie światowej (co oznaczało w końcu odejście od spójnego systemu ochrony omawianych praw), aż do powrotu na początku obecnego stulecia do koncepcji uregulowania ochrony praw lokatorów w odrębnej ustawie.

Oprócz braku powszechnie stosowanych zasad ochrony praw lokatorów bezpośrednią przyczyną opracowania i uchwalenia odrębnej ustawy poświęconej tej problematyce stał się przepis art. 75 ust. 2 Konstytucji: „Ochronę praw lokatorów określa ustawa”. Uzupełnia on treść art. 75 ust. 1 Konstytucji w brzmieniu: „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”.

Artykuł 75 ust. 2 Konstytucji był przy tym odbierany jako norma nakładająca obowiązek przyjęcia powszechnie obowiązujących unormowań prawnych w zakresie ochrony praw lokatorów, a przez twórców ustawy o ochronie praw lokatorów rozumiany był jako obowiązek zawarcia tych unormowań w osobnej ustawie.

Ten konstytucyjny wymóg ochrony praw lokatorów powinien być zrównoważony z inną ochroną gwarantowaną w ustawie zasadniczej, tj. z wymogiem ochrony własności, zawartym w art. 21 i 64 Konstytucji. Takie odpowiednie zrównoważenie ochrony własności i ochrony praw lokatorów wymagało rozstrzygnięcia tych spraw raczej w jednej ustawie, gdyż rozproszenie tej problematyki w różnych aktach prawnych, jak to miało miejsce wcześniej, groziło brakiem spójności różnych regulacji, uregulowaniem ochrony praw lokatorów jedynie w części, a przede wszystkim utrudniało osiągnięcie pożądanej równowagi uprawnień lokatorów i właścicieli.

Do powstania osobnej ustawy o ochronie praw lokatorów przyczynił się też fakt, że obowiązujące przed jej uchwaleniem regulacje dotyczące najmu mieszkań w zasobach publicznych można było określić jako tymczasowe i mające zapewnić stopniowe przechodzenie od socjalizmu do gospodarki rynkowej (miała to umożliwiać uchwalona w 1994 r. ustawa o najmie lokali mieszkalnych, opracowana przede wszystkim dla potrzeb najmu w tych zasobach publicznych, które w większości przeszły na własność gmin i w których – mimo odejścia od czynszów urzędowych – pozostawiono czynsz regulowany). Część przepisów tej ustawy była poświęcona też sposobom ewolucyjnego przeprowadzenia do gospodarki rynkowej zasobów prywatnych objętych wcześniej publiczną gospodarką lokalami i szczególnym trybem najmu.

Znaczenie ustawy o najmie lokali mieszkalnych w momencie, gdy wchodziła ona w życie, było ogromne. Realizowała ona bowiem ważne cele bezpośredniej reformy sfery mieszkaniowej w Polsce rozpoczętej w 1994 r. Miała doprowadzić m.in. do racjonalnej gospodarki zasobami mieszkaniowymi przez umożliwienie podniesienia czynszów do poziomu ekonomicznego, pokrywającego wszystkie koszty utrzy-

mania budynków mieszkalnych. Miała też zapewnić ochronę ubogich gospodarstw domowych, niebędących w stanie pokrywać kosztów zamieszkiwania, przez skierowaną do takich gospodarstw pomoc publiczną w postaci dodatków mieszkaniowych. Dodatki te miały zastąpić dotowanie ze środków publicznych utrzymania każdego metra kwadratowego publicznych mieszkań, bez względu na to, czy mieszkania te były zamieszkiwane przez ubogich, czy przez bogatych lokatorów. Cele te zostały jednak zrealizowane tylko w części, m.in. dlatego, że gminy, którym przekazano kompetencje do określania wysokości stawek czynszu regulowanego, utrzymywały te stawki na poziomie niższym od ekonomicznego, co oznaczało, że nadal dotowały bieżące koszty eksploatacji swoich zasobów, a ponadto zmuszały właścicieli prywatnych tych mieszkań, w których do końca 2004 r. obowiązywać miał czynsz regulowany ustalany przez rady gmin (tj. mieszkań prywatnych objętych wcześniej publiczną gospodarką mieszkaniową), aby tak samo dotowali zamieszkiwanie swoich najemców.

Lokator zasobów objętych czynszem regulowanym, niezależnie od tego, czy był biedny, czy bogaty, był więc nadal chroniony zaniżonym czynszem (choć proporcjonalnie mniej niż przed wejściem w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych), a dodatkowo biedny lokator takich zasobów otrzymywał pomoc w postaci dodatku mieszkaniowego. Wobec takiej reakcji gmin wydawało się, że bez kolejnej zmiany przepisów ten stan długo nie ulegnie zmianie.

Coraz bardziej widoczne stawały się także inne wady regulacji prawnych dotyczących najmu¹.

