



OPRACOWANIE DOTYCZĄCE PRZECIWDZIAŁANIU NIENALEŻNIE NALICZANYCH OPŁAT PRZEZ TBS

NA PRZYKŁADZIE TOWARZYSTWA BUDOWNICTWA SPOŁECZNEGO W ZGIERZU

Opracowanie sfinansowane zostało ze środków
Programu **Rozwoju Organizacji Obywatelskich** na lata 2018-2030
realizowanego przez **Narodowy Instytut Wolności**



Program Rozwoju
Organizacji
Obywatelskich
na lata 2018-2030
PROO



Narodowy Instytut Wolności
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Opracowanie udostępniane jest w trybie licencji dostępu wolnego.
Korzystanie, powielanie oraz udostępnianie jest całkowicie bezpłatne.
Jedynym warunkiem jest wskazanie źródła oraz podanie łącza (linku) do strony [www](http://www.niw.gov.pl).

Analiza opłat nienależnych naliczanych przez TBS na przykładzie Towarzystwa Budownictwa Społecznego w Zgierzu

Autor: Iwona Dorota Kudaj

Redakcja: Jacek Bielski

W niniejszym opracowaniu analizowane są proceduralne oraz formalne zagrożenia którym podlegają systemy wyborcze. Podstawa dla opracowania są procesy i procedury wyborcze w Polsce oraz w Stanach Zjednoczonych w trakcie wyborów 2019 – 2020.

Zawartość

Wprowadzenie.....	3
Specyfika działalności towarzystw budownictwa społecznego	4
Czynsz i inne opłaty w towarzystwach budownictwa społecznego	6
Zwrot nienależnych opłat	10
Praktyczne aspekty dochodzenia zwrotu nienależnych opłat.....	12
Cytowane akty normatywne.....	18
Cytowane prace	18
Cytowane dokumenty organów władzy publicznej	18

Wprowadzenie

Schronienie należy do najbardziej podstawowych z ludzkich potrzeb. Mieszkanie jest przestrzenią, w której człowiek chroni się przed żywiołami i przed innymi ludźmi, w którym korzysta ze spokojnego snu czy z intymności, gdzie realizuje także szereg innych swoich potrzeb. Stanowi ono przestrzenne centrum jego świata. W ślad za tym społeczność międzynarodowa wyróżnia wśród praw człowieka prawo do mieszkania, co znajduje swój wyraz w art. 25 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz w art. 11 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych.

Choć każdy musi gdzieś mieszkać, nie każdy może mieć mieszkanie na własność. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2011 r. tylko 55,34% polskich gospodarstw domowych zajmowało swoje mieszkania na podstawie prawa własności. Po własności do najczęściej występujących podstaw zamieszkiwania należały: najem, spółdzielcze prawo do lokalu oraz pokrewieństwo z właścicielem mieszkania. Przy tym stosunek najmu był podstawą zamieszkiwania w 16,64% ogółu przypadków. Ponad dwa miliony gospodarstw domowych zajmowały najmowane mieszkania¹.

Wszelako dla niektórych rodzin nawet zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych poprzez najem może okazywać się nieosiągalne, nie ze względu na ich szczególnie niskie dochody, co raczej niedostateczną podaż relatywnie niedrogich mieszkań. Dla zaradzenia takiemu stanowi rzeczy państwo zdecydowało się na uruchomienie programu społecznego budownictwa czynszowego. Ideą tego programu było wznoszenie budynków mieszkalnych pod wynajem lokali oraz zarządzanie nimi przez towarzystwa budownictwa społecznego, działające bez zysku i w warunkach umiarkowanego czynszu regulowanego dzięki dostępowi do preferencyjnego kredytowania przez instytucje państwowe². W szczególności w tej formie organizacyjno-prawnej miały realizować swoją politykę mieszkaniową gminy.

Działalność towarzystw budownictwa społecznego, mimo swojego charakteru użyteczności publicznej, nie okazała się jednak wolną od nieprawidłowości. Sygnały o ich występowaniu, pochodzące z doniesień medialnych i interpelacji poselskich, skłoniły w 2009 r. Najwyższą Izbę Kontroli do przeprowadzenia kontroli działalności TBS-ów w latach 2006–2009. Wśród stwierdzonych nieprawidłowości Izba zaakcentowała szczególnie naliczanie czynszu za

¹Warunki mieszkaniowe gospodarstw domowych i rodzin — NSP 2011, Główny Urząd Statystyczny, 2014, tabela 2 (częściowo obliczenia własne).

² Wystąpienie Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Barbary Blidy na 50. posiedzeniu Sejmu RP II kadencji, [w:] Sprawozdanie stenograficzne z 50. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 26 maja 1995 r., Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (II kadencja), 1995.

najem lokali w niewłaściwej wysokości, pobieranie nienależnych opłat poza czynszem oraz świadczenie usług dodatkowych ze stratą i naruszeniem prawa. Spośród 32 objętych kontrolą towarzystw (na 388 istniejących naówczas w kraju), 7 (21,9%) pobierało dodatkowe opłaty poza czynszem z naruszeniem prawa. Suma niezasadnych opłat, pobranych w trzyletnim okresie kontrolnym wyniosła ponad 300 tysięcy złotych³. Należy niestety ocenić, że publikacja wystąpienia pokontrolnego Izby nie doprowadziła do zaniechania takich praktyk w skali kraju.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest właśnie kwestia opłat nienależnych. Wyprzedzając dalsze wyjaśnienia, w tym miejscu wystarczy wskazać, że postanowienia umowy najmu zawartej z towarzystwem budownictwa społecznego, zobowiązujące najemcę do uiszczania opłat pozaczynszowych innych niż opłaty niezależne od właściciela są nieważne. Uiszczone przez lokatora na nieważnej podstawie opłaty są świadczeniami nienależnymi i podlegają zwrotowi⁴. Termin przedawnienia roszczeń o zwrot świadczeń niezależnych, powstałych przed 9 lipca 2018 r. wynosi dziesięć lat, zaś powstałych od tego dnia — sześć lat⁵. Z tego względu niniejsze opracowanie obejmuje tylko okres od grudnia roku 2010, za który zwrotu uiszczonych opłat można skutecznie dochodzić w drodze sądowej.

