



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 2353
Warszawa, 3 grudnia 2025 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o najmie krótkoterminowym.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Kamila Wnuka.

(-) Agnieszka Buczyńska; (-) Żaneta Cwalina-Śliwowska; (-) Sławomir Ćwik; (-) Adam Gomoła; (-) Piotr Górniewicz; (-) Michał Gramatyka; (-) Rafał Kasprzyk; (-) Aleksandra Leo; (-) Joanna Mucha; (-) Barbara Okuła; (-) Łukasz Osmalak; (-) Norbert Pietrykowski; (-) Bartosz Romowicz; (-) Ewa Schädler; (-) Marcin Skonieczka; (-) Piotr Paweł Strach; (-) Ewa Szymanowska; (-) Paweł Śliz; (-) Wioleta Tomczak; (-) Kamil Wnuk.

U S T A W A

z dnia ... r.

o najmie krótkoterminowym^{1), 2)}

Art. 1. Ustawa określa zasady prowadzenia najmu krótkoterminowego.

Art. 2. Najmem krótkoterminowym jest odpłatna usługa najmu umeblowanego domu jednorodzinnego, lokalu mieszkalnego lub ich części, zwanych dalej „lokałem”, świadczona na podstawie jednej umowy na okres nie dłuższy niż 30 dni, wykonywana stale lub tymczasowo, za pośrednictwem internetowej platformy handlowej w rozumieniu art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz. U. z 2024 r. poz. 1796 oraz z 2025 r. poz. 1172) lub w inny sposób. Najem może obejmować również świadczenie innych usług jak sprząatanie lub dostarczenie pościeli.

Art. 3. Przepisów ustawy nie stosuje się 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 turystycznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1944).

Art. 4. 1. Podmiotem prowadzącym najem krótkoterminowy może być osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej niezależnie od tytułu prawnego do dysponowania lokalem.

2. Lokal, który jest miejscem pobytu stałego wynajmującego w rozumieniu art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2025 r. poz. 274, 1006, 1176, 1191, 1216 i 1301) może być oddany pod najem krótkoterminowy pod warunkiem, że łączny okres najmu krótkoterminowego wynosi nie więcej niż 3 miesiące w ciągu roku kalendarzowego.

¹⁾ Niniejsza ustawa została notyfikowana Komisji Europejskiej w dniu ... r. pod numerem ..., zgodnie z § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597), które wdraża postanowienia dyrektywy (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 241 z 17.09.2015, str. 1).

²⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali i ustawę z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych.

Art. 5. 1. Prowadzenie działalności w zakresie najmu krótkoterminowego lokalu, z wyjątkiem najmu krótkoterminowego, o którym mowa w art. 4 w ust. 2:

- 1) wchodzącego w skład nieruchomości, dla której utworzono wspólnotę mieszkaniową, wymaga zgody tej wspólnoty;
- 2) zarządzanego przez spółdzielnię mieszkaniową, wymaga zgody zarządu spółdzielni mieszkaniowej.

2. Wspólnota mieszkaniowa albo zarząd spółdzielni mieszkaniowej może odmówić zgody, jeśli wykonywanie najmu krótkoterminowego pozostawałoby w sprzeczności z wymaganiami sanitarnymi, przeciwpożarowymi oraz innymi określonymi odrębnymi przepisami lub przepisami uchwały, o której mowa w art. 7 ust. 2 lub wykonywanie najmu krótkoterminowego dotychczas w lokalu naruszało porządek lub bezpieczeństwo. Odmowa wydania zgody zawiera uzasadnienie ze wskazaniem przyczyn odmowy.

3. Zgoda lub jej odmowa jest udzielana w formie uchwały doręczonej wnioskodawcy w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Nietrzymanie terminu określonego w zdaniu pierwszym terminie jest równoznaczne z wydaniem zgody. W razie niemożności doręczenia uchwały wnioskodawcy w sposób przyjęty w spółdzielni mieszkaniowej albo wspólnocie mieszkaniowej dla doręczania pism, stosuje się odpowiednio art. 44 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572, z 2025 r. poz. 769).

4. Podmiot występujący o zgodę może zaskarżyć uchwałę wspólnoty mieszkaniowej albo zarządu spółdzielni mieszkaniowej do sądu rejonowego, w terminie 6 tygodni od dnia otrzymania uchwały, z powodu jej niezgodności z przepisami prawa.

5. Przed rozpoczęciem najmu krótkoterminowego wynajmujący zobowiązany jest przekazać do wspólnoty mieszkaniowej albo spółdzielni mieszkaniowej numer telefonu, pod którym będzie dostępna osoba odpowiedzialna za prowadzenie najmu krótkoterminowego.

Art. 6. Przy wejściu do lokalu stanowiącego przedmiot najmu krótkoterminowego wynajmujący umieszcza informację, że w lokalu prowadzony jest najem krótkoterminowy.

Art. 7. 1. Rada gminy, w drodze uchwały, określa szczegółowe zasady najmu krótkoterminowego na terenie gminy.

2. W uchwale, o której mowa w ust. 1, rada gminy może w szczególności wprowadzić:

- 1) zakaz oddawania lokali w najem krótkoterminowy na terenie części gminy;

- 2) limit liczby dni najmu krótkoterminowego w ciągu roku dla lokali, które nie są lokalami, o których mowa w art. 4 ust. 2;
- 3) minimalne wymogi powierzchni użytkowej wynajmowanego lokalu w zależności od liczby osób, którym może być wynajęty;
- 4) dodatkowe warunki w zakresie ochrony przeciwpożarowej, w szczególności w przypadku wyposażenia obiektów w instalację gazową lub kominek opalany drewnem.

Art. 8. 1. Działalność w zakresie najmu krótkoterminowego wymaga wpisu do ewidencji najmu krótkoterminowego, zwanej dalej „ewidencją”, prowadzonej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) gminy właściwej dla miejsca położenia lokalu stanowiącego przedmiot najmu krótkoterminowego.

2. Decyzję o wpisie do ewidencji wydaje się na wniosek zawierający:

- 1) imię i nazwisko lub firmę wnioskodawcy;
- 2) adres lub siedzibę wnioskodawcy;
- 3) dane dotyczące lokalu lub lokali, które będą wynajmowane:
 - a) adres,
 - b) informację czy najmowi będzie podlegać cały lokal lub jego część,
 - c) powierzchnia użytkowa,
 - d) okres wynajmowania lokalu w przypadku osoby fizycznej, w przypadku, o którym mowa w art. 4 ust. 2;
- 4) imię, nazwisko i numer telefonu, pod którym będzie dostępna osoba odpowiedzialna za prowadzenie najmu krótkoterminowego.

3. Do wniosku dołącza się:

- 1) dokument potwierdzający tytuł prawny do lokalu;
- 2) uchwałę w sprawie zgody zarządu spółdzielni albo wspólnoty mieszkaniowej, jeżeli jest wymagana albo oświadczenie, że uchwała w sprawie zgody nie została doręczona w terminie, którym mowa art. 5 ust. 3 zdanie pierwsze;
- 3) oświadczenie, że lokal jest miejscem pobytu stałego wnioskodawcy, o którym mowa w art. 4 ust. 2.

4. Oświadczenie, o którym mowa w ust. 3 pkt 2 i 3, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli o następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.”. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń.

Art. 9. Wpis do ewidencji dokonywany jest na czas określony, nie dłuższy niż na okres 10 lat. Wniosek o przedłużenie wpisu składany jest przez wynajmującego w trybie określonym w art. 8, nie później niż na miesiąc przed wygaśnięciem wpisu do ewidencji. Kolejne wpisy dokonywane są na zasadach określonych w zdaniu pierwszym i drugim.

Art. 10. Zmiany danych, o których mowa w art. 8 ust. 2, wynajmujący jest obowiązany zgłosić do ewidencji w terminie 14 dni od dnia ich zaistnienia.

Art. 11. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) odmawia wpisu do ewidencji, jeżeli wniosek o wpis nie spełnia wymogów określonych w art. 8 lub nie upłynęło 12 miesięcy od wykreślenia z ewidencji z powodu naruszenia przepisów ustawy, uchwały, o której mowa w art. 7 ust. 1 lub jeżeli w wyniku podjętej kontroli stwierdzono, że przeznaczenie lokalu na najem krótkoterminowy nie spełnia wymagań sanitarnych, przeciwpożarowych lub innych określonych przepisami prawa.

Art. 12. 1. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wykreślić z ewidencji lokal, w drodze decyzji, w razie powtarzających się co najmniej 3 razy przypadków naruszenia porządku lub bezpieczeństwa lub przepisów uchwały, o której mowa w art. 7 ust. 1.

2. Z uzasadnionym wnioskiem o wykreślenie z ewidencji może wystąpić wspólnota mieszkaniowa albo spółdzielnia, która zarządza budynkiem, w skład którego wchodzi lokal, w którym prowadzony jest najem krótkoterminowy.

Art. 13. 1. Wpis do ewidencji obejmuje dane określone w art. 8 ust. 2.

2. Wpis do ewidencji, wykreślenie z ewidencji i zmiana danych ewidencji na wniosek wynajmującego, podlega opłacie w wysokości określonej uchwałą rady gminy, z tym że wysokość opłaty nie może być wyższa niż 100 złotych. Wpływy z opłaty stanowią dochód budżetu gminy.

Art. 14. 1. 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) – zawiadamia właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

2. Organy, o których mowa w ust. 1, mogą wykonywać następujące czynności kontrolne:

- 1) dokonywać kontroli wszystkich pomieszczeń związanych z użytkowaniem kontrolowanego lokalu;
- 2) żądać okazania dokumentów potwierdzających spełnienie wymagań niezbędnych do prowadzenia w lokalu najmu krótkoterminowego.

3. Kontrole są przeprowadzane z urzędu lub na zgłoszenie właściwych służb lub osób zamieszkujących w zabudowie wielorodzinnej lub jednorodzinnej a także na wniosek wspólnoty mieszkaniowej albo organów spółdzielni mieszkaniowej, które zarządzają nieruchomością, w skład której wchodzi lokal, w którym prowadzony jest najem krótkoterminowy.

4. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub osoby przez niego upoważnione są uprawnieni do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawie o wykroczenie w związku z prowadzeniem najmu krótkoterminowego.

5. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), występuje do Państwowej Straży Pożarnej, Państwowej, Inspekcji Sanitarnej oraz organów nadzoru budowlanego lub organów administracji architektoniczno-budowlanej o podjęcie odpowiednich działań będących w ich kompetencji, jeżeli w wyniku kontroli organy te stwierdzą naruszenie przez kontrolowany podmiot przepisów ustawy lub występuje uzasadnione podejrzenie, że takie naruszenie mogło nastąpić, przekazując dokumentację sprawy.

6. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wystąpić z wnioskiem do właściwego miejscowo komendanta Policji o pomoc, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia czynności kontrolnych w lokalu, w którym prowadzony jest najem krótkoterminowy.

7. Na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) miasta właściwy miejscowo komendant Policji jest obowiązany do zapewnienia kontrolującemu pomocy Policji w toku wykonywania czynności kontrolnych w lokalu, w którym prowadzony jest najem krótkoterminowy.

8. Na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwy miejscowo komendant Policji jest zobowiązany udzielić informacji o uzasadnionym włączeniu się policjanta lub policjantów w tok zdarzenia będącego przestępstwem, wykroczeniem, zagrożeniem lub innym faktem istotnym dla stanu porządku i bezpieczeństwa publicznego, zmierzającej do ustalenia charakteru, rodzaju i okoliczności powstałego zdarzenia lub przedsięwzięć ukierunkowanych na przywrócenie naruszonego porządku i bezpieczeństwa publicznego, w którym prowadzony

jest najem krótkoterminowy oraz o sposobie zakończenia interwencji Policji, bądź sprawy o ukaranie.

Art. 15. 1. Podmiot prowadzący usługi najmu krótkoterminowego zobowiązany jest podawać w ofertach najmu informację o numerze wpisu do ewidencji lokalu ze wskazaniem właściwego organu prowadzącego ewidencję, a także informację o obowiązujących ze względu na położenie tego lokalu opłatach lokalnych oraz zasadach określonych w uchwale, o której mowa w art. 7 ust. 1.

2. Przedsiębiorcy pośredniczący w zawieraniu usług najmu terminowego internetowej platformy handlowej, są zobowiązani na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przekazać w terminie miesiąca wykaz obiektów z publikowanych na tej platformie ofert najmu lokali, według właściwości miejscowej tego organów.

Art. 16. 1. Kto prowadzi najem krótkoterminowy bez wpisu do ewidencji albo w okresie dłuższym niż 3 miesiące w przypadku, o którym mowa w art. 4 ust. 2, albo z naruszeniem przepisów uchwały, o której mowa w art. 7, albo nie dopełnia obowiązków określonych w art. 6, art. 10 lub art. 15 ust. 1, podlega grzywnie w wysokości do 50 000 zł.

2. Postępowania w sprawach, o których mowa w ust. 1, prowadzi się na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2025 r. poz. 860 i 1178).

Art. 17. W ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2021 r. poz. 1048 oraz z 2023 r. poz. 1688) w art. 12 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Uchwała właścicieli lokali może ustalić zwiększenie obciążenia z tego tytułu właścicieli lokali użytkowych oraz lokali, w których świadczona jest usługa najmu krótkoterminowego na podstawie ustawy z dnia ... o najmie krótkoterminowym (Dz. U. poz. ...), jeżeli uzasadnia to sposób korzystania z tych lokali.”.

Art. 18. W ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 558 oraz z 2025 r. poz. 1077) w art. 4 po ust. 4¹ dodaje się ust. 4² w brzmieniu:

„4². Wysokość opłat, o których mowa w ust. 1–2 i 4, 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 na podstawie ustawy z dnia ... o najmie krótkoterminowym (Dz. U. poz. ...).”.

Art. 19. Podmioty, które prowadziły najem krótkoterminowy przed dniem wejścia ustawy mogą go prowadzić bez wpisu do ewidencji na dotychczasowych zasadach, przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Art. 20. Ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Uzasadnienie

Usługi krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych oferowane przez wynajmujących istnieją od wielu lat i uzupełniają inne usługi zakwaterowania takie jak hotele, hostele lub pensjonaty.

Przez najem krótkoterminowy zwykle rozumie się zakwaterowanie w nieruchomości (apartamencie, domu) na krótki okres, zazwyczaj w związku z pobytem w celach turystycznych, przy wykorzystaniu serwisów internetowych lub aplikacji mobilnych kojarzących wynajmujących i najemców. Popularność najmu krótkoterminowego wiąże się ze zjawiskiem określanym jako gospodarka dzielenia się (gospodarka współdzielenia, gospodarka współpracy; w języku angielskim najczęściej używa się terminów sharing economy i collaborative economy). Przedsięwzięcia odwołujące się do modelu gospodarki dzielenia się funkcjonują w wielu branżach gospodarki, a szczególny sukces odniosły w turystyce i transporcie. Początkowo idea gospodarki dzielenia się zakładała ograniczanie konsumpcji dzięki lepszemu wykorzystaniu już istniejących zasobów (np. udostępnienie niezamieszkanego pokoju, tymczasowe udostępnienie mieszkania podczas własnego wyjazdu), co miało przyczynić się do zrównoważonego rozwoju i tworzenia kapitału społecznego. Jednakże oddolny, rozproszony, społeczny charakter tego zjawiska został wyparty przez podejście nastawione na zysk, a przedsięwzięcia, które według pierwotnych postulatów miały stać się alternatywą dla „tradycyjnych” usług (np. świadczonych przez branżę hotelarską) upodobniły się do nich.¹

Najem krótkoterminowy obejmuje działania trzech podmiotów: usługodawców, którzy dostarczają swoich dóbr, odbiorców tych dóbr oraz instytucje pośredniczące, które kojarzą usługodawców z usługobiorcami pobierając za to wynagrodzenie w postaci prowizji.

Najpopularniejszą platformą pośredniczącą jest Airbnb, która według raportu finansowego za 2024 r. liczba ofert sięgnęła 491 mln². W samej Unii Europejskiej w 2024 r. dokonano rezerwacji 854 mln noclegów za pośrednictwem platform internetowych, co oznacza wzrost o 19% w stosunku do roku 2023.³

¹ Informacja na temat krótkoterminowego najmu nieruchomości w wybranych państwach (Dania, Estonia, Francja, Grecja, Hiszpania, Litwa, Niemcy, Włochy) z dnia 3 lutego 2025 r., Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, BEOS-WOSR-2601/24.

² <https://news.airbnb.com/airbnb-q4-2024-financial-results/>

³ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Short-stay_accommodation_offered_via_online_collaborative_economy_platforms

Dynamiczny rozwój najmu krótkoterminowego wygenerował nowe zjawiska, które stały się uciążliwe dla lokalnej społeczności (nadmierny wzrost turystów w stosunku do liczby mieszkańców, co generuje hałas i wzmacza ruch komunikacyjny) oraz rynku mieszkaniowego (spadek liczby lokali na najem długoterminowy, wzrost czynszów).

Problemy mają charakter globalny, stąd próba ich uregulowania na poziomie unijnym. Rozporządzenie 2024/1028 w sprawie gromadzenia i udostępniania danych dotyczących usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych ustanowiło nowe przepisy, które będą obowiązywać od 20 maja 2026 r. Celem rozporządzenia jest wprowadzenie rozwiązań pozwalających pozyskać informacje o ilości ofert najmu krótkoterminowego w danej miejscowości, co pozwoliłoby na podjęcie przez władze lokalne adekwatnych decyzji odpowiadających na wyzwania związane z zakresem najmu krótkoterminowego. Zakres usług platform internetowych wykracza poza granice kraju i zasadniczo obejmuje cały rynek wewnętrzny, co uzasadnia podjęcie interwencji prawnej na poziomie unijnym. W preambule do rozporządzenia wskazano, że rozporządzenie nie wpływa na kompetencje państw członkowskich w zakresie przyjmowania i utrzymywania wymogów dotyczących dostępu do rynku w odniesieniu do świadczenia usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych przez wynajmujących, w tym wymogów dotyczących zdrowia i bezpieczeństwa, minimalnych norm jakości lub ograniczeń ilościowych, pod warunkiem że wymogi te są niezbędne i proporcjonalne dla ochrony celów interesu publicznego, zgodnie z postanowieniami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. W kontekście świadczenia usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych zwalczanie niedoboru mieszkań na wynajem zostało uznane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwany dalej "Trybunałem Sprawiedliwości") za nadrzędny interes publiczny, który uzasadnia przyjęcie niedyskryminacyjnych środków, które są współmierne do założonego celu. Dostępność wiarygodnych danych na ujednoczonych zasadach powinna wesprzeć działania państw członkowskich w zakresie opracowywania polityk i przepisów zgodnych z prawem Unii. Jak jasno wynika bowiem z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, państwa członkowskie mają obowiązek uzasadnić ewentualne ograniczanie wynajmującym dostępu do rynku na podstawie danych i dowodów.⁴

Podjęwszy charakterystyki najmu krótkoterminowego, zdefiniowano go w rozporządzeniu jako działalność polegająca na krótkoterminowym, świadczonym odpłatnie wynajmie

⁴ <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/rozporzadzenie-2024-1028-w-sprawie-gromadzenia-i-udostepniania-danych-72303097>

umeblowanych lokali mieszkalnych, wykonywana zawodowo lub niezawodowo oraz w sposób dookreślony prawem krajowym. Z uwagi na różne podejścia przyjęte w państwach członkowskich usługi krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych mogą dotyczyć na przykład pokoju w głównym lub drugim miejscu zamieszkania wynajmującego, lub całego lokalu mieszkalnego na lądzie lub na wodzie, wynajmowanego na ograniczoną liczbę dni rocznie, lub też jednej lub większej liczby nieruchomości zakupionych przez wynajmującego w charakterze inwestycji do celów najmu krótkoterminowego, zazwyczaj na okres krótszy niż rok w ciągu całego roku. Najem umeblowanego lokalu mieszkalnego do zamieszkania przez dłuższy czas, zazwyczaj jeden rok lub dłużej, nie powinien zostać uznany za najem krótkoterminowy. Usługi krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych nie powinny dotyczyć wyłącznie jednostek wynajmowanych w celach turystycznych lub wypoczynkowych, ale powinny obejmować krótkoterminowe pobyty w innych celach, w tym biznesowych lub naukowych (pkt 6 preambuły rozporządzenia).

