

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

Stan prawny na 23 lipca 2021 r.

Wydawca
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący
Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne
Justluk

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

Spis treści

Wykaz skrótów	11
Wprowadzenie	19
Rozdział 1. Przyczyny i cele wprowadzenia ustawy o ochronie praw lokatorów oraz ich realizacja	23
Rozdział 2. Zakres regulacji ustawy o ochronie praw lokatorów i jej relacje z innymi ustawami	30
2.1. Zakres regulacji	30
2.2. Wejście w życie derogacji	40
2.3. Relacje z innymi ustawami	42
2.3.1. Ingerencja w przepisy innych ustaw	42
2.3.2. Normy porządkujące	44
2.4. Najważniejsze terminy i definicje	47
2.4.1. Lokator i współlokator	47
2.4.2. Właściciel i wynajmujący	54
2.4.3. Lokal	55
2.4.4. Pomieszczenie tymczasowe	69
2.4.5. Powierzchnia użytkowa	72
2.4.6. Opłaty niezależne i zależne od właściciela	77
2.4.6.1. Opłaty niezależne od właściciela	77
2.4.6.2. Opłaty zależne od właściciela	82
2.4.7. Koszty związane z utrzymaniem lokalu	84
2.4.8. Wartość odtworzeniowa	87
2.4.9. Gospodarstwo domowe	90
2.4.10. Społeczna inicjatywa mieszkaniowa	94

2.4.11. Porządek domowy	96
2.4.12. Publiczne zasoby mieszkaniowe	98
Rozdział 3. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych przez gminę jako forma ochrony praw lokatorów	108
Rozdział 4. Prawa i obowiązki właścicieli i lokatorów oraz ochrona praw lokatorów	127
4.1. Formy ochrony lokatorów przyjęte w ustawie o ochronie praw lokatorów	127
4.2. Obowiązki gmin w zakresie monitorowania wysokości czynszów	130
4.3. Regulacje w zakresie umów o odpłatne używanie lokalu mieszkalnego. Ograniczenia postanowień umowy	134
4.4. Wypowiedzenie i rozwiązanie umowy o odpłatne używanie lokalu mieszkalnego	140
4.4.1. Katalog przyczyn rozwiązania umowy	140
4.4.2. Ugoda	163
4.5. Najem lokali mieszkalnych w świetle nowych przepisów	163
4.5.1. Realizacja założeń ustawy o ochronie praw lokatorów w stosunku do najmu	163
4.5.2. Zmiany w Kodeksie cywilnym i przepisy o najmie ...	166
4.5.2.1. Uwagi wprowadzające	166
4.5.2.2. Komentarz do przepisów Kodeksu cywilnego o najmie mających zastosowanie do najmu lokali mieszkalnych	171
4.5.2.3. Najemcy lokali mieszkalnych jako konsumenci	283
4.5.3. Uzależnienie zawarcia umowy najmu od wpłacenia kaucji	288
4.5.3.1. Kaucja w świetle ustawy o ochronie praw lokatorów	288
4.5.3.2. Zwrot kaucji pobranych przed wejściem w życie ustawy o ochronie praw lokatorów	298
4.5.4. Szczegółowe przepisy dotyczące najmu w ustawie o ochronie praw lokatorów	303
4.5.5. Przepisy przejściowe o najmie lokali	312

4.6.	Oплаты za używanie mieszkania	319
4.6.1.	Zmiany w zakresie ustalania czynszu i innych opłat za używanie mieszkania i odejście od czynszu regulowanego wprowadzone przez ustawę o ochronie praw lokatorów	319
4.6.2.	Zasady ustalania czynszu w publicznych zasobach mieszkaniowych – stawki czynszu i czynsz	325
4.6.3.	Obniżki czynszu w zasobach publicznych	345
4.6.4.	Ochrona lokatorów przed podwyżkami czynszu lub innych opłat za używanie lokalu	360
4.6.5.	Czynsz najmu w zasobach товариств строительства социального	391
4.7.	Pozostałe prawa i obowiązki właścicieli oraz lokatorów różnych zasobów związane z odpłatnym użytkowaniem lokalu	396
4.8.	Najem okazjonalny	409
4.8.1.	Cechy i umowa najmu okazjonalnego	409
4.8.2.	Kaucja w przypadku najmu okazjonalnego	429
4.8.3.	Uzależnienie najmu okazjonalnego od zgłoszenia obowiązku podatkowego i niektóre postanowienia umów o najem okazjonalny	431
4.8.4.	Czynsz i opłaty w przypadku najmu okazjonalnego	435
4.8.5.	Wygaśnięcie i wypowiedzenie najmu okazjonalnego	437
4.9.	Najem instytucjonalny	441
4.9.1.	Cechy i umowa najmu instytucjonalnego	441
4.9.2.	Kaucja w przypadku najmu instytucjonalnego	445
4.9.3.	Czynsz i opłaty w przypadku najmu instytucjonalnego	447
4.9.4.	Wygaśnięcie i wypowiedzenie najmu instytucjonalnego	448
4.9.5.	Najem instytucjonalny z dojściem do własności	450
Rozdział 5. Eksmisja i jej konsekwencje		467
5.1.	Orzeczenie przymusowego opróżnienia lokalu	467
5.2.	Ochrona niektórych lokatorów przed eksmisją w świetle przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów i art. 1046 k.p.c.	473

5.3. Wykonanie wyroków eksmisyjnych	503
5.4. Realizacja wyroku TK z 4.04.2001 r., K 11/00	516
Rozdział 6. Brak tytułu prawnego do używania lokalu mieszkalnego	519
6.1. Używanie lokalu bez tytułu prawnego	519
6.2. Możliwość nabycia tytułu prawnego na podstawie art. 30 u.o.p.l.	548
Rozdział 7. Szczególna rola gminy	552
7.1. Realizacja zadań gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańców	552
7.2. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy i zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład tego zasobu	568
7.2.1. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy	568
7.2.2. Uchwała o zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy	615
7.2.3. Dodatkowe zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego	681
7.3. Najem socjalny lokali	722
7.4. Obowiązki gmin w zakresie dostarczania lokali zamiennych najemcom opłacającym niegdyś czynsz regulowany	744
7.5. Gminny zasób pomieszczeń tymczasowych	747
Rozdział 8. Ochrona posiadania i inne szczególne formy ochrony praw lokatorów	773
Rozdział 9. Najem lokali przez społeczne inicjatywy mieszkaniowe, w tym przez towarzystwa budownictwa społecznego	780
9.1. Ogólne zasady działania SIM, w tym towarzystw budownictwa społecznego	780
9.1.1. Formy organizacyjno-prawne, charakter i zakres działania SIM, w tym towarzystw budownictwa społecznego	780

9.1.2. Umowa lub statut SIM, w tym towarzystwa budownictwa społecznego, nazwa i obszar działania, przeznaczanie dochodów	794
9.2. Najemcy zasobów mieszkaniowych SIM, w tym towarzystw budownictwa społecznego	801
9.3. Czynsz i obowiązki najemców lokali społecznych inicjatyw mieszkaniowych, w tym towarzystw budownictwa społecznego	843
9.4. Partycypacja w kosztach budowy mieszkań przez społeczne inicjatywy mieszkaniowe	858
9.4.1. Możliwości i zasady dokonywania partycypacji	858
9.4.2. Rozliczenie partycypacji w okresie najmu lokalu mieszkalnego	882
9.5. Możliwość nabycia lokalu przez niektórych najemców będących stronami umów o partycypację w kosztach wybudowania lokalu przez społeczną inicjatywę mieszkaniową, w tym towarzystwo budownictwa społecznego, i skutki sprzedaży lokalu	904
9.6. Społeczne agencje najmu (SAN)	919
Rozdział 10. Zakres regulacji ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości dotyczących budowy i najmu mieszkań oraz jego zmiany	943
Rozdział 11. Dopłaty do czynszu	954
11.1. Dopłaty do czynszu jako rodzaj pomocy mieszkaniowej	954
11.2. Warunki udzielania dopłat do czynszu w świetle szczegółowych przepisów ustawy z 20.07.2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania	960
11.3. Zasady udzielania dopłat	1008
11.4. Wypłacanie dopłat i regulacje dodatkowe	1054
Rozdział 12. Przegląd form pomocy finansowej państwa w budowie mieszkań na wynajem oraz mieszkań i pomieszczeń służących udzielaniu różnych form pomocy mieszkaniowej	1070
12.1. Podstawowe źródła finansowania – Fundusz Dopłat, finansowanie zwrotne i Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa	1070

12.2. Zakres finansowania tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń ze środków Funduszu Dopłat	1079
12.3. Zakres finansowania budowy mieszkań na wynajem i spółdzielczych mieszkań lokatorskich w ramach finansowania zwrotnego	1100
Literatura	1107

Wykaz skrótów

Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.)
- Konstytucja – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 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)
- k.s.h. – ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1526 ze zm.)
- nowela z 9.05.2003 r. – ustawa z 9.05.2003 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. Nr 113, poz. 1069)
- nowela z 17.12.2004 r. – ustawa z 17.12.2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 281, poz. 2783 ze zm.)
- nowela z 22.12.2004 r. – ustawa z 22.12.2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gmi-

- ny i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. Nr 281, poz. 2786 ze zm.)
- nowela
z 15.12.2006 r. – ustawa z 15.12.2006 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. Nr 249, poz. 1833 ze zm.)
- nowela
z 17.12.2009 r. – ustawa z 17.12.2009 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r. Nr 3, poz. 13)
- nowela
z 31.08.2011 r. – ustawa z 31.08.2011 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 224, poz. 1342)
- nowela
z 16.12.2015 r. – ustawa z 16.12.2015 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 8)
- nowela
z 22.06.2017 r. – ustawa z 22.06.2017 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1442)
- nowela
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)
- nowela
z 5.07.2018 r. – ustawa z 5.07.2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2020 r. poz. 219 ze zm.)

nowela 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)
nowela z 28.05.2021 r.	– ustawa z 28.05.2021 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1243)
nowelizacja ustawy o KZN 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)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.)
pr. lok.	– ustawa z 10.04.1974 r. – Prawo lokalowe (Dz.U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 ze zm.) – uchylona 12.11.1994 r.
r.s.u.p.a.	– rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29.08.2001 r. w sprawie sposobu udzielania przez Policję lub Straż Graniczną pomocy lub asysty organowi egzekucyjnemu i egzekutorowi przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych (Dz.U. Nr 101, poz. 1106) – utraciło moc 2.02.2019 r.
r.u.p.a.k.	– rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 28.01.2002 r. w sprawie udzielania pomocy lub asystowania komornikowi przez Policję lub Straż Graniczną przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych (Dz.U. Nr 10, poz. 106 ze zm.) – utraciło moc 2.02.2019 r.
r.u.p.k.	– rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 15.03.2019 r. w sprawie udzielania pomocy komornikowi przez Policję lub Straż Graniczną przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych (Dz.U. poz. 551)

u.c.	– ustawa z 12.12.2003 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2020 r. poz. 35 ze zm.)
u.d.m.	– ustawa z 21.06.2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2133)
u.d.o.k.m.	– ustawa z 5.12.2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1454)
u.d.w.	– ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.)
u.f.p.b.m.	– ustawa z 26.10.1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz.U. z 2019 r. poz. 2195 ze zm.)
u.f.w.l.m.	– ustawa z 8.12.2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz.U. z 2020 r. poz. 508 ze zm.)
u.g.k.	– ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.)
u.k.w.h.	– ustawa z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2019 r. poz. 2204)
u.n.l.m.	– ustawa o najmie lokali mieszkalnych – ustawa z 2.07.1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.) – uchylona 1.01.2002 r.
u.o.p.l., ustawa o ochronie praw lokatorów	– 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.)
u.o.s.	– ustawa z 11.09.2015 r. o osobach starszych (Dz.U. poz. 1705)
u.p.a.p.p.	– ustawa z 4.02.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1062)

u.p.d.o.f.	– ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1128 ze zm.)
u.p.d.o.p.	– ustawa z 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1406 ze zm.)
u.p.p.n.m.l.	– ustawa z 27.09.2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz.U. z 2019 r. poz. 1116)
u.p.p.w.m.	– ustawa z 20.07.2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz.U. z 2020 r. poz. 551 ze zm.)
u.p.s.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.)
u.p.t.u.	– ustawa z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2021 r. poz. 685 ze zm.)
u.r.	– ustawa z 9.10.2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2021 r. poz. 485)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372)
u.s.m.	– ustawa z 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1208)
ustawa o KZN	– ustawa z 20.07.2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. z 2020 r. poz. 1100 ze zm.)
u.ś.r.	– ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.)
u.w.l.	– ustawa z 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r. poz. 1048)
u.z.s.z.	– ustawa z 22.06.1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2017)

Czasopisma i publikatory

Apel.-W-wa	– Apelacja. Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Warszawie
Biul. SN	– Biuletyn Sądu Najwyższego

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
Dz.Urz. Doln.	– Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego
Dz.Urz. Lubel.	– Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego
Dz.Urz. Lubus.	– Dziennik Urzędowy Województwa Lubuskiego
Dz.Urz. Łódz.	– Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego
Dz.Urz. Małop.	– Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego
Dz.Urz. Mazow.	– Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego
Dz.Urz. Opols.	– Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego
Dz.Urz. Śląsk.	– Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego
Dz.Urz. UOKiK	– Dziennik Urzędowy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Dz.Urz. Warm.	– Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego
Dz.Urz. Zachod.	– Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego
G. Praw.	– Gazeta Prawna
KPP	– Kwartalnik Prawa Prywatnego
M. Pod.	– Monitor Podatkowy
M. Praw.	– Monitor Prawniczy
M.P.	– Monitor Polski
MSiG	– Monitor Sądowy i Gospodarczy
NZS	– Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA WSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSA	– Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSAB	– Orzecznictwo Sądów Apelacji Białostockiej
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Cywilnych
OSNCK	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej i Izby Karnej
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich

OSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
Pr. Gosp.	– Prawo Gospodarcze
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo

Inne

ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
KFM	– Krajowy Fundusz Mieszkaniowy
KZN	– Krajowy Zasób Nieruchomości
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
p.u.	– powierzchnia użytkowa
SA	– sąd apelacyjny
SAN	– społeczne agencje najmu
SIM	– społeczna inicjatywa mieszkaniowa
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– sąd okręgowy
SOKiK	– Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
SR	– sąd rejonowy
TBS	– towarzystwo budownictwa społecznego
TK	– Trybunał Konstytucyjny
UOKiK	– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

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 wchodzą 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 z 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 przeciwdziałając 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 rozstrzygania 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 używaniem 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 otrzymywania 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-

sów ograniczających możliwości podniesienia czynszu oraz przepisów utrudniających usunięcie z lokalu osób nieuiszczających należności lub dewastujących lokal. Te ostatnie przepisy dotyczyły m.in. obowiązku przyznawania różnym osobom uprawnień do lokalu socjalnego przez sąd nakazujący tym osobom przymusowe opróżnienie lokalu.

Tworząc nową ustawę, przyjęto następujące założenia:

- 1) podstawowa zawartość ustawy składać się miała z przepisów ściśle związanych z ochroną praw lokatorów, które mają mieć charakter uniwersalny i obowiązywać we wszystkich zasobach;
- 2) ustawa miała także zawierać przepisy dodatkowe, związane ze szczególnymi obowiązkami władz publicznych (w Polsce władz lokalnych), m.in. w zakresie ochrony lokatorów, w tym ochrony ubogich lokatorów przed bezdomnością;
- 3) najem lokali mieszkalnych, tak na czas oznaczony, jak i nieoznaczony, ponownie miał być regulowany przepisami Kodeksu cywilnego, a podstawowe przepisy dotyczące innych form odpłatnego używania lokali mieszkalnych znajdować się miały w Kodeksie cywilnym lub we właściwych ustawach szczególnych;
- 4) przepisy przejściowe i zmieniające nowej ustawy miały powiązać wcześniej obowiązujące regulacje z nowymi i umożliwić płynne przejście do stanu, w którym znikną szczególne regulacje dla niektórych zasobów (np. czynsz regulowany w zasobach publicznych i w części zasobów prywatnych);
- 5) dodatki mieszkaniowe, jako dotyczące nie tylko lokatorów, miały być regulowane w osobnej ustawie, a nie w ustawie o ochronie praw lokatorów, choć regulacje tych ustaw powinny być ze sobą skorelowane, gdyż dodatki te były i są jedną z form ochrony lokatorów (prace nad ustawą o dodatkach mieszkaniowych trwały równolegle z pracami nad ustawą o ochronie praw lokatorów i obie te ustawy zostały uchwalone tego samego dnia).

Nowa ustawa miała w świetle zamierzeń zbliżyć Polskę do standardów stosowanych w krajach Europy Zachodniej i w innych rozwiniętych krajach, a także miała możliwie najlepiej równoważyć uprawnienia oraz interesy właścicieli i lokatorów. Jednak na tle rozwiązań stosowanych w in-

nych krajach tekst uchwalonej w 2001 r. ustawy można uznać za nierówny. Część przepisów nie odbiegała lub niewiele odbiegała od rozwiązań powszechnie stosowanych. Niektóre jednak znacznie się od nich różniły.

Nie wszystkie opisane wcześniej cele lub założenia ustawy zostały zrealizowane. Nawet jeśli niektóre próbowano konsekwentnie zrealizować w chwili jej wejścia w życie, to późniejsze zmiany ustawy lub regulacje innych ustaw mogły burzyć tę konsekwencję albo przywracać stan określony podczas prac nad ustawą jako niepożądany.

W pierwotnej wersji ustawy nie udało się też wprowadzić sensownych przepisów dotyczących podwyższania czynszu i innych opłat za mieszkanie, a przepisy na ten temat także obecnie nie są doskonałe.

Ponadto podczas późniejszych prac legislacyjnych wprowadzono liczne przepisy sprzeczne z opisanymi wyżej założeniami. Niektóre z nich stanowią powrót do zasad obowiązujących wcześniej. Inne miały zastąpić regulacje uznane przez TK za niezgodne z Konstytucją, jednak zostały sporządzone w taki sposób, że nadal mogą budzić wątpliwości co do zgodności z normami konstytucyjnymi. Obecnie widzimy zróżnicowanie uprawnień i ochrony praw lokatorów wprowadzone przepisami kilku ustaw wykluczającymi stosowanie odpowiednich przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów w konkretnych zasobach mieszkań, przy czym wiele tych przepisów uchwalono bez koordynacji z innymi już po wejściu w życie ustawy o ochronie praw lokatorów. Ponownie wprowadzono też do ustawy o ochronie praw lokatorów przepisy dotyczące najmu, które dokładnie wskazują, za jakie elementy odpowiedzialny jest najemca, a za jakie wynajmujący, a dodatkowo umieszczono w niej nowe rozdziały wprowadzające rozmaite rodzaje najmu, nie tylko różnicując prawa najemców różnych lokali, ale też zaburzając równowagę uprawnień najemców i właścicieli lokali mieszkalnych i ograniczając ochronę tych praw części najemców, które zapobiegać mają bezdomności. Zmiany tej i innych ustaw spowodowały też, że obecnie mamy do czynienia z kilkoma różnymi (i różnie nazwanymi) rodzajami czy też odmianami najmu lokali mieszkalnych (o których będzie mowa w kolejnych rozdziałach książki), przy czym dla każdego z tych rodzajów inaczej ukształtowano standard ochrony praw lokatorów.

ROZDZIAŁ 2

Zakres regulacji ustawy o ochronie praw lokatorów i jej relacje z innymi ustawami

2.1. Zakres regulacji

Fragment ustawy o ochronie praw lokatorów

Art. 1.

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

Art. 1a.²

Przepisów ustawy nie stosuje się do lokali będących w dyspozycji Agencji Mienia Wojskowego.

² Przepis art. 1a dodany przez art. 10 ustawy z 16.04.2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 116, poz. 1203 ze zm.), która weszła w życie 1.07.2004 r., zmieniony został 1.10.2015 r. przez art. 116 ustawy z 10.07.2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 2021 r. poz. 303).

Art. 3.

1.³ (uchylony)

2.⁴ Do lokali będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, do lokali będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej oraz do lokali pozostających i przekazanych do dyspozycji Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub Szefa Służby Wywiadu Wojskowego, przepisy ustawy stosuje się, jeżeli przepisy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej.

2a.⁵ W przypadku lokali, o których mowa w ust. 2, podstawą nawiązania stosunku najmu jest decyzja administracyjna o przydziale lokalu wydana na mocy odrębnych przepisów.

[...]

Art. 27.

1. Ustawa niniejsza znajduje również zastosowanie do stosunków prawnych powstałych przed dniem jej wejścia w życie.

2. Przepis art. 5 nie znajduje zastosowania do stosunków prawnych, o których mowa w ust. 1.

Komentowana ustawa, uchwalona 21.06.2001 r., opublikowana została w Dzienniku Ustaw z 10.07.2001 r. Nr 71, poz. 733 i weszła w życie z dniem ogłoszenia, z wyjątkiem art. 18 ust. 4 i art. 32, które weszły w życie 1.01.2002 r. Od tego czasu była wielokrotnie zmieniana, przy czym część zmian wynikała z orzecznictwa TK.

Przytoczone wyżej przepisy obrazują zakres przedmiotowy i podmiotowy stosowania przepisów ustawy.

³ Przepis w brzmieniu: „W razie oddania do używania lokalu, z którego właściciel przejściowo nie korzysta w całości lub w części w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych, przepisów ustawy nie stosuje się, z wyjątkiem art. 10 ust. 1–3, art. 11 ust. 1 i 2 pkt 1–3, art. 13 i art. 18 ust. 1 i 2”, nadanym przez art. 1 pkt 2 noweli z 17.12.2004 r., która weszła w życie 1.01.2005 r., uchylony został przez art. 1 pkt 1 noweli z 17.12.2009 r.

⁴ Art. 3 ust. 2 zmieniony 21.04.2019 r. przez art. 2 pkt 2 lit. a noweli z 22.03.2018 r.

⁵ Art. 3 ust. 2a dodany został 21.04.2019 r. przez art. 2 pkt 2 lit. b noweli z 22.03.2018 r.

Artykuł 1 u.o.p.l. oznajmia, że ustawa ma charakter uniwersalny, reguluje zasady i formy ochrony praw wszelkich lokatorów, a nie tylko lokatorów zamieszkujących w określonych zasobach lub lokalach. Zapis ten początkowo przesądzał o tym, że ustawę tę stosuje się do wszystkich rodzajów mieszkań, niezależnie od tego, czy odnoszą się do nich także inne przepisy, czy nie. Jednak kolejne przepisy, wprowadzone w 2004 r. – art. 1a i 3 ust. 2 u.o.p.l. – przewidują wyjątki od tej zasady.

Wyjątki te dotyczą mieszkań zajmowanych przez wojsko (także przez pracowników cywilnych wojska) i służby mundurowe, takie jak Służba Więzienna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu, a od 21.04.2019 r. także przez Służby Wywiadu Wojskowego i Służby Kontrwywiadu Wojskowego, oraz mieszkań będących, jak to określono, w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz podległych mu organów. Jednak o ile w ogóle wyłączono stosowanie przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów do lokali pozostających w dyspozycji najpierw Wojskowej Agencji Mieszkaniowej⁶, a następnie Agencji Mienia Wojskowego, o tyle w stosunku do Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz mieszkań pozostających w tzw. dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych i w dyspozycji podległych mu organów wprowadzono jedynie zasadę, że przepisów ustawy nie stosuje się tylko wtedy, gdy przepisy odrębne dotyczące lokali pozostających w dyspozycji tych służb nie stanowią inaczej. Dotyczy to w szczególności przepisów odnoszących się do Policji, Straży Granicznej, Służby Więziennej i Państwowej Straży Pożarnej.