W chwili przygotowywania niniejszego opracowania rozpatrywana przez Senat jest ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa⁶. Wejście w życie tej ustawy umożliwi towarzystwom budownictwa społecznego pobieranie pewnych kategorii opłat dodatkowych poza czynszem. Nie zmieni natomiast statusu opłat pobieranych uprzednio, które pozostaną świadczeniami nienależnymi. Zagadnienie to nie jest przedmiotem opracowania, jednak wymaga zasygnalizowania.

Specyfika działalności towarzystw budownictwa społecznego

Towarzystwa budownictwa społecznego mogą działać jako spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne albo spółdzielnie osób prawnych⁷. Ze względu na specyficzne uregulowanie ich działalności, w tej formie organizacyjno-prawnej działalność prowadzą najczęściej samorządy gmin miejskich. W przypadku, gdy towarzystwo jest

³Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania Towarzystw Budownictwa Społecznego, Najwyższa Izba Kontroli — Delegatura w Bydgoszczy, 2010, str. 6.

⁴Art. 405 i 410 Kodeksu cywilnego.

⁵Art. 118 Kodeksu cywilnego.

⁶Ustawa o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, Senat Rzeczypospolitej Polskiej (X kadencja), druk nr 251, 2020.

⁷Art. 23 Ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

komunalną osobą prawną, można je uważać za pośrednią formę realizacji przez gminę zadania publicznego, jakim jest tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych miejscowej ludności⁸.

Przedmiotem działalności towarzystw budownictwa społecznego jest budowa domów mieszkalnych i ich wynajmowanie. Towarzystwo może ponadto nabywać i remontować budynki mieszkalne, wynajmować lokale użytkowe w swoich budynkach, świadczyć usługi zarządu nieruchomościami oraz prowadzić inną działalność związaną z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą⁹. Dochody towarzystwa przeznacza się w całości na jego działalność statutową; nie mogą one być przeznaczone do podziału pomiędzy wspólników albo członków towarzystwa¹⁰.

Towarzystwa budownictwa społecznego mogą uzyskiwać finansowanie inwestycji budowlanych w zakresie budowy mieszkań czynszowych na preferencyjnych warunkach, dzięki wsparciu publicznemu. Mechanizmy prawne w tym zakresie ulegały pewnym zmianom na przestrzeni lat. Początkowo, w 1995r., w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego utworzono Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, którego środki były między innymi przeznaczane na udzielanie towarzystwom budownictwa społecznego kredytów na budowę lokali mieszkalnych¹¹. Fundusz został zlikwidowany w 2009 r., a od tego czasu preferencyjnych kredytów miał udzielać towarzystwom Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków własnych¹². Następnie w 2015 r. stworzono ogólny mechanizm finansowania zwrotnego, skierowany do TBS-ów, spółdzielni mieszkaniowych i spółek gminnych. Finansowanie zwrotne miało następować przez udzielanie kredytów lub organizację emisji obligacji z gwarancją wykupu¹³. Od 2019 r. finansowanie zwrotne następuje tylko przez udzielanie kredytów¹⁴.

⁸A. Doliwa, Komentarz do art. 23 Ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, [w:] A. Doliwa, Prawo mieszkaniowe. Komentarz, C. H. Beck, 2015.

⁹ Art. 27 Ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

¹⁰ Art. 24 Ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

¹¹ Art. 16 i n. Ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego w brzmieniu pierwotnym.

¹² Art. 15a i n. Ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego w brzmieniu ustalonym Ustawą z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2009 nr 65 poz. 545).

¹³ Art. 15a i n. Ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego w brzmieniu ustalonym Ustawą z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015 poz. 1582).

¹⁴ Art. 15a Ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego w brzmieniu ustalonym Ustawą z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019 poz. 1309).

W lokalach mieszkalnych, które zostały wybudowane przy wykorzystaniu mechanizmów preferencyjnego finansowania przewidzianych dla товариств будownictwa społecznego, czynsz ma charakter regulowany. Nie może on przekraczać w skali roku 4% wartości odtworzeniowej lokalu w przypadku lokali mieszkalnych wybudowanych przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie wniosków o kredyt złożonych do dnia 30 września 2009 r. albo 5% wartości odtworzeniowej lokalu w przypadku lokali mieszkalnych wybudowanych przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego¹⁵.

Wartość odtworzeniową lokalu stanowi iloczyn jego powierzchni użytkowej i wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia metra kwadratowego powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego. Wskaźnik ten odpowiada przeciętnemu kosztowi budowy metra kwadratowego powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego i jest ustalany przez wojewodę na okres sześciu miesięcy, osobno dla stolicy województwa i pozostałego jego obszaru¹⁶.

