

OCHRONA PRAW LOKATORÓW I MIESZKANIOWY ZASÓB GMINY

Komentarz

Krystyna Krzekotowska
Magdalena Malinowska-Wójcicka

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYDANIE **2**

OCHRONA PRAW LOKATORÓW I MIESZKANIOWY ZASÓB GMINY

Komentarz

Krystyna Krzekotowska
Magdalena Malinowska-Wójcicka

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

2

Stan prawny na 4 maja 2021 r.

Wydawca

Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Joanna Maź

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 978-83-8246-075-9

2. 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

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Ustawa z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego	13
Rozdział 1. Przepisy ogólne	15
Art. 1. [Zakres przedmiotowy ustawy]	15
Art. 1a. [Wyłączenie stosowania ustawy do lokali WAM]	18
Art. 2. [Definicje ustawowe]	19
Art. 3. [Stosunek ustawy do innych unormowań dotyczących lokali mieszkalnych]	55
Art. 4. [Zadania własne gminy]	58
Art. 4a. [Zbieranie danych o czynszach najmu]	65
Rozdział 2. Prawa i obowiązki właścicieli i lokatorów	67
Art. 5. [Zasady zawierania umów o używanie lokalu]	67
Art. 6. [Kaucja zabezpieczająca należności z tytułu najmu]	70
Art. 6a. [Obowiązki wynajmującego]	74
Art. 6b. [Obowiązki najemcy]	80
Art. 6c. [Protokolarne wydanie lokalu]	83
Art. 6d. [Ulepszenia dokonywane przez najemcę]	85
Art. 6e. [Obowiązki i prawa stron po zakończeniu najmu] ...	86
Art. 6f. [Zakres swobody stron]	88
Art. 6g. [Doręczenia między stronami umowy najmu]	89
Art. 7. [Zasady ustalania czynszu w zasobach samorządowych i Skarbu Państwa]	90
Art. 8. [Kompetencje do ustalania czynszu]	108

Art. 8a.	[Zasady podwyższania czynszu (opłat za korzystanie z lokalu)]	110
Art. 9.	[Częstość podwyżek, zasady ponoszenia innych opłat niż czynsz]	121
Art. 9a.	[Czynsz najmu w TBS]	125
Art. 10.	[Awaryjne przeglądy, remont lokalu]	129
Art. 11.	[Rozwiązywanie umów o używanie lokalu]	134
Art. 12.	(uchylony)	154
Art. 13.	[Uprawnienia sąsiadów i współuprawnionych]	154
Art. 14.	[Uprawnienie do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego]	158
Art. 15.	[Postępowanie sądowe]	171
Art. 16.	[Egzekucja wyroków eksmisyjnych]	177
Art. 17.	[Eksmisja do noclegowni i schronisk osób znęcających się nad rodziną; uprawnienie do zawarcia umowy najmu socjalnego w przypadku zajęcia lokalu bez tytułu prawnego]	177
Art. 18.	[Odszkodowanie za bezumowne korzystanie z lokalu]	181
Art. 19.	[Ochrona praw lokatora]	191
Rozdział 2a. Najem okazjonalny lokalu	193
Art. 19a.	[Definicja najmu okazjonalnego, obligatoryjne i fakultatywne warunki umowy]	193
Art. 19b.	[Zgłoszenie umowy do urzędu skarbowego]	207
Art. 19c.	[Ustalanie i wypowiedzanie czynszu]	208
Art. 19d.	[Wygaśnięcie i rozwiązanie najmu okazjonalnego]	209
Art. 19e.	[Wyłączenie najmu okazjonalnego z zasadniczych rozwiązań ustawy]	212
Rozdział 2b. Najem instytucjonalny lokalu	216
Art. 19f.	[Definicja najmu instytucjonalnego lokalu; warunki zawarcia umowy najmu instytucjonalnego lokalu; kaucja]	216
Art. 19g.	[Forma umowy najmu instytucjonalnego lokalu; wynagrodzenie notariusza]	228
Art. 19h.	[Opłaty pobierane przez właściciela; podwyższenie czynszu]	230
Art. 19i.	[Wygaśnięcie lub rozwiązanie umowy najmu instytucjonalnego lokalu; żądanie opróżnienia lokalu]	231

