

IWONA JACKO-SZCZEŚNIAK

## Wstąpienie w stosunek najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy po śmierci najemcy na podstawie art. 691 k.c. – uwagi *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda*

Entering into the Tenancy Contract of Residential Premises from the Municipal Housing Stock after the Tenant's Death Pursuant to Art. 691 of the Polish Civil Code – Comments on the Current Law and Proposals for the Law Reform

### Abstract

The aim of the study is to present the problematic issues that may be encountered while applying the current rules of Article 691 of the Polish Civil Code in regard to tenancy contracts of residential premises from municipal housing stock. Pursuant to current regulations of the Polish Civil Code and the Law on the Protection of Tenants' Rights from 21<sup>st</sup> of June 2001, the entering into the tenancy contract for an indefinite period after the tenant's death shall take place in accordance with the provisions of the Civil Code, regardless of the conditions stipulated in the Law on the Protection of Tenants' Rights. This mechanism has raised questions of its compliance with the public interest, as the residential premises from the municipal housing stock are scarce and shall be allocated to persons with low income.

**KEYWORDS:** tenancy contract of residential premises, municipal housing stock, entering into the tenancy contract, social rental

**SŁOWA KLUCZOWE:** umowa najmu lokalu mieszkalnego, mieszkaniowy zasób gminy, wstąpienie w stosunek najmu, najem socjalny

IWONA JACKO-SZCZEŚNIAK – doktor nauk prawnych, LL.M., Uniwersytet Pomorski w Słupsku, ORCID – 0009-0003-9888-7788, e-mail: iwona.jacko-szczesniak@upsl.edu.pl

# 1 | Wprowadzenie

Problematyka zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach jest od wielu lat tematem doniosłym społecznie, wzbudzającym uzasadnione dyskusje i kontrowersje. „Prawo do mieszkania” zostało ujęte w Konstytucji RP, jak również w wielu aktach prawa międzynarodowego<sup>[1]</sup>. Pomimo kolejnych inicjatyw z wykorzystaniem środków publicznych, m.in. programów mieszkaniowych, polegających między innymi na ułatwianiu finansowania nabycia lokali mieszkalnych oraz oferowaniu różnych form wsparcia, z przeprowadzonych analiz<sup>[2]</sup> wynika, że dostępność lokali mieszkalnych dla gospodarstw domowych w Polsce (pomimo nieznacznej poprawy) wymaga podjęcia kolejnych działań.

Jak wynika z *Raportu o stanie mieszkalnictwa za lata 2011–2019* przygotowanego przez Ministerstwo Rozwoju w 2020 r. (dalej: Raport)<sup>[3]</sup>, zjawisko deficytu zasobów mieszkaniowych na terytorium Polski w znaczeniu ilościowym nie istnieje. Wręcz przeciwnie, analizy pokazują, że w latach 2011–2019 w Polsce istniała nadwyżka zasobów mieszkaniowych w porównaniu z liczbą gospodarstw domowych. W okresie od 2011 do 2019 r. liczba nowo wybudowanych mieszkań wzrosła o ponad 58%. Niemniej jednak dostępność lokali mieszkalnych nadal pozostaje ograniczona, w szczególności dla osób o dochodach zbyt niskich, by nabyć lub wynająć mieszkanie na zasadach wolnorynkowych.

Są to w pierwszej kolejności osoby tworzące gospodarstwa domowe, których dochody nie pozwalają na nabycie lub najem lokalu mieszkalnego na zasadach rynkowych, przy czym względnie wysoki dochód eliminuje je również z możliwości ubiegania się o lokal mieszkalny z zasobów komunalnych. Jak wynika z Raportu, powyższa kategoria obejmuje w szczególności osoby, które wchodzi na rynek pracy, oraz rodziny wielodzietne.

---

<sup>1</sup> Agata Hauser, „Międzynarodowe standardy w zakresie prawa do mieszkania,” *Prawo i Więź*, nr 5 (52) (2024): 329 – 331. „Prawo do mieszkania” zostało zawarte m.in. w: art. 25 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka podpisanej w Paryżu w dniu 10 grudnia 1948 r. jako jeden z elementów prawa do odpowiedniej stopy życiowej, art. 11 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (MPPGSK), Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (art. 5 lit. e ust. iii), Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (art. 14 ust. 2 i art. 15 ust. 2), Konwencji o prawach dziecka (art. 16 ust. 1 i art. 27 ust. 3).

<sup>2</sup> *Raport o stanie mieszkalnictwa za lata 2011–2019*, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, portal gov.pl.

<sup>3</sup> Ibidem.

Dostępność lokali mieszkalnych pozostaje ponadto ograniczona dla osób, które z uwagi na niskie dochody kwalifikują się do wsparcia gmin w uzyskaniu lokalu mieszkalnego z zasobów komunalnych, ale nadal pozostają na listach osób oczekujących z powodu deficytu lokali. Według Raportu w latach 2011–2019 udział mieszkań, które służyłyby potrzebom osób o przeciętnych i niskich dochodach, stanowił średnio tylko 2,5% nowych zasobów mieszkaniowych<sup>[4]</sup>.

Problematyka ograniczonej dostępności lokali mieszkalnych z zasobów komunalnych stanowiła przedmiot analiz na poziomie międzynarodowym. W wystosowanych w 2016 r. uwagach do Polski Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych wyraził zaniepokojenie m.in. deficytem mieszkań komunalnych i socjalnych w Polsce, jak również okresem oczekiwania na lokal mieszkalny z zasobów komunalnych, który w niektórych przypadkach wynosi nawet siedem lat. W dokumencie zarekomendowano m.in. nadanie priorytetu polityce mieszkaniowej oraz podjęcie wszelkich niezbędnych środków, by zapewnić dostępne finansowo mieszkania i mieszkania socjalne<sup>[5]</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że efektywna, racjonalna i spójna polityka mieszkaniowa powinna być prowadzona w oparciu o spójne, przejrzyste i jasne regulacje prawne, od których zależy w dużej mierze jej powodzenie. Należy przy tym dodać, że w prawie polskim funkcjonuje wiele typów praw podmiotowych uprawniających do korzystania z lokali mieszkalnych dla zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, co powoduje, że tworzenie spójnych i przejrzystych regulacji prawnych jest szczególnie istotne. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, wielość praw podmiotowych jest co do zasady zjawiskiem pozytywnym, pozwalającym potencjalnemu lokatorowi na wybór formy prawnej, która odpowiada jego potrzebom i możliwościom<sup>[6]</sup>. Jednocześnie regulacje rozproszone są w licznych aktach prawnych, co może powodować ich niespójność oraz wątpliwości co do stosowania niektórych zapisów ustawowych. Nie sprzyja to prowadzeniu efektywnej polityki mieszkaniowej przez podmioty do tego zobowiązane.

