Hanna Krajewska

PODSTAWY PRAWNE USTALANIA OPŁAT ZA LOKALE MIESZKALNE

Szybki wzrost ludności, a tym samym wzrost społecznych potrzeb mieszkaniowych, wzmożony rozwój działalności produkcyjnej, a więc i wzrost potrzeb warunkujących ten rozwój, stworzyły w naszym kraju problem niedoboru pomieszczeń mających służyć bezpośrednio czy też pośrednio tym celom. To z kolei przyczyniło się do zaangażowania licznych środków finansowych zarówno państwowych, jak i społecznych w budownictwo mieszkaniowe i użytkowe.

W tej sytuacji konieczne było opracowanie nowych regulacji prawnych określających status władania nieruchomościami.

Podstawową regulację prawną stanowi kodeks cywilny, który wymienia dwie podstawowe formy posiadania nieruchomości (tj. lokali mieszkalnych), takie jak: własność oraz najem lokali mieszkalnych i użytkowych.

Polityka interwencyjna państwa w dziedzinie stosunków lokalowych wyodrębniła instytucję najmu lokali w trybie administracyjnego zawiązania stosunku najmu ze sfery ogólnych (kodeksowych) przepisów o najmie. Podstawą powyższego wyodrębnienia stały się przepisy prawa lokalowego. Ulegały one ciągłej ewolucji ze względu na publiczną gospodarkę lokalami, administracyjny system reglamentacji i kontrolę najmu pomieszczeń. Obecnie obowiązuje w tej materii ustawa z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. nr 105, poz. 509) uchylająca będące uprzednio w mocy przepisy ustawy z 10 kwietnia 1974 r. prawo lokalowe.

Na osobną uwagę zasługują spółdzielnie mieszkaniowe – będące dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, których przedmiotem działania jest zaspakajanie potrzeb mieszkaniowych członków i ich rodzin. Spółdzielnie mieszkaniowe działają w oparciu o przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. prawo spółdzielcze (Dz. U. nr 30, poz. 210) oraz własne statuty – i na ich podstawie przyznają swoim członkom, w budynkach stanowiących własność spółdzielni mieszka-

niowej, prawo używania przydzielonych im lokali mieszkalnych o powierzchni odpowiadającej wysokości wkładu budowlanego lub mieszkalnego – tzw. spółdzielcze prawo do lokalu.

Każda z wyżej wymienionych form wejścia we władanie nieruchomościami nieodmiennie nakłada obowiązek partycypacji w kosztach związanych z utrzymaniem nieruchomości.

Przedmiotem naszego zainteresowania jest jeden z elementów kosztów, tj. czynsz – ekwiwalent majątkowy świadczenia z tytułu używania nieruchomości.

Poniższy artykuł jest próbą szczegółowego omówienia podstaw prawnych ustalania czynszu w oparciu o powyższe formy posiadania nieruchomości.

1. Unormowania kodeksu cywilnego

Całokształt postanowień kodeksu cywilnego o najmie lokali (art. 680-692) jest z punktu widzenia technicznego ujęty jako modyfikacja lub uzupełnienie przepisów o najmie w ogólności. Stąd też poszczególne postanowienia kodeksu w tej części należy zestawiać z odpowiednimi postanowieniami o najmie w ogólności. Z drugiej strony postanowienia kodeksu o najmie lokali znajdują zastosowanie według ustawy, gdy kwestia nie została odmiennie unormowana w szczególnych przepisach ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych. Najem, o którym mowa w przepisach kodeksu, jest stosunkiem wynikającym w zasadzie z umowy stron. Wobec powyższego kwestie związane z ustalaniem oraz uiszczaniem czynszu każdorazowo rozstrzyga umowa stron. Artykuł 660 kodeksu cywilnego wskazuje, że umowa najmu zawarta na czas dłuższy niż rok powinna być zawarta na piśmie. Strony mogą zastrzec w umowie prawo do zmiany wysokości czynszu uzależniając je np.: od wzrostu cen, poziomu inflacji itp. Swoboda i dowolność w kształtowaniu wysokości czynszu jest podstawą umowy najmu nieruchomości w ujęciu kodeksowym.

2. Unormowanie ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych

Ustawa reguluje najem samodzielnych lokali mieszkalnych przeznaczonych w całości przez wynajmującego oraz zasady przyznawania dodatków mieszkaniowych.

Przepisy ustawy stosuje się do najmu nawiązanego przed dniem jej wejścia w życie z uwzględnieniem, że najem – nawiązany na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami, albo szczególnego trybu najmu – jest, w rozumieniu ustawy, najmem umownym zawartym na czas nieoznaczony.