Art. 19j. [Przepisy ustawy stosowane do najmu instytucjonalnego lokalu]	237
Art. 19k. [Umowa najmu instytucjonalnego z dośściem do własności]	237
Art. 19l. [Ujawnienie w księdze wieczystej roszczenia najemcy o przeniesienie prawa własności lokalu mieszkalnego; ustanowienie hipoteki zabezpieczającej wierzytelność najemcy]	242
Art. 19m. [Obligatoryjne elementy umowy najmu instytucjonalnego z dośściem do własności]	246
Art. 19n. [Termin zawarcia oraz przedmiot umowy przeniesienia prawa własności lokalu mieszkalnego wraz z prawami niezbędnymi do korzystania z tego lokalu]	250
Art. 19o. [Wypowiedzenie umowy najmu instytucjonalnego z dośściem do własności]	253
Art. 19p. [Okres wypowiedzenia umowy najmu instytucjonalnego z dośściem do własności]	257
Art. 19q. [Kwoty zwracane najemcy lub jego spadkobiercom po rozwiązaniu lub wygaśnięciu umowy najmu instytucjonalnego z dośściem do własności]	258
Art. 19r. [Zakres stosowania przepisów Prawa upadłościowego do roszczeń najemcy z umowy najmu instytucjonalnego z dośściem do własności] ...	261
Art. 19s. [Przepisy ustawy stosowane do umowy najmu instytucjonalnego z dośściem do własności]	262
Rozdział 3. Mieszkańowy zasób gminy	263
Art. 20. [Gospodarowanie zasobem mieszkaniowym]	263
Art. 21. [Gminne programy mieszkaniowe i zasady najmu]	269
Art. 21a. [Wypowiedzenie umowy najmu w przypadku przekroczenia normy powierzchni użytkowej lokalu]	294
Art. 21b. [Obowiązek złożenia deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego oraz oświadczenia majątkowego]	294
Art. 21c. [Okresowa weryfikacja spełniania przez najemcę kryterium wartości dochodu]	301

Rozdział 4. Najem socjalny lokalu	309
Art. 22. [Lokal będący przedmiotem umowy najmu socjalnego lokalu]	309
Art. 23. [Czas trwania umowy najmu socjalnego lokalu; maksymalna wysokość stawki czynszu]	312
Art. 24. (uchylony)	317
Art. 25. [Wypowiedzenie umowy najmu socjalnego lokalu] ...	317
Rozdział 4a. Tymczasowe pomieszczenia	318
Art. 25a. [Tworzenie zasobu tymczasowych pomieszczeń]	318
Art. 25b. [Okres zawarcia umowy najmu]	319
Art. 25c. [Osoby uprawnione do zawarcia umowy najmu]	320
Art. 25d. [Nieprzysługiwanie prawa do tymczasowego pomieszczenia]	320
Art. 25e. [Odpowiednie stosowanie]	322
Rozdział 5. Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe	323
Art. 26. [Zmiany przepisów Kodeksu cywilnego]	323
Art. 27. [Stosowanie ustawy wstecz]	323
Art. 28. [Wysokość czynszu do 2005 r.]	324
Art. 29. (uchylony)	325
Art. 30. [Uprawnienia osób bez tytułu prawnego do mieszkania]	325
Art. 31. [Uprawnienia opiekuna najemcy]	325
Art. 32. [Obowiązek gminy dostarczenia lokalu zamiennego]	326
Art. 33. [Uprawnienia najemców lokali zakładowych]	329
Art. 34. [Organy wykonujące eksmisję]	330
Art. 35. [Lokale socjalne dla eksmitowanych]	330
Art. 36. [Waloryzacja kaucji mieszkaniowych]	332
Art. 37. [Rozliczenie ulepszeń lokalu]	332
Art. 38. [Rozumienie wyrażeń ustawowych]	333
Art. 39. [Derogacja ustawy o najmie]	333
Art. 40. [Data wejścia w życie]	333
Bibliografia	335

USTAWA

z 21.06.2001 r.