W kształtowaniu polityki mieszkaniowej istotne znaczenie przypisano gminom, którym powierzony został obowiązek „tworzenia warunków

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Hauser, „Międzynarodowe standardy w zakresie prawa do mieszkania,” 337.

<sup>6</sup> Andrzej Mączyński, „Aktualne problemy legislacyjne prawa mieszkaniowego,” w *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcńskiego*, red. Jerzy Góral et al. (Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny, 2007), 171.

do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej” wyartykułowany w art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów<sup>[7]</sup>. Podkreślenia wymaga, że gminy nie mają obowiązku zapewnienia lokali mieszkalnych każdemu członkowi wspólnoty samorządowej, ale tylko tym, którym sytuacja majątkowa nie pozwala na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych własnym staraniem<sup>[8]</sup>. Kategoria najmniej zamożnych gospodarstw domowych w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów nie jest jednolita.

W ślad za powyższym, w zależności od sytuacji faktycznej i prawnej ubiegającego się o wsparcie gminy, ustawodawca wyróżnia dwa podstawowe rodzaje umów najmu lokali mieszkalnych, które mogą zostać zawarte przez gminę jako wynajmującego. Do zawarcia umowy najmu socjalnego na podstawie art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów kwalifikują się osoby o najniższych dochodach, spełniające kryteria określone uchwałą rady gminy, o ile nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu, a także osoby, co do których sąd orzekł o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu. W przypadku osób uzyskujących dochody, których wysokość nie przewyższa górnych limitów określonych uchwałą rady gminy, ale jednocześnie nie kwalifikuje do zawarcia umowy najmu socjalnego, gmina zawiera umowę najmu lokalu komunalnego na czas nieoznaczony. Dodatkowo na gminy nałożono obowiązek zapewnienia w razie potrzeby tzw. lokali zamiennych.

Zapisy ustawy o ochronie praw lokatorów odnoszące się do zadania gmin w zakresie tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty mieszkaniowej realizują art. 75 Konstytucji RP, zgodnie z którym „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”.

Umowa najmu lokalu mieszkalnego zawierana przez gminę (w tym najem socjalny) jest w przeważającej mierze regulowana ustawą o ochronie praw lokatorów. Nie jest to jednak regulacja zupełna, w sprawach nieuregulowanych powyższą ustawą, w odniesieniu do stosunków najmu lokali

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2001 r. Nr 71, poz. 733 ze zm.).

<sup>8</sup> Mączyński, „Aktualne problemy legislacyjne prawa mieszkaniowego,” 178.

mieszkalnych z zasobów komunalnych, zastosowanie znajdują również przepisy kodeksu cywilnego (dalej: k.c.), o czym mowa poniżej.

## 2 | Wstąpienie w stosunek najmu lokalu mieszkalnego na podstawie art. 691 k.c. a umowa najmu socjalnego lokalu (art. 22 i następne ustawy o ochronie praw lokatorów)

Zarówno w przypadku umowy najmu socjalnego, jak również umowy najmu komunalnego lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony w wyniku zawarcia umowy najmu nawiązywany jest stosunek cywilnoprawny, którego treść jest w przeważającej mierze kształtowana przez przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów. Przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów mają charakter przepisów *iuris cogentis* w odniesieniu do umów najmu lokali mieszkalnych z mieszkaniowego zasobu gminy. Swoboda zawierania umów najmu lokali mieszkalnych przez gminy jest zatem w znacznym stopniu ograniczona zarówno w zakresie wyboru kontrahenta, jak również kształtowania treści umowy najmu lokalu mieszkalnego. W piśmiennictwie słusznie się wskazuje, że z całości kształtu uregulowań ustawy o ochronie praw lokatorów wynika, że umowa najmu socjalnego to umowa kwalifikowana podmiotowo<sup>9</sup>, z gminą po stronie wynajmującego (art. 4 ust. 2 i art. 14 ust. 1 zd. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów). Najemcą zaś może być wyłącznie osoba, która spełnia określone w ustawie przesłanki do zawarcia przedmiotowej umowy. Zasadność przyjęcia regulacji o charakterze *iuris cogentis* w odniesieniu do umów najmu lokali z mieszkaniowego zasobu gminy nie budzi wątpliwości, mając na względzie potrzebę ochrony praw najemcy, jako mniej uprzywilejowanej strony umowy zawieranej z gminą, oraz uwzględniając fakt, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej jest realizowane ze środków publicznych, często w warunkach deficytu lokali mieszkalnych z zasobu komunalnego.

<sup>9</sup> Radosław Strugała, „Komentarz do art. 22 Ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego,” w *Komentarz do Ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego*, red. Piotr Machnikowski (Legalis: C.H. Beck, 2025).