W rozporządzeniu przewidziano:

- procedurę rejestracji nieruchomości udostępnianej w ramach najmu krótkoterminowego (art. 4-5);
- mechanizm kontroli i weryfikacji danych przez właściwe organy (art. 6);
- nałożono na platformy internetowe obowiązki w zakresie weryfikowania i przekazywania danych (art. 7-9);
- powołanie na szczeblu krajowym pojedynczych cyfrowych punktów dostępu, które gromadzą dane (art. 10-11);
- mechanizm wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej (art. 12).

Niniejszy projekt nie podejmuje tematyki rejestracji podmiotów dostarczających lokali na wynajem, pozostawiając do uregulowania na poziomie projektu rządowego, gdyż wiąże się to z koniecznością przygotowania organizacyjnego systemu rejestracji i weryfikacji przekazywanych danych. Przygotowanie systemu wymaga również zapewnienia w budżecie środków na pokrycie kosztów przygotowawczych nowego systemu rejestracji.

W różnych krajach Unii Europejskich przyjęto różne rozwiązania prawne, by przeciwdziałać negatywnym skutkom najmu krótkoterminowego:⁵

- 1) wprowadzono liczbę dni, kiedy lokal może być oddany w najem krótkoterminowy (Dania, Francja, Niemcy).
- 2) Opodatkowano dochód z najmu, a urzędy skarbowe podpisały umowy z platformami internetowymi pośredniczącymi z udostępnianiu ofert najmu celem skuteczniejszego egzekwowania podatku (Dania, Estonia, Grecja, Hiszpania, Litwa).
- 3) W modelu francuskim dodatkowo przewidziano obowiązek rekompensaty nakładanego na właścicieli nieruchomości poprzez przekształcenie innego lokalu z użytkowanego na mieszkalny.
- 4) W niektórych dzielnicach Aten wprowadzono całkowity zakaz rejestracji nowych nieruchomości oferowanych w ramach najmu krótkoterminowego. W Paryżu zaś wprowadziły 90-dniowy limit w ciągu roku kalendarzowego na dopuszczalny najem krótkoterminowy.
- 5) Greckie przepisy przewidują, że najem krótkoterminowy prowadzony przez osoby fizyczne traktowany jest jako działalność gospodarcza, jeśli osoba ta udostępnia najem trzech lub więcej nieruchomości. We Włoszech od 4 mieszkań.
- 6) Na podstawie ustawodawstwa krajowego w Hiszpanii wspólnoty mieszkaniowe są uprawnione do ograniczania lub uzależniania świadczenia usług najmu krótkoterminowego od spełnienia określonych warunków. Możliwe jest także nałożenie dodatkowych obciążeń finansowych lub zwiększenie udziału w kosztach wspólnych dla lokali mieszkalnych przeznaczonych na cele turystyczne pod warunkiem, że zmiany nie skutkują wzrostem kosztów o więcej niż 20%. W Niemczech również w określonych przypadkach należy uzyskać zgodę wspólnoty mieszkaniowej.
- 7) Na Litwie świadczenie usług zakwaterowania należy zgłosić w ciągu 10 dni roboczych od rozpoczęcia działalności do Krajowego Urzędu Ochrony Praw Konsumenta.

W polskim porządku prawnym brak jest regulacji poświęconej explicite instytucji najmu krótkoterminowego.

Pismem z dnia 23 czerwca 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Rozwoju i Technologii wskazując na brak instytucjonalnej kontroli nad krótkoterminowym

⁵ Informacja na temat krótkoterminowego najmu nieruchomości w wybranych państwach (Dania, Estonia, Francja, Grecja, Hiszpania, Litwa, Niemcy, Włochy) z dnia 3 lutego 2025 r., Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, BEOS-WOSR-2601/24.

wynajmem lokali na cele turystyczne w budynkach mieszkalnych, brak narzędzi do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom jakich doświadczają mieszkańcy budynków, w których znajdują się apartamenty na wynajem. Doznają uszczerbku z powodu naruszenia ich prawa do niezakłóconego spokoju, naruszane jest ich poczucie bezpieczeństwa. Również władze miast turystycznych apelują o podjęcie regulacji na poziomie ustawowym, by uzyskali realne narzędzia do przeciwdziałania zarówno przypadkom naruszenia porządku publicznego, jak i zjawiskom nadmiernego ruchu turystycznego czy braku lokali na najem długoterminowy. Mimo dostrzeżonych problemów na poziomie rządowym nie powstał wówczas żaden projekt, który czyniłby krok w kierunku uporządkowania tej materii. Zapowiedzi o prowadzeniu prac trwają od 2021 r., jednak nie doczekały się kształtu konkretnego projektu.

Projektodawcy dostrzegają złożoność materii, którą pragną uregulować, jak i konieczność wyważenia interesów, często sprzecznych, członków wspólnoty mieszkaniowej. Na jednej szali jest bowiem prawo do niezakłóconego korzystania z własnej nieruchomości położonej w budynku o funkcjach mieszkalnych, prawo do poczucia bezpieczeństwa, respektowania zasad współżycia społecznego, z drugiej zaś strony - prawo własności osoby korzystającej z nieruchomości dla celów najmu krótkoterminowego.

Należy podkreślić, że projektodawca wychodzi z założenia, że mieszkania służą do mieszkania i jeśli budynek, w którym są położone pełni takie funkcje to sąsiedztwo nie powinno zakłócać i czynić nadmiernie uciążliwym korzystanie z własnego mieszkania dla celów zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Projekt nie zmierza do wyeliminowania zjawiska najmu krótkoterminowego, lecz wprowadza rozwiązania umożliwiające podejmowanie interwencji na najniższym poziomie tj. gminnym, wspólnot mieszkaniowych i spółdzielni. Ocena korzyści i ewentualnych zagrożeń dla rynku mieszkaniowego, usług turystycznych powinna być dokonywana lokalnie.

Próby ochrony swoich interesów mieszkańcy budynków wielorodzinnych, w których wynajmowano mieszkania dla celów turystycznych podejmowali też na drodze sądowej. Jednak bezskutecznie. W wyroku z dnia 12 stycznia 2021 r. Sąd Najwyższy (sygn. akt IV CSKP 20/21) wskazał, że w aktualnie obowiązującym stanie prawnym *wspólnota mieszkaniowa nie może podejmować uchwał, które wykraczają poza zakres zarządu nieruchomością wspólną i ingerują w prawo odrębnej własności lokalu poprzez ustanowienie zakazu prowadzenia w lokalach działalności gospodarczej czy wyrażających sprzeciw wobec zmiany przeznaczenia lokalu*. Dostrzegł także, że *najem krótkoterminowy zapewnia właścicielowi lokalu ponadprzeciętną rentowność tego rodzaju działalności w stosunku do wynajmu lokali wykorzystywanych jako stałe miejsce zamieszkania, a z drugiej strony może wiązać się z*

ponadprzeciętną eksploatacją nieruchomości wspólnej. Upowszechnienie korzystania z mieszkań na zasadzie najmu krótkoterminowego za pośrednictwem platform internetowych, powoduje napięcia na rynku nieruchomości- zwłaszcza w dużych miastach i regionach intensywnie eksploatowanych turystycznie- związane z niedostępnością lokali na potrzeby najmu długoterminowego, wzrostem cen mieszkań, oraz znaczącymi uciążliwościami dla stałych mieszkańców takich miejscowości, generującymi liczne spory sąsiedzkie. Jak skonstruował Sąd wymagane są rozwiązania systemowe w zakresie regulacji rynku najmu krótkoterminowego których wprowadzenie jest możliwe tylko przez ustawodawcę.

Możliwość wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu nieruchomości na cele najmu krótkoterminowego przewidział TSUE⁶ wskazując, że uregulowanie krajowe, które ustanawia wymóg uzyskania uprzedniego zezwolenia na prowadzenie niektórych rodzajów działalności polegającej na wynajmie lokali mieszkalnych, wchodzi w zakres pojęcia "systemu zezwoleń" w rozumieniu art. 4 pkt 6 dyrektywy 2006/123. Dodatkowo "system zezwoleń", taki jak ten przewidziany we francuskim uregulowaniu, musi być uzasadniony nadrzędnym względem interesu ogólnego, a celu tego systemu nie można osiągnąć za pomocą mniej restrykcyjnych środków (kryterium proporcjonalności). Trybunał zauważył w tym względzie, z jednej strony, że celem rozpatrywanego uregulowania jest ustanowienie mechanizmu przeciwdziałania problemowi niedoboru mieszkań na wynajem długoterminowy, by zaradzić pogarszaniu się warunków dostępu do mieszkań i wzmaganiu się napięcia na rynkach nieruchomości, co stanowi nadrzędny wzgląd interesu ogólnego. Z drugiej strony Trybunał stwierdził, że rozpatrywane uregulowanie krajowe jest proporcjonalne do zamierzonego celu. Jest ono bowiem przedmiotowo ograniczone do określonej działalności polegającej na wynajmie, wyłącza ze swego zakresu stosowania lokale stanowiące główne miejsce zamieszkania wynajmującego, a system zezwoleń, jaki ustanawia, ma zawężony zakres geograficzny. Ponadto zamierzonego celu nie można osiągnąć za pomocą mniej restrykcyjnych środków, w szczególności z uwagi na to, iż kontrola następcza, na przykład poprzez zastosowanie systemu zgłoszenia uzupełnionego o sankcje, nie umożliwiłaby natychmiastowego i skutecznego zahamowania szybko postępującego procesu przekształceń, który wywołuje niedobór mieszkań na wynajem długoterminowy.

Przedłożony projekt definiuje pojęcie najmu krótkoterminowego przyjmując, że jest to odpłatna usługa najmu umeblowanego lokalu mieszkalnego lub jego części świadczona na podstawie jednej umowy na okres nie dłuższy niż 30 dni, wykonywana stale lub tymczasowo, za

⁶ R. Bujalski, Państwo może ograniczyć najem krótkoterminowy. Omówienie wyroku TS z dnia 22 września 2020 r., C-724/18 i C-727/18 (Cali Apartments), LEX/el. 2020.

pośrednictwem internetowej platformy handlowej w rozumieniu art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz. U. z 2024 r. poz. 1796 oraz z 2025 r. poz. 1172) lub w inny sposób. Najem może obejmować również świadczenie innych usług jak sprzątanie lub dostarczenie pościeli. Przepisów ustawy nie stosuje się 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 turystycznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1944), co wyłącza z regulacji wynajmowane przez rolników pokoje i miejsca na ustawianie namiotów w prowadzonych przez nich gospodarstwach rolnych.

Ustawa wyróżnia dwa rodzaje najmu krótkoterminowego- jeden świadczony przez osoby w lokalu, który jest dla nich miejscem stałego pobytu oraz drugi świadczony poza miejscem stałego pobytu wynajmującego. Udostępnianie lokalu w obu przypadkach obwarowane jest wpisaniem do ewidencji prowadzonej przez wójta, burmistrza, prezydenta. Różnica związana jest z koniecznością uzyskiwania zgody wspólnoty mieszkaniowej/spółdzielni mieszkaniowej na najem oraz limitem czasu. Najem w miejscu stałego pobytu wynajmującego nie wymaga zgody wspólnoty mieszkaniowej/spółdzielni, ale jest ograniczony do 3 miesięcy w ciągu roku kalendarzowego.

Wspólnota mieszkaniowa lub spółdzielnia mieszkaniowa może odmówić zgody, jeśli wykonywanie najmu krótkoterminowego pozostawałoby w sprzeczności z wymaganiami sanitarnymi, przeciwpożarowymi oraz innymi określonymi odrębnymi przepisami lub przepisami uchwały, o której mowa w art. 7 ust. 2 lub wykonywanie najmu krótkoterminowego dotychczas w lokalu naruszało porządek lub bezpieczeństwo. Przewidziano tryb zaskarżenia takiej uchwały przez wynajmującego, co stanowi narzędzie kontroli sądowej. Rozwiązanie zapewnia równowagę między ochroną własności jego właściciela a prawem do niezakłóconego korzystania ze swojej nieruchomości drugiego właściciela.

Przewidziano także uprawnienie dla wspólnoty mieszkaniowej i spółdzielni mieszkaniowej na podjęcie uchwały w sprawie zwiększenia obciążenia dla lokali, w których jest prowadzony najem krótkoterminowy uzasadniony zwiększonymi kosztami z tego tytułu.

Projekt wprowadza obligatoryjną ewidencję prowadzoną przez wójta, burmistrza, prezydenta w systemie teleinformatycznym. Pozwoli ona na ustalenie rozmiaru świadczonych usług w tym obszarze i na przeciwdziałanie zjawisku braku lokali na najem długoterminowy, nadmiernego ruchu turystycznego czy służyć będzie poprawie porządku lub bezpieczeństwa. Poprawi ściągalność opłat miejscowych. Jednocześnie wyposażono radę gminy, by w drodze uchwały, określiła szczegółowe zasady najmu krótkoterminowego na terenie gminy.

W uchwale, o której mowa w ust. 1, rada gminy może w szczególności:

- 1) wprowadzić zakaz oddawania lokali mieszkalnych w najem krótkoterminowy na terenie części gminy;
- 2) wprowadzić limit liczby dni najmu krótkoterminowego w ciągu roku dla lokali mieszkalnych, które nie są lokalami, o których mowa w art. 4 ust. 2;
- 3) wprowadzić minimalne wymogi powierzchni użytkowej wynajmowanego lokalu w zależności od liczby osób, którym może być wynajęty;
- 4) wprowadzić dodatkowe warunki w zakresie ochrony przeciwpożarowej, w szczególności w przypadku wyposażenia obiektów w instalację gazową lub kominek opalany drewnem.

Wynajmujący lokal w ramach najmu krótkoterminowego zostanie zobowiązany do uzyskania wpisu do ewidencji, podania w gminie oraz wspólnocie lub spółdzielni numer telefonu, pod którym będzie dostępna osoba odpowiedzialna za prowadzenie najmu krótkoterminowego, oznaczenia na zewnątrz lokalu, że prowadzony jest w nim najem krótkoterminowy, podawać w ofertach najmu informację o numerze wpisu do ewidencji lokalu ze wskazaniem właściwego organu prowadzącego ewidencję, a także informację o obowiązujących ze względu na położenie tego lokalu opłatach lokalnych oraz zasadach określonych w uchwale rady gminy.

Przyjęcie uchwały wywoła pozytywne skutki społeczne w lokalnych społecznościach. Pozwoli samorządom, poprzez ewidencjonowanie działalności, na uzyskanie informacji o zakresie zjawiska najmu krótkoterminowego na terenie ich gminy. Drogą uchwał będzie możliwość reagowania na skutki najmu krótkoterminowego: dostępność mieszkań na najem długoterminowy, poprawę porządku i bezpieczeństwa, zarządzanie płynnością ruchu turystycznego. Baza wynajmujących poprawi ściągalność opłat miejscowych oraz opłat z tytułu wywozu nieczystości.

Ustawa nie podejmuje tematu podatków od najmu krótkoterminowego uznając, że kształtowanie polityki fiskalnej powinno być wyłączną domeną rządu.

Projektodawca przewiduje uprawnienia kontrolne dla organów gminy, współpracę z organami ścigania i z zakresu nadzoru architektoniczno-budowlanego oraz możliwość pozyskiwania danych z platform pośredniczących w świadczeniu usług najmu krótkoterminowego. Rozwiązania te mają przeciwdziałać naruszeniom porządku i bezpieczeństwa w obrębie nieruchomości, w których znajdują się lokale objęte najmem krótkoterminowym.

Projekt zawiera przepisy przejściowe pozwalające na dostosowanie się do wymagań ustawowych.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR) projekt ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

Ustawa o najmie krótkoterminowym

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Poseł Kamil Wnuk

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

Obecnie występują znaczne problemy związane z usługami najmu o charakterze krótkoterminowym, zwłaszcza ofertą lokali dla ruchu turystycznego, dostępną za pomocą popularnych platform internetowych.

Brak regulacji powoduje następujące skutki społeczno-finansowe:

- niedobór mieszkań na najem długoterminowy,
- przekraczający granice absorpcji miejskiej ruch turystyczny,
- naruszanie zasad porządku i bezpieczeństwa,
- szara strefa w zakresie podatków lokalnych i dochodowych,
- zakłócone funkcjonowanie we wspólnotach mieszkaniowych i spółdzielniach mieszkaniowych, zmiana przeznaczeń budynków z mieszkalnej na hotelową.

Projekt podejmuje próbę rozwiązania ww. problemów przyznając szerokie kompetencje gminom w zakresie regulacji i kontroli najmu krótkoterminowego oraz w pewnym zakresie wspólnotom mieszkaniowym i spółdzielniom, wyważając interes wynajmujących i pozostałych właścicieli lokali mieszkalnych w budynku, w którym znajdują się lokale mieszkalne oddane na najem krótkoterminowy. Projekt ma na celu ukształtowanie prawidłowych relacji między wynajmującymi a lokalną społecznością. Nie eliminuje najmu krótkoterminowego z obiegu dostrzegając, że stanowi on istotne uzupełnienie oferty usług hotelarskich, przyczynia się do poprawy atrakcyjności turystycznej miejscowości i wzrostu dochodów osób żyjących z turystyki.

Brak ustawowych regulacji dotyczących najmu krótkoterminowego pogłębi wskazane wyżej problemy.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

➤ Nie

Rodzaj regulowanej materii wyklucza możliwość przygotowania rozwiązań prawnych w aktach prawnych niższego rzędu niż ustawa lub rozwiązań pozaregulacyjnych. Przedstawione w projekcie rozwiązania za punkt wyjścia przyjęły delegowanie kompetencji w zakresie najmu krótkoterminowego na samorzady terytorialne w szerokim zakresie i węższym na spółdzielnie mieszkaniowe i wspólnoty. Uregulowane kwestie ewidencji lokali oddanych w najem krótkoterminowy oraz wyposażono ww. podmioty w instrumenty przeciwdziałania negatywnym zjawiskom najmu krótkoterminowego.

II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

Ustawa wprowadzi instytucję najmu krótkoterminowego jako odrębną usługę prowadzoną na określonych w ustawie warunkach przez osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, niezależnie od tytułu prawnego do dysponowania lokalem,

Usługa najmu krótkoterminowego dotyczyć będzie świadczenia na podstawie jednej umowy usługi na okres nie dłuższy niż 30 dni umeblowanego domu jednorodzinnego, lokalu mieszkalnego lub ich części.

Ograniczona będzie możliwość najmu lokalu, który jest miejscem pobytu stałego wynajmującego do nie więcej niż 3 miesiące w ciągu roku kalendarzowego

Gminy zostaną zobowiązane do wprowadzania uchwał regulujących szczegółowe zasady najmu krótkoterminowego,

Wynajmujący przed rozpoczęciem najmu krótkoterminowego będzie musiał spełnić obowiązek wpisu najmu krótkoterminowego, za opłatą, do ewidencji najmu krótkoterminowego prowadzonej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta),

W przypadku najmu lokalu, który wynajmuje osoba, która nie ma w nim miejsca stałego zamieszkania, wymagana będzie zgoda spółdzielni mieszkaniowej albo wspólnoty mieszkaniowej zarządzającej nieruchomością, w skład której wchodzi lokal.

Ustawa wprowadzi możliwość kontroli przez gminy lokali, w których prowadzony jest najem krótkoterminowy, jednocześnie wprowadzając mechanizmy współpracy w tym zakresie z Policją i innymi organami państwowymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo oraz porządek w lokalach i budynkach.

Ze względu na to, że najem krótkoterminowy może powodować zwiększone koszty z tytułu eksploatacji i utrzymania nieruchomości, w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych oraz ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali wprowadza się możliwość podwyższenia opłat z tego tytułu wynajmującym lokale krótkoterminowo.

Wprowadzona zostanie sankcja za wykroczenia związane z naruszeniem przepisów ustawy w postaci wykroczenia z górnym zagrożeniem karą grzywny do 50 000 zł.

