



Minister Finansów i Gospodarki

Znak pisma: DM-IV.054.9.2026
Warszawa, 29 września 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Dotyczy: interpelacji nr 19545 w sprawie rozważenia zmian legislacyjnych dotyczących kaucji zabezpieczających przy najmie lokali mieszkalnych

Szanowny Panie Marszałku,

odpowiadając na interpelację nr 19545 wniesioną przez Panią Posłankę Darię Gosek-Popiołek na wstępie należy jednoznacznie wyjaśnić, jaki jest charakter kaucji mieszkaniowej. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹, dalej: u.o.p.l., zawarcie umowy najmu może być uzależnione od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu, przysługujących wynajmującemu w dniu opróżnienia lokalu. Kaucja mieszkaniowa uiszczana przez najemcę na rzecz wynajmującego służy zabezpieczeniu roszczeń, jakie mogą przysługiwać wynajmującemu względem najemcy w dniu opróżnienia lokalu (po wygaśnięciu stosunku najmu) na pokrycie ewentualnych długów najemcy z tytułu zaległego czynszu, innych opłat oraz roszczeń o naprawienie szkody wynikających z uszkodzenia lub pogorszenia stanu lokalu mieszkalnego. Podlega ona zwrotowi w ciągu miesiąca od dnia opróżnienia lokalu lub nabycia jego własności przez najemcę, po potrąceniu należności wynajmującego z tytułu najmu lokalu (art. 6 ust. 4 u.o.p.l.).

Warto dodać, że umowa (porozumienie) kaucyjna należy do czynności prawnych realnych. Najem jest czynnością z zakresu prawa zobowiązań. Treścią porozumienia kaucyjnego jest przeniesienie przez najemcę na wynajmującego określonej kwoty pieniężnej na zabezpieczenie ewentualnych roszczeń wynajmującego z tytułu najmu. Z chwilą wpłaty kaucji mieszkaniowej przez najemcę, wynajmujący staje się właścicielem przekazanej mu kwoty i może swobodnie nią dysponować, podobnie jak to ma miejsce w przypadku depozytu nieprawidłowego (art. 845 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny², dalej: K.c.). Zgodnie z tym przepisem, jeżeli z przepisów szczególnych albo z umowy lub okoliczności wynika, że przechowawca może rozporządzać oddanymi na przechowanie pieniędzmi lub innymi rzeczami oznaczonymi tylko co do gatunku, stosuje się odpowiednio przepisy o pożyczce (depozyt nieprawidłowy). W orzecznictwie sądowym dominuje pogląd,

¹ (Dz. U. z 2023 r. poz. 725).

² (Dz. U. z 2026 r. poz. 795).

że umowa kaucji zabezpieczającej w umowie najmu łączy w sobie cechy depozytu nieprawidłowego oraz zastawu na wierzytelności o zwrot kwoty kaucji. Z chwilą wpłaty kaucji, wynajmujący nabywa własność przekazanych pieniędzy i może nimi swobodnie rozporządzać w czasie trwania umowy. To kluczowa cecha depozytu nieprawidłowego. Tym samym wynajmujący staje się właścicielem otrzymanej kwoty z tytułu kaucji i decyduje także, w jaki sposób będzie przechowywał kaucję. W praktyce wynajmujący najczęściej przechowują kaucję na swoim rachunku bankowym. W związku z tym nie ma uzasadnienia do przechowywania kaucji na wyodrębnionym rachunku bankowym, rachunku powierniczym lub rachunku depozytowym, ponieważ wyłącznie wynajmujący decyduje, w jaki sposób będzie przechowywał kaucję mieszkaniową.

Po zakończeniu najmu wynajmujący zobowiązany jest do zwrotu wpłaconej przez najemcę sumy pieniężnej (po potrąceniu ewentualnych roszczeń z tytułu najmu). Wynajmujący ma jednak prawo zatrzymać kaucję mieszkaniową w całości lub jej część w przypadku konieczności pokrycia zaległości z tytułu czynszu lub opłat niezależnych od właściciela oraz w przypadku konieczności przeprowadzenia napraw szkód powstałych z winy lokatora. Wynajmujący nie może zatrzymać kaucji w przypadku śladów zwykłego użytkowania mieszkania (np. drobne rysy na podłodze). Zgodnie bowiem z art. 675 K.c. po zakończeniu najmu najemca obowiązany jest zwrócić rzecz w stanie niepogorszonym; jednakże nie ponosi odpowiedzialności za zużycie rzeczy będące następstwem prawidłowego używania. Należy przy tym podkreślić, iż obowiązek udowodnienia konieczności potrącenia z kaucji mieszkaniowej ewentualnych długów lub kosztów naprawienia szkód spoczywa na wynajmującym. Wynika to z ogólnej zasady ciężaru dowodu zapisanej w art. 6 K.c., według której ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne.

