

Dodatki mieszkaniowe. Komentarz

Wydanie 6.

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

1. Ustawa o dodatkach mieszkaniowych

z dnia 21 czerwca 2001 r. (Dz.U. Nr 71, poz. 734)

Tekst jednolity z dnia 14 października 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 2021)¹

(zm.: druk sejmowy Nr 2133)

Rozdział 1. Przepisy ogólne

1. **Uwagi wprowadzające.** Tytuł rozdziału 1 „Przepisy ogólne” może 1 sugerować, że objęta nim regulacja dotyczy tylko spraw ogólnych związanych z przyznawaniem dodatków mieszkaniowych, a w szczególności wyjaśnienia pojęć użytych w ustawie. W rzeczywistości rozdział ten reguluje całość zagadnień z zakresu przyznawania dodatków mieszkaniowych. Rozdział 2 ustawy dotyczący zasad finansowania dodatków został bowiem uchylony, a rozdział 3 zawierający przepisy przejściowe obowiązywał do końca 2004 r.

Art. 1. [Zakres regulacji]

Ustawa reguluje zasady i tryb przyznawania, ustalania wysokości i wypłacania dodatków mieszkaniowych oraz właściwość organów w tych sprawach.

Spis treści

	Nb
I. Dodatek mieszkaniowy – pojęcie	1–3
1. Pojęcie „dodatek mieszkaniowy”	1
2. Dodatek mieszkaniowy – definicja w orzecznictwie	2
3. Nauczycielski dodatek mieszkaniowy	3
II. Zakres uregulowany w ustawie o dodatkach mieszkaniowych.	4–5
1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy	4
2. Zasady finansowania dodatków	5

¹ Tekst jednolity ogłoszono dnia 8.11.2021 r.

I. Dodatek mieszkaniowy – pojęcie

1 1. Pojęcie „dodatek mieszkaniowy”, użyte zarówno w tytule ustawy, jak i w wielu jej artykułach, nie zostało w niej zdefiniowane. Ustawa określa jedynie, komu dodatek przysługuje, w jakich przypadkach, w jakiej wysokości i jak się go oblicza. W teorii i judykaturze spotyka się różne próby wyjaśniania tego pojęcia. Zwracali na to uwagę *B. Sygit* i *R. Politowicz*, przytaczając definicję *A. Mączyńskiego*, iż „dodatek mieszkaniowy jest szczególnym świadczeniem pieniężnym wypłacanym przez gminę na rzecz wskazanych w ustawie osób o niskich dochodach, którym przysługuje tytuł prawny do lokalu, w celu umożliwienia im zapłaty czynszu oraz pokrycia innych obciążających je wydatków za zajmowany lokal mieszkalny (opłaty dodatkowe, eksploatacyjne oraz niektóre koszty związane z zamieszkaniem w lokalu)” (*B. Sygit, R. Politowicz, Dodatki mieszkaniowe, s. 13–14*).

Zdaniem *B. Sygit* i *R. Politowicz* należy opowiedzieć się za tym, iż dodatek mieszkaniowy to świadczenie na częściowe pokrycie wydatków na mieszkanie w wysokości będącej różnicą pomiędzy wydatkami przypadającymi na normatywną powierzchnię użytkową zajmowanego lokalu a faktycznymi wydatkami ponoszonymi przez osobę uprawnioną do dodatku – wypłacane do rąk zarządców domów lub innych osób uprawnionych.

Najprościej wyrażając jego istotę – jest to dopłata do wydatków na mieszkanie.

W świetle takiego rozumienia tego pojęcia autorzy zastanawiają się, czy zwrot „dodatek” jest prawidłowo użyty w ustawie, czy odpowiada temu, co ustawodawca chciał przez tę instytucję osiągnąć. Według Słownika języka polskiego [*M. Szymczak* (red.), Słownik, t. I, 1978, s. 410] „dodatek to rzecz dodana, to, co dodaje się ponad miarę, ponad program”. W rozumieniu zaś ustawy dodatek mieszkaniowy nie jest świadczeniem ponad normę, lecz jest uzupełnieniem umożliwiającym pełne pokrycie wydatków na mieszkanie. Tym samym, chcąc być w zgodzie z przyjętym w języku polskim znaczeniem tego słowa, tak określoną instytucję należało raczej nazwać „dopłatą do mieszkania”. Wówczas termin ten odda sens tej instytucji. „Dopłata” bowiem to suma, którą się dopłaca, reszta do zapłacenia, dodatek do sumy płaconej (*B. Sygit, R. Politowicz, Dodatki mieszkaniowe, s. 13–14*).

W uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej wskazano, że dodatek mieszkaniowy stanowi pomoc finansową, mającą charakter świadczenia pieniężnego w formie dopłaty, która pokrywa część obciążeń związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych obywateli (Sejm IX kadencji, druk Nr 534).