Lokal mieszkalny wybudowany przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie wniosku o kredyt złożonego do dnia 30 września 2009 r. lub przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego товариство może co do zasady wynająć tylko osobie fizycznej i to pod warunkiem, że osoba ta i osoby zgłoszone do wspólnego z nią zamieszkania nie mają tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego w tej samej miejscowości oraz spełniają określone ustawą kryteria maksymalnego dochodu na osobę w gospodarstwie domowym. Osobie mającej tytuł prawny do mieszkania w innej miejscowości albo wchodzącej w skład gospodarstwa domowego, którego członek ma taki tytuł prawny, товариство może wynająć lokal mieszkalny w swoich zasobach tylko, jeżeli zmiana miejsca zamieszkania tej osoby jest związana z podjęciem pracy w pobliżu wynajmowanego lokalu¹⁷.

Nakreślone powyżej zasady nie dotyczą natomiast lokali mieszkalnych wzniesionych ze środków własnych товариства, jakkolwiek także w stosunku do nich obowiązują wymogi dotyczące trybu ustalania stawki czynszu.

Czynsz i inne opłaty w товариствach будownictwa społecznego

W stosunkach najmu zasadniczym ekwiwalentem możliwości korzystania przez najemcę z rzeczy najętej jest płacony przez niego wynajmującemu czynsz. Czynsz najmu lokali

¹⁵ Art. 28 Ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

¹⁶ Art. 2 pkt 12 i art. 9 ust. 8 Ustawy o ochronie praw lokatorów.

¹⁷ Art. 30 Ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

mieszkalnych w zasobach towarzystw budownictwa społecznego regulowany jest przez Ustawę o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Ustawa wymaga, aby stawka czynszu za metr kwadratowy była określana przez zgromadzenie wspólników, walne zgromadzenie akcjonariuszy albo walne zgromadzenie. Stawka ta powinna być tak ustalona, aby suma czynszów za najem wszystkich lokali eksploatowanych przez towarzystwo pozwalała na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę zobowiązań towarzystwa związanych z budową. Ponadto wysokość czynszu w skali roku nie może przekraczać pewnych ustalonych progów, jeśli towarzystwo korzystało z preferencyjnego finansowania swojej inwestycji budowlanej, o czym była mowa wcześniej¹⁸.

Z przywołanego przepisu wynika zasada ekonomicznej samodzielności towarzystwa, które koszty budowy, eksploatacji i remontów budynków ma pokrywać z czynszu uzyskanego z tytułu najmu znajdujących się w tych budynkach lokali mieszkalnych i użytkowych. Pojęcie „kosztów eksploatacji i remontów budynków” użyte w ustawie nie zostało ściśle zdefiniowane. Analiza językowa tego pojęcia prowadzi do wniosku, że kosztami takimi są wszelkie koszty związane z użytkowaniem i prawidłowym funkcjonowaniem budynków, a także związane z wykonywaniem wszelkich czynności pozwalających na utrzymanie budynków w stanie niepogorszonym oraz dokonanie uzasadnionych okolicznościami ulepszeń.

Wniosek ten potwierdza dodatkowo pomocnicze odwołanie się do definicji „wydatków związanych z utrzymaniem nieruchomości”, użytej w Ustawie o ochronie praw lokatorów. Pojęcie to jest bowiem językowo bardzo podobne do pojęcia „kosztów eksploatacji i remontów budynków”. Definicja ustawowa wskazuje, że przez wydatki związane z utrzymaniem lokalu należy rozumieć koszty, ustalone proporcjonalnie do powierzchni użytkowej lokalu w stosunku do powierzchni użytkowej wszystkich lokali w danym budynku, obciążające właściciela, obejmujące opłatę za użytkowanie wieczyste gruntu, podatek od nieruchomości oraz koszty: konserwacji, utrzymania należytego stanu technicznego nieruchomości oraz przeprowadzonych remontów; zarządzania nieruchomością; utrzymania pomieszczeń wspólnego użytkowania, windy, anteny zbiorczej, domofonu oraz zieleni; ubezpieczenia nieruchomości; oraz inne koszty o ile wynikają one z umowy¹⁹.

¹⁸ Art. 28 Ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Treść przepisu w okresie objętym analizą ulegała nieznacznym zmianom, jednak jego zasadniczy sens pozostawał niezmienny.

¹⁹ Art. 2 ust. 1 pkt 8a Ustawy o ochronie praw lokatorów.

Ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, będąc regulacją specyficzną dla towarzystw budownictwa społecznego, nie ma charakteru kompleksowego i w sprawach nieuregulowanych przez siebie odsyła do odpowiedniego stosowania Ustawy o ochronie praw lokatorów oraz do Kodeksu cywilnego²⁰. Kolejność odesłania nie jest przypadkowa.

Ustawa o ochronie praw lokatorów zastrzega, że w stosunkach najmu lokali mieszkalnych oprócz czynszu wynajmujący może pobierać jedynie opłaty niezależne od właściciela, i to tylko w wypadkach, gdy korzystający z lokalu nie ma zawartej umowy bezpośrednio z dostawcą mediów lub dostawcą usług. Opłaty niezależne od właściciela są to opłaty za dostawę do lokalu energii, gazu, wody oraz odbiór ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych²¹. Biorąc pod uwagę cel ustawy i chronione przez nią doniosłe wartości społeczne, stwierdzić należy, że statuuje ona w tym zakresie normy bezwzględnie wiążące, ograniczające swobodę kontraktową stron.