Ze względu na konieczność podjęcia uchwał przez rady gmin w sprawie szczegółowych zasad najmu krótkoterminowego proponuje się, aby ustawa weszła w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Przepis przejściowy zapewni 12-miesięczny okres adaptacyjny podmiotom, które obecnie prowadzą usługi na warunkach najmu krótkoterminowego.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

Ustawa będzie miała korzystny wpływ na stosunki społeczne. Wyeliminuje 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.

Obecnie najem krótkoterminowy nie jest regulowany odrębnymi przepisami, nie ma również bazy danych, która pozwoliłaby na pozyskanie wiarygodnych danych o zakresie zjawiska.

Przyjęcie ustawy w proponowanym kształcie pozwoli samorządom, poprzez ewidencjonowanie działalności, na uzyskanie informacji o zakresie zjawiska najmu krótkoterminowego na terenie ich gminy. Drogą uchwał będzie możliwość reagowania na skutki najmu krótkoterminowego: dostępność mieszkań na najem długoterminowy, poprawę porządku i bezpieczeństwa, zarządzanie płynnością ruchu turystycznego. Baza wynajmujących poprawi ściągalność opłat miejscowych oraz opłat z tytułu wywozu nieczystości.

Projektodawca przewiduje uprawnienia kontrolne dla organów gminy, współpracę z organami ścigania i z zakresu nadzoru architektoniczno-budowlanego oraz możliwość pozyskiwania danych z platform pośredniczących w świadczeniu usług najmu krótkoterminowego. Rozwiązania te mają przeciwdziałać naruszeniom porządku i bezpieczeństwa w obrębie nieruchomości, w których znajdują się lokale objęte najmem krótkoterminowym.

Adresatami norm są, oprócz wynajmujących, organy samorządu terytorialnego, organy ścigania, organy prowadzące czynności z zakresu nadzoru architektoniczno-budowlanego, wynajmujący lokale w ramach najmu krótkoterminowego, platformy internetowe, wspólnoty mieszkaniowe, spółdzielnie mieszkaniowe, osoby korzystające z usług najmu krótkoterminowego.

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Projekt wywoła skutki gospodarcze poprzez lokalne zmiany w zakresie atrakcyjności przeznaczania lokali na najem krótkoterminowy. Wobec braku ewidencji nie sposób wskazać jakiej liczby to dotyczy. Nie wszyscy wynajmują w ramach działalności gospodarczej oraz część nie płaci w ogóle żadnych podatków. Dopiero wprowadzenie obowiązkowej ewidencji pozwoli na ustalenie skali zjawiska.

Dla osób prowadzących działalność gospodarczą w zakresie najmu krótkoterminowego pojawią się nowe obowiązki ewidencyjne oraz związane z prowadzeniem samej działalności. Zakres ingerencji będzie zależał od regulacji przyjętych przez samorządy lokalne.

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Wejście w życie ustawy nie spowoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

Wejście w życie ustawy spowoduje skutki finansowe w budżetach gmin.

Nastąpi wzrost dochodów gminy w związku z wprowadzeniem opłaty za wpis do ewidencji najmu krótkoterminowego. Nie można oszacować wzrostu dochodów w przypadku konkretnej gminy ze względu na brak danych, ile lokali zostanie wpisanych do ewidencji. Dodatkowo w związku z wprowadzonymi regulacjami powinny ulec podwyższeniu wpływy z opłaty miejscowej i uzdrowskowej jako efekt „uszczelnienia” systemu ich poboru w gminach, w których obowiązują te opłaty.

Skutkiem wejścia w życie gminy będą wydatki związane z utworzeniem i prowadzeniem ewidencji najmu krótkoterminowego. Ze względu na ograniczony zakres danych gromadzonych w ewidencji oraz dowolność sposobu jej prowadzenia należy uznać, że koszty pokryte zostaną w ramach bieżących wydatków budżetowych, bez konieczności zatrudniania dodatkowych pracowników, a jeśli to nastąpi, będzie dotyczyło gmin, w których rejestrowanych będzie dużo lokali na krótki wynajem i wzrost kosztów pokryty zostanie z większych wpływów za opłaty za wpis do ewidencji.

Prowadzenie ewidencji lokali objętych najmem krótkoterminowym rodzić będzie koszty po stronie samorządów. Wybór sposobu prowadzenia rejestru pozostawiono samorządom, zaś koszty jego prowadzenia częściowo pokryją opłaty od wpisu do ewidencji, zmiany wpisu lub wykreślenia. Posiadanie ewidencji poprawi ściągalność opłat miejscowych czy uzdrowiskowych, co również zasili budżet gminy. Niewykluczone, że osoby, które dotychczas wynajmowały lokale w ramach najmu krótkoterminowego zdecydują się na uczynienie z tego źródła dochodu w ramach działalności gospodarczej, co pozytywnie będzie oddziaływało na finanse publiczne.

Nie można również wykluczyć redukcji dotychczasowych skutków najmu krótkoterminowego związanego ze zwiększonymi kosztami zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w gminie. Rada gminy drogą uchwały będzie mogła wpływać na ograniczenie najmu krótkoterminowego tam, gdzie nasilone są zdarzenia zakłócające porządek i spokój publiczny.

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Jak wskazano wyżej źródłem finansowania będą wpływy z opłat za wpis do ewidencji oraz dotychczasowe dochody. W przypadku gmin, w których ewidencja będzie dotyczyć większej liczby lokali zwiększone koszty jej funkcjonowania będą pokrywane w ramach wzrostu wpływów z opłaty miejscowej i uzdrowiskowej.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

Tak, ponieważ:

- zawiera przepisy techniczne (dyrektywa (UE) 1535/2015);

Projekt ustawy zawiera przepisy techniczne w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597), w zakresie dotyczącym dodatkowych obowiązków podmiotów prowadzących najem lokali mieszkalnych. Skutkiem wejścia w życie będzie wprowadzenie przepisów określających dodatkowe wymagania w zakresie warunków wynajmowania lokali.

III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

- Tak

Projekt w prowadzi regulacje dotyczące działalności gospodarczej polegającej na najmie lokali.

Projekt nakłada nowe obowiązki administracyjne w stopniu koniecznym do osiągnięcia zakładanego celu. Obowiązki administracyjne i informacyjne w zakresie wpisu do ewidencji najmu krótkoterminowego oraz prowadzenia usługi najmu krótkoterminowego zostały ukształtowane na minimalnym poziomie gwarantującym wykonywania zadań publicznych przez organy administracji publicznej.

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ Tak

Ustawa dotyczy mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Nie ma możliwości proporcjonalnego ograniczenia ich obowiązków administracyjnych, w porównaniu z innymi przedsiębiorcami ze względu na cel ustawy. MSP to zasadnicza grupa podmiotów oferująca najem krótkoterminowy. Zasada proporcjonalności nakładania obowiązków została uwzględniona przy opracowywaniu całego projektu ustawy.

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

➤ Nie

Warszawa, 22 grudnia 2025 r.

BEOS-WPEiM-2605/25

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o najmie krótkoterminowym (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Kamil Wnuk)

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

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt określa zasady prowadzenia najmu krótkoterminowego. Zgodnie z proponowaną ustawą pod tym pojęciem należy rozumieć odpłatną usługę najmu umeblowanego domu jednorodzinnego, lokalu mieszkalnego lub ich części, świadczoną na podstawie jednej umowy na okres nie dłuższy niż 30 dni, wykonywaną stale lub tymczasowo, za pośrednictwem internetowej platformy handlowej w rozumieniu art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta¹ lub w inny sposób. Najem będzie mógł obejmować również świadczenie innych usług takich jak sprzątanie lub dostarczenie pościeli (art. 2 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 turystycznych² (art. 3 projektu).

W projekcie określono, że osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej będą mogły prowadzić najem krótkoterminowy. Możliwość prowadzenia tej działalności nie będzie uzależniona od tytułu prawnego do dysponowania lokalem (art. 4 ust. 1 projektu).

¹ 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.

² Dz. U. z 2023 r. poz. 1944.

Proponowana ustawa wprowadza ograniczenia dotyczące możliwości prowadzenia wymienionej działalności regulowanej.

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 ludności³) – 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 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 dotychczas w lokalu 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 szczegółowe zasady najmu krótkoterminowego na terenie tej jednostki samorządu terytorialnego. 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; 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 kominiek opalany drewnem (art. 7 projektu).

Po czwarte, proponowana ustawa uzależnia możliwość prowadzenia działalności regulowanej od uprzedniego dokonania wpisu do ewidencji najmu krótkoterminowego (dalej: ewidencja). Organem właściwym w zakresie prowadzenia ewidencji będzie wójt (burmistrz, prezydent miasta) gminy właściwej dla miejsca położenia lokalu stanowiącego przedmiot najmu krótkoterminowego. Projekt określa tryb dokonania wpisu do ewidencji (wraz z obowiązkiem wskazania określonych informacji we wniosku o wpis, w tym

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 274, ze zm.

danych osobowych), jak również przesłanki odmowy wpisu. Wpis do ewidencji będzie dokonywany na czas określony, nie dłuższy niż na okres 10 lat. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) będzie uprawniony do wykreślenia lokalu z ewidencji, w drodze decyzji, w razie powtarzających się co najmniej trzy razy przypadków naruszenia porządku lub bezpieczeństwa lub przepisów uchwały, o której mowa w art. 7 ust. 1 proponowanej ustawy. Z uzasadnionym wnioskiem o wykreślenie z ewidencji będzie mogła wystąpić wspólnota mieszkaniowa albo spółdzielnia, która zarządza budynkiem, w skład którego wchodzi lokal, w którym jest prowadzony najem krótkoterminowy (art. 8-13 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 dotyczą:

a) podmiotu prowadzącego usługi najmu krótkoterminowego – konieczność umieszczenia w ofertach najmu informacji o numerze wpisu do ewidencji lokalu ze wskazaniem właściwego organu prowadzącego ewidencję, a także informacji o obowiązujących ze względu na położenie tego lokalu opłatach lokalnych oraz zasadach określonych w uchwale, o której mowa w art. 7 ust. 1 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).

Projekt wprowadza nowe rodzaje czynów zabronionych (związane z naruszeniem przepisów proponowanej ustawy) jako wykroczenia podlegające karze grzywny w wysokości do 50 tys. zł (art. 16 projektu).

Proponowana ustawa zakłada:

a) zmianę ust. 3 w art. 12 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali⁴ – umożliwiając właścicielom lokali przyjęcie uchwały określającej zwiększenie obciążenia w kosztach związanych z nieruchomością wspólną dla właścicieli lokali, w których jest świadczona usługa najmu

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1048.

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 mieszkaniowych⁵ (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).

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.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

2.1. Analiza przedmiotu proponowanej ustawy wymaga uwzględnienia:

a) art. 49-55 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) określających swobodę przedsiębiorczości;

b) art. 56-62 TfUE określających swobodę świadczenia usług;

c) dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym⁶ (dalej: dyrektywa 2006/123/WE);

d) dyrektywy 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym)⁷ (dalej: dyrektywa 2000/31/WE);

e) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE⁸ (dalej: RODO);

f) 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

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 558, ze zm.

⁶ Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, s. 36; ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/123/oj>.

⁷ Dz. Urz. WE L 178 z 17.7.2000, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 13, t. 25, s. 399, ze zm.; ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2000/31/2024-02-17>.

⁸ Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016, s. 1, ze zm.; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/2016-05-04>.

i zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/1724⁹ (dalej: rozporządzenie (UE) 2024/1028);

g) dyrektywy (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego¹⁰ (dalej: dyrektywa 2015/1535).

2.2. Stosownie do art. 49 TfUE ograniczenia swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego są zakazane. Zakaz ten obejmuje również ograniczenia w tworzeniu agencji, oddziałów lub filii przez obywateli danego państwa członkowskiego, ustanowionych na terytorium innego państwa członkowskiego. Z zastrzeżeniem postanowień dotyczących kapitału, swoboda przedsiębiorczości obejmuje podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek, jak również zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami, a zwłaszcza spółkami w rozumieniu art. 54 akapit drugi TfUE, na warunkach określonych przez ustawodawstwo państwa przyjmującego dla własnych obywateli. Zgodnie z art. 52 ust. 1 TfUE postanowienia tego traktatu dotyczące swobody przedsiębiorczości oraz środki podjęte na ich podstawie nie przesądzają o zastosowaniu przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych przewidujących szczególne traktowanie cudzoziemców, uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego.

Artykuł 56 TfUE określa, że ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz UE są zakazane w odniesieniu do obywateli państw członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w państwie członkowskim innym niż państwo odbiorcy świadczenia. Na podstawie art. 57 TfUE pod pojęciem usług należy rozumieć świadczenia wykonywane zwykle za wynagrodzeniem w zakresie, w jakim nie są objęte postanowieniami o swobodnym przepływie towarów, kapitału i osób. Do usług ma zastosowanie art. 52 ust. 1 TfUE przewidujący dopuszczalne krajowe ograniczenia swobody świadczenia usług.

Dyrektywa 2006/123/WE ustanawia ogólne przepisy ułatwiające korzystanie ze swobody przedsiębiorczości przez usługodawców oraz swobodnego przepływu usług, zapewniając przy tym wysoki poziom jakości usług (art. 1 ust. 1 dyrektywy 2006/123/WE). Ma ona zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo w państwie członkowskim, z zastrzeżeniem określonych wyłączeń (art. 2 dyrektywy 2006/123/WE).

Zgodnie ze wspomnianym aktem „usługa” oznacza wszelką działalność gospodarczą prowadzoną na własny rachunek, zwykle świadczoną za wynagrodzeniem, zgodnie z art. 57 TfUE (art. 4 pkt 1 dyrektywy 2006/123/WE). Pod pojęciem usługodawca należy rozumieć każdą osobę fizyczną będącą obywatelem państwa członkowskiego lub każdą osobę prawną,

⁹ Dz. Urz. UE L, 2024/1028, 29.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1028/oj>.

¹⁰ Dz. Urz. UE L 241 z 17.9.2015, s. 1; ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2015/1535/oj>.

o której mowa w art. 54 TfUE, prowadzącą przedsiębiorstwo w państwie członkowskim, która oferuje lub świadczy usługę (art. 4 pkt 2 dyrektywy 2006/123/WE).

W dyrektywie 2006/123/WE zobowiązano państwa członkowskie do powiadomienia Komisji o wszelkich nowych przepisach ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych ustanawiających wymogi, o których mowa w art. 15 ust. 6 tego aktu, oraz o przyczynach wprowadzenia takich wymogów. Komisja powinna następnie poinformować inne państwa członkowskie o takich przepisach. Powiadomienie takie nie stanowi przeszkody w przyjęciu tych przepisów przez państwa członkowskie (art. 15 ust. 7 dyrektywy 2006/123/WE). W obowiązującym stanie prawnym powiadomienie Komisję w trybie dyrektywy (UE) 2015/1535 stanowi wypełnienie obowiązku powiadomienia przewidzianego w dyrektywie 2006/123/WE.

2.3. Dyrektywa 2000/31/WE zbliża przepisy krajowe w sprawie usług społeczeństwa informacyjnego odnoszące się m.in. do rynku wewnętrznego i dostępu do określonych informacji, w celu zapewnienia swobodnego przepływu usług społeczeństwa informacyjnego między państwami członkowskimi (art. 1 ust. 1 i 2 dyrektywy 2000/31/WE).

2.4. RODO ustanawia przepisy o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych oraz przepisy o swobodnym przepływie danych osobowych (art. 1 ust. 1 RODO). Akt ten ma zastosowanie do przetwarzania danych osobowych w sposób całkowicie lub częściowo zautomatyzowany oraz do przetwarzania w sposób inny niż zautomatyzowany danych osobowych stanowiących część zbioru danych lub mających stanowić część zbioru danych (art. 2 ust. 1 RODO).

Zgodnie z RODO dane osobowe oznaczają wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej (osobie, której dane dotyczą). Możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna to osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej (art. 4 pkt 1 RODO). Pod pojęciem przetwarzanie należy rozumieć operację lub zestaw operacji wykonywanych na danych osobowych lub zestawach danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany, taką jak zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie, ograniczanie, usuwanie lub niszczenie (art. 4 pkt 2 RODO).

2.5. Rozporządzenie (UE) 2024/1028 określa zasady gromadzenia danych

przez właściwe organy¹¹ i dostawców platform internetowych¹² pośredniczących w najmie krótkoterminowym i zasady udostępniania właściwym organom przez platformy internetowe pośredniczące w najmie krótkoterminowym danych dotyczących świadczenia usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych oferowanych przez wynajmujących z wykorzystaniem platform pośredniczących w najmie krótkoterminowym (art. 1 rozporządzenia (UE) 2024/1028). Stosownie do przywołanego aktu pod pojęciem usługi krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych należy rozumieć krótkoterminowy, odpłatny wynajem jednostki¹³, wykonywany zawodowo, niezawodowo, regularnie lub tymczasowo, jak określono dalej w prawie krajowym (art. 3 pkt 4 rozporządzenia (UE) 2024/1028).

Akt ten ma zastosowanie do dostawców platform internetowych pośredniczących w najmie krótkoterminowym, które oferują usługi wynajmującym świadczącym usługi krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych w UE, bez względu na miejsce prowadzenia przez nich działalności, oraz do wynajmujących świadczących usługi krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych, z zastrzeżeniem określonych wyłączeń (art. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1028). Rozporządzenie (UE) 2024/1028 weszło w życie 19 maja 2024 r. Będzie ono stosowane od 20 maja 2026 r. (art. 19 rozporządzenia (UE) 2024/1028). Nie wpływa to jednak na podstawę oceny zgodności opiniowanego projektu z wymienionym aktem. Zgodnie z utrwaloną

¹¹ Zgodnie z art. 3 pkt 11 rozporządzenia (UE) 2024/1028 właściwy organ oznacza organ krajowy, regionalny lub lokalny państwa członkowskiego, który jest właściwy do zarządzania procedurami rejestracji lub do ich egzekwowania lub do gromadzenia danych dotyczących usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych, lub jest odpowiedzialny za zapewnienie zgodności z mającymi zastosowanie przepisami państw członkowskich dotyczącymi dostępu do usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych i świadczenia takich usług.

¹² Zgodnie z art. 3 pkt 5 rozporządzenia (UE) 2024/1028 platforma internetowa oznacza usługę hostingu, która na żądanie odbiorcy usługi przechowuje i rozpowszechnia publicznie informacje (chyba że takie działanie jest nieznaczną lub wyłącznie poboczną cechą innej usługi lub nieznaczną funkcją głównej usługi, i że z względów obiektywnych i technicznych nie można z niej skorzystać bez takiej innej usługi, a włączenie takiej cechy lub funkcji w taką inną usługę nie jest sposobem na obejście stosowania rozporządzenia), która umożliwia najemcom zawieranie umów na odległość z wynajmującymi o świadczenie usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych.

¹³ Zgodnie z art. 3 pkt 1 rozporządzenia (UE) 2024/1028 jednostka oznacza umeblowany lokal mieszkalny, który znajduje się w UE i jest przedmiotem świadczenia usługi krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych. Definicja ta nie obejmuje: a) hoteli i podobnych obiektów zakwaterowania, w tym hoteli w resortach wypoczynkowych, hoteli apartamentowych lub moteli ujętych w pozycji 55.1 („Hotele i podobne obiekty zakwaterowania”) lub hosteli ujętych w pozycji 55.2 („Obiekty noclegowe turystyczne i miejsca krótkotrwałego zakwaterowania”) klasyfikacji NACE Rev. 2 znajdującej się w załączniku I do rozporządzenia (WE) nr 1893/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie statystycznej klasyfikacji działalności gospodarczej NACE Rev. 2 i zmieniającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 3037/90 oraz niektóre rozporządzenia WE w sprawie określonych dziedzin statystycznych (dalej: rozporządzenie (WE) nr 1893/2006; Dz. Urz. UE L 393 z 30.12.2006, s. 1, ze zm.; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2006/1893/2025-01-01>); b) świadczenia miejsc zakwaterowania na polach kempingowych, polach dla pojazdów kempingowych i polach namiotowych opisanych w pozycji 55.3 klasyfikacji NACE Rev. 2 znajdującej się w załączniku I do rozporządzenia (WE) nr 1893/2006.

linią orzecniczą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: Trybunał albo TSUE) państwa członkowskie są obowiązane – na gruncie traktatowej zasady lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)) powstrzymać się w tym okresie od działań, które mogłyby poważnie zagrozić osiągnięciu celu wyznaczonego w niewdrożonym akcie prawa UE¹⁴.

