

# 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

WYDANIE **2**

---

Stan prawny na 4 maja 2021 r.

Wydawca

Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Joanna Maż

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](http://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](mailto:PL-ksiazki@wolterskluwer.com)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# Spis treści

|                                                                                                                                  |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Wykaz skrótów .....</b>                                                                                                       | <b>9</b>  |
| <b>Ustawa z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów,<br/>mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie<br/>Kodeksu cywilnego .....</b> | <b>13</b> |
| <b>Rozdział 1. Przepisy ogólne .....</b>                                                                                         | <b>15</b> |
| 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<br>dotyczących lokali mieszkalnych] .....                                        | 55        |
| Art. 4.    [Zadania własne gminy] .....                                                                                          | 58        |
| Art. 4a.   [Zbieranie danych o czynszach najmu] .....                                                                            | 65        |
| <b>Rozdział 2. Prawa i obowiązki właścicieli i lokatorów .....</b>                                                               | <b>67</b> |
| 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<br>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.                                               | [Awarie, 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 |
| <b>Rozdział 2a. Najem okazjonalny lokalu</b> .....     |                                                                                                                                                                            | 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 |
| <b>Rozdział 2b. Najem instytucjonalny lokalu</b> ..... |                                                                                                                                                                            | 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 dojściem 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 dojściem 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 dojściem do własności] .....                                                                                                  | 253 |
| Art. 19p. [Okres wypowiedzenia umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności] .....                                                                                            | 257 |
| Art. 19q. [Kwoty zwracane najemcy lub jego spadkobiercom po rozwiązaniu lub wygaśnięciu umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności] .....                                   | 258 |
| Art. 19r. [Zakres stosowania przepisów Prawa upadłościowego do roszczeń najemcy z umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności] ...                                           | 261 |
| Art. 19s. [Przepisy ustawy stosowane do umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności] .....                                                                                   | 262 |
| <b>Rozdział 3. Mieszkaniowy zasób gminy</b> .....                                                                                                                                      | 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 |

|                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Rozdział 4. Najem socjalny lokalu</b> .....                                                  | 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 |
| <b>Rozdział 4a. Tymczasowe pomieszczenia</b> .....                                              | 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 |
| <b>Rozdział 5. Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe</b> .....     | 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 |
| <b>Bibliografia</b> .....                                                                       | 335 |

# Wykaz skrótów

## Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.)
- k.r.o. – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359)
- pr. energ. – ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 716)
- u.d.m. – ustawa z 21.06.2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2133 ze zm.)
- u.e.r. – ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 291 ze zm.)
- u.KZN – ustawa z 20.07.2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. z 2020 r. poz. 1100 ze zm.)
- u.n.f.p.b. – ustawa z 26.10.1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz.U. z 2019 r. poz. 2195 ze zm.)
- u.n.l. – ustawa z 2.07.1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.) – nie obowiązuje

- 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 2020 r. poz. 611 ze zm.)
- ustawa z 22.03.2018 r. – ustawa 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 ze zm.)
- ustawa z 13.06.2019 r. – ustawa z 13.06.2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz.1309)
- ustawa z 10.12.2020 r. – ustawa z 10.12.2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 11)
- u.w.l. – ustawa z 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2020 r. poz. 1910 ze zm.)
- wytyczne SN z 1978 r. – uchwała pełnego składu Izby Cywilnej SN z 13.01.1978 r., III CZP 30/77, OSNC 1978/3, poz. 39

## Inne

- AiMN – Administrator i Menedżer Nieruchomości
- CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
- KIO – Krajowa Izba Odwoławcza
- MiP – Mieszkalnictwo i Prawo
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- OSNAPIUS – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Zbiór Urzędowy. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
- OSNC – Orzecznictwo Sądów Polskich. Izba Cywilna

|       |                                                                                                                                                      |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| OSP   | – Orzecznictwo Sądów Polskich (1921–1939), Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych (1957–1989), Orzecznictwo Sądów Polskich (od 1990 r.) |
| OTK-A | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A                                                                                    |
| OwSS  | – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych                                                                                                              |
| Rej.  | – Rejent                                                                                                                                             |
| SA    | – sąd apelacyjny                                                                                                                                     |
| SIM   | – społeczna inicjatywa mieszkaniowa                                                                                                                  |
| SN    | – Sąd Najwyższy                                                                                                                                      |
| SO    | – sąd okręgowy                                                                                                                                       |
| SR    | – sąd rejonowy                                                                                                                                       |
| TBS   | – towarzystwo budownictwa społecznego                                                                                                                |
| TK    | – Trybunał Konstytucyjny                                                                                                                             |
| WSA   | – wojewódzki sąd administracyjny                                                                                                                     |



# 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, bezpieczeństwu<sup>1</sup>.

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 finansowych<sup>2</sup>.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2.07.2002 r., U 7/01<sup>3</sup>, 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 14/02<sup>4</sup>, 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

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> OTK-A 2002/4, poz. 48.

<sup>4</sup> 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 działania<sup>5</sup>.

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 obywatelowi<sup>6</sup>. W wyroku z 4.11.2010 r., K 19/06<sup>7</sup>, 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 urządzone i prowadzone przez władze publiczne właśnie w celu zapobiegania bezdomności<sup>8</sup>.

W tym kontekście na uwagę zasługuje wyrok SN z 19.01.2006 r., IV CK 336/05<sup>9</sup>, w którym wskazano podmioty mające obowiązki wynikające

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> OTK-A 2010/9, poz. 96.

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

<sup>9</sup> 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 Wojskowego<sup>10</sup> 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 999/06<sup>11</sup>, w którym wskazano, że stroną decyzji o przyznaniu lokalu i ewentualnie stroną w postępowaniu w sprawie dotyczącej nakazu

<sup>10</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 303.

<sup>11</sup> 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 administracji<sup>12</sup>.