Aż do 2017 r. Ustawa o ochronie praw lokatorów odsyłała w zakresie regulacji czynszu najmu w zasobach towarzystw budownictwa społecznego do odrębnych przepisów, wyłączając stosowanie jej samej²². W doktrynie uznano przepis ten za stanowiący wyjątek od zasady pierwszeństwa przepisów Ustawy o ochronie praw lokatorów przed przepisami mniej korzystnymi dla lokatora. Wyrażono też pogląd, że do najemców lokali mieszkalnych w zasobach towarzystw nie stosuje się w ogóle dotyczących czynszu i opłat za używanie lokalu przepisów Ustawy o ochronie praw lokatorów²³. Przeważało jednak trafniejsze stanowisko, że o ile stosowanie przepisów Ustawy o ochronie praw lokatorów w zakresie ustalania stawki czynszu zostało wyłączone, to przepisy regulujące możliwość pobierania przez wynajmującego innych opłat oprócz czynszu należy stosować także do towarzystw budownictwa społecznego²⁴.

Obecnie Ustawa o ochronie praw lokatorów wskazuje na stosowanie w zakresie czynszu najmu lokali mieszkalnych w zasobach towarzystw budownictwa społecznego przepisów Ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, jednak nie

²⁰Art. 33 Ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego

²¹ Art. 9 ust. 5 i 6 oraz art. 2 ust. 1 pkt 8 Ustawy o ochronie praw lokatorów.

²² Art. 9a Ustawy o ochronie praw lokatorów w brzmieniu pierwotnym.

²³A. Mączyński, Dawne i nowe instytucje polskiego prawa mieszkaniowego, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2002/1.

²⁴A. Doliwa, Komentarz do art. 9a Ustawy o ochronie praw lokatorów, [w:] A. Doliwa, Prawo mieszkaniowe. Komentarz, C. H. Beck, 2015; F. Zoll, M. Olczyk, M. Pecyna, Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy oraz o zmianie Kodeksu cywilnego. Komentarz, Dom Wydawniczy ABC, 2002, s. 295.

wyłączając przy tym stosowania samej siebie²⁵. Stanowisko takie potwierdza najnowsza doktryna²⁶.

Analizowana kwestia niestety rzadko staje się przedmiotem orzeczeń sądowych. W świetle przywołanego na wstępie raportu Najwyższej Izby Kontroli wypada uznać, że niestety nie jest tak dlatego, że towarzystwa budownictwa społecznego skrupulatnie przestrzegają prawa przy zawieraniu umów z najemcami, a raczej jest to spowodowane niedostateczną świadomością prawną samych najemców. Pewną rolę odgrywać tu może także zaufanie do towarzystw, będących swego rodzaju przedsięwzięciami użyteczności publicznej, jak również obawy przed poniesieniem kosztów sądowych w niepewnej sprawie.

Jako rzadkie wypowiedzi judykatury w tym zakresie warto zatem odnotować wyrok Sądu Rejonowego w Zgierzu z dnia 11 grudnia 2018 r., I C 1864/17, oraz utrzymujący go w mocy wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 20 października 2020 r., III Ca 643/19. Sprawa będąca przedmiotem tych wyroków toczyła się między towarzystwem budownictwa społecznego a najemcami lokalu mieszkalnego.

Rozpatrując sprawę sąd rejonowy ustalił, że zgodnie z praktyką przyjętą w tym towarzystwie „wynajmujący ponosi koszty konserwacji domofonów, anteny zbiorczej oraz wentylacji”, lecz „koszty te są refakturowane na najemców lokali należących do zasobów towarzystwa”. W tym kontekście sąd wskazał, że „jak stanowi art. 9 ust. 5 i 6 ustawy o ochronie praw lokatorów [...] w stosunkach najmu oprócz czynszu wynajmujący może pobierać jedynie opłaty niezależne od właściciela, przy czym opłaty niezależne od właściciela mogą być pobierane przez właściciela tylko wtedy, gdy korzystający z lokalu nie ma zawartej umowy bezpośrednio z dostawcą mediów lub dostawcą usług” i zaznaczył, że „analizowany przepis, jak większość przepisów powołanej ustawy, ma charakter normy bezwzględnie wiążącej, za czym przemawia jego cel oraz ochrona doniosłych wartości społecznych, które w efekcie ograniczają swobodę kontraktową czyniąc niedopuszczalnym uregulowanie stosunku prawnego przez strony w sposób sprzeczny z tymże przepisem”. W konkluzji sąd przyjął, że „wynajmujący (poza czynszem) nie może skutecznie obciążać najemcy innymi kosztami niż opłaty od niego niezależne, tj. opłatami za dostawę energii, gazu, wody oraz odbiór ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych”, a zatem „powodowa spółka nie była uprawniona do

²⁵ Art. 9a Ustawy o ochronie praw lokatorów w brzmieniu ustalonym Ustawą z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2017, poz. 1442).

²⁶ K. Pałka, Komentarz do art. 9a, [w:] K. Osajda (red.), Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Komentarz, C. H. Beck, 2020.

refakturowania na pozwanych kosztów za konserwację anteny, konserwację domofonu, konserwację wentylacji, konserwację kolektorów słonecznych, eksploatację wentylacji i konserwację wodomierzy, które winny zostać wliczone w stawkę czynszu”. Sąd odnotował fakt, że w warunkach czynszu regulowanego wliczenie wszystkich kosztów wynajmującego w stawkę czynszu może być utrudnione, przy czym podkreślił, że „nie zmienia to jednak faktu, że przywołana ustawa nie wyłącza stosowania art. 9 ust. 5 i 6 ustawy o ochronie praw lokatorów, a zatem w przypadku nieuwzględnienia owych kosztów w stawce czynszu nie jest możliwe ich refakturowanie na najemcę”.