Osoba uprawniona do dodatku mieszkaniowego zobowiązana jest dopłacać pozostałą różnicę do pełnej kwoty czynszu, a wysokość tej różnicy jest znana dopiero po obliczeniu należnego dodatku mieszkaniowego.

2. Dodatek mieszkaniowy – definicja w orzecznictwie. W orzecznictwie 2 dodatek mieszkaniowy określany jest jako rodzaj publicznoprawnego świadczenia pieniężnego przysługującego osobie, która spełnia określone prawem warunki. „Dodatek mieszkaniowy ma na celu pokrycie z funduszy publicznych (gminnych) części kosztów utrzymania mieszkania, jakie obowiązana jest ponieść osoba uprawniona do otrzymywania takiego dodatku. Jego przyznanie stanowi formę zwolnienia wnioskodawcy z obowiązku ponoszenia oznaczonej kwotowo części kosztów utrzymania zajmowanego przezeń mieszkania, a w określonych sytuacjach wnioskodawca uzyskuje ponadto także prawo do otrzymania tzw. ryczału na zakup opału” (por. uchw. SN(7) z 9.10.1997 r., III ZP 23/97, OSNAPiUS 1998, Nr 2, poz. 31).

3. Nauczycielski dodatek mieszkaniowy. Pojęcie dodatku mieszkaniowego występowało jeszcze w ustawie z 26.1.1982 r. – Karta Nauczyciela (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm.), gdzie art. 54 ust. 3 stanowił o przysługującym nauczycielowi zatrudnionemu na terenie wiejskim oraz w mieście liczącym do 5000 mieszkańców nauczycielskim dodatku mieszkaniowym. W razie zbiegu prawa do nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego z prawem do dodatku przysługującym na podstawie przepisów o dodatkach mieszkaniowych, nauczycielowi spełniającemu wymagane warunki przysługiwały obydwie dodatki.

Obecnie nauczycielski dodatek mieszkaniowy już nie występuje. Przepis art. 54 ust. 3 i 6 Karty Nauczyciela został uchylony przez art. 76 pkt 25 lit. a i b ustawy z 27.10.2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1930 ze zm.). W uzasadnieniu do nowelizacji wskazano, że środki wydatkowane na dodatek mieszkaniowy zostaną przesunięte do środków przeznaczonych na wynagrodzenia nauczycieli (Sejm VIII kadencji, druk Nr 1837).

II. Zakres uregulowany w ustawie o dodatkach mieszkaniowych

1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy. Ustawa o dodatkach mieszkaniowych 4 określa zasady i tryb przyznawania, ustalania wysokości i wypłacania dodatków mieszkaniowych oraz właściwość organów w tych sprawach. Przede wszystkim ustawa reguluje, komu przysługuje dodatek mieszkaniowy, określając tytuł prawny, kryterium dochodowe i normatywną powierzchnię

Art. 1

1. Ustawa o dodatkach mieszkaniowych

lokalu mieszkalnego w przeliczeniu na liczbę członków gospodarstwa domowego, jako niezbędne przesłanki uprawniające do otrzymania dodatku mieszkaniowego. Uregulowano również tryb przyznawania, sposób ustalania wysokości dodatku i jego wypłacania, a także właściwość organów w tych sprawach.

W wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z 10.12.2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 11 ze zm.) DodMieszkU określa również sposób obliczania wysokości ryczałtu na zakup opału (regulowany poprzednio przepisami DodMieszkR), a także wskazuje, jakie elementy zawiera wniosek o przyznanie dodatku mieszkaniowego i deklaracja o dochodach gospodarstwa domowego, natomiast sam wzór wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego określa rada gminy w drodze uchwały (poprzednio wzory te określały załączniki Nr 1 i 2 do DodMieszkR).

Na mocy art. 7 ust. 15 DodMieszkU upoważniono z kolei ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu przeprowadzania wywiadu środowiskowego, a w szczególności do ustalenia wzoru kwestionariusza wywiadu, wzoru oświadczenia o stanie majątkowym wnioskodawcy i innych członków gospodarstwa domowego oraz wzoru legitymacji pracownika upoważnionego do przeprowadzenia wywiadu – rozp. Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 26.4.2013 r. w sprawie sposobu przeprowadzania wywiadu środowiskowego, wzoru kwestionariusza wywiadu oraz oświadczenia o stanie majątkowym wnioskodawcy i innych członków gospodarstwa domowego, a także wzoru legitymacji pracownika upoważnionego do przeprowadzenia wywiadu (Dz.U. z 2013 r. poz. 589).

- 5 2. Zasady finansowania dodatków.** Pierwotnie, do czasu nowelizacji, ustawa regulowała także zasady finansowania dodatków mieszkaniowych. Zasadom tym poświęcony był rozdział 2 „Dotacje dla gmin na dofinansowanie wypłat dodatków mieszkaniowych” – art. 10–14.