Tym samym dotychczasowy dwutorowy zakres regulacji prawa lokalowego, obejmujący zarówno najem lokalu wynikający ze stosunków umownych, jak i najem powstający na mocy decyzji administracyjnej, został mocą ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych ujednolicony do najmu umownego.

Z tytułu najmu najemca jest obowiązany opłacać czynsz. Ustawa wprowadza:

- czynsz wolny,
- czynsz regulowany.

Wysokość czynszu wolnego strony określają w umowie (art. 20, ust. 4). Wysokość czynszu powinna uwzględniać stan techniczny i położenie domu, powierzchnię i wyposażenie lokalu oraz inne czynniki podwyższające lub obniżające jego wartość użytkową (art. 20, ust. 3). Wynajmujący może podwyższyć czynsz wypowiadając wysokość czynszu dotychczasowego z zachowaniem terminów wypowiedzenia. Jeżeli strony w umowie nie ustaliły terminu dłuższego, wówczas termin wypowiedzenia wysokości czynszu wynosi 3 miesiące. Wypowiedzenie czynszu powinno być pod rygorem nieważności dokonane na piśmie z uwzględnieniem przyczyn i kalkulacji podwyżki – na żądanie najemcy.

Czynsz regulowany opłacają najemcy lokali tworzących mieszkaniowy zasób gminy lub skarbu państwa oraz państwowych osób prawnych. Czynsz ten opłacają również osoby prowadzące eksploatację budynków w celach niezarobkowych oraz osoby, z którymi nawiązano najem na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego (o którym mowa w art. 56, ust. 1) w domach stanowiących własność osób fizycznych lub prawnych w terminie do dnia 31 grudnia 2004 r. Maksymalny czynsz regulowany nie może przekraczać w stosunku rocznym 3% wartości odtworzeniowej lokalu. Wartość odtworzeniową lokalu wyznacza iloczyn jego powierzchni użytkowej i wskaźnika przeliczeniowego 1 m^2 powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego (art. 25, ust. 1-4). Powyższy wskaźnik ustala co kwartał wojewoda na drodze rozporządzenia. Z zachowaniem niniejszych zasad rada gminy ustala na drodze uchwały zróżnicowanie stawki czynszu za 1 m^2 powierzchni użytkowej lokalu z uwzględnieniem czynników pod-

wyższających lub obniżających jego wartość użytkową, a w szczególności (art. 26):

1) położenie budynku (centrum, peryferie, zabudowa zwarta lub wolno stojąca),

2) położenie lokalu w budynku (kondygnacja, stopień nasłonecznienia),

3) wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan,

4) ogólny stan techniczny budynku.

Przykładową tabelę czynszu regulowanego wprowadzoną uchwałą Rady Miejskiej Poznania przedstawia tab. 1.

Tab. 1. Czynsz regulowany na lokale mieszkalne

Główne czynniki obniżające stawkę czynszu w związku z wyposażeniem mieszkania w instalacje	% obniżki w stosunku do stawki max czynszu	Dodatkowe czynniki wpływające na obniżenie max stawki czynszu	% obniżki w stosunku do stawki max czynszu
1. Mieszkanie bez centralnego ogrzewania	13%	1. Mieszkanie w bud. substandardowym	13%
2. Mieszkanie bez łazienki	13%	2. Mieszkanie w suterenie	13%
3. Mieszkanie bez w.c.	13%	3. Mieszkanie powyżej IV ptr. w budynku bez windy	13%
4. Mieszkanie bez gazu przewodowego	13%	4. Mieszkanie z kuchnią bez bezpośr. oświetl. naturalnego	9%
5. Mieszkanie bez urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych	13%	5. Mieszkanie wspólne	13%

Zakres szczegółowości uchwały rady gminy jest pozostawiony jej swobodnemu uznaniu w granicach zakreślonych delegacją ustawową. Oznacza to, iż rada gminy może dowolnie ustalać zasady wpływania na czynsze regulowane z jednym zastrzeżeniem, że czynsze w ten sposób ustalane nie mogą przekroczyć 3% wartości odtworzeniowej lokalu (art. 25, ust. 2). Katalog stosowanych wyróżników (art. 26) jest otwarty i nic nie stoi na przeszkodzie, aby rady gmin stosowały jeszcze inne uszczegółowienia, np.: położenie w strefie hałasu, przy wiaduktach, w pobliżu fabryk, hałd usypiskowych itp.