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

(tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 611; zm.: Dz.U. z 2021 r. poz. 11)

Rozdział 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres przedmiotowy ustawy]

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

Artykuł 1 określa zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy. W zakresie podmiotowym ustawa określa prawa i obowiązki każdej osoby korzystającej z lokalu mieszkalnego albo pracowni służącej do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki na podstawie innego niż prawo własności tytułu prawnego. Od strony przedmiotowej zakres ustawowej regulacji obejmuje przede wszystkim ochronę praw lokatorów oraz zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Jednocześnie wbrew literalnemu brzmieniu art. 1 ustawa reguluje także uprawnienia właścicieli lokali mieszkalnych oraz obowiązki najemców. Jednak bez określenia tychże uprawnień i obowiązków ochrona lokatora byłaby iluzoryczna. Ustawa będąca *lex specialis* w odniesieniu do przepisów Kodeksu cywilnego dotyczy osób używających lokalu mieszkalnego na podstawie tytułu prawnego innego niż prawo własności.

Obowiązek ustawowego uregulowania ochrony praw lokatorów wynika z art. 75 Konstytucji RP. W świetle tego przepisu 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.

Na konstytucyjne prawo do mieszkania składają się trzy główne elementy:

- 1) sprzyjanie przez władze publiczne zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (art. 75 ust. 1 Konstytucji RP);
- 2) ochrona praw lokatorów (art. 75 ust. 2 Konstytucji RP);
- 3) ochrona osób korzystających z mieszkań w charakterze ich użytkowników, najemców lub konsumentów przed niekorzystnymi zjawiskami w postaci działań zagrażających zdrowiu, prywatności, bezpieczeństwu¹.

Prawo do mieszkania należy do praw człowieka tzw. drugiej generacji, czyli praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Przyjęto, że realizacja praw drugiej generacji zależna jest od poziomu rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego państwa oraz jego możliwości finansowych².

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2.07.2002 r., U 7/01³, stwierdził, że w przepisach o wolnościach i prawach ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych ustrojodawca formułuje nakazy podejmowania przez władze publiczne różnych zadań, programów i normowań. Przepisy te mają zróżnicowany charakter, jeśli chodzi o zakres swobody ustawodawcy zwykłego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 1.02.2005 r., U 14/02⁴, wskazał, że przepis art. 75 Konstytucji RP zawiera tzw. normy programowe. W ocenie Trybunału normy programowe nie mają charakteru reguł, które nadawałyby się do bezpośredniego zastosowania i nie wynikają z nich bezpośrednio prawa podmiotowe, co skutkuje tym, że praw

¹ Zob. M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, s. 96.

² Zob. E. Łętowska, *Ochrona najemców, użytkowników, konsumentów na tle art. 76 Polskiej Konstytucji i standardów europejskich [w:] Konstytucyjne prawa krajowe a prawa europejskie*, Materiały VIII Konferencji Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej i Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej, Druskienniki, 23–24 czerwca 2003, Wilno 2004.

³ OTK-A 2002/4, poz. 48.

⁴ OTK-A 2005/2, poz. 12.

określonych w art. 75 Konstytucji RP można dochodzić tylko w granicach określonych przez ustawę. Zdaniem Trybunału art. 75 ust. 1 Konstytucji RP nie określa prawa do mieszkania rozumianego jako prawo podmiotowe, z którego wynikałyby roszczenia po stronie jednostki. Przepis nakłada na władze publiczne jedynie obowiązek realizacji zasadniczych celów, nie precyzując ani zakresu, ani form, ani metod działania⁵.

