

BEOS-688/26

Warszawa, 2 kwietnia 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz.

SPS-III.020.387.40.2025

Data wpływu

02. IV. 26r.

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o najmie krótkoterminowym w wersji uwzględniającej autopoprawkę
(druki sejmowe nr 2353, 2353-A)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie uzasadnienia projektu i deklarowanych skutków regulacji (DSR) można wskazać, że proponowana ustawa służy rozwiązaniu problemów związanych ze świadczeniem usług najmu krótkoterminowego, w szczególności na potrzeby turystyki. W ocenie Wnioskodawców dynamiczny rozwój tego rodzaju usług, wspomagany przez platformy internetowe, powoduje wiele negatywnych skutków społeczno-finansowych dla lokalnych społeczności, takich jak: 1) niedobór mieszkań na potrzeby świadczenia usług najmu długoterminowego; 2) rozwój ruchu turystycznego przekraczającego granice absorpcji miejskiej; 3) naruszanie zasad porządku i bezpieczeństwa; 4) rozwój szarej strefy w zakresie podatków lokalnych i dochodowych; 5) zakłócone funkcjonowanie we wspólnotach mieszkaniowych i spółdzielniach mieszkaniowych, spowodowane zmianą przeznaczeń budynków z mieszkalnej na hotelową. Wnioskodawcy wskazują również, że w polskim porządku prawnym brak jest przepisów służących stosowaniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1028 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie gromadzenia i udostępniania danych dotyczących usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych i zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/1724¹ (dalej: rozporządzenie (UE) 2024/1028). Tymczasem zgodnie z treścią tego rozporządzenia akt ten będzie stosowany od 20 maja 2026 r. W ocenie Wnioskodawców przyjęcie projektowanych regulacji będzie służyło rozwiązaniu wymienionych problemów, a jednocześnie nie wyeliminuje najmu

¹ Dz. Urz. UE L, 2024/1028, 29.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1028/oj> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 2 IV 2026 r.].

krótkoterminowego, ponieważ stanowi on istotne uzupełnienie oferty usług hotelarskich, przyczynia się do poprawy atrakcyjności turystycznej miejscowości i wzrostu dochodów osób żyjących z turystyki.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt określa zasady prowadzenia najmu krótkoterminowego. Zgodnie z proponowaną ustawą pod tym pojęciem należy rozumieć odpłatną usługę najmu lokalu świadczoną na podstawie jednej umowy na okres nie dłuższy niż 30 dni, wykonywaną stale lub tymczasowo, za pośrednictwem:

- a) internetowej platformy handlowej w rozumieniu art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta² lub w inny sposób;
- b) platformy internetowej pośredniczącej w najmie krótkoterminowym – w rozumieniu platformy internetowej pośredniczącej w najmie krótkoterminowym, o której mowa w art. 3 pkt 5 rozporządzenia (UE) 2024/1028 (art. 2 pkt 3 projektu).

Przepisy projektu nie będą stosowane do obiektów, w których świadczone są usługi hotelarskie na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych³ (art. 3 projektu).

W projekcie określono, że wynajmujący będzie mógł prowadzić najem krótkoterminowy niezależnie od tytułu prawnego do dysponowania lokalem (art. 4 ust. 1 projektu).

Projekt zakłada utworzenie Centralnego Wykazu Turystycznych Obiektów Noclegowych (dalej: wykaz) – będącego jawnym rejestrem publicznym prowadzonym przez ministra właściwego do spraw turystyki (dalej: minister; art. 7a oraz art. 7d projektu). Zgodnie z proponowaną ustawą minister określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe wymagania techniczne, zakres danych ujawnianych w wykazie i sposób jego prowadzenia, mając na uwadze bezpieczeństwo danych w nim gromadzonych.

Projekt przewiduje także utworzenie pojedynczego cyfrowego punktu dostępu, prowadzonego przez ministra i służącego do elektronicznego przekazywania danych między platformami internetowymi pośredniczącymi w najmie krótkoterminowym a organami administracyjnymi (art. 7b-7d projektu). Zgodnie z projektowaną ustawą minister określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe wymagania techniczne dotyczące funkcjonowania pojedynczego cyfrowego punktu dostępu, mając na uwadze zapewnienie interoperacyjności i bezpieczeństwa danych.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 1796, ze zm. Zgodnie z art. 2 pkt 8 tej ustawy internetowa platforma handlowa to usługa korzystająca z oprogramowania, w tym ze strony internetowej, z części strony internetowej lub aplikacji, obsługiwanego przez przedsiębiorcę lub w jego imieniu, w ramach której umożliwia się: a) konsumentom zawieranie z innymi przedsiębiorcami umów na odległość lub b) osobom fizycznym niebędącym przedsiębiorcami zawieranie umów na odległość z innymi osobami fizycznymi niebędącymi przedsiębiorcami.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1944.

Proponowana ustawa wprowadza ograniczenia dotyczące możliwości prowadzenia najmu krótkoterminowego. Po pierwsze, w przypadku gdy lokal stanowi miejsce stałego pobytu wynajmującego (w rozumieniu art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności⁴) – działalność będzie można prowadzić, pod warunkiem że łączny okres najmu krótkoterminowego nie przekroczy okresu 3 miesięcy w ciągu roku kalendarzowego (art. 4 ust. 2 projektu).

Po drugie, prowadzenie działalności w zakresie najmu krótkoterminowego lokalu:

- a) wchodzącego w skład nieruchomości, dla której utworzono wspólnotę mieszkaniową – będzie wymagało zgody tej wspólnoty;
- b) zarządzanego przez spółdzielnię mieszkaniową – będzie wymagało zgody zarządu spółdzielni mieszkaniowej.

Wspólnota mieszkaniowa albo zarząd spółdzielni mieszkaniowej będą mogły odmówić wyrażenia zgody na działalność regulowaną, jeśli wykonywanie najmu krótkoterminowego pozostawałoby w sprzeczności z wymaganiami sanitarnymi, przeciwpożarowymi i innymi określonymi odrębnymi przepisami lub przepisami uchwały, o której mowa w art. 7 ust. 2 projektu, lub wykonywanie najmu krótkoterminowego w lokalu dotychczas naruszało porządek lub bezpieczeństwo. W projekcie określono tryb przyjęcia uchwały w sprawie wyrażenia zgody (bądź odmowy) na prowadzenie w lokalu najmu krótkoterminowego. Uchwała będzie podlegała zaskarżeniu (z powodu jej niezgodności z przepisami prawa) do sądu rejonowego w terminie 6 tygodni od dnia jej otrzymania przez wnioskodawcę (art. 5 projektu).

Po trzecie, rada gminy będzie mogła (w drodze uchwały) określić ograniczenia, zakazy lub strefy, w których wyłączona jest działalność najmu krótkoterminowego, mając w szczególności na względzie charakter budynków, porządek i bezpieczeństwo publiczne lub zwalczanie niedoboru mieszkań. W szczególności będzie mogła wprowadzić: zakaz oddawania lokali w najem krótkoterminowy na terenie części gminy; limit liczby dni najmu krótkoterminowego w ciągu roku dla lokali, które nie są lokalami, o których mowa w art. 4 ust. 2 projektu; limit liczby miesięcy w ciągu roku, określając miesiące, w których prowadzi się najem krótkoterminowy; minimalne wymogi powierzchni użytkowej wynajmowanego lokalu w zależności od liczby osób, którym może być wynajęty; dodatkowe warunki w zakresie ochrony przeciwpożarowej, w szczególności w przypadku wyposażenia obiektów w instalację gazową lub kominek opalany drewnem. W przypadku ustanowienia stref, w których wyłączona jest działalność najmu krótkoterminowego, rada gminy będzie mogła ustanowić wyłączenia podmiotowe i przedmiotowe strefy od zakazu prowadzenia obiektów, w których świadczony jest najem krótkoterminowy (art. 7 projektu).

Po czwarte, proponowana ustawa uzależnia możliwość prowadzenia działalności regulowanej od dokonania wpisu do wykazu. Organem właściwym w zakresie prowadzenia wykazu będzie wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy dla miejsca położenia lokalu stanowiącego przedmiot najmu krótkoterminowego. Projekt określa tryb dokonania wpisu do wykazu (wraz z obowiązkiem wskazania

⁴ Dz. U. z 2026 r. poz. 384.

określonych informacji we wniosku o wpis, w tym danych osobowych), jak również przesłanki odmowy wpisu. Wpis do wykazu będzie dokonywany na czas określony, nie dłuższy niż na okres 10 lat. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) będzie uprawniony do wykreślenia lokalu z wykazu, w drodze decyzji, w przypadku wystąpienia co najmniej 3 przypadków udokumentowanych naruszeń porządku, bezpieczeństwa lub przepisów uchwały, o której mowa w art. 7 ust. 1 proponowanej ustawy. Z wnioskiem o wykreślenie z wykazu będzie mógł wystąpić zarząd wspólnoty mieszkaniowej albo zarząd spółdzielni, w skład którego wchodzi lokal, w którym jest prowadzony najem krótkoterminowy. Ponadto, wójt (burmistrz, prezydent miasta) dokona wykreślenia lokalu z wykazu, w drodze decyzji, w przypadku gdy: 1) wynajmujący zaprzestał prowadzenia najmu krótkoterminowego na okres dłuższy niż rok; 2) wynajmujący będący osobą fizyczną zmarł, a jego następcy prawni nie złożyli wniosku o zmianę danych w wykazie w terminie 3 miesięcy od dnia otwarcia spadku; 3) jednostka organizacyjna będąca wynajmującym uległa likwidacji; 4) lokal przestał spełniać wymagania przeciwpożarowe. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) będzie także mógł, w drodze decyzji, zawiesić ważność numeru identyfikacyjnego w trybie art. 6 ust. 3-6 rozporządzenia (UE) 2024/1028 (art. 8-12c projektu).

Projekt określa także zasady kontroli lokali, w których prowadzona jest działalność regulowana. Zgodnie z proponowaną ustawą wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub osoby przez niego upoważnione, a także właściwe służby Państwowej Straży Pożarnej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz organy nadzoru budowlanego oraz organy administracji architektoniczno-budowlanej, mają prawo kontrolować (w zakresie swojej właściwości miejscowej) przestrzeganie wymagań, w odniesieniu do lokali, w których prowadzony jest najem krótkoterminowy. Jeżeli lokal, w którym prowadzony jest najem krótkoterminowy, nie spełnia wymagań, organ kontrolujący, jeżeli nie jest to wójt (burmistrz, prezydent miasta), powinien zawiadomić właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) (art. 14 projektu).

Proponowana ustawa wprowadza ponadto określone obowiązki, które w szczególności dotyczą:

a) wynajmującego – konieczność sporządzenia regulaminu porządkowego wiążącego wszystkie osoby przebywające w lokalu (art. 5a projektu);

b) przedsiębiorcy pośredniczącego w zawieraniu usług najmu terminowego internetowej platformy handlowej – konieczność przekazania (na wniosek odpowiednio wójta, burmistrza albo prezydenta miasta) w terminie miesiąca wykazu obiektów z publikowanymi na tej platformie ofertami najmu lokali, według właściwości miejscowej tego organu (art. 15 projektu).

Prowadzenie działalności polegającej na świadczeniu najmu krótkoterminowego bez wpisu lokalu do wykazu albo po jego zawieszeniu, będzie podlegało administracyjnej karze pieniężnej w wysokości do 50 tys. zł. (art. 16 ust. 1 projektu).