Kwestie związane z sytuacją prawną osób pozostających w lokalu po śmierci jedyne go najemcy lokalu w mieszkaniowym zasobie gminy nie zostały uregulowane w ustawie o ochronie praw lokatorów. W aktualnym stanie prawnym sytuację prawną osób pozostających w lokalu mieszkalnym po zmarłym najemcy ocenia się przy zastosowaniu art. 691 k.c., co wyłącza w tym zakresie zastosowanie art. 922 k.c. Przepis art. 691 k.c. został „przywrócony” do kodeksu cywilnego w dniu 10 lipca 2001 r. wraz z wejściem w życie ustawy o ochronie praw lokatorów z dnia 21 czerwca 2001 r.<sup>[10]</sup> Przed wejściem w życie ustawy o ochronie praw lokatorów na przestrzeni ostatnich 50 lat przepisy dotyczące wstąpienia w najem lokalu mieszkalnego były wielokrotnie zmieniane<sup>[11]</sup> i zamieszczane w różnych aktach prawnych, np. w ustawie z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych<sup>[12]</sup>. Fakt wielokrotnego „przenoszenia” regulacji dotyczących wstąpienia w najem lokalu mieszkalnego pomiędzy różnymi aktami prawnymi oraz dokonywania licznych zmian w ich treści świadczy o trudnościach związanych z właściwym umiejscowieniem tych przepisów w kontekście obszernej i niejednorodnej tematyki dotyczącej najmu lokali mieszkalnych<sup>[13]</sup>.

Zgodnie z art. 691 k.c. 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, o ile zgodnie z art. 691 § 2 k.c. osoby te stale zamieszkiwały z najemcą w tym lokalu do chwili jego śmierci. Na podstawie art. 691 § 3 k.c. w razie braku osób wymienionych w § 1 stosunek najmu lokalu mieszkalnego wygasa. Powyższy przepis koresponduje z treścią z art. 922 § 2 k.c., według którego nie należą do spadku prawa i obowiązki zmarłego ściśle związane z jego osobą, jak również prawa, które z chwilą jego śmierci przechodzą na oznaczone osoby niezależnie od tego, czy są one spadkobiercami. Wstąpienie w najem na podstawie art. 691 § 1 k.c. nie jest zatem uzależnione od faktu bycia

<sup>10</sup> Michał Warciński, „Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 23 września 2010 r., III CZP 51/10,” *Palestra* 7–8 (2012): 148 – 153.

<sup>11</sup> Piotr Kostański, „Wstąpienie w stosunek najmu lokalu mieszkalnego,” *Monitor Prawniczy*, nr 11 (2006): 571.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 1994 r. Nr 105, poz. 509).

<sup>13</sup> Bożena Miliczek-Ciszewska, „Prawo do najmu lokalu mieszkalnego po śmierci najemcy,” *Monitor Prawniczy*, nr 1 (1998): 10.

spadkobiercą, ale od zaistnienia opisanych w tym artykule okoliczności faktycznych: pozostawania w określonej relacji rodzinnej lub osobistej z najemcą oraz stałego zamieszkiwania z najemcą do chwili jego śmierci. W aktualnym stanie prawnym art. 922 k.c. znajduje natomiast zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do dziedziczenia praw i obowiązków wynikających z umów najmu lokali o innym przeznaczeniu niż mieszkalne.

Problematyka wstąpienia w stosunek najmu lokalu komunalnego na podstawie art. 691 § 1 k.c. budzi wątpliwości, mając na względzie szczególnie rolę gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o najniższych dochodach i mając na uwadze, iż zasady gospodarowania lokalami mieszkalnymi pozostającymi w zasobach komunalnych zostały w przeważającej mierze poddane regulacjom o charakterze szczególnym w ustawie o ochronie praw lokatorów. Jak wskazano powyżej, ustawa o ochronie praw lokatorów nie reguluje sytuacji prawnej osób pozostających w lokalu mieszkalnym po śmierci najemcy lokalu. Niemniej jednak należy przyjąć, że skoro ustawodawca stosunkowo rygorystycznie określił zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, ograniczając swobodę gmin w zakresie wyboru kontrahenta (kryterium dochodowe) czy kształtowania treści umowy najmu przy zawieraniu umowy najmu, przesłanki nabycia uprawnień do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy powinny mieć również znaczenie w przypadku wstąpienia w najem lokalu mieszkalnego na podstawie art. 691 k.c. Przyjęcie stanowiska odmiennego może powodować, że stosunek najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy zostanie nawiązany przez osobę niespełniającą warunków do nawiązania stosunku najmu lokalu mieszkalnego z gminą<sup>14</sup>. Należy przy tym zaznaczyć, że wstąpienie w najem na podstawie art. 691 § 1 k.c. następuje z mocy prawa, najemca wstępuje w dotychczasową umowę najmu w miejsce zmarłego najemcy i kontynuuje wcześniej nawiązany stosunek najmu. Sąd, rozpatrując sprawę w przedmiocie ustalenia wstąpienia w stosunek najmu na podstawie art. 691 k.c., nie bada okoliczności faktycznych, które nie zostały wskazane w tym przepisie, w szczególności takich jak sytuacja majątkowa osoby pozostającej w lokalu, co może powodować, że w stosunek najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy wstąpi osoba niespełniająca przesłanek określonych w ustawie o ochronie praw lokatorów.

<sup>14</sup> Wojciech Robaczyński, „Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2010 r. (III CZP 51/10),” *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. 86 (2012): 217.

Wątpliwości odnośnie do możliwości wstępowania w najem lokali socjalnych na podstawie art. 691 k.c. były już w przeszłości przedmiotem analizy przeprowadzonej przez Sąd Najwyższy w uchwale Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej z dnia 23 września 2010 r., III CZP 51/10<sup>[15]</sup>. Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że „na podstawie art. 691 § 1 k.c. nie można wstąpić w stosunek najmu lokalu socjalnego, o którym mowa w ustawie z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego”<sup>[16]</sup>. Na szczególną uwagę zasługuje treść uzasadnienia do przedmiotowej uchwały, w którym Sąd Najwyższy podniósł kilka istotnych kwestii, które zdaniem autorki powinny być uwzględniane przy interpretacji aktualnie obowiązujących przepisów, jak również przy ewentualnym projektowaniu zmian obecnej regulacji. Treść uzasadnienia przedmiotowej uchwały Sądu Najwyższego stanowiła przyczynek do dyskusji w piśmiennictwie, czy stanowisko Sądu Najwyższego w tej kwestii należy uznać za prawidłowe, w szczególności mając na względzie wykładnię językową, funkcjonalną oraz historyczną art. 691 k.c.<sup>[17]</sup>

Należy podkreślić, że odmiennie niż w przypadku umów najmu lokali mieszkalnych zawieranych przez właścicieli prywatnych, którzy kierują się co do zasady interesem prywatnym, polityka mieszkaniowa gmin jest realizowana w interesie publicznym w oparciu o dostępne środki publiczne. Interes publiczny w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy polega na zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych mieszkańców o najniższych dochodach, którzy własnym staraniem nie są w stanie zaspokoić tych potrzeb. Z powyższym zadaniem gmin koreluje między innymi uprawnienie lokatora (pod warunkiem spełnienia określonych przesłanek) do korzystania z lokalu socjalnego na zasadach umowy najmu (obecnie umowy najmu socjalnego), które (jak wskazuje Sąd Najwyższy) jest wręcz „prawem o charakterze osobistym” przysługującym określonej osobie lub osobom<sup>[18]</sup>.

