



Warszawa, 06-01-2023 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**IV.7210.24.2022.JS**

**Pan Waldemar Buda**

**Minister Rozwoju i Technologii**

**ePUAP**

Szanowny Panie Ministrze,

Do Rzecznika Praw Obywatelskich docierają sygnały od obywateli wskazujące na problemy z wynajmem lokali mieszkalnych na tak zwanym wolnym rynku. Informacje w tym zakresie potwierdzają także doniesienia medialne. Z informacji tych wynika, że znaczna część prywatnego zasobu mieszkaniowego nie jest wykorzystywana i użytkowana. Dotyczy to w szczególności nowych mieszkań nabytych inwestycyjnie (za gotówkę lub kredyt) przez osoby prywatne i traktowanych jako lokata kapitału czy też przysłe zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych dzieci.<sup>1</sup>

Mieszkania te obecnie stoją puste i nie tylko nie przynoszą oczekiwanego dochodu ich właścicielom, ale także nie wpływają na poprawę dostępu do mieszkań przez osoby zainteresowane najem lokalu. Lokale te bowiem nie powiększają rynku wynajmu.

Zdaniem wnioskodawców obecna sytuacja w tym zakresie spowodowana jest zbyt szeroką ustawową ochroną praw lokatorów i słabszą w tym zakresie ochroną praw właściciela mieszkania. Właściciele lokali obawiają się problemów związanych z

---

<sup>1</sup> Monika Krześniak-Sajewicz „Mieszkania. Problemu najmu rząd nie chce rozwiązać?” w portalu Biznes Interia z 17.11.2022r.

nierzetelnym lokatorem, który nie będzie uiszczał opłat za zajmowany lokal i nie będzie chciał go opuścić. Tym samym wszystkie koszty związane z mieszkaniem, zobowiązany będzie ponosić właściciel lokalu, a postępowanie związane z wyegzekwowaniem należności z tego tytułu i odzyskaniem lokalu jest czasochłonne i długotrwałe. Dlatego też wielu właścicieli lokali, w obawie przed nadużyciem przez potencjalnych nieuczciwych najemców przysługującej im ochrony praw lokatorów decyduje się na nieprzeznaczenie posiadanego lokalu do wynajmu i pozostawienie go jako pustostanu.

Należy podkreślić, że zarówno prawa przysługujące właścicielom lokali mieszkalnych, jak też prawa przysługujące osobom używającym lokali mieszkalnych na podstawie innych tytułów niż własność, podlegają ochronie konstytucyjnej. W odniesieniu do właścicieli lokali mieszkalnych gwarancje ochrony ich praw wynikają zarówno z zasad o charakterze ustrojowym (art. 20 i art. 21 ust. 1 Konstytucji RP), jak również ze szczegółowych postanowień Konstytucji (art. 64). Z kolei prawa lokatorów jako prawa majątkowe, podlegają ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz na podstawie art. 75 ust. 1 i 76 Konstytucji RP. W związku z tym na ustawodawcy spoczywa obowiązek ukształtowania wzajemnych relacji wynikających ze stosunków prawnych łączących właścicieli z lokatorami w taki sposób, aby zostały zachowane konstytucyjne gwarancje ochrony praw obu tych kategorii obywateli.

Zagadnienia praw właścicieli lokali i najemców były w przeszłości przedmiotem wielu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 4/05 (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 37) Trybunał podkreślił, że z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP wynika zasada równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych. Wśród "innych praw majątkowych" należy także wyróżnić prawo najmu lokalu mieszkalnego oraz inne prawa, których przedmiotem jest lokal służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Każde z tych praw, zarówno właścicieli (wynajmujących), jak i najemców, korzysta z ochrony konstytucyjnej. Zwykle dochodzić będzie do kolizji tych dóbr.