⁶ Do lokali Wojskowej Agencji Mieszkaniowej miały zastosowanie przepisy ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z 23.06.2010 r. w sprawie gospodarowania lokalami mieszkalnymi przez Wojskową Agencję Mieszkaniową (Dz.U. Nr 116, poz. 777). Po zmianach dokonanych 1.10.2015 r. przez ustawę z 10.07.2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego ustawa z 22.06.1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej reguluje już wyłącznie problematykę związaną z lokalami pozostającymi w dyspozycji Agencji Mienia Wojskowego.

Na przykład regulacje prawne dotyczące policyjnych mieszkań służbowych, zawarte m.in. w ustawie z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2020 r. poz. 360 ze zm.), stanowią rozwiązania szczególne wobec przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, gdyż inaczej uregulowały np. możliwość uzyskania tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji organów Policji przez członka rodziny po śmierci osoby uprawnionej oraz wyłączyły możliwość stosowania instytucji sukcesji praw najmu lokali mieszkalnych uregulowaną w art. 691 k.c. (por. też wyroki: WSA w Gliwicach z 22.06.2016 r., IV SA/GI 700/15, LEX nr 2098929, i WSA w Warszawie z 27.11.2019 r., II SA/Wa 590/19, LEX nr 3038440).

Dodatkowo nowelą z 22.03.2018 r. dodano przepis art. 3 ust. 2a, który stanowi, iż w przypadku lokali, o których mowa w art. 3 ust. 2 u.o.p.l., podstawą nawiązania stosunku najmu jest decyzja administracyjna o przydziale lokalu wydana na mocy odrębnych przepisów. Chodzi tu przede wszystkim o przepisy ustaw regulujących działalność poszczególnych służb i postępowanie w sprawie lokali mieszkalnych „pozostających w dyspozycji” tych służb bądź w dyspozycji wymienionego w ww. przepisie ministra lub podległych mu organów, ale mimo iż art. 3 ust. 2a u.o.p.l. odnosi się wprost tylko do poprzedzającego ust. 2, to decyzje administracyjne o przydziale lokalu mieszkalnego wydawane są także przez Agencję Mienia Wojskowego, o której mowa w art. 1a u.o.p.l. – na mocy przepisów ustawy o tej Agencji (choć do lokali pozostających w dyspozycji tej Agencji przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów się nie stosuje).

Należy przy tym podkreślić, że najem nawiązany na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale nadal jest najmem. Decyzja administracyjna, na podstawie której został on nawiązany, nie kreuje nowego tytułu prawnego do lokalu, a jedynie modyfikuje powszechnie obowiązujące zasady nawiązywania najmu lokali mieszkalnych (stosownie do przepisów zawartych w ustawach przewidujących nawiązywanie najmu na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale lokalu mieszkalnego). Ale jednocześnie w przypadku najmu nawiązywanego na podstawie takiej decyzji nie występuje sytuacja zawierania umowy

przez strony mające równe prawa, gdyż organ wydający decyzję działa władczo, zaś przyszły najemca nie ma większego wpływu na określone w decyzji warunki najmu (które muszą być jedynie zgodne z przepisami, na podstawie których są określane).

Objęcie części mieszkań najmem nawiązywanym na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale i poszerzanie zasobów, w których stosuje się takie decyzje, jest wyrazem odchodzenia od zasad przyświecających reformie mieszkalnictwa wprowadzanej w latach 90. XX w., m.in. przez ustawę z 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, której celem była całkowita likwidacja administracyjnego trybu najmu i przywrócenie stosunkom najmu ich właściwego kształtu, czyli funkcjonowania najmu jako umowy równych stron (zgodnie z zasadami ujętymi w Kodeksie cywilnym). Dodany ww. nowelą art. 3 ust. 2a u.o.p.l. nie tylko wprowadza wyjątki od kodeksowej zasady, umożliwiając nawiązanie najmu na podstawie decyzji administracyjnej, ale też umożliwia rozciąganie tych wyjątków na kolejne zasoby „pozostające w dyspozycji” kolejnych służb bądź organów. To zaś nie tylko coraz bardziej różnicuje sytuację najemców, ale i mnoży problemy związane z niedookreślonym w przepisach terminem „w dyspozycji”.

Na przykład problemem może być stosowanie przepisów dotyczących wymienionych w art. 3 ust. 2 u.o.p.l. organów, jednostek i służb, w sytuacji gdy funkcjonariusze (np. policjanci) zamieszkują w lokalach wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, bo wcześniej lokale te zostały oddane „do dyspozycji” Policji. Kwestią tą zajmował się m.in. NSA, który w wyroku z 23.11.2010 r., I OSK 837/10, LEX nr 787152, uznał, że: „Zasady przydziału i opróżniania lokali mieszkalnych pozostających w dyspozycji organów Policji regulują przepisy ustawy z 1990 r. o Policji oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18.05.2005 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów [...], które mają charakter przepisów odrębnych w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z 2001 r. o ochronie praw lokatorów. Przepisy te w sposób odrębny, uzasadniony potrzebami służby, regulują powstanie upraw-

nienia do zajmowania lokalu mieszkalnego pozostającego w dyspozycji organów Policji i nie przewidują możliwości wstąpienia z mocy prawa w stosunek najmu przez osoby zajmujące taki lokal bez tytułu prawnego”, a także że: „Za sprzeczny z jednoznacznym brzmieniem art. 95 ust. 4 ustawy z 1990 r. o Policji, a przede wszystkim niezgodny z teorią podmiotowości prawnej osoby fizycznej należy uznać pogląd, że skierowane do rodziców wezwanie do «opróżnienia lokalu z osób i rzeczy» wywołuje skutek także wobec ich małoletniego dziecka”.

Należy jednak dodać, że niezależnie od posługiwania się (także przez sądy) określeniem „w dyspozycji”, stosowanym dziś przede wszystkim w treści przepisów szczególnych, owa dyspozycja w chwili wejścia w życie ustawy o ochronie praw lokatorów nie była terminem prawnie zdefiniowanym, a jedynie rodzajem opisu sytuacji, w której ktoś może faktycznie dysponować lokalem, także w ten sposób, że może go wynajmować osobom trzecim lub oddawać innym osobom do korzystania na podstawie innego tytułu prawnego. Nigdy nie stanowiła też tytułu prawnego do lokalu, z którym związane byłyby jakieś określone prawa i obowiązki stron – właściciela lokalu i kogoś, w czyjej dyspozycji znajduje się lokal. Po przejęciu przez gminy w wyniku reformy samorządowej 1990 r. własności większości lokali mieszkalnych stanowiących wcześniej własność państwa pozostawanie części lokali stanowiących teraz własność gmin w dyspozycji różnych służb (przede wszystkim Policji) mogło budzić różne wątpliwości co do podstawy prawnej i faktycznego zakresu wspomnianej dyspozycji, o ile nie opierała się ona na umowie zawartej przez konkretną gminę.

Zmiany zakresu obowiązywania ustawy o ochronie praw lokatorów dokonane w 2004 r. wypada ocenić negatywnie. Zarówno dlatego, że wprowadzały zróżnicowanie ochrony prawnej różnych lokatorów, w tym także zróżnicowanie ochrony prawnej w obrębie służb mundurowych, gdyż ww. przepisy dotyczą tylko niektórych, a nie wszystkich służb mundurowych i inaczej traktują lokale pozostające w dyspozycji najpierw Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, a obecnie – Agencji Mienia Wojskowego, niż lokale Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, jak i dlatego, że nadal posługiwały

się nigdzie niezdefiniowanym terminem „w dyspozycji”. O ile bowiem na gruncie przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej można było dość dokładnie ustalić, jakie lokale należy uznać za „lokale będące w dyspozycji Agencji Mienia Wojskowego”, o tyle w przypadku pozostałych służb o wiele trudniej było to stwierdzić, m.in. z tego względu, że nie wiadomo, jaka treść kryła się pod określeniem „w dyspozycji”.

W wyroku z 27.05.2010 r., III SA/Lu 64/10, LEX nr 674890, WSA w Lublinie uznał np., że: „Do lokali pozostających w dyspozycji jednostek podległych Ministrowi ds. Wewnętrznych i Administracji nie mają zastosowania przepisy ustawy z 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie k.c. Mają one charakter ogólny względem przepisów ustawy z 1990 r. o Policji oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych”. Ponadto według wyroku NSA z 2.02.2009 r., I OSK 816/08, LEX nr 520735: „Tryb przydzielania funkcjonariuszom Policji lokali mieszkalnych jako kwatery służbowe jest dokładnie uregulowany w ustawie z 6.04.1990 r. o Policji [...] i komendant danej jednostki nie ma uprawnień do zmiany tego rodzaju zasad”.

Inne wyłączenia – tym razem dotyczące stosowania przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów – zawierał nieobowiązujący już art. 3 ust. 1 u.o.p.l. Miał on zastosowanie tylko wtedy, gdy umowa o używanie lokalu została zawarta po 1.01.2005 r., tak bowiem stanowił art. 4 noweli z 17.12.2004 r., który wprowadził do ustawy o ochronie praw lokatorów regulację dotyczącą sytuacji, w której lokal jest oddawany lokatorowi do używania dlatego, że z niego „właściciel przejściowo nie korzysta w całości lub w części w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych”. Przepis ten został jednak uchylony nowelą z 17.12.2009 r. i przestał obowiązywać 28.01.2010 r. (a w jego miejsce wprowadzono cały nowy rozdział, poświęcony najmowi okazjonalnemu).

Ze stosowaniem przepisu art. 3 ust. 1 u.o.p.l. wiązały się poważne problemy. Po pierwsze bowiem, nie było wiadomo, co należy rozumieć przez przejściowe korzystanie czy też przejściowe niekorzystanie z lokalu – a w szczególności nie wiadomo było, jak długo ma ono trwać (czy na-

leży je liczyć w dniach, w miesiącach, czy w latach). Po drugie, nie było jasne, jakie ten przepis powinien mieć zastosowanie do konkretnych stosunków prawnych i czy w ogóle miał mieć do nich zastosowanie. Na przykład dlaczego i kiedy miały nie być stosowane przepisy Kodeksu cywilnego o najmie (umożliwiające wynajęcie mieszkania nawet na jeden dzień), lecz miał być stosowany przepis art. 3 ust. 1 u.o.p.l., albo jak się miał ten przepis do innych stosunków prawnych, np. regulujących spółdzielcze prawa do lokali, które w ogóle wydawały się uniemożliwiać zastosowanie art. 3 ust. 1 u.o.p.l. do tych praw. Podobne problemy występowały także, gdy chodziło o inne tytuły prawne do używania mieszkań (użytkowanie, służebność, inne formy oddania do odpłatnego korzystania).

Niezależnie od opisanych ograniczeń zakresu stosowania ustawy o ochronie praw lokatorów niezmiennie ważne dla sprecyzowania zakresu jej stosowania było i nadal jest określenie, kim jest lokator, i ustalenie, kto lokatorem nie jest – co zostanie omówione w kolejnym rozdziale.

Należy też zwrócić uwagę, że zgodnie z przepisem art. 1 u.o.p.l. ochronie podlegają nie sami lokatorzy, ale ich prawa, określone tą ustawą lub w inny sposób. Lokator ma więc nie być chroniony zawsze i bez względu na okoliczności oraz własne zachowania, także gdy łamie prawo. Ma on być chroniony jedynie przed naruszaniem przez innych jego praw. Obowiązki wynikające ze szczególnej ochrony praw lokatora przewidzianej w omawianej ustawie obciążają podmiot, z którym wiąże lokatora stosunek prawny uprawniający go do używania lokalu (por. wyrok SN z 19.01.2006 r., IV CK 336/05, LEX nr 178241).

Przytoczony art. 1 u.o.p.l. informuje ponadto, że ustawa zawiera także zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, co wiąże się ze szczególnymi obowiązkami gmin w zakresie ochrony lokatorów, zwłaszcza uboższych.

Jak stwierdził SN w wyroku z 19.10.2007 r., I CNP 66/07, LEX nr 861680: „Ustawę z 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie

gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego stosuje się w zasadzie do wszystkich stosunków prawnych uprawniających lokatora do używania lokalu mieszkalnego, z wyjątkami wyraźnie określonymi w ustawie (art. 1a i 3). Wyłącznie zaś do mieszkaniowego zasobu gminy stosuje się tylko te przepisy ustawy, z których wyraźnie to wynika (art. 4, 8 i 20–25 oraz dotyczące publicznego zasobu mieszkaniowego art. 6f, 7 i 14 ust. 7)”.

Jak zauważył SN w postanowieniu z 21.12.2006 r., III CZ 90/06, LEX nr 610091: „Uprawnienie do mieszkania, ze względu na swe funkcje, wiąże się z prawami osobistymi, tj. godnością człowieka, ponieważ radykalną alternatywę posiadania mieszkania stanowi bezdomność. W określonych wypadkach osobisty charakter uprawnienia może mieć dominujące znaczenie, np. w razie rozstrzygania o prawie do lokalu socjalnego. W każdym jednak wypadku prawo do mieszkania ma również walor ekonomiczny, gdy jako dobro zbywalne, a przynajmniej ekwiwalentne może być nabyte za pieniądze. Dlatego prawne postacie władania lokalem mieszkalnym podlegające ochronie, związane z innymi prawami rzeczowymi lub obligacyjnymi (najem) uznawane są za prawa majątkowe”.

Chociaż obecnie przepis art. 1 u.o.p.l. nie informuje wprost o innych zawartych w tej ustawie regulacjach związanych ze szczególną rolą gmin w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych własnych mieszkańców, to jednak regulacje te są bezpośrednio z nim związane, tak jak obowiązki gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i posiadania własnych służących temu celowi mieszkań związane są z zasadami gospodarowania zasobami takich mieszkań.

Na zakres stosowania omawianej ustawy ma także wpływ przepis jej art. 3 ust. 3, który zostanie później omówiony odrębnie.

Przejęciowe przepisy art. 27 ust. 1 u.o.p.l. zawierają normy odnoszące się do czasu stosowania ustawy oraz do tego, czy i w jaki sposób ustawa wkracza w stosunki istniejące wcześniej i umowy zawarte przed jej wejściem w życie. Zgodnie z tą regulacją ustawę stosuje się do stosunków prawnych (a nie bezpośrednio do umów) powstałych przed

wejściem w życie tej ustawy. Oznacza to, że wszystkie umowy zawarte wcześniej, a dotyczące odpłatnego używania mieszkań, pozostały w mocy i nie było konieczności ich zmieniania ani zawierania nowych, zgodnych z przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów. Natomiast do oceny wykonywania praw i obowiązków przez strony tych stosunków stosuje się – po wejściu w życie ustawy – jej przepisy, a gdyby po jej wejściu w życie dokonywana była zmiana zawartej wcześniej umowy lub strony zamierzyły zmodyfikować istniejący wcześniej stosunek prawny, to taka zmiana lub modyfikacja powinna być już wprowadzana zgodnie z przepisami tej ustawy. Także czynności związane z realizacją umowy najmu (np. zmiana czynszu) dokonywane po wejściu w życie ustawy o ochronie praw lokatorów powinny już być zgodne z przepisami tej ustawy.

Znajdowało to potwierdzenie w art. 27 ust. 2 u.o.p.l., w myśl którego przepisy art. 5 u.o.p.l., odnoszące się pierwotnie do treści umów o odpłatne używanie lokalu i ograniczeń w formułowaniu warunków tych umów, nie miały zastosowania do umów zawartych przed wejściem w życie ustawy. Starych umów nie trzeba więc było przystosowywać do nowych przepisów, a ich postanowienia miały być wykonywane tak, jak zostały zapisane pierwotnie, bez względu na to, czy były zgodne z nowymi ograniczeniami dotyczącymi czasu trwania umowy, zakazującymi wprowadzania klauzul waloryzujących opłaty i umieszczania w umowach warunków rozwiązujących, jakie zawierała pierwotna (już nieobowiązująca) treść art. 5 u.o.p.l. Jednakże zmiany treści art. 5 u.o.p.l. dokonane przez art. 1 pkt 1 noweli z 9.05.2003 r., która weszła w życie 15.07.2003 r., spowodowały, że aktualnie przepis art. 27 ust. 2 u.o.p.l. wydaje się zbędny.

Obecnie bowiem przepisy art. 5 u.o.p.l. stanowią, że umowa o odpłatne używanie lokalu może być zawarta na czas oznaczony lub nieoznaczony, że umowa o odpłatne używanie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem umowy najmu socjalnego lokalu lub najmu lokalu związanego ze stosunkiem pracy, może być zawarta wyłącznie na czas nieoznaczony, chyba że zawarcia umowy na czas oznaczony żąda lo-

kator, oraz że właściciel nie może uzależnić zawarcia umowy od złożenia przez lokatora żądania zawarcia umowy najmu na czas oznaczony. Zgodnie z art. 27 ust. 2 u.o.p.l. przepisy te miałyby nie mieć zastosowania do stosunków prawnych powstałych przed wejściem w życie ustawy. Tymczasem obowiązująca obecnie treść art. 5 u.o.p.l. w większości odpowiada normom obowiązującym przed jej wejściem w życie. Gdyby jednak obie strony umowy zawartej przed wejściem w życie ustawy o ochronie praw lokatorów lub jedna z nich chciały zmienić jakieś postanowienia umowy zawartej przed jej wejściem w życie, to do tych zmian, zgodnie z treścią art. 27 ust. 1 u.o.p.l., miałyby już zastosowanie przepisy art. 5 u.o.p.l.

Taką zasadę stosowania przepisów ustawy przewiduje natomiast art. 27 ust. 1 u.o.p.l., tylko że dotyczy ona całej ustawy, a nie wyłącznie przepisów art. 5 u.o.p.l. A więc przepisy omawianego aktu prawnego będą miały zastosowanie do stosunków dotyczących używania mieszkań nawiązanych przed jego wejściem w życie w ten m.in. sposób, że zmiana tych stosunków dokonywana po jego wejściu w życie będzie musiała być przeprowadzana zgodnie z przepisami ustawy. Dotyczy to także wykonywania po wejściu w życie ustawy umów wcześniej zawartych, np. podwyższania czynszu lub innych opłat za korzystanie z lokalu.

2.2. Wejście w życie derogacji

Fragment ustawy o ochronie praw lokatorów

Art. 39.

1. Traci moc ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1998 r. poz. 787, z późn. zm.), z wyjątkiem przepisów rozdziału 6.
[...]

Art. 40.

Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, z wyjątkiem art. 18 ust. 4 i art. 32, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2002 r.

Zgodnie z art. 40 u.o.p.l. ustawa ta weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. 10.07.2001 r., z wyjątkiem przepisów nieobowiązującego już art. 18 ust. 4 (na podstawie którego właścicielowi lokalu przysługiwało roszczenie odszkodowawcze do gminy, jeżeli gmina nie dostarczyła takiego lokalu osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku sądowego) oraz art. 32 (który w pierwotnej wersji stanowił, że w razie wypowiedzenia najmu lokalu, który wymaga opróżnienia w związku z koniecznością rozbiórki lub remontu budynku, najemcy opłacającemu w dniu poprzedzającym dzień wejścia w życie ustawy czynsz regulowany obowiązek zapewnienia temu najemcy lokalu zamiennego oraz pokrycia kosztów przeprowadzki spoczywa – do 31.12.2015 r. – na właściwej gminie⁷). Oba te przepisy weszły w życie 1.01.2002 r.

To niezachowanie *vacatio legis* (z wyjątkiem przepisów nieobowiązującego już art. 18 ust. 4 i art. 32 u.o.p.l.) miało na celu uniknięcie sytuacji, jaka powstałaby 11.07.2001 r. na skutek grożącej utraty mocy obowiązującej przez art. 56 ust. 2 u.n.l.m. w wyniku wyroku TK z 12.01.2000 r., P 11/98, Dz.U. Nr 3, poz. 46. Przepis ten dotyczył obowiązywania czynszu regulowanego w lokalach stanowiących własność osób fizycznych.

Wraz z wejściem w życie ustawy o ochronie praw lokatorów utraciła moc ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, z wyjątkiem rozdziału 6, dotyczącego dodatków mieszkaniowych, który zresztą także został wkrótce zastąpiony przez nową ustawę z 21.06.2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, która weszła w życie 1.01.2002 r., z wyjątkiem art. 3 ust. 1, art. 6 ust. 2 oraz art. 10 ust. 7, obowiązujących od 1.01.2005 r., oraz art. 14, który wszedł w życie 1.11.2001 r.

W związku z utratą mocy obowiązującej przez ustawę o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych i ze zmianami doko-

⁷ Termin ten został przedłużony do 31.12.2017 r. przez art. 1 noweli z 16.12.2015 r., a następnie do 31.12.2019 r. przez art. 1 ustawy z 26.01.2018 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. poz. 374) zmieniającej tę ustawę 1.01.2018 r.

nanymi w Kodeksie cywilnym przez art. 26 pkt 12 u.o.p.l., modyfikującymi krąg osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu po śmierci najemcy, TK rozważał kwestię zgodności z Konstytucją przepisów art. 26 pkt 12 w zw. z art. 39 ust. 1 u.o.p.l. i w wyroku z 1.07.2003 r., P 31/02, OTK-A 2003/6, poz. 58, orzekł, że przepisy te są zgodne z art. 2 i 32 Konstytucji.

2.3. Relacje z innymi ustawami

2.3.1. Ingerencja w przepisy innych ustaw

Fragment ustawy o ochronie praw lokatorów

Art. 3.

[...]

3. Przepisy niniejszej ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw regulujących ochronę praw lokatorów w sposób korzystniejszy dla lokatora.

Przytoczony tu art. 3 ust. 3 u.o.p.l. (wcześniej art. 3 u.o.p.l.⁸) wprowadza zasadę, że obowiązują przepisy innych ustaw, które w odniesieniu do konkretnych kwestii związanych z danym stosunkiem prawnym uprawniającym lokatora do korzystania z mieszkania określają prawa lokatora w sposób bardziej korzystny niż przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów. Oznacza to jednak również, że przepisy tej ustawy należy stosować, gdy brakuje przepisów innych ustaw regulujących prawa lokatora w odniesieniu do danego stosunku prawnego dotyczącego odpłatnego używania mieszkania w sposób bardziej korzystny niż w ustawie o ochronie praw lokatorów.

⁸ Omawiany przepis art. 3 ust. 3 u.o.p.l., pierwotnie stanowiący art. 3 u.o.p.l., stał się ust. 3 art. 3 w wyniku zmian wprowadzonych nowelą z 17.12.2004 r. Treść przepisu nie uległa przy tym zmianie.

Z rozważanego tu przepisu wynika więc, że przepisy omawianej ustawy wprowadzają pewien minimalny standard ochrony praw lokatorów, który przepisy innych ustaw mogą zmieniać w sposób korzystniejszy dla lokatora, a zasada wyrażona w tym przepisie odnosi się zarówno do ustaw obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy o ochronie praw lokatorów, jak i ustaw wydanych później.

W związku z tym można zadać pytanie, czy po wejściu w życie ustawy o ochronie praw lokatorów przepisy innych ustaw mogą wprowadzać regulacje mniej korzystne dla lokatora niż te zawarte w tej ustawie. Choć na podstawie treści art. 3 ust. 3 u.o.p.l. trudno jednoznacznie odpowiedzieć na tak postawione pytanie, to można zauważyć, że wielokrotnie wprowadzano po wejściu w życie tej ustawy mniej korzystne dla lokatorów regulacje niż te, które ustawa ta pierwotnie zawierała. Jednakże umieszczano je przede wszystkim w samej ustawie o ochronie praw lokatorów, a jeśli formułowano je także w innych ustawach, to związane one były ze zmianą treści przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów czy z wprowadzaniem regulacji zawartych w art. 1a oraz 3 ust. 2 i 2a u.o.p.l.