Warto zwrócić uwagę, że w aktualnie obowiązującym stanie prawnym pojęcie „lokalu socjalnego” nie funkcjonuje już w ustawie o ochronie praw

<sup>15</sup> Uchwała SN – Izba Cywilna z dnia 23 września 2010 r., III CZP 51/10.

<sup>16</sup> Uchwała SN – Izba Cywilna z dnia 23 września 2010 r., III CZP 51/10.

<sup>17</sup> W doktrynie uwagi krytyczne do uchwały SN z dnia 23 września 2010 r., III CZP 51/10 zgłosił m.in. Warciński, „Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 23 września 2010 r., III CZP 51/10”. Stanowisko SN wyrażone w przedmiotowej uchwale podzielił m.in. Robaczyński, „Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2010 r. (III CZP 51/10),” 213 – 222.

<sup>18</sup> Uchwała SN – Izba Cywilna z dnia 23 września 2010 r., III CZP 51/10.



lokatorów. Gminy nie mają zatem obowiązku wyodrębniania w zasobie lokalowym osobnej kategorii lokali socjalnych. W art. 22 i następnych ustawy o ochronie praw lokatorów w miejsce umowy najmu lokalu socjalnego wprowadzono natomiast pojęcie umowy najmu socjalnego lokalu. Przedmiotem umowy najmu socjalnego może być obecnie każdy lokal znajdujący się w zasobie mieszkaniowym gminy, nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m<sup>2</sup>, a w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m<sup>2</sup>, przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie. W przypadku osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu z mocy prawomocnego wyroku sądowego zawarcie umowy następuje niejako „obligatoryjnie”, bez możliwości ustalania przez gminę dodatkowych przesłanek czy kryteriów. Najem socjalny lokalu, tak jak umowa najmu lokalu socjalnego, pozostaje zatem w aktualnie obowiązującym stanie prawnym niezmiennie umową kwalifikowaną podmiotowo, w której wynajmującym jest wyłącznie gmina, a najemcą lokalu na zasadach najmu socjalnego – osoba spełniająca kryteria określone w ustawie o ochronie praw lokatorów oraz powziętych na jej podstawie uchwałach rad gmin (w przypadku osób o najniższych dochodach). Umowę najmu socjalnego lokalu (analogicznie do umowy najmu lokalu socjalnego) należy również zakwalifikować jako umowę najmu kwalifikowaną przedmiotowo, gdyż jej przedmiotem może być lokal o właściwościach szczegółowo określonych w ustawie, w tym lokal o obniżonym standardzie.

Mając powyższe na względzie, przedstawione w uchwale III CZP 51/10 rozważania Sądu Najwyższego pozostają w całości aktualne również w odniesieniu do umów najmu socjalnego lokali, co do celowości i zasadności wyłączenia umów najmu socjalnego z ogólnego uregulowania przewidzianego w art. 691 k.c.

Najem socjalny, o którym mowa w art. 22 i następnych ustawy o ochronie praw lokatorów, tak jak umowa najmu lokalu socjalnego, powinien być rozpatrywany jako prawo o charakterze osobistym przysługujące określonej osobie, która spełnia kryteria określone ustawą o ochronie praw lokatorów<sup>[19]</sup>. Nie można zatem uznać, że możliwe jest uzyskanie statusu najemcy w ramach najmu socjalnego przez dowolną osobę wyłącznie na podstawie ustalenia, że spełnia przesłanki określone w art. 691 k.c. Artykuł 691 k.c. nie odnosi się bowiem w jakikolwiek sposób do sytuacji majątkowej osoby

<sup>19</sup> Uchwała SN – Izba Cywilna z dnia 23 września 2010 r., III CZP 51/10.

wstępującej w stosunek najmu lokalu, co z kolei stanowi jedną z obligatoryjnych przesłanek przy weryfikacji możliwości zawarcia umowy najmu socjalnego z określoną osobą. Zastosowanie art. 691 k.c. do osób pozostających w lokalu w razie śmierci jedynej osoby w przypadku najmu socjalnego powodowałoby, jak słusznie zauważa Sąd Najwyższy, że uprawnienia wynikające z umowy najmu socjalnego mogłyby uzyskać bezpodstawnie osoby, które nie spełniają kryteriów określonych ustawą o ochronie praw lokatorów. Bez zgody najemcy nie jest możliwa modyfikacja treści pierwotnej umowy najmu. W przypadku wstąpienia w umowę najmu socjalnego na podstawie art. 691 k.c. osoba spełniająca kryteria określone w art. 691 k.c. uzyskiwałaby z mocy prawa uprawnienia wynikające z powyższej umowy, w tym do korzystania z obniżonej stawki czynszu w zasobie komunalnym, bez konieczności wykazania szczególnej sytuacji majątkowej lub osobistej stanowiącej przesłankę do uzyskania tych uprawnień, co mogłoby z kolei prowadzić do nieuzasadnionego uszczuplenia środków publicznych. Należy zatem zgodzić się ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, że zastosowanie art. 691 k.c. do umów najmu lokali socjalnych (obecnie umów najmu socjalnego) stoi w sprzeczności z interesem publicznym.