Wydawało się, że wszystkie przepisy dotyczące najmu muszą kiedyś wrócić do Kodeksu cywilnego, a mająca przejściowy charakter ustawa o najmie lokali mieszkalnych musi zostać wkrótce zastąpiona bardziej uniwersalnymi zasadami ochrony praw wszystkich lokatorów, a nie tylko najemców.

¹ Szerzej odniesiono się do nich w: E. Bończak-Kucharczyk, *Ochrona praw lokatorów i najem lokali mieszkalnych. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 25–28.

Do innych przyczyn powstania takiej bardziej uniwersalnej ustawy można było też zaliczyć brak w latach 90. XX w. szerszych zmian przepisów regulujących działalność spółdzielni mieszkaniowych i konieczność ponownego odniesienia się do pewnych zjawisk w mieszkalnictwie, które miały charakter przejściowy, a nie zostały ujęte w przepisach przejściowych ustawy o najmie lokali mieszkalnych – albo dlatego że pojawiły się później, albo dlatego że w pierwszej połowie lat 90. odbierane były jeszcze jako zjawiska stałe.

Najważniejszymi celami ustawy o ochronie praw lokatorów miały być:

- 1) likwidacja dotychczasowych nierówności i uregulowanie uprawnień oraz obowiązków lokatorów w sposób kompleksowy, określający minimalny standard ochrony praw lokatorów we wszelkich zasobach (bez względu na to, czyją są własnością i jakim tytułem prawnym do używania mieszkania dysponuje lokator);
- 2) ustalenie pewnych norm i standardów, jakie muszą być zachowane zawsze, gdy mamy do czynienia z odpłatnym użytkowaniem mieszkania, ale przy jednoczesnym zachowaniu możliwości kształtowania warunków umów i ich elastyczności, a także przy założeniu, że możliwe jest równoległe funkcjonowanie innych przepisów kształtujących prawa lokatorów różnych mieszkań w sposób dla nich korzystniejszy niż ta ustawa;
- 3) umożliwienie ukończenia reformy sfery mieszkaniowej i urynkowienie czynszów, przy jednoczesnym zwiększeniu osłonowej roli dodatków mieszkaniowych (celem było m.in. umożliwienie otrzymania dodatku przez wszystkie gospodarstwa domowe potrzebujące takiej pomocy).

Uchwalona ostatecznie ustawa o ochronie praw lokatorów zaraz po jej wejściu w życie realizowała jednak tylko dwa pierwsze spośród wymienionych celów.

Cel trzeci nie mógł być wówczas zrealizowany, przede wszystkim ze względu na polityczną atmosferę panującą w roku wyborczym, w którym uchwalana była ustawa, co spowodowało wprowadzenie do niej (w wyniku poprawek przyjętych w trzecim czytaniu) przepi-

W książce omówiono zagadnienia z zakresu gospodarowania zasobami mieszkaniowymi, uregulowane m.in. w ustawach:

- o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego,
- Kodeks cywilny – odnoszące się do najmu lokali mieszkalnych, w tym korelacji z przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów,
- o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego – szczególnie spraw dotyczących społecznych inicjatyw mieszkaniowych oraz finansowania zwrotnego i nowego Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa,
- o Krajowym Zasobie Nieruchomości – zwłaszcza powstawania mieszkań na wynajem i wynajmowania mieszkań oraz możliwości ich ewentualnej sprzedaży,
- o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania – ze szczególnym uwzględnieniem dopłat do czynszu najmu,
- o spółdzielniach mieszkaniowych.

Ujęto również zmiany wchodzące w życie 1 i 23 lipca 2021 r. oraz 1 stycznia 2022 r. wynikające z ustawy o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa.

Ponadto szczegółowo objaśniono prawa i obowiązki gmin (ale też i innych jednostek samorządu terytorialnego czy związków komunalnych) w zakresie wykonywania zadań mieszkaniowych oraz podejmowania działań mających na celu zapobieganie bezdomności. Wiele uwagi poświęcono również lokalnej polityce mieszkaniowej i uchwałom dotyczącym zasobów mieszkaniowych tych jednostek.

Ewa Bończak-Kucharczyk – specjalistka w zakresie efektywnej polityki mieszkaniowej, mieszkalnictwa, nieruchomości, gospodarki komunalnej i lokalnego rozwoju; pełniła funkcję wiceprezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz prowadziła prace nad wieloma ustawami mieszkaniowymi; współpracowała z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, również jako członek Rady tego banku, a także z Wyższą Szkołą Gospodarowania Nieruchomościami i z Uniwersytetem Warszawskim; w 2007 r. weszła w skład Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej; zajmowała się funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw komunalnych, doradzała kilku wielkim miastom w kraju i za granicą; autorka licznych publikacji książkowych i prasowych, w tym komentarzy do ustaw.



9 788382 461619 W05P01

ISBN 978-83-8246-161-9



9 788382 461619

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 179 ZŁ (W TYM 5% VAT)