Przepis art. 3 ust. 3 u.o.p.l. nie odnosi się wprost do tych przepisów innych ustaw, które w dniu wejścia w życie ustawy określały w odniesieniu do konkretnych spraw ochronę praw lokatorów w sposób mniej korzystny dla lokatorów niż przepisy tej ustawy.

Sytuacja taka dotyczyła np. przepisu art. 32 u.f.p.b.m., który w obowiązującej wówczas treści umożliwiał pobieranie przez товариство budownictwa społecznego kaucji w wysokości do 10% wartości odtworzeniowej lokalu, podczas gdy przepis art. 6 ust. 1 wchodzącej w życie ustawy o ochronie praw lokatorów przewidywał pobieranie kaucji z tytułu najmu w maksymalnej wysokości dwunastokrotności miesięcznego czynszu. Kwestią obowiązywania przepisu art. 32 u.f.p.b.m. po wejściu w życie ustawy o ochronie praw lokatorów zajmował się SN, który w uchwale z 4.04.2003 r., III CZP 7/03, OSNC 2004/2, poz. 15, orzekł, że wysokość kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu w domu należącym do товариства budownictwa społecz-

nego ustala się na podstawie art. 32 u.f.p.b.m. także po wejściu w życie ustawy o ochronie praw lokatorów. Jak z tego wynika, przepis art. 3 ust. 3 u.o.p.l. (pierwotnie art. 3) nie ma charakteru derogacyjnego i nie spowodował utraty mocy obowiązującej przepisów innych ustaw kształtujących w odniesieniu do określonych sytuacji ochronę praw lokatorów w sposób mniej dla lokatorów korzystny niż przepisy tej ustawy.

Nawiązując do tej kwestii, należy zwrócić uwagę na przepis art. 9a u.o.p.l. (por. komentarz do tego przepisu).

2.3.2. Normy porządkujące

Fragment ustawy o ochronie praw lokatorów

Art. 38.

Ileokroć w innych ustawach jest mowa o przepisach ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, rozumie się przez to przepisy niniejszej ustawy.

Art. 39.

- 1. Traci moc ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1998 r. poz. 787, z późn. zm.), z wyjątkiem przepisów rozdziału 6.**
- 2. W rozdziale 6 ustawy, o której mowa w ust. 1, w art. 39 wprowadza się następujące zmiany: (zmiany pominięte)⁹.**

⁹ W obecnym tekście jednolitym art. 39 ust. 2 został pominięty. Wcześniej brzmiał:
2. W rozdziale 6 ustawy, o której mowa w ust. 1, w art. 39 wprowadza się następujące zmiany:

- 1) ust. 3 otrzymuje brzmienie:
„3. Dodatek mieszkaniowy, z zastrzeżeniem ust. 4, nie przysługuje najemcom opłacającym czynsz wolny.”;
- 2) dodaje się ust. 4 w brzmieniu:
„4. Dodatek mieszkaniowy przysługuje najemcom opłacającym czynsz wolny za lokale, za które przed wejściem w życie ustawy z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. Nr 71, poz. 733) opłacali oni czynsz regulowany”.

Do norm porządkujących należy zaliczyć art. 38 u.o.p.l., generalnie poświęcony kwestiom dostosowania do nowej ustawy określeń zawartych w innych ustawach, a odnoszących się do ustawy o najmie lokali mieszkalnych. Zamiast dokonywania drobnych zmian w innych ustawach po to, by dostosować umiejscowione tam regulacje odnoszące się do przepisów ustawy o najmie lokali mieszkalnych, artykuł ten pozwala automatycznie traktować zawarte tam odniesienia do przepisów ustawy o najmie lokali mieszkalnych jak odniesienia do ustawy o ochronie praw lokatorów. Przepis ten zawiera zatem regułę interpretacyjną, jaką należy stosować zawsze, gdy w innych ustawach mowa jest o przepisach ustawy o najmie lokali mieszkalnych.

Ze stosowaniem tego artykułu mogą jednak wiązać się pewne problemy wówczas, gdy tematyka objęta inną ustawą, odwołującą się do ustawy o najmie lokali mieszkalnych, niezupełnie pokrywa się z tematyką ustawy o ochronie praw lokatorów, co powoduje, że automatyczne powiązanie tych przepisów z tą ustawą nie ma sensu. Na przykład niektóre odniesienia do przepisów ustawy o najmie lokali mieszkalnych zawarte w innych ustawach mogą dotyczyć najmu mieszkań, który po wejściu w życie ustawy o ochronie praw lokatorów regulowany był przede wszystkim przepisami Kodeksu cywilnego, wobec czego nie można automatycznie potraktować tych odniesień jako dotyczących jej przepisów. Zatem wbrew literalnemu brzmieniu art. 38 u.o.p.l. część zawartych we wcześniej obowiązujących przepisach odwołań do przepisów ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych należałoby po wejściu w życie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego traktować jako odwołania do stosownych przepisów Kodeksu cywilnego. Trzeba też zauważyć, że – zgodnie z art. 39 u.o.p.l. – nie wszystkie przepisy ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych straciły moc z chwilą wejścia w życie nowej ustawy.

Artykuł 39 u.o.p.l. informuje bowiem, że ustawa ta zastąpiła te części ustawy o najmie lokali mieszkalnych, które nie dotyczą dodatków

mieszkaniowych. Dodatkom mieszkaniowym poświęcony był rozdział 6 u.n.l.m., który zachował moc do czasu wejścia w życie ustawy o dodatkach mieszkaniowych, tj. do 1.01.2002 r. A nawet – w związku z wejściem w życie ustawy o ochronie praw lokatorów – zmieniono zawarty w tym rozdziale art. 39 u.n.l.m.

Zmiana związana była z – dokonaną przez ustawę o ochronie praw lokatorów – likwidacją czynszu regulowanego, która bez tej zmiany spowodowałaby, że osoby opłacające dotychczas czynsz regulowany i otrzymujące dodatek mieszkaniowy utraciłyby prawo do dodatku w okresie pomiędzy wejściem w życie tej ustawy (czyli od 10.07.2001 r.) a wejściem w życie nowej ustawy o dodatkach mieszkaniowych, która przyznaje prawo do dodatku osobom opłacającym czynsz wolny (czyli do 1.01.2002 r.).

Zmiany art. 39 ust. 3 u.n.l.m. i dodanie ust. 4 do art. 39 u.o.p.l. umożliwiały otrzymywanie dodatków mieszkaniowych przez te wszystkie osoby, które otrzymywały je dotychczas. Ale zmiany te nie rozszerzały uprawnień do ubiegania się o dodatek na kolejne osoby, jak to ma miejsce w ustawie o dodatkach mieszkaniowych.

Oprócz tych zmian ustawa o ochronie praw lokatorów zawiera jeszcze tylko jeden artykuł zmieniający inne ustawy. Jest to art. 26 u.o.p.l. poświęcony zmianom w Kodeksie cywilnym i wprowadzający z powrotem do tego kodeksu niektóre przepisy dotyczące najmu lokali mieszkalnych. Między innymi zmiany wprowadzone przez art. 26 u.o.p.l. miały zrealizować założenie, że Kodeks cywilny powinien w pełnym zakresie regulować problematykę związaną z najmem lokali mieszkalnych (jednak nowela ustawy o ochronie praw lokatorów dokonana w 2004 r. ponownie wprowadziła do ustawy o ochronie praw lokatorów znaczną liczbę przepisów regulujących stosunek najmu, zamiast umieścić te przepisy w Kodeksie cywilnym), a późniejsze nowele wprowadziły całe nowe rozdziały poświęcone różnym rodzajom najmu mieszkań. Problematyka ta jest szerzej omawiana w dalszych rozdziałach.

2.4. Najważniejsze terminy i definicje

2.4.1. Lokator i współlokator

Fragment ustawy o ochronie praw lokatorów

Art. 2.

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;

[...]

3) współlokatorze – należy przez to rozumieć lokatora, któremu przysługuje tytuł prawny do używania lokalu wspólnie z innym lokatorem;

[...]

Przed wejściem w życie ustawy o ochronie praw lokatorów pojęcie lokatora nie było zdefiniowane w żadnym akcie prawnym, a zatem nie był to termin prawny, ale określenie potoczne o nieostro zarysowanych granicach. Definicja lokatora zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l., niezwykle ważna, przesądzająca bowiem o zakresie działania tej ustawy, jest bardzo szeroka. W świetle tego przepisu lokatorem może być zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna, o ile osoba ta używa lokalu mieszkalnego na podstawie jakiegokolwiek tytułu prawnego innego niż własność. Lokatorem nie jest zatem osoba nieposiadająca tytułu prawnego do lokalu (choć w ustawie zawarto także niektóre przepisy dotyczące takich osób). Lokatorem nie jest też właściciel zamieszkujący w swoim własnym mieszkaniu. W razie utraty własności swojego lokalu nie będzie on też byłym lokatorem, któremu przysługuje ochrona przewidziana w przepisach art. 14 u.o.p.l. (choć w tym zakresie w odniesieniu do domowników właściciela mogą wystąpić wyjątki – zob. komentarz do art. 14 u.o.p.l.).

Lakoniczność sformułowań użytych w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. może sprawiać wrażenie, że przepis ten dotyczy wszystkich przypadków uży-

wania przez kogokolwiek jakiego bądź lokalu niestanowiącego jego własności na podstawie jakiegokolwiek tytułu prawnego. Tak jednak nie jest, gdyż definicja sformułowana w tym przepisie jest ściśle związana z pojęciem lokalu, które zostało zdefiniowane odrębnie (o czym będzie mowa dalej). Zatem definicja lokatora dotyczy tylko osób używających na podstawie tytułu prawnego lokali w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów (inaczej lokatorami byłyby także osoby korzystające z cudzych lokali niemieszkalnych, co nie jest objęte zakresem działania omawianej ustawy).

Lokatorami są w świetle analizowanej definicji podnajemcy oraz osoby używające mieszkań na podstawie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego lub domu, a także na podstawie użyczenia, służebności i użytkowania. A więc jest nim także osoba korzystająca z lokalu mieszkalnego na podstawie umowy użyczenia, zawartej z najemcą lokalu bez zgody wynajmującego wymaganej w art. 688² k.c. (zob. uchwała SN z 15.11.2018 r., III CZP 49/18, OSNC 2019/12, poz. 117). Osobie legitymującej się wcześniej umową użyczenia będzie też przysługiwała w razie eksmisji ochrona przewidziana w przepisach art. 14 u.o.p.l., w tym ewentualnie sąd może orzec o prawie takiej osoby do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu (por. też wyrok SO w Świdnicy z 10.09.2019 r., II Ca 537/19, LEX nr 2719032).

Pojęcie tytułu prawnego do lokalu nie zostało zdefiniowane w ustawie o ochronie praw lokatorów. Jest bardzo szerokie, gdyż może zarówno wywodzić się z prawa rzeczowego (własność, użytkowanie wieczyste), jak i mieć charakter obligacyjny wynikający z umowy (umowa najmu, dzierżawy, użyczenia, inne umowy). Lokatorem może być także osoba mająca służebność mieszkania, używająca lokalu mieszkalnego na podstawie użytkowania lub nieodpłatnego użyczenia, osoba korzystająca z lokalu jako dożywotnik, sublokator najemcy i każdy inny jego domownik, a zatem jego konkubina, małoletnie i pełnoletnie dzieci oraz dalsi jego krewni i powinowaci (por. wyrok SO w Nowym Sączu z 4.12.2013 r., III Ca 724/13, LEX nr 1716524). Generalnie tytuł prawny 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 (por. wyrok WSA w Poznaniu z 14.05.2014 r., IV SA/Po 1159/13, LEX nr 1474656).

Lokatorami są także współlokatorzy (zdefiniowani w art. 2 ust. 1 pkt 3 u.o.p.l.).

Lokatorami są też domownicy osoby, której przysługuje tytuł prawny do używania mieszkania, gdyż ich prawo do zamieszkiwania w lokalu pochodzi od prawa głównego lokatora. Do kategorii lokatorów należą zwłaszcza małżonkowie (por. wyrok SN z 21.03.2006 r., V CSK 185/05, Biul. SN 2006/6, s. 8, w którym SN stwierdził, że małżonek, którego prawo do korzystania z mieszkania wynika z art. 28¹ zdanie pierwsze k.r.o., jest lokatorem w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l.).

Lokatorem jest też były małżonek, któremu w wyniku podziału majątku wspólnego po ustaniu wspólności ustawowej sąd nakazał wydanie spółdzielczego własnościowego lokalu mieszkalnego, do którego prawo wchodziło w skład majątku wspólnego byłych małżonków. Konkluzję taką sformułował SN w uchwale z 23.09.2004 r., III CZP 50/04, OSNC 2005/9, poz. 154. Lokatorami są zatem także inne osoby pozostające w podobnej sytuacji, tylko dysponujące innymi tytułami prawnymi do mieszkania (np. najmem, spółdzielczym lokatorskim prawem do lokalu mieszkalnego).

W wyroku z 14.02.2008 r., II CSK 484/07, LEX nr 496377, SN stwierdził, że „inny tytuł prawny”, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l., może mieć oparcie w różnych stosunkach prawnych, w tym również w stosunkach prawnorodzinnych. Ponadto orzekł, że w art. 14 ust. 7 u.o.p.l. wyłączono stosowanie przepisu ust. 4 tego artykułu do osób, które utraciły tytuł prawny do lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, z wyjątkiem osób, które były uprawnione do używania lokalu na podstawie stosunku

prawnego nawiązanego ze spółdzielnią mieszkaniową albo z towarzystwem budownictwa społecznego. Wyłączenie stosowania art. 14 ust. 4 u.o.p.l. do wspomnianej kategorii osób oznacza, że wymienionym w art. 14 ust. 2 u.o.p.l. osobom nie należy się obligatoryjne przyznanie prawa do lokalu socjalnego (od 21.04.2019 r. prawa do najmu socjalnego lokalu).

Z kolei w uchwale z 15.11.2001 r., III CZP 66/01, OSNC 2002/9, poz. 109, SN stwierdził, że przepisy art. 14 i 15 u.o.p.l. mają zastosowanie w sprawach o opróżnienie lokalu przeciwko osobom, które były lokatorami w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l.

Należy też zauważyć, że lokatorem nie jest osoba (ani prawna, ani fizyczna) używająca lokalu do celów innych niż zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych. Wynika to z zawartej w ustawie o ochronie praw lokatorów definicji lokalu, o której będzie mowa poniżej. Skoro bowiem w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l. wskazano, że chodzi o najemcę lub inną osobę używającą lokalu na podstawie tytułu prawnego, to terminu „lokal” użyto w znaczeniu, jakie nadała mu definicja zamieszczona w tej samej ustawie (chodzi więc o lokale służące zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych lub służące twórcom do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki). Nie jest zatem lokatorem ktoś, kto używa lokalu w innym celu niż zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych (używa lokalu do innych potrzeb) ani nie używa wymienionych pracowni.

Lokatorem nie jest też osoba, która używa lokalu bez tytułu prawnego (nie ma przy tym znaczenia, że używa go do celów mieszkalnych). Zatem lokatorem w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. jest wyłącznie osoba, która ma lub posiadała tytuł prawny do lokalu, który ustał wobec zakończenia stosunku prawnego 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 (zob. postanowienie SN z 22.03.2017 r., III CZP 64/16, LEX nr 2312217).

Jak wyjaśnił SN w wyroku z 26.07.2004 r., V CA 1/04, LEX nr 503242: „1. Poza zakresem pojęcia «lokator» w rozumieniu ustawy z 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego 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 lokalu na podstawie jakiegokolwiek tytułu prawnego są lokatorami w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy. 2. Własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu jest prawem na rzeczy cudzej (ograniczonym prawem rzeczowym). Niedopuszczalne jest zatem dokonywanie zawężającej wykładni art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów i utożsamianie prawa własności z ograniczonym prawem rzeczowym (prawem na rzeczy cudzej). 3. Okoliczność, że po dniu wejścia w życie ustawy o ochronie praw lokatorów, zatem pod rządem m.in. jej art. 35, została skutecznie przeprowadzona eksmisja w stosunku do osoby, której służy prawo do lokalu socjalnego, nie może niweczyć wskazanego uprawnienia”.

Trzeba też zwrócić uwagę, że definicje lokatora i współlokatora zawarte w przepisach art. 2 ust. 1 pkt 1 i 3 u.o.p.l. nie zawierają żadnej wzmianki, która stawiałaby warunek odpłatnego używania przez nich mieszkania, a uzależniając fakt bycia lokatorem od spełnienia takich warunków, jak używanie lokalu do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych oraz posiadanie tytułu prawnego do używania lokalu. Można dodać, że także inne definicje ustawy o ochronie praw lokatorów (np. definicja lokalu), od których uzależniony jest zakres działania omawianej ustawy, nie stawiają takiego warunku (a tylko nieliczne przepisy tej ustawy odnoszą się wprost do odpłatnego używania mieszkań). A więc lokatorami będą także osoby, które używają lokali nieodpłatnie, np. na podstawie umowy użyczenia. Potwierdzenie tego znajdujemy też w orzecznictwie – por. wyrok SN z 24.10.2002 r., I CKN 1074/00, LEX nr 74504, w którym sąd uznał, że lokatorami są także osoby zajmujące lokal na podstawie umowy użyczenia z konkubentem, oraz uchwała SN z 4.10.2002 r.,

III CZP 60/02, OSNC 2003/9, poz. 118, w której sąd orzekł, że lokatorem jest osoba zajmująca lokal na podstawie umowy użyczenia zawartej z członkiem spółdzielni mieszkaniowej dysponującym spółdzielczym lokatorskim prawem do lokalu.

Lokatorami są także podnajemcy, i to także wtedy, gdy zarówno właściciel, jak i najemca to osoby prawne – por. uchwała SN z 23.07.2004 r., III CZP 31/04, OSNC 2005/7–8, poz. 123, w której orzeczono, że: „W sytuacji, gdy umowa najmu lokalu łącząca powiat z gminą została zawarta w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych podnajemcy, z którym umowę podnajmu zawarła gmina, skuteczność wypowiedzenia umowy najmu przez powiat należy oceniać z uwzględnieniem interesów podnajemcy jako lokatora w rozumieniu ustawy z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie kodeksu cywilnego [...]”.

Objęcie ochroną także osób prawnych nie jest tu przypadkowe. Celem tego jest ochrona osób korzystających z mieszkań na podstawie umowy z osobą prawną, która nie jest właścicielem mieszkania. Gdyby istniała pod tym względem jakaś luka w systemie ochrony, to w efekcie musiałaby ona niekorzystnie wpływać na ochronę takich osób. Na przykład osoba fizyczna podnajmująca lokal od osoby prawnej w praktyce nie byłaby objęta niektórymi przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów, gdyż jej stosunek prawny uzależniony byłby od stosunku prawnego najemcy – osoby prawnej, której jako nieobjętej ochroną praw lokatora (bo w ogóle niebędącej w świetle ustawy lokatorem) można byłoby np. w dowolnej chwili wypowiedzieć umowę z przyczyn innych niż określone w ustawie o ochronie praw lokatorów albo można byłoby dowolnie podnieść czynsz itp. Aby tak nie było, definicja zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. obejmuje zarówno osoby prawne, jak i osoby fizyczne.

Przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów chronią więc osoby fizyczne lub prawne używające mieszkań na podstawie wszystkich innych niż własność tytułów prawnych. Wyłączono z grona lokatorów tylko osoby, które nigdy nie miały tytułu prawnego do używania lokalu, oraz

właścicieli używających lokali stanowiących ich własność (por. też postanowienie SN z 3.06.2011 r., III CSK 330/10, LEX nr 885041), względnie właścicieli, którzy sami w ogóle nie używają swoich lokali mieszkalnych w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych, którzy w świetle ustawy o ochronie praw lokatorów należą do kategorii właścicieli, a nie do kategorii lokatorów.

Oprócz pojęcia lokatora ustawa o ochronie praw lokatorów wprowadziła także w art. 2 ust. 1 pkt 3 definicję współlokatora. Jest to taki lokator, który ma tytuł prawny do używania lokalu wspólnie z innym lokatorem. A więc współlokatorami są np. najemcy oddzielnych pokoi w jednym samodzielnym lokalu mieszkalnym. Współlokatorami są także najemca i podnajemca lokalu mieszkalnego, mimo że najemca jest jednocześnie wynajmującym dla podnajemcy. Współlokatorami są osoby mające różne tytuły prawne do używania tego samego lokalu mieszkalnego (oprócz własności).

Do grupy tej należą także, w świetle art. 13 ust. 2 u.o.p.l., małżonkowie, ponieważ zostali wymienieni w tym przepisie i ponieważ przysługuje im wspólnie tytuł prawny do używania tego samego mieszkania (np. są wspólnie najemcami lokalu albo mają wspólnie spółdzielcze prawa do lokalu). Wydaje się, że nie do końca określono, czy za współlokatorów w rozumieniu omawianej definicji można uznać innych domowników lokatora, skoro w treści art. 13 ust. 2 u.o.p.l., wymieniając małżonków, nie wymieniono innych domowników. Można jednak utrzymywać, że domownicy mogą należeć do kategorii innych współlokatorów wymienionych w tym przepisie.

Należy przy tym zaznaczyć, że pojęcie współlokatora, oprócz umieszczenia jego definicji w słowniczku, zostało następnie użyte tylko w art. 13 ust. 2 u.o.p.l., dotyczącym wytoczenia przez współlokatora powództwa o nakazanie opróżnienia lokalu przez innego współlokatora, którego rażące zachowanie uniemożliwia wspólne zamieszkiwanie. Pojęcie to może jednak być używane w innych aktach prawnych w takim rozumieniu, w jakim zostało zdefiniowane w omawianej ustawie.

2.4.2. Właściciel i wynajmujący

Fragment ustawy o ochronie praw lokatorów

Art. 2.

1. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

[...]

- 2) właściciela – należy przez to rozumieć wynajmującego lub inną osobę, z którą wiąże lokatora stosunek prawny uprawniający go do używania lokalu;

[...]

Zakres stosowania przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów zależy także od definicji właściciela zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l., jej bowiem przepisy obowiązują zarówno lokatorów, jak i osoby, z którymi łączy lokatora stosunek prawny stanowiący podstawę używania mieszkania przez lokatora.

Pojęcie właściciela również zostało w tej ustawie ujęte bardzo szeroko i objęło zarówno rzeczywistych właścicieli mieszkań lub domów, jak i wszystkie inne osoby, które zawarły z lokatorem umowy umożliwiające mu używanie lokalu. W rozumieniu ustawy właścicielami mogą więc być (w stosunku do swoich lokatorów) osoby mające różne tytuły prawne do używania lokalu lub upoważnione do udostępniania lokalu lokatorowi, np. najemcy, posiadacze spółdzielczych praw do lokali, osoby reprezentujące właściciela.

O tym, czy się jest właścicielem w świetle definicji zawartej w ustawie o ochronie praw lokatorów, decyduje wyłącznie istnienie stosunku prawnego umożliwiającego lokatorowi używanie mieszkania, a nie ma znaczenia, kto oprócz lokatora jest drugą stroną tego stosunku ani czyją własnością jest używany przez niego lokal.

Do grona właścicieli, oprócz innych osób, ustawa zalicza wprost wynajmującego, dokładnie nie definiując, co oznacza ten termin. Należy

zatem przyjąć, że mamy tu do czynienia z wynajmującym w takim znaczeniu, w jakim występuje on w Kodeksie cywilnym.

W Kodeksie cywilnym wynajmujący także nie został w jakiś szczególny sposób zdefiniowany. Pojawia się on natomiast w wielu przepisach dotyczących najmu jako strona umowy najmu, a więc jako ten, kto wynajmuje (oddaje do odpłatnego używania) rzecz najemcy.