Za nietrafne należy uznać stanowisko, że ewentualne wstąpienie w umowę najmu socjalnego lokalu na podstawie art. 691 k.c. nie stoi w sprzeczności z interesem publicznym z uwagi na okresowość umowy najmu takiego lokalu<sup>20</sup>. Wynajmujący nie ma bowiem uprawnienia do wypowiedzenia umowy najmu socjalnego lokalu w okresie obowiązywania umowy w sytuacji, gdy wstępujący najemca nie posiada i nigdy nie posiadał uprawnień do zawarcia umowy najmu socjalnego. Wypowiedzenie umowy najmu socjalnego jest przewidziane jedynie na wypadek, jeżeli najemca uzyskał tytuł prawny do innego lokalu i może go używać (art. 25 ustawy o ochronie praw lokatorów). Powyższe oznacza, że wstępujący w stosunek najmu, o ile nie posiada tytułu prawnego do innego lokalu i może go używać, będzie do końca okresu obowiązywania najmu korzystał ze stawki czynszu przewidzianej dla osób najuboższych. Sytuacja majątkowa osoby zajmującej lokal na podstawie art. 691 k.c. miałaby znaczenie dopiero po zakończeniu umowy najmu socjalnego, w razie ustalenia wysokości odszkodowania za bezumowne zajmowanie lokalu (art. 23 ust. 3 zd. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów).

---

<sup>20</sup> Warciński, "Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 23 września 2010 r., III CZP 51/10"; Fryderyk Zoll, *Najem lokali mieszkalnych* (Kraków: Zakamycze, 1997): 125.

Wspomnieć należy również, że ustawodawca nie określił terminu obowiązywania umowy najmu socjalnego. Mogą być one zawierane na różne okresy, w zależności od obowiązujących w tym zakresie regulacji w uchwale rady gminy lub – w razie ich braku – w zależności od podjętego w tym zakresie stanowiska organu wykonawczego gminy<sup>[21]</sup>. Biorąc powyższe pod uwagę, możliwe jest zawarcie umowy najmu socjalnego na okres dłuższy. Okoliczność, że umowa najmu socjalnego zawierana jest jedynie na czas oznaczony i w razie braku podstaw do zawarcia kolejnej umowy najmu socjalnego nie będzie przedłużona, nie powinna stanowić uzasadnienia dla możliwości wstąpienia w umowę najmu socjalnego na podstawie art. 691 k.c.<sup>[22]</sup>

Należy również przypomnieć, że ze względu na okoliczność, że umowy najmu zawierane są na czas oznaczony, nie mają do nich zastosowania przepisy art. 21c ustawy o ochronie praw lokatorów dotyczące weryfikacji dochodowej najemców przez gminy. W razie wstąpienia w najem socjalny na podstawie art. 691 k.c. przez osobę niespełniającą kryterium dochodowego do zawarcia najmu socjalnego gminie jako dysponentowi lokalu mieszkalnego nie przysługiwałyby jakiegokolwiek środki prawne, które umożliwiłyby ingerencję w tę sytuację i ewentualne zapobieżenie uszczuplaniu środków publicznych.

Ponieważ zrezygnowano z wyodrębniania lokali socjalnych w mieszkaniowym zasobie gminy, nie jest również aktualny argument, że najemcy, którzy mogą zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe na normalnym poziomie, nie podejmują prób zajmowania lokalu o obniżonym standardzie. W związku ze zmianą stanu prawnego lokale będące przedmiotem umów najmu socjalnego nie zawsze są lokalami o obniżonym standardzie. Bardzo często są to lokale wynajmowane przez gminę również w ramach „zwykłych” umów najmu lokali mieszkalnych.

Wstąpienie w stosunek najmu socjalnego na podstawie art. 691 k.c. osób, które nie spełniają kryteriów określonych w ustawie o ochronie praw lokatorów, nie jest zgodne z *ratio legis* tych przepisów, jak również prowadziłoby do nierównego i nieuzasadnionego z punktu widzenia ekonomicznego i społecznego traktowania najemców korzystających z komunalnego zasobu mieszkaniowego. Najemcy, których sytuacja majątkowa pozwalałaby na obciążenie co najmniej pełną stawką czynszu najmu lokalu komunalnego, uzyskaliby bowiem możliwość korzystania przez określony czas

<sup>21</sup> Ewa Bończak-Kucharczyk, *Ochrona praw lokatorów i najem lokali mieszkalnych. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021): 728.

<sup>22</sup> Zoll, *Najem lokali mieszkalnych*, 125.

z obniżonej stawki czynszu najmu przewidzianej dla osób najuboższych. Niewątpliwie rozwiązanie, które prowadzi do powyższych konsekwencji, jest sprzeczne z interesem publicznym, a dodatkowo z zasadą racjonalności gospodarowania środkami publicznymi.

Możliwość wstąpienia w najem socjalny w sytuacji określonej w art. 691 k.c. powoduje, co podkreślił Sąd Najwyższy, że gminy doznają ograniczeń w odzyskiwaniu lokali mieszkalnych po śmierci najemcy. W sytuacji deficytu lokali mieszkalnych przeznaczonych do realizacji zadań wynikających z art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów jest to zjawisko niepożądane. Ponadto należy podkreślić, że – jak wskazano powyżej – obowiązkiem gmin nie jest zapewnianie potrzeb mieszkaniowych każdego członka wspólnoty samorządowej, ale tylko tych, którzy nie są w stanie ich zaspokoić własnym staraniem, i z tych względów konieczne jest udzielenie wsparcia.

Podsumowując, wstąpienie w umowę najmu socjalnego lokalu mieszkalnego na podstawie art. 691 k.c. stoi w sprzeczności z *ratio legis* przepisu art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów konstytuującego obowiązek gmin zaspokajania potrzeb gospodarstw domowych znajdujących się – z różnych przyczyn – w sytuacji materialnej lub życiowej wymagającej wsparcia w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Artykuł 691 k.c. określa przesłanki wstąpienia w stosunek najmu lokalu mieszkalnego w całkowitym „oderwaniu” od przesłanek wynikających z art. 4 oraz pozostałych przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów. Sąd, analizując na jego podstawie, czy określona osoba wstąpiła w najem lokalu mieszkalnego, w żaden sposób nie jest zobowiązany, a wręcz nie jest uprawniony, do ustalania sytuacji materialnej osoby ubiegającej się o wstąpienie w stosunek najmu. Należy zauważyć, że w rozważaniach dotyczących stosowania art. 691 k.c. do umów najmu lokali z mieszkaniowego zasobu gminy istotne znaczenie powinna odgrywać argumentacja związana z racjonalnością wydatkowania środków publicznych i zagrożeniem ich uszczuplenia w razie wstąpienia w najem socjalny przez osoby niespełniające kryteriów, często domeldowywane (jak wskazuje Sąd Najwyższy) w lokalu celem „zachowania” go po śmierci najemcy.