Gminy otrzymywały dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych związanych z wypłacaniem dodatków mieszkaniowych w granicach kwot określonych na ten cel corocznie w ustawie budżetowej. Podziału dotacji na województwa dokonywał Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (art. 10 ust. 1 i 2). Dalsze ustępy art. 10 regulowały zagadnienia związane ze składaniem wniosku o dotację oraz zapotrzebowania na dotację.

Dnia 13.11.2003 r. uchwalona została ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1672 ze zm.). Na mocy art. 69 tej ustawy znowelizowano ustawę o dodatkach mieszkaniowych. Po art. 9 dodano art. 9a stanowiący, iż „wypłata dodatków mieszkaniowych jest zadaniem własnym gminy”. Poprzednio wynikało to z art. 10 ust. 1. W rozdziale 2 art. 10–14 zostały uchylone.

Art. 2. [Uprawnieni]

1. Dodatek mieszkaniowy, z zastrzeżeniem art. 7 ust. 3 i 4, przysługuje:

- 1) najemcom albo podnajemcom lokali mieszkalnych, zamieszkującym w tych lokalach;**
- 2) osobom mieszkającym w lokalach mieszkalnych, do których przysługuje im spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego;**
- 3) osobom mieszkającym w lokalach mieszkalnych znajdujących się w budynkach stanowiących ich własność i właścicielom samodzielnych lokali mieszkalnych;**
- 4) innym osobom mającym tytuł prawny do zajmowanego lokalu mieszkalnego i ponoszącym wydatki związane z jego zajmowaniem;**
- 5) osobom zajmującym lokal mieszkalny bez tytułu prawnego, oczekującym na przysługujący im lokal zamienny albo najem socjalny lokalu.**

2. Dodatek mieszkaniowy:

- 1) przysługuje w związku z zamieszkiwaniem w jednym lokalu mieszkalnym albo zajmowaniem jednego lokalu mieszkalnego;**
- 2) może przysługiwać na podstawie więcej niż jednego tytułu prawnego spośród określonych w ust. 1.**

3. Dodatek mieszkaniowy nie przysługuje osobom przebywającym w:

- 1) domu pomocy społecznej,**
- 2) młodzieżowym ośrodku wychowawczym,**
- 3) schronisku dla nieletnich,**
- 4) zakładzie poprawczym,**
- 5) zakładzie karnym,**
- 6) szkole, w tym w szkole wojskowej**

– jeżeli instytucje te zapewniają nieodpłatnie pełne całodobowe utrzymanie.

Spis treści

	Nb
I. Uwagi ogólne	1–6
1. Katalog tytułów prawnych	1
2. Pojęcie lokalu mieszkalnego	2
3. Samodzielny lokal mieszkalny	3
4. Definicja lokalu	4
5. Uprawnienie do ubiegania się o dodatek	5
6. Krąg osób uprawnionych	6
II. Tytuł prawny do zajmowanego lokalu	7–42
A. Pojęcie tytułu prawnego	7
1. Tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego	7
B. Najem oraz podnajem lokali mieszkalnych	8–15
1. Umowa najmu	8
2. Przekształcenia podmiotowe w stosunku najmu	9
3. Małżonkowie jako najemcy	10
4. Zgoda na podnajem	11
5. Wstąpienie w stosunek najmu	12
6. Wstąpienie w stosunek najmu przed wejściem w życie OchrLokU	13
7. Podmioty uprawnione do wstąpienia w stosunek najmu po zmarłym	14
8. Szczególne przepisy o najmie	15
C. Spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego	16–21
1. Członkowie spółdzielni	16
2. Spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego ..	17
3. Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego	18
4. Nabycie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu	19
5. Podmioty uprawnione do dodatku	20
6. Tytuł prawny do ubiegania się o dodatek mieszkaniowy ..	21
D. Własność lokali mieszkalnych	22–23
1. Ustanawianie odrębnej własności samodzielnych lokali mieszkalnych	22
2. Koszty zarządu nieruchomością wspólną	23
E. Inne tytuły prawne do zajmowanego lokalu mieszkalnego	24–42
1. Katalog innych tytułów prawnych	24
2. Użyczenie	25
3. Zwykłe koszty utrzymania rzeczy użyczonej	26
4. Umowa użyczenia lokalu mieszkalnego	27
5. Dzierżawa	28
6. Służebność mieszkania	29
7. Służebność mieszkania a dodatek mieszkaniowy	30
8. Użytkowanie	31

9. Użytkowanie lokalu mieszkalnego (za wynagrodzeniem) .	32
10. Dożywocie	33
11. Umowa o dożywocie	34
12. Korzystanie z mieszkania w ramach obowiązku alimentacyjnego	35
13. Osoby zajmujące lokal bez tytułu prawnego, oczekujące na przysługujący im lokal zamienny albo najem socjalny lokalu	36
14. Najem socjalny lokalu	37
15. Lokale zamienne	38
16. Osoby zajmujące pomieszczenia tymczasowe na podstawie umowy najmu	39
17. Posiadanie tytułów prawnych do dwóch lub więcej lokali mieszkalnych	40
18. Orzecznictwo w sprawach dotyczących tytułu prawnego .	41
19. Osoby, którym nie przysługuje dodatek mieszkaniowy . .	42