Zatem wynajmujący również nie musi być właścicielem mieszkania. Wynajmować może mieszkanie sam właściciel albo inna, niebędąca właścicielem osoba posiadająca do tego odpowiednie uprawnienia (np. posiadająca tytuł prawny do używania lokalu inny niż własność). Wynajmującym, a więc także właścicielem w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów, może być również samoistny posiadacz.

2.4.3. Lokal

Fragment ustawy o ochronie praw lokatorów

Art. 2.

1. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

[...]

- 4) lokalu – należy przez to rozumieć lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a także lokal będący pracownią służącą twórcom 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) ¹⁰ (uchylony)

¹⁰ Art. 2 ust. 1 pkt 5 uchylony został 21.04.2019 r. przez art. 2 pkt 1 lit. a noweli z 22.03.2018 r. (Dz.U. poz. 756).

[...]

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 m² powierzchni łącznej pokoi, a w wypadku gospodarstwa jednoosobowego – 20 m² tej powierzchni;

[...]

13)¹¹ pobliskiej miejscowości – należy przez to rozumieć miejscowość położoną w powiecie, w którym znajduje się lokal, lub powiecie graniczącym z tym powiatem.

[...]

Umieszczenie definicji lokalu w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l. świadczy o tym, że nie jest to definicja tożsama z tymi spotykanymi w innych ustawach, np. w ustawie o własności lokali, a jest to definicja sporządzona dla potrzeb ustawy o ochronie praw lokatorów i mająca zastosowanie tylko na obszarze jej działania, tj. do stosunków między właścicielem a lokatorem w rozumieniu tej ustawy, dotyczących lokali w rozumieniu tej ustawy.

W świetle definicji zawartej w ustawie o ochronie praw lokatorów lokalem jest każdy lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. A skoro w definicji ani w dalszych przepisach ustawy nie postawiono wymogów, aby lokal ten był samodzielny ani aby spełniał odpowiednie dla lokali mieszkalnych wymogi techniczne określone innymi przepisami, oznacza to, że przepisy te dotyczą lokali używanych do celów mieszkalnych, niezależnie od tego, czy są to samodzielne lokale mieszkalne i czy spełniają aktualnie obowiązujące normy techniczne. A zatem lokator jest chroniony przepisami ustawy o ochronie praw

¹¹ Art. 2 ust. 1 pkt 13 dodany został 21.04.2019 r. przez art. 2 pkt 1 lit. d noweli z 22.03.2018 r. (Dz.U. poz. 756).

lokatorów nawet wówczas, gdy zajmuje lokal niebędący samodzielny-
nym lokalem mieszkalnym w rozumieniu ustawy o własności lokali,
gdy zajmuje część lokalu i gdy zajmuje do celów mieszkalnych lokal
(lub część lokalu) niespełniający odpowiednich wymogów technicz-
nych. Nie znaczy to, że wymogi te lub normy nie obowiązują. Oznacza
to tylko, że przepisy omawianej tu ustawy chronią lokatora nawet wów-
czas, gdyby udostępniono mu do zamieszkania pomieszczenia, które
się nie nadają do tego celu (ale służą mu do zaspokajania jego potrzeb
mieszkaniowych).

Definicja ta różni się zasadniczo od definicji zawartej w ustawie
o najmie lokali mieszkalnych, która zawierała określenia techniczne
sprawiające, że obejmowała ona w zasadzie tylko samodzielne lokale
mieszkalne i odnosiła się do przeznaczenia lokalu, który miał służyć
zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych ludzi. W definicji lokalu zawar-
tej w ustawie o ochronie praw lokatorów (mającej zresztą odniesie-
nie nie tylko do najmu, lecz także do innych tytułów prawnych) nie
ma takich elementów, co sprawia, że lokal nie musi być samodzielny,
a przepisy omawianej ustawy odnoszą się także do lokatorów będących
osobami prawnymi i do lokali przeznaczonych na cele inne niż miesz-
kalne – jeśli lokale takie służą jakiemuś lokatorowi do zaspokajania
jego potrzeb mieszkaniowych.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w postanowieniu
z 14.05.2010 r., I OW 24/10, LEX nr 672938, stwierdził, że: „Nie spo-
sób uznać altany za lokal mieszkalny w rozumieniu przepisu art. 2
ust. 1 pkt 4 ustawy z 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkani-
owym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego”. Kierował się przy
tym względami technicznymi i przeznaczeniem altany. Należy jednak
zauważyć, że chodziło w tym przypadku o altanę zamieszkiwaną przez
jej właściciela. Gdyby jednak altana ta była zamieszкана przez osobę
lub osoby, którym właściciel oddał ją do korzystania w celu zamieszka-
nia, to należałoby ją uznać za lokal mieszkalny w rozumieniu ustawy
o ochronie praw lokatorów i żadne względy techniczne nie powinny
powodować zmiany tej kwalifikacji.

Oprócz tego lokalem, do którego mają zastosowanie przepisy omawianej ustawy, jest wymieniona w przytoczonej definicji pracownia służąca twórcom do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki. Objęcie terminem „lokal” takich pracowni stanowi kontynuację definicji lokalu zawartej w art. 3 ust. 2 u.n.l.m., która takie pracownie także zaliczała do lokali mieszkalnych. Jednak jako lokal mieszkalny definicja zawarta w art. 3 ust. 2 u.n.l.m. traktowała tylko pracownię wynajętą twórcom do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki. Zatem definicja umieszczona w ustawie o najmie lokali mieszkalnych dotyczyła tylko pracowni wynajętych, a definicja zawarta w ustawie o ochronie praw lokatorów dotyczy wszystkich lokali służących twórcom do prowadzenia działalności, nie tylko lokali wynajmowanych. Poza tym należy pamiętać o różnicach dotyczących znaczenia terminu „lokal”. W ustawie o najmie lokali mieszkalnych mowa była o lokalu mieszkalnym jako wydzielonej trwałymi ścianami w obrębie budynku izbie lub zespole izb przeznaczonych na trwałą pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych, przy czym lokalem mógł być także budynek mieszkalny (dom jednorodzinny) mieszczący jeden lokal, o ile był on w całości przedmiotem najmu. W świetle ustawy o ochronie praw lokatorów lokalem może być samodzielny lokal lub jego część albo pomieszczenie, o ile służy do celów mieszkalnych, a lokale te lub części lokali mogą być używane do celów mieszkalnych nie tylko przez ludzi, lecz także przez osoby prawne (udostępniające je osobom fizycznym do zamieszkania).

Należy zwrócić uwagę, że pracownia twórcy może być, w świetle art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l., zarówno samodzielnym lokalem, jak i lokalem, który nie spełnia wymogu samodzielności (częścią samodzielnego lokalu). Może być w całości lub w części wykorzystywana do celów mieszkalnych, a może nie być. O zaliczeniu pracowni do kategorii lokali mieszkalnych w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów decyduje funkcja (przeznaczenie) – w tym przypadku fakt, że lokal lub pomieszczenia służą do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki. Nie mogą jednak być do tego celu wykorzystywane przez dowolną osobę, a jedynie przez twórcę. Prze-

pis bowiem wyraźnie informuje, że lokalem jest pracownia „służąca twórcom do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki”. Jeśli więc pracownia miałaby służyć co prawda do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki, ale przez osobę, która nie jest twórcą, to pracownia nie będzie lokalem, do którego odnosić się będą przepisy ustawy.

Z tego punktu widzenia ważne jest ustalenie, kto jest twórcą, a kto nim nie jest. Odpowiedzi na to pytanie szukać można w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych, w której np. w art. 8 ust. 2 u.p.a.p.p. napisano, że domniemywa się, że twórcą jest osoba, której nazwisko w tym charakterze uwidoczniło na egzemplarzach utworu lub której autorstwo podano do publicznej wiadomości w jakikolwiek inny sposób w związku z rozpowszechnianiem utworu. Jednakże ze względu na to, że w innych przepisach tej ustawy używa się terminu „twórca” w różnych znaczeniach, a oprócz tego używany jest w niej także termin „autor”, w praktyce występują trudności z jednoznacznym określeniem znaczenia pojęcia twórcy. Można więc ewentualnie próbować ustalać zakres znaczeniowy tego terminu w nawiązaniu do utworów w rozumieniu tej samej ustawy (zakładając, że ten, kto wytwarza taki utwór, jest twórcą). Utworami są, w myśl art. 1 ust. 2 u.p.a.p.p., m.in. wyrażone słowem, symbolami matematycznymi, znakami graficznymi utwory literackie, publicystyczne, naukowe, kartograficzne oraz programy komputerowe, a także utwory plastyczne, fotograficzne, lutnicze, z zakresu wzornictwa przemysłowego, architektoniczne, architektoniczno-urbanistyczne i urbanistyczne oraz muzyczne, słowno-muzyczne, sceniczne, sceniczno-muzyczne, choreograficzne, pantomimiczne i audiowizualne (w tym filmowe). Trudno dokładnie określić, które z wymienionych utworów należy wiązać z działalnością w dziedzinie kultury i sztuki, a których nie. Pewne jest natomiast, że twórca nie jest tożsamy z artystą, a tym, co odróżnia twórcę od innych osób, jest wytwarzanie będących przedmiotem prawa autorskiego utworów w rozumieniu ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Nie wystarczy zatem nazwać lokalu lub pomieszczenia pracownią twórcy, aby jego lokator był chroniony przepisami ustawy o ochronie

praw lokatorów. Trzeba jeszcze zapewnić, żeby służył on twórcy, i to do wytwarzania utworów, których charakter pozwala na zaliczenie ich do zakresu „działalności z dziedziny kultury i sztuki”. Nie będzie więc pracownią w rozumieniu rzeczzonej ustawy lokal wynajęty osobie prawnej, która nie jest twórcą w rozumieniu przytoczonych przepisów ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, a na ten fakt nie ma wpływu np. nazwanie lokalu w umowie najmu pracownią twórcy albo pracownią wynajmowaną do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki, chyba że lokal ten faktycznie służy twórcy do prowadzenia takiej działalności (został przez osobę prawną udostępniony twórcy w tym celu).

Dodatkowym kryterium pozwalającym odróżnić twórcę od innych osób jest odprowadzanie w związku z prowadzeniem działalności twórczej składek na ubezpieczenie społeczne, wcześniej zgodnie z uznanym za uchylone 1.01.2021 r. rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 20.12.2018 r. w sprawie określenia wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, imiennych raportów miesięcznych i imiennych raportów miesięcznych korygujących, zgłoszeń płatnika składek, deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących, zgłoszeń danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, raportów informacyjnych, oświadczeń o zamiarze przekazania raportów informacyjnych oraz innych dokumentów (Dz.U. poz. 2495) z wykorzystaniem rozszerzenia sześciocyfrowego kodu tytułu ubezpieczenia o właściwe dla twórców rozszerzenie 05 20. Od 1.01.2021 r. kwestie te reguluje rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 20.12.2020 r. w sprawie określenia wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, imiennych raportów miesięcznych i imiennych raportów miesięcznych korygujących, zgłoszeń płatnika składek, deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących, zgłoszeń danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, raportów informacyjnych, oświadczeń o zamiarze przekazania raportów informacyjnych, informacji o zawartych umowach o dzieło oraz innych dokumentów (Dz.U. poz. 2366).

Pracownia twórcy jest traktowana jak lokal mieszkalny także w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, ale ustawa ta nie posługuje się definicją zawartą w ustawie o ochronie praw lokatorów, lecz wprowadza własną definicję lokalu mieszkalnego, zawartą w art. 2 ust. 1 i 2 u.s.m. W spółdzielniach mieszkaniowych lokalem mieszkalnym jest – zgodnie z tymi przepisami – wyłącznie samodzielny lokal mieszkalny w rozumieniu ustawy o własności lokali, przy czym lokalem mieszkalnym jest także pracownia twórcy przeznaczona do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki.

Można założyć, że jeśli spółdzielnia mieszkaniowa udostępni komuś do zamieszkania pomieszczenia, które nie są lokalem w rozumieniu ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, to do stosunków łączących spółdzielnię z lokatorem mieszkającym w takich pomieszczeniach, które są lokalem w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów, będą miały zastosowanie przepisy tej ustawy.

Omawiane definicje pracowni łączy działalność w dziedzinie kultury i sztuki, jaka ma być prowadzona przez twórcę, i użycie w każdym z omawianych przypadków słowa „twórca” w takim samym znaczeniu. Poza tym definicje te mniej lub bardziej wyraźnie różnią się od siebie. W definicji zawartej w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych pracownia np. nie jest już lokalem służącym ani wynajętym twórcy do działalności w dziedzinie kultury i sztuki, ale lokalem przeznaczonym do takiej działalności. Zatem wystarczy, że lokal jest przeznaczony do tej działalności, aby każdy taki lokal udostępniony twórcy był traktowany, w świetle tej ustawy, jak lokal mieszkalny, przy czym wcale lokal ten w rzeczywistości nie musi być wykorzystywany przez twórcę do działalności, do której został przeznaczony.

Nie znaczy to jednak, że twórca może dowolnie podejmować decyzje na temat sposobu używania pracowni i np. zmieniać według własnego wyboru charakter lokalu z użytkowego na mieszkalny lub odwrotnie. Świadczy o tym uchwała SN z 11.10.1990 r., III CZP 57/90, OSP 1991/7, poz. 180, według której: „Dokonanie przez najemcę w lokalu zajmowanym na podstawie przydziału wyłącznie jako pracowni

malarskiej przeróbek przystosowujących lokal użytkowy na mieszkalny bez zgody wynajmującego jest sprzeczne z przeznaczeniem tego lokalu (art. 667 k.c.).”

W uzasadnieniu tej uchwały SN stwierdził m.in., że „najemca powinien przez czas trwania najmu używać rzeczy najętej w sposób w umowie określony, a gdy umowa nie określa sposobu używania – w sposób odpowiadający właściwościom i przeznaczeniu rzeczy (art. 666 § 1 k.c.). Bez zgody wynajmującego najemca nie może czynić w rzeczy najętej zmian sprzecznych z umową lub przeznaczeniem rzeczy (art. 667 § 1 k.c.). Sprzeczne z przeznaczeniem rzeczy są takie zmiany, które nie tylko uniemożliwiają, lecz także takie, które utrudniają używanie jej do celów pierwotnych, oraz zmiany powodujące przekształcenie charakteru użytkowego rzeczy. Niestosowanie przez najemcę zasad wymienionych w art. 666 § 1 i art. 667 § 1 k.c. rodzi uprawnienie wynajmującego do wypowiedzenia najmu bez zachowania terminu wypowiedzenia (art. 667 § 2 k.c.) oraz do domagania się naprawienia szkody wywołanej niewłaściwym używaniem rzeczy (art. 471 k.c.).

Jeżeli pozwany jako najemca dokonał bez zgody wynajmującego oraz organu administracji państwowej (art. 43 prawa lokalowego) wielu przeróbek w zajmowanym lokalu użytkowym, które zmieniają charakter tego lokalu, to takie zmiany są sprzeczne z przeznaczeniem lokalu. Nie są natomiast istotne dla rozważanego zagadnienia okoliczności zamieszkania i zameldowania się pozwanego w tym lokalu; dotyczą one bowiem dziedziny prawa administracyjnego”.

Uchwała ta wydaje się nadal aktualna – tak w odniesieniu do pracowni stanowiących przedmiot najmu, jak i do tych, do których używania twórcy mają inny tytuł prawny niż najem.

Definicja lokalu zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l. zawiera dodatkowo informacje na temat tego, co nie jest lokalem w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów, a więc co nie podlega przepisom tej ustawy. Nie podlegają im pomieszczenia przeznaczone do krótkotrwałego pobytu osób, a w szczególności znajdujące się w budynkach zbior-

rowego zamieszkania, takich jak internaty, bursy, pensjonaty, hotele, domy wypoczynkowe, lub w innych budynkach służących do celów turystycznych albo wypoczynkowych. Mogą to być zatem także pomieszczenia położone w innych, niewymienionych w ustawie budynkach, pod warunkiem że będą to pomieszczenia, a nie samodzielne lokale mieszkalne i że będą one przeznaczone do krótkotrwałego pobytu osób. Do takich obiektów należą także noclegownie i schroniska, bo – jak stwierdził NSA w postanowieniu z 7.12.2009 r., I OW 119/09, LEX nr 582516 – samo potoczne znaczenie sformułowania „schronisko”, „noclegownia” wskazuje na wyłącznie przejściowy oraz krótkotrwały charakter udostępnienia pomieszczeń – por. też postanowienie NSA z 3.09.2014 r., I OW 83/14, LEX nr 1529071, w którym uznano, że nie jest lokalem w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l. nieodpłatne miejsce noclegowe w pokoju wieloosobowym. Nie jest też takim lokalem wieloosobowa sala w hostelu dla bezdomnych prowadzonym przez stowarzyszenie powołane do walki z bezdomnością (por. postanowienie NSA z 12.08.2014 r., I OW 81/14, LEX nr 1501768). Wcześniej w postanowieniu z 28.11.2007 r., I OW 93/07, LEX nr 460759, NSA stwierdził jednak, że: „Noclegownia dla osób bezdomnych, która służy między innymi do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, nie może być traktowana jako pomieszczenie przeznaczone do krótkotrwałego pobytu osób w rozumieniu ustawy z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego [...], gdyż spełnia społecznie inną rolę niż internaty, bursy, pensjonaty czy hotele – nie służy celom turystycznym lub wypoczynkowym. Wobec tego nie zachodzą podstawy do uznania przebywającego stale w takim miejscu za osobę bezdomną w rozumieniu art. 6 pkt 8 u.p.s.”

Do pokoju w domu noclegowym odniósł się także WSA w Krakowie w wyroku z 27.01.2015 r., III SA/Kr 1206/14, LEX nr 1628549. Sąd ten doszedł do wniosku, że analiza definicji lokalu mieszkalnego zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l. przekonuje, że za taki lokal nie można uważać pomieszczeń przeznaczonych do krótkotrwałego pobytu osób, a jedynie pomieszczenia służące do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Nie jest więc jasny status pokoju w domu noclegowym jako lokalu mieszkalnego w przypadku zawarcia umowy wynajmu pokoju.

Z kolei NSA w postanowieniu z 24.09.2014 r., I OW 86/14, LEX nr 1529072, uznał dom samotnej matki za pomieszczenie przeznaczone do krótkotrwałego pobytu osób, które nie stanowi lokalu mieszkalnego w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l.

Zagadnienia, jakie pomieszczenia są, a jakie nie są lokalami w rozumieniu omawianej definicji, dotyczy dość obszerne orzecznictwo. Na przykład NSA w postanowieniu z 22.02.2012 r., I OW 194/11, LEX nr 1136727, uznał, że domu gościnnego, który z założenia służy do krótkotrwałego pobytu osób odwiedzających określone miasto, nie można uznać za lokal mieszkalny w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l., a w postanowieniu z 2.02.2012 r., I OW 188/11, LEX nr 1113298, orzekł, że dom pomocy społecznej spełnia kryteria lokalu mieszkalnego w rozumieniu tego przepisu i w rozumieniu art. 6 pkt 8 u.p.s.

Z kolei WSA w Białymstoku w wyroku z 18.08.2011 r., II SA/Bk 463/11, LEX nr 1085786, uznał, że lokalem w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów nie jest hotel dla uchodźców, ponieważ ma on ze swej istoty charakter miejsca przejściowego, a nie docelowego. Natomiast NSA w wyrokach z 20.05.2011 r., I OW 19/11, LEX nr 990317, i z 26.11.2010 r., I OW 131/10, LEX nr 741728, stwierdził, że lokalem nie jest schronisko dla osób bezdomnych, gdyż nie spełnia ustawowych przesłanek zaliczenia go do kategorii lokali mieszkalnych. Także noclegownia, jako pomieszczenie przeznaczone do krótkotrwałego pobytu osób, nie stanowi lokalu w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów (por. też postanowienie NSA z 16.11.2010 r., I OW 81/10, LEX nr 741772). Mieszkańcy takich pomieszczeń nie będą więc objęci ochroną praw lokatorów wprowadzoną przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów zgodnie z zasadą, że lokal w rozumieniu tej ustawy, choć może być pomieszczeniem, a nie samodzielny lokal, to jednak musi służyć do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a nie do krótkotrwałego pobytu. Należy jednak zauważyć, że termin „krótkotrwały” nie został dookreślony w przepisach ustawy, a fakt, że wśród pomieszczeń, które nie są lokalami, są wymienione także internaty i pensjonaty, może świadczyć o tym, że pobyt krótkotrwały może trwać np. kilka miesięcy, a nawet dłużej. Po wprowadzeniu

do ustawy o ochronie praw lokatorów przepisów dotyczących najmu pomieszczeń tymczasowych, w tym art. 25b, który stanowi, że najem takiego pomieszczenia zawiera się na okres do 6 miesięcy, można byłoby ewentualnie uznać, że krótkotrwały (mający charakter tymczasowy) pobyt, o jakim mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l., nie powinien przekraczać tego okresu.

Jak zauważył NSA w postanowieniu z 7.07.2010 r., I OW 60/10, LEX nr 688946: „Użycie w powołanym przepisie art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego zwrotu «w szczególności» wskazuje na jedynie przykładowy charakter wyliczenia. Wszystkie zatem pomieszczenia przeznaczone do krótkotrwałego pobytu osób, nawet te, które w ustawie nie zostały wprost wymienione, lokali mieszkalnych w rozumieniu powołanej ustawy nie stanowią” – zob. też postanowienie NSA z 18.11.2010 r., I OW 142/10, LEX nr 741738.

Oprócz definicji lokalu ustawa o ochronie praw lokatorów wprowadziła w art. 2 ust. 1 pkt 5 i 6 definicje szczególnych rodzajów lokali – lokali socjalnych i lokali zamiennych. Jednakże definicja zawierająca takie same rozstrzygnięcia merytoryczne, jak dotychczasowa definicja lokalu socjalnego została 21.04.2019 r. umieszczona w art. 22 u.o.p.l. (i obecnie określa wymogi, jakie ma spełniać lokal objęty najmem socjalnym) w związku z wprowadzeniem (nowelą z 22.03.2018 r.) najmu socjalnego lokali, który zastąpił dotychczasowe przepisy dotyczące lokali socjalnych i ich najmu (zaś art. 2 ust. 1 pkt 5 u.o.p.l. został z tym dniem uchylony). Wymogi dotyczące lokali objętych najmem socjalnym omawiane są zatem szerzej w komentarzu dotyczącym art. 22 u.o.p.l.

Kolejna definicja, zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 6 u.o.p.l., dotyczy lokalu zamiennego i związana jest z obowiązkami w zakresie dostarczania przez właścicieli lokali zamiennych, o których mowa w dalszych przepisach ustawy.

Zgodnie z tą definicją lokal zamienny powinien być położony w tej samej miejscowości. W świetle definicji zawartej wcześniej w ustawie

o najmie lokali mieszkalnych, mógł być położony nie tylko w tej samej, lecz także w pobliskiej miejscowości.