Towarzystwo budownictwa społecznego wniosło apelację od wyroku sądu rejonowego. Rozpatrując ją sąd okręgowy wskazał, że „nic nie stoi na przeszkodzie uznaniu, że kosztami eksploatacji i remontów budynków [które powinny być pokrywane przez towarzystwo z uzyskanych czynszów, zgodnie z Ustawą o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego] są także koszty konserwacji anteny, konserwacji domofonu, konserwacji wentylacji, czy konserwacji wodomierzy”. Sąd okręgowy uznał nadto, iż „należy podzielić pogląd Sadu Rejonowego, iż przepisy te [przepisy Ustawy o ochronie praw lokatorów, określające świadczenia, jakie może pobierać wynajmujący] mają charakter normy bezwzględnie wiążącej, a kwestia pobierania innych opłat poza czynszem nie może być dowolnie kształtowana przez strony w drodze postanowień umownych”. Sąd przyjął, że „nie zachodziła konieczność odwołania się do przepisów dotyczących najmu uregulowanych w kodeksie cywilnym, bowiem zastosowanie znalazły odpowiednie regulacje z ustawy o ochronie praw lokatorów” i skonkludował, że „powód główny nie był uprawniony do pobierania od najemcy kosztów konserwacji anteny, konserwacji domofonu, konserwacji wentylacji, czy konserwacji wodomierzy jako świadczeń dodatkowych czy innych należnych opłat”. Wyrok sądu rejonowego podtrzymał w całości.

Zwrot nienależnych opłat

Postanowienia umowy najmu lokalu mieszkalnego, zawartej z towarzystwem budownictwa społecznego, zobowiązujące najemcę do uiszczania w związku z korzystaniem z mieszkania opłat dodatkowych poza czynszem, niebędących opłatami niezależnymi od właściciela, stoją w sprzeczności z prawem. W tym miejscu należy przypomnieć, że opłaty niezależne od właściciela są to opłaty za dostawy do lokalu energii, gazu, wody oraz odbiór ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych; mogą być one pobierane tylko, jeżeli lokator nie jest związany umową zawartą bezpośrednio z dostawcą mediów lub usług.

Skutkiem niezgodności czynności prawnej, w tym umowy z ustawą jest jej nieważność, przy czym może ona dotyczyć tę czynność tylko w wadliwej części, chyba że z okoliczności wynika, iż bez postanowień dotkniętych nieważnością czynność nie zostałaby dokonana²⁷. Opłaty dodatkowe mają charakter uboczny wobec głównego świadczenia najemcy, jakim jest czynsz, a zatem trudno sobie wyobrazić, żeby cała umowa najmu mogła zostać uznana za nieważną.

Korzyść majątkowa, uzyskana przez jedną osobę kosztem drugiej bez podstawy prawnej, jest bezpodstawnym wzbogaceniem. Wzbogacony zobowiązany jest zwrócić tę korzyść zubożonemu²⁸. Szczególnym przypadkiem bezpodstawnego wzbogacenia jest świadczenie nienależne, to jest między innymi świadczenie spełnione w wykonaniu zobowiązania z nieważnej czynności prawnej, która nie stała się ważna w późniejszym czasie²⁹. Takim świadczeniem nienależnym będzie właśnie uiszczona przez najemcę niedopuszczalna opłata dodatkowa.

Sporne w doktrynie jest, kiedy roszczenie o zwrot bezpodstawnego wzbogacenia staje się wymagalne, to jest kiedy po stronie wzbogaconego powstaje obowiązek wydania korzyści. Niekiedy dopuszcza się możliwość, aby taki obowiązek powstawał już wraz z uzyskaniem bezpodstawnego wzbogacenia. Przeważa jednak i wydaje się trafniejsze stanowisko, że wymagalność takiego roszczenia zależy od wezwania wzbogaconego do zapłaty³⁰. Termin wymagalności roszczenia ma znaczenie z punktu widzenia instytucji przedawnienia, jak również dla naliczania odsetek związanych ze zwłoką w zwrocie korzyści.

Roszczenie o zwrot bezpodstawnego wzbogacenia ulega przedawnieniu. Upływ terminu przedawnienia nie powoduje wygaśnięcia roszczenia. Daje jednak zobowiązanemu możliwość uchylecia się od zaspokojenia go³¹. W analizowanym przypadku oznacza to, że towarzystwo będzie mogło nie zwracać nienależnych opłat. Mogłoby ono co prawda nie podnosić zarzutu przedawnienia albo w ogóle zrzec się korzystania z niego. Byłoby to jednak dlań niekorzystne pod względem ekonomicznym. Możliwość skutecznego dochodzenia zwrotu nienależnych opłat zależeć będzie zatem od tego, aby odpowiednie roszczenia nie były przedawnione.

²⁷ Art. 58 Kodeksu cywilnego.

²⁸ Art. 405 Kodeksu cywilnego.

²⁹ Art. 410 Kodeksu cywilnego.

³⁰ P. Księżak, Komentarz do art. 405, [w:] K. Osajda (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, C. H. Beck, 2020, teza 182.

³¹ Art. 117 Kodeksu cywilnego.

Bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne. Jeżeli wymagalność roszczenia zależy od podjęcia określonej czynności przez uprawnionego, bieg terminu rozpoczyna się od dnia, w którym roszczenie stałoby się wymagalne, gdyby uprawniony podjął czynność w najwcześniejszym możliwym terminie³². W przypadku roszczenia o zwrot bezpodstawnego wzbogacenia, niezależnie od przyjmowanego stanowiska co do początku wymagalności tego roszczenia bieg jego przedawnienia rozpocznie się zatem z dniem spełnienia nienależnego świadczenia.

Termin przedawnienia roszczenia tego rodzaju wynosi lat dziesięć, zaś w przypadku roszczeń o zwrot opłat uiszczonych poczynsz od 9 lipca 2018 r. — lat sześć, przy czym przedłuża się do końca ostatniego roku kalendarzowego³³.

Bieg terminu przedawnienia może zostać przerwany wskutek podjęcia czynności przed sądem, sądem polubownym albo innym właściwym organem, dokonanej bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczenia, na skutek wszczęcia mediacji, jak również wskutek uznania roszczenia przez tego, przeciw komu ono przysługuje. W takim wypadku bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się na nowo, jednak jeśli została podjęta czynność przed właściwym organem albo została wszczęta mediacja, nastąpi to dopiero po zakończeniu postępowania albo mediacji³⁴.

Praktyczne aspekty dochodzenia zwrotu nienależnych opłat

Dochodzenie zwrotu nienależnie uiszczonych opłat od towarzystwa budownictwa społecznego należy rozpocząć od analizy umowy najmu, jak również wszelkich podpisanych aneksów do tej umowy. Jeśli umowa przewiduje ponoszenie przez najemcę jakichkolwiek opłat poza czynszem, trzeba sprawdzić, czy opłaty te można uznać za niezależne od właściciela w rozumieniu Ustawy o ochronie praw lokatorów. Opłatami takimi są opłaty za dostawę do lokalu energii, gazu, wody oraz odbiór ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych, ale i one mogą być pobierane tylko wtedy, gdy najemca nie ma zawartej umowy bezpośrednio z dostawcą mediów albo usług. Ustalenie, że umowa przewidywała niezasadne uiszczanie przez najemcę innych opłat dodatkowych poza czynszem, pozwala przejść do dalszej analizy.

³² Art. 120 Kodeksu cywilnego.

³³ Art. 118 Kodeksu cywilnego w brzmieniu ustalonym Ustawą z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy — Kodeks cywilny oraz w brzmieniu ustalonym Ustawą z dnia 13 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy — Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw.

³⁴ Art. 123 i 124 Kodeksu cywilnego.

Na podstawie umowy najmu oraz późniejszych aneksów do niej trzeba ustalić, jak w ostatnich 10 latach kształtowała się wysokość świadczeń nienależnych. Np. umowa najmu została zawarta 1 grudnia 2015 roku i przewiduje opłaty: za konserwację anteny 5 zł; za konserwację domofonu 5 zł, za konserwację kolektorów słonecznych 10 zł, za konserwację wodomierzy 5 zł, za konserwację wentylacji 5 zł, za eksploatację wentylacji 20 zł, płatne do 10 dnia każdego miesiąca. To oznacza, że miesięcznie suma nienależnych świadczeń wynosiła 50 zł. Zakładając, że wysokość opłat nie zmieniała się, a najemca uiszczał opłaty terminowo, w roku 2015 wyniosły one 50 zł; w latach 2016 – 2019 po 600 zł rocznie, a w roku 2020 (do listopada) – 550 zł. Razem daje to kwotę 3000,00 zł. Przy czym przykładowa umowa najmu trwa o połowę krócej od okresu, za który można dochodzić roszczeń o zwrot świadczeń nienależnych. Jeżeli w rzeczywistości najem trwał dłużej, należy na tej samej zasadzie obliczyć sumę świadczeń nienależnych za ostatnie 10 lat (ze względu na przedawnienie dawniejszych roszczeń). Zwrotu tej kwoty będzie można dochodzić od towarzystwa.

Zródłem informacji o wysokości nienależnych opłat w poszczególnych okresach mogą być także dokumenty obciążeniowe wystawiane przez towarzystwo, np. faktury. Także na ich podstawie można obliczyć, na jaką kwotę składają się zsumowane wynikające z nich nienależne opłaty. Rzadko kto przechowuje jednak faktury sprzed kilku lat. W takiej sytuacji można wystąpić do towarzystwa – na piśmie, za potwierdzeniem odbioru - o wydanie kopii faktur

(podobnie jak o wydanie kopii ewentualnych aneksów do umowy). Na tym etapie dobrze byłoby zgromadzić także dowody wpłat na rzecz towarzystwa, o ile będzie to możliwe. W razie ich braku również można wystąpić do towarzystwa o potwierdzenie, że opłacaliśmy określone opłaty w określonej wysokości.

Zgromadzenie dokumentów, z których wynika obciążenie najemcy dodatkowymi opłatami, pozwala wystosować do towarzystwa wezwanie do zapłaty. Wzór takiego wezwania znajduje się w załączeniu. Należy w nim wskazać podstawę prawną żądania zapłaty, wyszczególnić nienależnie zapłacone towarzystwu kwoty, określić ogólną kwotę, której zwrotu się żąda oraz wskazać, na jaki rachunek bankowy towarzystwo ma zwrócić nienależnie pobrane świadczenia. Od tej pory, jeżeli towarzystwo w dalszym ciągu będzie chciało pobierać nienależne opłaty dodatkowe, najlepiej uchylić się od ich płacenia. Nadal należy jednak uiszczać opłacać wszelkie inne zasadne świadczenia! Najlepiej opisywać, na poczet jakich świadczeń jest dokonywana konkretna wpłata, ażeby nie została ona w części zaliczona na poczet opłat nienależnych.