2.6. Stosownie do dyrektywy (UE) 2015/1535 pojęcie przepisów technicznych obejmuje m.in. przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne państw członkowskich, zakazujące produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu lub stosowania produktu lub zakazujące świadczenia bądź korzystania z usługi lub ustanawiania dostawcy usług (art. 1 ust. 1 lit. f dyrektywy (UE) 2015/1535).

Zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy (UE) 2015/1535 państwa członkowskie niezwłocznie przekazują Komisji wszelkie projekty przepisów technicznych, z wyjątkiem tych, które w pełni stanowią transpozycję normy międzynarodowej lub europejskiej, w którym to przypadku wystarczająca jest informacja dotycząca odpowiedniej normy. Ponadto państwa członkowskie są obowiązane przekazać Komisji także uzasadnienie konieczności przyjęcia takich przepisów technicznych, jeżeli uzasadnienie to nie zostało wyraźnie ujęte w projekcie. Komisja i pozostałe państwa członkowskie są uprawnione do zgłaszania swoich uwag do danego projektu, a państwo, które dokonało notyfikacji, jest obowiązane do możliwie pełnego uwzględnienia tych uwag.

Artykuł 6 dyrektywy (UE) 2015/1535 nakazuje państwom członkowskim wstrzymać przyjmowanie notyfikowanego aktu prawnego. Takie zawieszenie prac może trwać od 3 do 18 miesięcy, w zależności od opisanych w niej przypadków.

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

3.1. Proponowana ustawa w zakresie, w którym uzależnia możliwość prowadzenia działalności regulowanej od uprzedniego dokonania wpisu do ewidencji najmu krótkoterminowego (art. 8-13 z uwzględnieniem art. 5 i art. 7 projektu), powinna zostać poddana ocenie co do zgodności z przepisami dyrektywy 2006/123/WE.

W projekcie określono procedurę, w ramach której:

1) wnioskodawca powinien przedłożyć organowi właściwemu wniosek w sprawie wpisu do ewidencji (zawierający określone informacje na temat wnioskodawcy i wynajmowanego lokalu) oraz dołączone do niego odpowiednie dokumenty (w szczególności – uchwałę przyjętą na podstawie art. 5 projektu w sprawie zgody zarządu spółdzielni albo wspólnoty mieszkaniowej na prowadzenie działalności, jeżeli jest wymagana);

2) w oparciu o przedłożony wniosek i załączone dokumenty organ

¹⁴ Zob. wyrok TSUE z 18 grudnia 1997 r. w sprawie C-129/96 *Inter-Environnement Wallonie*, pkt 40-45; ECLI:EU:C:1997:628; wyrok TSUE z 25 stycznia 2022 r. w sprawie C-181/20 *VYSOČINA WIND*, pkt 74-75; ECLI:EU:C:2022:51.

właściwy dokonuje wpisu do ewidencji (albo odmawia dokonania wpisu w sytuacji stwierdzenia ustawowo określonych przesłanek) i nadaje numer wpisu do ewidencji;

3) organ właściwy będzie mógł wykreślić z ewidencji lokal w przypadku stwierdzenia popełnienia powtarzających się co najmniej 3 razy przypadków naruszenia porządku lub bezpieczeństwa lub przepisów uchwały rady gminy w sprawie ograniczeń prowadzenia najmu krótkoterminowego, o której mowa w art. 7 ust. 1 projektu;

4) podjęcie działalności w zakresie najmu krótkoterminowego będzie uzależnione od uprzedniego dokonania wpisu do ewidencji – prowadzenie działalności w obszarze regulowanym bez wpisu do ewidencji będzie stanowiło wykroczenie podlegające karze grzywny w wysokości do 50 tys. zł.

Analiza art. 8-13 projektu (z uwzględnieniem art. 5 i art. 7 projektu) prowadzi do wniosku, że ustanawiają one „system zezwoleń” w rozumieniu art. 4 pkt 6 dyrektywy 2006/123/WE. Pod tym pojęciem należy rozumieć każdą procedurę, zgodnie z którą od usługodawcy lub usługobiorcy faktycznie wymaga się podjęcia kroków w celu uzyskania od właściwego organu formalnej lub dorozumianej decyzji dotyczącej podjęcia lub prowadzenia działalności usługowej. W ocenie Trybunału art. 4 dyrektywy 2006/123/WE należy interpretować w ten sposób, że uregulowanie krajowe, które ustanawia wymóg uzyskania uprzedniego zezwolenia na prowadzenie niektórych rodzajów działalności polegającej na wynajmie lokali mieszkalnych, wchodzi w zakres pojęcia „systemu zezwoleń” w rozumieniu pkt 6 tego przepisu¹⁵.

W art. 9-15 dyrektywy 2006/123/WE określono przesłanki umożliwiające wprowadzenie przez państwa członkowskie systemu zezwoleń. Uwzględniając analizowany projekt ustawy, należy w szczególności ocenić zgodność proponowanych regulacji z art. 9 dyrektywy 2006/123/WE (określającym dopuszczalność wprowadzenia systemu zezwoleń) oraz z art. 10 dyrektywy 2006/123/WE (regulującym warunki udzielenia zezwolenia).

Zgodnie z art. 9 dyrektywy 2006/123/WE państwa członkowskie nie mogą uzależnić możliwości podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej od jakiegokolwiek systemu zezwoleń, chyba że spełnione są następujące warunki:

- 1) system zezwoleń nie dyskryminuje danego usługodawcy;
- 2) potrzeba wprowadzenia systemu zezwoleń jest uzasadniona nadrzędnym interesem publicznym;
- 3) wyznaczonego celu nie można osiągnąć za pomocą mniej restrykcyjnych środków, w szczególności z uwagi na fakt, iż kontrola następcza miałaby miejsce zbyt późno, by odnieść rzeczywisty skutek.

Oceniając zgodność art. 8-13 proponowanej ustawy z art. 9 dyrektywy 2006/123/WE, należy wskazać, że określone w projektowanych przepisach

¹⁵ Wyrok z 22 września 2020 r. w sprawach połączonych C-724/18 i C-727/18 *Cali Apartments*, pkt 53; ECLI:EU:C:2020:743.

wymogi dotyczące wpisu do ewidencji (oraz wykreślenia z niej) dotyczą wszystkich usługodawców, a tym samym nie mają charakteru dyskryminującego. Pierwsza z wymienionych przesłanek jest zatem spełniona.

Na podstawie uzasadnienia projektu oraz Deklarowanych Skutków Regulacji (dalej: DSR) można wskazać, że proponowana ustawa służy rozwiązaniu problemów związanych ze świadczeniem usług najmu krótkoterminowego, w szczególności na potrzeby turystyki. W ocenie projektodawców 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. W przywołanym wyżej wyroku TSUE ocenił, że nadrzędne względy interesu ogólnego, na które państwa członkowskie mogą się powołać, to względy uznane za takie w orzecznictwie TSUE, obejmujące w szczególności przesłanki dotyczące ochrony środowiska miejskiego, a także cele polityki społecznej. Ponadto Trybunał uznał, że wymogi związane z polityką mieszkalnictwa socjalnego, mające na celu zwalczanie presji rynku nieruchomości, zwłaszcza gdy na danym rynku występuje strukturalny niedobór mieszkań i szczególnie wysokie zagęszczenie ludności, mogą stanowić nadrzędne względy interesu ogólnego¹⁶. Oceniając przywołane wyżej argumenty uzasadniające wprowadzenie proponowanej ustawy, w świetle orzecznictwa Trybunału należy uznać, że potrzeba wprowadzenia analizowanego systemu zezwoleń jest uzasadniona nadrzędnym interesem publicznym. Druga z wymienionych przesłanek jest zatem spełniona.

Oceniając proporcjonalność proponowanych rozwiązań, należy na wstępie wskazać, że są one przedmiotowo ograniczone do określonej działalności polegającej na wynajmie nieruchomości mieszkaniowych. Ponadto, jak wskazano w DSR „[r]odzaj regulowanej materii wyklucza możliwość przygotowania rozwiązań prawnych w aktach prawnych niższego rzędu niż ustawa lub rozwiązań pozaregulacyjnych”. Wskazali oni jednocześnie, że [p]rzedstawione w projekcie rozwiązania za punkt wyjścia przyjęły delegowanie kompetencji w zakresie najmu krótkoterminowego na samorzady terytorialne w szerokim zakresie i w węższym na spółdzielnie mieszkaniowe i wspólnoty”. Należy uznać, że trzecia z wymienionych przesłanek jest również spełniona.

W związku z powyższym należy ocenić, że proponowane rozwiązania nie są sprzeczne z art. 9 dyrektywy 2006/123/WE.

Zgodnie z art. 10 dyrektywy 2006/123/WE systemy zezwoleń muszą

¹⁶ *Ibidem*, pkt 67-68 i przywołane tam orzecznictwo.

opierać się na kryteriach, które wykluczają możliwość korzystania przez właściwe organy z przyznanego im uznania w sposób arbitralny. Kryteria te muszą być: 1) niedyskryminacyjne; 2) uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym; 3) proporcjonalne do danego celu związanego z interesem publicznym; 4) jasne i jednoznaczne; 5) obiektywne; 6) podane z wyprzedzeniem do publicznej wiadomości; 7) przejrzyste i łatwo dostępne.

W świetle przedstawionych kryteriów budzi wątpliwości regulacja określona w art. 12 proponowanej ustawy, zgodnie z którą organ właściwy może (w drodze decyzji) wykreślić z ewidencji lokal w razie powtarzających się co najmniej 3 razy przypadków: a) naruszenia porządku; b) naruszenia bezpieczeństwa; c) naruszenia przepisów uchwały rady gminy określającej zasady najmu krótkoterminowego na obszarze gminy (o której mowa w art. 7 ust. 1 projektu). Analiza art. 12 proponowanej ustawy prowadzi do wniosku, że uprawnienia organu właściwego dotyczące wykreślenia lokalu z ewidencji (a tym samym pozbawienia możliwości prowadzenia działalności usługowej przez określony podmiot) będą miały charakter dyskrecyjny. Przykładowo, zgodnie z ocenianym przepisem nawet nieznaczne, lecz kilkukrotne naruszenia przepisów porządkowych będą mogły stać się powodem wykreślenia lokalu z ewidencji. Nie wskazano ponadto, czy będą oceniane naruszenia popełnione przez jedynie usługodawcę czy również przez najemców. Jednocześnie, nawet w przypadku stwierdzenia istotnych, wielokrotnych naruszeń porządku, bezpieczeństwa, czy też przepisów określonych w uchwale rady gminy, organ właściwy nie będzie zobowiązany do wykreślenia danego lokalu z ewidencji. Uwzględniając powyższe rozważania, należy uznać, że kryteria określone w art. 12 projektu nie spełniają wymogów dotyczących proporcjonalności, jasności i jednoznaczności oraz obiektywności.

Na podstawie przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że art. 12 projektu może być uznany za niezgodny z art. 10 dyrektywy 2006/123/WE. W pozostałym zakresie analizowane przepisy projektu ustawy nie są sprzeczne z dyrektywą 2006/123/WE.

3.2. Stosownie do dyrektywy 2000/31/WE każde państwo członkowskie ma obowiązek zapewnienia, aby usługi społeczeństwa informacyjnego świadczone przez usługodawcę mającego siedzibę na jego terytorium były zgodne z przepisami krajowymi stosowanymi w tym państwie członkowskim i wchodzącymi w zakres koordynowanej dziedziny¹⁷ (art. 3 ust. 1 dyrektywy 2000/31/WE). Państwa członkowskie nie mogą z powodów wchodzących

¹⁷ Zgodnie z art. 2 lit. h dyrektywy 2000/31/WE pojęcie dziedzina podlegająca koordynacji oznacza wymagania ustanowione w systemach prawnych państw członkowskich mające zastosowanie do podmiotów świadczących usługi społeczeństwa informacyjnego lub do usług społeczeństwa informacyjnego, niezależnie od tego, czy mają charakter ogólny, czy zostały przewidziane szczególnie dla nich. Koordynowana dziedzina dotyczy wymagań, które muszą być spełnione przez usługodawcę m.in. w związku z prowadzeniem działalności polegającej na świadczeniu usług społeczeństwa informacyjnego, takich jak wymagania dotyczące zachowania usługodawcy, wymagania dotyczące jakości lub zawartości usługi lub wymagania dotyczące odpowiedzialności usługodawcy.

w zakres koordynowanej dziedziny ograniczać swobodnego przepływu usług społeczeństwa informacyjnego pochodzących z innego państwa członkowskiego (art. 3 ust. 2 dyrektywy 2000/31/WE). Mogą one jednak – w odniesieniu do określonej usługi społeczeństwa informacyjnego – podejmować środki stanowiące odstępstwo od zakazu ograniczenia swobodnego przepływu takich usług. Środki te muszą być: 1) konieczne m.in. ze względu na porządek publiczny oraz ochronę konsumentów; 2) podejmowane przeciw określonej usłudze społeczeństwa informacyjnego, która narusza cele określone w pkt 1 lub która faktycznie i poważnie grozi naruszeniem tych celów; 3) proporcjonalne do tych celów (art. 3 ust. 4 lit. a dyrektywy 2000/31/WE). Zgodnie z art. 3 ust. 4 lit. b dyrektywy 2000/31/WE państwo członkowskie przed podjęciem takich środków oraz bez uszczerbku dla postępowania sądowego, łącznie ze wstępną procedurą sądową oraz czynnościami przeprowadzonymi w postępowaniu przygotowawczym, ma obowiązek zwrócić się do państwa członkowskiego, na którego terytorium ma siedzibę podmiot świadczący usługę, aby podjęło środki, a państwo to ich nie podjęło lub były one niewystarczające, oraz powiadomiło Komisję Europejską i państwo członkowskie siedziby o zamiarze podjęcia takich środków.

Dyrektywę 2000/31/WE wdrożyła w zakresie swojej regulacji ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną¹⁸ (dalej: u.ś.u.d.e.), określająca m.in. obowiązki usługodawcy związane ze świadczeniem usług drogą elektroniczną oraz zasady ochrony danych osobowych osób fizycznych korzystających z usług świadczonych drogą elektroniczną. Ustawa ta wprowadza zasadę państwa siedziby, zgodnie z którą świadczenie usług drogą elektroniczną podlega prawu państwa członkowskiego Unii Europejskiej oraz Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, zwanego dalej „EOG”, na którego terytorium usługodawca ma miejsce zamieszkania lub siedzibę (art. 3a u.ś.u.d.e.). Zgodnie z art. 3b u.ś.u.d.e. na zasadach określonych w tej ustawie i w przepisach odrębnych swoboda świadczenia usług drogą elektroniczną może zostać ograniczona, w odniesieniu do określonej usługi, jeżeli jest to niezbędne m.in. ze względu na porządek publiczny, oraz proporcjonalne do celu, jakiemu ma służyć to ograniczenie. Ograniczenia tej swobody dokonuje właściwy organ: 1) po uprzednim zwróceniu się do właściwego państwa członkowskiego UE lub EOG o podjęcie środków koniecznych do zapewnienia realizacji wskazanego w wystąpieniu celu, w następstwie którego państwo to nie podjęło tych środków lub były one niewystarczające; 2) po powiadomieniu Komisji Europejskiej i właściwego państwa członkowskiego UE lub EOG o zamiarze dokonania ograniczenia swobody świadczenia usług drogą elektroniczną (art. 3b ust. 2 u.ś.u.d.e.). Właściwy organ planujący dokonać ograniczenia swobody świadczenia usług może w nagłym przypadku odstąpić od zasad, o których mowa

¹⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1513, ze zm.

w ust. 2. W takim przypadku powiadamia bez zbędnej zwłoki Komisję Europejską i właściwe państwo członkowskie UE lub EOG o dokonanym ograniczeniu, wskazując powody uzasadniające stwierdzenie wystąpienia nagłego przypadku (art. 3b ust. 3 u.ś.u.d.e.). Właściwy organ wstrzymuje się od dokonania ograniczenia swobody świadczenia usług lub zaprzestaje stosowania takiego ograniczenia po otrzymaniu w tym zakresie wezwania Komisji Europejskiej, w którym stwierdzono, że planowane lub dokonane ograniczenie swobody świadczenia usług jest niezgodne z prawem Unii Europejskiej (art. 3b ust. 4 u.ś.u.d.e.)¹⁹.

Przewidziany w projekcie ustawy obowiązek przekazania (na wniosek odpowiednio wójta, burmistrza albo prezydenta miasta) przez przedsiębiorcę pośredniczącego w zawieraniu usług najmu terminowego internetowej platformy handlowej wykazu obiektów z publikowanymi na tej platformie ofertami najmu lokali, według właściwości miejscowej tego organu (art. 15 ust. 2 projektu) można zaliczyć do środków stanowiących odstępstwo od zakazu ograniczenia swobodnego przepływu usług, które spełnia warunki dopuszczalnego ograniczenia, o którym mowa w art. 3 ust. 4 lit. a dyrektywy 2000/31/WE. Można bowiem uznać, że: 1) zastosowany środek jest konieczny dla realizacji celu polityki publicznej²⁰; 2) środek jest podejmowany przeciw określonej usłudze społeczeństwa informacyjnego, która narusza cel określony w pkt 1; 3) zaproponowany środek jest proporcjonalny do celu. Otrzymane informacje na temat lokali umożliwią bowiem organom właściwym realizację zadań związanych z prowadzeniem ewidencji najmu krótkoterminowego na podstawie projektowanej ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę, można stwierdzić, że art. 15 ust. 2 projektu nie jest sprzeczny z dyrektywą 2000/31/WE.

3.3. Analizowany powyżej art. 15 ust. 2 projektu wymaga także oceny co do zgodności z art. 9 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2024/1028 określającym obowiązek przekazywania przez platformy internetowe pośredniczące w najmie krótkoterminowym danych dotyczących działalności i numerów identyfikacyjnych. Przepis ten stanowi, że jeśli oferta²¹ dotyczy jednostki znajdującej się na obszarze objętym wykazem, o którym mowa w art. 13 ust. 1 lit.

¹⁹ Art. 3b u.ś.u.d.e. implementuje w zakresie swojej regulacji art. 3 dyrektywy 2000/31/WE.

²⁰ Komisja Europejska uznaje, że cele polityki publicznej w zakresie mieszkalnictwa mogą zasadniczo stanowić uzasadniony powód odstępstwa od art. 3 ust. 2 dyrektywy 2000/31/WE, zob. Communication from the Commission – TRIS/(2023) 00692. Note taken by the Commission: Notification regarding a matter covered by a proposal submitted to the Council (article 6 paragraph 4, of Directive (EU) 2015/1535), s. 4; <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/pl/notification/23548/message/27142/EN>.

²¹ Na podstawie art. 3 pkt 10 rozporządzenia (UE) 2024/1028 oferta oznacza odniesienie do jednostki oferowanej na potrzeby świadczenia usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych, która jest opublikowana na stronie internetowej platformy internetowej pośredniczącej w najmie krótkoterminowym.

b tego aktu²², dostawcy platform internetowych pośredniczących w najmie krótkoterminowym gromadzą i co miesiąc przekazują do pojedynczego cyfrowego punktu dostępu w państwie członkowskim, w którym znajduje się dana jednostka, dane dotyczące działalności w odniesieniu do każdej jednostki, wraz z odpowiednim numerem identyfikacyjnym podanym przez wynajmującego, dokładnym adresem jednostki oraz adresem URL oferty. Przekazywanie to odbywa się za pomocą środków łączności maszyna-maszyna.