I. Uwagi ogólne

1. Katalog tytułów prawnych. Artykuł określa katalog tytułów prawnych **1** do lokalu mieszkalnego, uprawniających do ubiegania się o dodatek mieszkaniowy. Wynika z niego, że dodatek mieszkaniowy przysługuje osobom posiadającym jeden z wymienionych tytułów prawnych, z zastrzeżeniem art. 7 ust. 3 i 4 DodMieszkU. Zastrzeżenie odnosi się do odmowy przyznania dodatku mieszkaniowego, w przypadku gdy w wyniku przeprowadzenia wywiadu środowiskowego organ ustali, że występuje rażąca dysproporcja pomiędzy niskimi dochodami wykazanymi w złożonej deklaracji a faktycznym stanem majątkowym wnioskodawcy, wskazującym, że jest on w stanie uiszczać wydatki związane z zajmowaniem lokalu mieszkalnego (domu jednorodzinnego), wykorzystując własne środki i posiadane zasoby majątkowe, lub gdy faktyczna liczba wspólnie stale zamieszkujących i gospodarujących z wnioskodawcą jest mniejsza niż wykazana w deklaracji.

2. Pojęcie lokalu mieszkalnego. Ani komentowany artykuł, ani żadne inne **2** przepisy DodMieszkU nie zawierają jednak definicji lokalu mieszkalnego. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1208) lokalem jest samodzielny lokal mieszkalny, a także lokal o innym przeznaczeniu, o których mowa w przepisach ustawy z 24.6.1994 r. o własności lokali (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1048). Lokalem mieszkalnym jest również pracownia twórcy przeznaczona do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki. Domem jednorodzinnym

Art. 2

1. Ustawa o dodatkach mieszkaniowych

jest dom mieszkalny, jak również samodzielna część domu bliźniaczego lub szeregowego przeznaczona przede wszystkim do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Do domów jednorodzinnych stosuje się przepisy ustawy dotyczące lokali.

3 3. Samodzielny lokal mieszkalny. W myśl art. 2 ust. 2 WłLokU, samodzielnym lokalem mieszkalnym jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Przepis ten stosuje się odpowiednio również do samodzielnych lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne. Spełnienie wymagań, o których mowa w ust. 2, stwierdza starosta w formie zaświadczenia. Do lokalu mogą przynależeć, jako jego części składowe, pomieszczenia, choćby nawet do niego bezpośrednio nie przylegały lub były położone w granicach nieruchomości gruntowej poza budynkiem, w którym wyodrębniono dany lokal, a w szczególności: piwnica, strych, komórka, garaż, zwane dalej „pomieszczeniami przynależnymi”.

4 4. Definicja lokalu. Definicję lokalu zawiera również art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z 21.6.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 172), stanowiąc, iż ilekroć w ustawie jest mowa o lokalu – należy przez to rozumieć lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a także lokal będący pracownią służącą twórcy do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki; nie jest w rozumieniu ustawy „lokałem” 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.

Powyższa definicja różni się od definicji zawartych w SpMieszkU i WłLokU. Przede wszystkim „w świetle definicji zawartej w OchrLokU lokalem jest każdy lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Ani w definicji, ani w dalszych przepisach tej ustawy nie postawiono wymogów, aby lokal ten był samodzielny oraz by spełniał odpowiednie dla lokali mieszkalnych wymogi techniczne. Lokator jest zatem chroniony przepisami OchrLokU nawet wtedy, gdy zajmuje lokal niebędący samodzielnym lokalem mieszkalnym w rozumieniu WłLokU, gdy zajmuje część lokalu i gdy zajmuje dla celów mieszkalnych lokal (lub część lokalu) niespełniający odpowiednich wymogów technicznych” (por. *E. Bończak-Kucharczyk*, Ochrona praw lokatorów, najem i inne formy, s. 30; *taż*, Ochrona praw lokatorów i najem lokali, s. 56–57; w orzecznictwie sądowym nie uznaje się za lokal mieszkalny

w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 OchrLokU altany – post. NSA z 14.5.2010 r., I OW 24/10, Legalis).

5. Uprawnienie do ubiegania się o dodatek. Przepisy DodMieszkU, 5 nie zawierając własnej definicji lokalu mieszkalnego, określają tytuł prawny uprawniający do ubiegania się o dodatek mieszkaniowy. Nie jest nim jednak każdy tytuł prawny do zajmowanego lokalu, lecz tylko taki, który zobowiązuje osobę go posiadającą do ponoszenia wydatków związanych z korzystaniem z mieszkania.