## **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)**

<sup>12</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.

- 5a) tymczasowym pomieszczeniu – należy przez to rozumieć pomieszczenie nadające się do zamieszkania, posiadające dostęp do źródła zaopatrzenia w wodę i do ustępu, chociażby te urządzenia znajdowały się poza budynkiem, oświetlenie naturalne i elektryczne, możliwość ogrzewania, niezawilgocone przegrody budowlane oraz zapewniające możliwość zainstalowania urządzenia do gotowania posiłków, zapewniające co najmniej 5 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej na jedną osobę i w miarę możliwości znajdujące się w tej samej lub pobliskiej miejscowości, w której dotychczas zamieszkiwały osoby przekwaterowywane;
- 6) lokalu zamiennym – należy przez to rozumieć lokal znajdujący się w tej samej miejscowości, w której jest położony lokal dotychczasowy, wyposażony w co najmniej takie urządzenia techniczne, w jakie był wyposażony lokal używany dotychczas, o powierzchni pokoi takiej jak w lokalu dotychczas używanym; warunek ten uznaje się za spełniony, jeżeli na członka gospodarstwa domowego przypada 10 m<sup>2</sup> powierzchni łącznej pokoi, a w wypadku gospodarstwa jednoosobowego – 20 m<sup>2</sup> tej powierzchni;
- 7) powierzchni użytkowej lokalu – należy przez to rozumieć powierzchnię wszystkich pomieszczeń znajdujących się w lokalu, a w szczególności pokoi, kuchni, spiżarni, przedpokoi, alków, holi, korytarzy, łazienek oraz innych pomieszczeń służących mieszkalnemu i gospodarczemu potrzebom lokatora, bez względu na ich przeznaczenie i sposób używania; za powierzchnię użytkową lokalu nie uważa się powierzchni balkonów, tarasów i loggii, antresoli, szaf i schowków w ścianach, pralni, suszarni, wózkowni, strychów, piwnic i komórek przeznaczonych do przechowywania opału;
- 8) opłatach niezależnych od właściciela – należy przez to rozumieć opłaty za dostawy do lokalu energii, gazu, wody oraz odbiór ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych;
- 8a) kosztach utrzymania lokalu – należy przez to rozumieć koszty, ustalane proporcjonalnie do powierzchni użytkowej lokalu w stosunku do powierzchni użytkowej wszystkich lokali w danym budynku, obciążające właściciela, obejmujące opłatę za

użytkowanie wieczyste gruntu, podatek od nieruchomości oraz koszty:

- a) konserwacji, utrzymania należytego stanu technicznego nieruchomości oraz przeprowadzonych remontów,
  - b) zarządzania nieruchomością,
  - c) utrzymania pomieszczeń wspólnego użytkowania, windy, anteny zbiorczej, domofonu oraz zieleni,
  - d) ubezpieczenia nieruchomości,
  - e) inne, o ile wynikają z umowy;
- 9) gospodarstwie domowym – należy przez to rozumieć gospodarstwo domowe, o którym mowa w przepisach o dodatkach mieszkaniowych;
- 9a)<sup>13</sup> *społecznej inicjatywie mieszkaniowej – należy przez to rozumieć społeczną inicjatywę mieszkaniową, w rozumieniu ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz.U. z 2019 r. poz. 2195 oraz z 2021 r. poz. 11) oraz towarzystwo budownictwa społecznego utworzone przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 11);*
- 10) mieszkaniowym zasobie gminy – należy przez to rozumieć lokale służące do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, stanowiące własność gminy lub jednoosobowych spółek gminnych, którym gmina powierzyła realizację zadania własnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, oraz lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów;
- 10)<sup>14</sup> *mieszkaniowym zasobie gminy – należy przez to rozumieć lokale służące do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, stanowiące własność gminy lub jednoosobowych spółek gminnych, którym gmina powierzyła realizację zadania własnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, z wy-*

<sup>13</sup> Art. 2 pkt 9a dodany przez art. 12 pkt 1 ustawy z 10.12.2020 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 11) zmieniającej nin. ustawę z dniem 1.07.2021 r.

<sup>14</sup> Art. 2 pkt 10 zmieniony przez art. 12 pkt 2 ustawy z 10.12.2020 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 11) zmieniającej nin. ustawę z dniem 1.07.2021 r.

*jątkiem społecznych inicjatywowych mieszkaniowych, oraz lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów;*

- 11) publicznym zasobie mieszkaniowym – należy przez to rozumieć lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz lokale stanowiące własność innych jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa;
- 12) wskaźniku przeliczeniowym kosztu odtworzenia 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych – należy przez to rozumieć przeciętny koszt budowy 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych:
  - a) dla województwa, z wyłączeniem miast będących siedzibą wojewody lub sejmiku województwa,
  - b) dla miast będących siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, ustalany na okres 6 miesięcy przez wojewodę na podstawie aktualnych danych urzędu statystycznego, opracowanych według powiatów, oraz własnych analiz i ogłaszany, w drodze obwieszczenia, w wojewódzkim dzienniku urzędowym;
- 13) pobliskiej miejscowości – należy przez to rozumieć miejscowość położoną w powiecie, w którym znajduje się lokal, lub powiecie graniczącym z tym powiatem.

2. Obmiaru powierzchni użytkowej lokalu, o której mowa w ust. 1 pkt 7, dokonuje się w świetle wyprawionych ścian. Powierzchnię pomieszczeń lub ich części o wysokości w świetle równej lub większej od 2,20 m należy zaliczać do obliczeń w 100%, o wysokości równej lub większej od 1,40 m, lecz mniejszej od 2,20 m – w 50%, o wysokości mniejszej od 1,40 m pomija się całkowicie. Pozostałe zasady obliczania powierzchni należy przyjmować zgodnie z Polską Normą odpowiednią do określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych w budownictwie.