Ta swoboda różnicowania nie musi być równoważona obowiązkiem wyszczególnienia w każdej uchwale rad gminy odpowiednich wyróżni-

ków wymienionych w ustawie. Z drugiej jednak strony należy uznać za celowe, aby rady gminy wyznaczały w miarę konkretne wytyczne dla ustalania czynszów regulowanych – gdyż zaniedbanie tego może prowadzić do zaburzenia ekwiwalentności tych czynszów do oferowanych warunków.

Warto w tym miejscu wspomnieć o novum wprowadzonym przez ustawę o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, tj. właśnie o dodatkach mieszkaniowych. Dodatek mieszkaniowy przysługuje osobom mieszkającym w lokalu, do którego mają tytuł prawny, jeżeli średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie dodatku nie przekracza 150% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 100% w gospodarstwie wieloosobowym. Dodatek nie przysługuje:

1) najemcom opłacającym czynsz wolny,
2) najemcom lokali socjalnych,
3) podatnikom podatku rolnego, z wyjątkiem osób, które otrzymały prawo zamieszkania w lokalach na podstawie art. 54 ustawy – Karta Nauczyciela,
4) osobom prowadzącym w zajmowanym lokalu działalność gospodarczą.

Wysokość dodatku stanowi różnicę pomiędzy wydatkami przypadającymi na normatywną powierzchnię użytkową zajmowanego lokalu a wydatkami poniesionymi przez osobę otrzymującą dodatek w wysokości:

1) 15% dochodów gospodarstwa – w gospodarstwie jednoosobowym,
2) 12% dochodów gospodarstwa – w gospodarstwie dwu-czteroosobowym,
3) 10% dochodów gospodarstwa – w gospodarstwie pięcioosobowym i większym.

Wydatki na normatywną powierzchnię użytkową zajmowanego lokalu oblicza się dzieląc wydatki na lokal zajmowany przez jego powierzchnię użytkową i mnożąc uzyskany w ten sposób wskaźnik przez normatywną powierzchnię użytkową lokalu w przeliczeniu na liczbę członków gospodarstwa domowego, tj. na:

1) 35m^2 – dla 1 osoby,
2) 40m^2 – dla 2 osób,
3) 45m^2 – dla 3 osób itd.

Dodatek mieszkaniowy zalicza się na poczet należności z tytułu zajmowanego przez wnioskodawcę lokalu mieszkalnego. W szczególności może być zaliczony na poczet czynszów regulowanych. Tym samym ob-

liczony dla konkretnego użytkownika czynsz zostaje pokryty w części przez najemcę z jego funduszy własnych w formie dodatku mieszkaniowego.

3. Prawo spółdzielcze

Podstawą działania spółdzielni mieszkaniowych jest ustawa z dnia 16 września 1982 r. prawo spółdzielcze oraz jej własny statut. Jak już wcześniej wspomniano, podstawową działalnością spółdzielni jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków i ich rodzin.

Z chwilą przydziału lokalu mieszkalnego powstaje prawo spółdzielcze do lokalu mieszkalnego. Na treść tego prawa składają się dwa podstawowe uprawnienia:

- prawo korzystania z lokalu, zgodnie z jego przeznaczeniem,
- prawo rozporządzania, ale tylko na rzecz osoby, która zostanie przyjęta do spółdzielni.

Spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego jest ograniczonym prawem rzeczowym, tzn. że prawo to obciąża nieruchomość cudzą (należącą do spółdzielni). Jednak z ekonomicznego punktu widzenia nieruchomość ta stanowi mienie grupowe, a więc należy do samych członków.

Spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego możemy podzielić na:

- lokatorskie prawo do lokalu,
- własnościowe prawo do lokalu.

Kryterium podziału jest wkład: mieszkaniowy lub budowlany.

Lokatorskie prawo do lokalu jest niezbywalne, nie przechodzi na spadkobiercę i nie podlega egzekucji. Łączy się z wniesieniem części wkładu mieszkaniowego.

Własnościowe prawo do lokalu jest prawem zbywalnym, przechodzi na spadkobierców i podlega egzekucji. Związane jest z wniesieniem wkładu budowlanego.

Niezależnie od rodzaju spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego członkowie spółdzielni (zgodnie z art. 208 prawa spółdzielczego) obowiązani są uczestniczyć w kosztach budowy, eksploatacji i utrzymania nieruchomości spółdzielczych, działalności społeczno-wychowawczej oraz w zobowiązaniach spółdzielni z innych tytułów przez wnoszenie wkładów mieszkaniowych lub budowlanych oraz uiszczanie innych opłat zgodnie z postanowieniami statutu. Spółdzielnia może w statutach lub regulaminach różnicować zakres obowiązków w ramach eksploatacji i napraw w zależności od tego jak są zaspokajane potrzeby członków spółdzielni.

