



Warszawa, 08-12-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

IV.7210.26.2025.JS

Pan Andrzej Domański
Minister Finansów i Gospodarki
ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

Pragnę poinformować Pana Ministra, że do Rzecznika Praw Obywatelskich wciąż wpływają pisma obywateli wskazujące na problemy związane z wynajmem mieszkań z prywatnego rynku najmu. Źródła tych problemów wnioskodawcy upatrują przede wszystkim w niewłaściwie ukształtowanych regulacjach prawnych.

W nadsyłanych pismach właściciele lokali często wskazują na trudności z odzyskaniem lokalu zajmowanego przez najemcę, któremu wypowiedziano najem z powodu nieuiszczania czynszu i innych opłat za zajmowane mieszkanie. Wnioskodawcy wskazują także, że użytkownik zajmujący bez tytułu prawnego lokal (po wygaśnięciu lub wypowiedzeniu umowy najmu) często narusza zasady współżycia społecznego, niekiedy niszczy lokal i nie chce się z niego wyprowadzić. Postępowanie związane z wyegzekwowaniem należności z tego tytułu oraz usunięcie byłego najemcy z lokalu możliwe jest – co do zasady – na drodze sądowej, po orzeczonej eksmisji. Postępowania sądowe, a następnie eksmisyjne są natomiast czasochłonne i długotrwałe. Do tego czasu właściciel lokalu jest pozbawiony jakiejkolwiek swobody dysponowania swoją własnością przez w zasadzie nieokreślony czas, musi znosić korzystanie z jego własności przez osobę, która narusza postanowienia umowy najmu (często uporczywie i bez związku z jej realną sytuacją materialną, nie uiszcza

związanych z zajmowanym mieszkaniem kosztów, a nierzadko też czyni szkody w lokalu). W takim przypadku koszty utrzymania mieszkania (niekiedy także powiększone o wysokość raty kredytu zaciągniętego na zakup tego lokalu) obciążają właściciela, który zobowiązany jest do stosownych rozliczeń ze wspólnotą mieszkaniową, spółdzielnią czy bankiem. W istocie właściciel musi ponosić znaczne koszty utrzymania nieruchomości, którą nie może dysponować. Najczęściej także wynajmowane mieszkanie obciążone jest kredytem hipotecznym, na spłatę którego miały pochodzić środki z czynszu najmu.

Zdarza się także, że sytuacja osobista właściciela mieszkania ulega zmianie i jest on zmuszony do opuszczenia dotychczas zajmowanego lokalu, a w swoim lokalu nie może zamieszkać ze względu na zajmowanie go przez nieuczciwego lokatora, który odmawia opuszczenia lokalu. Ze skarg wpływających do Rzecznika wynika, że zdarzają się przypadki, gdy właściciele sami zmuszeni byli do najęcia dla siebie lokalu i ponoszenia (niekiedy np. z niewysokiej emerytury) kosztów utrzymania dwóch lokali (najmowanego i własnego zajmowanego przez dotychczasowego lokatora).

Właściciele mieszkań odbierają jako rażąco niesprawiedliwą sytuację, w której tylko na nich spoczywa ciężar (niekiedy przez lata) utrzymania mieszkań zajmowanych przez najemców, którzy nie wnoszą opłat z powodu pogorszenia się ich kondycji finansowej (np. utraty pracy) czy też szczególnie najemców, którzy są w relatywnie dobrej sytuacji majątkowej i są w stanie regulować opłaty, ale świadomie ich nie wnoszą, nadużywając prawo chroniące lokatorów (w dalszej części wystąpienia określanych jako nieuczciwi najemcy).

Zdaniem wnioskodawców obecna sytuacja w tym zakresie spowodowana jest zbyt szeroką ustawową ochroną praw lokatorów, w szczególności zdefiniowanych wyżej jako nieuczciwi najemcy, i nieefektywną w tym zakresie ochroną praw właścicieli mieszkań. Przy czym wydaje się, że ta słabsza ochrona praw właścicieli w szczególności dotyczy praw właścicieli pojedynczych lokali, osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej w zakresie wynajmowania lokali. Wydaje się, że ustawodawca nie dostrzega odmiennej sytuacji osób, które dysponując pojedynczym wolnym lokalem, zainteresowane są jego czasowym wynajmem.

Do Rzecznika wpływają również skargi od osób zainteresowanych najmem lokalu z rynku prywatnego, którym właściciele lokali odmawiają najmu w sytuacji, gdy dowiedzą się, że najmem zainteresowana jest rodzina czy też samotna matka z dzieckiem (dziećmi) bądź też inna osoba podlegająca szczególnej ochronie ustawowej.

W rozmowach z potencjalnymi najemcami właściciele lokali sami przyznają, że obawiają się, iż 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 tym w szczególności na rzecz grup osób podlegających szczególnej ochronie prawnej.

Nie ulega wątpliwości, że sytuacja na krajowym rynku mieszkaniowym jest trudna i od wielu lat nie ulega znaczącej poprawie. Gminy nie są w stanie zapewnić odpowiedniej liczby mieszkań dla osób o najniższych dochodach, wiele osób nie ma możliwości finansowych nabycia mieszkania na własność bądź też skorzystania z innych form zabezpieczenia swoich potrzeb mieszkaniowych. Jednocześnie pewna część prywatnego zasobu mieszkaniowego nie jest efektywnie wykorzystywana i użytkowana. Dotyczy to zarówno nowych mieszkań nabytych inwestycyjnie przez osoby prywatne i traktowanych jako lokata kapitału czy też przyszłe zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych dzieci, jak też lokali czasowo nieużytkowanych przez właścicieli. Wydaje się, że takie lokale mogłyby powiększyć rynek wynajmu i wpłynąć na poprawę dostępu do mieszkań przez osoby zainteresowane najmem mieszkania, w tym także najmem w „okresie przejściowym”, t.j. oczekiwania na inną, docelową, formę zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych. Tymczasem mieszkania te często stoją puste i nie tylko nie przynoszą oczekiwanego dochodu ich właścicielom, ale także nie wpływają na poprawę dostępności mieszkań na rynku. Wielu właścicieli, w obawie przed nadużyciem przez potencjalnych nieuczciwych najemców przysługującej im ochrony praw lokatorów i długotrwałą procedurą związaną z odzyskaniem mieszkania, nie decyduje się na przeznaczenie posiadanego, wolnego lokalu na wynajem.

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 dotykają 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 (dalej: u.o.p.l.; Dz. U. z 2023 r., poz. 735). 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 u.o.p.l.).

Podkreślić należy, że ustawa o ochronie praw lokatorów zawiera również regulacje dotyczące najmu okazjonalnego lokalu (gdy właściciel, będący osobą fizyczną, nie prowadzi działalności gospodarczej w zakresie wynajmowania lokali) oraz najmu instytucjonalnego lokalu (w przypadku właścicieli prowadzących działalność gospodarczą w zakresie wynajmowania lokali). 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. Najistotniejszymi elementami umowy najmu okazjonalnego jest poddanie się przez najemcę w akcie notarialnym egzekucji obowiązku opróżnienia i wydania lokalu po rozwiązaniu lub wygaśnięciu tej umowy oraz wskazanie przez najemcę innego lokalu, w którym będzie mógł zamieszkać. Złożenie w formie aktu notarialnego oświadczenia o poddaniu się egzekucji na podstawie art. 777 § 1 pkt 4 k.p.c. oznacza wyłączenie sądowego trybu orzekania o eksmisji. Aby jednak umowa najmu została zakwalifikowana jako umowa najmu okazjonalnego wymagane jest zgłoszenie faktu jej zawarcia właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego w terminie 14 dni od rozpoczęcia najmu przez właściciela (art. 19 ust. 1 u.o.p.l.). Niedopełnienie tego obowiązku skutkuje wyłączeniem stosowania szczególnych przepisów w zakresie najmu okazjonalnego na rzecz pełnej regulacji z u.o.p.l., a więc przekształcenie jej w najem zwykły dotyczący praw lokatorów, w tym z orzekaniem eksmisji przez sąd. 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. Najem okazjonalny jest wyłączony w stosunku do znacznej grupy osób, które nie mają możliwości przedstawienia oświadczenia o możliwości zamieszkania w innym lokalu na wypadek wykonania egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu. W praktyce najem okazjonalny nie gwarantuje pełnej ochrony wynajmującego i powoduje także problemy m.in., gdy najemca utraci możliwość zamieszkania w innym lokalu, który wskazał przy zawieraniu umowy najmu. Wynajmujący traci wówczas możliwość szybkiego opróżnienia lokalu, gdyż musi dochodzić eksmisji byłego najemcy na drodze sądowej. Ponadto, jak wskazują nadesłane do Rzecznika skargi, często najemcy świadomi, tej ograniczonej ochrony prawnej, są niechętni do zawarcia umowy najmu okazjonalnego. Dodatkowo zawarcie umowy najmu w tej formie wiąże się z określonymi kosztami (sporządzenie oświadczenia najemcy o poddaniu się egzekucji w formie aktu notarialnego czy też oświadczenie właściciela z podpisem notarialnie poświadczonym) i jest czasochłonne. Poza tym, jak wskazano wyżej, niedochowanie przez wynajmującego 14 - dniowego terminu zgłoszenia umowy najmu okazjonalnego naczelnikowi urzędu skarbowego skutkuje przekształceniem tej umowy w najem zwykły.

Z tych też powodów zdecydowana większość umów najmu pojedynczych lokali należących do osób fizycznych nadal zawierana jest w formie zwykłej umowy najmu. Stąd też 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, która często nie uiszcza związanych z zajmowaniem mieszkania kosztów, narusza zasady współżycia społecznego, niekiedy niszczy lokal i uniemożliwia właścicielowi wstęp do niego. Powszechnie wiadomo także, że postępowania egzekucyjne, tak w zakresie egzekwowania należności pieniężnych, jak i w kwestii doprowadzenia do opróżnienia mieszkania, często toczą się długotrwale 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. Skutkuje to zdecydowanie mniejszą ilością lokali przeznaczonych do wynajmu od istniejących możliwości w tym zakresie.

Wszystko to wymaga od ustawodawcy odpowiedniego wyważenia interesów tych podmiotów i stworzenia stosownych (adekwatnych) regulacji zapewniających odpowiednią ochronę interesów właścicieli, którzy obawiają się o swoją własność, oraz najemców, którzy chcą zaspokoić swoją potrzebę mieszkaniową korzystając z

cudzej własności. W ocenie Rzecznika wymienionym grupom osób ustawodawca powinien zapewnić konstytucyjnie gwarantowaną ochronę ich praw. Wydaje się jednak, że obowiązujące obecnie uregulowania prawne nie zapewniają prywatnym właścicielom lokali mieszkalnych, będących osobami fizycznymi, nieprowadzącymi działalności gospodarczej w zakresie wynajmowania lokali mieszkalnych, odpowiedniej ochrony przed nadużywaniem swoich uprawnień przez nieuczciwych najemców. Napływające do Rzecznika skargi od bezradnych (w stosunku do nieuczciwych najemców) osób fizycznych, wynajmujących lokale mieszkalne, mogą wskazywać na to, że przewidziana w u.o.p.l ochrona praw lokatorów, chroniąc z założenia „słabszą” stronę stosunku prawnego, wspiera niekiedy patologiczne sytuacje i zachowania nieuczciwych najemców. Obowiązujący system prawny (zarówno na płaszczyźnie prawa cywilnego, jak też prawa karnego) nie zapewnia skutecznych mechanizmów działania, które pozwoliłyby rozwiązać problem w rozsądnym czasie. Mając tę wiedzę korzystają na tym nieuczciwi najemcy, którzy nie ponoszą konsekwencji swoich uporczywych i celowych działań na szkodę właścicieli nieruchomości.

Przykłady zachowań nieuczciwych najemców, którzy niekiedy korzystając z przysługującej im ochrony stworzyli sobie sposób na życie, kosztem nieświadomego sytuacji i nieprzygotowanego na takie zachowania właściciela lokalu opisują m.in. artykuły prasowe oraz reportaże telewizyjne, w tym m.in. Uwaga.TVN.¹

Pragnę poinformować Pana Ministra, że przedstawiony problem był już przedmiotem korespondencji Rzecznika Praw Obywatelskich z Ministrem Rozwoju i Technologii w 2023 r. W wystąpieniu z dnia 6 stycznia 2023 r. (znak: IV.7210.24.2022.JS) Rzecznik zasygnalizował, że w jego ocenie warto rozważyć, czy aktualne przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów zapewniają wystarczającą ochronę prawną

¹ Wynajął swój dom, by mieć na leki i życie – został z niczym. „To już kolejna akcja tych samych najemców”

Reportaże

3 listopada 2025,

Autor: wg Reporter: Arleta Bolda-Górna

5 czerwca 2025 — Czy odzyskają dom? Reportaże. 50 psów zamkniętych w klatkach i totalna dewastacja wynajętego domu. „Czujemy się bezradni”. 5 czerwca 2025,
REPORTAŻE

Nie płacą za wynajem, ale nie chcą się wyprowadzić. "Ustawa lokatorska powinna się zmienić"
Reportaże 3 kwietnia 2025

właścicielom wynajmującym swoje mieszkania. W podsumowaniu odpowiedzi skierowanej do Rzecznika (pismo z dnia 25 stycznia 2023 r. znak: DM-IV.054.1.2023) Minister wskazał, że "kształt rozwiązań przewidzianych w u.o.p.l. jest rezultatem poszukiwań sposobu wyważenia interesów stron stosunku najmu oraz zapewnienia stabilności najmu, t.j. zachowanie proporcji pomiędzy prawami lokatorów, a prawami właścicieli". Jednocześnie Minister wskazał, że wypracowanie optymalnych rozwiązań w tym zakresie jest przedmiotem analiz Ministerstwa. Minister poinformował Rzecznika także, że segment rynku wynajmu mieszkań prywatnych w postulowanym przez Rzecznika zakresie będzie podlegał dalszej obserwacji w celu podjęcia ewentualnych działań w tej sferze.

Z posiadanych przez Rzecznika informacji wynika, że w dniu 6 czerwca 2023 r. w Ministerstwie Rozwoju i Technologii odbyło się spotkanie inauguracyjne „Debaty mieszkaniowej”. Przedmiotem debaty były zgłoszone przez przedstawicieli organizacji (reprezentujących właścicieli mieszkań i lokatorów z prywatnego rynku), podczas jej trwania, postulaty wprowadzenia zmian w przepisach u.o.p.l. w zakresie problemów na tle wynajmu mieszkań na rynku prywatnym w związku z nieuczciwym zachowaniem lokatorów (np. zalegających z zapłatą czynszu, czy dopuszczających do powstania szkód w lokalu. Celem debaty miało być przeprowadzenie dyskusji i wspólne wypracowanie kierunku zmian. Uruchomiona została także specjalna platforma internetowa, na której zainteresowane organizacje mogły przedstawiać swoje opinie i postulaty. Rzecznikowi nie zostały natomiast przekazane żadne informacje o efektach podjętych działań.

Kwestie związane ze zwiększeniem ochrony praw osób wynajmujących lokale mieszkalne na rynku prywatnym były także przedmiotem licznych petycji kierowanych do organów odpowiedzialnych za politykę mieszkaniową państwa. Problematyka ta była także przedmiotem rozważań Komisji do Spraw Petycji Sejmu RP, która na posiedzeniu w dniu 24 czerwca 2025 r. uchwaliła skierowany do Prezesa Rady Ministrów dezyderat nr 113 w sprawie zwiększenia ochrony praw właścicieli lokali mieszkalnych. W dezyderacie tym Komisja do Spraw Petycji zwróciła się o kompleksową i systemową analizę problemu i informację czy strona rządowa dostrzega potrzebę poprawy jakości i skuteczności ochrony praw właścicieli lokali mieszkalnych, z jednoczesnym uwzględnieniem praw lokatorów, a także czy planuje w tym zakresie skorzystanie z inicjatywy legislacyjnej Rady Ministrów?

W odpowiedzi na dezyderat Minister Finansów i Gospodarki w piśmie znak: DM-IV.730.185.2025 z dnia 4 sierpnia 2025 r. poinformował Marszałka Sejmu RP, że nie

zachodzi potrzeba interwencji legislacyjnej w przedmiotowym zakresie i żadne prace obejmujące poruszone w dezyderacie zagadnienia nie są prowadzone. Uzasadniając swoje stanowisko Minister powołał się przede wszystkim na regulacje wynikające z art. 75 i art. 76 Konstytucji, które to przepisy nakładają na władze publiczne określone w nich obowiązki m.in. prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w tym przeciwdziałania bezdomności. Także władze publiczne mają chronić najemców przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Analiza tej odpowiedzi, w ocenie Rzecznika może wskazywać na to, że ustawodawca zdaje się nie dostrzegać braku należytej ochrony prawnej właścicieli lokali prywatnych, w tym w szczególności lokali należących do osób fizycznych nieprowadzących działalności w zakresie wynajmowania lokali, przed nieuczciwymi najemcami, którzy mając świadomość przysługującej im ochrony prawnej, nie wypełniają swoich obowiązków, pomimo tego, że posiadają takie możliwości. W ocenie Rzecznika trudno zaakceptować także to, że to właściciel prywatnego mieszkania ma ponosić koszty zajmowania lokalu przez nieuczciwego najemcę i zaspokajać jego potrzeby mieszkaniowe wyręczając w tym zakresie władze publiczne. Faktycznie prowadzi to do sytuacji, że jeden obywatel – właściciel lokalu zmuszony jest zabezpieczać potrzeby mieszkaniowe drugiego obywatela – nieuczciwego najemcy, nawet wtedy, gdy sytuacja materialna tego najemcy nie jest gorsza od sytuacji właściciela.

Pragnę wyraźnie podkreślić, że Rzecznik co do zasady nie kwestionuje potrzeby ochrony praw lokatorów i obowiązujących w tym zakresie regulacji. Zastrzeżenia Rzecznika wzbudza natomiast wykorzystywanie w praktyce tych prolokatorskich regulacji w sposób świadomy i instrumentalny oraz godzący w prawo własności mieszkania. Rysujący się na gruncie aktualnych uregulowań brak należytej równowagi w ochronie praw właścicieli lokali i najemców, może być oceniany jako naruszający zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Pragnę także poinformować Pana Ministra, że problematyka dotycząca zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli, w tym w szczególności potrzeb mieszkaniowych osób o najniższych dochodach i prowadzona w tym zakresie polityka państwa od wielu lat pozostaje w sferze szczególnego zainteresowania kolejnych Rzeczników. Rzecznik z dużym zainteresowaniem śledzi wszystkie dostępne informacje o podejmowanym w przedmiotowym zakresie działaniach, w tym także zapowiadanych inicjatywach legislacyjnych. Z dostępnych omówień dotyczących założeń do zmiany projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy o

dodatkach mieszkaniowych z dnia 19.09.2025 r.² nie wynika, aby projekt ten zawierał zmiany w zakresie ochrony praw lokatorów w omawianym zakresie.