Po wystosowaniu wezwania do zapłaty należy oczekiwać na odpowiedź z towarzystwa. Najlepiej byłoby, gdyby samo uznało ono zasadność wezwania i zwróciło pieniądze. Tego życzymy wszystkim najemcom. Może jednak stać się inaczej. W swojej odpowiedzi towarzystwo może podnosić rozmaite argumenty, mające rzekomo uzasadniać pobieranie nienależnych opłat. Nie należy dać się im zwieść. Poniżej prezentujemy przykłady wraz z replikami na nie.

Wszystkie opłaty były pobierane na podstawie umowy najmu. Najemca przecież sam podpisał taką umowę, więc się na nie zgodził.

Zgoda najemcy na zawarcie umowy nie ma tu znaczenia. Nie można się zgodzić w umowie na coś, co jest sprzeczne z prawem; taka umowa jest nieważna (art. 58 Kodeksu cywilnego). Art. 9 ust. 5 Ustawy o ochronie praw lokatorów stanowi, że wynajmującemu nie wolno pobierać poza czynszem innych opłat, niż tylko opłaty niezależne od właściciela. Przepis ten ma charakter bezwzględnie obowiązujący, nie można od niego odstąpić umownie. Klauzula umowna przewidująca takie opłaty jest nieważna.

Utrzymanie i eksploatacja domofonów, anten itp. kosztuje. Towarzystwo musi pobierać za to opłaty od lokatorów, inaczej nie starczy mu na prowadzenie działalności.

Nie jest to zmartwieniem najemcy. Zgodnie z art. 28 Ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, suma czynszów z lokali wynajmowanych przez towarzystwo powinna mu wystarczyć między innymi na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków. Zadaniem towarzystwa jest ustalić odpowiednio stawkę czynszu, a jeśli nawet maksymalna stawka okazuje się niedostateczna, to powinno zoptymalizować koszty. Natomiast w żadnym razie ekonomiczna potrzeba nie usprawiedliwia naruszania prawa.

Opłaty dodatkowe naliczane są na podstawie art. 659 Kodeksu cywilnego oraz art. 670 par. 1 Kodeksu cywilnego, do stosowania których odsyła art. 33 ustawy o niektórych formach budownictwa mieszkaniowego.

W rzeczywistości art. 33 Ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w rozdziale 4 tej ustawy stosuje się odpowiednio przepisy Ustawy o ochronie praw lokatorów i przepisy Kodeksu cywilnego o najmie. Kolejność odesłania nie jest przypadkowa. W wypadku opłat pobieranych od najemców lokali mieszkalnych pierwszeństwo mają przepisy Ustawy o ochronie praw

lokatorów. Zaś art. 9 ust. 5 tej ustawy stanowi, że wynajmującemu nie wolno pobierać poza czynszem innych opłat, niż tylko opłaty niezależne od właściciela.

Skoro najemca zapłacił, to uznał zasadność opłaty i nie może już żądać zwrotu pieniędzy.

Przeciwnie, korzyść uzyskana przez bezpodstawne wzbogacenie podlega zwrotowi (art. 405 Kodeksu cywilnego). Najemca uiszczał przecież opłaty w przekonaniu, że jest do tego zobowiązany. Zresztą nawet gdyby uiszczając je wiedział, że są one nienależne, to biorąc pod uwagę, że wykonywał w ten sposób zobowiązanie z nieważnej czynności prawnej, i tak może się domagać zwrotu (art. 411 Kodeksu cywilnego). Tylko upływ terminu przedawnienia może pozwalać towarzystwu na uchylenie się od zapłaty nienależnie pobranych kwot. Można przyjąć, że przedawnione będą tylko roszczenia o zwrot opłat uiszczonych dawniej, niż przed dziesięcioma laty.

Jeśli towarzystwo odmówi zwrotu nienależnych opłat, konieczne okaże się wniesienie pozwu do sądu. Warto podkreślić, że nie należy też czekać zbyt długo na jego odpowiedź; dopiero podjęcie czynności przed sądem przerywa bieg przedawnienia. Przy sporządzeniu pozwu oraz w dalszym toku sprawy najlepiej skorzystać z fachowej pomocy prawnej, ponieważ nie sposób wskazać uniwersalnego sposobu postępowania w każdym indywidualnym przypadku. W tym celu można się zwrócić do adwokata lub radcy prawnego albo skorzystać z usług studenckich poradni prawnych, działających przy wielu uczelniach wyższych na terenie całego kraju. Trzeba pamiętać, że ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która wywodzi z niego skutki prawne. W praktyce nawet zasadne powództwo może zostać oddalone, jeżeli powód nie zdoła udowodnić przed sądem jego podstaw.

Natomiast w sytuacji, kiedy to TBS żąda zapłaty nienależnych opłat, które wcześniej nie zostały mu uiszczone, należy poinformować towarzystwo na piśmie, za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, że nie uznajemy jego roszczenia w tym zakresie, gdyż zostało ono wywiedzione z nieważnych postanowień umowy najmu wraz z ewentualnymi aneksami. Jeżeli TBS wystąpił przeciwko nam do sądu o zapłatę zaległych kwot z tytułu najmu, a jego roszczenie obejmuje także opłaty nienależne, to w odniesieniu do tych opłat należy zgłosić zarzut nieistnienia roszczenia. Również w takim przypadku rekomendowane będzie skorzystanie w toku procesu z pomocy profesjonalnego pełnomocnika.