Artykuł 2 ust. 1 pkt 1 stanowi, że ilekroć w ustawie jest mowa o lokatorze, należy przez to rozumieć najemcę lokalu lub osobę używającą lokalu na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności. Z jednoznaczного brzmienia tego przepisu wynika, że aby uzyskać status lokatora w rozumieniu ustawy, należy używać lokalu na podstawie tytułu prawnego, przy czym tytuł prawny musi być inny niż prawo własności.

ści. Zgodnie ze stanowiskiem SN, zawartym w wyroku z 26.07.2004 r., V CA 1/04<sup>15</sup>, oznacza to, że „poza zakresem pojęcia «lokator» w rozumieniu ustawy [...] pozostają jedynie te osoby, które: po pierwsze, używają lokalu bez tytułu prawnego i po drugie, używają lokalu, gdyż służy im prawo własności nieruchomości; prawo własności budynku, w którym znajduje się lokal oraz prawo użytkowania wieczystego gruntu, na którym posadowiony jest budynek wraz ze znajdującym się w nim lokalem; odrębna własność lokalu. Wszystkie inne osoby używające lokal na podstawie jakiegokolwiek tytułu prawnego, są lokatorami w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy”. W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalony jest pogląd, że lokatorem w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 jest także osoba, która posiadała tytuł prawny do lokalu, który ustał wobec zakończenia stosunku najmu i który może mieć charakter zależny wobec prawa przysługującego najemcy. Natomiast przymiotu lokatora nie posiadają osoby, które nigdy nie dysponowały tytułem prawnym do zajmowanego lokalu, w tym osoby, które objęły go samowolnie<sup>16</sup>.

O ile osoba najemcy lokalu nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, o tyle kategoria każdej innej osoby używającej lokalu na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności takie wątpliwości w praktyce rodzi. Oprócz najemcy prawo do konkretnego lokalu mieszkalnego może przysługiwać także osobom mającym pochodne prawo do lokalu, wynikające w szczególności z przepisów prawa rodzinnego. Prawo do lokalu mieszkalnego przysługuje oprócz najemcy również jego małżonkowi. Małżonkowie są najemcami lokalu bez względu na istniejące między nimi stosunki majątkowe, jeśli nawiązanie stosunku najmu lokalu, mającego służyć zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych założonej przez nich rodziny, nastąpiło w czasie trwania małżeństwa.

<sup>15</sup> LEX nr 503242.

<sup>16</sup> Zob. uchwały SN: z 9.03.1959 r., I CO 1/59, LEX nr 119627; z 6.04.1970 r., III CZP 61/69, LEX nr 1205; z 20.05.2005 r., III CZP 6/05, LEX nr 148654; z 27.06.2001 r., III CZP 35/01, LEX nr 47602; z 4.10.2002 r., III CZP 60/02, LEX nr 55454; z 15.11.2001 r., III CZP 66/01, LEX nr 49470; z 13.06.2003 r., III CZP 36/03, LEX nr 78593; z 13.06.2003 r., III CZP 40/03, LEX nr 78492; z 23.09.2004 r., III CZP 50/04, LEX nr 122036; wyroki SN: z 22.04.2005 r., II CK 655/04, LEX nr 148318; z 21.03.2006 r., V CSK 185/05, LEX nr 182894; z 14.02.2008 r., II CSK 484/07, LEX nr 496377.

Jest to przy tym tzw. przymusowa wspólność majątkowa, która powstaje nawet wtedy, gdy między małżonkami co do innych praw istnieje rozdzielność majątkowa. Do wspólności najmu stosuje się odpowiednio przepisy o wspólności ustawowej (art. 680<sup>1</sup> k.c.). Ustanie wspólności majątkowej w czasie trwania małżeństwa nie powoduje ustania wspólności najmu lokalu. Jedynie sąd może z ważnych powodów na żądanie jednego z małżonków znieść wspólność tego prawa, stosując odpowiednio przepisy o ustanowieniu w wyroku rozdzielności majątkowej (por. art. 680<sup>1</sup> § 2 k.c.).

W odniesieniu do stosunku najmu nawiązanego przed zawarciem małżeństwa zastosowanie znajdzie art. 28<sup>1</sup> k.r.o., w świetle którego, jeżeli prawo do mieszkania przysługuje jednemu małżonkowi, drugi małżonek jest uprawniony do korzystania z tego mieszkania w celu zaspokojenia potrzeb rodziny. Na takim stanowisku stanął Sąd Najwyższy, wskazując, że małżonek, którego prawo do korzystania z mieszkania wynika z art. 28<sup>1</sup> zdanie pierwsze k.r.o., jest lokatorem w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l.<sup>17</sup> W tym przypadku prawo współmałżonka do korzystania z lokalu mieszkalnego jest prawem pochodnym, zależnym od prawa najmu przysługującego drugiemu współmałżonkowi, i powstaje dopiero z chwilą, gdy korzystanie z tego lokalu mieszkalnego jest konieczne do zaspokojenia potrzeb rodziny. Tym samym współmałżonek ma prawo do korzystania z lokalu mieszkalnego przez cały okres trwania małżeństwa. To pochodne od praw współmałżonka prawo do korzystania z lokalu współmałżonek traci z chwilą ustania małżeństwa (w wyniku rozwodu lub unieważnienia małżeństwa, lub orzeczenia separacji), chyba że w wyroku rozwodowym sąd orzeknie inaczej.

W świetle art. 58 k.r.o. rozstrzygnięcia mieszkaniowe mogą być podejmowane już w wyroku orzekającym rozwód. Stanowi to odstępstwo od zasady niepodzielności majątku wspólnego w czasie trwania wspólności ustawowej (art. 35 k.r.o.), a także odstępstwo od zasady przymusowej wspólności niektórych tytułów prawnych do lokalu mieszkalnego<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Zob. wyrok SN z 21.03.2006 r., V CSK 185/05.