Natomiast narzędziem, które umożliwia obiektywną ocenę stanu lokalu przed i po okresie najmu, jest protokół zdawczo-odbiorczy oraz ewentualnie dokumentacja fotograficzna (wykonywana przed i po okresie najmu). Zakończenie umowy najmu lokalu pociąga za sobą obowiązek zwrotu przedmiotu najmu wynajmującemu. Istotną rolę odgrywa sporządzony przez strony umowy protokół zdawczo-odbiorczy, która pozwala ocenić, jaki jest stan techniczny lokalu przy zwrocie. Zgodnie z art. 6c u.o.p.l. przed wydaniem lokalu najemcy sporządzany jest przez strony protokół zdawczo-odbiorczy określający stan techniczny lokalu oraz stopień zużycia jego wyposażenia. Protokół stanowi podstawę rozliczeń przy zwrocie lokalu. Protokół zdawczo-odbiorczy jest dokumentem załączanym do umowy najmu i ma na celu zabezpieczenie interesów zarówno wynajmującego, jak i najemcy. Protokół zdawczo-odbiorczy powinien być sporządzony w dniu przekazania mieszkania najemcy i ponownie w dniu zwrotu mieszkania wynajmującemu. Sporządzenie protokołu jest ważne dla obydwu stron umowy najmu, ponieważ zyskują one pełną informację na temat stanu technicznego lokalu, jego wyposażenia oraz stanu rozliczeń np. z dostawcami mediów. Protokół pozwala stronom ustalić jakich napraw lokal wymaga, a także które z tych napraw obciążają najemcę, a które wynajmującego. Służy on jednak przede wszystkim dokonaniu rozliczeń przy zwrocie lokalu. Tym samym protokół zdawczo-odbiorczy sporządzony w dniu przekazania mieszkania najemcy oraz w dniu zwrócenia mieszkania wynajmującemu pozwala jednoznacznie wykazać, czy stan lokalu uległ pogorszeniu z winy najemcy.

Zatem sporządzenie ww. protokołu leży zarówno w interesie wynajmującego, ponieważ chroni on jego interesy oraz dowodzi on stanu lokalu w dacie jego wydania najemcy i jego zwrotu, jak również najemcy, gdyż stanowi dowód zabezpieczający interesy najemcy oraz

stanowi potwierdzenie czy lokal mieszkalny został zwrócony w stanie niepogorszonym, a ewentualne zużycie rzeczy jest następstwem prawidłowego używania.

Wynajmujący ma obowiązek zwrócić kaucję w ciągu miesiąca od dnia opróżnienia lokalu lub nabycia jego własności przez najemcę, po potrąceniu należności wynajmującego z tytułu najmu lokalu (art. 6 ust. 4 u.o.p.l.). W przypadku, gdy wynajmujący nie zwróci kaucji w tym terminie, najemca może wystąpić z wezwaniem do zapłaty zwrotu kaucji listem poleconym za potwierdzeniem odbioru, określając termin do zwrotu kaucji. Jeżeli wynajmujący nie zwróci kaucji we wskazanym przez najemcę terminie, najemca może złożyć w sądzie pozew o zwrot kaucji. Jeżeli wartość przedmiotu sporu nie przekracza dwudziestu tysięcy złotych sprawa załatwiana jest w trybie uproszczonym. Postępowanie uproszczone to odrębna procedura, mająca na celu szybkie rozstrzygnięcie spraw o niedużej wartości. Postępowanie uproszczone polega na tym, że postępowanie dowodowe jest ograniczone, zaś większość pism jest wnoszona na urzędowych, specjalnie do tego przeznaczonych formularzach.

Mając na uwadze powyższe, trudno znaleźć ekonomiczne uzasadnienie dla wprowadzenia obowiązku przechowywania stosunkowo niewielkich kaucji (rzędu np. 4000-6000 zł) na rachunku powierniczym lub rachunku depozytowym. Rachunki powiernicze są bowiem dedykowane dla deweloperów lub dla dużych transakcji finansowych. Rachunek powierniczy (otwarty lub zamknięty) to narzędzie finansowe stworzone z myślą o ochronie osób kupujących mieszkania od dewelopera oraz w celu zabezpieczenia ich interesów, ponieważ transakcje opierają się na dużych operacjach finansowych. Tymczasem na rynku najmu prywatnego kaucje z reguły odpowiadają wysokości jednomiesięcznego czynszu za najem danego lokalu – co wynika z faktu, iż najemcy nie są w stanie wpłacić większych kwot przy zawieraniu umów najmu.