Podstawową wskazówką zawartą w art. 75 Konstytucji RP jest nakaz preferencyjnego traktowania potrzeb mieszkaniowych obywateli. Jednocześnie polityka sprzyjająca zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych nie może być łączona z obowiązkiem dostarczenia mieszkania każdemu obywatelowi⁶. W wyroku z 4.11.2010 r., K 19/06⁷, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że wśród zadań władzy publicznej art. 75 ust. 1 Konstytucji RP wymienia m.in. prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli i przeciwdziałanie bezdomności. Wskazany przepis zawiera normę programową, która formułuje zadania państwa. W ocenie Trybunału w art. 75 ust. 1 Konstytucji RP nie określono kryteriów przeciwdziałania bezdomności ani prawnych środków służących temu. Brak orzeczenia o uprawnieniu do lokalu socjalnego nie oznacza, że eksmitowana osoba nie będzie mogła korzystać ze schronisk, noclegowni lub innych pomieszczeń socjalnych dla bezdomnych, które są urządzane i prowadzone przez władze publiczne właśnie w celu zapobiegania bezdomności⁸.

W tym kontekście na uwagę zasługuje wyrok SN z 19.01.2006 r., IV CK 336/05⁹, w którym wskazano podmioty mające obowiązki wynikające

⁵ M. Malinowska-Wójcicka, H. Ostrowski, *Prawo do mieszkania jako prawo podstawowe – polska praktyka w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* [w:] *Ochrona praw człowieka w Europie. Aksjologia, instytucje, nowe wyzwania, praktyka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017.

⁶ Zob. A. Mączyński, *Prawo do mieszkania w świetle Konstytucji RP* [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003, s. 137.

⁷ OTK-A 2010/9, poz. 96.

⁸ Zob. Z. Knypl, *Eksmisja i prawa człowieka. Wykonywanie eksmisji z lokali mieszkalnych*, Sopot 2012, s. 3.

⁹ LEX nr 178241.

ze szczególnej ochrony praw. W ocenie Sądu Najwyższego „obowiązki wynikające ze szczególnej ochrony praw lokatora, przewidzianej w ustawie (...) obciążają podmiot, z którym wiąże lokatora stosunek prawny uprawniający go do używania lokalu”. Ustawę tym samym stosuje się w zasadzie do wszystkich stosunków prawnych uprawniających lokatora do używania lokalu mieszkalnego, z wyjątkami wyraźnie określonymi w ustawie (art. 1a i 3).

Art. 1a. [Wyłączenie stosowania ustawy do lokali WAM]**Przepisów ustawy nie stosuje się do lokali będących w dyspozycji Agencji Mienia Wojskowego.**

Z literalnego brzmienia art. 1a wynika, że omawiana ustawa nie znajduje zastosowania do lokali pozostających w dyspozycji Agencji Mienia Wojskowego. Tym samym regulacje ochronne w niej zawarte nie znajdują zastosowania do osób zamieszkujących w lokalach pozostających w dyspozycji Agencji Mienia Wojskowego. Zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy z 10.07.2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego¹⁰ lokale te przeznacza się do zakwaterowania żołnierzy zawodowych.

W dyspozycji Agencji pozostają lokale mieszkalne: 1) stanowiące własność Skarbu Państwa, przekazane Agencji przez Ministra Obrony Narodowej; 2) pozyskane w drodze realizacji inwestycji własnych oraz umów sprzedaży; 3) pozyskane od spółdzielni mieszkaniowych i towarzystwa budownictwa społecznego utworzonego przez Agencję; 4) pozyskane w drodze umowy najmu, leasingu albo innej umowy cywilnoprawnej; 5) pozyskane w drodze darowizny, spadku albo zapisu (art. 64 ust. 2 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego).

Na marginesie tej regulacji można przywołać wyrok NSA z 15.06.2007 r., I OSK 999/06¹¹, w którym wskazano, że stroną decyzji o przyznaniu lokalu i ewentualnie stroną w postępowaniu w sprawie dotyczącej nakazu

¹⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 303.

¹¹ LEX nr 344105.

przekazania do dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej lokalu mieszkalnego, zajmowanego przez żołnierza zawodowego na podstawie decyzji o przydziale, jest wyłącznie żołnierz zawodowy. Niewzięcie udziału w takim postępowaniu zamieszkujących wraz z żołnierzem członków jego rodziny nie stanowi naruszenia przepisów postępowania i nie będzie wstrzymywało egzekucji.

