



Minister Rozwoju i Technologii

Znak pisma: DM-IV.053.1.2023
Warszawa, 06 marca 2023 r.

Pan

Dotyczy: zmiany przepisów dotyczących wynajmu mieszkań na rynku prywatnym w związku z nieuczciwym zachowaniem lokatorów

ZAWIADOMIENIE O SPOSOBIE ZAŁATWIENIA PETYCJI

Działając na podstawie art. 13 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach¹ informuję, że petycja otrzymana za pośrednictwem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w dniu 26 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany przepisów dotyczących wynajmu mieszkań na rynku prywatnym w związku z nieuczciwym zachowaniem lokatorów została rozpatrzona negatywnie.

UZASADNIENIE

Na wstępie pragnę podkreślić, że rozwiązania przewidziane w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego², dalej: u.o.p.l., są konsekwencją rozwiązań zawartych w Konstytucji RP oraz wynikiem ustalenia kompromisu pomiędzy z jednej strony interesami właścicieli lokali, a z drugiej – interesami osób korzystających z tych lokali. Obowiązek uchwalenia ustawy regulującej ochronę praw lokatorów wynika z przepisów Konstytucji RP³ - art. 75 wprost wprowadza wymóg, aby ochrona praw lokatorów unormowana została na poziomie ustawowym. Jeżeli chodzi o standard ochrony praw lokatorów to wskazuje go art. 76 Konstytucji RP nakładający na ustawodawcę obowiązek uchwalenia ustawy określającej zakres ochrony użytkowników i najemców „przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi”. Przepis ten stanowi podstawę ustawowej regulacji określającej zasady ustalania opłat za korzystanie z lokali, jak również przyjęcia rozwiązań chroniących prawa lokatorów jako słabszej strony stosunku najmu. Sposób sformułowania art. 75 i art. 76 Konstytucji RP wskazuje na to, że gwarantowane w nim prawa dotyczące szczególnej ochrony praw lokatorów zostały ukształtowane jako tzw. normy programowe (zasady polityki państwa).

¹ (Dz. U. z 2018 r. poz. 870)

² (Dz. U. z 2022 r. poz. 172, z późn. zm.)

³ Zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Stosownie do art. 75 ust. 2 Konstytucji RP ochronę praw lokatorów określa ustawa.

Pomimo iż prawo własności jest jednym z najsilniej chronionych praw majątkowych, to regulacje zawarte w u.o.p.l. ograniczają je w celu ochrony innej wartości o podstawowym znaczeniu dla człowieka, jaką jest konieczność zaspokojenia jego potrzeb mieszkaniowych. Na takie ograniczenia prawa własności zezwala art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, o ile zostaną one wprowadzone w drodze ustawy i nie będą naruszały „istoty prawa własności”. W przypadku najmu lokalu jest nią prawo właściciela do rozporządzania swym lokalem oraz czerpania korzyści z tego tytułu, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z potrzeby ochrony praw lokatorów jako słabszej ekonomicznie strony umowy. Dlatego też u.o.p.l. przedkłada pewne interesy lokatorów ponad uprawnienia właściciela, co widać przykładowo w silniejszej ochronie trwałości stosunku najmu (art. 11), a także we wzmocnieniu ochrony określonych kategorii lokatorów przed eksmisją (art. 14 ust. 4) oraz ochronie przed nadmiernym czynszem i opłatami z tytułu korzystania z lokalu (art. 8a i 9).

Podkreślić należy, że standardowe umowy najmu zawierane na zasadach ogólnych (forma zwykła) są dedykowane dla zasobu publicznego (przede wszystkim gmin) i z założenia silniej chronią lokatorów, w szczególności przed „eksmisją na tzw. bruk” oraz bezdomnością. Natomiast prywatni właściciele mieszkań mogą korzystać z umów najmu okazjonalnego (w przypadku osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej w zakresie wynajmowania lokali)⁴ oraz najmu instytucjonalnego (w przypadku właścicieli prowadzących działalność gospodarczą w zakresie wynajmowania lokali)⁵. Zasadnicze elementy przewidziane przez ustawodawcę dla najmu instytucjonalnego w dużej mierze oparte są o rozwiązania funkcjonujące w ramach najmu okazjonalnego.