<sup>18</sup> Podział majątku wspólnego, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 35 k.r.o., może nastąpić dopiero po ustaniu wspólności majątkowej (ustawowej lub umownej). Nie narusza tej zasady dopuszczenie możliwości podziału majątku wspólnego w wyroku rozwodowym albo

Przewiduje się kilka typów rozstrzygnięć mieszkaniowych. Najślabszą formą ingerencji w stosunki mieszkaniowe w wyroku rozwodowym jest możliwość rozstrzygania o sposobie korzystania ze wspólnego mieszkania (art. 58 § 2 k.r.o.). Jest to uregulowanie prowizoryczne, tymczasowe, ze skutkiem tylko między małżonkami. Orzeczenie to może być wydane także w odniesieniu do mieszkania należącego do majątku odrębnego jednego z małżonków. Możliwe jest orzekanie o sposobie korzystania z mieszkania również kumulatywnie z orzeczeniem eksmisji jednego z małżonków. Jest to rozwiązanie przydatne z uwagi na trudności z szybkim wykonywaniem wyroków eksmisyjnych. Należałoby w związku z tym opowiedzieć się za rozstrzyganiem o sposobie korzystania z mieszkania kumulatywnie także z innymi rozstrzygnięciami, jeśli mieszkanie będzie nadal, choćby przez jakiś czas, wspólnie zajmowane. Rozstrzygnięcie o sposobie korzystania z mieszkania sąd rozwodowy podejmuje z urzędu, lecz obowiązek ten wchodzi w grę dopiero wówczas, gdy nie zachodzą przesłanki wydania innego typu rozstrzygnięcia kształtującego sytuację prawną małżonków w definitywny sposób. W praktyce ta forma rozwiązywania problemów mieszkaniowych małżonków znajduje zastosowanie w około połowie wszystkich rozstrzygnięć mieszkaniowych sądu rozwodowego. Znaczna liczba wyroków rozwodowych nie zawiera żadnych rozstrzygnięć w sprawach mieszkaniowych, mimo zasady obligatoryjnego orzekania co najmniej o sposobie korzystania z mieszkania.

Rozstrzyganie o sposobie korzystania z mieszkania może polegać też na wydaniu odpowiednich nakazów i zakazów. O innych natomiast sprawach, a w szczególności o świadczeniach związanych z korzystaniem z lokalu, sąd może orzec tylko za zgodą obu stron i tylko ze skutkiem między nimi<sup>19</sup>.

Kolejny typ rozstrzygnięć sądu rozwodowego to orzeczenie eksmisji jednego z małżonków. Jest to możliwe zarówno wtedy, gdy małżonko-

---

w wyroku orzekającym separację, skuteczność bowiem dokonanego w tym trybie podziału zależy od uprawomocnienia się wyroku w przedmiocie orzeczenia rozwodu.

<sup>19</sup> Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej SN z 13.01.1978 r., III CZP 30/77, OSNC 1978/3, poz. 39, teza IX pkt 2.

wie nie mają żadnego tytułu do zajmowania lokalu, jak i wówczas, gdy oboje są współuprawnionymi podmiotami. Sąd Najwyższy uznał, że niedopuszczalna byłaby eksmisja małżonka, któremu przysługuje wyłączne prawo do lokalu, a więc najem powstał przed zawarciem małżeństwa i należy do jego majątku odrębnego<sup>20</sup>.

Koncepcji tej przeciwstawić można inny pogląd, a mianowicie uznać tę eksmisję za dopuszczalną z uwagi na dobro rodziny, a zwłaszcza małoletnich dzieci, w sytuacjach stwarzających dlań szczególne zagrożenia. Zarazem można uznać, że art. 58 § 2 k.r.o., pozwalając na eksmisję takiego małżonka, daje sądowi uprawnienie do ustanowienia na rzecz pozostawionego w mieszkaniu małżonka i dzieci określonych praw podmiotowych (najmu, służebności mieszkania, użyczenia itp.) na czas potrzebny do wychowania dzieci. Chodzi tu bowiem o nadzwyczajny środek ochrony przed rażąco nagannym postępowaniem małżonka, polegającym na stałym nadużywaniu alkoholu, wywoływaniu awantur i dopuszczaniu się aktów przemocy w sposób stwarzający zagrożenie dla życia, zdrowia i spokoju członków rodziny.

Zagrożenia te ustawodawca uznał za tak niebezpieczne, że już w ustawie z 2.07.1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, uchylonej przez komentowaną ustawę, przyjął, iż do eksmisji orzeczonej przez sąd z powodu znęcania się nad rodziną nie stosuje się ograniczeń, o których mowa w art. 36 i 37 u.n.l. Chodzi o dopuszczalność wykonania takiej eksmisji nawet w okresie zimowym, i to bez dostarczenia lokalu socjalnego (art. 38 u.n.l.). Dla ustalenia, że wyrok został orzeczony przez sąd z powodu znęcania się nad rodziną, wystarczy stwierdzenie, że wyrok ten został podjęty przez sąd rozwodowy na podstawie rozważanej tu podstawy prawnej. Nie jest zatem konieczne sięganie do uzasadnienia wyroku; dotyczy to również wyroków, co do których uzasadnienie nie było sporządzane. Mimo zaleceń Sądu Najwyższego ostrożnego korzystania z tej drastycznej instytucji orzeczenie o eksmisji małżonka wydawane jest aż w 31% spraw mieszkaniowych sądu rozwodowego. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że dokonana w 2010 r.

<sup>20</sup> Wytyczne SN z 1978 r., teza III pkt 2.

nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie<sup>21</sup> przewiduje, że nakaz opuszczenia mieszkania może być wydany także na podstawie przepisów Kodeksu karnego, oraz stwarza możliwość orzekania takiego nakazu w postępowaniu nieprocesowym i również w stosunku do małżonka mającego status wyłącznego najemcy.