Wydaje się, że po wprowadzeniu instytucji umowy najmu socjalnego do ustawy o ochronie praw lokatorów przeciwko stosowaniu art. 691 k.c. do tej kategorii umów przemawiają również względy wykładni językowej. Artykuł 691 k.c. reguluje bowiem wstąpienie „w stosunek najmu lokalu”, nie wspomina natomiast o odrębnej kategorii umowy najmu, którą jest umowa najmu socjalnego. Z porównania literalnego brzmienia przepisu art. 691 § 1 k.c. oraz umiejscowienia przepisów dotyczących umowy najmu socjalnego w systematyce ustawy o ochronie praw lokatorów należy wywieść,

że art. 691 k.c. nie znajdzie zastosowania do umowy najmu socjalnego, która ze względu na możliwość zawarcia wyłącznie na czas oznaczony, szczególną charakterystykę przedmiotu najmu oraz cechy najemcy stanowi osobną kategorię umów najmu lokali z mieszkaniowych zasobów gmin.

### 3 | Wstąpienie w stosunek najmu lokalu mieszkalnego na podstawie art. 691 k.c. a umowa najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy zawarta na czas nieoznaczony

Umowa najmu socjalnego jest umową najmu lokalu mieszkalnego zawieraną z osobami najuboższymi. Drugą kategorią umów najmu lokali mieszkalnych zawieranych w wyniku realizacji przez gminę obowiązku nałożonego w art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów są umowy najmu lokali z mieszkaniowego zasobu gminy zawierane na czas nieoznaczony, w celu „zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach”. Należy zauważyć, że podobnie jak umowa najmu socjalnego, umowa najmu lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony stanowi szczególny rodzaj umowy najmu lokalu, kwalifikowanej zarówno podmiotowo, jak i przedmiotowo. Najemcą lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy na czas nieoznaczony może być bowiem osoba wymagająca wsparcia celem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, spełniająca wymagania określone stosowną uchwałą rady gminy, w szczególności spełniająca określone kryteria dochodowe. Gmina, podobnie jak w przypadku umów najmu socjalnego, nie ma nieograniczonej swobody co do wyboru kontrahenta również w zakresie umów najmu zawieranych na czas nieoznaczony. Wybór najemcy może być dokonany wyłącznie z grona osób spełniających kryteria ustawowe („gospodarstwo o niskich dochodach”) oraz pozostałe kryteria określone uchwałą rady gminy. W konsekwencji należy uznać, że umowa najmu lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy jest umową kwalifikowaną podmiotowo. Ze względu na treść art. 21 ust. 3b ustawy o ochronie praw lokatorów, przewidującego, że rada gminy może w uchwale określić kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup> odmiennie od kryteriów wynajmowania innych lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu

gminy, oraz treść art. 21 ust. 4a ustawy o ochronie praw lokatorów, przewidującego możliwość wypowiedzenia umowy najmu w razie przekroczenia wskazanych ustawowo limitów powierzchni lokali, umowę najmu lokalu mieszkalnego zawieraną przez gminę na czas nieoznaczony należy uznać za umowę kwalifikowaną również pod względem przedmiotowym. Niemniej jednak treść umowy najmu socjalnego i umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy na czas nieoznaczony jest kształtowana w odmienny sposób, w szczególności w zakresie okresu obowiązywania, możliwości wypowiedzenia czy wysokości stawki czynszu.

Możliwość zastosowania art. 691 k.c. w odniesieniu do umów najmu lokali mieszkalnych zawieranych przez gminy na czas nieoznaczony pozostaje dotychczas niekwestionowana w orzecznictwie. W doktrynie również wskazuje się, że art. 691 k.c. ma zastosowanie *lege non distinguente* do wszystkich lokali mieszkalnych (z wyjątkiem lokali socjalnych)<sup>[23]</sup>. W aktualnym stanie prawnym zastosowanie art. 691 k.c. do umów najmu lokali mieszkalnych na czas nieoznaczony znajduje potwierdzenie w wykładni językowej i systemowej przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów. Można w tym miejscu wskazać przykładowo na treść art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy o ochronie praw lokatorów, zgodnie z którym rada gminy, określając zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, powinna określić w szczególności zasady postępowania między innymi w stosunku do osób „w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy”.

Niemniej jednak należy zauważyć, że rozważania Sądu Najwyższego zawarte w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2010 r., III CZP 51/10 pozostają w części aktualne również w odniesieniu do umów najmu lokali mieszkalnych zawieranych przez gminy na czas nieoznaczony.

Podobnie jak w przypadku umów najmu socjalnego, również przy zawieraniu przez gminy umów najmu lokali mieszkalnych na czas nieoznaczony interes publiczny odgrywa istotną rolę. Zaznaczyć należy, że zgodnie z ustawą o ochronie praw lokatorów lokale z mieszkaniowego zasobu gminy w ramach umów najmu zawieranych na czas nieoznaczony przeznaczane są na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw

<sup>23</sup> Krzysztof Pietrzykowski, „Komentarz do art. 691 kodeksu cywilnego,” w *Kodeks cywilny. Tom 2. Komentarz art. 450–1088. Przepisy wprowadzające*, red. Krzysztof Pietrzykowski (Warszawa: C.H. Beck, 2021), 560 – 561; Julian Jeziorno, „Komentarz do art. 691 kodeksu cywilnego,” w *Kodeks cywilny. Komentarz 2023*, red. Edward Gniewek i Piotr Machnikowski (Legalis: C.H. Beck, 2023).

o niskich dochodach. Obowiązek gminy w tym zakresie nie dotyczy wszystkich mieszkańców wspólnoty samorządowej<sup>[24]</sup>. Kryterium dochodowe pozostaje główną przesłanką do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony.