Należy podkreślić, iż to na wynajmującym spoczywa ciężar udowodnienia zasadności potrącenia części lub całości kaucji mieszkaniowej w związku z wystąpieniem zaległości z tytułu czynszu lub opłat niezależnych od właściciela, a także kosztów naprawienia szkód w związku z pogorszeniem stanu lokalu mieszkalnego. Wymaga to w szczególności przedstawienia dokumentacji związanej ze szkodami w mieszkaniu. Wynajmujący ma prawo do zatrzymania środków pieniężnych z tytułu kaucji, jeżeli udowodni powstanie szkód w mieszkaniu. Jest to możliwe dzięki posiadaniu protokołu zdawczo-odbiorczego, w którym opisano stan mieszkania w dniu odbioru oraz w dniu wydania mieszkania, a także za pomocą rachunków lub faktur za naprawy lub opinię rzeczoznawcy. Gdy wynajmujący nie może udowodnić, że najemca poczynił w lokalu szkody, to również nie może zatrzymać kaucji (w całości lub części).

Ponadto warto mieć na uwadze, iż wprowadzenie obowiązku przechowywania kaucji na wyodrębnionym rachunku bankowym, rachunku powierniczym lub rachunku prowadzonym przez odrębną instytucję miałyby sens wyłącznie w przypadku nadania tej instytucji uprawnień do rozstrzygania sporów pomiędzy najemcami i wynajmującymi, ewentualnie wprowadzeniu obowiązkowego arbitrażu. W obydwu przypadkach wiązałoby się to z koniecznością ponoszenia przez uczestników rynku najmu dodatkowych kosztów z tego tytułu. W Polsce nie istnieją państwowe ani przymusowe systemy arbitrażu dedykowane sporom lokatorskim, jakie funkcjonują w niektórych państwach Unii Europejskiej. Zasadniczo spory cywilnoprawne w Polsce rozwiązywane są przez sądy powszechne. Warto przy tym wskazać, iż zgodnie z art. 1164 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks

postępowania cywilnego³, tzw. zapis na sąd polubowny z konsumentem może być sporządzony dopiero po powstaniu sporu.

Jednocześnie informuję, że Ministerstwo Rozwoju i Technologii nie dysponuje danymi, analizami lub informacjami, które pozwalają ocenić skalę sporów dotyczących zwrotu kaucji mieszkaniowej. Stosunek najmu ma charakter cywilnoprawny i brak jest danych na temat sporów dotyczących zwrotu kaucji; polska statystyka publiczna nie podaje informacji w tym zakresie. Do Ministerstwa Rozwoju i Technologii nie docierają sygnały, które wskazywałyby na istotną skalę problemów przy rozliczaniu kaucji zabezpieczających, wymagającą interwencji ustawodawcy. Do Ministerstwa raczej kierowane są postulaty związane z nieterminowym opłacaniem przez najemców czynszów i opłat za media oraz ponoszonymi w związku z tym stratami przez wynajmujących.

Mogę zapewnić, że Ministerstwo analizuje wszelkie rozwiązania służące zachowaniu równowagi między interesem właściciela lokalu a ochroną praw najemcy, w tym również przeciwdziałaniu opisanemu przez Panią Poseł zjawiskom „kradzieży” kaucji. Chciałbym jednak podkreślić, że wszelkie interwencje legislacyjne musiałyby się wiązać z powołaniem (stworzeniem) niezależnej instytucji rozstrzygającej spory między właścicielem a najemcą mieszkania.

Podsumowując, w mojej opinii zmiana obowiązujących przepisów w zakresie podniesionym w interpelacji nie znajduje uzasadnienia nie tylko z powodu ekonomicznego, ale także z uwagi na fakt, iż wiązałoby się to z zanegowaniem systemowych rozwiązań regulujących zasady rozwiązywania sporów cywilnoprawnych. Z uwagi na powyższe nie znajduję podstaw do podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do zmiany statusu kaucji zabezpieczającej przy najmie lokali mieszkalnych.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Tomasz Lewandowski

Podsekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

w Ministerstwie Rozwoju i Technologii

³ (Dz. U. z 2026 r. poz. 468, z późn. zm.).