Najem okazjonalny, podobnie jak najem instytucjonalny, został wyłączone spod znacznej części przepisów u.o.p.l. i jest przeznaczony dla właścicieli wynajmujących swoje mieszkania na rynku prywatnym. Instytucje te wzmacniają pozycję właściciela względem najemcy i są narzędziem, które stymuluje rozwój rynku najmu prywatnego, pozbawiając parasola ochronnego nad niesumiennymi najemcami oraz dając wynajmującemu możliwości skorzystania z uproszczonej drogi eksmisji najemców, którzy nie wywiązują się z nałożonych na nich obowiązków (np. zalegają z czynszem). Najem okazjonalny - w odróżnieniu od najmu instytucjonalnego - zawierany jest na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat, natomiast wynajmującym jest osoba fizyczna nieprowadząca działalności gospodarczej w zakresie wynajmu lokali mieszkalnych.

Najistotniejszymi elementami umowy najmu okazjonalnego jest poddanie się przez najemcę w akcie notarialnym egzekucji obowiązku opróżnienia i wydania lokalu po rozwiązaniu lub wygaśnięciu tej umowy oraz wskazanie przez najemcę innego lokalu (tzw. lokalu zastępczego), w którym będzie mógł zamieszkać w przypadku wyegzekwowania od niego obowiązku opróżnienia i wydania lokalu zajmowanego na podstawie umowy najmu okazjonalnego. Złożone w formie aktu notarialnego oświadczenie najemcy o poddaniu się egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu stanowi tytuł egzekucyjny na podstawie art. 777 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego⁶. Konieczne jest jedynie nadanie przez sąd klauzuli wykonalności ww. tytułowi egzekucyjnemu. Oznacza to wyłączenie sądowego trybu orzekania o eksmisji, a co za tym idzie orzekania w wyroku

⁴ wprowadzonego do obrotu prawnego ustawą z dnia 17 grudnia 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)

⁵ wprowadzonego na mocy ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz. U. z 2021 r. poz. 1961, z późn. zm.)

⁶ (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, z późn. zm.)

nakazującym opróżnienie lokalu o uprawnieniu do otrzymania lokalu w ramach najmu socjalnego czy pomieszczenia tymczasowego⁷.

Umowa najmu okazjonalnego lokalu uregulowana została przepisami art. 19a – 19e u.o.p.l. W przypadku tej umowy wymagane jest zgłoszenie przez właściciela faktu jej zawarcia właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego w terminie 14 dni od rozpoczęcia najmu (art. 19b ust. 1 u.o.p.l.). Niedopełnienie tego obowiązku skutkuje wyłączeniem stosowania szczególnych przepisów w zakresie najmu okazjonalnego lokalu na rzecz pełnej regulacji z u.o.p.l. dotyczącej ochrony praw lokatorów (w tym m.in. orzekania przez sąd o uprawnieniu do otrzymania lokalu w ramach najmu socjalnego w przypadku eksmisji najemcy z lokalu). Jest to warunek skorzystania z procedury egzekwowania wobec najemcy obowiązku opróżnienia zajmowanego lokalu na podstawie aktu notarialnego, w którym najemca poddał się egzekucji.

Właściciel może wypowiedzieć umowę najmu okazjonalnego z przyczyn wskazanych w art. 11 ust. 2 pkt 1-3 w zw. z art. 19e u.o.p.l., tj.: używanie lokalu w sposób sprzeczny z umową lub niezgodnie z jego przeznaczeniem, zwłoka z zapłatą czynszu lub opłat niezależnych od właściciela za trzy pełne okresy płatności pomimo wyznaczenia dodatkowego miesięcznego terminu na spłatę zaległych i bieżących należności, wynajęcie, podnajęcie albo oddanie do bezpłatnego używania lokalu bez zgody właściciela, za miesięcznym okresem wypowiedzenia. Z takich samych przyczyn może być wypowiedziana umowa najmu instytucjonalnego (art. 11 ust. 2 pkt 1-3 w zw. z art. 19j u.o.p.l.).

W razie nieopuszczenia dobrowolnego lokalu przez lokatora po wygaśnięciu lub rozwiązaniu umowy najmu okazjonalnego lokalu (także umowy najmu instytucjonalnego), właściciel składa do sądu wnioski o nadanie klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu, tj. złożonemu przy podpisywaniu umowy najmu w formie aktu notarialnego oświadczeniu najemcy o poddaniu się egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu. Ten element wzmacnia ochronę właściciela przed nieuczciwym najemcą poprzez ułatwienie wykonania eksmisji z zajmowanego przez najemcę mieszkania.