Należy wspomnieć, że gminy borykają się z istotnym ograniczeniem liczby dostępnych komunalnych lokali mieszkalnych przeznaczonych dla osób o najniższych dochodach. Mając na względzie powyższe, podobnie jak w przypadku lokali socjalnych, o których mowa w uchwale Sądu Najwyższego, również w przypadku umów najmu lokali mieszkalnych zawieranych na czas nieoznaczony w interesie publicznym leży zachowanie substratu mieszkaniowego zasobu gminy celem zaspokojenia potrzeb kolejnych osób wymagających wsparcia w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych.

Tymczasem wstąpienie w stosunek najmu lokalu mieszkalnego na podstawie art. 691 k.c. następuje z mocy prawa w stosunek najmu zawarty przez poprzedniego najemcę. Powyższe oznacza wyłącznie zmianę jednego z elementów tego stosunku – osoby najemcy, w pozostałym zakresie stosunek najmu pozostaje w niezmienionej postaci<sup>[25]</sup>. Jak już wcześniej wspomniano, przy badaniu przesłanek wstąpienia w stosunek najmu lokalu mieszkalnego na podstawie art. 691 k.c. sąd nie bada sytuacji majątkowej najemcy, w tym uzyskiwanych przez niego dochodów, ustala jedynie, czy zaistniały przesłanki wymienione w art. 691 k.c., które nie są zbieżne z przesłankami określonymi w ustawie o ochronie praw lokatorów. Powyższe oznacza, że w stosunek najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy na czas nieoznaczony mogą wstąpić osoby, które nie spełniają żadnego z kryteriów do zawarcia umowy najmu lokalu ustalonych ustawą o ochronie praw lokatorów czy wydanych na jej podstawie uchwałach rad gmin. Wstąpienie w stosunek najmu lokalu mieszkalnego na podstawie art. 691 k.c. nie jest bowiem w żaden sposób ograniczone sytuacją majątkową, okresem dotychczasowego zamieszkiwania w lokalu czy też posiadaniem tytułu prawnego do innego lokalu. Powyższe oznacza, że na podstawie art. 691 k.c. w stosunek najmu może wstąpić w zasadzie każdy, o ile wykaże określony stopień pokrewieństwa czy też relację osobistą (konkubinat) z najemcą oraz okoliczność posiadania „centrum życiowego” w lokalu w dacie śmierci

<sup>24</sup> Mączyński, „Aktualne problemy legislacyjne prawa mieszkaniowego,” 178.

<sup>25</sup> Jeziorno, „Komentarz do art. 691 kodeksu cywilnego”; Alicja Rybak, „The Institution of Entering into a Lease of a Dwelling after the Death of the Current Tenant (Art. 691 of the Civil Code) in the Light of the Jurisprudence,” *Ekonomia – Wrocław Economic Review*, nr 28/1 (2022): 85.

najemcy. Jak słusznie wskazuje się w piśmiennictwie, regulacje szczególne przewidziane w ustawie o ochronie praw lokatorów (w tym zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy) nie mogą być podważane przez stosowanie przepisów kodeksu cywilnego odnoszących się do ogólnych zagadnień najmu<sup>[26]</sup>, przy czym w odniesieniu do umów najmu lokali z mieszkaniowego zasobu gmin na czas nieoznaczony na powyższe pozwala regulacja szczególna w postaci ustawy o ochronie praw lokatorów, co koliduje z *ratio legis* jej zapisów.

Przyjęte w ustawie o ochronie praw lokatorów rozwiązanie prawne polegające na możliwości zastosowania art. 691 k.c. do lokali z mieszkaniowego zasobu gminy wynajmowanych na czas nieoznaczony w obecnej formie nie leży w interesie publicznym. Krąg osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu lokalu mieszkalnego na podstawie art. 691 k.c. jest wprawdzie ograniczony, niemniej jednak regulacja z art. 691 k.c. umożliwi wstąpienie w stosunek najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy osobom, które nie kwalifikują się do pomocy mieszkaniowej ze strony gminy.

Oprócz przesłanki pozostawania w określonej relacji z najemcą do wstąpienia w najem na podstawie art. 691 k.c. konieczne jest ustalenie, że lokal mieszkalny zajmowany przez tę osobę z najemcą stanowił centrum jej spraw życiowych w dacie śmierci jedynej najemcy<sup>[27]</sup>. Nie ma przy tym znaczenia, czy gmina jako wynajmujący wyraziła zgodę na zamieszkiwanie danej osoby w lokalu. Nie jest uwzględniany okres zamieszkiwania w lokalu przed datą śmierci najemcy, co powoduje, że nawet stosunkowo krótki pobyt w lokalu przed śmiercią najemcy będzie uprawniał do wstąpienia w stosunek najmu na podstawie art. 691 k.c., o ile zostaną spełnione pozostałe przesłanki. Na wstąpienie w stosunek najmu na podstawie art. 691 k.c. nie ma również wpływu okoliczność posiadania tytułu prawnego do innego lokalu<sup>[28]</sup>. Aktualne rozwiązanie nie sprzyja odzyskiwaniu lokali należących do mieszkaniowych zasobów gmin, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że przesłanki wstąpienia w najem z art. 691 k.c. nie zostały sformułowane w sposób rygorystyczny, w szczególności w porównaniu z kryteriami dla zawarcia umowy najmu określonymi w ustawie o ochronie praw lokatorów.

<sup>26</sup> Paweł Księżak, "Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 23 września 2010 r., III CZP 51/10," *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. 92 (2014): 188.

<sup>27</sup> Wyrok SN z dnia 15 stycznia 1981, III CRN 314/80, OSN 1981, Nr 6, poz. 119.

<sup>28</sup> Rybak, "The Institution of Entering into a Lease of a Dwelling after the Death of the Current Tenant (Art. 691 of the Civil Code) in the Light of the Jurisprudence," 84.