W innych ustawach nadal jednak istnieją przepisy umożliwiające dostarczenie różnych lokali (innych niż lokale zamienne) nie tylko w tej samej, lecz także w pobliskiej miejscowości. Taką możliwość przewidują różne ustawy szczególne regulujące uprawnienia do otrzymania kwater przez żołnierzy oraz funkcjonariuszy innych służb mundurowych. W tym celu umieszczono definicje miejscowości pobliskiej w kilku ustawach szczególnych. Definicje takie zawarte są m.in. w:

- 1) art. 92 ust. 3 ustawy z 12.10.1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 305 ze zm.), zgodnie z którym miejscowością pobliską jest „miejscowość, od której granic administracyjnych najkrótsza odległość drogą publiczną do granic administracyjnych miejscowości pełnienia służby nie przekracza 30 km”;
- 2) art. 74 ust. 3 ustawy z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1123 ze zm.), zgodnie z którym: „Za miejscowość pobliską uważa się miejscowość, do której czas dojazdu publicznymi środkami transportu przewidziany w rozkładzie jazdy, łącznie z przesiadkami, nie przekracza w obie strony dwóch godzin, licząc od stacji (przystanku) najbliższego miejsca pełnienia służby do stacji (przystanku) najbliższego miejsca zamieszkania. Do czasu tego nie wlicza się dojazdu do i od stacji (przystanku) w obrębie miejscowości, z której strażak dojeżdża, oraz miejscowości, w której wykonuje obowiązki służbowe”;
- 3) art. 1a ust. 1 pkt 7 u.z.s.z., który mówi, że przez miejscowość pobliską należy rozumieć miejscowość, „do której najkrótszy czas dojazdu lądowym środkiem publicznego transportu zbiorowego, łącznie z przesiadkami, nie przekracza zgodnie z rozkładem jazdy 2 godzin, w obie strony, licząc od stacji (przystanku) najbliższego miejsca pełnienia służby do stacji (przystanku) najbliższego miejsca zamieszkania, bez uwzględnienia czasu dojazdu do i od stacji (przystanku) w obrębie miejscowości, z której żołnierz dojeżdża, oraz miejscowości, w której wykonuje obowiązki służbowe”;
- 4) art. 170 ust. 4 ustawy z 9.04.2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2020 r. poz. 848 ze zm.), zgodnie z którym: „Za miejscowość po-

bliską uważa się miejscowość, do której czas dojazdu publicznymi środkami transportu, przewidziany w rozkładzie jazdy, łącznie z przesiadkami, nie przekracza w obie strony dwóch godzin, licząc od stacji (przystanku) najbliższej miejsca pełnienia służby do stacji (przystanku) najbliższej miejsca zamieszkania. Do czasu tego nie wlicza się dojazdu do i od stacji (przystanku) w obrębie miejscowości, z której funkcjonariusz dojeżdża, oraz miejscowości, w której wykonuje obowiązki służbowe”;

- 5) art. 169 ust. 2 ustawy z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 422 ze zm.), zgodnie z którym: „Miejscowością pobliską jest miejscowość, od której granic administracyjnych najkrótsza odległość drogą publiczną do granic administracyjnych miejscowości pełnienia służby nie przekracza 30 km”.

Przytoczone przepisy wskazują, że chociaż większość definicji miejscowości pobliskiej jest do siebie bardzo podobna, to jednak mogą między nimi występować nie tylko drobne, lecz także zasadnicze różnice, bo np. część definicji przyjmuje jako kryterium czas dojazdu, a część – odległość liczoną w kilometrach.

Z dniem 21.04.2019 r. została też wprowadzona nowa definicja miejscowości pobliskiej, którą umieszczono w art. 2 ust. 1 pkt 13 u.o.p.l. Jest to miejscowość położona w powiecie, w którym znajduje się lokal, lub w powiecie graniczącym z tym powiatem. Jak widać, oparto ją na innych kryteriach niż definicje przytoczone wyżej, gdyż za podstawę uznania miejscowości za pobliską uznano nie czas dojazdu, ani nie odległość, lecz położenie na terenie tego samego albo sąsiedniego powiatu. Definicja ta ma zastosowanie przede wszystkim do przypadków wymienionych w ustawie o ochronie praw lokatorów (dotyczących pomieszczeń tymczasowych oraz możliwości ubiegania się o wynajęcie lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, wykluczonej w przypadku posiadania prawa do lokalu w miejscowości pobliskiej), ale może też być stosowana w przypadku, gdy w innej ustawie mowa jest o miejscowości pobliskiej, a ustawa ta nie zawiera definicji takiej miejscowości.

Niezależnie od położenia lokal zamienny ma mieć, w świetle ustawy o ochronie praw lokatorów, co najmniej takie samo wyposażenie techniczne jak lokal dotychczasowy oraz ma mieć określoną powierzchnię (należy zaznaczyć, że w odniesieniu do lokali jako takich ustawa ta nie stawia w ich definicji żadnych wymogów dotyczących powierzchni). Wymogi w zakresie powierzchni dotyczą powierzchni pokoi, a nie powierzchni użytkowej lokali zamiennych, a powierzchnia ta ma być taka sama jak w lokalu używanym dotychczas. Wymóg ten ma jednak zastosowanie tylko wówczas, gdy lokal dotychczasowy miał małą powierzchnię pokoi, mniejszą niż 10 m² na osobę, gdy używany był przez kilka osób, lub mniejszą niż 20 m² w przypadku, gdy używany był przez jedną osobę. Gdy lokal dotychczasowy był większy, wystarczy, aby lokal zamienny spełniał warunek, że powierzchnia pokoi będzie nie mniejsza niż 10 m² na osobę w przypadku, gdy w lokalu zamiennym ma zamieszkać gospodarstwo wieloosobowe, albo nie mniejsza niż 20 m², gdy w lokalu zamiennym ma zamieszkać jedna osoba. Zatem warunek odnośnie do parametrów lokalu zamiennego uznaje się za spełniony, jeżeli na członka gospodarstwa domowego przypada 10 m² powierzchni łącznej pokoi, a w wypadku gospodarstwa jednoosobowego – 20 m² tej powierzchni, co stanowi gwarancję zachowania minimalnej powierzchni wskazanej w ustawie w przypadku, gdy lokal zamienny będzie miał mniejszą powierzchnię pokoi niż lokal dotychczasowy (por. wyroki NSA: z 23.01.2013 r., I OSK 1712/12, LEX nr 1360817, oraz I OSK 1713/12, LEX nr 1360818).

Taka definicja nie różni się zasadniczo od definicji lokalu zamiennego zawartej wcześniej w ustawie o najmie lokali mieszkalnych, z wyjątkiem tego, że nie musi to być samodzielny lokal mieszkalny (gdyż żaden lokal w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów nie musi spełniać wymogu samodzielności, a oba lokale – tak lokal socjalny, jak lokal zamienny – są lokalami w myśl definicji zawartych w tej ustawie).

2.4.4. Pomieszczenie tymczasowe

Fragment ustawy o ochronie praw lokatorów

Art. 2.

1. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

[...]

- 5a)¹² 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 m² powierzchni mieszkalnej na jedną osobę i w miarę możliwości znajdujące się w tej samej lub pobliskiej miejscowości, w której dotychczas zamieszkiwały osoby przekwaterowywane;

[...]

Nowela z 31.08.2011 r., usuwając z art. 1046 k.p.c. przepisy określające podstawowe wymogi, jakie muszą spełniać pomieszczenia tymczasowe, jednocześnie umieściła przepisy na ten sam temat w słowniczku ustawy o ochronie praw lokatorów. Stanowią one kompilację regulacji zawartych wcześniej w art. 1046 § 7 k.p.c., wymagających, aby pomieszczenie tymczasowe nadawało się do zamieszkania, zapewniało co najmniej 5 m² powierzchni mieszkalnej na jedną osobę i znajdowało się w tej samej miejscowości lub pobliskiej, jeżeli zamieszkanie w tej miejscowości nie pogorszy nadmiernie warunków życia osób przekwaterowywanych (od wymagań tych można było odstąpić za zgodą osoby przekwaterowywanej), oraz w obowiązującym wcześniej rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 26.01.2005 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o opróżnienie lokalu lub pomieszczenia albo o wydanie nieruchomości oraz szczegółowych warunków, jakim

¹² Pkt 5a dodany został przez art. 1 pkt 1 noweli z 31.08.2011 r., która weszła w życie 16.11.2011 r.

powinno odpowiadać tymczasowe pomieszczenie (Dz.U. poz. 155), wydanym na podstawie art. 1046 § 11 k.p.c. Określało ono w § 3, że tymczasowe pomieszczenie powinno:

- 1) mieć dostęp do źródła zaopatrzenia w wodę i do ustępu, chociażby urządzenia te znajdowały się poza budynkiem;
- 2) mieć oświetlenie naturalne i elektryczne;
- 3) mieć możliwość ogrzewania;
- 4) mieć niezawilgocone przegrody budowlane;
- 5) zapewniać możliwość zainstalowania urządzenia do gotowania posiłków.

Definicja pomieszczenia tymczasowego umieszczona w ustawie o ochronie praw lokatorów, jeśli pominąć pewne różnice dotyczące lokalizacji pomieszczenia w miejscowości pobliskiej, zawiera wszystkie elementy obecne w obu ww. przepisach i nic ponadto. Zamiarem ustawodawcy było więc utrzymanie obowiązujących do tej pory wymogów dotyczących pomieszczeń tymczasowych.

Można zauważyć, że wprowadzając możliwość dostarczenia tego pomieszczenia w miejscowości pobliskiej, nie zawarto jednocześnie w ustawie o ochronie praw lokatorów definicji takiej miejscowości i dopiero nowelą z 22.03.2018 r. definicja taka została do tej ustawy 21.04.2019 r. wprowadzona. Trzeba też zwrócić uwagę, że zawierając w ustawie definicję pomieszczenia tymczasowego, przeniesiono też z dotychczasowych przepisów wymóg, by nadawało się ono do zamieszkania, chociaż takiego wymogu nie postawiono w ustawie w stosunku do lokali mieszkalnych. Z jednej strony zapewne dlatego, że zapewnianie tych pomieszczeń stanowi obowiązek podmiotu publicznoprawnego – gminy. Z drugiej – dlatego że w samej definicji zawarto już wskazanie, jakie wymogi muszą być spełnione, by pomieszczenie to nadawało się do zamieszkania. Wymogi te – dostęp do źródła zaopatrzenia w wodę i do ustępu, oświetlenie naturalne i elektryczne, możliwość ogrzewania i zainstalowania urządzenia do gotowania posiłków oraz niezawilgocone przegrody budowlane – stanowią jednocześnie minimalny standard określający, kiedy pomieszczenie nadaje się do zamieszkania.

Określenie w ustawie minimalnego standardu nie oznacza, że pomieszczenia te nie mogą mieć wyższego standardu. Nie wprowadzono żadnych regulacji ograniczających ten standard, więc poszczególne pomieszczenia tymczasowe mogą się od siebie pod tym względem znacznie różnić.

Należy zauważyć, że nie postawiono wymogu, by mieszkańcom takich pomieszczeń zapewnić izolację od otoczenia lub intymność. Nie wskazano też, że pomieszczenia tymczasowe mają zaspokajać potrzeby mieszkaniowe bądź służyć do zamieszkania ani że już z samej nazwy wynika, iż pobyt w omawianym pomieszczeniu ma mieć charakter tymczasowy.

Trzeba by więc zaznaczyć, że mimo sformułowania w ustawie wymogu, by pomieszczenie nadawało się do zamieszkania, należy traktować przebywanie w takich pomieszczeniach raczej jako pobyt niż jako zamieszkanie lub zamieszkiwanie (zwłaszcza że pobyt ten może być znacznie krótszy niż 6 miesięcy), a warunki tego pobytu mogą być prymitywne. Jedno pomieszczenie może być zajmowane przez wiele osób (byleby tylko zapewnić 5 m² na jedną osobę), ustęp i ujęcie wody mogą znajdować się poza budynkiem, a woda może być tylko zimna. Możliwość ogrzewania i zainstalowania urządzenia do gotowania posiłków może polegać np. na dostępności gniazda elektrycznego, do którego można włączyć grzejnik lub kuchenkę elektryczną (o które to urządzenia postarać się muszą sami najemcy pomieszczeń tymczasowych). Nie postawiono wymogu zapewnienia łazienki.

Pobyt w pomieszczeniach tymczasowych jest bowiem z reguły wynikiem wcześniejszego nagannego zachowania najemców takich pomieszczeń i stanowi jedną z form ochrony przed bezdomnością i eksmisją donikąd. Definicja pomieszczenia tymczasowego jest niezbędnym elementem całokształtu przepisów dotyczących zapewniania pomieszczeń tymczasowych i ich najmu, o których mowa w art. 4 ust. 2a, w art. 25a–25e u.o.p.l. oraz w art. 1046 § 1, 4, 5, 5¹ i 11 k.p.c. (więcej w komentarzach do wymienionych przepisów).

Biorąc pod uwagę osobne definicje pomieszczenia tymczasowego oraz lokalu i lokalu zamiennego bądź socjalnego, a także zasadnicze różnice dotyczące nazewnictwa i wymogów zawartych w tych definicjach, należy podkreślić, że pomieszczenie tymczasowe nie jest dodatkowym rodzajem lokalu, o jakim mowa w ustawie o ochronie praw lokatorów, gdyż w ogóle nie jest lokalem w rozumieniu tej ustawy.

2.4.5. Powierzchnia użytkowa

Fragment ustawy o ochronie praw lokatorów

Art. 2.

1. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

[...]

- 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;

[...]

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.

Ustawa o ochronie praw lokatorów, podobnie jak ustawa o najmie lokali mieszkalnych, wprowadziła odrębną definicję powierzchni użytkowej, która odnosi się do stosunków prawnych objętych zakresem działania tej ustawy, a więc do stosunków łączących lokatorów (takich jak zdefiniowani w ustawie o ochronie praw lokatorów) z właścicielami (w rozumieniu definicji zawartych w tej ustawie).

Definicja powierzchni użytkowej ujęta w art. 2 ust. 1 pkt 7 u.o.p.l. nie różni się od definicji zawartej uprzednio w art. 3 ust. 5 u.n.l.m., z wyjątkiem tego, że dotyczy nie tylko lokali wynajmowanych, lecz także wszystkich lokali używanych przez lokatorów w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów.

Inne są natomiast przepisy dotyczące obmiaru powierzchni użytkowej zawarte obecnie w ustawie o ochronie praw lokatorów w stosunku do tych, jakie obowiązywały uprzednio na podstawie ustawy o najmie lokali mieszkalnych w stosunku do lokali mieszkalnych wynajmowanych na czas nieoznaczony.

W myśl art. 3 ust. 5 u.n.l.m. obmiaru powierzchni użytkowej lokalu dokonywało się w świetle wyprawionych ścian, według zasad określonych w Polskiej Normie¹³. Według art. 2 ust. 2 u.o.p.l. oprócz tego,

¹³ Charakterystykę Polskich Norm zawiera art. 5 ustawy z 12.09.2002 r. o normalizacji (Dz.U. z 2015 r. poz. 1483) w brzmieniu:

„Art. 5. 1. Polska Norma jest normą krajową, przyjętą w drodze konsensu i zatwierdzoną przez krajową jednostkę normalizacyjną, powszechnie dostępną, oznaczoną – na zasadzie wyłączności – symbolem PN.

2. Polska Norma może być wprowadzeniem normy europejskiej lub międzynarodowej. Wprowadzenie to może nastąpić w języku oryginału.

3. Stosowanie Polskich Norm jest dobrowolne.

4. Polskie Normy mogą być powoływane w przepisach prawnych po ich opublikowaniu w języku polskim.

5. Polskie Normy korzystają z ochrony jak utwory literackie, a autorskie prawa majątkowe do nich przysługują krajowej jednostce normalizacyjnej.

6. Przepis ust. 5 stosuje się odpowiednio do norm europejskich i międzynarodowych, z zachowaniem porozumień międzynarodowych.

7. Ochrony Polskich Norm, o której mowa w ust. 5, nie narusza ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782 i 1662 oraz z 2015 r. poz. 1240)”.

że obmiaru powierzchni użytkowej lokalu dokonuje się w świetle wyprawionych ścian, należy dodatkowo uwzględnić tylko część powierzchni pomieszczeń o wysokości mniejszej niż 2,20 m (50%, gdy pomieszczenie lub jego część ma wysokość pomiędzy 1,40 a 2,20 m) oraz nie zaliczać do powierzchni użytkowej pomieszczeń lub części pomieszczeń o wysokości mniejszej niż 1,40 m. W ustawie o ochronie praw lokatorów pominięto natomiast generalne odesłanie do Polskiej Normy, poprzestając na stosowaniu zasad ujętych w Polskiej Normie do obliczania powierzchni w zakresie nieujętych w przepisie art. 2 ust. 1 pkt 7 u.o.p.l.

Takie rozwiązanie było związane z utratą 3.04.1999 r. mocy obowiązującej poprzedniej Polskiej Normy, która przewidywała takie same zasady obliczania powierzchni użytkowej w zależności od wysokości pomieszczeń, jakie obecnie wprowadza art. 2 ust. 2 u.o.p.l. Zasady te gwarantują, że sposób obliczania powierzchni użytkowej lokali wynajmowanych będzie taki sam jak w początkowym okresie obowiązywania ustawy o najmie lokali mieszkalnych.

Zgodnie z Polską Normą PN-ISO 9836:1997, obowiązującą od 3.04.1999 r., powierzchnia użytkowa jest to część powierzchni kondygnacji netto (czyli powierzchni ograniczonej przez elementy zamykające, obliczanej dla wymiarów budynku w stanie wykończonym, na poziomie podłogi, nie licząc listew przypodłogowych, progów itp., bez powierzchni otworów na drzwi i okna w elementach zamykających, za to z powierzchnią elementów nadających się do demontażu, takich jak ścianki działowe, rury, kanały), która odpowiada celom i przeznaczeniu budynku. Powierzchnia użytkowa klasyfikowana jest zgodnie z celem i przeznaczeniem budynków, dla których są one wznoszone. Powierzchnię tę dzieli się na powierzchnie użytkowe podstawowe i powierzchnie użytkowe pomocnicze. Klasyfikacja podstawowych i pomocniczych powierzchni użytkowych jest zależna od przeznaczenia budynku (co zostało uściślone w tablicach 1 i 2 ISO 6241:1984).

Powierzchnia podstawowa jest to – ogólnie rzecz ujmując – część powierzchni użytkowej przeznaczona do zaspokajania podstawowych

potrzeb wynikających z funkcji budynku lub jego wydzielonej części. W budynku mieszkalnym są to pokoje. Powierzchnia pomocnicza to część powierzchni użytkowej przeznaczona do zaspokojenia pomocniczych potrzeb wynikających z funkcji budynku i niewchodzących w zakres potrzeb podstawowych. W budynku mieszkalnym są to np. łazienki.

Jednak zgodnie z nieobowiązującym już rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 4.03.1999 r. w sprawie wprowadzenia obowiązku stosowania niektórych Polskich Norm (Dz.U. Nr 22, poz. 209 ze zm.) norma PN-ISO 9836:1997, zatytułowana „Właściwości użytkowe w budownictwie. Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych”, obowiązywała tylko w zakresie ustalonym w pkt 5.2.2 normy, to znaczy tylko przy ustalaniu kubatury budynku. Także późniejsze rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 3.04.2001 r. w sprawie wprowadzenia obowiązku stosowania niektórych Polskich Norm dla budownictwa (Dz.U. Nr 38, poz. 456 ze zm.) – zmienione później m.in. w 2002 r. rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 12.09.2002 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wprowadzenia obowiązku stosowania niektórych Polskich Norm dla budownictwa (Dz.U. Nr 156, poz. 1304) – które utraciło moc obowiązującą w dniu 16.12.2002 r. (w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz.U. z 2019 r. poz. 1065 ze zm.) – wprowadzało obowiązek stosowania Polskiej Normy PN-ISO 9836:1997 tylko w zakresie ustalonym w pkt 5.2.2 tej normy. Ostatecznie obowiązująca od 1.01.2003 r. ustawa o normalizacji określiła w art. 5 ust. 3, że stosowanie Polskich Norm jest dobrowolne. A zatem Polska Norma PN-ISO 9836:1997 nie jest obowiązującym obecnie przepisem w zakresie obliczania powierzchni użytkowej lokalu lub budynku.

Termin „powierzchnia użytkowa” jest zresztą używany w wielu aktach prawnych, przy czym mogą tam być zawarte odrębne definicje powierzchni użytkowej, mające zastosowanie tylko w granicach stosowania tych ustaw (jak np. definicja zawarta w ustawie o podatkach i opła-

tach lokalnych). Skoro definicja zawarta w ustawie o ochronie praw lokatorów ma zastosowanie tylko w granicach stosowania tej ustawy, to nie musi być stosowana np. do ustalania powierzchni użytkowej lokali dla potrzeb ustanawiania odrębnej własności lokali (choć można przyjmować do tych celów powierzchnię użytkową obliczoną zgodnie z przepisami tej ustawy).

Definicja powierzchni użytkowej zawarta w ustawie o ochronie praw lokatorów i określony w tej ustawie sposób obliczania tej powierzchni mają zastosowanie do lokali w rozumieniu tej ustawy, a więc służy określaniu powierzchni zarówno samodzielnych lokali mieszkalnych, jak i służących do zamieszkania części lokali i pomieszczeń, które nie są samodzielnymi lokalami (ale są lokalami w rozumieniu definicji zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l.).

Zasady obliczania powierzchni użytkowej pomieszczenia (kondygnacji) wykazywanej w ewidencji gruntów i budynków są takie same, jak wskazane w art. 4 ust. 2 ustawy z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.). Organ podatkowy związany jest zatem w tym zakresie danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków i nie może prowadzić postępowania dowodowego w celu samodzielnego ustalania powierzchni użytkowej garażu wielostanowiskowego (zob. wyrok NSA z 5.10.2017 r., II FSK 1271/17, LEX nr 2397096).

Można dodać, że sam pomiar powierzchni użytkowej według zasad określonych w art. 2 ust. 2 u.o.p.l. nie powoduje jeszcze zmiany podatku naliczanego według ustawy z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. Organ podatkowy przyjmuje bowiem za podstawę dane z ewidencji gruntów i budynków. Wprowadzie zasady, wedle których przy ustalaniu powierzchni użytkowej lokalu zamieszczonej w ewidencji gruntów i budynków uwzględniana jest jego wysokość, są takie same jak zasady uwzględniania wysokości lokalu przy ustalaniu podstawy opodatkowania lokalu podatkiem od nieruchomości, to jednak w razie rozbieżności pomiaru i danych zawartych w tej ewidencji organ podatkowy, ustalając wymiar podatku od nieruchomości, jest w tym zakresie bezwzględnie związany treścią ewidencji gruntów i budynków. Zatem tak długo, jak

długo znajdujący się w ewidencji gruntów i budynków zapis dotyczący powierzchni użytkowej nie zostanie zmieniony w trybie właściwym do zmian tej ewidencji, organy podatkowe nie mogą przyjmować innej powierzchni użytkowej do określenia podstawy opodatkowania. Faktyczne obmiary dokonywane czy to przez organy podatkowe, czy to przez podatnika mogą co najwyżej stanowić informację wskazującą na potrzebę wprowadzenia stosownych zmian w tejże ewidencji. Dopiero wprowadzenie zmian w tej ewidencji umożliwi przyjęcie innej (w dalszym ciągu opartej na ewidencji) powierzchni użytkowej jako podstawy opodatkowania (zob. wyroki NSA: z 11.12.2018 r., II FSK 3525/16, LEX nr 2622886, i z 24.05.2019 r., II FSK 520/19, LEX nr 2722493, por. też wyrok WSA w Poznaniu z 8.02.2019 r., I SA/Po 916/18, LEX nr 2628239).

2.4.6. Opłaty niezależne i zależne od właściciela

2.4.6.1. Opłaty niezależne od właściciela

Fragment ustawy o ochronie praw lokatorów

Art. 2.

1. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

[...]

- 8) ¹⁴ opłatach niezależnych od właściciela – należy przez to rozumieć opłaty za dostawy do lokalu energii, gazu, wody oraz odbiór ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych;

[...]

Art. 9.

[...]

6. Opłaty niezależne od właściciela mogą być pobierane przez właściciela tylko w wypadkach, gdy korzystający z lokalu nie ma zawartej umowy bezpośrednio z dostawcą mediów lub dostawcą usług.