Tab. 2. Przykładowe zestawienie wydatków za dany rok kalendarzowy

Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE	
1	Eksploatacja	– koszty
		– sprzedaż
		– straty nadzw.
		– zyski nadzw.
		– wynik (+–)
		zł/m^2/m-c
2	Działal. remont.	– koszty
		– sprzedaż
		– wynik (+–)
	Wynik eksploatacji i remontów	
3	Dźwigi	– koszty
		– sprzedaż
		– wynik (+–)
4	Woda i kanaliz.	– koszty
		– sprzedaż
		– wynik (+–)
5	Anteny sat.	– koszty
		– sprzedaż
		– wynik (+–)
	Razem wynik 1 do 5	
6	Gaz	– koszty
		– sprzedaż
		– wynik (+–)
7	F-sz remont.	– wydatki
		– wpływy
		– wynik (+–)
8	F-sz opomiar.	– wydatki
		– wpływy
		– wynik (+–)
9	**Razem wynik 1-8**	
10	Zaległości czynszowe l. mieszk.	
11	Zaległości czynszowe l. użytkowe	
12	Razem zaległości czynszowe	
13	**Razem z uwzględn. zaległości**	

Tab 3. Przykładowe wyszczególnienie kosztów eksploatacji

	EKSPLOATACJA PODSTAWOWA
A	B
7	Wyszczególnienie
	Średnia liczba m^2, w tym:
	– lokali mieszkalnych
	– lokali użytkowych
	z tego lok. użytk. licz. jak za mieszk.
I.	KOSZTY EKSPLOATACJI
1	Materiały i przedm. nietrwałe
2	Energia elektryczna
3	Konserwacje i naprawy bieżące
4	Wywóz nieczystości
5	Płace
	a) osobowe
	– prac. adm.-tech.
	– gospod. domów
	– konserwatorzy budowlani
	– konserwatorzy zieleni
	b) bezosobowe
	c) odpisy i narzuty
6	Podatek od nieruchomości
7	Usługi gospodarzy domu
8	Pozostałe koszty
	w tym: – wieczyste użytk. terenu
	– odśnieżanie
	– poligrafia
	– opłaty tel. i poczt.
	– opłaty manip. PKO
	– diety
	– ubezp. majątkowe
II.	WPŁYWY OGÓŁEM
1	Z lokali mieszkalnych
2	Z lokali użytkowych
3	Sprzedaż konserwat. budowl.
4	Sprzedaż konserwat zieleni
5	Wpływy pozostałe
III.	SALDO STRAT I ZYSK. NADZW.
IV.	RÓŻNICA (II–I+III)

Generalnie jednak wysokość opłat, które pokrywa członek spółdzielni, jest ustalana na podstawie rozliczenia kosztów gospodarki zasobami mieszkaniowymi poniesionymi w danym roku w skali osiedla oraz w oparciu o członkowski koszt budowy danego budynku. Podział kosztów czyni się z góry na podstawie preliminarza wydatków, planując wydatki w oparciu o doświadczenie życiowe i program robót (tab. 2 i 3).

W następnej kolejności ustanawia się roczny plan rzeczowo-finansowy, który jest podstawą rozdziału planowanych wydatków pomiędzy mieszkańców, na ogół według tzw. klucza powierzchniowego. Stosowanymi jednostkami rozliczeniowymi są: $1m^2$ powierzchni użytkowej lokalu, liczba zamieszkałych w nim osób lub wskazania zainstalowanych urządzeń pomiarowych. Rozliczenia te mogą być odpowiednio zwiększane lub zmniejszane współczynnikami korygującymi.

Ponadto należy nadmienić, że członek, któremu przysługuje lokatorskie prawo do lokalu, uczestniczy w spłacie kredytu inwestycyjnego zaciągniętego na budowę jego mieszkania. Wartość spłacanego kredytu inwestycyjnego zwiększa wysokość wkładu budowlanego. Osoby, które zamieszkują lokale spółdzielcze bez tytułu prawnego, mogą zostać zobowiązane do zapłaty odszkodowania w wysokości ustalonej przez radę nadzorczą.