W wyroku rozwodowym może zapaść także rozstrzygnięcie o przyznaniu całego lokalu jednemu z małżonków<sup>22</sup> (art. 58 § 2 k.r.o.). Może ono być wydane na zgodny wniosek stron. Dla przyznania całego lokalu jednemu z małżonków niezbędna jest nadto zgoda drugiego małżonka na opuszczenie mieszkania bez dostarczenia innego lokalu. Dalszą przesłanką wydania tego rozstrzygnięcia jest to, by mieszkanie należało do obojga małżonków. Sąd Najwyższy zajął takie stanowisko w wytycznych z 1978 r.<sup>23</sup>

W wyjątkowej sytuacji sąd może w wyroku rozwodowym orzec o podziale majątku wspólnego obejmującego tytuł prawny do lokalu<sup>24</sup>. Do przeprowadzenia podziału majątku wspólnego wystarczy wniosek jednego z małżonków. Dokonanie podziału zależy jednak od oceny sądu, czy nie spowoduje to nadmiernej zwłoki w postępowaniu. Przy podejmowaniu rozstrzygnięć w trybie art. 58 § 2 k.r.o. nie rozstrzyga się o ewentualnych spłatach, chyba że zgodny wniosek stron dotyczy także tych kwestii, obejmują one zgodne propozycje co do wielkości, terminu i warunków spłat<sup>25</sup>. Natomiast wszystkie te kwestie bez żadnych ograni-

<sup>21</sup> Ustawa z 10.06.2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 125, poz. 842).

<sup>22</sup> W postanowieniu z 19.04.1996 r., I CRN 55/96, OSNC 1996/9, poz. 123, SN trafnie podkreślił, że „w postępowaniu o podział majątku wspólnego małżonków (art. 566 i 567 k.p.c.) sąd może objąć podziałem wchodzące w skład tego majątku prawo najmu lokalu mieszkalnego”. W uzasadnieniu tego postanowienia SN podkreślił m.in., że pogląd wypowiedziany w uchwale SN (7) z 31.08.1974 r., III CZP 8/74, LEX nr 1776, wymaga dziś weryfikacji. „Przed wszystkim odnosi się on do najmu powstałego z decyzji administracyjnej o przydziale, co – jako źródło kreowania stosunku najmu – zostało zlikwidowane w przepisach ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (...). Na gruncie tych przepisów najem powstaje wyłącznie na drodze cywilnoprawnej”.

<sup>23</sup> Por. wytyczne SN z 1978 r., teza VIII, akapit czwarty.

<sup>24</sup> Por. wytyczne SN z 1974 r. (uchwała pełnego składu Izby Cywilnej SN z 30.11.1974 r., III CZP 1/74, OSNC 1975/3, poz. 37).

<sup>25</sup> Wytyczne SN z 1978 r., teza IX pkt 3.

czeń są rozpatrywane przy rozstrzygnięciach opartych na przesłankach z art. 58 § 3 k.r.o. Choć przeprowadzenie podziału majątku uzależnione jest od niedopuszczenia do zwłoki w postępowaniu, to jednak Sąd Najwyższy słusznie zaleca podejmowanie takich rozstrzygnięć w przedmiocie przynajmniej częściowego podziału majątku, ograniczonego do praw mieszkaniowych, i to nawet kosztem pewnej zwłoki<sup>26</sup>. Warto zaznaczyć, że ten tryb znajduje zastosowanie do około 20% rozstrzygnięć sądów rozwodowych odnoszących się do mieszkań.

Jednym ze sposobów wspomnianego podziału jest przyznanie prawa do lokalu jednemu z małżonków. W takim wypadku drugiemu z byłych małżonków będzie przysługiwać odpowiednia spłata albo przyznanie mu na własność innego prawa majątkowego spośród wspólnych przedmiotów majątkowych (art. 42 i 46 k.r.o., art. 1035 k.c. oraz art. 567 § 3 k.p.c.).

Nadal aktualny jest pogląd Sądu Najwyższego zawarty w wytycznych z 1978 r., że przeznaczone do zaspokojenia potrzeb wszystkich członków rodziny mieszkanie powinno tej rodzinie służyć tak długo, jak długo pozostaje ona we wspólnocie, choćby w zmniejszonym wskutek rozvodu składzie. Został on następnie uwzględniony w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego dotyczących orzekania o mieszkaniu w wyroku rozwodowym (art. 58 § 4). Choć w odniesieniu do najmu zarysowała się początkowo zmienna linia orzecznicza, to ostatecznie słusznie zwyciężył pogląd o dopuszczalności objęcia podziałem majątku także tego tytułu prawnego do lokalu<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Wytyczne SN z 1978 r., teza XIII pkt 1–2.

<sup>27</sup> Zgodnie z uchwałą SN z 22.03.2006 r., III CZP 15/06, OSNC 2007/1, poz. 9, „uprawnienie jednego z byłych małżonków do nabycia lokalu mieszkalnego przy zastosowaniu art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego «Polskie Koleje Państwowe» (Dz.U. Nr 84, poz. 948 ze zm.) przechodzi na byłego współmałżonka, któremu przy podziale majątku wspólnego przyznane zostało prawo najmu”; por. K. Krzekotowska, *Zmiany prawa mieszkaniowego i spółdzielczego a status prawny małżonków w odniesieniu do mieszkania*, MiP 2017/2, s. 20; K. Krzekotowska, I. Krzekotowska-Olszewska, *System prawa mieszkaniowego*, Bielsko-Biała 2014, s. 113.