Trybunał podkreślał, że ma pełną świadomość, jak trudne jest wyważenie usprawiedliwionych interesów zarówno właścicieli, jak i najemców oraz stworzenie dla tych relacji najwłaściwszych rozwiązań. Szczególnie w warunkach polskich, w których prawa właścicieli długo nie były respektowane, a przez dziesięciolecia obowiązywała tzw. publiczna gospodarka lokalami, której skutki dotykały i dotyczą nie tylko właścicieli, ale obracają się w istocie rzeczy także przeciwko lokatorom (m.in. w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 4/05). Sprawą ustawodawcy jest dążenie do

takiego harmonijnego ukształtowania pozycji prawnej właścicieli oraz lokatorów, aby można było mówić raczej o pożądanej komplementarności tych stosunków niż o relacji charakteryzującej się nieuchronnym antagonizmem. Ochrona praw lokatorów nie może następować, tak jak to się działo dotychczas, przede wszystkim kosztem właścicieli.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał również, że wprowadzenie prawa własności nie ma charakteru prawa absolutnego, to jednak ograniczenie tego prawa nie może naruszać jego istoty, do czego dochodzi w sytuacji, gdy regulacje prawne uniemożliwiają praktyczne korzystanie z prawa i realizację jego funkcji, nie znosząc jednak samego prawa (por. wyrok z 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97). Nałożenie na właściciela ograniczeń w istocie uniemożliwiających korzystanie z przysługującego mu prawa własności prowadziłoby do naruszenia art. 64 ust. 3 Konstytucji RP i oznaczałoby przerzucenie kosztów realizacji obowiązku zapewnienia lokatorom ochrony na prywatnych właścicieli budynków. Obowiązkiem ustawodawcy jest wprowadzanie odpowiednich mechanizmów pozwalających na równoważenie sprzecznych interesów zarówno właścicieli jak i lokatorów, na co zwracał uwagę w swoim orzecznictwie również Trybunał Konstytucyjny (zob. wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; 19 kwietnia 2005 r., sygn. K 4/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 37; oraz 23 maja 2006 r., sygn. SK 51/05, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 58).

Kwestie związane z najem lokali mieszkalnych reguluje obecnie ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 172 ze zm.). Ustawa zawiera rozwiązania prawne chroniące lokatora przed nieuzasadnionym wypowiedzeniem umowy, na podstawie której zajmuje on lokal, przed nieuzasadnioną podwyżką czynszu, jak również przed bezdomnością (w tym zakresie jej przepisy zostały uzupełnione regulacją zawartą w art. 1046 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego). Do ochrony praw lokatora do używania lokalu stosuje się odpowiednio przepisy o ochronie własności (art. 19 ustawy).

Dodać należy, że przepisy obowiązującego prawa przyznają właścicielowi mieszkania środki cywilnoprawne zapewniające mu ochronę posiadania (art. 342 – 344 k.c.), które stosuje się odpowiednio do ochrony władania lokalem (art. 3431 k.c.), ochronę własności (art. 222 § 1 k.c.) oraz ochronę jego interesów majątkowych (art. 18 ustawy o ochronie praw lokatorów...).

Warto także zauważyć, że ustawa o ochronie praw lokatorów zawiera również regulacje dotyczące najmu okazjonalnego lokalu oraz najmu instytucjonalnego lokalu. W przypadku tych dwóch form wynajmu mieszkań ochrona prawna lokatora została ograniczona, zaś wynajmującemu zapewniono większą swobodę w kształtowaniu warunków najmu w drodze postanowień umownych. Nie wszystkie jednak umowy najmu lokalu z zasobu prywatnego są zawierane w formie umowy najmu okazjonalnego, a tym bardziej najmu instytucjonalnego. Jak się zdaje, oba wskazane typy najmu nie stanowią dotąd dominującej formy wynajmu na rynku mieszkaniowym.

Można się zgodzić, że obowiązujące obecnie uregulowania prawne, zapewniające ochronę lokatorom, w praktyce mogą niekiedy obracać się przeciwko nim. Właściciele mieszkań podnoszą, że względu na szeroką ochronę lokatorów obawiają się wynajęcia posiadanego mieszkania rodzinom czy też osobom z dziećmi, które to grupy objęte są szczególną ochroną w zakresie trwałości najmu, jak i przed eksmisją. W szczególności sytuacja ta dotyczy samotnych matek z dzieckiem, które według wpływających do mojego Biura skarg, w praktyce mają niewielkie szanse na najem lokalu z zasobu prywatnego. Właściciele obawiają się, że brak będzie możliwości szybkiego odzyskania lokalu, w sytuacji, gdy najemca z dzieckiem po zakończeniu umowy najmu (czy też z innego powodu) nie zechce dobrowolnie lokalu opuścić. Stąd niechęć właścicieli do wynajmowania mieszkań na wolnym rynku w oparciu o umowy długoterminowe, co w konsekwencji prowadzi do tego, że lokale w ogóle nie są wynajmowane, albo przeznaczane są na wynajem krótkoterminowy (wynajem turystyczny).