[...]

¹⁴ Przepis w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 lit. a noweli z 17.12.2004 r.

W słowniczku zawartym w ustawie o ochronie praw lokatorów umieszczono, co prawda, w art. 2 ust. 1 pkt 8 tylko definicję opłat niezależnych od właściciela, jednak kolejne przepisy wprowadzają zasadę, że w stosunkach między właścicielem a lokatorem mogą występować wyłącznie dwa rodzaje opłat: zależne od właściciela opłaty za używanie lokalu oraz opłaty niezależne od właściciela (art. 9 ust. 5 u.o.p.l.).

Opłaty niezależne od właściciela to te, na których wysokość i podwyższanie właściciel ma wpływ ograniczony albo w ogóle nie ma wpływu. Są to opłaty za usługi i dostawy dostarczane do lokalu (te same usługi i dostawy dostarczane do tych części budynku, które służą do wspólnego użytku mieszkańców, nie mieszczą się w definicji opłat niezależnych od właściciela), ale tylko za te, które zostały wprost wymienione w definicji ustawowej – czyli za dostawy do lokalu energii, gazu, wody oraz odbiór ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych.

Jednak, zgodnie z art. 9 ust. 6 u.o.p.l., te opłaty niezależne od właściciela właściciel może od lokatora pobierać tylko wtedy, gdy lokator nie zawarł z dostawcą osobnej umowy o dostawy do lokalu energii, gazu, wody oraz odbiór ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych (są więc one dostarczane i rozliczane za pośrednictwem właściciela).

Inne usługi dostarczane do lokalu są tam dostarczane albo bez pośrednictwa właściciela, na podstawie umowy zawartej przez lokatora bezpośrednio z dostawcą (i wówczas są przez lokatora opłacane odrębnie na podstawie tej umowy), albo – skoro są dostarczane przez właściciela lub za jego pośrednictwem – ich koszt musi być pokryty w ramach opłat zależnych od właściciela, pobieranych przez właściciela od lokatora.

Chociaż w omawianej definicji wymieniono razem opłaty za dostawy do lokalu energii, gazu, wody oraz odbiór ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych, to jednak w świetle ustawy o podatku od towarów i usług dostawy te się różnią. Zgodnie bowiem z definicją towarów zawartą w art. 2 pkt 6 u.p.t.u. wszelkie postacie energii należy zaliczać do towarów, zatem w przypadku energii należałoby mówić o dosta-

wie towarów. Natomiast pozostałe dostawy wymienione w art. 2 ust. 1 pkt 8 u.o.p.l. (jak dostarczanie wody, odbiór ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych) są w świetle ustawy o podatku od towarów i usług świadczeniem usług, a nie dostawą towarów (por. art. 8 ust. 1 u.p.t.u.).

Nie zmienia tego nieprawidłowe nazwanie w art. 9 ust. 6 u.o.p.l. dostawców towarów dostawcami mediów (niezależnie od tego, co te media miałyby oznaczać), powtórzone w zmienionym 21.04.2019 r. przepisie art. 11 ust. 2 pkt 2 u.o.p.l.

W związku z omówionymi opłatami zależnymi i niezależnymi od właściciela można postawić pytanie, czy usługi i towary objęte opłatami niezależnymi od właściciela, raz uiszczane przez lokatora bezpośrednio dostawcom, a innym razem uiszczane do rąk właściciela, są częścią usługi najmu (ewentualnie częścią oddania przez właściciela lokalu do korzystania innej osobie). Ze względu na inny charakter i ową najczęściej występującą niezależność od właściciela w zakresie wysokości opłat usługi te i towary wydają się czymś odrębnym od najmu (czy udostępniania lokalu do korzystania). Tak też są najczęściej traktowane w innych przepisach ustawy o ochronie praw lokatorów (np. dotyczących odszkodowań związanych z bezumownym korzystaniem z lokalu), a także w przepisach podatkowych.

Dostawy do lokalu energii, gazu, wody oraz odbiór z niego ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych uznawane są zatem najczęściej za świadczenia odrębne od usługi najmu, które podlegają opodatkowaniu odrębnie od przychodów z czynszu najmu i według osobnych stawek podatkowych (por. m.in. wyroki NSA: z 19.06.2013 r., I FSK 252/13, LEX nr 1362572; z 20.11.2015 r., I FSK 947/15, LEX nr 1989598; z 1.10.2015 r., I FSK 1004/13, M. Pod. 2015/11, s. 45–48; z 17.09.2015 r., I FSK 1343/13, LEX nr 1985382; z 17.09.2015 r., I FSK 908/15, LEX nr 1794329; z 1.09.2015 r., I FSK 1414/13, LEX nr 1794427; z 25.08.2015 r., I FSK 783/15, LEX nr 1771529; z 9.10.2013 r., I FSK 1306/12, LEX nr 1532725; z 4.09.2013 r., I FSK 321/13, LEX nr 1409008; wyroki WSA w Łodzi: z 26.04.2013 r., I SA/Łd 1191/12, LEX nr 1344002, i z 23.04.2013 r., I SA/Łd 908/12, LEX nr 1341977; wyrok WSA w Gdań-

sku z 29.09.2015 r., I SA/Gd 767/15, LEX nr 1955653; wyrok WSA w Kielcach z 6.05.2015 r., I SA/Ke 187/15, LEX nr 1759310; wyroki WSA w Gliwicach: z 11.02.2014 r., III SA/Gl 1765/13, LEX nr 1467159, i z 29.04.2013 r., III SA/Gl 616/13, LEX nr 1317187; wyrok WSA w Krakowie z 12.02.2013 r., I SA/Kr 1204/12, LEX nr 1277893).

Z wielu orzeczeń wynika jednak, że od powyższej zasady mogą istnieć wyjątki, decydujący wpływ na to, że omawiane opłaty stanowią usługę odrębną od usługi najmu, ma bowiem zarówno to, czy w umowie najmu przewidziano, że objęte nimi dostawy i usługi świadczone będą (i opłacane) odrębnie od najmu, jak i to, czy najemca może decydować o ich zużyciu (por. wyrok NSA z 25.08.2015 r., I FSK 1672/13, M. Pod. 2015/11, s. 37–41; wyroki WSA w Warszawie: z 14.07.2015 r., III SA/Wa 2944/14, LEX nr 1752930, i z 9.01.2013 r., III SA/Wa 1443/12, LEX nr 1326404; wyrok WSA w Szczecinie z 25.04.2013 r., I SA/Sz 1124/12, LEX nr 1316577; wyrok WSA w Gliwicach z 23.04.2013 r., III SA/Gl 1904/12, LEX nr 1374196; wyrok WSA w Bydgoszczy z 6.03.2013 r., I SA/Bd 18/13, LEX nr 1305318; wyrok WSA w Warszawie z 28.02.2013 r., III SA/Wa 2179/12, LEX nr 1321538; wyrok WSA w Gdańsku z 9.01.2013 r., I SA/Gd 1235/12, LEX nr 1251600; wyrok WSA w Krakowie z 14.12.2012 r., I SA/Kr 1632/12, LEX nr 1233392). Można przytoczyć też wyrok WSA w Gdańsku z 12.03.2013 r., I SA/Gd 1429/12, LEX nr 1305343, w którym czytamy: „W przypadku usługi najmu, przepis art. 29 ust. 1 u.p.t.u. należy tak interpretować, że opłaty wynikające z eksploatacji lokali przez najemcę, tj.: za energię ciepłą, dostawę wody, odbiór ścieków i wywóz nieczystości powinny być ujmowane do podstawy opodatkowania jako składniki czynszu z tytułu usługi najmu, chyba, że z umowy najmu zawartej pomiędzy wynajmującym a najemcą wynika jednoznacznie, że opłaty te (wszystkie lub niektóre), na podstawie art. 30 ust. 3 u.p.t.u., są regulowane przez najemcę na rzecz wynajmującego w sposób odrębny”¹⁵. Natomiast NSA w wyroku z 28.08.2015 r., I FSK 796/15, LEX nr 1984166,

¹⁵ Obecnie art. 29 i 30 u.p.t.u. już nie obowiązują, problematyką poruszaną wcześniej w art. 29 ust. 1 u.p.t.u. zajmuje się zaś art. 29a ust. 1 u.p.t.u., a do kwestii omawianej uprzednio w art. 30 ust. 3 u.p.t.u. odnosi się teraz art. 8 ust. 2a u.p.t.u.

uznał, że: „Co do zasady dostawy tzw. mediów należy traktować jako świadczenia odrębne od usługi najmu nieruchomości, natomiast traktowanie ich jako jednej usługi z najmem uzasadnione będzie jedynie w przypadku gdy dane świadczenia są nierozzerwalnie związane z najmem i ich podział miałby charakter sztuczny, np. w oparciu o skalkulowany ryczałt niezależny od faktycznego zużycia mediów”.

Na uwagę zasługuje też wyrok NSA z 27.08.2015 r., I FSK 1565/13, LEX nr 1771581, w którym stwierdzono: „Z ekonomicznego punktu widzenia dla najemców lokali handlowych w galerii handlowej wszystkie ponoszone przez nich opłaty (czynsz gwarantowany, czynsz od obrotu, opłaty eksploatacyjne i wszystkie opłaty za media) stanowią jedną ekonomiczną wartość, którą muszą uiszczać, aby zrealizować swą działalność gospodarczą (handlową). Z tych względów oddzielna ocena świadczenia usług najmu, jeśli chodzi o ich opodatkowanie podatkiem VAT, stanowiłaby sztuczny podział jednej transakcji ekonomicznej”.

Natomiast w świetle wyroku WSA we Wrocławiu z 17.05.2013 r., I SA/Wr 277/13, G. Praw. 2013/107, s. 3: „Na gruncie u.p.t.u. można przyjąć, jeśli tak postanowią strony w umowie, że w cenę usługi najmu będą wliczane także inne opłaty, w tym opłaty za media. Wówczas dostawa towarów i usług nie będzie traktowana jako odrębne od najmu świadczenie, ale jako czynność w ramach świadczenia zasadniczego. Konsekwencją takiego ukształtowania przez strony umowy najmu będzie zastosowanie stawki podatku właściwej dla świadczenia zasadniczego (najmu) do wliczonych w cenę usługi najmu należności z tytułu innych świadczeń, w szczególności należności za media świadczone najemcy w wynajętym lokalu. Warunkiem jest jednak wyraźne postanowienie umowne i łączne fakturowanie tych świadczeń”.

Przytaczane wyroki koncentrują się na ocenie opłat niezależnych od właściciela z punktu widzenia przepisów podatkowych, a przy tym większość odnosi się do kwestii, czy objęte tymi opłatami usługi lub dostawy mają być odrębne od usługi najmu, czy też wchodzić w jej skład. Tymczasem należy zwrócić uwagę, że opłaty te dotyczą nie tylko najemców (i najmu), lecz w ogóle lokatorów, a więc również osób

korzystających z mieszkań na podstawie innych tytułów prawnych niż najem. Poza tym w świetle przepisów art. 9 ust. 1b, 5 i 6 u.o.p.l. i w związku z tym, że opłaty te zostały odrębnie zdefiniowane w ustawie, należy przyjmować, że prawidłowe jest traktowanie tych opłat odrębnie od opłat zależnych od właściciela (w tym odrębnie od czynszu najmu), jako związanych z zupełnie innymi usługami bądź dostawami niż oddanie lokalu do korzystania (w tym wynajem lokalu) – i to niezależnie od tego, czy opłaty niezależne od właściciela są pobierane za jego pośrednictwem, czy nie.

2.4.6.2. Opłaty zależne od właściciela

Fragment ustawy o ochronie praw lokatorów

Art. 9.

[...]

5. W stosunkach najmu oprócz czynszu wynajmujący może pobierać jedynie opłaty niezależne od właściciela, a w wypadku innych tytułów prawnych uprawniających do używania lokalu, oprócz opłat za używanie lokalu, właściciel może pobierać jedynie opłaty niezależne od właściciela, z zastrzeżeniem ust. 6.

[...]

Przepis art. 9 ust. 5 u.o.p.l. zdecydowanie wyklucza możliwość pobierania przez właściciela od lokatora jakichkolwiek innych opłat poza opłatami zależnymi i niezależnymi od właściciela. Opłaty zależne od właściciela zostały przy tym zdefiniowane odrębnie dla najmu – jako czynsz, a odrębnie dla innych tytułów prawnych – jako opłaty za używanie lokalu (odpowiednik czynszu).

W ramach czynszu albo innych opłat za używanie lokalu właściciel musi więc pokryć obciążający go koszt utrzymania lokalu (przedmiotu najmu lub oddania do odpłatnego używania) w stanie nadającym się do umówionego użytku. Jeśli więc przed wejściem w życie ustawy o ochronie praw lokatorów właściciel pobierał od lokatora jakieś opłaty, które nie mieszczą się w definicji opłat niezależnych od właścicie-

la, to po wejściu w życie tej ustawy nie może ich pobierać odrębnie od opłat zależnych od właściciela. Oznacza to np., że w przypadku najmu niektóre opłaty, które zgodnie z art. 21 ust. 2 u.n.l.m. wynajmujący mógł pobierać poza czynszem (opłaty za windę, domofon i antenę zbiorczą), nie mogą być pobierane odrębnie, a koszt utrzymania tych urządzeń musi być pokryty przez właściciela z wpływów z czynszu lub z dochodów, jakie właściciel uzyskuje z innych źródeł.

Może jednak powstać wątpliwość, czy zasada ta ma być stosowana po wejściu w życie ustawy o ochronie praw lokatorów do wszystkich umów wcześniej zawartych, czy tylko do umów zawartych po jej wejściu w życie. Biorąc pod uwagę przepis art. 27 ust. 1 u.o.p.l., zgodnie z którym ustawa ma zastosowanie do stosunków prawnych powstałych przed dniem jej wejścia w życie, bardziej właściwy wydaje się jednak pogląd, że po jej wejściu w życie żaden wynajmujący nie może pobierać odrębnie (oprócz czynszu i opłat niezależnych od właściciela) opłat za windę, antenę zbiorczą i domofon, bez względu na to, czy umowa najmu została zawarta przed wejściem w życie ustawy, czy po nim.

Należy też zwrócić uwagę, że ustawa o ochronie praw lokatorów nie określa, tak jak miało to miejsce w ustawie o najmie lokali mieszkalnych, co obejmuje czynsz, który w omawianej ustawie nie jest odrębnie zdefiniowany, lecz rozumiany tak jak w Kodeksie cywilnym. Ponadto ustawa ta nie określa, co obejmują inne opłaty za używanie lokalu (opłaty zależne od właściciela) stosowane zamiast czynszu w razie innych niż najem tytułów prawnych do używania lokalu.

W przypadku innych tytułów prawnych do używania lokalu obowiązki w zakresie pokrywania opłat za używanie lokalu (zależnych od właściciela) określają odpowiednie przepisy szczególne (ustawy stanowiące podstawę funkcjonowania poszczególnych form używania lokali mieszkalnych), takie jak ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych, Kodeks cywilny i inne.

Warto przypomnieć, że opisane tu zasady pobierania przez właścicieli opłat od nich zależnych i niezależnych dotyczą tylko lokatorów i lokali

w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów, a więc lokali służących do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i ewentualnie pracowni służących twórcom. Zasady te nie obowiązują w odniesieniu do lokali o innym przeznaczeniu, co do których strony mogą odmiennie uregulować omawiane wcześniej kwestie w umowie.

Należy jednak dodać, że w klarownych zasadach uregulowanych w art. 9 ust. 5 u.o.p.l., które pierwotnie obowiązywać miały wszystkich właścicieli wynajmujących lokale lokatorom, poczyniono w latach 2009 i 2017 wyjątki umożliwiające właścicielowi pobieranie od najemców nie tylko czynszu i opłat niezależnych od właściciela, ale też innych opłat określonych w umowie najmu. Wyjątki te dotyczą najmu okazjonalnego (art. 19c ust. 1 u.o.p.l.) i najmu instytucjonalnego (art. 19h ust. 1 u.o.p.l.), o których będzie mowa w dalszych rozdziałach książki.

2.4.7. Koszty związane z utrzymaniem lokalu

Fragment ustawy o ochronie praw lokatorów

Art. 2.

1. Ileć w ustawie jest mowa o:

[...]

8a) ¹⁶ kosztach utrzymania lokalu – należy przez to rozumieć koszty, ustalone 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,

¹⁶ Art. 2 ust. 1 pkt 8a w brzmieniu zmienionym 21.04.2019 r. przez art. 2 pkt 1 lit. b noweli z 22.03.2018 r. (Dz.U. poz. 756).

- c) **utrzymania pomieszczeń wspólnego użytkowania, windy, anteny zbiorczej, domofonu oraz zieleni,**
- d) **ubezpieczenia nieruchomości,**
- e) **inne, o ile wynikają z umowy;**

[...]

Przepis definiujący pierwotnie wydatki na utrzymanie lokalu dodano do słowniczka ustawy o ochronie praw lokatorów nowelą z 15.12.2006 r., a jego pojawienie się w ustawie związane było z próbą ponownego uregulowania problematyki podwyższania opłat za używanie lokalu, co było konieczne ze względu na wcześniejsze wyroki TK uznające kolejne wersje przepisów na ten temat za niezgodne z Konstytucją. Miało to służyć (w myśl nowych przepisów art. 8a ust. 4 u.o.p.l.) ocenie, czy podwyżkę można uznać za uzasadnioną czy nie.

Początkowo treść nowej definicji była jednak sformułowana niekonsekwentnie i mogła budzić w praktyce różne wątpliwości. Po pierwsze dlatego, że raz używano się w niej terminu „wydatki”, a innym razem terminu „koszty”. Zatem, choć w początkowej części definicji mowa była o tym, że wydatki na utrzymanie lokalu to wszystkie później wymienione wydatki, co by wskazywało, że dalej konsekwentnie należy do kategorii wydatków na utrzymanie lokalu zaliczać właśnie różne wydatki, ale nie można było tego być całkiem pewnym, gdyż dalsza część przepisu została podzielona na mniejsze jednostki redakcyjne, przed którymi umieszczono termin „koszty”, odnoszący się do wszystkich tych jednostek. Pozostawała więc niepewność, czy i kiedy chodzi o koszty, a kiedy o wydatki (jako że w świetle przepisów podatkowych i o rachunkowości nie wszystkie wydatki są kosztami, a w samej ustawie nie umieszczono definicji wydatków ani kosztów, które służyłyby stosowaniu przepisów tej ustawy). Tymczasem do kategorii wydatków zaliczane być mogły różne wydatki, które wcale kosztami nie są (w tym wydatki poniesione niesłusznie, wydatki podlegające zwrotowi, wydatki stanowiące zaliczki na pokrycie kosztów itp.).

Więc jeśli komuś zależało na tym, aby zwiększyć podstawę oceny, czy podwyżka jest uzasadniona, to mógłby próbować w odpowiednim

okresie w sposób sztuczny zwiększyć wydatki, które wcale nie są kosztami albo później przynajmniej w części nie zostaną uznane za koszty.

Ta wada wyeliminowana została nowelą z 22.03.2018 r., która wprowadziła w omawianej definicji konsekwentne nazewnictwo, toteż od 21.04.2019 r. definicja ta odnosi się wyłącznie do kosztów utrzymania lokalu i nie ma w niej już mowy o żadnych wydatkach.

Inna wada omawianej definicji polega na tym, że najpierw określa ona, iż koszty utrzymania lokalu (a wcześniej wydatki na utrzymanie danego lokalu) oblicza się proporcjonalnie do stosunku powierzchni użytkowej lokalu do sumy powierzchni użytkowej wszystkich lokali w danym budynku, a następnie nakazuje zaliczać do tych kosztów (wcześniej wydatków) różne koszty odniesione nie do budynku, ale do nieruchomości. Tymczasem w skład jednej nieruchomości może wchodzić wiele budynków, ale jak dzielić koszty w takim przypadku, definicja nic nie mówi.

Nie odnosi się ona także do bardzo typowej obecnie sytuacji, kiedy to właściciel lokalu albo lokali stanowiących odrębną własność wynajmuje te lokale i obowiązany jest wносить wspólnocie mieszkaniowej zaliczki na poczet kosztów utrzymania nieruchomości wspólnej. Struktura kosztów pokrywanych przez właścicieli lokali (nazywanych w ustawie o własności lokali kosztami zarządu nieruchomością wspólną) jest inna niż struktura kosztów wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 8a u.o.p.l. i nie wiadomo, jak właściciel ma ustalić te koszty na podstawie wiedzy o wysokości zaliczek na poczet kosztów zarządu nieruchomością wspólną.

Ostatni fragment definicji (art. 2 ust. 1 pkt 8a lit. e u.o.p.l.) odnosi się natomiast do bliżej niesprecyzowanej umowy – w tej sytuacji należy uznać, że chodzi o jakąkolwiek umowę, z której wynika obowiązek lub potrzeba ponoszenia kosztów (czy też wcześniej wydatków) na nieruchomość (czy może na dany budynek). Jednakże najczęściej nie może się to odnosić do struktury kosztów pokrywanych przez właścicieli lokali, bo choć właściciele lokali mogą zawrzeć umowę ustalającą sposób zarządu nieruchomością wspólną, w praktyce korzystając z tej możli-

wości rzadko i większość wspólnot mieszkaniowych opiera zarząd nieruchomością wspólną na przepisach ustawy o własności lokali, a nie na umowie właścicieli.

Generalnie w katalogu kosztów wymienionych w definicji kosztów utrzymania lokalu oprócz takich, które ponoszone są systematycznie lub stale, spotykamy takie, jak koszty remontów, które mogą być ponoszone jednorazowo lub rzadko (raz na jakiś czas). Powstaje więc pytanie, czy poniesienie w jednym roku kalendarzowym kosztów kapitalnego remontu, których wysokość odpowiada np. 1/3 lub 1/2 wartości budynku, upoważnia do dokonania w tym roku podwyżek czynszu mających zapewnić właścicielowi zwrot całej tej kwoty. Ani sama definicja, ani inne przepisy wprowadzone nowelą z 15.12.2006 r. nie pozwalają na zajęcie jednoznacznego stanowiska w tej kwestii. Można natomiast zauważyć, że użyte w omawianym przepisie sformułowania wiążące koszty remontu z nieruchomością (a nie z lokalem) i nakazujące rozliczanie kosztów utrzymania lokalu proporcjonalnie do udziału powierzchni użytkowej lokalu w sumie powierzchni użytkowej wszystkich lokali w budynku wskazują na to, że koszty utrzymania lokalu nie obejmują kosztu remontu samego (pojedynczego) lokalu, gdyby remont taki obciążał właściciela, a obejmują koszty remontu całego budynku lub tych jego części, które są przeznaczone do wspólnego użytku (a we wspólnotach mieszkaniowych koszty remontu nieruchomości wspólnej).

2.4.8. Wartość odtworzeniowa

Fragment ustawy o ochronie praw lokatorów

Art. 2.

1. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

[...]

- 12) ¹⁷ wskaźniku przeliczeniowym kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych – należy przez

¹⁷ Przepis dodany przez art. 1 pkt 1 lit. b noweli z 17.12.2004 r.

to rozumieć przeciętny koszt budowy 1 m² 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;**

[...]

Art. 9.

[...]

8. Wartość odtworzeniową lokalu stanowi iloczyn jego powierzchni użytkowej i wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego.

[...]

Podobnie jak ustawa o najmie lokali mieszkalnych, ustawa o ochronie praw lokatorów posługuje się pojęciem wartości odtworzeniowej lokalu.