Zgodnie z uchwałą SN z 24.05.2002 r., III CZP 28/02<sup>28</sup>, „wartość prawa najmu lokalu komunalnego, objętego podziałem majątku wspólnego, stanowi różnica między czynszem wolnym a czynszem regulowanym, z uwzględnieniem – w konkretnych okolicznościach sprawy – okresu prawdopodobnego trwania stosunku najmu”. Pogląd ten został potwierdzony w uchwale SN z 9.05.2008 r., III CZP 33/08<sup>29</sup>, zgodnie z którą „prawo najmu lokalu komunalnego, za który opłacany jest czynsz w wysokości ustalonej w uchwale rady gminy, wydanej na podstawie art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (...), stanowi składnik majątku wspólnego małżonków i podlega rozliczeniu przy podziale tego majątku. Jego wartość odpowiada różnicy pomiędzy czynszem opłacanym a czynszem wolnym, z uwzględnieniem, w konkretnych okolicznościach, okresu prawdopodobnego trwania stosunku najmu. Przy ustalaniu tej wartości nie uwzględnia się możliwości preferencyjnego zakupu lokalu przez najemcę”.

Należy zauważyć, że zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Sądu Najwyższego<sup>30</sup> realizacja celu ustawy o ochronie praw lokatorów, jakim jest zapobieganie bezdomności w razie orzeczenia przez sąd eksmisji, nie byłaby w pełni możliwa, gdyby wyłączyć stosowanie art. 14 u.o.p.l. w postępowaniu o podział majątku wspólnego po ustaniu wspólności ustawowej, skoro skutkiem stosowanego obligatoryjnie w tym postępowaniu art. 624 k.p.c. jest konieczność opuszczenia lokalu mieszkalnego przez tego z byłych małżonków, któremu w wyniku podziału lokalu nie przyznano. To utrwalone stanowisko podzielił SN w uchwale z 23.09.2004 r., III CZP 50/04<sup>31</sup>, stwierdzając, że „odpowiednie stosowanie w postępowaniu o podział majątku wspólnego po ustaniu wspólności ustawowej przepisów art. 14 ustawy nie budzi wątpliwości”.

---

<sup>28</sup> OSNC 2002/12, poz. 150.

<sup>29</sup> OSNC 2009/6, poz. 86.

<sup>30</sup> Zob. uchwały SN: z 13.06.2003 r., III CZP 36/03; z 13.06.2003 r., III CZP 40/03; z 24.09.2003 r., III CZP 56/03, LEX nr 80374.

<sup>31</sup> OSNC 2005/9, poz. 154.

Lokatorami w rozumieniu ustawy są także inne osoby stale zamieszkujące w tym lokalu wraz z lokatorem i wywodzące od niego swój tytuł do zamieszkiwania w nim. Kategoria ta obejmuje przede wszystkim dzieci najemcy zgodnie z art. 96 § 1 k.r.o., w myśl którego rodzice wychowują dziecko pozostające pod ich władzą rodzicielską oraz obowiązani są troszczyć się o jego rozwój fizyczny i duchowy. Obowiązek ten obejmuje także konieczność zapewnienia dziecku odpowiednich warunków mieszkaniowych. Drugą kategorią są osoby, w stosunku do których lokator obowiązany jest do świadczeń alimentacyjnych. Źródłem tego uprawnienia będzie art. 128 i 135 k.r.o. Należy przy tym podkreślić, że nie chodzi tu tylko o osoby, dla których orzeczono alimenty, ale o grupę osób objętych potencjalnym obowiązkiem alimentacyjnym.

Prawa osób mających pochodny od najemcy tytuł do korzystania z lokalu są silnie chronione w razie śmierci najemcy. W świetle art. 691 k.c. prawo najmu nie jest dziedziczne, lecz w stosunek najmu lokalu po śmierci najemcy wstępują małżonek niebędący współnajemcą lokalu, dzieci najemcy i jego współmałżonka, a nadto inne osoby, wobec których najemca był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych, oraz osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą. Osoby te wstępują w stosunek najmu lokalu mieszkalnego, jeżeli stale zamieszkiwały z najemcą w tym lokalu do chwili jego śmierci. Warto dodać, że uprawnienie osób, które nie spełniają powyższych przesłanek wstąpienia w najem po śmierci najemcy, są regulowane w przepisach prawa miejscowego (uchwałach rady miasta lub gminy), uzależniając go w szczególności możliwość zawarcia z nimi umowy najmu przez gminę od długości okresu zamieszkiwania w danym lokalu.

Trzecią kategorią są osoby, które używają lokalu za zgodą głównego najemcy, o ile zaspokajają w nim swoje potrzeby mieszkaniowe. Do osób tych zalicza się przede wszystkim krewnych i powinowatych, względem których na lokatorze nie ciąży obowiązek alimentacyjny, oraz osoby pozostające faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą (konkubenci bez względu na płeć).

Ostatnią grupą osób są osoby korzystające z lokalu z grzeczności najemcy. Sytuacja tych osób jest o tyle skomplikowana, że osobom tym nie przysługuje żaden tytuł prawny do lokalu. W związku z powyższym powinny one opuścić ten lokal na każde żądanie najemcy. W takiej sytuacji nie mogą one korzystać z ochrony przewidzianej w ustawie w odniesieniu do najemcy. Będzie im natomiast przysługiwała taka ochrona w stosunku do właściciela, dopóki korzystają z pobytu z grzeczności za zgodą najemcy. Jeśli właściciel lokalu będzie chciał usunąć taką osobę z lokalu, to tak jak w przypadku innych lokatorów, będzie musiał przeprowadzić pełną procedurę eksmisyjną. Na takim stanowisku stanął też SN w uchwale z 4.10.2002 r., III CZP 60/02<sup>32</sup>, zgodnie z którym „korzystanie z lokalu przez domowników najemcy oraz osoby, którym najemca użyczył lokalu, nie jest względem wynajmującego ani bezprawne, ani bez tytułu prawnego, choć nie łączy ich z wynajmującym stosunek najmu. Ich tytuł korzystania z mieszkania wypływa z prawa i woli najemcy i jest skuteczny wobec wynajmującego. Jest to uprawnienie pochodne od prawa najemcy, powstające i gasnące razem z nim (...). Z tych względów nie można uznać, że osoby takie zajmowały lokal bez tytułu prawnego, posiadały bowiem tytuł pochodny od najemcy i skuteczny wobec wynajmującego, a zatem obejmuje ich ochrona z art. 14 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l.”<sup>33</sup>.