Ze względu na to, że przepisy DodMieszkU nie zawierają w tym zakresie żadnych ograniczeń, przyjąć należy, iż jednym z warunków ubiegania się o dodatek mieszkaniowy jest posiadanie tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego, którym będzie zarówno lokal w rozumieniu przepisów SpMieszkU (w przypadku osób mieszkających w lokalach mieszkalnych, do których przysługuje im spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego) czy WlLokU (w przypadku osób mieszkających w lokalach mieszkalnych znajdujących się w budynkach stanowiących ich własność i właścicieli samodzielnych lokali mieszkalnych), jak i lokal w rozumieniu OchrLokU (w przypadku pozostałych osób), a więc niezależnie od warunków technicznych, jakie ten lokal spełnia.

6. Krąg osób uprawnionych. W komentowanym artykule mowa jest 6 o najemcach, podnajemcach, członkach spółdzielni mieszkaniowych i innych osobach posiadających tytuł prawny do lokalu i ponoszących wydatki związane z jego zajmowaniem, bez bliższego sprecyzowania, o jakie osoby chodzi. O ile nie budzi wątpliwości fakt, że chodzi o osoby fizyczne, bo tylko takie osoby mają potrzeby mieszkaniowe, to wątpliwości mogą się pojawiać w przypadku cudzoziemców, którzy posiadają tytuł prawny do zajmowanego lokalu mieszkalnego i spełniają pozostałe warunki do ubiegania się o dodatek mieszkaniowy. Przepisy DodMieszkU nie wykluczają tych osób z grona osób uprawnionych do ubiegania się o dodatek mieszkaniowy.

Mimo iż dodatek mieszkaniowy jest szczególnym świadczeniem pieniężnym przysługującym osobom o niskich dochodach, wypłacanym przez gminę do rąk zarządców domów lub innych osób uprawnionych, nie należy zapominać, że celem jego wprowadzenia było m.in. rozwiązanie problemów, z jakimi borykało się wielu najemców, których nie było stać na płacenie czynszu wolnego, a wielu wynajmujących nie mogło sprostać wymogom prawidłowego konserwowania nieruchomości. Uzasadnione byłoby zatem uregulowanie kwestii cudzoziemców w komentowanej ustawie, tym bardziej

Art. 2

1. Ustawa o dodatkach mieszkaniowych

że obecnie coraz więcej cudzoziemców o różnym statusie materialnym legitymuje się tytułem prawnym do zajmowanego lokalu mieszkalnego.

Dla porównania można wskazać na przepisy ustawy z 20.7.2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2158), w której art. 4 ust. 1 pkt 1 przewiduje, iż dopłaty mogą zostać udzielone, jeżeli najemca jest osobą fizyczną posiadającą obywatelstwo polskie i zamieszkującą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo cudzoziemcem, i wskazano, których cudzoziemców to dotyczy.

II. Tytuł prawny do zajmowanego lokalu

A. Pojęcie tytułu prawnego

- 7 1. **Tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego** oznacza istnienie stosunku prawnego (rzeczowego, obligacyjnego lub innego) będącego podstawą do korzystania w imieniu własnym z lokalu mieszkalnego.

B. Najem oraz podnajem lokali mieszkalnych

- 8 1. **Umowa najmu.** Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 DodMieszkU przed nowelizacją dodatek mieszkaniowy przysługiwał najemcom oraz podnajemcom lokali mieszkalnych, a obecnie – od 1.7.2021 r. – przysługuje najemcom albo podnajemcom lokali mieszkalnych, **zamieszkującym w tych lokalach** – przepis ten zmieniony został przez art. 11 pkt 1 lit. a ZmUstWspMieszkU.

W uzasadnieniu do nowelizacji wskazano, iż w przypadku osób mieszkających w lokalach mieszkalnych, do których przysługuje im spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego, przepis jasno określa, że są to osoby mieszkające w lokalach. Podobnie jest w przypadku osób zamieszkujących w lokalach mieszkalnych znajdujących się w budynkach stanowiących ich własność i właścicieli samodzielnych lokali mieszkalnych. Inne osoby mające tytuł prawny do lokalu mieszkalnego wymienione w tym przepisie również muszą zajmować lokal mieszkalny, co zostało jasno określone, zaś w przypadku najemców i podnajemców brak jest wskazania, że muszą to być osoby zamieszkujące w tych lokalach. Przepis ten mógł sugerować, że najemcy oraz podnajemcy lokali mieszkalnych nie musieli w nich zamieszkiwać – wystarczające było, żeby posiadali tytuł prawny do lokalu, aby uzyskać dodatek mieszkaniowy. Wobec powyższego niezbędne stało się doprecyzowanie brzmienia przepisu dotyczącego najemców i podnajemców, przez dodanie wyrazów „zamieszkującym w tych lokalach”. Takie brzmienie przepisu

wyeliminuje wątpliwości dotyczące faktycznego zamieszkiwania w lokalu najemców oraz podnajemców lokali mieszkalnych (Sejm IX kadencji, druk Nr 534).