Proponowana ustawa zakłada:

- a) zmianę ust. 3 w art. 12 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali⁵ – umożliwiając właścicielom lokali przyjęcie uchwały określającej zwiększenie obciążenia w kosztach związanych z nieruchomością wspólną dla właścicieli lokali, w których jest świadczona usługa najmu krótkoterminowego, o ile uzasadnia to sposób korzystania z tych lokali (art. 17 projektu);
- b) dodanie ust. 4² w art. 4 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych⁶ (dalej: u.s.m.) – przewidując, że wysokość opłat, o których mowa w art. 4. ust. 1-2 i 4 u.s.m., może zostać zwiększona ze względu na wyższe koszty eksploatacji i utrzymania nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni lub nieruchomości wspólnych, wynikające z prowadzenia w lokalu usługi najmu krótkoterminowego (art. 18 projektu).
- c) dodanie ust. 35c i 35d w części I załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej⁷ – w zakresie określenia dwóch nowych przedmiotów opłaty skarbowej oraz stawek tej opłaty (art. 18a projektu).

Proponowana ustawa zawiera przepis przejściowy, zgodnie z którym podmioty prowadzące najem krótkoterminowy przed dniem wejścia projektowanego aktu będą mogły go prowadzić bez wpisu do ewidencji na dotychczasowych zasadach, przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie projektu (art. 19 projektu).

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

W zdecydowanej większości państw członkowskich UE obowiązują uregulowania prawne odnoszące się do prowadzenia najmu krótkoterminowego. W poszczególnych systemach prawnych unormowania te charakteryzują się zróżnicowanym zakresem oraz stopniem szczegółowości regulacji (np. w zakresie podstaw prawnych, podziału kompetencji pomiędzy szczebel krajowy i lokalny, zakresu swobody właścicieli lokali mieszkalnych oraz nałożonych na nich obowiązków publicznoprawnych), jednak zazwyczaj obejmują katalog problemów zbliżony do podjętego w projekcie (definicja pojęcia, warunki prowadzenia najmu krótkoterminowego, obowiązki wynajmującego, uprawnienia władz lokalnych, uprawnienia wspólnot mieszkaniowych i spółdzielni mieszkaniowych, prowadzenie ewidencji najmu krótkoterminowego).

⁵ Dz. U. z 2026 r. poz. 232.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 558, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 1154, ze zm.

Proces regulowania rynku najmu krótkoterminowego w państwach i miastach o największym natężeniu ruchu turystycznego następował stopniowo w ciągu ostatnich kilkunastu lat wraz z rozwojem platform internetowych pośredniczących w tego rodzaju usługach. Wzrost popularności najmu krótkoterminowego wpływa bowiem na kondycję niektórych branż gospodarki, funkcjonowanie lokalnych rynków mieszkaniowych, sytuację budżetową miast i warunki życia stałych mieszkańców. Najczęściej odwiedzane regiony i miasta przyjmują wielokrotnie więcej turystów niż wynosi liczba ich stałych mieszkańców, a zjawisko określane jako *overtourism* (nadmierny ruch turystyczny) prowadzi do negatywnych konsekwencji gospodarczych i społecznych dla stałych mieszkańców, takich jak zmniejszona podaż mieszkań na sprzedaż i najem długoterminowy, wzrost czynszów, podwyżki cen towarów i usług, przeciążenie infrastruktury miejskiej oraz uciążliwości dla sąsiadów. W odpowiedzi na te wyzwania w niektórych państwach i miastach, oprócz standardowych regulacji określających zasady prowadzenia najmu krótkoterminowego, wprowadza się niekiedy rozwiązania o charakterze bardziej restrykcyjnym, mające na celu ograniczyć skalę lub spowolnić rozwój tego rynku. Jednak popularność najmu krótkoterminowego ciągle rośnie: w państwach członkowskich Unii Europejskiej w 2021 r. za pośrednictwem platform internetowych zarezerwowano 354 mln noclegów, w 2022 r. – 597 mln noclegów, w 2023 r. – 719 mln noclegów, zaś w 2024 r. – 854 mln noclegów⁸.

W dalszej części opracowania przedstawiono wybrane przykłady unormowań zagranicznych pokazujących, w jaki sposób ukształtowano rozwiązania prawne odnoszące się do zagadnień będących przedmiotem projektu ustawy.

Jeśli chodzi o definicję najmu krótkoterminowego i ograniczenia czasowe, które pozwalają odróżnić najem krótkoterminowy od „zwykłego”, to przykładowo we Włoszech⁹ przez najem krótkoterminowy rozumie się umowę najmu lokalu mieszkalnego zawartą na okres nie dłuższy niż 30 dni, obejmującą również świadczenie usług dodatkowych, takich jak dostarczanie pościeli oraz sprzątanie lokalu. Umowa może zostać zawarta przez osobę fizyczną nieprowadzącą działalności gospodarczej, bezpośrednio lub za pośrednictwem podmiotów zajmujących się pośrednictwem w obrocie nieruchomościami, a także platform internetowych umożliwiających nawiązanie kontaktu między wynajmującymi a osobami zamierzającymi nająć lokal mieszkalny. We Francji¹⁰ osoby fizyczne mogą oferować na najem krótkoterminowy lokal mieszkalny stanowiący ich główne miejsce stałego pobytu, a tego rodzaju działalność uznaje się za okazjonalną pod warunkiem przestrzegania ustawowo określonego limitu czasowego. Najem krótkoterminowy może być świadczony przez okres nie dłuższy niż 120 dni w roku kalendarzowym, jednak decyzją władz lokalnych ten okres może zostać skrócony do 90 dni. Natomiast w Danii¹¹ najem lokalu mieszkalnego stanowiącego główne miejsce stałego zamieszkania wynajmującego na cele turystyczne jest dozwolony

⁸ Eurostat. Short-stay accommodation offered via online collaborative economy platforms. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Short-stay_accommodation_offered_via_online_collaborative_economy_platforms

⁹ Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50. https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto_legge:2017-04-24:50

¹⁰ Code du tourisme, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000050650043

¹¹ Sommerhusloven, <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2024/400>

na okres nie dłuższy niż 30 dni w roku kalendarzowym lub na okres nie dłuższy niż 70 dni w roku kalendarzowym, jeśli świadczenie usługi najmu odbywa się za pośrednictwem platform internetowych. Rada gminy może podjąć decyzję o wydłużeniu tego okresu z 70 dni do 100 dni w roku kalendarzowym.

Hiszpania¹² stanowi przykład państwa, w którym wspólnoty mieszkaniowe są uprawnione do ograniczania lub uzależniania świadczenia usług najmu krótkoterminowego od spełnienia określonych warunków. Właściciel lokalu mieszkalnego zamierzający udostępniać ten lokal na najem krótkoterminowy jest obowiązany uprzednio uzyskać zgodę wspólnoty mieszkaniowej. Ustawowa procedura przewiduje, że przewodniczący wspólnoty mieszkaniowej, z własnej inicjatywy lub na wniosek któregośkolwiek z właścicieli bądź lokatorów, może wezwać prowadzącego działalność bez wymaganej zgody do jej niezwłocznego zaprzestania. W przypadku niezastosowania się do wezwania, wspólnota mieszkaniowa jest uprawniona do podjęcia odpowiednich kroków prawnych, w tym wszczęcia postępowania sądowego. Uchwała w sprawie zatwierdzenia, ograniczenia, uzależnienia od spełnienia określonych warunków lub zakazu udostępniania lokali mieszkalnych na cele turystyczne, wymaga uzyskania większości co najmniej trzech piątych ogólnej liczby właścicieli, którzy reprezentują co najmniej trzy piąte udziałów w nieruchomości. Taka sama większość jest wymagana w przypadku podjęcia uchwały w sprawie nałożenia dodatkowych obciążeń finansowych lub zwiększenia udziału w kosztach wspólnych dla lokali mieszkalnych przeznaczonych na cele turystyczne, pod warunkiem, że zmiany nie skutkują wzrostem kosztów o więcej niż 20%.

Do obiektów, w których prowadzony jest najem krótkoterminowy, mają zastosowanie właściwe przepisy z zakresu ochrony przeciwpożarowej i inne regulacje dotyczące bezpieczeństwa oraz standardów ochrony zdrowia. Przykładowo w Grecji¹³ w ubiegłym roku przyjęto przepisy prawne dotyczące warunków, które powinny spełnić lokale mieszkalne przeznaczone na najem krótkoterminowy, wskazując, że takie lokale muszą: posiadać naturalne oświetlenie, wentylację oraz system klimatyzacji; być objęte ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej z tytułu szkód lub wypadków; posiadać: pisemne oświadczenie instalatora elektrycznego potwierdzające bezpieczeństwo instalacji elektrycznej, gaśnice, czujnik dymu, wyłącznik różnicowoprądowy lub inne zabezpieczenie przeciwporażeniowe, oznaczenie dróg ewakuacyjnych; posiadać: zaświadczenie o przeprowadzeniu deratyzacji i dezynsekcji, apteczkę pierwszej pomocy, wykaz numerów alarmowych umieszczony w widocznym miejscu. W celu weryfikacji spełnienia tych wymagań przeprowadzane są kontrole wykonywane przez pracowników Ministerstwa Turystyki lub Organu Administracji Dochodów Publicznych. O planowanej kontroli zarządca nieruchomości jest informowany z co najmniej dziesięciodniowym wyprzedzeniem. W razie potrzeby kontrolerzy mogą zwrócić się o pomoc do funkcjonariuszy policji. Podmiot podlegający kontroli jest obowiązany współpracować z organami kontrolnymi oraz przedstawić zaświadczenia i inne dokumenty potwierdzające spełnienie wymaganych warunków.

¹² Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1960/BOE-A-1960-10906-consolidado.pdf>.

¹³ Νομοσ Υπ' Αριθμ. 5170, <https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/1107136/nomos-5170-2025>.

W przypadku nieumożliwienia dostępu do kontrolowanej nieruchomości lub niespełnienia któregośkolwiek z przewidzianych wymogów, właściwe organy Ministerstwa Turystyki są uprawnione do nałożenia na zarządcę nieruchomości kary pieniężnej w wysokości 5 000 euro.

Często przewiduje się możliwość wprowadzenia przez władze lokalne ograniczeń odnośnie do możliwości prowadzenia najmu krótkoterminowego. Przykładowo w Berlinie¹⁴ w przypadku krótkoterminowego najmu całego lokalu mieszkalnego (odmienne uregulowania obowiązują odnośnie do najmu pokoju), wynajmujący jest obowiązany uzyskać zezwolenie wydane przez właściwy urząd dzielnicy. Organ wydaje zezwolenie wraz z numerem identyfikacyjnym, który wynajmujący jest obowiązany udostępnić w ofercie najmu zamieszczonej na platformie internetowej. Wydając decyzję organ jest obowiązany rozważyć, czy interes publiczny (w szczególności zachowanie przestrzeni mieszkaniowej dla stałych mieszkańców miasta) nie przeważa nad interesem własnym wynajmującego. W Atenach¹⁵ od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r. w dzielnicach szczególnie popularnych wśród turystów obowiązywał zakaz rejestracji nowych lokali oferowanych w ramach najmu krótkoterminowego. To działanie miało na celu złagodzenie skutków kryzysu mieszkaniowego, nasilającego się między innymi w wyniku przekształcania na zakwaterowanie turystyczne mieszkań, które mogłyby zostać wykorzystane przez najmujących długoterminowo stałych mieszkańców miasta. W Paryżu¹⁶ władze miejskie skorzystały ze swoich uprawnień ustanawiając, że na terenie miasta najem krótkoterminowy może być świadczony przez okres nie dłuższy niż 90 dni w roku kalendarzowym (co do zasady limit wynosi 120 dni, jednak może zostać skrócony na podstawie uchwały właściwego organu gminy). Ponadto w przypadku, gdy na najem krótkoterminowy oferowany jest lokal mieszkalny, który nie stanowi głównego miejsca stałego zamieszkania wynajmującego (przez co rozumie się lokal użytkowany przez okres krótszy niż cztery miesiące w roku kalendarzowym), wymaga uzyskania zezwolenia na zmianę przeznaczenia nieruchomości z celów mieszkalnych na turystyczne, a władze miejskie mogą ustanowić przepisy nakładające na właścicieli nieruchomości obowiązek rekompensaty poprzez przekształcenie przeznaczenia innego lokalu z użytkowego na mieszkalny. Wymogi te, ze względu na wysoki koszt ich wdrożenia, celowo mają restrykcyjny charakter i służą ograniczeniu skali przekształcania celu nieruchomości z mieszkalnego na turystyczny, by tym samym chronić dostępność mieszkań dla stałych mieszkańców miast. Przykładowo w niektórych dzielnicach Paryża¹⁷ za każdy metr kwadratowy powierzchni mieszkalnej, której przeznaczenie zmieniono na cele turystyczne, wymaga się rekompensaty w postaci przekształcenia przeznaczenia dwóch metrów kwadratowych powierzchni użytkowej na cele

¹⁴ Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbot-Gesetz - ZwVbG), <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jr-WoZwEntfrGBEV4P1>.