Podobnie lokatorem będzie osoba korzystająca z lokalu z uwagi na przysługujące spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Sąd Najwyższy w wyroku z 26.07.2004 r., V CA 1/04, stwierdził, że „własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu jest prawem na rzeczy cudzej (ograniczonym prawem rzeczowym – por. art. 244 k.c.). Niedopuszczalne jest zatem dokonywanie zawężającej wykładni art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy i utożsamianie prawa własności z ograniczonym prawem rzeczowym (prawem na rzeczy cudzej). (...) Skoro w ustawie zawarte zostało jednoznaczne stwierdzenie, zgodnie z którym lokatorem jest osoba używająca lokal na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności, nie sposób

---

<sup>32</sup> LEX nr 55454.

<sup>33</sup> Por. też uzasadnienie uchwały SN z 9.03.1959 r., I CO 1/59 oraz uchwały z 27.06.2001 r., III CZP 28/01, LEX nr 47601.

przyjmować, że ustawodawca poza zakresem pojęcia «lokator» pozostawił także osoby używające lokal na podstawie ograniczonego prawa rzeczowego. Za takim pojmowaniem przepisu ustawy nie może w szczególności przemawiać ani pewne podobieństwo treści prawa własności oraz własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu, ani, tym bardziej, brak lokali socjalnych”. Podobnie lokatorem będzie osoba bliska zmarłego członka spółdzielni mieszkaniowej, wymieniona w przydziale spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego jako uprawniona do zamieszkania w tym lokalu, która zajmowała go na podstawie umowy użyczenia zawartej z członkiem spółdzielni.

Podobnie wskazał SN w uchwale z 15.11.2018 r., III CZP 49/18<sup>34</sup>, uznając, że lokatorem będzie także „osoba korzystająca z lokalu mieszkalnego na podstawie umowy użyczenia, zawartej z najemcą lokalu bez zgody wynajmującego wymaganej w art. 688<sup>2</sup> k.c.”.

Problematyczna jest też kwestia statusu prawnej osoby, która zawarła umowę najmu lokalu mieszkalnego, w odniesieniu do którego wydano decyzję administracyjną o przywróceniu poprzedniego sposobu użytkowania lokalu, a więc w sytuacji gdy bez wymaganych zgód zmieniono sposób użytkowania lokalu na mieszkalny. Na wstępie należy wskazać, że decyzja administracyjna nakazująca właścicielowi budynku przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania lokalu nie może być uznana za niewykonalną tylko na podstawie trwającej umowy najmu. W przypadku ustalenia w postępowaniu administracyjnym, że dany lokal nie ma charakteru mieszkalnego, problematyczna jest sama ważność takiej umowy, gdyż uprawnienie właściciela lokalu do zawarcia umowy najmu jest pochodną uprawnienia właściciela do dysponowania lokalem mieszkalnym. Sam fakt zajmowania lokalu przez najemcę nie jest wystarczającą przesłanką wstrzymującą wydanie czy też wykonanie decyzji nakazującej przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania lokalu. Odrębną kwestią jest ustalenie ważności umowy najmu, ale to pozostaje do rozstrzygnięcia między właścicielem a najemcą<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> LEX nr 2577034.

<sup>35</sup> Wyrok NSA z 12.06.2018 r., II OSK 1801/16, LEX nr 2510480.

Odnosnie do definicji tytułu prawnego do lokalu na uwagę zasługuje wyrok WSA w Poznaniu z 14.05.2014 r., IV SA/Po 1159/13<sup>36</sup>. W wyroku tym podkreślono, że „pojęcie «tytułu prawnego do lokalu» nie zostało zdefiniowane w ustawie (...). Pojęcie tytułu prawnego jest pojęciem bardzo szerokim, gdyż może wywodzić się zarówno z prawa rzeczowego (własność, użytkowanie wieczyste), jak również mieć charakter obligacyjny wynikający z umowy (umowa najmu, dzierżawy, użyczenia, inne umowy). Wyjaśnienia tego pojęcia szukać zatem należy na gruncie orzecznictwa oraz doktryny. Definicję tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego można sformułować w sposób następujący – jest to pisemne lub ustne oświadczenie woli, jednostronne lub w formie umowy stron, albo orzeczenie lub decyzja właściwego sądu lub organu, z którego wynika dla danej osoby możliwość korzystania z lokalu, czy też rozporządzania nim”.

Z kolei definicja miejsca zamieszkania została określona w przepisie art. 25 k.c. Stanowi on, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu, „przy czym ustalenie tego zamiaru powinno być oparte o kryteria zobiektywizowane. O zamieszkiwaniu można mówić więc wówczas, gdy występujące okoliczności pozwalają przeciętnemu obserwatorowi na wyciągnięcie wniosków, że określona miejscowość jest głównym ośrodkiem aktywności życiowej danej osoby fizycznej”<sup>37</sup>.

Komentowany art. 2 ust. 1 pkt 2 zawiera autonomiczną definicję pojęcia właściciela. Definicji tej nie należy łączyć z definicją zawartą w Kodeksie cywilnym. Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 2 ust. 1 pkt 2 właścicielem będzie zawsze osoba wynajmująca lokal. W ustawie nie zawarto definicji wynajmującego, w związku z powyższym zastosowanie znajdą tu regulacje art. 659 i n. k.c. Zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego wynajmującym jest podmiot oddający najemcy rzecz do używania w zamian za zapłatę umówionego czynszu.