Wartość tę uzyskuje się przez pomnożenie powierzchni użytkowej lokalu przez wskaźnik przeliczeniowy ogłaszany przez wojewodę w drodze obwieszczenia, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 12 u.o.p.l. Przepis ten, dodany nowelą z 17.12.2004 r., zastąpił uchylony tą samą nowelizacją przepis art. 9 ust. 9 u.o.p.l., wprowadził jednocześnie zmianę sposobu ustalania wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych.

Wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych odzwierciedla przeciętny koszt budowy 1 m² budynków mieszkalnych (wielolokalowych) i jest obecnie ustalany osobno dla obszaru województwa, z wyłączeniem miast będących sie-

dzibą wojewody lub sejmiku województwa, a osobno dla takich miast (przed 1.01.2005 r. był on ustalany odrębnie dla każdego powiatu).

Wojewoda ma ustalić ten wskaźnik na okres 6 miesięcy, w drodze obwieszczenia, w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co oznacza, że w obwieszczeniu powinien być podany okres, w którym obowiązuje dany wskaźnik.

Wojewoda – zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 12 u.o.p.l. – ma ustalić ten wskaźnik na podstawie aktualnych danych urzędu statystycznego opracowanych według powiatów oraz własnych analiz, co umożliwia posługiwanie się przez wojewodę sprawozdaniami B-09 i własnymi analizami porównawczymi, gdy brak wystarczających danych urzędu statystycznego albo gdy dane te nie uwzględniają wszystkich kosztów budowy. Choć nowelą z 17.12.2004 r. usunięto wymóg, by ustalając wielkość wskaźnika, wojewoda uwzględniał wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych dla danego województwa w okresie poprzedzającym, jednak – jak się wydaje – w ramach własnych analiz może on też brać pod uwagę przewidywany wzrost cen.

Obecnie obowiązujące zasady obliczania omawianego wskaźnika przeliczeniowego to już trzeci obowiązujący wariant. Według ustawy o najmie lokali mieszkalnych był on ogłaszany przez wojewodę co kwartał w drodze zarządzenia dla obszaru województwa. W ustawie o ochronie praw lokatorów przewidziano początkowo ogłaszanie wskaźnika przez wojewodę co pół roku, w drodze obwieszczenia w dzienniku urzędowym województwa i osobno dla każdego powiatu położonego w granicach danego województwa, a ponadto wskaźnik ten był ustalany na podstawie aktualnych danych urzędu statystycznego oraz własnych analiz wojewody i uwzględniał wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych dla danego województwa w okresie poprzedzającym kwartał, na który jest ustalany. Dokonanie kolejnej zmiany w 2004 r. nie wydawało się dostatecznie mocno uzasadnione, zwłaszcza że aktualne dane urzędu statystycznego nadal mają być opracowywane według powiatów.

2.4.9. Gospodarstwo domowe

Fragment ustawy o ochronie praw lokatorów

Art. 2.

1. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

[...]

- 9) gospodarstwie domowym – należy przez to rozumieć gospodarstwo domowe, o którym mowa w przepisach o dodatkach mieszkaniowych;**

[...]

W art. 2 ust. 1 pkt 9 u.o.p.l. zdefiniowane zostało używane dalej w tej ustawie pojęcie gospodarstwa domowego, przy czym zawarta tam definicja sama nie podaje znaczenia pojęcia gospodarstwa domowego, lecz odsyła do przepisów o dodatkach mieszkaniowych, wskazując, że gospodarstwo domowe w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów jest tym samym co gospodarstwo domowe w rozumieniu ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

Definicja gospodarstwa domowego zawarta w art. 4 u.d.m. stanowi, że przez gospodarstwo domowe rozumie się gospodarstwo prowadzone przez osobę ubiegającą się o dodatek mieszkaniowy, samodzielnie zajmującą lokal albo gospodarstwo prowadzone przez tę osobę wspólnie z małżonkiem i innymi osobami stale z nią zamieszkującymi i gospodarującymi, które swoje prawa do zamieszkiwania w lokalu wywodzą z prawa tej osoby.

Od 1.07.2021 r. obowiązywać będzie jednak nowa definicja gospodarstwa domowego wprowadzona do ustawy z 21.06.2001 r. o dodatkach mieszkaniowych przez art. 11 pkt 4 noweli z 10.12.2020 r. W świetle tej nowej definicji: „Przez gospodarstwo domowe rozumie się gospodarstwo prowadzone przez osobę ubiegającą się o przyznanie dodatku mieszkaniowego, samodzielnie zajmującą lokal mieszkalny albo gospodarstwo prowadzone przez tę osobę wspólnie z małżonkiem i innymi osobami stale z nią zamieszkującymi i gospodarującymi, które

swoje prawa do zamieszkiwania w lokalu wywodzą z prawa tej osoby. Do członków gospodarstwa domowego nie wlicza się osób przebywających w instytucjach, o których mowa w art. 2 ust. 3”. Jak można zauważyć, nowa definicja powieliła z niewielkimi zmianami definicję dotychczasową, do której jednak dodaje zdanie drugie, w którym mowa jest o tym, że do członków gospodarstwa domowego nie wlicza się osób przebywających w instytucjach, o których mowa w dodanym tą samą nowelą z 10.12.2020 r. art. 11 pkt 1, art. 2 ust. 3 u.d.m., tj. osób przebywających w domu pomocy społecznej lub młodzieżowym ośrodku wychowawczym, lub schronisku dla nieletnich, lub zakładzie poprawczym, lub zakładzie karnym bądź w szkole, w tym w szkole wojskowej – jeżeli instytucje te zapewniają nieodpłatnie pełne całodobowe utrzymanie.

Należy przyjąć, że skoro ustawa o dodatkach mieszkaniowych nie zawiera definicji lokalu, to termin „lokal” użyty w definicji gospodarstwa domowego tam zawartej, a obowiązującej do końca czerwca 2021 r., jest tożsamy z „lokałem” w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów, ponieważ ustawa o dodatkach mieszkaniowych umożliwia otrzymanie dodatku przez m.in. różnych lokatorów, w tym podnajemców. W ustawie o dodatkach mieszkaniowych chodzi więc o każde mieszkanie zajmowane przez gospodarstwo domowe ubiegające się o dodatek mieszkaniowy lub otrzymujące taki dodatek. Także o mieszkanie stanowiące część samodzielnego lokalu mieszkalnego, o czym świadczą np. przepisy art. 5 ust. 2 u.d.m., regulujące kwestie ustalania powierzchni lokali przypadającej na gospodarstwo domowe najemcy i podnajemcy w przypadku, gdy oba te gospodarstwa zajmują jeden samodzielny lokal, a przynajmniej jedno z tych gospodarstw ubiega się o dodatek mieszkaniowy. W definicji obowiązującej od 1.07.2021 r. mowa jest już nie o lokalu, ale o lokalu mieszkalnym, co, jak się wydaje, nie powoduje w praktyce zasadniczych zmian, jeśli chodzi o stosowanie definicji do lokalu w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów, za to pozwala odnieść tę samą definicję do lokalu mieszkalnego w rozumieniu ustawy z 24.06.1994 r. o własności lokali.

Sens praktyczny starej (zawartej w ustawie o najmie lokali mieszkalnych) i późniejszej definicji gospodarstwa domowego (zawartej w usta-

wie o dodatkach mieszkaniowych, a obowiązującej do końca czerwca 2021 r.) ogólnie niewiele się różni. W obu przypadkach bowiem chodzi o osobę mającą tytuł prawny do lokalu, małżonka tej osoby oraz jej domowników, przy czym osoby te stanowią jedno gospodarstwo domowe, o ile stale razem zamieszkują i wspólnie gospodarują, tj. m.in. wspólnie pokrywają wydatki związane z zamieszkiwaniem w jednym lokalu.

O tym, czy dane osoby mają być zaliczone do jednego gospodarstwa domowego, decydują więc dwa kryteria: wspólne stałe zamieszkiwanie i wspólne gospodarowanie. Podobnie jest w świetle definicji obowiązującej od 1.07.2021 r., jednak z tą różnicą, że niektórych członków w określonych sytuacjach nie należy wliczać do składu gospodarstwa domowego. Wtedy, gdy koszty ich całodobowego utrzymania nie są ponoszone przez całe gospodarstwo domowe, lecz przez placówkę, w której przebywają.

Do miejsca zamieszkania i stałego zamieszkiwania należy odnieść przepisy art. 25–28 k.c., według których można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania (art. 28); miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu (art. 25), ale dotyczy to osób dorosłych, gdyż miejscem zamieszkania dziecka pozostającego pod władzą rodzicielską jest miejsce zamieszkania rodziców albo tego z rodziców, któremu wyłącznie przysługuje władza rodzicielska lub któremu zostało powierzone wykonywanie władzy rodzicielskiej (art. 26 § 1), a jeżeli władza rodzicielska przysługuje na równi obojgu rodzicom mającym osobne miejsca zamieszkania, miejsce zamieszkania dziecka jest u tego z rodziców, u którego dziecko stale przebywa, przy czym jeżeli dziecko nie przebywa stale u żadnego z rodziców, jego miejsce zamieszkania określa sąd opiekuńczy (art. 26 § 2). Natomiast miejscem zamieszkania osoby pozostającej pod opieką jest miejsce zamieszkania opiekuna (art. 27).

Jak z tego wynika, miejsca zamieszkania nie należy mylić z miejscem zameldowania. Meldunek jest bowiem wyrazem obowiązków w zakresie ewidencjonowania ludności – można być zameldowanym w dwóch różnych miejscach naraz (na pobyt stały i czasowy) lub można nie

być nigdzie zameldowanym, a jednak gdzieś mieszkać lub przebywać w jakimś miejscu z zamiarem stałego pobytu (a miejsce to, zgodnie z art. 25 k.c., będzie miejscem zamieszkania)¹⁸. W praktyce można też być zameldowanym gdzie indziej, a gdzie indziej mieszkać. Miejsce zameldowania nie może być zatem podstawą oceny, czy dane osoby razem mieszkają i wobec tego mogą być zaliczone do tego samego gospodarstwa domowego. O tym bowiem, czy i gdzie dana osoba zamieszkuje, decyduje to, czy przebywa ona w jakimś miejscu z zamiarem stałego pobytu bądź czy znajduje się pod władzą rodzicielską lub opieką.

Nie samo jednak wspólne zamieszkanie decyduje o przynależności różnych osób do jednego gospodarstwa domowego. Niezbędne jest bowiem spełnienie łącznie drugiego warunku, jakim jest wspólne gospodarowanie. Ocena, czy spełnione są łącznie oba warunki, pozwala m.in. na ustalenie, kiedy jedno gospodarstwo domowe ulega podziałowi na dwa lub więcej gospodarstw domowych, a kiedy osobne dotąd gospodarstwa zaczynają tworzyć jedno. Przykładowo, nie tworzy osobnego gospodarstwa domowego student lub uczeń, który co prawda chwilowo osobno zamieszkuje w miejscowości, w której pobiera nauki, ale nie utrzymuje się samodzielnie, bo korzysta z dochodów rodziców lub opiekunów (gdyż faktycznie jego stałym miejscem zamieszkania jest miejsce zamieszkania rodziców lub opiekunów i utrzymuje się wspólnie z nimi w ramach jednego gospodarstwa). Jest za to odrębnym jednoosobowym gospodarstwem domowym dorosły syn, który utrzymuje się samodzielnie – osiąga niezbędne do tego dochody i, choć

¹⁸ W świetle art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z 24.09.2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2021 r. poz. 510) obywatel polski przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest obowiązany wykonywać obowiązek meldunkowy określony w ustawie, a obowiązek ten polega na:

- 1) zameldowaniu się w miejscu pobytu stałego lub czasowego;
- 2) wymeldowaniu się z miejsca pobytu stałego lub czasowego;
- 3) zgłoszeniu wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej oraz powrotu z wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej, z uwzględnieniem art. 36 tej ustawy.

Natomiast według art. 25 ust. 1 i 2 ww. ustawy pobytem stałym jest zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania, pobytem czasowym zaś jest przebywanie bez zamiaru zmiany miejsca pobytu stałego w innej miejscowości pod oznaczonym adresem lub w tej samej miejscowości, lecz pod innym adresem.

mieszka z rodzicami w tym samym domu, zajmuje oddzielne pomieszczenia i gospodaruje w nich oddzielnie.

Zagadnienia te i umiejętność oceny, kto wchodzi w skład poszczególnych gospodarstw domowych w świetle definicji zamieszczonej w ustawie o dodatkach mieszkaniowych, mają istotne znaczenie nie tylko dla możliwości otrzymywania dodatków mieszkaniowych przez poszczególne gospodarstwa domowe, ale również dla stosowania tych przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, które dotyczą mieszkaniowego zasobu gminy i zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład tego zasobu.

2.4.10. Społeczna inicjatywa mieszkaniowa

Fragment ustawy o ochronie praw lokatorów

Art. 2.

1. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

[...]

9a)¹⁹ 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);

[...]

Nowelą z 10.12.2020 r. wprowadzono do słowniczka ustawy o ochronie praw lokatorów nową definicję, dotychczas nieznaną odpowiednika w zbiorze definicji zawartych w tej ustawie, choć nawiązującą do dotychczasowego brzmienia zawartej w tej ustawie definicji miesz-

¹⁹ Pkt 9a w art. 2 ust. 1 u.o.p.l. dodany został 1.07.2021 r. przez art. 12 pkt 1 noweli z 10.12.2020 r.

kaniowego zasobu gminy, w której wymieniono towarzystwo budownictwa społecznego.

Nowa definicja umieszczona w art. 2 ust. 1 pkt 9a u.o.p.l. w zasadzie jedynie odwołuje się do tego, co należy rozumieć przez społeczną inicjatywę mieszkaniową w świetle ustawy z 26.10.1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, bo tą samą nowelą zmieniono tę ustawę, sprawiając, że zamiast towarzystw budownictwa społecznego można będzie teraz tworzyć społeczne inicjatywy mieszkaniowe (nazwane w skrócie SIM), ale istniejące dotychczas towarzystwa budownictwa społecznego będą nadal mogły funkcjonować jako takie towarzystwa (bez zmiany nazwy). A przy tym, w świetle obu ustaw, gdy mowa o społecznych inicjatywach mieszkaniowych, to rozumie się przez to także te towarzystwa budownictwa społecznego.

Zmiany dokonane nowelą z 10.12.2020 r. w przepisach ustawy z 26.10.1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego dotyczących towarzystw budownictwa społecznego przy okazji kreowania nowego podmiotu, jakim jest SIM, były tak niewielkie, że wskazują, iż ewentualnie (jeśli w ogóle) należało jedynie dokonać korekty, i to niewielkiej, zasad funkcjonowania TBS bez zmiany nazwy tego podmiotu. Jednak nowelą z 10.12.2020 r. dokonano (bez wyraźnej potrzeby) takiej zmiany nazwy w przepisach ustawy z 26.10.1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa społecznego, co z kolei spowodowało dokonywanie tą nowelą zmian przepisów wielu innych ustaw, w których wymieniono towarzystwo budownictwa społecznego, przy czym zmiany te wprowadzano chaotycznie, reprezentując w obrębie różnych ustaw bardzo niejednorodne podejście. Wprowadzono też do ustawy o ochronie praw lokatorów definicję społecznej inicjatywy mieszkaniowej odsyłającą do przepisów ustawy z 26.10.1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

W świetle tej ostatniej społeczne inicjatywy mieszkaniowe to inaczej nazwane dotychczasowe towarzystwa budownictwa społecznego, które po zmianie przepisów mają być rejestrowane pod tą nazwą, oraz nadal istniejące dotychczasowe towarzystwa budownictwa społecznego

(zob. art. 23–33 u.f.p.b.m., o których będzie jeszcze mowa w jednym z dalszych rozdziałów).

2.4.11. Porządek domowy

Fragment ustawy o ochronie praw lokatorów

Art. 11.

1.²⁰ Jeżeli lokator jest uprawniony do odpłatnego używania lokalu, wypowiedzenie przez właściciela stosunku prawnego może nastąpić tylko z przyczyn określonych w ust. 2–5, art. 21 ust. 4–4b i 5 oraz art. 21a. Wypowiedzenie powinno być pod rygorem nieważności dokonane na piśmie oraz określać przyczynę wypowiedzenia.

2. Nie później niż na miesiąc naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego, właściciel może wypowiedzieć stosunek prawny, jeżeli lokator:

- 1) pomimo pisemnego upomnienia nadal używa lokalu w sposób sprzeczny z umową lub niezgodnie z jego przeznaczeniem lub zaniedbuje obowiązki, dopuszczając do powstania szkód, lub niszczy urządzenia przeznaczone do wspólnego korzystania przez mieszkańców albo wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali, lub

[...]

Art. 13.

1. Jeżeli lokator wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku, inny lokator lub właściciel innego lokalu w tym budynku może wytoczyć powództwo o rozwiązanie przez sąd stosunku prawnego uprawniającego do używania lokalu i nakazanie jego opróżnienia.

[...]

²⁰ Art. 11 ust. 1 zmieniony został 21.04.2019 r. przez art. 2 pkt 9 lit. a noweli z 22.03.2018 r. (Dz.U. poz. 756).

Ustawa o ochronie praw lokatorów posługuje się pojęciem porządku domowego, nie definiując go dokładnie. O porządku domowym wspominają art. 11 ust. 2 pkt 1 oraz art. 13 ust. 1 u.o.p.l., w których za wykraczanie lokatora przeciwko porządkowi domowemu przewidziano dotkliwe sankcje w postaci możliwości rozwiązania umowy z lokatorem albo wytoczenia przeciw niemu powództwa o rozwiązanie przez sąd stosunku prawnego uprawniającego do używania lokalu.

Brak definicji porządku domowego w ustawie o ochronie praw lokatorów świadczy o tym, że termin ten należy rozumieć tradycyjnie. A nie jest to termin nowy, gdyż użyty został w art. 683 i 685 k.c.

Artykuł 683 k.c. nakazuje najemcy lokalu stosować się do porządku domowego, o ile ten nie jest sprzeczny z uprawnieniami wynikającymi z umowy, a art. 685 k.c. umożliwia wypowiedzenie najmu bez zachowania terminów wypowiedzenia, jeżeli najemca lokalu wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu albo przez swoje niewłaściwe zachowanie czyni korzystanie z innych lokali w budynku uciążliwym.

W omawianej ustawie nastąpił zatem powrót do używania terminu „porządek domowy” w znaczeniu, jakie nadał mu Kodeks cywilny, co nie miało miejsca w ustawie o najmie lokali mieszkalnych, która posługiwała się w art. 10 ust. 1 terminem „regulamin domowy” zamiast „porządek domowy”, którego znaczenie było jednak bardzo podobne, jeśli nie takie samo, ale dotyczyło wyłącznie najmu. Przepis ten nakazywał najemcy m.in. przestrzegać regulaminu domowego.

Należy przy tym zauważyć, że także Kodeks cywilny dokładnie nie opisuje znaczenia terminu „porządek domowy”, pozostawia duży margines dla stosowania lokalnych zwyczajów i interpretacji właściwych zasad współżycia społecznego. Porządek domowy to pisane (wówczas mamy do czynienia z regulaminem porządku domowego) lub niepisane normy, jakich przestrzegać muszą mieszkańcy tego samego budynku, normy umożliwiające zgodne ich współżycie i korzystanie z nieruchomości w sposób nienaruszający uprawnień żadnego z nich.

Naruszanie porządku domowego jest zatem utożsamiane z naruszeniem praw innych mieszkańców (innych lokatorów) i w związku z tym wywołuje sankcje określone przytoczonymi wcześniej przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów oraz Kodeksu cywilnego.

Regulamin porządku domowego może zostać wprowadzony przez upoważnioną do tego stronę, np. przez właściciela. Nie może natomiast zostać uchwalony przez radę gminy w trybie stanowienia przepisów gminnych określonych w art. 40–42 u.s.g. – por. rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Krakowskiego z 5.10.1995 r., ON.P.0915/48/95, OSS 1996/1, poz. 9, i Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 22.12.2008 r., PN.II.0911-422/08, NZS 2009/2, poz. 32.

O porządku domowym jest też mowa w art. 13 i 16 u.w.l.

2.4.12. Publiczne zasoby mieszkaniowe

Fragment ustawy o ochronie praw lokatorów

Art. 2.

1. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

[...]

10)²¹ mieszkaniowym zasobie gminy – należy przez to rozumieć lokale służące do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, stano-

²¹ Art. 2 ust. 1 pkt 10 w brzmieniu: „10) mieszkaniowym zasobie gminy – należy przez to rozumieć lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem товариств будownицтва społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów;” zmieniony został 21.04.2019 r. przez art. 2 pkt 1 lit. c noweli z 22.03.2018 r. w ten sposób, że z definicji usunięto lokale stanowiące własność gminnych osób prawnych i własność spółek utworzonych z udziałem gminy oraz lokali będących w samoistnym posiadaniu tych podmiotów, za to dodano lokale mieszkalne wskazane w umowie spółki utworzone przez spółki celowe, o których mowa w art. 7 ustawy o KZN. Ponownie został zmieniony 15.07.2019 r. przez art. 12 pkt 1 nowelizacji ustawy o KZN z 13.06.2019 r.; usunięto wówczas z omawianej definicji lokale spółek celowych, o których mowa w art. 7 ustawy o KZN), a także po raz kolejny został zmieniony 1.07.2021 r. przez art. 12 pkt 2 noweli z 10.12.2020 r. (zamieniono wówczas w definicji zwrot „towarzystw budownictwa społecznego” na „społecznych inicjatyw mieszkaniowych”).

wiące własność gminy lub jednoosobowych spółek gminnych, którym gmina powierzyła realizację zadania własnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, z wyjątkiem społecznych inicjatyw mieszkaniowych, oraz lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów;

- 11) ²² 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;**

[...]

Nowela z 17.12.2004 r. dodała do słowniczka zawartego w art. 2 ust. 1 tej ustawy dwie nowe definicje: mieszkaniowego zasobu gminy oraz publicznego zasobu mieszkaniowego. Jednak wcześniej ustawa o ochronie praw lokatorów również zawierała definicję mieszkaniowego zasobu gminy, tylko umiejscowioną w art. 20 ust. 1 u.o.p.l. (o takiej samej treści). Nastąpiło więc przeniesienie tej definicji z rozdziału poświęconego mieszkaniowemu zasobowi gminy do słowniczka umiejscowionego w art. 2 ust. 1 u.o.p.l. Nie było natomiast wcześniej odrębnej definicji publicznego zasobu mieszkaniowego, choć była mowa o lokalach wchodzących w skład takiego zasobu.

Podobnie jak przepis art. 20 ust. 1 u.o.p.l., definicja mieszkaniowego zasobu gminy zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 10 u.o.p.l. pomija sposoby tworzenia mieszkaniowego zasobu gminy, które wymieniał uprzednio art. 5 ust. 2 u.n.l.m. jako budowę lub nabywanie budynków mieszkalnych, natomiast w taki sam sposób jak niegdyś art. 5 ust. 2 u.n.l.m. definiowała pierwotnie, co wchodzi w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Były to mieszkania (lokalne) stanowiące własność gminy, komunalnych osób prawnych i spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy oraz mieszkania pozostające w samoistnym posiadaniu tych

²² Art. 2 ust. 1 pkt 11 zmieniony 21.04.2019 r. przez art. 2 pkt 1 lit. c noweli z 22.03.2018 r. – zmiana usuwała z definicji publicznego zasobu mieszkaniowego lokale samorządowych osób prawnych oraz lokale państwowych osób prawnych.

podmiotów (gminy, komunalnych osób prawnych i spółek z udziałem gminy). Mogły to być wyłącznie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcyjne, ponieważ według art. 9 ust. 1 u.g.k. tylko takie spółki handlowe mogą tworzyć jednostki samorządu terytorialnego (jeśli pominąć wyjątki uczynione dla potrzeb realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego, gdzie ustawodawca dopuścił tworzenie spółek komandytowych i komandytowo-akcyjnych). Spośród spółek wyłącznie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjne będące towarzystwami budownictwa społecznego – lokale takich towarzystw nie wchodziły w skład mieszkaniowego zasobu gminy, choćby nawet towarzystwa te w 100% były własnością gminy. Od 1.07.2021 r. nie wchodziły w skład mieszkaniowego zasobu gminy lokale społecznych inicjatyw mieszkaniowych, do których należą także lokale towarzystw budownictwa społecznego powstałych przed tą datą, które nadal mogą funkcjonować pod tą nazwą – o czym już była mowa podczas omawiania definicji zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 9a u.o.p.l.