Warto zauważyć, że w razie wstąpienia w najem na podstawie art. 691 k.c. przez osobę, która z uwagi na osiągnięty dochód nie kwalifikuje się do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, gmina jako wynajmujący posiada ograniczone możliwości przeciwdziałania zaistniałej sytuacji prawnej, niekorzystnej z punktu widzenia interesu publicznego. W szczególności nie jest podstawą do wypowiedzenia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy okoliczność, że nowy najemca nie spełnia kryteriów dochodowych uprawniających do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Podstawą wypowiedzenia umowy najmu może być natomiast okoliczność posiadania przez najemcę tytułu prawnego do innego lokalu, położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości, o ile lokator może go używać, jeżeli spełnia on warunki przewidziane dla lokalu zamiennego (art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów).

Należy również podkreślić, że najemcy, którzy wstąpili w stosunek najmu nawiązany przez poprzedniego najemcę do 21 kwietnia 2019 r., nie podlegają weryfikacji dochodowej z art. 21c ustawy o ochronie praw lokatorów. Powyższe powoduje, że gminy jako wynajmujący nie posiadają żadnej kontroli w zakresie spełniania kryterium dochodowego przez osoby wstępujące w stosunek najmu na podstawie art. 691 k.c.

## 4 | Wnioski

Nie ulega wątpliwości, że wobec deficytu lokali mieszkalnych przeznaczonych na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach istotną kwestią jest analiza obowiązujących rozwiązań prawnych oraz rozważenie, czy nie zachodzi potrzeba wprowadzenia zmian, które mogłyby usprawnić politykę mieszkaniową gmin jako podmiotów zobowiązanych do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej.

Interes publiczny przemawia za tym, by przepisy regulujące sytuację prawną osób pozostających w lokalu mieszkalnym po śmierci jedynego najemcy pozwalały gminom na odzyskiwanie lokali w sytuacji, gdy osoby pozostające w lokalu nie spełniają kryteriów do uzyskania statusu najemcy lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Obowiązujące przepisy nie uwzględniają w szczególności, że celem umowy najmu lokalu mieszkalnego zawieranej przez gminę na czas nieoznaczony, wyrażonym

w art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych mieszkańców o niskich dochodach. Obowiązujące przepisy pozwalają na przejmowanie lokali z mieszkaniowych zasobów gmin przez osoby, które w innych okolicznościach nie kwalifikowałyby się do uzyskania statusu najemcy lokalu komunalnego. Pozostawienie kwestii dochodowych osób wstępujących w najem po śmierci najemcy poza kontrolą gmin powoduje zmniejszanie dostępnego zasobu mieszkaniowego, który zgodnie z *ratio legis* przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów powinien być przeznaczony na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób o najniższych dochodach.

Obecne regulacje nie pozostają bez znaczenia dla gospodarki finansowej gmin. Najemca wstępuje w stosunek najmu nawiązany przez poprzednika, co oznacza, że w wielu sytuacjach nie będzie możliwe poddanie nowego najemcy weryfikacji dochodowej przewidzianej w art. 21c ustawy o ochronie praw lokatorów, co również pozostaje w sprzeczności z *ratio legis* art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów i może prowadzić do nieuzasadnionego uszczuplenia środków publicznych.

Wydaje się, że obecna regulacja wstąpienia w stosunek najmu po śmierci najemcy lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy w sposób niedostateczny zabezpiecza interes publiczny. Mając na względzie konieczność zapewnienia komunalnych lokali mieszkalnych dla gospodarstw domowych o najniższych dochodach, należałoby rozważyć wprowadzenie zapisów, które pozwalałyby na zapobieżenie sytuacjom wstępowania w najem lokali mieszkalnych z mieszkaniowych zasobów gmin przez osoby, których sytuacja dochodowa czy majątkowa nie uprawnia do korzystania ze wsparcia gmin.

## Bibliografia

- Bończak-Kucharczyk, Ewa. *Ochrona praw lokatorów i najem lokali mieszkalnych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Hauser, Agata. "Międzynarodowe standardy w zakresie prawa do mieszkania." *Prawo i Więź*, nr 5 (52) (2024): 329 – 346. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI52.1040>.
- Jeziorno, Julian. "Komentarz do art. 691 kodeksu cywilnego." W *Kodeks cywilny. Komentarz 2023*, red. Edward Gniewek i Piotr Machnikowski. Legalis: C.H. Beck, 2023.

- Kostański, Piotr. "Wstąpienie w stosunek najmu lokalu mieszkalnego." *Monitor Prawniczy*, nr 11 (2006): 571 – 584.
- Księżak, Paweł. "Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 23 września 2010 r., III CZP 51/10." *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. 92 (2014): 185 – 191.
- Mączyński, Andrzej. "Aktualne problemy legislacyjne prawa mieszkaniowego." *W Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzczińskiego*, red. Jerzy Góral et al. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny, 2007.
- Miliczek-Ciszewska, Bożena. "Prawo do najmu lokalu mieszkalnego po śmierci najemcy." *Monitor Prawniczy*, nr 1 (1998): 10 – 14.
- Pietrzykowski, Krzysztof. "Komentarz do art. 691 kodeksu cywilnego." W *Kodeks cywilny. Tom 2. Komentarz art. 450-1088. Przepisy wprowadzające*, red. Krzysztof Pietrzykowski, 558 – 567. Warszawa: C.H. Beck, 2021.
- Robaczyński, Wojciech. "Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2010 r. (III CZP 51/10)." *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. 86, (2012): 213 – 222.
- Rybak, Alicja. "The Institution of Entering into a Lease of a Dwelling after the Death of the Current Tenant (Art. 691 of the Civil Code) in the Light of the Jurisprudence." *Ekonomia - Wrocław Economic Review*, nr 28/1 (2022): 81 – 96. <https://doi.org/10.19195/2658-1310.28.1.5>.
- Strugała, Radosław. "Komentarz do art. 22 Ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego." W *Komentarz do Ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego*, red. Piotr Machnikowski. Legalis: C.H. Beck, 2025.
- Warcziński, Michał. "Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 23 września 2010 r., III CZP 51/10." *Palestra*, nr 7-8 (2012): 148 – 153.
- Zoll, Fryderyk. *Najem lokali mieszkalnych*. Kraków: Zakamycze, 1997.