Należy zatem stwierdzić, że zgodnie z art. 9 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2024/1028 od dostawców platform nie można wymagać przekazywania danych dotyczących ofert najmu lokali do chwili udostępnienia przez państwa członkowskie wykazu wskazanego w art. 13 ust. 1 tego aktu. Ponadto, przekazywane (w następstwie udostępnienia wspomnianego wyżej wykazu) przez dostawców platform internetowych dane powinny być udostępniane za pośrednictwem pojedynczego cyfrowego punktu dostępu w państwie członkowskim. W związku z powyższym należy uznać, że 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 przepisy proponowanej ustawy nie naruszają regulacji określonych w rozporządzeniu (UE) 2024/1028. Analiza art. 8-13 projektowanej ustawy prowadzi do wniosku, że ustanawia ona system zezwoleń stosownie do art. 3 pkt 9 rozporządzenia (UE) 2024/1028 (rozumiany jako system zezwoleń, zgodnie z definicją określoną w art. 4 pkt 6 dyrektywy 2006/123/WE – zob. pkt 3.1. niniejszej opinii). Na podstawie przepisów rozporządzenia (UE) 2024/1028 pozostaje ono bez uszczerbku w szczególności dla krajowych, regionalnych lub lokalnych regulacji określających dostęp do usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych lub świadczenie takich usług przez wynajmujących, zgodnie z prawem Unii, chyba że akt ten stanowi inaczej (art. 2 ust. 2 lit. a rozporządzenia (UE) 2024/1028) oraz bez uszczerbku dla dyrektywy 2006/123/WE (art. 2 ust. 3 lit. e rozporządzenia (UE) 2024/1028). Również w motywie 11 rozporządzenia wskazano (w kontekście regulowanej tym aktem procedury rejestracji) na dopuszczalność wprowadzenia odrębnej procedury w zakresie wydania zezwoleń na prowadzenie najmu krótkoterminowego. Podniesiono bowiem, że „[w] stosownych przypadkach od wynajmujących można również wymagać wskazania, czy otrzymali od właściwych organów zezwolenie na świadczenie usługi, o którym mowa w dyrektywie 2006/123/WE, pod warunkiem, że taki wymóg uzyskania zezwolenia jest zgodny z prawem Unii. Informacje o stosowaniu systemu zezwoleń, o prawach wynajmujących w odniesieniu do systemu zezwoleń,

²² Zgodnie z art. 13 ust. 1 lit. b rozporządzenia (UE) 2024/1028 państwa członkowskie sporządzają, udostępniają za pośrednictwem pojedynczego cyfrowego punktu dostępu i regularnie aktualizują następujące wykazy wykaz obszarów, w odniesieniu do których właściwe organy zwróciły się o dane do dostawców platform internetowych pośredniczących w najmie krótkoterminowym, do celów art. 9 ust. 1.

a w szczególności o środkach prawnych w przypadku sporu, powinny być łatwo dostępne dla wynajmujących, jak przewidziano w dyrektywie 2006/123/WE. Niniejsze rozporządzenie pozostaje bez uszczerbku dla wymogów dotyczących dostępu do rynku, które mogą mieć zastosowanie niezależnie i mieć wpływ na świadczenie usług najmu krótkoterminowego.”

3.4. W art. 8 oraz art. 13 projektu przewidziano możliwość przetwarzania danych osobowych w związku z prowadzeniem przez organ właściwy ewidencji najmu krótkoterminowego. Proponowane regulacje dotyczą przetwarzania danych osobowych takich jak: imię, nazwisko i adres osoby składającej wniosek o wpis do ewidencji; imię, nazwisko i numer telefonu osoby odpowiedzialnej za prowadzenie najmu krótkoterminowego. Przepisy te wymagają oceny co do zgodności z RODO.

W art. 6 RODO wskazano podstawy przetwarzania danych osobowych w ogólności. Zgodnie z wymienioną regulacją przetwarzanie jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy (i w takim zakresie, w jakim) spełniony jest co najmniej jeden z określonych w tym przepisie warunków.

Analiza art. 8 oraz art. 13 projektu prowadzi do wniosku, że proponowane regulacje spełniają kryteria przetwarzania danych osobowych określone w RODO.

Jako podstawę przetwarzania należy w tym zakresie wskazać art. 6 ust. 1 lit. e RODO, określający, że przetwarzanie danych osobowych jest zgodne z prawem wówczas, gdy jest ono niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Ponadto, jak stanowi ust. 3 przywołanego przepisu, podstawa przetwarzania musi być określona w prawie Unii Europejskiej lub w prawie krajowym, zaś w odniesieniu do celu przetwarzanie musi być niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi.

Należy uznać, iż proponowane rozwiązania, w zakresie w którym dotyczą one ochrony danych osobowych, nie są sprzeczne z przepisami RODO.

3.5. W trybie określonym w art. 5 dyrektywy (UE) 2015/1535 powinny podlegać notyfikacji w szczególności regulacje: określające obowiązek przekazania (na wniosek organu właściwego) przez przedsiębiorcę pośredniczącego w zawieraniu usług najmu terminowego internetowej platformy handlowej wykazu obiektów z publikowanych na tej platformie ofert najmu lokali, według właściwości miejscowej wnioskującego organu (art. 15 ust. 2 projektu); uzależniające możliwość prowadzenia działalności regulowanej od uprzedniego dokonania wpisu do ewidencji najmu krótkoterminowego (art. 8-13 z uwzględnieniem art. 5 i art. 7 projektu).

Notyfikacja projektu odbywa się za pośrednictwem ministra właściwego do spraw gospodarki, który pełni funkcję koordynatora krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (zob. art. 9 ust. 5 ustawy z dnia 4 września

1997 r. o działach administracji rządowej²³). Adresatem notyfikacji jest Komisja Europejska. Naruszenie obowiązku notyfikacji stanowi istotny brak proceduralny powodujący, że takie przepisy techniczne nie mogą być stosowane²⁴.

4. Konkluzje

Poselski projekt ustawy o najmie krótkoterminowym jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Artykuł 12 projektu może być uznany za niezgodny z art. 10 dyrektywy 2006/123/WE.

Artykuł 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 ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy podlega notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie dyrektywy (UE) 2015/1535.

Autor:

Konrad Kuszel

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/

²³ Dz. U. z 2025 r. poz. 1275.

²⁴ Zob. wyrok TSUE z 30 kwietnia 1996 r. w sprawie C-194/94, *CIA Security International p. Signalson i Securitel*; ECLI:EU:C:1996:172.



Warszawa, 22 grudnia 2025 r.

BEOS-WPEiM-2606/25

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o najmie krótkoterminowym (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Kamil Wnuk) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu

Projekt określa zasady prowadzenia najmu krótkoterminowego. Zgodnie z proponowaną ustawą pod tym pojęciem należy rozumieć odpłatną usługę najmu umeblowanego domu jednorodzinnego, lokalu mieszkalnego lub ich części, świadczoną na podstawie jednej umowy na okres nie dłuższy niż 30 dni, wykonywaną stale lub tymczasowo, za pośrednictwem internetowej platformy handlowej w rozumieniu art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta¹ lub w inny sposób. Najem będzie mógł obejmować również świadczenie innych usług takich jak sprzątanie lub dostarczenie pościeli (art. 2 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 turystycznych² (art. 3 projektu).

W projekcie określono, że osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej będą mogły prowadzić najem krótkoterminowy. Możliwość prowadzenia tej działalności nie będzie uzależniona od tytułu prawnego do dysponowania lokalem (art. 4 ust. 1 projektu).

Proponowana ustawa wprowadza ograniczenia dotyczące możliwości prowadzenia wymienionej działalności regulowanej.

¹ 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 niebędącymi przedsiębiorcami zawieranie umów na odległość z innymi osobami fizycznymi niebędącymi przedsiębiorcami.

² Dz. U. z 2023 r. poz. 1944.

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 ludności³) – 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 zgody na działalność regulowaną, jeśli wykonywanie najmu krótkoterminowego pozostawałoby w sprzeczności z wymaganiami sanitarnymi, przeciwpożarowymi oraz innymi określonymi odrębnymi przepisami lub przepisami uchwały, o której mowa w art. 7 ust. 2 projektu, lub wykonywanie najmu krótkoterminowego dotychczas w lokalu 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 szczegółowe zasady najmu krótkoterminowego na terenie tej jednostki samorządu terytorialnego. 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; 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 (art. 7 projektu).

Po czwarte, proponowana ustawa uzależnia możliwość prowadzenia działalności regulowanej od uprzedniego dokonania wpisu do ewidencji najmu krótkoterminowego (dalej: ewidencja). Organem właściwym w zakresie prowadzenia ewidencji będzie wójt (burmistrz, prezydent miasta) gminy właściwej dla miejsca położenia lokalu stanowiącego przedmiot najmu krótkoterminowego. Projekt określa tryb dokonania wpisu do ewidencji (wraz z obowiązkiem wskazania określonych informacji we wniosku o wpis, w tym danych osobowych), jak również przesłanki odmowy wpisu. Wpis do ewidencji będzie dokonywany na czas określony, nie dłuższy niż na okres 10 lat. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) będzie uprawniony do wykreślenia lokalu z ewidencji, w drodze decyzji, w razie powtarzających się co najmniej trzy razy

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 274, ze zm.

przypadków naruszenia porządku lub bezpieczeństwa lub przepisów uchwały, o której mowa w art. 7 ust. 1 proponowanej ustawy. Z uzasadnionym wnioskiem o wykreślenie z ewidencji będzie mogła wystąpić wspólnota mieszkaniowa albo spółdzielnia, która zarządza budynkiem, w skład którego wchodzi lokal, w którym jest prowadzony najem krótkoterminowy (art. 8-13 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 dotyczą:

a) podmiotu prowadzącego usługi najmu krótkoterminowego – konieczność umieszczenia w ofertach najmu informacji o numerze wpisu do ewidencji lokalu ze wskazaniem właściwego organu prowadzącego ewidencję, a także informacji o obowiązujących ze względu na położenie tego lokalu opłatach lokalnych oraz zasadach określonych w uchwale, o której mowa w art. 7 ust. 1 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 publikowanych na tej platformie ofert najmu lokali, według właściwości miejscowej tego organu (art. 15 projektu).

Projekt wprowadza nowe rodzaje czynów zabronionych (związane z naruszeniem przepisów proponowanej ustawy) jako wykroczenia podlegające karze grzywny w wysokości do 50 tys. zł (art. 16 projektu).

Proponowana ustawa zakłada:

a) zmianę ust. 3 w art. 12 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali⁴ – 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 mieszkaniowych⁵ (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

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1048.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 558, ze zm.

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).

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)

Projekt ustawy nie zawiera przepisów, które mają na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o najmie krótkoterminowym **nie stanowi projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Konrad Kuszel

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/



KANCELARIA SEJMU
BIURO EKSPERTYZ I OCENY SKUTKÓW REGULACJI

BEOS-2629/25

Warszawa, 20 stycznia 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III, 020, 387, 18, 2025
Data wpływu 20. I, 2026r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o najmie krótkoterminowym
(przed nadaniem numeru druku)¹**

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. W ocenie Wnioskodawców przyjęcie projektowanych regulacji będzie służyło rozwiązaniu wymienionych problemów, a jednocześnie nie wyeliminuje najmu krótkoterminowego, ponieważ stanowi on istotne uzupełnienie

¹ Projekt ustawy znajduje się w wykazie projektów wniesionych, którym nie został nadany jeszcze numer druku sejmowego. Numer w wykazie: RPW/40193/2025. Przedstawiciel Wnioskodawców: pos. Kamil Wnuk.

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 umeblowanego domu jednorodzinnego, lokalu mieszkalnego lub ich części, świadczoną na podstawie jednej umowy na okres nie dłuższy niż 30 dni, wykonywaną stale lub tymczasowo, za pośrednictwem internetowej platformy handlowej w rozumieniu art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta² lub w inny sposób. Najem będzie mógł obejmować również świadczenie usług takich jak sprzątanie lub dostarczenie pościeli (art. 2 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 prowadzić najem krótkoterminowy będą mogły osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Możliwość prowadzenia tej działalności nie będzie uzależniona od tytułu prawnego do dysponowania lokalem (art. 4 ust. 1 projektu).

Proponowana ustawa wprowadza ograniczenia dotyczące możliwości prowadzenia wymienionej działalności regulowanej.

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 zgody na działalność regulowaną, jeśli wykonywanie najmu krótkoterminowego pozostawałoby w sprzeczności z wymaganiami sanitarnymi, przeciwpożarowymi oraz innymi określonymi odrębnymi przepisami lub przepisami uchwały, o której mowa w art. 7 ust. 2 projektu, lub wykonywanie najmu krótkoterminowego dotychczas w lokalu naruszało porządek lub bezpieczeństwo.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 1796, ze zm.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1944.

⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 274, ze zm.

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 szczegółowe zasady najmu krótkoterminowego na terenie tej jednostki samorządu terytorialnego. 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; 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 (art. 7 projektu).

Po czwarte, proponowana ustawa uzależnia możliwość prowadzenia działalności regulowanej od uprzedniego dokonania wpisu do ewidencji najmu krótkoterminowego (dalej: ewidencja). Organem właściwym w zakresie prowadzenia ewidencji będzie wójt (burmistrz, prezydent miasta) gminy właściwej dla miejsca położenia lokalu stanowiącego przedmiot najmu krótkoterminowego. Projekt określa tryb dokonania wpisu do ewidencji (wraz z obowiązkiem wskazania określonych informacji we wniosku o wpis, w tym danych osobowych), jak również przesłanki odmowy wpisu. Wpis do ewidencji będzie dokonywany na czas określony, nie dłuższy niż na okres 10 lat. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) będzie uprawniony do wykreślenia lokalu z ewidencji, w drodze decyzji, w razie powtarzających się co najmniej trzy razy przypadków naruszenia porządku lub bezpieczeństwa lub przepisów uchwały, o której mowa w art. 7 ust. 1 proponowanej ustawy. Z uzasadnionym wnioskiem o wykreślenie z ewidencji będzie mogła wystąpić wspólnota mieszkaniowa albo spółdzielnia, która zarządza budynkiem, w skład którego wchodzi lokal, w którym prowadzony jest najem krótkoterminowy (art. 8-13 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 dotyczą:

- a) podmiotu prowadzącego usługi najmu krótkoterminowego – konieczność umieszczenia w ofertach najmu informacji o numerze wpisu do ewidencji

lokalu ze wskazaniem właściwego organu prowadzącego ewidencję, a także informacji o obowiązujących ze względu na położenie tego lokalu opłatach lokalnych oraz zasadach określonych w uchwale, o której mowa w art. 7 ust. 1 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 publikowanych na tej platformie ofert najmu lokali, według właściwości miejscowej tego organu (art. 15 projektu).

Projekt wprowadza nowe rodzaje czynów zabronionych (związane z naruszeniem przepisów proponowanej ustawy) jako wykroczenia podlegające karze grzywny w wysokości do 50 tys. zł (art. 16 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 świadczona jest 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).

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.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1048.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 558, ze zm.

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 ustawy (definicja pojęcia, warunki prowadzenia najmu krótkoterminowego, obowiązki wynajmującego, uprawnienia władz lokalnych, uprawnienia wspólnot mieszkaniowych i spółdzielni mieszkaniowych, prowadzenie ewidencji najmu krótkoterminowego).

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 UE 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 noclegów⁷.

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” najmu, to przykładowo we

⁷ 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 [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 19 I 2026 r.].

Włoszech⁸ 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 i 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 Francji⁹ 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 Danii¹⁰ najem lokalu mieszkalnego stanowiącego główne miejsce stałego zamieszkania wynajmującego na cele turystyczne jest dozwolony 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.

Hiszpania¹¹ 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 udostępnić 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 prowadzącą 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

⁸ *Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50*, tekst w j. włoskim: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2017-04-24:50>.

⁹ *Code du tourisme*, tekst w j. francuskim: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000050650043.

¹⁰ *Sommerhusloven*, tekst w j. duńskim: <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2024/400>.

¹¹ *Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal*, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1960/BOE-A-1960-10906-consolidado.pdf>.

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 oraz inne regulacje dotyczące bezpieczeństwa oraz standardów ochrony zdrowia. Przykładowo w Grecji¹² 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. W przypadku niemożliwości dostępu do kontrolowanej nieruchomości lub niespełnienia któregokolwiek 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 Berlinie¹³ w przypadku krótkoterminowego najmu całego lokalu mieszkalnego (odmienne uregulowania obowiązują odnośnie do najmu pokoju), wynajmujący jest obowiązany uzyskać zezwolenie wydane przez właściwy urząd dzielnicowy. 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 Atenach¹⁴ od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r. w dzielnicach szczególnie

¹² *Nomosa Yπ' Αριθμ. 5170*, tekst w j. greckim: <https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/1107136/nomos-5170-2025>.

¹³ *Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbot-Gesetz - ZwVbG)*, tekst w j. niemieckim: <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-WoZwEntfrGBEV4P1>.

¹⁴ *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>.

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 Paryżu¹⁵ 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, mają celowo 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 Paryża¹⁶ 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 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 Litwie¹⁷ 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 i miejsc noclegowych. Wynajmujący są obowiązani do m.in. rejestrowania danych gości i weryfikowania ich tożsamości. We Włoszech¹⁸ wynajmujący oferujący najem krótkoterminowy jest obowiązany uzyskać numer identyfikacyjny, który jest nadawany automatycznie na

¹⁵ *La location meublée touristique: les règles à suivre*, <https://www.paris.fr/pages/meubles-touristiques-3637>.

¹⁶ *La cession de commercialité à Paris*, <https://usecom.fr/la-cession-de-commercialite-a-paris>.

¹⁷ *Lietuvos Respublikos turizmo įstatymas*, tekst w j. litewskim: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.52605/asr>.

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

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 Galicji¹⁹ wynajmujący jest obowiązany zawiadomić regionalny organ administracji turystycznej o rozpoczęciu działalności w zakresie usług turystycznych, a dodatkowo 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 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1028 w sprawie gromadzenia i udostępniania danych dotyczących usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych²⁰. W rozporządzeniu 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 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

¹⁹ Ley 7/2011, de 27 de octubre, del Turismo de Galicia, tekst w j. hiszpańskim: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-19058-consolidado.pdf>.

²⁰ Rozporządzenie 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 zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1724, Dz.U.UE.L.2024.1028, <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1028/oj>.

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 licznych 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 art. 2 projektu „najem krótkoterminowy” definiowany jest jako odpłatna usługa najmu „lokalu” (rozumianego jako umeblowany dom jednorodzinny, lokal mieszkalny lub ich część), 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. Przy czym tak rozumiany najem może obejmować również świadczenie innych usług, jak sprzątanie lub dostarczanie pościeli.

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: kodeks cywilny lub 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 przypadku, gdy dana umowa łączy elementy umowy najmu i umowy o świadczenie usług (np. tzw. wynajem umeblowanego pokoju ze śniadaniem i obsługą), jest ona określana jako umowa mieszana, do której mogą

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. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2024, komentarz do art. 659, teza 1, LEX.

znaleźć zastosowanie (bezpośrednio, czy też 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 obliguje 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 koniecznym 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, koniecznym w świetle art. 750 k.c. 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 w przypadku gdy 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 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 i usługę, może potencjalnie prowadzić do „dezorientacji”

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.

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.

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, należy stwierdzić, że 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 przepisów”³⁰.

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 art. 7 projektu – przyznający radzie gminy kompetencję do szczegółowego unormowania zasad „najmu krótkoterminowego” na terenie gminy oraz art. 5 ust. 1 projektu – 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 spełniać ona musi 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, 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 ograniczenia³³. W konsekwencji wskazuje się, że „[n]iedopuszczalne jest [...] przyjmowanie

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.

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.

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 rygorizm dotyczący ustawowej regulacji ograniczenia wolności działalności gospodarczej”³⁵. W konsekwencji przywołane powyżej art. 7 oraz art. 5 ust. 1 projektu jawią się jako problematyczne.

Mając na uwadze tylko powyższe ustalenia, wskazanym byłoby przeprowadzenie odrębnej, pogłębionej konstytucyjnoprawnej analizy projektu.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej³⁶. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu³⁷.

2.

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

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

³⁵ Por. 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 (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Kamil Wnuk)*, opinia BEOS z 22 XII 2025 r., BEOS-WPEiM-2605/25.

³⁷ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o najmie krótkoterminowym (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Kamil Wnuk) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 22 XII 2025 r., BEOS-WPEiM-2606/25.

opiniowane przepisy budzą pewne wątpliwości z punktu widzenia wymogu określoności regulacji prawnych dotyczących prawa własności.