Prawidłowość pobierania od najemców opłat dodatkowych została potwierdzona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 26 kwietnia 2013 r. sygn. akt

I SA/Łd 1191/12 oraz wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 września 2015 r. sygn. akt I FSK 871/15. Orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby.

Zgodnie z art. 171 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2019 poz. 2325), wyrok prawomocny ma powagę rzeczy osądzonej tylko co do tego, co w związku ze skargą stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia. Tymczasem przedmiotem rozstrzygnięcia powyższych orzeczeń był podatek od towarów i usług (VAT) za poszczególne miesiące 2009 r. Badanie ważności umowy cywilnoprawnej nie należy do kompetencji organu administracyjnego, gdyż jest to wyłączna kompetencja sądu powszechnego.

(miejscowość, data)

(imię i nazwisko nadawcy)

(adres nadawcy)

Nazwa i adres TBS

(Uwaga!: należy podać dokładnie taką nazwę i adres, jaka figuruje w KRS. Nie kierujemy wezwania do zarządu ani do konkretnej osoby, np. Jana Kowalskiego – prezesa!)

WEZWANIE DO ZAPŁATY

Niniejszym informuję, że postanowienia łączącej nas umowy najmu lokalu mieszkalnego pod adresem (podać adres), zawartej dnia (podać datę), które zobowiązują mnie do uiszczania w związku z korzystaniem z lokalu, poza czynszem, opłat innych niż niezależne od właściciela, to jest opłat za: (wyszczególnić opłaty nie stanowiące czynszu ani świadczeń niezależnych od właściciela) pozostają nieważne z mocy prawa.

Tak samo za nieważne uważam analogiczne postanowienia aneksów do ww. umowy najmu, tj. (wyszczególnić daty i numery ewentualnych późniejszych aneksów do umowy najmu).

Wyjaśniam, że ww. postanowienia stoją w sprzeczności z art. 9 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. 2020, poz. 611), co skutkuje ich nieważnością na gruncie art. 58 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny (Dz. U. 2020, poz. 1740).

W okresie od ... do ..., tytułem opłat za (wymienić ponoszone opłaty), przewidzianych ww. postanowieniami łączącej nas umowy najmu *oraz aneksów do niej*, uiszcilem odpowiednio: (wymienić łączne kwoty zapłacone tytułem poszczególnych opłat), co łącznie daje kwotę (wymienić sumę wszystkich uiszczonych kwot).

Zgodnie z art. 405 i 410 ustawy — Kodeks cywilny, kwoty uiszczone przeze mnie na Państwa rzecz tytułem ww. opłat stanowią świadczenia nienależne podlegające zwrotowi. Mając to na uwadze, wzywam Państwa do zapłaty, w terminie siedmiu dni od otrzymania niniejszego pisma, kwoty (podać kwotę), odpowiadającej sumie uiszczonych przeze mnie ww. opłat, wraz z ustawowymi odsetkami od dnia otrzymania niniejszego wezwania do dnia zapłaty - na rachunek bankowy nr: (podać numer rachunku).

W przypadku braku terminowej i satysfakcjonującej reakcji z Państwa strony będę zmuszony (zmuszona) wystąpić na drogę sądową celem dochodzenia swoich roszczeń

Z poważaniem

(podpis)

Uwaga!: wezwanie należy wysłać pocztą listem poleconym za zwrotnym potwierdzeniem odbioru! Na drodze sądowej będzie można dochodzić zwrotu wyłącznie świadczeń nieprzedawnionych, tj. maksymalnie za 10 lat wstecz!

Cytowane akty normatywne

- 1) Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny (Dz. U. 2020, poz. 1740), w skrócie „Kodeks cywilny”, oraz niektóre ustawy ją zmieniające, wymienione w poszczególnych przypisach.
- 2) Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. 2020, poz. 611), w skrócie „Ustawa o ochronie praw lokatorów”, oraz niektóre ustawy ją zmieniające, wymienione w poszczególnych przypisach.
- 3) Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. 2019, poz. 2195), w skrócie „Ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego”, oraz niektóre ustawy ją zmieniające, wymienione w poszczególnych przypisach.

Cytowane prace

- 1) A. Doliwa, Prawo mieszkaniowe. Komentarz, C. H. Beck, 2015.
- 2) A. Mączyński, Dawne i nowe instytucje polskiego prawa mieszkaniowego, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2002, z. 1.
- 3) F. Zoll, M. Olczyk, M. Pecyna, Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy oraz o zmianie Kodeksu cywilnego. Komentarz, Dom Wydawniczy ABC, 2002.
- 4) K. Osajda (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, C. H. Beck, 2020.
- 5) K. Osajda (red.), Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Komentarz, C. H. Beck, 2020.

Cytowane dokumenty organów władzy publicznej

- 1) Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania Towarzystw Budownictwa Społecznego, Najwyższa Izba Kontroli — Delegatura w Bydgoszczy, 2010.
- 2) Sprawozdanie stenograficzne z 50. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 26 maja 1995 r., Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (II kadencja), 1995.
- 3) Ustawa o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, Senat Rzeczypospolitej Polskiej (X kadencja), druk nr 251, 2020.
- 4) Warunki mieszkaniowe gospodarstw domowych i rodzin — NSP 2011, Główny Urząd Statystyczny, 2014.
- 5) Wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 20 października 2020 r., III Ca 643/19.
- 6) Wyrok Sądu Rejonowego w Zgierzu z dnia 11 grudnia 2018 r., I C 1864/17.