4. Wspólnoty mieszkaniowe

Na osobną uwagę zasługuje sposób ustalania wydatków związanych z utrzymaniem lokali przez tzw. wspólnoty mieszkaniowe na podstawie ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. nr 85, poz. 338). Powyższa ustawa określa zasady wyodrębniania nieruchomości lokalowych. Właścicielowi wyodrębnionego lokalu przysługuje związany z tym prawem ułamkowo wyodrębniony udział w nieruchomości wspólnej. Jest to współwłasność przymusowa, albowiem nie można żądać jej zniesienia tak długo, jak długo trwa odrębna własność lokalu. Współwłasność rodzi „wspólnotę mieszkaniową" – którą tworzy ogół właścicieli lokalu. Jeżeli lokali wyodrębnionych wraz z lokalami nie wyodrębnionymi jest więcej niż dziesięć, wówczas właściciele zobowiązani są do podjęcia uchwały o wyborze zarządu. Zarząd wspólnoty mieszkaniowej uprawniony jest do kierowania jej sprawami i reprezentowania jej interesów na zewnątrz. Właściciele lokali uczestniczą w kosztach utrzymania zarządu nieruchomości wspólnej w wysokościach określonych rocznym planem gospodarczym w formie miesięcznych zaliczek, podlegających

rozliczeniu po zbilansowaniu kosztów utrzymania nieruchomości w cyklach rocznych.

Na koszty zarządu nieruchomością wspólną składają się w szczególności:

1) wydatki na remonty i bieżące naprawy,

2) opłaty za dostawę energii elektrycznej, gazu, wody (w części dotyczącej nieruchomości wspólnej) oraz opłaty za antenę zbiorczą,

3) ubezpieczenia, podatki i inne opłaty publiczne, chyba że są pokrywane bezpośrednio przez właścicieli lokali,

4) wydatki na utrzymanie porządku i czystości,

5) wynagrodzenie członków zarządu lub zarządcy.

Podstawą naliczeń zaliczki uiszczanej na pokrycie wyżej wymienionych kosztów jest $1m^2$ powierzchni użytkowej lokalu.

Oprócz kosztów zarządu nieruchomością wspólną właściciele lokali ponoszą wydatki obejmujące dodatkowe świadczenia: energię elektryczną, gaz, centralne ogrzewanie, wodę, odprowadzanie ścieków, dźwigi osobowe itp.

Niniejsza publikacja stanowi nieśmiałą próbę wykazania różnorodności regulacji prawnych w zakresie ustalania czynszów z tytułu posiadanych lokali mieszkalnych.

Nie ulega wątpliwości, że każda prawna forma wejścia we władanie nieruchomością rodzi czynsz (lub inną formę świadczenia pieniężnego) ustalany w sposób odmienny dla każdego przypadku.

Wysokość opłat uzależniona jest generalnie we wszystkich wyżej wymienionych formach od kosztów ściśle związanych z utrzymaniem nieruchomości, tj. koszty remontów, administracji (w tym płace), koszty utrzymania itp.

Odmienna jest jedynie droga ich ustalania. Możemy więc mówić o najprostszej drodze, jaką jest umowa cywilna najmu – zawarta bezpośrednio przez najemcę z właścicielem, poprzez uchwały podjęte przez wspólnoty mieszkaniowe o kosztach utrzymania zarządu nieruchomością, dalej przez rozliczenia kosztów gospodarki zasobami mieszkaniowymi w ramach spółdzielni mieszkaniowych, aż po regulacje administracyjne (czynsz regulowany). Wobec powyższego pojawia się pytanie, czy można ewentualnie ujednolicić prawne podstawy ustalania opłat za lokale mieszkalne.

Wydaje się, że w najbliższym czasie nie może być mowy o ujednoliceniu regulacji w tym zakresie, bowiem założeniem państwa prawa jest zapewnienie współistnienia różnych form prawnych dających tytuł do posiadania lokalu mieszkaniowego. Nadto przyczyn powyższego stanu

S. 98
S 99
S. 117

należy upatrywać w polityce interwencyjnej państwa w dziedzinie stosunków lokalowych, w szczególności poprzez wprowadzenie administracyjnego trybu nawiązania stosunku najmu (tzw. publiczna gospodarka lokalami), która jest niezbędna dla ochrony najuboższych.

Podsumowując należy stwierdzić, że zarówno w chwili obecnej, jak i najbliższej przyszłości będziemy sięgać po różnorodne regulacje prawne przy ustalaniu opłat za lokale mieszkalne.

Literatura

Ustawa o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych z dnia 2 lipca 1994 r. (Dz. U. nr 105, z 95 r., poz. 509).

Ustawa z dnia 16 września 1982 r. prawo spółdzielcze (Dz. U. nr 30, poz. 210).

Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. nr 85, poz. 388).

Czachórski W., *Zobowiązania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.

BIBLIOTEKA AE W Poznaniu