Najem jest instytucją prawa cywilnego. Artykuły 659–679 KC regulują ogólne zasady najmu, a art. 680–692 KC dotyczą najmu lokali.

Przez umowę najmu wynajmujący zobowiązuje się oddać najemcy rzecz do używania przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a najemca zobowiązuje się płacić wynajmującemu umówiony czynsz (art. 659 § 1 KC). Nie można mówić o zawarciu umowy najmu, jeżeli nie określono w niej czynszu (por. orz. SN z 5.9.1946 r., III C 364/46, OSNC 1947, Nr 2, poz. 42). Czynsz może być oznaczony w pieniądzach lub w świadczeniach innego rodzaju. Zapłata czynszu jest z reguły świadczeniem okresowym, chociaż strony mogą umówić się również w taki sposób, że czynsz będzie świadczeniem jednorazowym. Od czynszu najmu lokalu należy odróżnić opłaty niezależne od wynajmującego (zob. art. 9 ust. 5 OchrLokU).

Najem powstaje w wyniku umowy, a wyjątkowo z mocy ustawy (*ex lege*) w przypadkach określonych w art. 680¹ KC (najem lokalu mieszkalnego przez małżonków), art. 691 KC (wstąpienie w stosunek najmu lokalu mieszkalnego po śmierci najemcy) i w art. 16 SpMieszkU (przekształcenie prawa lokatorskiego w prawo najmu z chwilą zakończenia likwidacji lub postępowania upadłościowego spółdzielni mieszkaniowej) – szerzej K. Pietrzykowski, w: K. Pietrzykowski (red.), Kodeks cywilny, t. II, s. 197.

Przepisy KC o najmie nie wymagają (poza art. 660) szczególnej formy zawarcia umowy. Umowa taka może zatem być zawarta ustnie, a nawet w sposób dorozumiany (*per facta concludentia*).

Odmienne zasady wynikają z przepisów OchrLokU. Z art. 5 OchrLokU wynika, że umowa o odpłatne używanie lokalu może być zawarta na czas oznaczony lub nieoznaczony, przy czym umowa o odpłatne używanie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem lokalu związanego ze stosunkiem pracy lub najmu socjalnego lokalu, może być zawarta wyłącznie na czas nieoznaczony, chyba że zawarcia umowy na czas oznaczony żąda lokator. Prawa i obowiązki wynajmującego i najemcy uregulowane są w art. 6a–6e OchrLokU, przy czym w umowie najmu lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego strony mogą ustalić prawa i obowiązki odmiennie, niż wynika to z powołanych wyżej przepisów. Odmienne uregulowania wymagają zawarcia umowy w formie pisemnej *ad probationem*.

W rozdziale 2a OchrLokU uregulowano z kolei instytucję najmu okazjonalnego. Umową najmu okazjonalnego lokalu jest umowa najmu lokalu

Art. 2

1. Ustawa o dodatkach mieszkaniowych

mieszkalnego, którego właściciel, będący osobą fizyczną, nie prowadzi działalności gospodarczej w zakresie wynajmowania lokali, zawarta na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. Zaletą najmu okazjonalnego jest możliwość skorzystania z szybkiej ścieżki egzekucji i łatwe wyeksmitowanie najemcy. Jeżeli najemca nie będzie się stosował do ustaleń umowy, to właściciel będzie mógł zwrócić się do sądu rejonowego z wnioskiem o nadanie klauzuli natychmiastowej wykonalności oświadczeniu najemcy w formie aktu notarialnego, w którym najemca poddał się egzekucji i zobowiązał się do opróżnienia i wydania lokalu używanego na podstawie umowy najmu okazjonalnego lokalu (art. 19d ust. 4 OchrLokU).

Ustawą z 20.7.2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1961) wprowadzono przepisy dotyczące najmu instytucjonalnego. Umową najmu instytucjonalnego lokalu jest umowa najmu lokalu mieszkalnego zawierana przez osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, prowadzącą działalność gospodarczą w zakresie wynajmowania lokali. Umowa najmu instytucjonalnego lokalu zawierana jest na czas oznaczony (art. 19f OchrLokU). Możliwe jest zawieranie umów na okres dłuższy niż 10 lat. Jednocześnie wprowadzono przepis stanowiący, iż do umowy najmu instytucjonalnego załącza się oświadczenie najemcy, w formie aktu notarialnego, w którym najemca poddał się egzekucji i przyjął do wiadomości, że w przypadku opróżnienia lokalu nie przysługuje prawo do lokalu zastępczego albo pomieszczenia tymczasowego.

Umowa najmu okazjonalnego i umowa najmu instytucjonalnego lokalu oraz zmiany tych umów wymagają formy pisemnej pod rygorem nieważności.