Co więcej, w świetle art. 5 ust. 3 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 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 oddziaływał bezpośrednio na:

1. wynajmujących lokale (87 480 obiektów³⁸) w ramach najmu krótkoterminowego (ang. *Short Time Rentals*, STR), w tym osoby fizyczne zarówno nieprowadzące, jak i prowadzące działalność gospodarczą, mikro-, małych i średnich przedsiębiorców, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej;
2. podmioty pośredniczące (platformy internetowe, np. Airbnb, Booking.com);
3. gminy (2 479), w tym organy wykonawcze i rady gmin;
4. funkcjonariuszy Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, organy nadzoru budowlanego oraz organy administracji architektoniczno-budowlanej uprawnione do kontroli lokali, w których prowadzony jest najem krótkoterminowy;
5. wspólnoty (191,5 tys.³⁹) i spółdzielnie mieszkaniowe (3,5 tys.⁴⁰);
6. sądy rejonowe rozpatrujące skargi na uchwały wspólnot i spółdzielni.

Pośrednio projekt wpłynie na:

1. mieszkańców budynków i lokalne społeczności;
2. turystów i klientów usług najmu krótkoterminowego – w 2024 r. w Polsce zrealizowano (patrz Rys. 1) 39 mln noclegów⁴¹ (z czego 60,7% stanowiły

³⁸ Stan na 2024 r. wg Polskiego Stowarzyszenia Wynajmu Krótkoterminowego; <https://pswk.pl/wp-content/uploads/2025/02/Badanie-ryнку-Polska-2024.pdf>; szacowana przez Ministerstwo Sportu i Turystyki liczba obiektów w 2025 r. to ok. 100 tys. lokali za: J. Szymczyk-Przewoźna, *Najem krótkoterminowy. Mają patent na uciążliwych gości, ale rząd ich nie słucha*, 1 | 2026, <https://www.rp.pl/nieruchomosci/art43575201-najem-krotkoterminowy-maja-patent-na-uciazliwych-gosci-ale-rzad-ich-nie-slucha>.

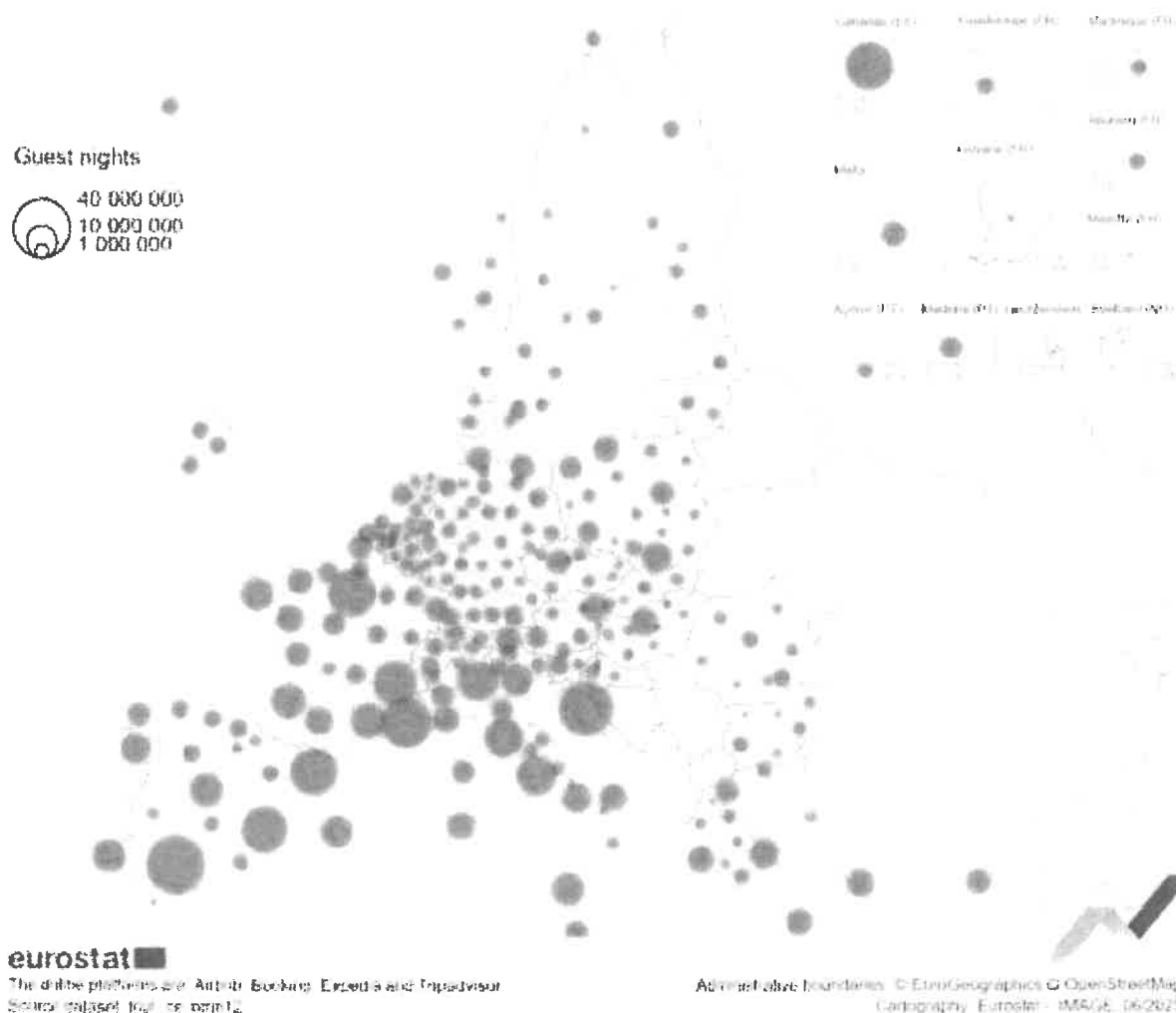
³⁹ Stan na 12.02.2025 r. wg Centralnego Ośrodka Informacji Gospodarczej – https://www.coig.com.pl/wykaz_lista_baza-wspolnoty-mieszkaniowe.php.

⁴⁰ Stan na 27.02.2025 r. wg Centralnego Ośrodka Informacji Gospodarczej – https://www.coig.com.pl/wykaz_lista_spoldzielnie-mieszkaniowe_w_polsce.php.

⁴¹ 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*,

noclegi turystów krajowych) i 5,2 mln pobytów (z czego 67,8% stanowiły pobyty turystów krajowych)⁴².

Rysunek 1. Liczba noclegów w obiektach oferujących pobyty krótkoterminowe zarezerwowanych za pośrednictwem platform internetowych (NUTS2, 2024)



Źródło: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=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).

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=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).

⁴² 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 – lbidem.

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 pomóc samorządom uzyskać informacje o skali zjawiska najmu krótkoterminowego na danym obszarze i reagować na jego skutki, m.in. poprzez podejmowanie działań w zakresie dostępności mieszkań na najem długoterminowy, lepsze zarządzanie płynnością ruchu turystycznego czy poprawę ściągłości opłat.

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 odpadów⁴⁴. Brak identyfikowalnego podmiotu odpowiedzialnego za najem oraz ograniczone możliwości reakcji wspólnot i gmin potęgują frustrację lokatorów. Projektowane rozwiązania w postaci obowiązkowej ewidencji lokali wykorzystywanych do najmu krótkoterminowego, obowiązku oznaczenia lokalu oraz możliwości kontroli przez gminy prowadzą do istotnego ograniczenia anonimowości działalności najmu. Dodatkowo, uzależnienie prowadzenia najmu od zgody wspólnoty mieszkaniowej lub spółdzielni w budynkach wielorodzinnych może wzmocnić realną zdolność mieszkańców do reagowania na uciążliwości.

Dodatkowo, 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.

Przykłady europejskich miast (np. Barcelony czy Bordeaux⁴⁵) 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.

⁴³ DSR do projektu.

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

⁴⁵ 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/>.

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 oraz możliwość kontroli przez uprawnione organy, będą się bezpośrednio przekładały na wzrost poczucia bezpieczeństwa zarówno gości, jak i stałych mieszkańców budynków.

Ograniczenie problemów wynikających z nadmiernej turystyfikacji⁴⁶

Koncentracja najmu krótkoterminowego na danym obszarze może skutkować wypieraniem stałych mieszkańców⁴⁷, zwiększeniem poczucia tymczasowości społeczności lokalnych i zanikiem więzi sąsiedzkich oraz narastającymi konfliktami społecznymi pomiędzy mieszkańcami a użytkownikami lokali krótkoterminowych⁴⁸. Obecność STR może również wpływać na zmianę struktury usług lokalnych, sprzyjając funkcjom turystycznym kosztem usług dla stałych mieszkańców⁴⁹. Projekt poprzez przyznanie gminom kompetencji do wprowadzania lokalnych limitów, zakazów lub dodatkowych warunków prowadzenia najmu krótkoterminowego umożliwia reagowanie na sytuacje, w których intensywność ruchu turystycznego prowadzi do trwałej zmiany charakteru dzielnic mieszkaniowych i wypierania funkcji społecznych. Zgoda wspólnot mieszkaniowych może chronić tożsamość społeczności i przeciwdziałać fragmentacji struktury osiedli.

Należy podkreślić, że problem konfliktów wynikających z nadmiernej turystyfikacji nie jest jeszcze mocno widoczny w Polsce⁵⁰, może się jednak dynamicznie nasilać wraz ze wzrostem atrakcyjności turystycznej naszego kraju⁵¹. Regulacja rynku nie wyeliminuje całkowicie negatywnych skutków tego zjawiska, ale

⁴⁶ 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).

⁴⁷ 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.

⁴⁸ P. Peeters i in., *Research for TRAN Committee...*, op. cit. s. 88.

⁴⁹ *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.

⁵⁰ 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://euocities.eu/latest/short-term-rentals-cities-ask-europes-help/>.

⁵¹ M. Badowski, *Polska coraz popularniejsza wśród turystów krajowych i zagranicznych*, 27 V 2025, <https://strefabiznesu.pl/polska-coraz-popularniejsza-wsrod-turystow-krajowych-i-zagranicznych/ar/c3p2-27625125>.

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 miast⁵². Rozwiązanie to może również ułatwiać samorządom utrzymywanie równowagi między wieloma funkcjami jakie miasta i miejscowości turystyczne pełnią wobec mieszkańców i turystów.

Wzrost konfliktów wewnątrz wspólnot mieszkaniowych

Wspólnoty mieszkaniowe są już teraz areną sporów dotyczących sposobu korzystania z nieruchomości wspólnej i lokali⁵³. Wprowadzenie wymogu decyzji o dopuszczalności najmu krótkoterminowego zwiększa zakres spraw, w których interesy mieszkańców mogą być bezpośrednio sprzeczne. Najem krótkoterminowy przestanie być wyłącznie indywidualnym sposobem korzystania z własności, a stanie się przedmiotem oceny i akceptacji sąsiadów. Może dochodzić do zaostrzenia konfliktów sąsiedzkich, personalizacji sporów („my – oni”) i wywierania presji społecznej na właścicieli lokali. Zwiększać się będzie również ryzyko nadużyć większości poprzez blokowanie najmu niezależnie od faktycznych uciążliwości czy instrumentalne powoływanie się na porządek lub bezpieczeństwo.

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 te sprawy powinna mieć wpływ lokalna społeczność. Przeciwni tej regulacji byli przede wszystkim mieszkańcy małych miast i wsi⁵⁴.

Oslabienie poczucia równości i przewidywalności prawa

Szeroka decentralizacja regulacji, polegająca na pozostawieniu gminom znacznej swobody w kształtowaniu zasad 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,

⁵² 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>.

⁵³ 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-krotkoterminowy-co-wolno-a-czego-nie>.

⁵⁴ 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.

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 nadmiernie restrykcyjne uchwały (przyjmujące formę quasi zakazów).

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 sytuacje, w których różnice regulacyjne nie są jasno uzasadnione lub postrzegane jako arbitralne⁵⁵. 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 równoległe może się pojawić presja na wzrost cen pozostałych ofert, co może pogłębiać nierówności w dostępie do usług (patrz pkt VII opinii). Jak wskazują dane branżowe, platformy oferujące noclegi w ramach najmu krótkoterminowego odgrywają istotną rolę w stabilizowaniu cen, co znacząco wspiera demokratyzację turystyki⁵⁶.

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 (hałas⁵⁷, ciągła rotacja lokatorów⁵⁸, poczucie braku bezpieczeństwa i 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 czynszów⁵⁹. Komentujący akcentowali prawo wspólnot mieszkaniowych do decydowania o sposobie użytkowania lokali, potrzebę

⁵⁵ E. A. Lind, C. Arndt, *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.

⁵⁶ 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/>.

⁵⁷ Np. ID ankiety: 94009, 93999, 93949.

⁵⁸ Np. ID ankiety: 93826, 99603.

⁵⁹ Np. ID ankiety: 93832, 94586.

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 lokalem⁶⁰, argumentując, że projekt w sposób nieproporcjonalny ogranicza właścicieli, zwłaszcza osoby wynajmujące okazjonalnie. Podnoszona była również obawa przed uznaniowością decyzji wspólnot mieszkaniowych⁶¹, ryzykiem konfliktów i sporów sądowych oraz niejasnością i trudnością egzekwowania przepisów⁶². 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 strefy⁶³.

Najczęściej pojawiające się w komentarzach propozycje alternatywnych rozwiązań dotyczyły wprowadzenia limitu liczby dni najmu krótkoterminowego w skali roku, co miałyby 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.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Rynek najmu w Polsce dynamicznie się rozwija i wciąż posiada znaczący potencjał wzrostu. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego⁶⁴, 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,

⁶⁰ Np. ID ankiety: 95857.

⁶¹ Np. ID ankiety: 94134.

⁶² Np. ID ankiety: 94153.

⁶³ Np. ID ankiety: 94593.

⁶⁴ 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>.

platformy pośredniczące, najemców i część sektora MŚP związanego z hotelarstwem i usługami powiązаныmi. Skala skutków zależec 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 osiągnięcia przychodów z tytułu najmu. Wynika to z uprawnień gmin do kształtowania warunków najmu krótkoterminowego, w tym wprowadzenia dodatkowych wymogów lub całkowitego zakazu świadczenia takich usług na terenie gminy (patrz pkt V opinii).

Dodatkowym obciążeniem, które może mieć wpływ na osiągnięcie 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 projektu⁶⁵.

Warto również zauważyć, że wynajmujący mogą być pozbawieni możliwości osiągnięcia przychodów w przypadku wykreślenia z ewidencji najmu krótkoterminowego, co reguluje art. 12 projektu.

Jednocześnie projekt powoduje wzrost kosztów prowadzenia najmu krótkoterminowego. Wynika to z wprowadzenia opłat administracyjnych (za wpis, wykreślenie czy zmianę danych), 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 organów takich jak Państwowa Straż Pożarna, Inspekcja Sanitarna czy nadzór budowlany oraz możliwość nałożenia grzywny do 50 tys. zł, co reguluje art. 16 projektu⁶⁶. Podobne stanowisko wyrażone zostało w przeprowadzonych konsultacjach społecznych do projektu⁶⁷.

Skutki gospodarcze projektu dotyczą również platform pośredniczących w zawieraniu umów najmu krótkoterminowego. Projekt nakłada bowiem na

⁶⁵ Np. ID ankiety: 94134.

⁶⁶ Grzywna może być nałożona za prowadzenie najmu krótkoterminowego bez wpisu do ewidencji, 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 ewidencji w razie ich wystąpienia w terminie 14 dni, albo za niezamieszczenie w ofercie informacji o numerze wpisu do ewidencji oraz opłatach lokalnych.

⁶⁷ Np. ID ankiety: 93953, 94032, 94153.

platformy 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 Polsce⁶⁸, których jest 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 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, sprzętanie, obsługa techniczna czy rozrywka, a także ograniczyć popyt na pracowników w tych obszarach. Podobne obawy wyrażone zostały w konsultacjach społecznych do projektu⁶⁹. 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 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.

⁶⁸ Podział administracyjny Polski, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/>.

⁶⁹ Np. ID ankiety: 94212, 94700, 93132.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Wnioskodawcy wskazują w DSR, że wejście w życie ustawy nie spowoduje skutków finansowych dla budżetu państwa, natomiast spowoduje je w budżetach gmin. Wpływ ten w ocenie Wnioskodawców będzie polegał na wzroście dochodów gminy w związku z wprowadzeniem opłaty za wpis do ewidencji najmu krótkoterminowego. Wnioskodawcy wskazują jednocześnie, że nie można oszacować wzrostu dochodów w przypadku konkretnej gminy ze względu na brak danych, ile lokali zostanie wpisanych do ewidencji. Wnioskodawcy stwierdzają także, że dodatkowo w związku z wprowadzonymi regulacjami podwyższeniu powinny ulec 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 utworzeniem i prowadzeniem ewidencji najmu krótkoterminowego. Wnioskodawcy uznają, że ze względu na ograniczony zakres danych gromadzonych w ewidencji oraz dowolność sposobu jej prowadzenia koszty te pokryte zostaną w ramach bieżących wydatków budżetowych, bez konieczności zatrudniania dodatkowych pracowników. Jeśli jednak konieczność taka by wystąpiła, co w szczególności może dotyczyć gmin, w których rejestrowanych będzie dużo lokali na najem krótkoterminowy, to w takim wypadku zwiększone koszty powinny zostać pokryte z większych wpływów za opłaty za wpis do ewidencji.

Wnioskodawcy zwracają także uwagę na możliwe pośrednie skutki projektowanych regulacji. Zauważają, że osoby, które dotychczas wynajmowały lokale w ramach najmu krótkoterminowego, mogą zdecydować się na uczynienie z tego źródła dochodu w ramach działalności gospodarczej, co będzie oddziaływało pozytywnie na finanse publiczne. Ponadto zwracają uwagę, że możliwa może być redukcja dotychczasowych skutków najmu krótkoterminowego związana 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.

Można uznać, że zasadniczo Wnioskodawcy poprawnie zidentyfikowali skutki projektu w odniesieniu do sektora finansów publicznych. Prognoza skali wpływów z tytułu opłaty za wpis do ewidencji, wykreślenie z ewidencji i zmiana danych ewidencji na wniosek wynajmującego jest w praktyce niemożliwa nie tylko z racji braku informacji o skali zjawiska najmu krótkoterminowego w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego, ale również ze względu na fakt, że rady gminy zyskają uprawnienie do stanowienia opłaty z tego tytułu w dowolnej wysokości, jednak nie wyższej niż 100 zł. 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 prowadzenia ewidencji lokali objętych najmem krótkoterminowym, gdyż wybór sposobu prowadzenia rejestru pozostawiono gminom. Istotny czynnik wpływający na wysokość tych kosztów stanowić będzie także skala najmu krótkoterminowego w danej jednostce. Zważywszy na powyższe należy zatem oczekiwać dużego lokalnego zróżnicowania w odniesieniu do wpływu projektowanych regulacji na budżety gmin. W konsekwencji istnieje też ryzyko, że w poszczególnych przypadkach zwiększone koszty funkcjonowania gmin niekoniecznie mogą zostać pokryte z proponowanego nowego źródła dochodów własnych.

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 gospodarczą⁷⁰.

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 „ewidencji najmu krótkoterminowego” powiązany z koniecznością informowania właściwego organu o zmianach w zakresie danych wskazanych we wniosku o wpis do ewidencji oraz obowiązek uzyskania zgody wspólnoty albo spółdzielni mieszkaniowej na oddanie w „najem krótkoterminowy” lokalu innego niż ten, w którym potencjalny wynajmujący stale przebywa); b) podmioty pośredniczące w zawieraniu umów „najmu krótkoterminowego” (obowiązek przekazania na wniosek właściwego organu w terminie miesiąca wykazu obiektów oferowanych na wynajem); c) wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe (konieczność wydawania uchwał w zakresie udzielenia albo braku udzielenia zgody na oddanie lokalu w „najem krótkoterminowy”); d) organy samorządu gminnego (obowiązek prowadzenia „ewidencji najmu krótkoterminowego” oraz określenia szczegółowych zasady „najmu krótkoterminowego” na terenie gminy, a także kontroli przestrzegania zasad prowadzenia najmu); e) służby państwowe, np. Państwową Straż Pożarną i Policję (obowiązki związane z kontrolą przestrzegania zasad prowadzenia „najmu krótkoterminowego”).