Ponadto konsekwencją administracyjnego trybu zakwaterowania żołnierzy zawodowych i członków ich rodzin jest także to, że wykwaterowanie i opróżnienie takiego lokalu następuje w drodze decyzji administracyjnej, w trybie przepisów ustawy z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹².

Art. 2. [Definicje ustawowe]

1. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) lokatorze – należy przez to rozumieć najemcę lokalu lub osobę używającą lokal na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności;
- 2) właścicielu – należy przez to rozumieć wynajmującego lub inną osobę, z którą wiąże lokatora stosunek prawny uprawniający go do używania lokalu;
- 3) współlokatorze – należy przez to rozumieć lokatora, któremu przysługuje tytuł prawny do używania lokalu wspólnie z innym lokatorem;
- 4) lokalu – należy przez to rozumieć lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a także lokal będący pracownią służącą twórcy do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki; nie jest w rozumieniu ustawy lokale pomieszczenie przeznaczone do krótkotrwałego pobytu osób, w szczególności znajdujące się w budynkach internatów, burs, pensjonatów, hoteli, domów wypoczynkowych lub w innych budynkach służących do celów turystycznych lub wypoczynkowych;
- 5) (*uchylony*)

¹² Dz.U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.

Komentarz uwzględnia ostatnie nowelizacje ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, w tym najnowszą, która wejdzie w życie 1.07.2021 r., obejmujące m.in.:

- zmianę definicji dochodu gospodarstwa domowego;
- zmianę sposobów weryfikacji przez gminę oświadczeń o dochodach najemców;
- rozwiązania chroniące najemców, ustanowione i modyfikowane w poszczególnych „tarczach” – ustawach wprowadzanych w ramach zwalczania skutków COVID-19;
- Społeczną Inicjatywę Mieszkaniową;
- nowe zasady określania wysokości czynszu w lokalach komunalnych;
- przydział lokali socjalnych i komunalnych, zamiany lokali komunalnych;
- wprowadzenie umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności.

Autorki, uwzględniając najnowsze orzecznictwo sądowe i rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów, omawiają praktyczne problemy i najczęstsze błędy pojawiające się w praktyce stosowania ustawy.

Publikacja jest przeznaczona dla gmin prowadzących gospodarkę mieszkaniową, zarządców nieruchomości, sędziów i komorników. Zainteresuje również najemców lokali oraz prowadzących działalność gospodarczą polegającą na najmie lokali.

Krystyna Krzekotowska – doktor nauk prawnych, stypendystka DAAD oraz Instytutu Maxa Plancka w Monachium i Hamburgu; kierownik Studiów Podyplomowych Zarządzania, Pośrednictwa i Wyceny Nieruchomości Uczelni Łazarskiego i wykładowca na tej uczelni oraz na niemieckich uczelniach wyższych; wieloletni adiunkt i kierownik Zakładu Prawa Cywilnego w Instytucie Badania Prawa Sądowego Ministerstwa Sprawiedliwości; radca Ambasady Polskiej w Berlinie w latach 1998–2001; ekspert parlamentarny w pracach nad reformą prawa mieszkaniowego; członek Rady Unii Spółdzielców Mieszkaniowych w Polsce, przewodnicząca Rady Naukowej Niemiecko-Polskiego Stowarzyszenia Mieszkalnictwa, Rozwoju Miast i Ekologii, wiceprezes Polsko-Niemieckiego Stowarzyszenia Prawników.

Magdalena Malinowska-Wójcicka – doktor nauk prawnych; prawnik; główny specjalista ds. legislacji; członek Polskiego Towarzystwa Legislacji; ekspert w dziedzinie prawa mieszkaniowego; pracowała jako koordynator prac legislacyjnych w Departamencie Polityki Mieszkaniowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; prowadzi praktyczne szkolenia z zakresu prawa mieszkaniowego dla pracowników samorządów.



9788382460759 W02P01

ISBN 978-83-8246-075-9



9 788382 460759

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 129 ZŁ (W TYM 5% VAT)