---

<sup>36</sup> LEX nr 1474656.

<sup>37</sup> Zob. postanowienie NSA z 21.02.2018 r., I OW 325/17, LEX nr 2445695.

Sąd Najwyższy w wyroku z 19.01.2006 r., IV CK 336/05, zauważył, że wynajmujący nie musi być właścicielem przedmiotu najmu. Wystarczy, że służy mu skuteczne względem właściciela prawo do władania lokalem mieszkalnym z uprawnieniem do oddawania go osobie trzeciej do odpłatnego lub nieodpłatnego korzystania, np. podnajem. W świetle definicji ustawowej właścicielem będzie więc nie tylko osoba, której przysługuje prawo własności w rozumieniu art. 140 k.c., ale także każda osoba, która związana jest z stosunkiem prawnym uprawniającym ją do korzystania z lokalu. Obejmie więc to takie umowy, jak np.: najem, podnajem, użyczenie, dzierżawa, uprawnienie z tytułu spółdzielczego własnościowego lub lokatorskiego prawa do lokalu, uprawnienie z tytułu służebności i dożywocia.

W postanowieniu SN z 10.08.2018 r., III CZP 27/18<sup>38</sup>, zwrócono uwagę na znaczenie tej definicji dla ustalenia legitymacji do dochodzenia odszkodowania od gminy za niedostarczenie lokalu socjalnego. Uznano, że „szeroka definicja właściciela zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l. w związku z art. 18 ust. 5 u.o.p.l. jest zaledwie punktem wyjścia do określenia kręgu podmiotów legitymowanych do dochodzenia odszkodowania od gminy. O tym, kto może wystąpić skutecznie z takim żądaniem, decydują zasady ogólne określone w art. 361 k.c., co oznacza, że uprawniony do odszkodowania jest każdy i tylko ten, kto wykaze szkodę pozostającą w adekwatnym związku przyczynowym z niedostarczeniem lokalu socjalnego, (...) a więc uszczerbek w wysokości różnicy między majątkiem, jaki miałby, gdyby dysponował lokalem swobodnie, a majątkiem jaki ma, nie mogąc lokalem swobodnie dysponować z powodu niemożności wykonania eksmisji na skutek niedostarczenia lokalu socjalnego. (...) Uszczerbek ten może obejmować zarówno utracone korzyści w postaci pożytków, które z wystarczającą dozą prawdopodobieństwa zostałyby pobrane, gdyby lokal został opróżniony, jak i stratę w postaci poniesionych kosztów eksploatacji i utrzymania lokalu, które nie są kompensowane w ramach czynszu”.

---

<sup>38</sup> LEX nr 2531314.

W kontekście ustawowej definicji właściciela istotna z punktu widzenia gminy jest uchwała SN z 5.12.2019 r., III CZP 35/19<sup>39</sup>. Od dłuższego czasu problematyczne było prawo gminy do żądania odszkodowania w trybie art. 18 od osób, które zamieszkiwały lokal komunalny bez tytułu prawnego. W przedmiotowej uchwale SN wskazał, że: „Obecnie nie budzi wątpliwości, że odpowiedzialność oparta na art. 18 ust. 1 u.o.p.l. ma charakter kontraktowy i jest realizowana na zasadach określonych w art. 471 k.c., wobec naruszenia obowiązku zwrotu lokalu po zakończeniu stosunku prawnego uzasadniającego uprzednio korzystanie z niego”<sup>40</sup>. Kwestią sporną jest legitymacja czynna do dochodzenia roszczeń. Rozbieżności w orzecznictwie sądów dotyczyły tej legitymacji w odniesieniu do innych podmiotów, w szczególności w odniesieniu do spółek z o.o., powstałych w związku z likwidacją zakładu budżetowego, realizującego zadania gminy w zakresie gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi jej własność, czy też do samych komunalnych zakładów gminy. Sąd Najwyższy w omawianej uchwale podzielił stanowisko, w myśl którego roszczenie przewidziane w tym przepisie przysługuje osobie będącej właścicielem lokalu w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2. Sąd podkreślił aktualność poglądu Sądu Najwyższego, przedstawionego w uzasadnieniu postanowienia z 10.08.2018 r., III CZP 27/18, w myśl którego zawarcie umowy dzierżawy oznacza upoważnienie dzierżawcy do pobierania pożytków cywilnych, w tym czynszu najmu lokalu, a wraz z przeniesieniem uprawnień właścicielskich (uprawnienia do pobierania pożytków z przedmiotu własności) dochodzi również do przeniesienia na dzierżawcę całokształtu związanych z tym uprawnień ochronnych – w tym prawa do żądania odszkodowania w przypadku naruszenia tego uprawnienia cudzym działaniem, polegającego na korzystaniu z lokalu mimo ustania stosunku prawnego, który do tego legitymował. Niezależnie od tego, czy osoby zobowiązane do wydania lokalu dobrowolnie go opuściły, czy zajmują go nadal mimo wydania wyroku eksmisyjne-

<sup>39</sup> LEX nr 2749472.

<sup>40</sup> Por. uchwały SN: z 7.12.2007 r., III CZP 121/07, OSNC 2008/12, poz. 137; z 21.10.2015 r., III CZP 70/15, OSNC 2016/10, poz. 118; z 8.11.2019 r., III CZP 28/19, LEX nr 2738644; wyroki SN: z 18.05.2012 r., IV CSK 490/11, LEX nr 1243072; z 9.11.2012 r., IV CSK 303/12, LEX nr 1225407; z 7.03.2014 r., IV CNP 33/13, LEX nr 1438649; z 25.04.2018 r., III CA 1/18, LEX nr 2508080.