⁷⁰ Np. ID ankiet: 93132, 93953, 94032, 94042, 94134, 94153, 94829, 96842.

Projekt nie niesie dodatkowych obciążeń administracyjnych w zakresie skutków społecznych.

Wejście w życie projektowanej ustawy spowoduje zmianę obciążeń administracyjnych wynikających z prowadzenia działalności gospodarczej. Dla wynajmujących projekt przewiduje opłatę administracyjną określoną uchwałą rady gminy za wpis, wykreślenie lub zmianę danych w ewidencji najmu krótkoterminowego w wysokości nie wyższej niż 100 zł. Ponadto projekt zakłada obowiązek uzyskania zgody wspólnoty mieszkaniowej lub spółdzielni wobec wynajmujących, dla których wynajmowany lokal nie jest miejscem pobytu stałego. Koszt uzyskania takiej zgody uzależniony jest 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 gmin w związku z nałożeniem obowiązku prowadzenia ewidencji lokali objętych najmem krótkoterminowym (szerzej na ten temat w pkt VIII opinii). 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 oraz 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: Proponowane regulacje przyczynią się do ograniczenia zjawiska nadmiernej turystyfikacji oraz wpłyną na wzrost poczucia bezpieczeństwa i komfortu życia mieszkańców budynków, w których prowadzony jest krótkoterminowy najem lokali. Równocześnie wdrożenie projektowanych rozwiązań może 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.

Zmniejszenie dostępności tańszych form zakwaterowania może prowadzić do ograniczenia mobilności turystycznej, zwłaszcza w grupach o niższych dochodach (np. rodziny, studenci). Rzeczywiste skutki proponowanych zmian będą zależne od uchwał gminnych i mogą być silnie zróżnicowane terytorialnie.

3. Skutki gospodarcze: Rynek najmu krótkoterminowego w Polsce dynamicznie się rozwija, co potwierdzają dane GUS. Projekt nowych regulacji 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 oraz sankcje finansowe, co zwiększy koszty prowadzenia działalności. Zmiany dotkną również platform pośredniczących, które będą musiały raportować dane 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 gmin zarówno po stronie dochodowej, jak i po stronie wydatkowej. Nie można mieć jednak pewności, że proponowane regulacje pozostaną neutralne dla gospodarki finansowej gmin. Ponadto istnieje ryzyko wystąpienia skutków pośrednich, które mogą negatywnie oddziaływać na budżety 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 ustawy (definicja pojęcia, warunki prowadzenia najmu krótkoterminowego, obowiązki wynajmującego, uprawnienia władz lokalnych, uprawnienia wspólnot mieszkaniowych, prowadzenie ewidencji najmu krótkoterminowego).

Autorzy:

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

Łukasz Żołądek, specjalista w Wydziale Studiów 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)

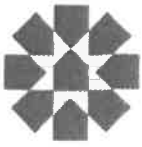
Monika Korolewska, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/



PZFD

Polski Związek
Firm Deweloperskich

pl. Trzech Krzyży 10/14
00-499 Warszawa

T: +48 22 745 01 00

pzfd.pl

Warszawa, 23.12.2025

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. *SPS-111.020.387.11.2025*

Data wpływu *29.XII.25v*

Pan

Włodzimierz CZARZASTY

Marszałek Sejmu RP

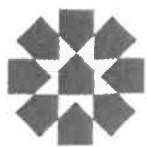
Szanowny Panie Marszałku,

W Sejmie procedowany jest *poselski projekt ustawy o najmie krótkoterminowym („projekt poselski”)*, wniesiony przez grupę posłów z Klubu Parlamentarnego Polska 2050. Projekt znajduje się obecnie na etapie konsultacji społecznych (do 3 stycznia 2026 r.). Jednocześnie Rada Ministrów proceduje *projekt ustawy o zmianie ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych oraz niektórych innych ustaw („projekt rządowy”)*, wpisany do Wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów pod nr UC135, skierowany w dniu 23 grudnia 2025 r. do uzgodnień międzyresortowych.

Projekty te regulują analogiczną materię. W związku z tym, w imieniu Polskiego Związku Firm Deweloperskich pragnę przedstawić stanowisko w sprawie sposobu procedowania tych projektów ustaw, mając na uwadze potrzebę zapewnienia spójności przepisów oraz bezpieczeństwa obrotu prawnego – zarówno dla podmiotów gospodarczych, jak i dla konsumentów.

Jednoznaczne deklaracje polityczne wyrażane w roku 2023 zmierzały do powrotu Polski do grona państw realizujących rzetelnie obowiązki legislacyjne względem Unii. W związku z tym przede wszystkim należy wskazać na konieczność wdrożenia do polskiego porządku prawnego rozwiązań przewidzianych w *rozporządzeniu 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) 2018/1724 (Dz. Urz. UE L z 2024 r. poz. 1028, „rozporządzenie”)*.

Projekt rządowy stanowi formalnie środek prawny służący stosowaniu *ww. rozporządzenia*, na którego wdrożenie mamy czas jedynie do 20 maja 2026 r. Proceduralnym zapewnieniem prawidłowości wdrożenia będzie przeprowadzenie tego projektu przez pełną ścieżkę legislacyjną zgodną z *Regulaminem pracy Rady Ministrów*, w tym sporządzenie tabeli zgodności, odwróconej tabeli zgodności, poddanie konsultacjom publicznym, uzgodnieniom międzyresortowym oraz uzyskaniu opinii MSZ w zakresie zgodności z prawem UE.



PZFD

Polski Związek
Firm Deweloperskich

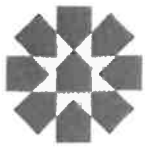
Tymczasem *projekt poselski* całkowicie pomija ten aspekt, w żaden sposób nie odnosząc się do *rozporządzenia*, wskazując za to – zbędną jak się wydaje – potrzebę notyfikowania zastosowanych w nich rozwiązań jako przepisów technicznych. W odniesieniu do *projektu poselskiego* jedynie przykładowo należy wymienić jego niezgodność z przedmiotowym rozporządzeniem – artykuł 10 *rozporządzenia* stanowi, że *jeżeli państwo członkowskie ustanowiło co najmniej jedną procedurę rejestracji, państwo to powołuje pojedynczy cyfrowy punkt dostępu do przyjmowania i przekazywania danych dotyczących działalności, odpowiedniego numeru identyfikacyjnego, dokładnego adresu jednostki i adresów URL ofert, przekazywanych przez platformy internetowe pośredniczące w najmie krótkoterminowym. Dane państwo członkowskie wyznacza organ, który ma być odpowiedzialny za obsługę pojedynczego cyfrowego punktu dostępu.*

Projekt poselski w żaden sposób nie odnosi się do tego oraz wielu innych obowiązków określanych *rozporządzeniem*, zaś *projekt rządowy* w art. 44d ust. 1 stanowi, że *minister właściwy do spraw turystyki jest odpowiedzialny za funkcjonowanie pojedynczego cyfrowego punktu dostępu w rozumieniu 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) 2018/1724.*

Sami projektodawcy *projektu poselskiego* wskazują w uzasadnieniu, że „*Niniejszy projekt nie podejmuje tematyki rejestracji podmiotów dostarczających lokali na wynajem, pozostawiając do uregulowania na poziomie projektu rządowego, gdyż wiąże się to z koniecznością przygotowania organizacyjnego systemu rejestracji i weryfikacji przekazywanych danych. Przygotowanie systemu wymaga również zapewnienia w budżecie środków na pokrycie kosztów przygotowawczych nowego systemu rejestracji.*”, z założenia przyjmując konieczność zdublowania prac legislacyjnych w tym obszarze, ale również przewidując rozwiązania, które wymagać będą natychmiastowej reformy zapewniającej skuteczność ww. *rozporządzenia* w krajowym porządku prawnym.

Głębsza analiza *projektu poselskiego*, dokonana przez Kancelarię Sejmu, doprowadzi zapewne do konkluzji, że projekt ten w znacznie szerszym zakresie nie realizuje funkcji wdrożenia *rozporządzenia* do porządku krajowego.

Podkreślam, że najem krótkoterminowy bezwzględnie wymaga regulacji, godzącej rozwój tego sektora gospodarki z potrzebą ochrony miru domowego mieszkańców. Jednak sytuacja, w której partia koalicyjna proceduje *projekt poselski* równoległe z pracami Rady Ministrów może doprowadzić do chaosu legislacyjnego i konieczności interwencyjnego poprawiania nowo przyjmowanych regulacji. Tymczasem rządowy proces legislacyjny zapewnia



PZFD

Polski Związek
Firm Deweloperskich

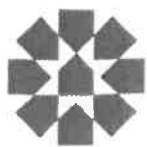
szereg rozwiązań pozwalających na terminowe, ale rzetelne rozpatrzenie wszelkich uwag i zastrzeżeń do nowych regulacji. W szczególności wymienić należy obowiązek przeprowadzenia konsultacji publicznych, z których – odmiennie niż w przypadku konsultacji parlamentarnych – sporządzany jest szczegółowy raport zawierający odniesienie do wszystkich zgłoszonych uwag, jak również procedurę uzgodnień międzyresortowych, opiniowania przez partnerów samorządowych i społeczno-gospodarczych, bardziej rozbudowany i sformalizowany proces oceny skutków regulacji oraz udział Rządowego Centrum Legislacji na etapie Komisji Prawniczej. Projekty poselskie pozbawione tych zabezpieczeń, jak również coraz częściej uchwalane bez uzyskania stanowiska rządu, nie są dobrym narzędziem do realizowania złożonych reform gospodarczych.

Niezależnie od kwestii zgodności z prawem UE należy wskazać na zagrożenie polegające na tworzeniu odrębnego rozwiązania prawnego dla najmu krótkoterminowego w sytuacji, gdy w *projekcie rządowym* zaproponowano spójne podejście polegające na uzupełnieniu regulacji *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych* - pozwala to na uniknięcie rozproszenia regulacji dotyczących bardzo podobnych zjawisk gospodarczych.

Doprowadzi to do sytuacji, w której niezależnie od doraźnie procedowanego *projektu poselskiego* wciąż istnieć będzie potrzeba przeprocedowania *projektu rządowego*, jednak będzie on musiał w ostatnich chwilach podlegać praktycznie napisaniu od nowa w celu uwzględnienia stanu prawnego ukształtowanego inicjatywą poselską. Jest to działanie nieefektywne i prowadzące do zagrożenia dotrzymania terminu wdrożenia *rozporządzenia*.

Co więcej, konsultowany obecnie *projekt poselski* stanowi kolejną próbę uregulowania złożonego zjawiska gospodarczego za pomocą poselskich inicjatyw legislacyjnych. W podobny sposób przeprowadzono reformę związaną z ujawnianiem cen ofertowych inwestycji deweloperskich (*ustawa z dnia 21 maja 2025 r. o zmianie ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym*), adresując istotny problem rynkowy i konsumencki poprzez przygotowane naprędce rozwiązanie, którego nie udało się dostatecznie dopracować na etapie prac parlamentarnych.

Efektem takiego postępowania w przypadku ustawy dotyczącej jawności cen ofertowych jest zidentyfikowana niezwłocznie po jej wejściu w życie potrzeba dokonania zmian (co najmniej w zakresie unifikacji zakresu i sposobu przekazywania danych cenowych – postulat wyrażany przez Ministra Michała Gramatykę), zaś w dłuższym horyzoncie – niespójność tych rozwiązań z przygotowywanym przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii portalem DOM, który ma zawierać ceny transakcyjne na rynku nieruchomości. Szkodę na takim



PZFD

Polski Związek
Firm Deweloperskich

postępowaniu odnosi interes publiczny, w efekcie bowiem wdrożono niefunkcjonalne narzędzie ujawniania cen ofertowych (nieprzygotowany do tego celu portal dane.gov.pl) oraz doprowadzono do rozdzielenia miejsca publikacji danych ofertowych i transakcyjnych, co uniemożliwia podstawowe analizy rynku nieruchomości.

Mając powyższe na uwadze, apeluję o przyjęcie rozwiązań organizacyjnych, które umożliwią skoordynowanie rozpoznawania obu projektów ustaw, uwzględniając charakter *projektu rządowego* jako podstawowej ścieżki realizacji ww. reformy.

Podpisano przez/ Signed by:
Bartosz
Guss
Data/ Date: 23.12.2025 17:14
mSzofir

Z wyrazami szacunku,

Bartosz Guss
Dyrektor Generalny
Polski Związek Firm Deweloperskich



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
DANYCH OSOBOWYCH
Mirosław Wróblewski**

Warszawa, 29-12-2025

DPNT.401.515.2025.WL.PM

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.387.12.2025

Data wpływu 30. XII. 25r.

**Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu RP
Kancelaria Sejmu RP**

elektroniczna skrzynka podawcza
/KSRP/SkrytkaESP

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z 12 grudnia 2025 r., znak: SPS-III.020.387.7.2025, działając na podstawie art. 57 ust. 1 lit. c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679¹ oraz art. 51 ustawy o ochronie danych osobowych², uprzejmie informuję, że do przedstawionego poselskiego projektu **ustawy o najmie krótkoterminowym (przedstawiciel wnioskodawców poseł: Kamil Wnuk)**, Prezes UODO, jako organ nadzorczy zgłasza następujące uwagi.

1. Zgodnie z **art. 2** projektu ustawy, „Najmem krótkoterminowym jest odpłatna usługa najmuumeblowanego domu jednorodzinnego, lokalu mieszkalnego lub ich części, zwanych dalej „lokałem”, świadczona na podstawie jednej umowy na okres nie dłuższy niż 30 dni, wykonywana stale lub tymczasowo, za pośrednictwem internetowej platformy handlowej w rozumieniu art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz. U. z 2024 r. poz. 1796 oraz z 2025 r. poz. 1172) lub w inny sposób.”. Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz. U. z 2024 r. poz. 1796, z późn. zm.) „Określenia użyte w ustawie oznaczają: (...) internetowa platforma handlowa - usługę korzystającą 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

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016, str. 1 ze zm.).

² Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).

niebędącym przedsiębiorcami zawieranie umów na odległość z innymi osobami fizycznymi niebędącymi przedsiębiorcami;”.

Ustawa o prawach konsumenta nie określa specyficznych warunków, w ramach których przedsiębiorca może zawierać z konsumentem umowę za pośrednictwem internetowej platformy handlowej – jeżeli istnieje możliwość zawarcia umowy na odległość, to dopuszczalne jest zawarcie jej za pośrednictwem internetowej platformy handlowej. Wydaje się również, że samo sformułowanie odnoszące się do tego, że usługa najmu krótkoterminowego może być wykonywana za pośrednictwem internetowej platformy handlowej może być mylące, gdyż internetowa platforma handlowa służyć będzie przede wszystkim do zawarcia umowy pomiędzy konsumentem i przedsiębiorcą oraz wymianie informacji pomiędzy nimi, natomiast usługi takie jak sprzątanie i dostarczanie pościeli (wskazane w ostatnim zdaniu art. 2 projektu ustawy) mogą być zamawiane za pośrednictwem internetowej platformy handlowej, natomiast świadczone są bezpośrednio przez wynajmującego. Z uwagi na fakt, że kwestie związane z internetową platformą handlową w rozumieniu ustawy o prawach konsumenta należą do obszaru nowych technologii i wiążą się z przetwarzaniem danych osobowych, organ nadzorczy zauważa, że nie zostało wskazane *ratio legis* art. 2 projektu ustawy w obecnym kształcie, a wymaga tego dotycząca przetwarzania danych osobowych zasada zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości (art. 5 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2016/679³).

2. Zgodnie z **art. 5 ust. 2** projektu ustawy „Wspólnota mieszkaniowa albo zarząd spółdzielni mieszkaniowej może odmówić zgody, jeśli wykonywanie najmu krótkoterminowego pozostawałoby w sprzeczności z wymaganiami sanitarnymi, przeciwpożarowymi oraz innymi określonymi odrębnymi przepisami lub przepisami uchwały, o której mowa w art. 7 ust. 2 lub wykonywanie najmu krótkoterminowego dotychczas w lokalu naruszało porządek lub bezpieczeństwo. Odmowa wydania zgody zawiera uzasadnienie ze wskazaniem przyczyn odmowy.”.

Przyjęcie przez projektodawcę kryterium naruszenia porządku lub bezpieczeństwa będzie wiązało się w części przypadków z przetwarzaniem danych „dotyczących wyroków skazujących oraz naruszeń prawa lub powiązanych środków bezpieczeństwa” z art. 10 rozporządzenia 2016/679⁴, dla których rozporządzenie 2016/679 przewiduje szczególne warunki przetwarzania i gwarancje ochrony. Gwarancje, o których mowa powyżej, zakładają m.in. ustalenie jasnych przesłanek odpowiedzialności, w tym przypadku przede wszystkim wynajmującego lokal. Przy takiej redakcji omawianego przepisu można założyć, że naruszenie porządku lub bezpieczeństwa w lokalu ze strony osób trzecich (np. w wyniku włamania do lokalu) może skutkować odmową zgody na wykonywanie najmu krótkoterminowego. Dodatkowo, należy zwrócić uwagę, że ustawa z

³ Zgodnie z zasadą zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości dane osobowe muszą być przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą.

⁴ Zgodnie z art. 10 rozporządzenia 2016/679 Przetwarzania danych osobowych dotyczących wyroków skazujących oraz naruszeń prawa lub powiązanych środków bezpieczeństwa na podstawie art. 6 ust. 1 wolno dokonywać wyłącznie pod nadzorem władz publicznych lub jeżeli przetwarzanie jest dozwolone prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego przewidującymi odpowiednie zabezpieczenia praw i wolności osób, których dane dotyczą. Wszelkie kompletne rejestry wyroków skazujących są prowadzone wyłącznie pod nadzorem władz publicznych.

dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725) nie zawiera analogicznych unormowań w odniesieniu do umowy najmu lokalu na zasadach ogólnych. W przypadku podejrzenia popełnienia czynu zabronionego zaliczającego się do naruszeń porządku i bezpieczeństwa, administratorem danych będzie Policja, nie zaś wspólnota mieszkaniowa albo zarząd spółdzielni mieszkaniowej

Inna sytuacja ma miejsce w przypadku dostępu do danych z art. 10 rozporządzenia 2016/679 w procedurze wykreślenia lokalu z ewidencji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). **Art. 14 ust. 8** projektu ustawy stanowiący, że: „Na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwy miejscowo komendant Policji jest zobowiązany udzielić informacji o uzasadnionym włączeniu się policjanta lub policjantów w tok zdarzenia będącego przestępstwem, wykroczeniem, zagrożeniem lub innym faktem istotnym dla stanu porządku i bezpieczeństwa publicznego, zmierzającej do ustalenia charakteru, rodzaju i okoliczności powstałego zdarzenia lub przedsięwzięć ukierunkowanych na przywrócenie naruszonego porządku i bezpieczeństwa publicznego, w którym prowadzony jest najem krótkoterminowy oraz o sposobie zakończenia interwencji Policji, bądź sprawy o ukaranie.” daje wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) możliwość oceny danego czynu zabronionego jako naruszającego porządek lub bezpieczeństwo w granicach ich uprawnień kontrolnych, co może skutkować wykreśleniem lokalu z prowadzonej ewidencji. Wspólnota mieszkaniowa albo zarząd spółdzielni mieszkaniowej nie ma natomiast analogicznych uprawnień w przypadku wydawania zgody na prowadzenie najmu krótkoterminowego lokalu. Tym samym, w obecnym brzmieniu **art. 5 ust. 2** projektu ustawy wspólnota mieszkaniowa albo zarząd spółdzielni mieszkaniowej nie będą mogły zgodnie z rozporządzeniem 2016/679 pozyskać informacji o naruszeniach porządku i bezpieczeństwa w wyniku czynu zabronionego, jako nieuprawnione do przetwarzania takich danych (odmiennie do wójta, burmistrza i prezydenta miasta). Wyjaśnienie powyższych wątpliwości jest konieczne ze względu na konieczność stosowania w przepisach krajowych zasad dotyczących przetwarzania danych osobowych: zgodności z prawem, rzetelności przejrzystości, ograniczenia celu (art. 5 ust. 1 lit. b ⁵), minimalizacji danych (art. 5 ust. 1 lit. c ⁶) oraz rozliczalności (art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2016/679⁷). Z projektowanych przepisów powinny jasno wynikać przesłanki odpowiedzialności wynajmującego, w szczególności w odniesieniu do czynów zabronionych i naruszeń prawa.