Formy pisemnej pod rygorem nieważności wymaga także wypowiedzenie wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu (art. 8a ust. 3 OchrLokU) oraz w przypadkach wskazanych w art. 11 ust. 1 OchrLokU.

Ustawą z 5.7.2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1538) wprowadzono do OchrLokU przepisy dotyczące zawarcia umowy najmu instytucjonalnego z dojściem do własności (art. 19k OchrLokU). Jest to umowa najmu lokalu mieszkalnego, dla którego została założona księga wieczysta. Umowa najmu instytucjonalnego z dojściem do własności zawierana jest na czas oznaczony. Przepisu art. 661 § 1 KC nie stosuje się.

Umowa najmu instytucjonalnego z dojściem do własności zawierana jest w formie aktu notarialnego. Umowa zawiera w swej treści oświadczenie najemcy, w którym najemca poddał się egzekucji i zobowiązał się do

opróżnienia i wydania lokalu używanego na podstawie umowy najmu instytucjonalnego z dojsciem do własności oraz przyjął do wiadomości, że w razie konieczności wykonania powyższego zobowiązania prawo do lokalu socjalnego ani pomieszczenia tymczasowego nie przysługuje.

2. Przekształcenia podmiotowe w stosunku najmu. W stosunku najmu, **9** który ma charakter trwały (ciągły), mogą następować określone przekształcenia podmiotowe:

- 1) osoba wynajmującego może zmienić się w wypadku zbycia przez niego przedmiotu najmu (zob. art. 678 KC);
- 2) najemca nie może przenieść na inną osobę swoich uprawnień wynikających z najmu, może natomiast oddać rzecz w podnajem lub w bezpłatne używanie na warunkach określonych w art. 668 i 688² KC;
- 3) w wypadku śmierci wynajmującego lub najemcy w ich prawa wstępują spadkobiercy (art. 922 § 1 KC; zob. jednak art. 691 KC, z którego wynika, że najem lokalu mieszkalnego nie podlega dziedziczeniu, a w stosunek najmu wstępują *ex lege* osoby wymienione w tym przepisie, po spełnieniu określonych tam przesłanek) – szerzej *K. Pietrzykowski*, w: *K. Pietrzykowski* (red.), Kodeks cywilny, t. II, s. 199.

3. Małżonkowie jako najemcy. Małżonkowie bez względu na istniejące **10** między nimi stosunki majątkowe są najemcami lokalu, jeżeli nawiązanie stosunku najmu lokalu, mającego służyć zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych założonej przez nich rodziny, nastąpiło w czasie trwania małżeństwa. Jeżeli między małżonkami istnieje rozdzielność majątkowa, do wspólności najmu stosuje się odpowiednio przepisy o wspólności ustawowej (art. 680¹ § 1 KC).

Przepisy tego artykułu, dodanego przez OchrLokU, stanowią bezpośrednio kontynuację rozwiązania przyjętego w obowiązującym do 9.7.2001 r. art. 7 ustawy z 2.7.1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.), zgodnie z którym: „Małżonkowie wspólnie zajmujący lokal są z mocy prawa najemcami tego lokalu, chociażby umowa najmu została zawarta tylko przez jednego z nich”.

Między art. 680¹ § 1 KC a wcześniejszymi przepisami NajemLokU i ustawy z 10.4.1974 r. – Prawo lokalowe (t.j. Dz.U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 ze zm.) istnieje jednak zasadnicza różnica. Dotychczasowe przepisy obejmowały każdą sytuację, w której najemcą lokalu podlegającego NajemLokU albo PrLokU była osoba pozostająca w związku małżeńskim. W takiej sytuacji najemcami lokalu byli oboje małżonkowie, nawet wtedy, gdy najem został ustanowiony przed zawarciem małżeństwa na rzecz jednego z nich. Obecnie małżonkowie są najemcami tylko wtedy, gdy nawiązanie

stosunku najmu nastąpiło w czasie trwania małżeństwa [K. Pietrzykowski, w: K. Pietrzykowski (red.), Kodeks cywilny, t. II, s. 238–239].

11 4. Zgoda na podnajem. Bez zgody wynajmującego najemca nie może oddać lokalu lub jego części do bezpłatnego używania ani go podnająć. Zgoda wynajmującego nie jest wymagana co do osoby, względem której najemca jest obciążony obowiązkiem alimentacyjnym (art. 688² KC).

12 5. Wstąpienie w stosunek najmu. Zgodnie z art. 691 § 1 KC, dodanym na podstawie art. 26 OchrLokU: „W razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego w stosunek najmu lokalu wstępują: małżonek niebędący współnajemcą lokalu, dzieci najemcy i jego współmałżonka, inne osoby, wobec których najemca był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych, oraz osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą”.

Osoby te wstępują w stosunek najmu lokalu mieszkalnego, jeżeli stale zamieszkiwały z najemcą w tym lokalu do chwili jego śmierci (§ 2).