¹⁵ Athens limits short-term rentals for one year in bid to alleviate housing shortage, <https://www.euronews.com/travel/2025/01/01/athens-limits-short-term-rentals-for-one-year-in-bid-to-alleviate-housing-shortage>

¹⁶ La location meublée touristique: les règles à suivre, <https://www.paris.fr/pages/meubles-touristiques-3637>.

¹⁷ Ibidem.

La cession de commercialité à Paris, <https://usecom.fr/la-cession-de-commercialite-a-paris>

mieszkalne, zaś w dzielnicach mniej popularnych wśród turystów stosunek rekompensaty określono na jeden do jednego.

Jeśli chodzi o ewidencjonowanie najmu krótkoterminowego, to w części europejskich porządków prawnych funkcjonują regulacje w tym zakresie. Na Litwie¹⁸ świadczenie usług najmu krótkoterminowego należy zgłosić w ciągu dziesięciu dni roboczych od rozpoczęcia działalności do Krajowego Urzędu Ochrony Praw Konsumenta. Zgłoszenie powinno zawierać imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, adres oraz dane kontaktowe dostawcy usług zakwaterowania będącego osobą fizyczną lub, w przypadku dostawcy będącego osobą prawną, nazwę, numer identyfikacyjny, adres siedziby, dane kontaktowe, rodzaj świadczonych usług zakwaterowania, nazwę i adres obiektu, liczbę pokoi oraz liczbę miejsc noclegowych. Wynajmujący są obowiązani do m.in. rejestrowania danych gości i weryfikowania ich tożsamości. We Włoszech¹⁹ wynajmujący oferujący najem krótkoterminowy jest obowiązany uzyskać numer identyfikacyjny, który jest nadawany automatycznie na podstawie zgłoszenia w formie elektronicznej. Zgłoszenia dokonuje się do ministra właściwego do spraw turystyki, który zarządza krajową bazą danych dotyczącą obiektów zakwaterowania w celach turystycznych. Wynajmujący jest obowiązany umieścić numer identyfikacyjny w sposób widoczny w ogłoszeniu zamieszczonym na platformie internetowej i innych nośnikach reklamy, a także na zewnątrz budynku. W Hiszpanii każda z siedemnastu wspólnot autonomicznych może uchwalić przepisy regulujące usługi turystyczne, w tym unormowania dotyczące najmu krótkoterminowego. Przykładowo w Galicji²⁰ wynajmujący jest obowiązany zawiadomić regionalny organ administracji turystycznej o rozpoczęciu działalności w zakresie usług turystycznych. Wynajmujący jest również obowiązany przekazywać co kwartał właściwemu organowi administracji publicznej dane dotyczące obłożenia lokalu mieszkalnego przeznaczonego na cele turystyczne. We wszelkich działaniach reklamowych i promocyjnych oferowany lokal mieszkalny musi posiadać w widocznym miejscu numer identyfikacyjny, pod którym został wpisany do Rejestru działalności turystycznej wspólnoty autonomicznej Galicji.

Warto dodać, że w dniu 20 maja 2026 r. wejdzie w życie rozporządzenie (UE) 2024/1028 w sprawie gromadzenia i udostępniania danych dotyczących usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych. W rozporządzeniu tym przewidziano procedurę rejestracji nieruchomości udostępnianej w ramach najmu krótkoterminowego; przewidziano mechanizm kontroli i weryfikacji danych przez właściwe organy; nałożono na platformy internetowe obowiązki w zakresie weryfikowania i przekazywania danych; przewidziano powołanie na szczeblu krajowym pojedynczych cyfrowych punktów dostępu, które gromadzą dane; oraz ustanowiono mechanizm wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Zgodnie z postanowieniami rozporządzenia, wynajmujący, który oferuje krótkoterminowy najem lokalu mieszkalnego za pośrednictwem platformy

¹⁸ Lietuvos Respublikos turizmo įstatymas. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.52605/asr>.

¹⁹ Decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2023-10-18:145~art13ter>.

²⁰ Ley 7/2011, de 27 de octubre, del Turismo de Galicia, <https://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-19058-consolidado.pdf>.

internetowej, jest obowiązany do dokonania rejestracji według procedury ustanowionej przez poszczególne państwa. W ramach procedury rejestracji wynajmujący są obowiązani dostarczyć właściwym organom określone informacje i dokumenty, aby uzyskać numer identyfikacyjny umożliwiający im oferowanie usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych za pośrednictwem platform internetowych. Procedura rejestracji powinna być dostępna w internecie, w miarę możliwości bezpłatna i powinna zapewnić automatyczne nadanie numeru identyfikacyjnego. Wynajmujący jest obowiązany w formie oświadczenia udostępnić informacje takie jak: dane osobowe; dane kontaktowe; adres lokalu mieszkalnego, który jest przedmiotem świadczenia usługi krótkoterminowego najmu oraz inne informacje umożliwiające jej dokładną identyfikację; rodzaj lokalu mieszkalnego; informację, czy jednostka jest oferowana jako część lub całość głównego lub drugiego miejsca zamieszkania wynajmującego, czy też w innych celach; maksymalną liczbę dostępnych miejsc noclegowych i maksymalną liczbę najemców. W rozporządzeniu przewiduje się możliwość weryfikacji oświadczenia i wszelkich dokumentów przedłożonych przez wynajmującego. Jeśli właściwy organ stwierdzi, że informacje lub dokumenty są niekompletne lub nieprawidłowe, będzie miał prawo – po wcześniejszym wezwaniu do skorygowania dostarczonych informacji i dokumentów – do zawieszenia numeru identyfikacyjnego i wydania nakazu wzywającego platformy internetowe pośredniczące w najmie krótkoterminowym do niezwłocznego usunięcia wszelkich ofert dotyczących danego lokalu mieszkalnego.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Projektowana ustawa, w myśl wskazanych przez Wnioskodawców założeń, ma wprowadzać do systemu prawa polskiego tzw. najem krótkoterminowy jako odrębną instytucję prawną regulowaną tą właśnie ustawą. W związku z tym planuje się wprowadzenie szeregu rozwiązań o charakterze publicznoprawnym, a także, w znikomym stopniu, unormowań o charakterze prywatnoprawnym. Ze względu na obszerność zakresu regulacji analizowanego projektu (zob. pkt II opinii) poniżej omówione zostały zagadnienia zasadniczo kształtujące normatywny obraz projektowanej ustawy.

Zgodnie z projektowanym art. 2 pkt 3 „najem krótkoterminowy” definiowany jest jako odpłatna usługa najmu „lokalu” (rozumianego jako umeblowany dom jednorodzinny, lokal mieszkalny lub ich część – projektowany art. 2 pkt 1), świadczona na podstawie jednej umowy na okres nie dłuższy niż 30 dni, wykonywana stale lub tymczasowo, za pośrednictwem internetowej platformy handlowej lub w inny sposób, tudzież za pośrednictwem platformy internetowej pośredniczącej w najmie krótkoterminowym. Przy czym, tak rozumiany najem może obejmować również świadczenie innych usług, jak sprzątanie lub dostarczanie pościeli (zob. projektowany art. 4 ust. 3).

W konsekwencji posłużenia się w nazwie projektowanej instytucji zwrotem „najem” należałoby przyjąć, iż stanowi ona typ najmu, umowy nazwanej regulowanej

przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny²¹ (dalej: k.c.), które powinny być stosowane w zakresie nieunormowanym w projektowanej ustawie²². W tym kontekście należy podkreślić, że najem klasyfikowany jest jako umowa o używanie rzeczy²³, nie zaś umowa o świadczenie usług. Natomiast w przypadkach, gdy dana umowa łączy elementy umowy najmu i umowy o świadczenie usług (np. tzw. wynajem umeblowanego pokoju ze śniadaniem i obsługą), określana jest jako umowa mieszana, do której mogą znaleźć zastosowanie (bezpośrednio lub przez analogię) pojedyncze przepisy dotyczące najmu, o ile nie sprzeciwia się to istocie umowy najmu²⁴. W związku z tym określenie „najmu krótkoterminowego” jako umowy o świadczenie usługi polegającej na „najmie lokalu” budzi zastrzeżenia z punktu widzenia § 9 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”²⁵ nakazującego posługiwanie się w ustawach określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako „kodeks” lub „prawo”, przy czym nakaz ten obliuguje nie tylko do posługiwania się takimi wyrażeniami, ale również do nadawania im znaczenia przyjętego w „ustawie podstawowej”²⁶. Jest to o tyle istotne, że określenie „najmu krótkoterminowego” jako „najmu będącego usługą” może prowadzić do trudności interpretacyjnych w zakresie, w jakim konieczne będzie wskazanie przepisów regulujących związane z zawarciem umowy „najmu krótkookresowego” kwestie prywatnoprawne nieunormowane w projektowanej ustawie (która, co warto przypomnieć, zawiera niemal wyłącznie propozycje przepisów o charakterze publicznoprawnym). Trudności te mogą wynikać z tego, że z jednej strony brzmienie projektowanego przepisu odsyła w sposób dorozumiany do regulacji dotyczących najmu, mimo że „najem krótkoterminowy” w ujęciu projektowanej ustawy nie przystaje do konstrukcji najmu przyjętej w kodeksie cywilnym. Z drugiej zaś strony, z uwagi na nadanie w projektowanej ustawie „najmowi krótkoterminowemu” charakteru usługi, przy jednoczesnym braku szczegółowego unormowania umowy będącej podstawą relewantnego stosunku prawnego, w świetle art. 750 k.c. koniecznym byłoby odpowiednie stosowanie przepisów o zleceniu – a regulacja ta, jak podnosi się w doktrynie, sama w sobie prowadzi do różnego rodzaju trudności²⁷. Przy czym zauważyć trzeba, że w orzecznictwie przyjęto pogląd, zgodnie z którym jeśli istnieją podstawy do analogicznego stosowania do danej umowy nienazwanej o świadczenie usług regulacji dotyczących określonej umowy nazwanej o świadczenie usług, należy stosować te regulacje z wyprzedzeniem unormowań

²¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm.

²² Por. np. K. Pietrzykowski [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2, Art. 450–1088, Warszawa 2021, komentarz do art. 659, nb 15, Legalis.

²³ Por. np. A. Sylwestrzak [w:] M. Bałwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2024, komentarz do art. 659, teza 1, LEX.

²⁴ Por. P. Zakrzewski [w:] M. Habdas, M. Fras (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 4, *Zobowiązania. Część szczególna (art. 535–764⁹)*, Warszawa 2018, komentarz do art. 659, teza 17, LEX.

²⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

²⁶ Por. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, komentarz do § 9 z.t.p., teza 4, LEX.

²⁷ Por. R. Morek, M. Raczkowski [w:] W. Borysiak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2025, komentarz do art. 750, nb 1.1, Legalis.

dotyczących umowy zlecenia, do których odsyła art. 750 k.c.²⁸ Zaś z uwagi na przyjętą definicję „najmu krótkoterminowego” – zakładającą, że może on obejmować świadczenie rozmaitych usług – zaistnienie takiej sytuacji jest wysoce prawdopodobne.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że projektowana definicja „najmu krótkoterminowego”, zwłaszcza ze względu na jednoczesne uznanie go za typ najmu, jak i usługę, może potencjalnie prowadzić do „dezorientacji” podmiotów, które miałyby zostać stronami takiej umowy lub organów stosujących prawo. To zaś, w świetle wyrażonego w orzecznictwie konstytucyjnym poglądu, mogłoby, w przypadku stwierdzenia „poważnego” charakteru tejże dezorientacji, zostać uznane za naruszenie zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji²⁹, np. zasady bezpieczeństwa prawnego.

Dodatkowo podkreślenia wymaga, że zgodnie z przyjętymi przez Wnioskodawców założeniami „[u]stawa wprowadzi instytucję najmu krótkoterminowego jako odrębną usługę prowadzoną na określonych w ustawie warunkach”. Jednakże mając na uwadze chociażby dokonane powyżej ustalenia, teza, iż projekt reguluje „najem krótkoterminowy” jako odrębną instytucję prawną, może zostać podana w wątpliwość. W tym zaś kontekście trzeba zauważyć, że zasady poprawnej legislacji (wywodzone z art. 2 Konstytucji) „zostają naruszone także w sytuacji, gdy ukształtowana treść aktu normatywnego nie stwarza możliwości osiągnięcia celów, jakie prawodawca wyznaczył wprowadzanej regulacji prawnej [...]”. Rozdźwięk ten skutkuje bowiem wewnętrzną sprzecznością aktu prawnego, naruszającą wymóg dostatecznej określoności przepisów³⁰.

Projektowane regulacje ingerują w zakotwiczone konstytucyjnie prawo własności (zob. art. 21 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji) i swobodę działalności gospodarczej (zob. art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji). Szczególną uwagę w tym kontekście należy zwrócić na projektowane: a) art. 7 – przyznający radzie gminy kompetencję do szczegółowego unormowania zasad „najmu krótkoterminowego” na terenie gminy; b) art. 5 ust. 1 – uzależniający możliwość oddania lokalu (innego niż ten, w którym potencjalny wynajmujący stale przebywa) w „najem krótkoterminowy” od zgody wspólnoty mieszkaniowej albo zarządu spółdzielni mieszkaniowej.

Ingerencja tak w prawo własności, jak i w swobodę działalności gospodarczej, nie jest wykluczona, jednakże musi ona spełniać warunki (zasadniczo) określone: w odniesieniu do prawa własności w art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji³¹, a w odniesieniu do swobody działalności gospodarczej w art. 22 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji³². Jednym ze wspomnianych warunków jest wymóg ustawowego wprowadzenia ograniczeń. W tym kontekście – w odniesieniu do problematyki ochrony prawa własności – podnosi się, że z jednej strony niedopuszczalnym jest ustanowienie jakiegokolwiek ograniczenia tego prawa bez podstawy ustawowej,

²⁸ Por. np. wyroki SN z: 28 X 1999 r., sygn. akt II CKN 530/98, LEX nr 39489; 5 XII 2013 r., sygn. akt V CSK 30/13, LEX nr 1422123.

²⁹ Por. wyrok TK z 3 XII 2002 r., sygn. akt P 13/02, OTK ZU 7A/2002, poz. 90.

³⁰ Wyrok TK z 30 XI 2011 r., sygn. akt K 1/10, OTK ZU 9A/2011, poz. 99.

³¹ Por. np. wyrok TK z 16 X 2007 r., sygn. akt K 28/06, OTK ZU 9A/2007, poz. 104.

³² Por. np. wyrok TK z 25 V 2009 r., sygn. akt SK 54/08, OTK ZU 5A/2009, poz. 69.

z drugiej zaś, że podstawa ta musi być dostatecznie określona, a zatem to sama ustawa ma określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia w taki sposób, by z jej przepisów można było odczytać kompletny zakres tego ograniczenia³³. W konsekwencji wskazuje się, że „[n]iedopuszczalne jest [...] przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń”³⁴. Także w odniesieniu do swobody działalności gospodarczej w orzecznictwie konstytucyjnym podkreśla się, że „poszerzenie dopuszczalnego zakresu ograniczenia wolności działalności gospodarczej poza wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji materialnoprawne przesłanki ograniczenia praw i wolności winno być zrównoważone przez zwiększony rygoryzm dotyczący ustawowej regulacji ograniczenia wolności działalności gospodarczej”³⁵. W konsekwencji projektowane art. 7 oraz art. 5 ust. 1 mogą jawić się jako problematyczne. Mając na uwadze wyłącznie powyższe ustalenia, wskazanym byłoby przeprowadzenie odrębnej, pogłębionej konstytucyjnoprawnej analizy projektu.

Projekt w wersji uwzględniającej autopoprawkę był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej³⁶. W konkluzji tej opinii stwierdzono, że art. 12 projektu może zostać uznany za niezgodny z art. 10 dyrektywy 2006/123/WE. Jednocześnie przepisy projektowanej ustawy (art. 8-12c w zw. art. 5, art. 7, art. 7a, art. 7d oraz art. 16 projektu), w zakresie w którym określają „procedurę rejestracji” w rozumieniu rozporządzenia (UE) 2024/1028, mogą zostać uznane za niezgodne z art. 4 ust. 4 rozporządzenia (UE) 2024/1028 w zw. z art. 4 ust. 3 TUE. Ponadto art. 15 ust. 2 projektu jest niezgodny z art. 9 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2024/1028 w zw. z art. 4 ust. 3 TUE. W pozostałym zakresie projekt nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej. Jednocześnie wskazano, że projekt podlega notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie dyrektywy (UE) 2015/1535. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu³⁷. W konkluzji tej opinii stwierdzono, że projekt w wersji uwzględniającej autopoprawkę może być uznany za projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

2.

Opiniowany projekt przewiduje ograniczenia prawa własności i innych praw majątkowych, objętych ochroną przez art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 do

³³ Por. L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Art. 30–86, Warszawa 2016, komentarz do art. 64, teza 39 (oraz przywołane tam orzecznictwo), LEX.

³⁴ Tak wyrok TK z 12 I 2000 r., sygn. akt P 11/98, OTK ZU 1/2000, poz. 3.

³⁵ Tak wyrok TK z 13 X 2010 r., sygn. akt Kp 1/09, OTK ZU 8A/2010, poz. 74.

³⁶ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o najmie krótkoterminowym w wersji uwzględniającej autopoprawkę (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Kamil Wnuk)*, opinia BEOS z 26 III 2026 r., BEOS-WPEiM-682/26.

³⁷ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o najmie krótkoterminowym w wersji uwzględniającej autopoprawkę (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Kamil Wnuk) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 26 III 2025 r., BEOS-WPEiM-683/26.

Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC). Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dopuszcza daleko idące ograniczenia prawa własności przy poszanowaniu w szczególności zasad określoności regulacji prawnych (np. wyrok w sprawie *Lekić p. Słowenii*, 36480/07, z 11.12.2018, par. 95) oraz proporcjonalności (np. wyroki w sprawach: *Iatridis p. Grecji*, 31107/96, 25.03.1999; *Broniowski p. Polsce*, 31443/96 z 22.06.2004, par. 150).

W świetle art. 5 ust. 2 projektu wspólnota mieszkaniowa albo zarząd spółdzielni mieszkaniowej może odmówić zgody na najem krótkoterminowy, jeżeli „wykonywanie najmu krótkoterminowego dotychczas w lokalu naruszało porządek lub bezpieczeństwo”. Z kolei w art. 12 projektu jest mowa o możliwości wykreślenia lokalu z ewidencji „w razie powtarzających się co najmniej 3 razy przypadków naruszenia porządku lub bezpieczeństwa”.

W obu tych przepisach nie jest jasne, czy chodzi o naruszenia przez wynajmującego czy najemców, czy też jednych i drugich, a ponadto sformułowanie „porządek lub bezpieczeństwo” nie wydaje się dostatecznie ostre. W rezultacie opiniowane przepisy budzą pewne wątpliwości z punktu widzenia wymogu określoności regulacji prawnych dotyczących prawa własności.

Co więcej, w świetle art. 5 ust. 2 projektu zgoda lub jej odmowa na najem krótkoterminowy jest udzielana w formie uchwały doręczonej wnioskodawcy w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Długi termin na podjęcie uchwały pociąga za sobą dla właściciela lokalu lub innej osoby uprawnionej do dysponowania lokalem długotrwały stan niepewności co do możliwości wykonywania przez nich swoich uprawnień, co budzi pewne wątpliwości z punktu widzenia zasady proporcjonalności.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie wpływał na następujące podmioty:

1. wynajmujący lokale (ok. 100 tys. lokali ³⁸) w ramach najmu krótkoterminowego (STR – ang. *Short Time Rentals*) – w tym osoby fizyczne zarówno nieprowadzące, jak i prowadzące działalność gospodarczą, mikro-, mali i średni przedsiębiorcy, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej;
2. podmioty pośredniczące (platformy internetowe, np. Airbnb, Booking.com);
3. turyści i klienci usług najmu krótkoterminowego – w 2024 r. w Polsce zrealizowano 39 mln noclegów ³⁹ (z czego 60,7% stanowiły noclegi

³⁸ Szacunki Ministerstwa Sportu i Turystyki za: J. Szymczyk-Przewoźna, *Najem krótkoterminowy. Maja patent na uciążliwych gości, ale rząd ich nie słucha*, 1 I 2026, <https://www.rp.pl/nieruchomosci/art43575201-najem-krotkoterminowy-maja-patent-na-uciazliwych-gosci-ale-rzad-ich-nie-slucha>

³⁹ Liczba noclegów – liczba nocy spędzonych podczas pobytu z uwzględnieniem wielkości grupy podróżujących (np. czteroosobowa rodzina przebywająca 3 noce w apartamencie stanowi 1 pobyt, 3 noce i 12 noclegów) – *Short-stay accommodation offered via online collaborative economy platforms*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Short-stay_accommodation_offered_via_online_collaborative_economy_platforms

- turystów krajowych) i 5,2 mln pobytów (z czego 67,8% stanowiły pobyty turystów krajowych)⁴⁰;
4. wspólnoty mieszkaniowe (195 tys.⁴¹) i spółdzielnie mieszkaniowe (3,4 tys.⁴²);
 5. mieszkańcy budynków i lokalne społeczności;
 6. gminy (2 479), w tym organy wykonawcze i rady gmin;
 7. funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, organy nadzoru budowlanego oraz organy administracji architektoniczno-budowlanej uprawnione do kontroli lokali, w których prowadzony jest najem krótkoterminowy;
 8. policja i straże gminne (miejskie) wspierające czynności kontrolne i przekazujące informacje o naruszeniach i interwencjach;
 9. sądy rejonowe rozpatrujące skargi na uchwały wspólnot i spółdzielni;
 10. minister właściwy do spraw turystyki;
 11. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego;
 12. marszałkowie województw (16);
 13. Samorządowe Kolegia Odwoławcze (49).

B. Wpływ na społeczeństwo

Wnioskodawcy zakładają, że proponowane regulacje wyeliminują „źródła zagrożeń bezpieczeństwa i porządku powodowane brakiem regulacji odnoszących się do najmu krótkoterminowego oraz konfliktów pomiędzy wynajmującymi a pozostałymi właścicielami lokali w sytuacjach, gdy najem krótkoterminowy wiąże się z dodatkowymi uciążliwościami”⁴³. Przyjęcie ustawy ma ponadto umożliwić pozyskanie danych o skali zjawiska i pomóc samorządom reagować na jego negatywne skutki.

Poprawa komfortu życia w budynkach mieszkalnych

W wielu budynkach mieszkalnych, zwłaszcza w miastach o dużej presji turystycznej, najem krótkoterminowy prowadzony jest w sposób anonimowy i niekontrolowany, co prowadzi do częstych zakłóceń porządku, konfliktów sąsiedzkich oraz poczucia bezradności mieszkańców i służb wobec powtarzalnych uciążliwości, np. zniszczeń w częściach wspólnych czy niewłaściwej segregacji

⁴⁰ Porozumienie zawarte w 2020 r. między Komisją Europejską a czterema głównymi platformami (Airbnb, Booking, Expedia i Tripadvisor) umożliwiło Eurostatowi publikowanie od 2018 r. danych dotyczących noclegów w obiektach krótkoterminowego zakwaterowania rezerwowanych za pośrednictwem tych platform. Termin „turystyka platformowa” odnosi się do krótkoterminowego wynajmu (np. apartamentów) rezerwowanego za pośrednictwem tych czterech platform i nie obejmuje bardziej tradycyjnych form zakwaterowania takich jak hotele lub kempingi. W 2024 r. w jej ramach zarezerwowano łącznie 854 mln noclegów w krajach Unii Europejskiej (UE) i EFTA, co odpowiada średnio 2,34 mln gości na noc – *ibidem*.

⁴¹ Stan na 26.01.2026 r. wg Centralnego Ośrodka Informacji Gospodarczej – https://www.coig.com.pl/wykaz_lista_baza-wspolnoty-mieszkaniowe.php.

⁴² Stan na 26.01.2026 r. wg Centralnego Ośrodka Informacji Gospodarczej – https://www.coig.com.pl/wykaz_lista_spoldzielnie-mieszkaniowe_w_polsce.php.

⁴³ DSR do projektu i DSR do autopoprawki.

odpadów⁴⁴. Brak identyfikowalnego podmiotu odpowiedzialnego za najem oraz ograniczone możliwości reakcji wspólnot i gmin potęgują frustrację lokatorów.

Opiniowany projekt (z autopoprawką) wprowadza instrumenty, które bezpośrednio odpowiadają na najczęściej zgłaszane problemy związane z najmem krótkoterminowym. Rozwiązania takie jak obowiązkowy wpis do rejestru lokali wykorzystywanych do najmu krótkoterminowego, wymóg odpowiedniego oznaczenia lokalu oraz możliwość kontroli przez gminy prowadzą do istotnego ograniczenia anonimowości działalności najmu. Dodatkowo, wprowadzenie autopoprawką obowiązku posiadania i udostępnienia regulaminu porządkowego, który ma mieć charakter nie tylko informacyjny, ale również quasi-normatywny (jego naruszenie może stanowić podstawę działań właściciela, wspólnoty lub organów) sprawi, że najemcy (a także wszystkie osoby przebywające w lokalu), zostaną objęci formalnym obowiązkiem przestrzegania określonych zasad⁴⁵. Skutkiem tej regulacji będzie więc poniekąd przesunięcie odpowiedzialności z samego wynajmującego na użytkowników lokalu. W praktyce może to ograniczyć zachowania ryzykowne (imprezy, dewastacje, zakłócanie porządku) oraz zniwelować napięcia między stałymi lokatorami a krótkoterminowymi użytkownikami mieszkań.

Wzrost poczucia bezpieczeństwa mieszkańców

Najem krótkoterminowy prowadzony poza jakimikolwiek ramami regulacyjnymi wiąże się z podwyższonym ryzykiem naruszeń bezpieczeństwa pożarowego, sanitarnego i budowlanego. Mieszkańcy budynków często nie mają pewności, czy lokale użytkowane w sposób hotelowy spełniają podstawowe standardy bezpieczeństwa ani kto ponosi odpowiedzialność w razie wypadku. Rozwiązania polegające na formalizacji najmu krótkoterminowego, w tym obowiązek spełniania wymogów bezpieczeństwa i możliwość kontroli przez uprawnione organy, będą się bezpośrednio przekładały na wzrost poczucia bezpieczeństwa zarówno gości, jak i stałych mieszkańców budynków.

Wzmocnienie pozycji społeczności lokalnych

Nowe przepisy wyraźnie wzmacniają rolę mieszkańców, wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych jako podmiotów wpływających na funkcjonowanie rynku najmu krótkoterminowego. Uzależnienie prowadzenia najmu od zgody wspólnoty lub spółdzielni w budynkach wielorodzinnych może wzmacniać realną zdolność mieszkańców do reagowania na uciążliwości wynikające z tego typu działalności. Ponadto, wprowadzany autopoprawką regulamin porządkowy, który musi być zgodny z zasadami obowiązującymi w danej nieruchomości (np. regulaminem wspólnoty), również staje się narzędziem ochrony interesów mieszkańców. Ułatwia on wykazanie naruszeń i uzasadnienie interwencji (np. zgłoszenia do gminy czy wniosku o kontrolę lub wykreślenie lokalu z wykazu).

⁴⁴ J. Ćwiek-Świedcka, *Sondaż: Jak uregulować najem krótkoterminowy?*, 15 XII 2025, <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art43501481-sondaz-jak-uregulowac-najem-krotkoterminowy>

⁴⁵ Dla części najemców – szczególnie tych traktujących najem jako formę swobodnego, „imprezowego” pobytu – regulaminy mogą obniżyć atrakcyjność tej formy zakwaterowania.

Dodatkowo rada gminy uzyskuje szerokie kompetencje do wprowadzania ograniczeń, co oznacza, że społeczności lokalne – pośrednio przez samorząd – będą mogły kształtować skalę i zasady najmu.

Nie bez znaczenia będzie również fakt, że wprowadzenie większych obciążeń dla lokali wykorzystywanych w najmie krótkoterminowym przyczyni się do wzmocnienia wśród mieszkańców poczucia bardziej sprawiedliwego podziału kosztów utrzymania nieruchomości (w tym powierzchni wspólnych), a nie subsydiowania działalności komercyjnej osób zajmujących się wynajmem.

Co ciekawe w tym kontekście, niedawne badanie opinii społecznej pokazało, że większość (37,5%) ankietowanych uważa, że spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe nie powinny mieć wpływu na to, czy mieszkanie w danym budynku może być przeznaczone pod najem krótkoterminowy. Za zwiększeniem wpływu wspólnot i spółdzielni opowiedziało się 29% respondentów. Wyniki były jednak zróżnicowane pod względem miejsca zamieszkania – w przypadku największych miast (powyżej 250 tys. mieszkańców) aż 49% ankietowanych twierdziło, że na tę sprawę powinna mieć wpływ lokalna społeczność. Przeciwni tej regulacji byli przede wszystkim mieszkańcy małych miast i wsi⁴⁶.

Ograniczenie presji turystycznej i zjawiska „turystyfikacji” dzielnic⁴⁷

Koncentracja najmu krótkoterminowego na danym obszarze może skutkować wypieraniem stałych mieszkańców⁴⁸, zwiększeniem poczucia tymczasowości społeczności lokalnych i zanikiem więzi sąsiedzkich oraz narastającymi konfliktami społecznymi pomiędzy mieszkańcami a użytkownikami lokali krótkoterminowych⁴⁹. Obecność STR może również wpływać na zmianę struktury usług lokalnych, sprzyjając funkcjom turystycznym kosztem usług dla stałych mieszkańców⁵⁰. Wprowadzane projektem mechanizmy takie jak limity dni najmu, możliwość wprowadzania stref zakazu czy ograniczeń lokalnych pozwalają gminom reagować na nadmierną koncentrację najmu krótkoterminowego. W efekcie może dojść do zahamowania procesów „wypychania” mieszkańców z centrów miast oraz przekształcania dzielnic mieszkaniowych w quasi-hotelowe strefy turystyczne. Wymóg zgody wspólnot mieszkaniowych może również długofalowo sprzyjać utrzymaniu struktury społecznej dzielnic i ograniczeniu degradacji więzi sąsiedzkich.

⁴⁶ Badanie IBRIS dla Rzeczypospolitej zrealizowane metodą CATI w dniach 5-6 grudnia 2025 r. na próbie 1 072 osób – J. Ćwiek-Świedcka, *Sondaż: Jak uregulować najem krótkoterminowy?...*, op. cit.

⁴⁷ P. Peeters i in., *Research for TRAN Committee – Overtourism: impact and possible policy responses*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Bruksela 2018, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/629184/IPOL_STU\(2018\)629184_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/629184/IPOL_STU(2018)629184_EN.pdf).

⁴⁸ Zob. C. Colomb, *The regulatory aspects of short-term rentals in the EU*, In-depth analysis requested by the HOUS Special Committee, Policy Department for Transport, Employment and Social Affairs Directorate-General for Cohesion, Agriculture and Social Policies (CASP), European Parliament, wrzesień 2025, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2025/759356/CASP_IDA%282025%29759356_EN.pdf.

⁴⁹ P. Peeters i in., *Research for TRAN Committee...*, op. cit. s. 88.

⁵⁰ *How does tourism affect the life of residents? A study on Paris, Milan and Rome*, Joint Research Centre, 27 VI 2025, https://joint-research-centre.ec.europa.eu/jrc-news-and-updates/how-does-tourism-affect-life-residents-study-paris-milan-and-rome-2025-06-27_en?prefLang=fr.

Należy podkreślić, że problem konfliktów wynikających z nadmiernej turystyfikacji nie jest jeszcze mocno widoczny w Polsce⁵¹, może się on jednak dynamicznie nasilać wraz ze wzrostem atrakcyjności turystycznej naszego kraju⁵². Regulacja rynku nie wyeliminuje całkowicie negatywnych skutków tego zjawiska, ale może znacznie zmniejszyć jego presję na rynek mieszkaniowy, szczególnie w zakresie dostępności mieszkań dla mieszkańców, a tym samym będzie pośrednio niwelować gentryfikację spowodowaną turystyką i wyludnienia centrów miast⁵³. Rozwiązanie to może również ułatwiać samorządom utrzymywanie równowagi między wieloma funkcjami jakie miasta i miejscowości turystyczne pełnią wobec mieszkańców i turystów.

Wzrost transparentności

Jawność wykazu umożliwi większą społeczną kontrolę skali STR – łatwiejsze stanie się identyfikowanie nielegalnych ofert, inicjowanie kontroli, wywieranie presji na władze lokalne. W konsekwencji najem krótkoterminowy będzie coraz mniej działalnością okazjonalną, a coraz bardziej sformalizowaną usługą. Społecznie oznacza to eliminację części „szarej strefy”, większą przejrzystość i wzrost standardów obsługi. Jednocześnie może to ograniczyć udział drobnych, okazjonalnych wynajmujących.

Przykłady europejskich miast (np. Barcelony czy Bordeaux⁵⁴) pokazały, że wprowadzenie mechanizmów kontroli i weryfikacji ofert STR spowodowało spadek liczby nielegalnych ofert (szczególnie w najbardziej turystycznych obszarach) oraz zapobiegło dalszemu przekształcaniu mieszkań na cele najmu krótkoterminowego, co zmniejszyło presję na lokalny rynek mieszkaniowy. Chociaż głównym celem tego typu zmian było ograniczanie podaży STR, to w efekcie wpłynęło to również na zmniejszenie presji turystycznej i rotacji gości oraz doprowadziło do poprawy komfortu życia mieszkańców.

Ponadto, dla osób zainteresowanych zakupem nieruchomości lub najmem długoterminowym centralny wykaz może pełnić istotną funkcję informacyjną. Umożliwi on identyfikację budynków i dzielnic o wysokiej koncentracji najmu krótkoterminowego i co za tym idzie potencjalnych źródeł uciążliwości (rotacja lokatorów, hałas). W konsekwencji decyzje mieszkaniowe staną się bardziej

⁵¹ Protesty przeciwko nadmiernej turystyfikacji coraz częściej mają miejsce w Hiszpanii i we Włoszech – G. Psujek, *Pistolety na wodę przeciwko turystom. Masowe protesty w Hiszpanii*, 16 VI 2025, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/hiszpania-tysiace-protestuja-przeciw-masowej-turystyce-w-kraju/zdd9z72>. Zob. również *Short term rentals: cities ask Europe's help*, 14 VII 2022, <https://eurocities.eu/latest/short-term-rentals-cities-ask-europes-help/>

⁵² M. Badowski, *Polska coraz popularniejsza wśród turystów krajowych i zagranicznych*, 27 V 2025, <https://strefabiznesu.pl/polska-coraz-popularniejsza-wsrod-turystow-krajowych-i-zagranicznych/artc3p2-27625125>

⁵³ Zob. M. Wessel, M. J. Schmidt-Kessen, P. Hukal, *Regulating short-term rental platforms: the effects of local regulatory responses on Airbnb's operations in Europe*, *Industrial and Corporate Change*, Volume 33, Issue 5, październik 2024, <https://doi.org/10.1093/icc/dtad075>.

⁵⁴ Zob. np. K. Gyódi, J. Mazur, A. Cocola-Gant, *Barcelona as a case study for the effectiveness of short-term rental market regulations*, *Cities*, Volume 162, 2025, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2025.105915>. Zob. również C. Robertson, S. Dejean, R. Suire, *"Airbnb in the City": assessing short-term rental regulation in Bordeaux*, *Ann Reg Sci*, 26 III 2023, doi: 10.1007/s00168-023-01215-4, <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC10040231/>

świadome. Pośrednio może to także wpływać na ceny – lokale w „turystycznych” budynkach mogą być mniej atrakcyjne dla części nabywców.

Pośrednim skutkiem regulacji może być zwiększenie podaży mieszkań na rynku najmu długoterminowego. Wprowadzenie obowiązków administracyjnych, ograniczeń czasowych oraz ryzyka sankcji może zniechęcić niektórych właścicieli do prowadzenia najmu krótkoterminowego i sprawi, że część lokali wróci na rynek tradycyjny. Efekt ten będzie jednak zróżnicowany terytorialnie i zależny od skali wykorzystania nowych narzędzi przez gminy.

Potencjalne napięcia społeczne

Wspólnoty mieszkaniowe są już teraz areną sporów dotyczących sposobu korzystania z nieruchomości wspólnej i lokali⁵⁵. Opiniowana regulacja może generować konflikty przede wszystkim między właścicielami lokali a społecznościami lokalnymi oraz między różnymi grupami wynajmujących. Centralizacja i jawność danych (nawet jeśli nie będą udostępniane w pełnym zakresie) będzie generowała ryzyko identyfikowania właścicieli lub konkretnych lokali, społecznej stygmatyzacji wynajmujących (np. jako „psujących rynek mieszkaniowy”), konfliktów sąsiedzkich opartych na danych z rejestru. Ponadto, wprowadzenie wymogu decyzji o dopuszczalności najmu krótkoterminowego zwiększy zakres spraw, w których interesy mieszkańców mogą być bezpośrednio sprzeczne. Może również pojawić się ryzyko nadużyć większości poprzez blokowanie najmu niezależnie od faktycznych uciążliwości czy instrumentalne powoływanie się na porządek lub bezpieczeństwo.

Dla części właścicieli nowe obowiązki będą postrzegane jako nadmierne obciążenie administracyjne i ograniczenie prawa własności. W krótkim okresie może to prowadzić do sporów, prób omijania przepisów lub presji na ich liberalizację.

Oslabienie poczucia równości i przewidywalności prawa

Wprowadzenie możliwości uchwalania przez gminy ograniczeń, zakazów lub stref, w których wyłączona jest działalność najmu krótkoterminowego, może prowadzić do istotnego zróżnicowania sytuacji mieszkańców w zależności od miejsca zamieszkania – analogiczne zachowania będą mogły być dozwolone w jednej gminie, a zakazane w innej. Może to sprzyjać lepszemu dostosowaniu regulacji do lokalnych potrzeb społeczności (gminy turystyczne vs. gminy nieturystyczne). Z drugiej strony taka sytuacja może generować konflikty lokalne, szczególnie w gminach turystycznych, gdzie interesy mieszkańców, przedsiębiorców i samorządu są rozbieżne. Ponadto, brak jednolitych kryteriów może potęgować ryzyko arbitralności decyzji na szczeblu lokalnym. Decydenci mogą być motywowani presją polityczną lub społeczną i wprowadzać nadmierne restrykcyjne uchwały.

Warto również zauważyć, że zróżnicowanie regionalne w tym zakresie może mieć długotrwały pośredni wpływ na poziom zaufania do prawa. Badania nad percepcją sprawiedliwości regulacyjnej wskazują, że obywatele negatywnie oceniają

⁵⁵ J. Fałęcka, *Wspólnota kontra najem krótkoterminowy – co wolno, a czego nie?*, 25 VII 2025, <https://pro.rp.pl/nawigator-prawny-poradnik/art42771601-wspolnota-kontra-najem-krotkotermiowy-co-wolno-a-czego-nie>

sytuacje, w których różnice regulacyjne nie są jasno uzasadnione lub są postrzegane jako arbitralne⁵⁶. Poczucie nierównego traktowania może się następnie przekładać na spadek zaufania do systemu prawnego jako całości.

Ograniczenie aktywności pewnych grup turystów

Wzrost kosztów operacyjnych wynikający z nowych wymogów dla wynajmu krótkoterminowego może zostać przeniesiony na konsumentów, prowadząc do podwyżek cen noclegów. Skutkiem tego będzie spadek dostępności tańszych form zakwaterowania w atrakcyjnych lokalizacjach, co uderzy głównie w grupy o niższych dochodach, w tym rodziny i studentów, ograniczając ich mobilność turystyczną. Szczególnie, że równolegle może się pojawić presja na wzrost cen pozostałych ofert, co może pogłębiać nierówności w dostępie do usług. Jak wskazują dane branżowe, platformy oferujące noclegi w ramach najmu krótkoterminowego odgrywają istotną rolę w stabilizowaniu cen, co znacząco wspiera demokratyzację turystyki⁵⁷.

C. Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne projektu cieszyły się dość dużym zainteresowaniem – wzięło w nich udział 948 osób. Zdecydowana większość (77,3%) uczestników konsultacji wyraźnie poparła rozwiązania zaproponowane przez Wnioskodawców.

Wśród zwolenników zmian najczęściej powtarzały się argumenty dotyczące negatywnego wpływu najmu krótkoterminowego na jakość życia mieszkańców (hałas⁵⁸, ciągła rotacja lokatorów⁵⁹, poczucie braku bezpieczeństwa oraz faktyczne „hotele” funkcjonujące w budynkach mieszkalnych). Często podnoszona była także kwestia ograniczania dostępności mieszkań na cele mieszkaniowe i pośredniego wpływu na wzrost cen lokali oraz czynszów⁶⁰. Komentujący akcentowali prawo wspólnot mieszkaniowych do decydowania o sposobie użytkowania lokali, potrzebę przywrócenia funkcji mieszkaniowej budynkom oraz konieczność wprowadzenia jasnych reguł, które uporządkują rynek i zlikwidują patologie wynikające z braku regulacji.

Przeciwnicy zmian najczęściej wskazywali na nadmierną ingerencję w prawo własności i swobodę dysponowania lokalem⁶¹, argumentując, że projekt w sposób nieproporcjonalny ogranicza właścicieli, zwłaszcza osoby wynajmujące okazjonalnie. Podnoszona była również obawa przed uznaniowością decyzji wspólnot mieszkaniowych⁶², ryzykiem konfliktów i sporów sądowych oraz

⁵⁶ E. A. Lind, C. Amdt, *Perceived Fairness and Regulatory Policy: A Behavioural Science Perspective on Government-Citizen Interactions*, OECD Regulatory Policy Working Papers No. 6, OECD Publishing, Paryż 2016, https://www.oecd.org/en/publications/perceived-fairness-and-regulatory-policy_1629d397-en.html.

⁵⁷ Platformy noclegowe przyczyniają się do obniżenia kosztu noclegów i zwiększenia dostępności zakwaterowania, szczególnie w wysokim sezonie. Szacuje się, że platformy takie jak Airbnb obniżyły średni koszt noclegów – w tym hoteli i krótkoterminowych wynajmów – w kluczowych europejskich miastach w 2023 r. o 7 euro – <https://www.oxfordeconomics.com/resource/short-term-rentals-generate-e149b-economic-impact-2-1m-jobs-across-eu-in-2023/>.

⁵⁸ Np. ID ankiety: 94009, 93999, 93949

⁵⁹ Np. ID ankiety: 93826, 99603.

⁶⁰ Np. ID ankiety: 93832, 94586.

⁶¹ Np. ID ankiety: 95857.

⁶² Np. ID ankiety: 94134.

niejasnością i trudnością egzekwowania przepisów⁶³. Wielu komentujących zwracało uwagę, że problemem nie są pojedynczy właściciele, lecz duże podmioty prowadzące działalność na masową skalę, a proponowane rozwiązania mogą zaszkodzić turystyce i lokalnej gospodarce lub wypchnąć część rynku do szarej strefy⁶⁴.

Najczęściej pojawiające się w komentarzach propozycje alternatywnych rozwiązań dotyczyły wprowadzenia limitu liczby dni najmu krótkoterminowego w skali roku, co miało by pozwolić na odróżnienie okazjonalnego wynajmu od działalności quasi-hotelowej. Część komentujących postulowała doprecyzowanie kwestii zgody wspólnoty, ograniczenie jej wpływu lub zastąpienie innym mechanizmem, aby uniknąć arbitralnych decyzji. W komentarzach proponowano również wprowadzenie obowiązkowej rejestracji najmu krótkoterminowego jako narzędzia porządkującego i umożliwiającego nadzór. Relatywnie często pojawiały się też sugestie dotyczące dodatkowych opłat lub podatków (np. katastralnego) oraz wzmocnienia kontroli i egzekucji już istniejących przepisów, zamiast wprowadzania daleko idących nowych ograniczeń.

Autopoprawka nie była poddawana konsultacjom społecznym.

....

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Rynek najmu w Polsce dynamicznie się rozwija i wciąż posiada znaczący potencjał wzrostu. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego⁶⁵, w pierwszym kwartale 2025 r. za pośrednictwem platform internetowych w obiektach noclegowych turystycznych i miejscach krótkotrwałego zakwaterowania dokonano 1,1 mln rezerwacji, co oznacza wzrost o 17% w porównaniu z analogicznym okresem w 2024 r. Jednocześnie liczba zarezerwowanych noclegów osiągnęła poziom 7,2 mln, co stanowi wzrost o 11,2% względem pierwszego kwartału 2024 r.

Projekt wprowadzający regulacje dotyczące najmu krótkoterminowego może mieć istotny wpływ na różne grupy uczestników rynku, w tym wynajmujących, platformy pośredniczące, najemców i część sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) związanego z hotelarstwem i usługami powiązanymi. Skala skutków zależeć będzie przede wszystkim od uchwał rad gmin oraz decyzji wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych.

Dla wynajmujących – zarówno prowadzących działalność gospodarczą w tym zakresie, jak i osób fizycznych formalnie nieprowadzących działalności gospodarczej – projekt generuje ryzyko ograniczenia lub nawet braku możliwości osiągania przychodów z tytułu najmu. Wynika to z uprawnień gmin do kształtowania warunków najmu krótkoterminowego, w tym wprowadzenia dodatkowych wymogów oraz całkowitego lub czasowego zakazu świadczenia takich usług na terenie gminy lub wyznaczonych stref (patrz pkt V opinii).

⁶³ Np. ID ankiety: 94153.

⁶⁴ Np. ID ankiety: 94593.

⁶⁵ Wynajem turystycznych obiektów noclegowych w Polsce za pośrednictwem platform rezerwacyjnych w 1 kwartale 2025 r., <https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/turystyka/wynajem-turystycznych-obiektow-noclegowych-w-polsce-za-posrednictwem-platform-rezerwacyjnych-w-1-kwartale-2025-r-4.4.html>.

Dodatkowym obciążeniem, które może mieć wpływ na osiąganie przychodów z najmu krótkoterminowego, jest obowiązek uzyskania zgody wspólnoty mieszkaniowej lub spółdzielni wobec wynajmujących, dla których wynajmowany lokal nie jest miejscem pobytu stałego. Powstaje zatem ryzyko braku możliwości zarobkowania z tytułu najmu przy braku uzyskania takiej zgody. Z kolei w przypadku osób wynajmujących lokal, który jest ich miejscem pobytu stałego, projekt co prawda nie zobowiązuje ich do uzyskania takiej zgody, jednak wprowadza ograniczenie w postaci okresu najmu krótkoterminowego wynoszącego nie więcej niż 3 miesiące w ciągu roku kalendarzowego. Prowadzi to do znaczącej utraty potencjalnych przychodów dla gospodarstw domowych, w których stosowany jest najem krótkoterminowy. Wskazane ryzyko zostało również szeroko zasygnalizowane w ramach konsultacji społecznych do projektu⁶⁶.

Warto również zauważyć, że wynajmujący mogą być pozbawieni możliwości osiągania przychodów w przypadku wykreślenia lokalu z Centralnego Wykazu Turystycznych Obiektów Noclegowych, co regulują art. 12 i art. 12a-12c projektu.

Jednocześnie projekt powoduje wzrost kosztów prowadzenia najmu krótkoterminowego. Wynika to z wprowadzenia opłat skarbowych (za wpis lub zmianę danych w wykazie lokali), konieczności opracowania przez wynajmującego i udostępniania najemcy regulaminu porządkowego (z określonymi w projekcie elementami minimalnymi), możliwości podwyższenia opłat eksploatacyjnych przez wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe, dodatkowych obowiązków informacyjnych w ofertach najmu, a także konieczności obsługi procesów administracyjnych. Należy również uwzględnić ryzyko dodatkowych kontroli ze strony takich organów jak Państwowa Straż Pożarna, Państwowa Inspekcja Sanitarna, organy nadzoru budowlanego, czy organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz możliwość nałożenia administracyjnej kary pieniężnej do 50 tys. zł, co reguluje art. 16 projektu⁶⁷. Podobne stanowisko wyrażone zostało w przeprowadzonych konsultacjach społecznych do projektu⁶⁸.

Skutki gospodarcze projektu dotyczą również platform pośredniczących w zawieraniu umów najmu krótkoterminowego. Projekt nakłada na platformy obowiązek dostosowania mechanizmów funkcjonowania do wymagań zawartych w rozporządzeniu (UE) 2024/1028. Skutkiem gospodarczym wskazanego obowiązku będzie istotny wzrost kosztów prowadzenia działalności po stronie platform internetowych pośredniczących w najmie krótkoterminowym. Wynika to głównie z konieczności dostosowania interfejsów internetowych i mechanizmów publikacji ofert do wymogów związanych z oświadczeniami wynajmujących i numerami identyfikacyjnymi. Dodatkowe obciążenia będą wynikały również z potrzeby wdrożenia narzędzi służących wyrywkowej weryfikacji prawidłowości

⁶⁶ Np. ID ankiety: 94134.

⁶⁷ Kara pieniężna może być nałożona za prowadzenie działalności polegającej na świadczeniu najmu krótkoterminowego bez wpisu lokalu do wykazu lub po jego zawieszeniu, albo w okresie dłuższym niż 3 miesiące w przypadku wynajmujących lokal, który jest ich miejscem pobytu stałego, albo z naruszeniem uchwały gminy, albo za niedopełnienie obowiązku umieszczenia informacji o prowadzeniu najmu krótkoterminowego przed wejściem do lokalu, albo za niedokonanie zmiany danych w wykazie w razie ich wystąpienia w terminie 14 dni, albo za niezamieszczenie w ofercie informacji o numerze identyfikacyjnym lokalu.

⁶⁸ Np. ID ankiety: 93953, 94032 i 94153.

danych, obsługi zgłoszeń nieprawidłowości oraz utrzymywania połączeń z właściwymi rejestrami i raportowania do pojedynczego cyfrowego punktu dostępu. Warto przy tym dodać, że projekt przewiduje dla platform pośredniczących administracyjne kary pieniężne w wysokości 50 tys. zł za każde naruszenie obowiązków wynikających z rozporządzenia (UE) 2024/1028, co dodatkowo znacząco zwiększa ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej. Regulacja zwiększy zatem zarówno jednorazowe koszty wdrożeniowe, jak i stałe koszty operacyjne związane z utrzymaniem zgodności systemu, obsługą prawną, zarządzaniem ryzykiem regulacyjnym oraz utrzymaniem odpowiednich zasobów technicznych i organizacyjnych. Szczegółowe wymagania techniczne wraz z zakresem przekazywanych danych mają, zgodnie z projektem, zostać określone w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw turystyki. Z ekonomicznego punktu widzenia relatywny ciężar tych obowiązków będzie wyższy dla mniejszych podmiotów, co może prowadzić do wzrostu barier wejścia na rynek i dalszego umocnienia przewagi konkurencyjnej największych platform dysponujących efektem skali. W krótkim okresie regulacja może również przełożyć się na ograniczenie liczby aktywnych ofert, w przypadkach gdy wynajmujący nie będą w stanie spełnić wymogów formalnych, co może oddziaływać na poziom przychodów prowizyjnych platform. W dłuższej perspektywie należy jednak oczekiwać, że przepisy przyczynią się do zwiększenia przejrzystości rynku, ograniczenia skali ofert niezgodnych z prawem oraz poprawy jakości i wiarygodności usług świadczonych za pośrednictwem platform.

Ponadto należy wskazać, że projekt nakłada na platformy również obowiązek raportowania wykazu obiektów dla organów gmin według właściwości miejscowej. Wymaga to dostosowania systemów informatycznych oraz bieżącej obsługi procesu raportowania, co generuje dodatkowe koszty prowadzenia takiej działalności gospodarczej. Biorąc pod uwagę liczbę gmin w Polsce⁶⁹ (prawie 2,5 tys.) oraz brak określenia maksymalnej częstotliwości raportowania, obowiązek ten może stanowić istotne obciążenie organizacyjne i finansowe dla platform pośredniczących.

Również najemcy mogą odczuć skutki projektu w postaci zmniejszenia dostępności lokali na najem krótkoterminowy. Mniejsza liczba lokali wynikać może przede wszystkim z potencjalnych ograniczeń najmu na danym obszarze. W konsekwencji może przyczyniać się to do wzrostu cen za tego typu usługi wobec zmniejszonej konkurencji wśród wynajmujących (por. pkt VI opinii). Skala tego zjawiska będzie zróżnicowana geograficznie w zależności od treści podjętych uchwał przez rady gmin oraz decyzji wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych.

Projekt może również ograniczyć lub nawet wyeliminować inwestycje w nieruchomości przeznaczone na najem krótkoterminowy. Dotyczyć to może np. regionów turystycznych, w których rady gmin zdecydują się na rygorystyczne regulacje w przedmiotowym zakresie. W konsekwencji część lokali może zostać przesunięta na rynek najmu długoterminowego, co potencjalnie może być czynnikiem obniżającym czynsze w tym segmencie. W dłuższej perspektywie możliwa jest stabilizacja lub nawet w skrajnych przypadkach spadek cen

⁶⁹ Podział administracyjny Polski, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/>.

nieruchomości, przy odpowiednich regulacjach na poziomie lokalnym, szczególnie w odniesieniu do gmin turystycznych.

Ponadto zmniejszenie liczby lokali dostępnych na najem krótkoterminowy może negatywnie wpłynąć na przychody przedsiębiorców z branż powiązanych, takich jak gastronomia, sprząatanie, obsługa techniczna czy rozrywka, a także ograniczyć popyt na pracowników w tych obszarach. Podobne obawy wyrażone zostały w konsultacjach społecznych do projektu⁷⁰. Jednocześnie projekt może zwiększyć przychody przedsiębiorców z branży hotelarskiej, którzy zyskają na ograniczeniu konkurencji ze strony najmu krótkoterminowego. Warto również podkreślić, że projekt w kontekście gospodarczym może przyczynić się do ograniczenia szarej strefy w najmie krótkoterminowym dzięki obowiązkom ewidencyjnym i sankcjom za ich brak.

Podsumowując, należy stwierdzić, że skutki gospodarcze projektu są zróżnicowane dla poszczególnych uczestników rynku i w największym stopniu zależą będą od lokalnych regulacji wprowadzonych przez gminy oraz decyzji wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych. Projekt może prowadzić do istotnych zmian w strukturze rynku najmu, wpływając zarówno na ceny, jak i na atrakcyjność inwestycji w nieruchomości.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Wnioskodawcy wskazują w DSR, że wejście w życie ustawy spowoduje skutki finansowe zarówno dla budżetu państwa, jak i budżetów gmin. W odniesieniu do budżetu państwa wpływ projektu będzie obejmował dochody oraz wydatki budżetu państwa. Dochody budżetu państwa będą pochodziły z administracyjnych kar pieniężnych (do 50 000 zł) nakładanych na wynajmujących prowadzących najem bez wpisu lub z naruszeniem przepisów oraz na platformy internetowe naruszające obowiązki wynikające z rozporządzenia (UE) 2024/1028. Z uwagi na źródło pochodzenia spodziewanych dochodów budżetowych ich wysokość jest trudna do oszacowania. Z kolei wydatki budżetu państwa będą wiązać się z budową i utrzymaniem Centralnego Wykazu Turystycznych Obiektów Noclegowych (system teleinformatyczny stanowiący rejestr publiczny), budową i utrzymaniem pojedynczego cyfrowego punktu dostępu zapewniającego interoperacyjność z rejestrami innych państw członkowskich oraz wyznaczeniem i funkcjonowaniem koordynatora krajowego. W ocenie Wnioskodawców szczegółowe oszacowanie kosztów budowy systemów teleinformatycznych będzie możliwe po przeprowadzeniu analizy technicznej na etapie prac nad rozporządzeniami wykonawczymi, z których jedno określać będzie szczegółowe wymagania techniczne, zakres danych ujawnianych w Centralnym Wykazie Turystycznych Obiektów Noclegowych oraz sposób jego prowadzenia, a drugie – szczegółowe wymagania techniczne dotyczące funkcjonowania pojedynczego cyfrowego punktu dostępu, mając na uwadze zapewnienie interoperacyjności i bezpieczeństwa danych.

⁷⁰ Np. ID ankiety: 93132, 94212 i 94700.

Wpływ projektu na budżety gmin będzie polegał na wzroście dochodów gminy w związku z wprowadzeniem opłaty skarbowej za wpis do wykazu (100 zł) oraz za zmianę wpisu (100 zł). Jakkolwiek Wnioskodawcy wskazują, że nie można oszacować wzrostu dochodów w przypadku konkretnej gminy ze względu na brak danych, ile lokali zostanie wpisanych do wykazu. Wnioskodawcy stwierdzają także, że dodatkowo w związku z wprowadzonymi regulacjami powinny ulec podwyższeniu wpływy z opłaty miejscowej i uzdrowskiej jako efekt „uszczelnienia” systemu ich poboru w gminach, w których obowiązują te opłaty. Wnioskodawcy zauważają ponadto, że skutkiem wejścia w życie projektowanych przepisów po stronie wydatkowej budżetów gmin będą koszty związane z obsługą administracyjną wpisów do wykazu (przyjmowanie wniosków, weryfikacja, nadawanie numerów identyfikacyjnych, przekazywanie danych do centralnego wykazu) oraz prowadzeniem czynności kontrolnych. Ze względu na elektroniczny tryb składania wniosków oraz centralne prowadzenie wykazu przez ministra właściwego do spraw turystyki, obciążenie gmin będzie mniejsze niż w przypadku samodzielnego prowadzenia odrębnych ewidencji. Koszty powinny zostać pokryte w ramach bieżących wydatków budżetowych, a w gminach o dużej liczbie rejestrowanych lokali ze zwiększonych wpływów z opłat skarbowych i opłat miejscowych.

Wnioskodawcy zwracają także uwagę, że możliwa może być redukcja dotychczasowych skutków najmu krótkoterminowego związanego ze zwiększonymi kosztami zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w gminie, gdyż rada gminy drogą uchwały będzie mogła wpływać na ograniczenie najmu krótkoterminowego tam, gdzie nasilone są zdarzenia zakłócające porządek i spokój publiczny.