Trzeba podkreślić, że najem okazjonalny jest rozwiązaniem alternatywnym, które stanowi świadomy i swobodny wybór obu stron umowy; korzystanie z tej formuły to kwestia wyboru dokonanej przez właściciela mieszkania i kandydata na najemcę. Rezygnując z tej szczególnej formy ze względu na formalności z nią związane (większe niż przy standardowych umowach zawieranych na zasadach ogólnych – forma zwykła), strony mogą zawrzeć „zwykłą” umowę najmu. Jednak zawarcie umowy najmu na zasadach ogólnych (w formie zwykłej) skutkuje wyłączeniem stosowania szczególnych przepisów w zakresie najmu okazjonalnego lokalu na rzecz pełnej regulacji z u.o.p.l. dotyczącej ochrony praw lokatorów (w tym m.in. orzekania przez sąd o uprawnieniu do otrzymania lokalu w ramach najmu socjalnego w przypadku eksmisji lokatora z lokalu). Należy podkreślić, iż celem wprowadzenia instytucji najmu okazjonalnego (oraz instytucjonalnego) było wzmocnienie pozycji właściciela wobec nierzetelnego najemcy, a nie zastąpienie najmu zawieranego na ogólnych zasadach, w przypadku którego obowiązuje pełny zestaw zasad ochrony praw lokatorów.

⁷ Zgodnie z art. 19e u.o.p.l. do najmu okazjonalnego nie stosuje się m.in. przepisu art. 14 u.o.p.l. przewidującego ochronę przed eksmisją w postaci przyznania lokalu w ramach najmu socjalnego. W myśl art. 25d pkt 2 u.o.p.l. prawo do pomieszczenia tymczasowego nie przysługuje dłużnikowi, jeżeli dłużnik został zobowiązany do opróżnienia lokalu zajmowanego na podstawie umowy najmu okazjonalnego, którego zawarcie zostało zgłoszone do urzędu skarbowego.

Warto dodać, że regulacje dotyczące najmu instytucjonalnego nie odbiegają zasadniczo od przepisów określających najem okazjonalny z zastrzeżeniem, iż w przypadku najmu instytucjonalnego - ze względu na długotrwały charakter umów najmu instytucjonalnego - nie ma obowiązku wskazania przez najemcę innego lokalu, w którym będzie mógł zamieszkać w przypadku wykonania egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu.

Niezależnie od powyższego informuję, że analiza dostępnych danych wskazuje, że z roku na rok rośnie liczba podatników, którzy zawierają umowy najmu okazjonalnego. Według danych Ministerstwa Finansów zawartych w publikowanej corocznie „Informacji dotyczącej ryczaftu od przychodów ewidencjonowanych za 2021 rok” w 2021 r. liczba podatników, którzy rozliczyli dochody z tytułu najmu okazjonalnego opodatkowanych wg ryczaftu wynosiła 46 126 podatników (o 9 809 więcej niż w 2020 roku). Natomiast według danych MF zawartych w publikowanej corocznie „Informacji dotyczącej rozliczania podatku dochodowego od osób fizycznych za 2021 rok” w 2021 r. liczba podatników, którzy rozliczyli dochody z tytułu najmu okazjonalnego opodatkowanych wg skali podatkowej wynosiła 3482 podatników.

Podsumowując należy podkreślić, że kształt rozwiązań przewidzianych w u.o.p.l. jest rezultatem poszukiwań sposobu wyważenia sprzecznych interesów stron stosunku najmu oraz zapewnienia stabilności najmu, tj. zachowanie proporcji pomiędzy prawami lokatorów a prawami właścicieli. Wypracowywanie optymalnych rozwiązań w tym zakresie jest przedmiotem analiz Ministerstwa. Rozwiązania wprowadzone w formule najmu okazjonalnego i najmu instytucjonalnego wyważają interesy stron stosunku najmu oraz zapewniają stabilność najmu. Wskazać należy na zasadnicze różnice wynikające z najmu okazjonalnego i najmu instytucjonalnego w stosunku do najmu lokalu mieszkalnego na zasadach ogólnych (forma zwykła), które czynią najem zawarty w tych formułach instytucjami szeroko zabezpieczającymi i realizującymi prawa właściciela lokalu. Możliwość zawarcia spełniającej wymogi prawne umowy najmu okazjonalnego lub umowy najmu instytucjonalnego jest korzystne dla najemcy, jak i wynajmującego, ponieważ umożliwia legalne zajmowanie lokalu z jasno określonymi warunkami umowy, większą stabilnością jeśli chodzi o możliwość zakończenia umowy. Co istotne, właściciel może podwyższyć czynsz najmu wyłącznie zgodnie z warunkami określonymi w umowie.

POUCZENIE

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Eliza Chojnicka

zastępca dyrektora departamentu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

Załączniki

1. Informacja o przetwarzaniu danych osobowych w procesie rozpatrywania petycji