Wstąpienie w stosunek najmu następuje niezależnie od tego, czy powstał on na podstawie umowy najmu, czy na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale. Wstąpienie to następuje *ex lege*, a więc bez potrzeby zawarcia umowy między uprawnioną osobą a wynajmującym. W rozważanej sytuacji stosunek najmu nie wygasa (*argumentum a contrario* z art. 691 § 3 KC), ale ulega przekształceniu podmiotowemu po stronie najemcy. Między osobą (osobami), która wstąpiła w stosunek najmu, a wynajmującym istnieje więc stosunek o takiej samej treści, jak w przypadku stosunku łączącego wynajmującego z dotychczasowym najemcą.

Zgodnie z przepisami art. 691 § 1 i 2 KC „prawo najmu lokalu mieszkalnego przechodzi na oznaczone osoby niezależnie od tego, czy są one spadkobiercami, i w związku z tym nie należy do spadku (zob. art. 922 § 2 KC), a w przypadku braku osób uprawnionych – wygasa” [K. Pietrzykowski, w: K. Pietrzykowski (red.), Kodeks cywilny, t. II, s. 260].

Na drodze procesu cywilnego osoba uprawniona na podstawie art. 691 § 1 i 2 KC (a poprzednio na podstawie art. 8 NajemLokU) może żądać ustalenia, że wstąpiła w stosunek najmu. Ma bowiem interes prawny w potwierdzeniu stanu prawnego wynikłego ze śmierci najemcy.

Wynajmujący może z kolei żądać ustalenia nieistnienia stosunku prawnego, czyli ustalenia, że osoba, która powołuje się na wstąpienie w stosunek najmu w trybie art. 691 § 1 i 2 KC (lub art. 8 NajemLokU), nie wstąpiła w stosunek najmu.

13 6. Wstąpienie w stosunek najmu przed wejściem w życie OchrLokU. Zgodnie z uchw. SN z 5.7.2002 r. (III CZP 36/02, OSNC 2003, Nr 4, poz. 45):

„Przepis art. 691 KC w brzmieniu nadanym ustawą z 21.6.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (...) nie ma zastosowania dla oceny przesłanek wstąpienia w stosunek najmu po najemcy zmarłym przed wejściem w życie tej ustawy”.

W poprzednim stanie prawnym wstąpienie w stosunek najmu regulował art. 8 NajemLokU: „1. W razie śmierci najemcy jego zstępni, wstępni, pełnoletnie rodzeństwo, osoby przysposabiające albo przysposobione oraz osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu małżeńskim z najemcą, mieszkający z nim stale do chwili jego śmierci, wstępują w stosunek najmu lokalu oraz nabywają jego uprawnienia i obowiązki związane z tym lokalem, chyba że się tego prawa zrzekną wobec wynajmującego. Nie dotyczy to osób, które w chwili śmierci najemcy miały tytuł prawny do zajmowania innego lokalu mieszkalnego. 2. W razie braku osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu lub w razie zrzeczenia się przez nie tego prawa, stosunek najmu lokalu wygasa”.

7. Podmioty uprawnione do wstąpienia w stosunek najmu po zmarłym. 14

Porównując treść obowiązującego poprzednio art. 8 ust. 1 NajemLokU z treścią art. 691 KC w brzmieniu nadanym OchrLokU, zauważyć można, że krąg osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu po zmarłym najemcy uległ zawężeniu. Poprzednio obejmował wszystkich wstępnych i zstępnych, pełnoletnie rodzeństwo, osoby przysposabiające albo przysposobione oraz osobę, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu małżeńskim z najemcą. Obecnie są to tylko małżonek niebędący współnajemcą lokalu, dzieci najemcy i jego współmałżonka, inne osoby, wobec których najemca był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych, oraz osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą.

Prawo do wstąpienia w stosunek najmu utraciły m.in. takie osoby, jak wnuki i prawnuki najemcy, jego rodzice i dziadkowie, pełnoletnie rodzeństwo.

Nastąpiła również zmiana brzmienia przepisu w części dotyczącej osoby pozostającej faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą. Poprzednio była mowa o wspólnym pożyciu małżeńskim, a obecnie tylko o wspólnym pożyciu.

Ta drobna na pozór zmiana stała się przedmiotem orzecznictwa SN: „Wnuk zmarłego najemcy nie należy do osób wymienionych w art. 691 § 1 KC także wtedy, gdy łączyła go z najemcą więź gospodarcza i uczuciowa” (uchw. SN z 21.5.2002 r., III CZP 26/02, OSNC 2003, Nr 2, poz. 20). W uchwale tej SN dokonał wykładni pojęcia wspólnego pożycia. „Wspólne pożycie, wbrew odmiennej sugestii Sądu Okręgowego, jest terminem, który w pol-

Przejdź do księgarni →