Choć ani treść definicji zawartej uprzednio w ustawie o najmie lokali mieszkalnych, ani treść art. 2 ust. 1 pkt 10 u.o.p.l. w pierwotnym brzmieniu nie pozwala na uznanie, że lokale stanowiące własność spółek, w których gmina nie jest podmiotem dominującym, nie wchodziły w skład mieszkaniowego zasobu gminy, to w praktyce należało wykluczyć taką możliwość. Stosowanie w takich spółkach przepisów dotyczących mieszkaniowego zasobu gminy mogłoby bowiem napotykać rozmaite trudności praktyczne. Dyskusyjna była także kwestia, czy właściwe byłoby narzucanie spółce niekorzystnych często dla niej decyzji z tego powodu, że jednym z mniejszościowych właścicieli spółki jest gmina. Tym bardziej że – zgodnie z definicją publicznego zasobu mieszkaniowego zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 11 u.o.p.l. (obowiązującą do 20.04.2019 r.) – lokale stanowiące własność spółek Skarbu Państwa lub spółek innych jednostek samorządu terytorialnego nie wchodziły w skład publicznych zasobów mieszkaniowych. Skarb Państwa, powiat i województwo samorządowe nie miały bowiem przypisanych zadań w zakresie tworzenia warunków i zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, które art. 4 u.o.p.l. nakłada wyłącznie na gminę.

W związku z zaliczeniem do zasobu mieszkaniowego gminy lokali stanowiących własność spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy pojawiała się wątpliwość, czy lokale mieszkalne stanowiące własność spółek utworzonych przez spółki stanowiące własność gminy lub spółek zależnych od spółek utworzonych z udziałem gminy wchodzi czy nie w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Bo np. w ustawie o gospodarce komunalnej działalność spółek zależnych od spółek utworzonych z udziałem gminy potraktowano jako część gospodarki komunalnej, co stało się przyczyną wątpliwości, czy pojęcia mieszkaniowego zasobu gminy nie należy przypadkiem rozciągnąć również na lokale spółek zależnych od spółek utworzonych z udziałem gminy (por. art. 10b u.g.k.). To jednak nie znajdowało wystarczającego uzasadnienia w przepisach. Przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów dotyczące mieszkaniowego zasobu gminy należy bowiem uważać za szczególne, a więc skoro ustawodawca zdefiniował w art. 2 ust. 1 pkt 10 u.o.p.l., co wchodzi w skład mieszkaniowego zasobu gminy, to nie można, kierując się przepisami innych ustaw niebędącymi ani definicją mieszkaniowego zasobu gminy (która powinna mieć w takim przypadku zastosowanie do realizacji przepisów tej innej ustawy), ani modyfikacją takiej definicji, rozszerzać pojęcia mieszkaniowego zasobu gminy poza to, co określił ustawodawca w definicji zawartej w ustawie o ochronie praw lokatorów. Należało więc konsekwentnie stosować zasadę, że lokale stanowiące własność omawianych spółek zależnych nie wchodzi w skład mieszkaniowego zasobu gminy, i nie można interpretować ustawowej definicji rozszerzająco (zwłaszcza że ustawodawca zrobił wyjątek, zaliczając tylko lokale spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy do mieszkaniowego zasobu gminy, zapewne z powodu szczególnych zadań mieszkaniowych gminy, a nie zaliczył do publicznego zasobu mieszkaniowego lokali stanowiących własność spółek handlowych utworzonych przez inne jednostki samorządu terytorialnego lub spółek handlowych utworzonych przez Skarb Państwa).

Większość opisanych wcześniej problemów stała się nieaktualna po zmianach omawianej definicji dokonanych nowelą z 22.03.2018 r., która zasadniczo ograniczyła krąg spółek, których lokale wchodzi do mieszkaniowego zasobu gminy do dwóch rodzajów:

- 1) jednoosobowych spółek gminy, ale nie wszystkich, bo tylko tych, którym gmina powierzyła realizację zadania własnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, ale z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego;
- 2) spółek celowych, o których mowa w art. 7 ustawy o KZN, przy czym w skład mieszkaniowego zasobu gminy wchodzi tylko te lokale spółek celowych, które zostały (odpowiednio) wskazane w umowie takiej spółki.

Te ostatnie przestały wchodzić w skład mieszkaniowego zasobu gminy 15.07.2019 r. w wyniku zmiany na mocy ustawy z 13.06.2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw.

Z aktualnego brzmienia omawianej definicji wynika zatem, że żadne lokale stanowiące własność społecznych inicjatyw mieszkaniowych (w tym własność towarzystw budownictwa społecznego) nie wchodzi w skład mieszkaniowego zasobu gminy (nawet jeśli taka inicjatywa bądź takie towarzystwo jest jednoosobową spółką gminy i nawet gdyby gmina powierzyła mu wykonywanie ww. zadań własnych), natomiast w skład takiego zasobu wchodzi lokale pozostające w samoistnym posiadaniu gminy lub tych jednoosobowych spółek gminy niebędących towarzystwami budownictwa społecznego, którym gmina powierzyła realizację zadania własnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej.

Należy więc zwrócić uwagę, że na gminę nie nałożono takiego zadania własnego, jak zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, toteż nie wiadomo, co by dokładnie gmina miała powierzać spółce w ramach wykonywania takich zadań. Zadania gminy związane z mieszkaniem określa bowiem art. 4 ust. 1 u.o.p.l., który wprowadza inne zadanie gminy, jakim jest tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej (a nie bezpośrednie zaspokajanie takich potrzeb). Bezpośrednio, zgodnie z art. 4 ust. 2 u.o.p.l., gmina ma zaspokajać potrzeby mieszkaniowe tylko niektórych członków wspólnoty samorządowej – gospodarstw o niskich

dochodach. Ma też wynajmować lokale w ramach najmu socjalnego i dostarczać lokale zamienne. Nowa definicja mieszkaniowego zasobu gminy nie została więc w odniesieniu do spółek gminy sporządzona całkiem prawidłowo, gdyż nie jest spójna z przepisami art. 4 ust. 1 i 2 u.o.p.l.

Z aktualnego brzmienia omawianej definicji wynika też pośrednio, że gmina może powierzyć społecznej inicjatywie mieszkaniowej (w tym towarzystwu budownictwa społecznego) realizację zadania własnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, ale nie będzie to miało wpływu na fakt, że lokale takiej inicjatywy, bądź takiego towarzystwa i tak nie będą wchodziły w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Z dniem 21.04.2019 r. przestały wchodzić w skład mieszkaniowego zasobu gminy lokale wszelakich gminnych osób prawnych niebędących spółkami oraz lokale wszystkich innych spółek utworzonych z udziałem gminy niż spółki wymienione wcześniej w pkt 1 i 2, a z dniem 15.07.2019 r. lokale spółek wymienionych w pkt 2. W stosunku do tych lokali nie mają już od tego dnia zastosowania przepisy dotyczące gminnego zasobu mieszkaniowego, a mają zastosowanie ogólne przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów i przepisy Kodeksu cywilnego, bądź nowe przepisy o najmie instytucjonalnym (o którym będzie mowa w dalszych częściach książki)²³.

Wypada dodać, że do 20.04.2019 r. konsekwentnie używany był w ustawie o ochronie praw lokatorów termin „lokal”, a nie „lokal mieszkalny”, gdyż z definicji lokalu zamieszczonej w tej ustawie wynikało, że każdy lokal, o którym w niej mowa, służy zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Po tej dacie pojawiły się nowe przepisy, w których używa się terminu „lokal mieszkalny”. Należy wobec tego wyjaśnić, że niezależ-

²³ Do kwestii, do jakich spółek celowych, o których mowa była w art. 7 ustawy o KZN, odnosił się art. 2 ust. 1 pkt 10 u.o.p.l. we wcześniejszym brzmieniu, szerzej odniesiono się w poprzednim wydaniu tej książki w rozdziale 2.4.11 – zob. E. Bończak-Kucharczyk, *Ochrona praw lokatorów i najem lokali mieszkalnych. Komentarz. Nowe rodzaje najmu. Gospodarowanie zasobami samorządowymi*, Warszawa 2019, s. 96–100.

nie od tego, czy obecnie w konkretnym przepisie ustawy o ochronie praw lokatorów mowa jest o lokalu czy o lokalu mieszkalnym, zawsze będzie chodziło o lokal odpowiadający zawartej w tej ustawie definicji lokalu, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. A jeśli inne ustawy stawiają wobec takich lokali dodatkowe wymagania, jak wymóg samodzielności lub konkretne wymagania dotyczące spełnienia wskazanych norm powierzchni lub norm technicznych, to będą one stosowane w zakresie obowiązywania tych ustaw, a nie w zakresie obowiązywania ustawy o ochronie praw lokatorów.

Definicja publicznego zasobu mieszkaniowego zamieszczona w art. 2 ust. 1 pkt 11 u.o.p.l. obejmuje mieszkaniowy zasób gminy (będący częścią zasobu publicznego) oraz mieszkania należące do innych podmiotów publicznych. Jednak w stosunku do mieszkań tych innych właścicieli definicja ta skonstruowana jest nieco inaczej niż definicja zasobu gminy, gdyż obejmuje jedynie mieszkania stanowiące własność innych jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa. Do 20.04.2019 r. obejmowała ona także mieszkania stanowiące własność samorządowych (innych niż gminne) i państwowych osób prawnych, ale po tej dacie mieszkania te nie wchodzi już w skład publicznych zasobów mieszkaniowych. Omawiana definicja nigdy nie obejmowała i nadal nie obejmuje mieszkań będących w samoistnym posiadaniu jakichkolwiek podmiotów, ani mieszkań stanowiących własność spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz własność spółek z udziałem powiatu i województwa (nawet jeśli to spółki stanowiące w 100% własność Skarbu Państwa, powiatu lub województwa). Jest to związane z nałożeniem na gminy zadań mieszkaniowych, których nie mają inne jednostki samorządu terytorialnego ani Skarb Państwa.

Należy zauważyć, że w ustawie o ochronie praw lokatorów zdefiniowano jedynie publiczne zasoby mieszkaniowe, w tym zasób mieszkaniowy gminy, a nie zasoby mieszkaniowe w ogóle. Także żaden inny akt prawny nie zawiera definicji zasobu mieszkaniowego jako takiego. Termin „zasoby mieszkaniowe” może być jednak używany w różnych aktach prawnych. Między innymi użyty został w art. 17 ust. 1 pkt 44 u.p.d.o.p. Przepis ten (obowiązujący od 1.01.2007 r.) mówi obec-

nie, że zwolnione z podatku są dochody spółdzielni mieszkaniowych, wspólnot mieszkaniowych, społecznych inicjatyw mieszkaniowych, towarzystw budownictwa społecznego oraz samorządowych jednostek organizacyjnych prowadzących działalność w zakresie gospodarki mieszkaniowej uzyskane z gospodarki zasobami mieszkaniowymi – w części przeznaczonej na cele związane z utrzymaniem tych zasobów, z wyłączeniem dochodów uzyskanych z innej działalności gospodarczej niż gospodarka zasobami mieszkaniowymi. W związku z brakiem definicji zasobów mieszkaniowych, jak też definicji pojęcia gospodarki zasobami mieszkaniowymi pojawiły się liczne problemy z interpretacją tego przepisu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 12.06.2008 r., I SA/Kr 1256/07, LEX nr 477470, uznał np., że wobec braku definicji zasobów mieszkaniowych w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych w pełni uprawnione jest zastosowanie wykładni systemowej i nadanie temu pojęciu znaczenia, jakie zostało skonstruowane na gruncie ustawy o ochronie praw lokatorów.

Kwestią tą zajmował się także m.in. NSA, który w wyroku z 12.02.2010 r., II FSK 1551/08, LEX nr 590752, orzekł, że: „Zamieszczone w art. 17 ust. 1 pkt 44 u.p.d.o.p. pojęcie «zasoby mieszkaniowe» obejmuje swym zakresem lokale mieszkalne oraz pozostałe pomieszczenia i urządzenia wchodzące w skład budynku mieszkalnego lub znajdujące się poza nim, których istnienie jest niezbędne dla prawidłowego korzystania z mieszkań przez mieszkańców (lokatorów), a także ułatwiające im dostęp do budynku mieszkalnego i zapewniające jego sprawne funkcjonowanie, z wyłączeniem budynków niemieszkalnych, budynków handlowo-usługowych oraz budowli sportowych”. Podobnie ocenił tę kwestię WSA w Gliwicach w wyroku z 21.11.2007 r., I SA/Gl 523/07, LEX nr 469225.

W pojęciu zasobów mieszkaniowych nie mieszczą się więc lokale użytkowe (por. też wyroki WSA w Gliwicach: z 8.10.2008 r., I SA/Gl 45/08, LEX nr 509183, i z 6.10.2008 r., I SA/Gl 158/08, LEX nr 498401).

Należy zauważyć, że orzecznictwo to (podobnie zresztą jak interpretacje Ministra Finansów bądź organów podatkowych wydawane

do art. 17 ust. 1 pkt 44 u.p.d.o.p.) wcale nie przybliżyła do rozstrzygnięcia, czym są zasoby mieszkaniowe, gdyż w wyroku z 12.06.2008 r., I SA/Kr 1256/07, uznano, że za podstawę oceny tego, co wchodzi w skład zasobu, należy przyjąć lokale w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów, w wyroku z 12.02.2010 r., II FSK 1551/08, za podstawę tej oceny przyjęto budynek mieszkalny (pozostawiając poza zasobem mieszkaniowym lokale mieszkalne w budynkach niemieszkalnych), a w wyroku z 8.10.2008 r., I SA/Gl 45/08, uznano, że w skład zasobów mieszkalnych nie wchodzi lokale niemieszkalne (położone zarówno w budynkach mieszkalnych, jak i niemieszkalnych). Zatem każde z tych orzeczeń mówi co innego i czego innego dotyczy. I nie może być inaczej, dopóki nie powstanie definicja legalna zasobu mieszkaniowego. W obecnym stanie prawnym możliwe są różne interpretacje, nigdzie bowiem nie rozstrzygnięto, czy podstawą oceny uczynić budynek mieszkalny (wtedy w skład zasobu mieszkaniowego wchodziłyby lokale mieszkalne i używane do zamieszkiwania lokale niemieszkalne w budynkach mieszkalnych, a nie wchodziłyby lokale mieszkalne w budynkach niemieszkalnych), czy lokal mieszkalny (wtedy w skład zasobu wchodziłyby lokale mieszkalne w budynkach mieszkalnych i niemieszkalnych), a jeśli tak – to czy tylko samodzielne lokale mieszkalne, czy też lokale w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów. W drugim przypadku rozstrzygnięcia wymagałaby też kwestia przynależności do zasobu mieszkaniowego nieruchomości wspólnych lub ich części w budynkach, w których ustanowiono odrębną własność lokali, a w których znajdują się zarówno lokale mieszkalne, jak i niemieszkalne.

Należy zwrócić uwagę, że zmiany definicji zasobu mieszkaniowego gminy i publicznego zasobu mieszkaniowego (kilkakrotnie dokonywane w latach 2018–2020) mają doniosły wpływ na wiele aspektów gospodarowania publicznymi zasobami mieszkań, także tych, które w świetle tych zmian przestały wchodzić w skład zasobów publicznych. Bo powodują, że przestaje się do wielu lokali stosować przepisy dotyczące lokali wchodzących w skład zasobów publicznych, co z kolei rzutuje na sytuację i uprawnienia lokatorów takich mieszkań, wykonywanie przez gminę zadań wskazanych w art. 4 u.o.p.l. i innych zadań

publicznych oraz utrudnia stosowanie przez władze publiczne wieloletnich strategii i programów mieszkaniowych. Będzie o tym wielokrotnie mowa w kolejnych rozdziałach podczas omawiania kolejnych przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów i innych ustaw.

ROZDZIAŁ 3

Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych przez gminę jako forma ochrony praw lokatorów

Fragment ustawy o ochronie praw lokatorów

Art. 4.

1. Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy.

1a.²⁴ Zadanie, o którym mowa w ust. 1, gmina może realizować za pośrednictwem społecznych agencji najmu, o których mowa w art. 22a ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

2.²⁵ Gmina, na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach.

²⁴ Ust. 1a dodany został 23.07.2021 r. przez art. 5 noweli z 28.05.2021 r.

²⁵ Art. 4 ust. 2 zmieniony został 21.04.2019 r. przez art. 2 pkt 3 lit. a noweli z 22.03.2018 r. – zmiany dotyczyły wprowadzenia najmu socjalnego zamiast wynajmowania lokali socjalnych.

2a.²⁶ W przypadku wykonywania przez komornika obowiązku opróżnienia lokalu, o którym mowa w art. 1046 § 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, z późn. zm.), gmina wskazuje tymczasowe pomieszczenie, chyba że pomieszczenie odpowiadające wymogom tymczasowego pomieszczenia wskazał wierzyciel lub dłużnik albo osoba trzecia.

2b.²⁷ Gmina może przeznaczać lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy na wykonywanie innych zadań jednostek samorządu terytorialnego realizowanych na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507, 1622, 1690, 1818 i 2473) oraz ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1111, 924 i 1818).

3. Gmina wykonuje zadania, o których mowa w ust. 1 i 2, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób.

4. Gminy mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na zadania, o których mowa w ust. 1 i 2.

Przepisy art. 4 u.o.p.l. stanowiły początkowo kontynuację przepisów art. 4 u.n.l.m.

Artykuł 4 u.n.l.m. wprowadził ustawą szczególną nowe ważne zadanie własne gmin (zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych mieszkańców gminy), co w zasadzie nie powinno mieć miejsca, gdyż zadania takie powinny być wprowadzane ustawami o podstawowym znaczeniu dla samorządu terytorialnego (w tym wypadku ustawą o samorządzie gminnym, której pierwotny tytuł brzmiał: ustawa o samorządzie terytorialnym). Mimo to ustawa o najmie lokali mieszkalnych wprowadziła aż dwa nowe zadania własne gmin (drugim wprowadzonym przez art. 45 ust. 1 u.n.l.m. była wypłata przez gminy dodatków miesz-

²⁶ Art. 4 ust. 2a zmieniony został 21.04.2019 r. przez art. 2 pkt 3 lit. a noweli z 22.03.2018 r. – usunięto wówczas możliwość zapewnienia przez gminę zamiast tymczasowego pomieszczenia miejsca w noclegowni, schronisku lub w innej placówce zapewniającej miejsca noclegowe.

²⁷ Art. 4 ust. 2b dodany został 21.04.2019 r. przez art. 2 pkt 3 lit. b noweli z 22.03.2018 r.

kaniowych), z których żadne nie było uprzednio zadaniem państwa. A więc zadania te nie były przez państwo przekazywane samorządom lokalnym w ramach decentralizacji, lecz były to zupełnie nowe zadania nałożone na gminy z mocy tej ustawy.

Wcześniej do zadań własnych gminy zdefiniowanych w art. 7 ust. 1 pkt 7 u.s.g. należały sprawy „komunalnego budownictwa mieszkaniowego”, a od 1.01.1999 r. – sprawy „gminnego budownictwa mieszkaniowego”²⁸. Tak określone zadanie nie miało nic wspólnego z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych ludności, lecz koncentrowało się na budownictwie mieszkaniowym, i to literalnie tylko na budowaniu (choć faktycznie zapewne i na eksploatacji) mieszkań stanowiących własność gminy (komunalnych). Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób zajmujących inne, niestanowiące własności gminy zasoby mieszkaniowe, pozostawało poza zakresem zainteresowań gminy określonych tym przepisem. Nie zwiększała też zakresu omawianego zadania zmiana określenia budownictwa z komunalnego na gminne. Nie chodziło tu bowiem o objęcie przymiotnikiem „gminne” wszelkich rodzajów budownictwa mieszkaniowego usytuowanych na obszarze gminy, ale o odróżnienie jednej z jednostek samorządu terytorialnego (w tym przypadku gminy) od innych nowo powstałych – powiatu i województwa. Zakres rzeczowy przepisu, tj. budownictwo mieszkaniowe stanowiące własność gminy (a nie innych właścicieli), pozostał ten sam.

Sformułowania art. 4 u.n.l.m., wprowadzające nowe zadanie gmin, budziły kontrowersje i znacznie różniły się od sformułowań zawartych później w art. 4 u.o.p.l. Czytany literalnie zapis art. 4 u.n.l.m., brzmiący: „Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej jest zadaniem własnym gminy”, sugeruje, że gmina powinna w zasadzie dostarczyć mieszkanie każdemu swojemu mieszkańcowi, który jest go pozbawiony. Przepis ten nie był jednak odczyty-

²⁸ Brzmienie cytowanego przepisu zostało zmienione przez art. 10 pkt 3 ustawy z 29.12.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. poz. 1126 ze zm.), który zaczął obowiązywać 1.01.1999 r.

wany tak dosłownie, ale raczej jako niedookreślony obowiązek dbania, aby mieszkańcy gminy mogli zaspokajać swoje potrzeby mieszkaniowe w mieszkaniach komunalnych oraz – w kontekście przepisów art. 5 ust. 2 u.n.l.m. – jako obowiązek dostarczania lokali socjalnych i zamiennych w przypadkach przewidzianych w ustawie i jako obowiązek bezpośredniego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób szczególnie ubogich, w tym takich, które wymagają szczególnej troski, gdyż nie są w stanie zaspokajać swoich potrzeb samodzielnie.

Artykuł 4 u.o.p.l. nadał nowy wymiar obowiązkowi gminy. W świetle art. 4 ust. 1 u.o.p.l. zadaniem własnym gminy nie jest już zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej, lecz tworzenie warunków do zaspokajania przez nich takich potrzeb. Jak to sformułowano w art. 4 ust. 2 u.o.p.l., gmina ma bezpośrednio zaspokajać potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz do 20.04.2019 r. miała zapewniać lokale socjalne, a po tej dacie ma zapewniać lokale w ramach najmu socjalnego. Poza tym zarówno do 20.04.2019 r., jak i po tej dacie miała i ma zapewniać lokale zamienne w przypadkach i na zasadach przewidzianych w ustawie o ochronie praw lokatorów. Podobnie jak wcześniej, określenie niskich dochodów pozostawiono w omawianej ustawie uznaniu samej gminy, która ma to uczynić w odpowiedniej uchwale rady gminy, zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 1 u.o.p.l.

Jak stwierdził NSA w wyroku z 23.11.2005 r., I OSK 1029/05, LEX nr 196758, realizując zadanie tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej, gmina nie może wyłączać z grona członków tej wspólnoty osób nieposiadających stałego zameldowania. Fakt, że osoba ubiegająca się o najem lokalu mieszkalnego z zasobów gminy mieszkała uprzednio w innej miejscowości i tam nie była zameldowana bądź jest osobą bezdomną i nigdzie niezameldowaną, nie może bowiem niweczyć jej prawa do zamieszkiwania w wybranej miejscowości. Podobnie NSA orzekł w wyroku z 24.01.2012 r., I OSK 2021/11, LEX nr 1120647, w którym uznał, że: „Gmina realizując przypisane jej zadanie własne «tworzenia warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorzą-