



Minister Finansów i Gospodarki

Znak pisma: DM-IV.054.6.2026
Warszawa, 06 maja 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Dotyczy: interpelacji nr 16553 w sprawie wzmocnienia ochrony praw właścicieli nieruchomości przed nadużyciami ze strony najemców

Szanowny Panie Marszałku,

odpowiadając na interpelację nr 16553 wniesioną przez Panią Posel Wiolettę Marię Kulpę oraz grupę Posłów informuję, że rozwiązania przewidziane w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹, dalej: u.o.p.l., są efektem wyważenia interesów właścicieli lokali udostępniających swoje lokale oraz interesów lokatorów. Stanowią one wyraz kompromisu między konkurującymi wartościami gwarantowanymi konstytucyjnie, obejmującymi z jednej strony ochronę prawa własności właścicieli lokali, a z drugiej strony ciążący na władzach publicznych obowiązek przeciwdziałania bezdomności i ochrony godności, zdrowia, bezpieczeństwa i prywatności najemców.

Obowiązek uchwalenia ustawy regulującej ochronę praw lokatorów wynika z przepisów Konstytucji RP. Art. 75 Konstytucji RP wprost wprowadza wymóg, aby ochrona praw lokatorów unormowana została na poziomie ustawowym. Standard ochrony praw lokatorów określa art. 76 ww. ustawy zasadniczej, nakładający na ustawodawcę obowiązek uchwalenia ustawy regulującej zakres ochrony użytkowników i najemców „przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi”. Przepis ten stanowi podstawę ustawowej regulacji określającej zasady ustalania opłat za korzystanie z lokali, jak również przyjęcia rozwiązań chroniących prawa lokatorów jako słabszej strony stosunku najmu. Sposób sformułowania art. 75 i art. 76 Konstytucji RP wskazuje na to, że gwarantowane w nim prawa dotyczące szczególnej ochrony praw lokatorów zostały ukształtowane jako tzw. normy programowe (zasady polityki państwa).

Pierwszym ze szczegółowych zadań państwa podejmowanym w ramach prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli jest przeciwdziałanie bezdomności. Jest to sytuacja, w której potrzeby mieszkaniowe obywatela nie są zaspokojone, bowiem nie ma on możliwości korzystania z lokalu spełniającego wymagania stawiane lokalom mieszkalnym. Bezdomność godzi bezpośrednio w godność człowieka, stąd eksmisja obywatela na bruk jest niekonstytucyjna, ale jego eksmisja do schroniska,

¹ (Dz. U. z 2023 r. poz. 725)

noclegowni lub innych pomieszczeń socjalnych dla bezdomnych, które są urządzone i prowadzone przez władze publiczne właśnie w celu zapobiegania bezdomności, spełnia minimalny standard wynikający z art. 75 ust. 1 (zob. TK – K 11/00). Drugim zadaniem państwa, wskazanym w komentowanym przepisie, jest wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego. Chodzi o wsparcie polegające zarówno na budowie mieszkań na wynajem o ograniczonym czynszu, jak i adaptacji istniejących lokali na cele socjalne. W obu wypadkach jest to wsparcie przede wszystkim finansowe, tyle tylko, że nie kierowane bezpośrednio do osób potrzebujących, lecz mające bardziej ogólny charakter i zmierzające do stworzenia zasobu mieszkaniowego, z którego korzystać będą osoby niebędące w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych².

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że konieczność zachowania porządku publicznego uzasadnia ograniczenie prawa własności na rzecz najemców lokali mieszkalnych³. Pozbawienie najemców ochrony prawnej i dopuszczenie nieskrępowanej swobody właścicieli w rozwiązywaniu stosunków najmu oraz ustalaniu wysokości czynszu groziłyby ryzykiem pozostawienia znacznych grup społeczeństwa bez zaspokojenia najbardziej podstawowych potrzeb mieszkaniowych⁴.

Zgodnie z art. 30 Konstytucji RP przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że godność człowieka stanowi podstawę odniesienia dla systemu wartości, wokół którego zbudowano ustawę zasadniczą⁵. Art. 30 Konstytucji RP ma zatem charakter wiodący dla wykładni i stosowania jej pozostałych przepisów dotyczących praw, wolności i obowiązków jednostki⁶.

Wymaga zauważenia, że niezmiennie jest stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym eksmisja z mieszkania, bez zapewnienia rzeczywistej ochrony przed bezdomnością narusza godność człowieka i nie może być akceptowana. Zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny. Stąd też przepisy u.o.p.l. wprowadzają rozwiązania, które w sposób szczególny chronią wybrane najsłabsze grupy lokatorów przed eksmisją na tzw. bruk, a tym samym chronią przed bezdomnością.

Z powyższego wynika nałożony na ustawodawcę i rząd obowiązek, aby osobom znajdującym się w szczególnej sytuacji osobistej, materialnej lub rodzinnej, wobec których orzeczono nakaz opróżnienia lokalu zajmowanego na cele mieszkaniowe, udzielono przynajmniej minimalnych gwarancji służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Przymusowe opróżnienia lokali mieszkalnych nie mogą bowiem prowadzić do bezdomności. Eksmisja osoby znajdującej się w trudnej sytuacji życiowej, bez wskazania jakiegokolwiek lokalu lub pomieszczenia, do którego ma ona nastąpić, nie może być bowiem uznana za dopuszczalną w świetle obowiązku poszanowania godności człowieka. Może ona dotyczyć tylko wyjątkowych sytuacji (np. sprawców przemocy domowej), co obowiązujące przepisy prawa sankcjonują.

² M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 75

³ (L. Garlicki, S. Jarosz-Zukowska, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, red. L. Garlicki, M. Zubik, LEX/el. 2016, kom. do art. 64, teza nr 40; wyrok TK z 19.04.2005 r., K 4/05).

⁴ (Wyrok TK z 12.01.2000 r., P 11/98, OTK-A 2005, nr 4, poz. 37; wyrok TK z 12.01.2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz.3).

⁵ (Wyrok TK z 18.10.2017 r., K 27/15, OTK-A 2017, nr. 74).

⁶ (Wyrok TK z 30.09.2008 r., K 44/07, OTK-A 2008, nr 7, poz. 126)

Konieczność badania z urzędu przez sąd, czy osobom eksmitowanym należy przyznać prawo do zawarcia umowy w ramach najmu socjalnego, jak i potrzeba zapewnienia oraz wskazania przez gminę odpowiedniego lokalu w ramach najmu socjalnego, opóźniają moment doprowadzenia do przymusowego opróżnienia mieszkania zajmowanego przez najemcę, który nie wywiązuje się ze swoich obowiązków związanych z zapłatą czynszu lub innych opłat za używanie lokalu. Trzeba jednak zaznaczyć, że zgodnie z art. 18 ust. 1 u.o.p.l. osoby zajmujące lokal bez tytułu prawnego są obowiązane do dnia opróżnienia lokalu co miesiąc uiszczać właścicielowi odszkodowanie. Odszkodowanie to odpowiada wysokości czynszu, jaki właściciel mógłby otrzymać z tytułu najmu lokalu. Jeżeli odszkodowanie nie pokrywa poniesionych strat, właściciel może żądać od osoby, o której mowa w ust. 1, odszkodowania uzupełniającego. Odszkodowanie przewidziane w ww. przepisach ma na celu kompensację pewnych uszczerbków majątkowych, których właściciel doznaje z powodu zajmowania lokalu przez osobę niemającą tytułu do lokalu. Zasadniczo chodzi przy tym o jeden rodzaj tych uszczerbków – utracony zysk, jaki właściciel, przynajmniej potencjalnie, mógłby czerpać z oddania lokalu do używania (przede wszystkim z jego wynajmu), gdyby lokal nie był zajmowany przez osobę, która utraciła tytuł do jego używania albo zysk, jaki czerpałby nadal, gdyby nie doszło do wygaśnięcia stosunku prawnego łączącego go z lokatorem.

Przy tym należy zauważyć, że właściciel ma prawo dochodzenia na drodze sądowej zapłaty nieuiszczonych zaległości z tytułu czynszu oraz odszkodowania, wraz z odsetkami przysługującymi mu na zasadach ogólnych.

Ponadto, jeżeli gmina nie zaoferowała uprawnionemu dłużnikowi lokalu w ramach najmu socjalnego w odpowiednim terminie, właścicielowi lokalu zgodnie art. 18 ust. 5 u.o.p.l., przysługuje prawo do otrzymania od gminy stosownego odszkodowania, na podstawie art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny⁷, dalej: K.c. Roszczenie odszkodowawcze właściciela lokalu przeciwko gminie przewidziane w art. 18 ust. 5 u.o.p.l. w związku z art. 417 K.c. obejmuje wynagrodzenie szkody w pełnej wysokości. Odpowiedzialność odszkodowawcza gminy za niedostarczenie lokalu w ramach najmu socjalnego służy ochronie właściciela.

Poza tym sądy co do zasady są zobligowane do przeciwdziałania przewlekłości postępowania i dążenia do tego, aby rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło na pierwszym posiedzeniu, jeżeli jest to możliwe bez szkody dla jej wyjaśnienia (art. 6 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego⁸, dalej: K.p.c). Ponadto należy wskazać, że w razie stwierdzenia przewlekłości postępowania, strona może na zasadach ogólnych domagać się przyznania przez sąd stosownej sumy pieniężnej z tytułu naruszenia prawa do przeprowadzenia postępowania bez zbędnej zwłoki, tj. na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki⁹.

Wynajmujący w celu ochrony swoich interesów, może skorzystać z różnych rozwiązań prawnych. Przede wszystkim wynajmujący może wnieść pozew do sądu o opróżnienie lokalu lub zasądzenie wcześniej wspomnianego odszkodowania za bezumowne korzystanie z przedmiotu najmu. Ponadto może on wytoczyć również powództwo o odszkodowanie w przypadku zniszczenia lokalu mieszkalnego. W tym ostatnim przypadku nie można również wykluczyć odpowiedzialności karnej najemcy na podstawie stosownych przepisów

⁷ (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 z późn. zm.)

⁸ (Dz. U. z 2026 r. poz. 468, z późn. zm.)

⁹ (Dz. U. z 2023 poz. 1725)

ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny¹⁰. Dodatkowo stosownie do treści art. 13 ust. 1 u.o.p.l., jeżeli lokator wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku, inny lokator lub właściciel innego lokalu w tym budynku może wytoczyć powództwo o rozwiązanie przez sąd stosunku prawnego uprawniającego do używania lokalu i nakazanie jego opróżnienia.

W tym miejscu dodatkowo podkreślić należy, iż u.o.p.l. reguluje kilka umów nazwanych przeznaczonych do zastosowania w stosunkach najmu. Każda z tych umów jest skierowana do innej grupy podmiotów wynajmujących mieszkania. Standardowe umowy najmu zawierane na zasadach ogólnych (forma zwykła) są dedykowane dla zasobu publicznego (przede wszystkim gmin) i z założenia silniej chronią lokatorów, w szczególności przed „eksmisją na tzw. bruk” oraz bezdomnością, a także przewidują sądowy tryb orzekania o eksmisji. Konieczność zapewnienia takiej ochrony wynika z art. 75 Konstytucji RP w zakresie prowadzenia polityki sprzyjającej przeciwdziałaniu bezdomności.

Natomiast prywatnym właścicielom mieszkań dedykowane są umowy najmu okazjonalnego (w przypadku osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej w zakresie wynajmowania lokali) oraz najmu instytucjonalnego (w przypadku właścicieli prowadzących działalność gospodarczą w zakresie wynajmowania lokali). Instytucje te wzmacniają pozycję właścicieli nieruchomości prywatnych względem nierzetelnych najemców (np. zalegających z zapłatą czynszu, dopuszczających do powstania szkód w lokalu). Jednym z przejawów wzmocnienia pozycji właściciela jest możliwość skorzystania z szybszej ścieżki egzekucji i eksmisji najemców, którzy nie wywiązują się z nałożonych na nich obowiązków. Najem okazjonalny, podobnie jak najem instytucjonalny, został bowiem wyłączony spod znacznej części przepisów u.o.p.l. (do tych rodzajów najmu nie stosuje się m.in. przepisów u.o.p.l. dotyczących sądowego trybu orzekania o eksmisji). Umowy te pozwalają na skuteczniejsze zabezpieczenie interesów właścicieli lokali przed nieuczciwymi najemcami, ponieważ w razie niewywiązania się przez najemców ze swoich obowiązków, skracają i ułatwiają proces odzyskania lokalu. Takie rozwiązanie jest możliwe w związku z tym, że podpisując umowę najmu najemca składa oświadczenie w formie aktu notarialnego, w którym dobrowolnie poddaje się egzekucji i zobowiązuje się do opróżnienia i wydania lokalu po rozwiązaniu umowy najmu okazjonalnego lokalu lub umowy najmu instytucjonalnego lokalu. Nie jest zatem konieczne wytoczenie przez wynajmującego powództwa o eksmisję, oczekiwanie na wyrok, jego uprawomocnienie, a następnie zaopatrzenie go w klauzulę wykonalności, lecz wystarczy wystąpić do sądu z wnioskiem o nadanie klauzuli wykonalności aktowi notarialnemu, w którym najemca złożył oświadczenie o poddaniu się egzekucji (art. 777 § 1 pkt 4 K.p.c.). Tytuł egzekucyjny w postaci aktu notarialnego zaopatrzonego w klauzulę wykonalności stanowi podstawę egzekucji.

Stosownie do art. 25d pkt 2 u.o.p.l. dłużnikowi, który został zobowiązany do opróżnienia lokalu zajmowanego na podstawie umowy najmu okazjonalnego lokalu zgłoszonej naczelnikowi urzędu skarbowego właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania właściciela, nie przysługuje prawo do tymczasowego pomieszczenia. Zgodnie z art. 19e u.o.p.l. do najmu okazjonalnego nie stosuje się m.in. przepisu art. 14 u.o.p.l. przewidującego ochronę przed eksmisją w postaci przyznania lokalu w ramach najmu socjalnego. Przepisy prawa nie przewidują jednak tzw. eksmisji na bruk. Zgodnie z art. 1046 § 5¹ K.p.c., wykonując obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika, któremu nie przysługuje prawo do tymczasowego pomieszczenia, komornik usunie dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca

¹⁰ (Dz.U. z 2025 r. poz. 383, z późn. zm.)

noclegowe, wskazanej na wniosek komornika przez gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu.

W świetle powyższego egzekucja obowiązku opróżnienia lokalu zajmowanego na podstawie umowy najmu okazjonalnego następuje do lokalu wskazanego przez najemcę jako lokal, w którym będzie mógł zamieszkać (tzw. lokal zastępczy), a w razie braku możliwości zamieszkania przez najemcę w takim lokalu – do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsce noclegowe.

Ponadto warto wskazać, że jednym ze sposobów na zabezpieczenie interesu właściciela przed nieuczciwym najemcą niepłacącym czynszu oraz powodującym szkody w lokalu jest pobieranie wyższej kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu okazjonalnego lokalu lub najmu instytucjonalnego przysługujących właścicielowi w dniu opróżnienia lokalu (obejmuje także ewentualne koszty egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu, tj. koszty postępowania sądowego o nadanie klauzuli wykonalności aktowi notarialnemu, w którym najemca poddał się egzekucji obowiązku opróżnienia i wydania lokalu oraz koszty przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego przez komornika). Kaucja ta nie może przekraczać sześciokrotności miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawki czynszu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu.

Podsumowując informuję, że rozwiązania wprowadzone w formule najmu okazjonalnego i instytucjonalnego wyważają interesy stron stosunku najmu oraz zapewniają stabilność najmu. Należy zatem zauważyć, że powyższe uregulowania prawne mogą skutecznie chronić właścicieli lokali przed nierzetelnymi najemcami. Jednocześnie informuję, że Ministerstwo Rozwoju i Technologii monitoruje sytuację na rynku najmu lokali mieszkalnych, ze szczególnym uwzględnieniem lokali należących do osób prywatnych i analizuje zasadność wprowadzenia zmian w u.o.p.l. Rynek wynajmu mieszkań prywatnych pozostaje w polu zainteresowania Ministerstwa w celu podjęcia ewentualnych działań w tym zakresie.

Tym niemniej wymaga zauważenia, że większość zgłaszanych przez właścicieli problemów dotyczących nadmiernej ochrony lokatorów pojawia się w przypadkach długotrwałych postępowań sądowych. Zarzuty właścicieli dotyczą w dużej mierze trudności związanych ze sprawnym przeprowadzeniem eksmisji oraz wyegzekwowaniem na drodze sądowej należności z tytułu czynszu, odszkodowania za zniszczenie lokalu czy odszkodowania od gminy za zajmowany przez byłego lokatora lokal w związku z niezapewnieniem przez gminę najmu socjalnego. Gdyby wyroki sądowe były wydawane odpowiednio szybko, a egzekucja komornicza była przeprowadzona sprawnie, to nie byłoby wśród wynajmujących poczucia krzywdy i zachwiania równowagi stron w stosunkach najmu. W mojej opinii problemy systemowe wymiaru sprawiedliwości nie mogą jednak być argumentem za pozbawieniem lokatorów podstawowych praw. Za działalność wymiaru sprawiedliwości, w tym sądów i komorników, odpowiada Ministerstwo Sprawiedliwości. Tym samym postulaty w sprawie usprawnienia postępowania eksmisyjnego i egzekucyjnego należy kierować do Ministerstwa Sprawiedliwości.

Odnosząc się do przywołanego w interpelacji przypadku należy wyjaśnić, iż przepisów u.o.p.l. nie stosuje się w przypadku, gdy dom jednorodzinny został wynajęty w celu prowadzenia hodowli psów. Przepisy u.o.p.l. stosuje się do zasad wynajmu domów jednorodzinnych, o ile dom ten służy zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Dom jednorodzinny jest bowiem lokalem w rozumieniu u.o.p.l., jeżeli służy zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych.

Trzeba jednak zauważyć, że jeżeli właściciel domu jednorodzinnego był poinformowany, iż w jego domu najemca będzie zaspokajał swoje potrzeby mieszkaniowe, a w rzeczywistości prowadził hodowlę psów, to może on uchronić się przed skutkami złożenia oświadczenia woli pod wpływem błędu. Błąd polega na różnicy między wolą a jej wyrazem (oświadczeniem), wywołanej mylnym wyobrażeniem o treści dokonywanej czynności prawnej.

Zgodnie z art. 84 § 1 K.c. w razie błędu co do treści czynności prawnej można uchylić się od skutków prawnych swego oświadczenia woli. Jeżeli jednak oświadczenie woli było złożone innej osobie, uchylenie się od jego skutków prawnych dopuszczalne jest tylko wtedy, gdy błąd został wywołany przez tę osobę, chociażby bez jej winy, albo gdy wiedziała ona o błędzie lub mogła z łatwością błąd zauważyć; ograniczenie to nie dotyczy czynności prawnej nieodpłatnej. W myśl art. 84 § 2 K.c. można powoływać się tylko na błąd uzasadniający przypuszczenie, że gdyby składający oświadczenie woli nie działał pod wpływem błędu i oceniał sprawę rozsądnie, nie złożyłby oświadczenia tej treści (błąd istotny). Błąd w znaczeniu art. 84 K.c. musi zawsze: 1) dotyczyć treści czynności prawnej oraz 2) być istotny.

Osoba, która złożyła oświadczenie woli pod wpływem błędu, może uchylić się od skutków tego oświadczenia w trybie art. 88 § 1 K.c. Zgodnie z tym przepisem uchylenie się od skutków prawnych oświadczenia woli, które zostało złożone innej osobie pod wpływem błędu, następuje przez oświadczenie złożone tej osobie na piśmie. Konsekwencją błędu jest nieważność względna czynności prawnej. Do chwili złożenia przez osobę działającą pod wpływem błędu oświadczenia o uchyleniu się od skutków czynności prawnej, jest ona ważna i skuteczna. Skuteczne uchylenie się sprawia, że oświadczenie woli (np. umowa) jest nieważne od samego początku (*ex tunc*). Jeżeli natomiast błąd wywołała druga strona podstępnie, to zgodnie z art. 86 § 1 K.c. uchylenie się od skutków prawnych oświadczenia woli złożonego pod wpływem błędu może nastąpić także wtedy, gdy błąd nie był istotny, jak również wtedy, gdy nie dotyczył treści czynności prawnej.

Zgodnie z art. 88 § 2 K.c. w razie błędu uprawnienie do uchylenia wygasa z upływem roku od jego wykrycia.

W świetle powyższego w sytuacji, gdy strona umowy znajdowała się pod wpływem błędu co do treści czynności prawnej lub też błąd został wywołany przez drugą stronę podstępnie, strona ta może wystąpić do właściwego sądu z powództwem o ustalenie nieważności umowy.

Ponadto właściciel domu jednorodzinnego może wytoczyć powództwo o odszkodowanie w przypadku zniszczenia domu przez najemcę.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Tomasz Lewandowski

Podsekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

w Ministerstwie Rozwoju i Technologii