Wnioskodawcy zakładają, że koszty powstałe po stronie budżetu państwa zostaną sfinansowane ze środków budżetu ministra właściwego do spraw turystyki (budowa i utrzymanie Centralnego Wykazu i pojedynczego cyfrowego punktu dostępu, koordynator krajowy) oraz z wpływów z administracyjnych kar pieniężnych. Natomiast w zakresie budżetów gmin dodatkowe obciążenie zostanie sfinansowane wpływami z opłat skarbowych za wpis i zmianę wpisu do wykazu oraz z dotychczasowych dochodów, a w przypadku gmin o większej liczbie lokali zwiększone koszty obsługi będą pokrywane w ramach wzrostu wpływów z opłaty miejscowej i uzdrowskiej.

Można uznać, że zasadniczo Wnioskodawcy poprawnie podeszli do identyfikacji skutków finansowych projektu w odniesieniu do sektora finansów publicznych. Prognoza skali wpływów z tytułu opłaty skarbowej za dokonanie oraz zmianę wpisu do wykazu lokali, w których świadczony jest najem krótkoterminowy, jest w praktyce niemożliwa z racji braku informacji o faktycznej skali zjawiska najmu krótkoterminowego w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Niecelowa wydaje się również predykcja wpływów z tytułu sankcji za wykroczenia związane z naruszeniem przepisów ustawy w postaci wykroczenia z górnym zagrożeniem karą grzywny do 50 000 zł. Przyjęcie w tym wypadku jakiegokolwiek hipotetycznego założenia może nie odzwierciedlać faktycznych wpływów z tego tytułu. Nie można także oszacować powstałych po stronie gmin kosztów obsługi administracyjnej wpisów do wykazu i prowadzenia czynności kontrolnych zważywszy, że istotny czynnik wpływający na wysokość tych kosztów stanowić będzie skala najmu krótkoterminowego w danej jednostce. W konsekwencji należy

zatem oczekiwać dużego lokalnego zróżnicowania w odniesieniu do wpływu projektowanych regulacji na budżety gmin.

W trakcie konsultacji społecznych nie zgłoszono uwag zawierających dane liczbowe odnoszące się do skutków finansowych projektu. Uczestnicy wielokrotnie zwracali jednak uwagę na brak uwzględnienia przez Wnioskodawców w ocenie skutków finansowych ryzyk, które może generować przyjęcie proponowanych regulacji, w szczególności w związku z pośrednim wpływem projektu na finanse publiczne wynikającym z jego możliwego negatywnego oddziaływania na sferę gospodarczą⁷¹.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Przyjęcie rozwiązania legislacyjnego zawartego w analizowanym projekcie skutkowałoby nałożeniem obciążeń administracyjnych na: a) podmioty prowadzące „najem krótkoterminowy” (np. obowiązek uzyskania wpisu do Centralnego Wykazu Turystycznych Obiektów Noclegowych powiązany z koniecznością informowania właściwego organu o zmianach w zakresie danych wskazanych we wniosku o wpis do wykazu oraz obowiązek uzyskania zgody wspólnoty albo spółdzielni mieszkaniowej na oddanie w „najem krótkoterminowy” lokalu innego niż ten, w którym potencjalny wynajmujący stale przebywa); b) najemców (nakaz wywiązywania się z obowiązków o charakterze porządkowym); c) podmioty pośredniczące w zawieraniu umów „najmu krótkoterminowego” (np. obowiązek przekazania na wniosek właściwego organu w terminie miesiąca wykazu obiektów oferowanych na wynajem); d) wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe (konieczność wydawania uchwał w zakresie udzielenia albo braku udzielenia zgody na oddanie lokalu w „najem krótkoterminowy”); e) organy samorządu gminnego (np. obowiązek określenia szczegółowych zasady „najmu krótkoterminowego” na terenie gminy, a także kontroli przestrzegania zasad prowadzenia najmu); f) służby państwowe, np. Państwową Straż Pożarną i Policję (obowiązki związane z kontrolą przestrzegania zasad prowadzenia „najmu krótkoterminowego”); g) ministra właściwego do spraw turystyki (np. obowiązek prowadzenia Centralnego Wykazu Turystycznych Obiektów Noclegowych).

Projekt nie niesie dodatkowych obciążeń administracyjnych w zakresie skutków społecznych. Wejście w życie projektowanej ustawy spowoduje natomiast zmianę obciążeń administracyjnych wynikających z prowadzenia działalności gospodarczej. Dla wynajmujących projekt przewiduje opłatę skarbową za wpis lub zmianę danych w wykazie lokali w wysokości 100 zł. Ponadto projekt zakłada obowiązek uzyskania zgody wspólnoty mieszkaniowej lub spółdzielni wobec wynajmujących, dla których wynajmowany lokal nie jest miejscem pobytu stałego.

⁷¹ Zob. m.in. ID ankiet: 93132, 93953, 94032, 94042, 94134, 94153, 94829, 96842.

Koszt uzyskania takiej zgody uzależniony ma być od indywidualnych uwarunkowań. Wynika to np. z przygotowania odmiennej liczby i zakresu niezbędnych dokumentów związanych z wymaganiami sanitarnymi, przeciwpożarowymi i innymi regulacjami, w tym również ustalonymi indywidualnie na szczeblu lokalnym.

Projekt będzie oznaczać wzrost obciążeń administracyjnych dla ministra właściwego do spraw turystyki w związku z obowiązkiem prowadzenia Centralnego Wykazu Turystycznych Obiektów Noclegowych oraz pojedynczego cyfrowego punktu dostępu. Ponadto projekt zobowiązuje ministra właściwego do spraw turystyki do wydania rozporządzenia wykonawczego dotyczącego wymagań technicznych wykazu oraz pojedynczego cyfrowego punktu dostępu.

W związku z projektowanymi przepisami wzrosną także obciążenia administracyjne gmin – z tytułu przekazywania danych przez organy gminne do Centralnego Wykazu Turystycznych Obiektów Noclegowych na podstawie dokumentów składanych w trybie rejestracyjnym.

Ponadto należy zauważyć, że wzrost obciążeń administracyjnych w gminach oraz w innych jednostkach sektora finansów publicznych może wynikać z projektowanego uprawnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a także Państwowej Straży Pożarnej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz organów nadzoru budowlanego oraz organów administracji architektoniczno-budowlanej do prowadzenia kontroli, w zakresie swojej właściwości miejscowej, przestrzegania wymagań, w odniesieniu do lokali, w których prowadzony jest najem krótkoterminowy. Należy oczekiwać, że koszty tych działań będą musiały być ponoszone w ramach obowiązujących limitów wydatków.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Przyjęcie rozwiązania legislacyjnego zawartego w projekcie mogłoby doprowadzić do zmniejszenia czytelności systemu prawnego i wystąpienia trudności interpretacyjnych skutkujących obniżeniem poziomu pewności prawa – a co za tym idzie także bezpieczeństwa prawnego. Rodziłoby także ryzyko wprowadzenia unormowań ingerujących w prawo własności i swobodę działalności gospodarczej z naruszeniem norm konstytucyjnych. We wskazanym zakresie zasadnym byłoby jednak przeprowadzenie odrębnej, pogłębionej analizy konstytucyjnoprawnej.

Art. 5 ust. 3 oraz art. 12 projektu mogą budzić wątpliwości z punktu widzenia art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 do EKPC.

2. Skutki społeczne: Projektowane zmiany mogą przyczynić się do ograniczenia zjawiska nadmiernej turystyfikacji oraz wpłynąć na wzrost poczucia bezpieczeństwa i komfortu życia mieszkańców budynków, w których prowadzony jest najem krótkoterminowy. Wprowadzenie wymogu regulaminu porządkowego sprawi, że użytkownicy lokalu zostaną objęci formalnym obowiązkiem przestrzegania określonych zasad, co w praktyce może ograniczać zachowania ryzykowne oraz zniwelować napięcia między stałymi lokatorami a krótkoterminowymi użytkownikami mieszkań.

Wdrożenie projektu może jednocześnie prowadzić do nasilenia się sporów wewnątrz wspólnot mieszkaniowych, a także generować konflikty lokalne, szczególnie w gminach turystycznych, gdzie interesy mieszkańców, przedsiębiorców i samorządu są rozbieżne. Brak jednolitych kryteriów udostępniania lokali w ramach najmu krótkoterminowego może potęgować ryzyko arbitralności decyzji na szczeblu lokalnym i związane z tym poczucie nierównego traktowania.

Ponadto, zmniejszenie dostępności tańszych form zakwaterowania może prowadzić do ograniczenia mobilności turystycznej, zwłaszcza w grupach o niższych dochodach (np. rodziny, studenci).

3. Skutki gospodarcze: Rynek najmu krótkoterminowego w Polsce dynamicznie się rozwija, co potwierdzają dane GUS. Projekt może istotnie wpłynąć na ten segment rynku. Przewiduje on możliwość wprowadzania lokalnych ograniczeń przez gminy oraz wymóg uzyskania zgody wspólnot lub spółdzielni, co stwarza ryzyko zmniejszenia przychodów wynajmujących, a w niektórych przypadkach całkowitego zakazu świadczenia usług. Dodatkowo projekt nakłada obowiązki administracyjne, opłaty, kontrole i sankcje finansowe, co zwiększy koszty prowadzenia działalności. Zmiany dotkną również platform pośredniczących, które będą musiały dostosować się technicznie do wymagań wskazanego w projekcie rozporządzenia (UE) 2024/1028 oraz raportować dane do pojedynczego cyfrowego punktu dostępu i do gmin, co generuje dodatkowe obciążenia organizacyjne i finansowe. Najemcy mogą odczuć spadek dostępności lokali i wzrost cen, a w dłuższej perspektywie możliwe jest ograniczenie inwestycji w najem krótkoterminowy, przesunięcie części lokali na rynek długoterminowy oraz stabilizacja lub nawet spadek cen nieruchomości (np. w gminach turystycznych, w których wprowadzone zostaną restrykcyjne warunki najmu krótkoterminowego). Projekt wpłynie także na branżę powiązane – może zmniejszyć przychody gastronomii i usług dodatkowych, ale zwiększyć przychody hoteli. Jednocześnie regulacje mogą ograniczyć szarą strefę w najmie krótkoterminowym dzięki obowiązkom ewidencyjnym i sankcjom. Skutki projektu będą zróżnicowane i w dużej mierze zależne od decyzji gmin oraz wspólnot mieszkaniowych, co może prowadzić do istotnych zmian w strukturze rynku najmu w Polsce.

4. Skutki finansowe: Projekt wywoła bezpośrednie skutki finansowe dla budżetu państwa i budżetów gmin zarówno po stronie dochodowej, jak i po stronie wydatkowej. Nie można mieć jednak pewności, że proponowane regulacje pozostaną neutralne dla gospodarki finansowej gmin.

5. Rozwiązania zagraniczne: W zdecydowanej większości państw członkowskich UE obowiązują uregulowania prawne odnoszące się do prowadzenia najmu krótkoterminowego. W poszczególnych systemach prawnych unormowania te charakteryzują się zróżnicowanym zakresem podejmowanych zagadnień oraz stopniem szczegółowości regulacji (np. w zakresie podstaw prawnych, podziału kompetencji pomiędzy szczebel krajowy i lokalny, zakresu swobody właścicieli lokali mieszkalnych oraz nałożonych na nich obowiązków publicznoprawnych). Zazwyczaj obejmują katalog problemów zbliżony do przedstawionego w projekcie (definicja

pojęcia, warunki prowadzenia najmu krótkoterminowego, obowiązki wynajmującego, uprawnienia władz lokalnych, uprawnienia wspólnot mieszkaniowych, prowadzenie ewidencji najmu krótkoterminowego).

Autorzy:

Konrad Kuszeł, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Łukasz Żołądek, specjalista ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr Bartłomiej Oszkinis, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr Izabela Bień, specjalistka ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Marcin Klinowski, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

Monika Korolewska, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/