Jednak, jak się wydaje, problem jest bardziej złożony, ponieważ większość sporów na tle realizacji umowy najmu oraz opróżnienia lokalu mieszkalnego po zakończeniu najmu może być wiążąco rozstrzygnięta jedynie na drodze sądowej, zaś postępowania sądowe w tego typu sprawach mogą trwać nawet kilka lat. Do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia właściciel lokalu musi zaś znosić korzystanie z jego własności przez osobę, której obecności nie akceptuje i która często nie uiszcza związanych z zajmowaniem mieszkania kosztów. Powszechnie wiadomo także, że postępowania egzekucyjne, tak w zakresie egzekwowania należności pieniężnych, jak i w kwestii doprowadzenia do opróżnienia mieszkania, często toczą się długotrwanie i mało efektywnie. Tak więc gwarancje prawne chroniące i najemcę i właściciela mieszkania, w praktyce często nie mogą zostać skutecznie zrealizowane z uwagi na mankamenty procedur sądowych i systemową przewlekłość postępowań.

Przedstawiony powyżej problem braku mieszkań pod wynajem na wolnym rynku z powodu obaw ich właścicieli, jest powiązany także z kolejnym – mianowicie z doniesień medialnych wynika, że rośnie liczba osób, których nie stać na wynajem mieszkań na wolnym rynku, a ich dochody są zbyt wysokie, aby otrzymać wsparcie z zasobu mieszkaniowego gminy. Jednocześnie, osoby te nie mają szans na uzyskanie kredytu na zakup własnego mieszkania. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest wzrost liczby osób zajmujących samowolnie tzw. pustostany, i znów, jak wskazują media, problem ten dotyka w największym stopniu rodziców samotnie wychowujących dzieci czy też rodzin wielodzietnych<sup>2</sup>.

Wydaje się, że taka niepokojąca sytuacja, w której osoby pracujące i osiągające dochody nie są w stanie, bądź nie mogą z uwagi na brak ofert, wynająć mieszkania na wolnym rynku, a jednocześnie nie mogą skorzystać z innych form wsparcia mieszkaniowego oferowanego przez państwo, powinna skłonić władze publiczne do wnikliwej analizy i efektywnej reakcji. Jak bowiem wyżej wskazano, z art. 75 Konstytucji RP wynika obowiązek władz publicznych przeciwdziałania zjawisku bezdomności i prowadzenia takiej polityki, która sprzyja zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli.

Powyższe uwagi przedstawiam Panu Ministrowi, działając na podstawie art. 16 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.) i zwracam się z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do przedmiotowych kwestii oraz o poinformowanie, czy Ministerstwo ma wgląd w aktualną sytuację na rynku najmu lokali mieszkalnych i czy docierają do resortu informacje o sygnalizowanych Rzecznikowi trudnościach w najmie lokali, zwłaszcza dotyczących rodzin z małymi dziećmi, samotnych matek i innych osób w trudniejszej sytuacji życiowej i ekonomicznej.

Proszę także o poinformowanie, jakie działania są obecnie podejmowane bądź planowane w celu rozwiązania opisanego problemu m.in. w kierunku ożywienia rynku wynajmu mieszkań prywatnych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych.

---

<sup>2</sup> Wojciech Karpieszuk, „Pracują, ale nie stać ich ani na kredyt, ani na wynajem, więc zajmują pustostany. "Takiej skali zjawiska jeszcze nie było", Gazeta Wyborcza 27.12.2022r., Wojciech Karpieszuk, „Nowa klasa ludzi w Warszawie - biedni pracujący. Zajmują pustostany, bo nie stać ich na mieszkanie”, Gazeta Wyborcza 26.10.2022r.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/