Z komunikatu umieszczonego na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju i Technologii z dnia 24.10.2025 r. wynika, że „Rząd zwiększa wsparcie dla budownictwa społecznego. Dodatkowe miliony złotych w programie BSK” wynika, że w tym roku dodatkowo zwiększono budżet programu Budownictwa Społecznego i Komunalnego (BSK) o nowe środki finansowe. W komunikacie tym wskazano także, że przyjęty przez Rząd projekt ustawy budżetowej na rok 2026 r. zakłada przeznaczenie rekordowego wsparcia dla budownictwa społecznego. Rekordowe wsparcie finansowe przewidziano również dla programu Społecznego Budownictwa Czynszowego.

Rzecznik pozytywnie ocenia podjęte próby pobudzenia rozwoju mieszkalnictwa społecznie dostępnego. Jednakże w jego ocenie podjęte oraz planowane w tym zakresie działania rządu przyniosą efekt w perspektywie co najmniej kilku lat, a nie natychmiast. Przyjmując nawet optymistyczne założenia przedstawicieli resortu o budowie i remoncie od 10 do 20 tys. mieszkań rocznie z tych programów (informacje z wywiadów i doniesień prasowych) zauważyć należy, że sytuacja w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób o najniższych dochodach nie ulegnie znacznie poprawie w najbliższym czasie. Jak wynika bowiem z informacji zawartej na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju i Technologii „Podstawowe informacje o mieszkalnictwie w Polsce” na koniec 2024 r. liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem mieszkania gminnego wynosiła **119.338**. Oprócz osób oczekujących na najem lokalu komunalnego istnieje znaczna grupa osób, które nie posiadają własnego mieszkania i zmuszone są zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe poprzez najem lokalu na rynku prywatnym. Wydaje się zatem, że z pomocą w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych mógłby przyjść najem lokali od prywatnych właścicieli – osób fizycznych, które obecnie nie są udostępnione do najmu z obawy o zbyt szeroką ochronę prawną potencjalnych najemców. Wydaje się także, że obecny publiczny zasób mieszkaniowy nie jest wystarczający do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób zainteresowanych najmem lokalu i zmiana sytuacji w tym zakresie nie nastąpi w szybkim czasie. Tymczasem już teraz istnieją realne, wyżej opisane problemy znacznej grupy obywateli, będących właścicielami mieszkań, którzy

² <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-ochronie-praw-lokatorow-mieszkaniowym-zasobie-gminy-i-o-zmianie-kodeksu-cywilnego-oraz-ustawy-o-dodatkach-mieszkaniowych>

chcieliby móc je bezpiecznie wynajmować innym, bez ryzyka, że doprowadzi ich to do utraty możliwości dysponowania swoją własnością i czerpania z niej zysków, a nawet narazi na konkretne straty materialne. Dlatego niezależnie od podejmowanych przez rząd działań, zdaniem Rzecznika konieczne jest także wnikliwe przeanalizowanie opisanego w niniejszym wystąpieniu problemu i podjęcie rzetelnej dyskusji na temat zasadności wypracowania zmian w prawie także i w tym zakresie.

Biorąc pod uwagę powyższe, działając na podstawie 16 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r., poz. 1264 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o poinformowanie Rzecznika o efektach podjętych przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii działań, związanych ze wskazanymi problemami występującymi w wynajmie mieszkań na rynku prywatnym (podjętych w związku z poprzednim wystąpieniem RPO z 2023 r.). Proszę także Pana Ministra o przedstawienie aktualnego stanowiska w poruszonych kwestiach, z uwzględnieniem w szczególności ochrony praw właścicieli lokali prywatnych w stosunku do uporczywych zachowań nieuczciwych najemców oraz o ustosunkowanie się do uwag przedstawionych w niniejszym piśmie.

Z wyrazami poważania

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/