3. Zgodnie z **art. 12 ust. 1** projektu ustawy „Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wykreślić z ewidencji lokal, w drodze decyzji, w razie powtarzających się co najmniej 3 razy przypadków naruszenia porządku lub bezpieczeństwa lub przepisów uchwały, o której mowa w art. 7 ust. 1.”

⁵ Zgodnie z zasadą ograniczenia celu dane osobowe muszą być zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami; dalsze przetwarzanie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych nie jest uznawane w myśl art. 89 ust. 1 za niezgodne z pierwotnymi celami.

⁶ Zgodnie z zasadą minimalizacji danych dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane.

⁷ Administrator jest odpowiedzialny za przestrzeganie przepisów ust. 1 i musi być w stanie wykazać ich przestrzeganie.

Z literalnego brzmienia projektowanego przepisu wynika, że trzykrotne naruszenie, o którym w nim mowa, może skutkować wykreśleniem lokalu (i powiązanych z nim danych osobowych) z ewidencji, niezależnie od okresu w jakim miały miejsce te przypadki. Można więc wyobrazić sobie sytuację, w której jeden przypadek miał miejsce w pierwszym roku od wpisania lokalu do ewidencji, następnie dwa zaś w ciągu następnych dziesięciu lat. Nieokreślenie przez projektodawcę okresu, w którym naruszenia mogą zostać uznane za powtarzające się, może powodować znaczną niepewność po stronie wykonawców powyższej normy. Dodatkowo użycie alternatywy nierozłącznej „lub” wskazuje również, że do trzech wymienionych przypadków będą się wliczać zarówno naruszenia porządku, bezpieczeństwa i przepisów uchwały wspólnoty mieszkaniowej. Biorąc pod uwagę powyższe, oraz wskazane w poprzedniej uwadze wątpliwości dotyczące pojęć „porządek” i „bezpieczeństwo”, organ nadzorczy postuluje ponowne przeanalizowanie projektowanego przepisu pod kątem zasad zgodności z prawem, rzetelności przejrzystości, ograniczenia celu, minimalizacji danych, ograniczenia przechowywania (art. 5 ust. 1 lit. e rozporządzenia 2016/679⁸) oraz zasady rozliczalności. Z projektowanych przepisów powinno jasno wynikać w jakich sytuacjach wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wykreślić z ewidencji lokal, w drodze decyzji.

4. Zgodnie z **art. 14 ust. 3** projektu ustawy „Kontrole są przeprowadzane z urzędu lub na zgłoszenie właściwych służb lub osób zamieszkujących w zabudowie wielorodzinnej lub jednorodzinnej a także na wniosek wspólnoty mieszkaniowej albo organów spółdzielni mieszkaniowej, które zarządzają nieruchomością, w skład której wchodzi lokal, w którym prowadzony jest najem krótkoterminowy.”.

Należy zauważyć, że w projektowanym przepisie w odniesieniu do osób zamieszkujących w zabudowie wielorodzinnej lub jednorodzinnej nie przyjęto kryterium odległości od lokalu, w którym prowadzony jest najem krótkoterminowy. Literalne brzmienie tego przepisu wskazuje więc, że każda osoba zamieszkująca w zabudowie wielorodzinnej lub jednorodzinnej na terenie Polski (niezależnie od tego czy wynajmowany lokal znajduje się w jej sąsiedztwie, czy nawet w tej samej gminie) będzie mogła złożyć zgłoszenie o potrzebie przeprowadzenia kontroli. Wydaje się, że nie taka była intencja projektodawcy, gdyż osoby mieszkające w znacznej odległości od lokalu nie mają interesu prawnego i faktycznego aby wnioskować o przeprowadzenie kontroli.

Projektowany przepis powinien więc zostać ponownie przeanalizowany pod kątem zasad zgodności z prawem, rzetelności przejrzystości, powinno z niego jasno wynikać kto jest uprawniony do wnioskowania o przeprowadzenie kontroli.

4. Zgodnie z **art. 15 ust. 2** projektowanej ustawy, „Przedsiębiorcy pośredniczący w zawieraniu usług najmu terminowego internetowej platformy handlowej, są zobowiązani na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przekazać w terminie miesiąca wykaz obiektów z publikowanych na tej platformie ofert najmu lokali, według

⁸ Zgodnie z zasadą ograniczenia przechowywania dane osobowe muszą być przechowywane w formie umożliwiającej identyfikację osoby, której dane dotyczą, przez okres nie dłuższy, niż jest to niezbędne do celów, w których dane te są przetwarzane; dane osobowe można przechowywać przez okres dłuższy, o ile będą one przetwarzane wyłącznie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych na mocy art. 89 ust. 1, z zastrzeżeniem że wdrożone zostaną odpowiednie środki techniczne i organizacyjne wymagane na mocy niniejszego rozporządzenia w celu ochrony praw i wolności osób, których dane dotyczą.

właściwości miejscowej tego organów.”. Z projektowanego przepisu powinno jasno wynikać, że wykaz, o którym w nim mowa dotyczy wyłącznie obiektów prowadzonych przez danego przedsiębiorcę, chyba że przedmiotowy przepis odnosi się do przedsiębiorców prowadzących internetową platformę handlową i będących jej administratorami danych. Projektowany przepis powinien również jasno wskazywać zakres danych, który ma zawierać ten wykaz. Doprecyzowanie takie będzie odpowiadać zasadom: zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości, ograniczenia celu, minimalizacji danych oraz rozliczalności. Dodatkowo organ nadzorczy wskazuje, że w projektowanym przepisie użyto sformułowania „najem terminowy”, natomiast w pozostałej części ustawy używa się sformułowania „najem krótkoterminowy”.

Uwagi organu nadzorczego przedstawiane w toku prac legislacyjnych mają charakter eksperckich wskazówek dla Projektodawcy, który podejmuje decyzję co do ostatecznego kształtu przyjmowanych przepisów i odpowiada za zapewnienie ich zgodności z przepisami o ochronie danych osobowych.

Łączę wyrazy szacunku,

Mirosław Wróblewski
Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych

/ - dokument w postaci elektronicznej podpisany
kwalifikowanym podpisem elektronicznym/



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, dnia 7 stycznia 2026 r.

BSA III.021.52.2025

Szanowny Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 12 grudnia 2025 r., znak: SPS-III.020.387.7.2025, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 622), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *projektu ustawy o najmie krótkoterminowym*.

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. *SPS-III.020.387.13.2025*

Data wpływu *07.01.26r.*



BSA III.021.52.2025

UWAGI

do poselskiego projektu ustawy o najmie krótkoterminowym

Wprowadzenie

Pismem z dnia 12 grudnia 2025 r., które wpłynęło do Sądu Najwyższego w tym samym dniu Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu zwrócił się do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z prośbą o przedstawienie opinii dotyczącej *poselskiego projektu ustawy o najmie krótkoterminowym*.

Główne założenia projektu

Przedstawiony do opiniowania projekt ustawy ma na celu kompleksowe uregulowanie zasad świadczenia usług najmu krótkoterminowego w Polsce, definiując go jako odpłatną usługę najmu umeblowanego lokalu mieszkalnego, domu jednorodzinnego lub ich części na okres nie dłuższy niż 30 dni. Usługa ta może obejmować dodatkowe świadczenia, takie jak sprzątanie czy wymianę pościeli i jest realizowana za pośrednictwem internetowej platformy handlowej. Kluczowym elementem regulacji ustawowej jest wyraźne rozróżnienie między najmem krótkoterminowym a usługami hotelarskimi. Projektowane przepisy nie będą bowiem miały zastosowania do obiektów takich jak hotele czy pensjonaty, które działają na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1944. Fundamentem nowego modelu regulacyjnego jest stworzenie ewidencji najmu krótkoterminowego, prowadzonej przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego dla miejsca położenia nieruchomości. Projekt nakłada na każdego przedsiębiorcę lub osobę fizyczną zamierzającą prowadzić taką działalność, obowiązek uzyskania wpisu do ewidencji najmu krótkoterminowego. Wpis ten jest dokonywany na czas określony - nie dłuższy niż 10 lat. Projekt ustawy daje radom gmin szerokie kompetencje w zakresie kształtowania dopuszczalności najmu krótkoterminowego i wymogów wobec wynajmowanego lokalu. Rada gminy będzie mogła, w drodze uchwały, wprowadzić na określonym obszarze całkowity zakaz najmu krótkoterminowego lub ograniczyć go poprzez ustalenie limitu dni w roku, w których lokal może być wynajmowany. Samorządy otrzymają również prawo do określania minimalnych norm powierzchni użytkowej w przeliczeniu na osobę oraz określenia dodatkowych warunków w zakresie ochrony przeciwpożarowej tych lokali. Jednym z najbardziej doniosłych rozwiązań jest uzależnienie możliwości prowadzenia najmu krótkoterminowego w budynkach wielorodzinnych od zgody wspólnoty mieszkaniowej lub zarządu spółdzielni. Organy te mogą odmówić zgody, jeśli działalność ta naruszałaby wymogi sanitarne, bezpieczeństwa lub porządek domowy. Projektodawca wprowadził jednak zarazem mechanizm zabezpieczający interesy właścicieli: wniosek o zgodę musi zostać rozpatrzony w terminie 6 miesięcy. Brak odpowiedzi w tym terminie jest równoznaczny z udzieleniem tzw. milczącej zgody. Projekt ustawy przewiduje

także, że wnioskodawcy przysługuje prawo odwołania się od uchwały o odmowie zgody na najem do sądu rejonowego w terminie 6 tygodni od jej otrzymania.

Projekt wprowadza istotne rozróżnienie między okazjonalnym najmem lokalu stanowiącego miejsce stałego pobytu a najmem lokalu niebędącego miejscem stałego pobytu. Wymóg uzyskania zgody wspólnoty lub spółdzielni oraz limity dni narzucane przez gminę nie dotyczą sytuacji, w której lokal stanowi stałe miejsce pobytu wynajmującego. W takim przypadku właściciel może wynajmować swoje mieszkanie, pod warunkiem jednak, że łączny czas najmu nie przekroczy 3 miesięcy w roku kalendarzowym. Taka konstrukcja ma na celu ochronę tzw. gospodarki dzielenia się, przy jednoczesnym nałożeniu ostrzejszych wymogów (m.in. w/w zgody wspólnoty mieszkaniowej) wobec najmu profesjonalnego. Projekt ustawy przewiduje, że prowadzenie działalności bez wymaganego wpisu do ewidencji, przekroczenie limitu 3 miesięcy (w przypadku najmu lokalu będącego miejscem stałego pobytu), naruszenie zakazów zawartych w przepisach gminnych lub niedopełnienie obowiązków informacyjnych zagrożone jest grzywną w wysokości do 50 000 zł. Organ prowadzący ewidencję (wójt, burmistrz) posiada, zgodnie z regulacjami projektu, uprawnienia kontrolne i może korzystać przy ich wykonywaniu z pomocy Policji. Może on także wykreślić lokal z ewidencji, jeśli stwierdzone zostaną co najmniej trzy przypadki naruszenia porządku lub bezpieczeństwa, a także naruszenia przepisów uchwały rady gminy regulującej szczegółowe zasady najmu krótkoterminowego. Projekt nakłada również obowiązki na pośredników – internetowe platformy handlowe. Na wniosek organu gminy będą one zobowiązane do przekazania w terminie miesiąca wykazu obiektów oferowanych na danym terenie – art. 15 ust. 2 projektu ustawy. Ustawa ma wejść w życie po upływie 6-miesięcznego *vacatio legis*. Podmioty prowadzące działalność w dniu wejścia ustawy w życie będą mogły ją kontynuować na dotychczasowych zasadach przez okres 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, co daje im czas na dostosowanie się do nowych wymogów.

Uwagi dotyczące zawartych w projekcie rozwiązań

Punktem wyjścia dla oceny przedstawionego projektu ustawy jest stwierdzenie, że zagadnienia związane z najmem krótkoterminowym i uciążliwościami płynącymi z niego dla właścicieli innych lokali np. we wspólnocie mieszkaniowej są od kilku lat przedmiotem rozstrzygnięć sądów powszechnych, administracyjnych i Sądu Najwyższego, a zainteresowani poszukują różnych dróg – administracyjnej i sądowej ochrony swoich praw. Zauważyć trzeba, że w orzecznictwie sądowym konsekwentnie wskazuje się potrzebę uregulowania najmu krótkoterminowego w drodze ustawowej. Tytułem przykładu przytoczyć warto np. fragment uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2022 r. II OSK 3813/19, w którym wskazano: *„Spory sąsiedzkie generowane korzystaniem z mieszkań na zasadzie najmu krótkoterminowego za pośrednictwem platform internetowych - z braku kompetencji - nie mogą być rozstrzygane przez organy nadzoru budowlanego, wymagają one rozwiązań systemowych w zakresie regulacji rynku najmu krótkoterminowego, których wprowadzenie jest możliwe tylko przez ustawodawcę*’. Na uwagę zasługuje także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2021 r., IV CSKP 20/21, w którym podkreślono: *„Upowszechnienie korzystania z mieszkań na zasadzie najmu krótkoterminowego za pośrednictwem platform internetowych, powoduje napięcia na rynku nieruchomości - zwłaszcza w dużych miastach i regionach intensywnie eksploatowanych turystycznie - związane z niedostępnością lokali na potrzeby najmu długoterminowego, wzrostem cen mieszkań, oraz znaczącymi uciążliwościami dla stałych mieszkańców takich miejscowości, generującymi liczne spory sąsiedzkie. Te sprzeczne interesy, wymagające kompromisów w sferze*

stosunków sąsiedzkich - z braku kompetencji - nie mogą być rozstrzygane przez uchwały wspólnot mieszkaniowych, a korzystanie na zasadach ogólnych z regulacji prawa sąsiedzkiego (art. 144 w zw. z art. 222 § 2 kc czy art. 16 ustawy o własności lokali), oraz zwiększenie obciążeń finansowych właścicieli takich lokali (art. 12 ust. 3 ustawy o własności lokali), a także wdrożenie nadzoru właściwych organów administracyjnych w zakresie monitorowania usług najmu oferowanych przez portale internetowe, może nie być w wielu przypadkach adekwatnym instrumentem rozwiązania - częstokroć nabrzmiałych - problemów społecznych. Wymagają one - co trafnie eksponowały Sądy obu instancji - rozwiązań systemowych w zakresie regulacji rynku najmu krótkoterminowego, których wprowadzenie jest możliwe tylko przez ustawodawcę". Z przyczyn szeroko omówionych w uzasadnieniu obu w/w orzeczeń powstanie projektu ustawy regulującego najem krótkoterminowy jest uzasadnione. Dodać trzeba, że opiniowany projekt ustawy nie jest jedynym znajdującym się w toku prac legislacyjnych. W dniu 22 grudnia 2025 r. ogłoszony został projekt ustawy o zmianie ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych oraz niektórych innych ustaw, UC 135, który nie jest przedmiotem niniejszej opinii.

Proces rozwoju najmu krótkoterminowego prowadzi do zacierania się granic pomiędzy funkcją mieszkalną a hotelową w budynkach mieszkalnych, a hałas, obniżenie poczucia bezpieczeństwa stanowią jedynie część problemów związanych z tym rodzajem najmu (zauważyć trzeba, że prawo do spokojnego korzystania z mieszkania może w pewnych sytuacjach podlegać ochronie na gruncie art. 8 EKPCz – por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 2023 r., I CSK 3752/22, a ponadto może ono podlegać ochronie w ramach konstytucyjnego wzorca nienaruszalności mieszkania – art. 50 Konstytucji RP – por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 24 stycznia 2024 r. V ACa 414/19).

Bardzo istotnym argumentem przemawiającym za uregulowaniem dopuszczalności i zasad prowadzenia najmu krótkoterminowego jest potrzeba podjęcia próby rozwiązania problemu malejącej dostępności mieszkań dla członków lokalnych społeczności i wzrostu cen najmu tych mieszkań, na skutek wzrostu popytu na lokale wynajmowane (zwłaszcza w większych miastach) w ramach najmu krótkoterminowego. W konsekwencji zmian na rynku nieruchomości związanych ze zwiększonym popytem na lokale przeznaczone do najmu krótkoterminowego, w wielu państwach członkowskich UE (np. w Hiszpanii i RFN; por. także na temat rozwiązań zagranicznych A. Kaźmierczyk, *Dopuszczalność podejmowania przez wspólnoty mieszkaniowe uchwał w przedmiocie zakazu najmu krótkoterminowego w orzecznictwie francuskim, portugalskim i polskim*, PUG, 2022, nr 1, s. 19 i n.) przyjęto rozwiązania regulujące dopuszczalność i zasady tego rodzaju najmu.

Punkt wyjścia dla oceny rozwiązań przedstawionego projektu ustawy stanowią muszą regulacje konstytucyjne. Uzupełniająco zwrócić należy uwagę także na unormowania ustaw zwykłych – art. 140 kc w którym mowa o dopuszczalności ograniczenia własności w drodze ustawy (por. na ten temat A. Kaźmierczyk, *ibidem*, s. 24; A. Kaźmierczyk, *Problematyka uchwał wspólnot mieszkaniowych w przedmiocie najmu krótkoterminowego lokali – środki ochrony praw przysługujące właścicielom lokali sąsiednich (cz. I)*, PUG 2020, nr 10, s. 4).

Pierwsze z właściwych dla oceny konstytucyjności unormowań projektu, w tym art. 5 statuującego wymóg zgody wspólnoty mieszkaniowej/zarządu spółdzielni, wzorców konstytucyjnych to art. 21 i art. 64 Konstytucji RP. Przepis art. 21 ust. 1 Konstytucji, zawarty wśród postanowień ogólnych ustawy zasadniczej (rozdział I „Rzeczpospolita”), stanowi, że „*Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia*”. Regulację powyższą konkretyzują przepisy art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. Art. 64 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że: „*Każdy ma prawo do własności, innych praw*

majątkowych oraz prawo dziedziczenia', natomiast art. 64 ust. 3 określa, że: „*Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności*”. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podkreśla, że istotę prawa własności tworzy triada uprawnień: prawo do posiadania rzeczy, prawo do korzystania z niej i pobierania pożytków i prawo do rozporządzania rzeczą (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2006 r., sygn. SK 42/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 148). Wynajem lokalu przynosi uprawnionemu czynsz najmu, czyli pożytki cywilne z rzeczy. W tym miejscu można postawić pytanie, czy zawarte w art. 5 projektu ustawy uzależnienie możliwości najmu krótkoterminowego od zgody wspólnoty mieszkaniowej (lub zarządu spółdzielni) i przyznanie prawa do odmowy wyrażenia zgody w oparciu o nieostre kryterium „naruszenia porządku” wspólnocie lub zarządowi spółdzielni nie narusza istoty prawa własności? Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie odnośnie do dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń własności (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2012 r., P 15/12) wskazuje: „*Kryteriów oceny, czy zabieg*” ograniczenia własności „*był dopuszczalny dostarcza art. 31 ust. 3 Konstytucji, regulujący zasadę proporcjonalności. (...) art. 64 ust. 3 Konstytucji nie wyłącza stosowania w odniesieniu do prawa własności tej generalnej zasady. Art. 64 ust. 3 nie wskazuje bowiem - w odróżnieniu od art. 31 ust. 3 Konstytucji - wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Tym samym potraktowanie art. 64 ust. 3 Konstytucji jako przepisu szczególnego, wykluczającego ogólną zasadę proklamowaną w art. 31 ust. 3, mogłoby prowadzić do efektu przeciwnego niż zamierzony, tj. do osłabienia i zrelatywizowania ochrony własności gwarantowanej przez Konstytucję (...) W myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji, jednym z warunków dopuszczalności ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw jest konieczność zapewnienia ochrony wolności i praw innych osób*”. Zarówno ochrona prawa do nienaruszalności mieszkania jak i praw osób starających się o nabycie własnego mieszkania jest chroniona przez wzorce konstytucyjne – art. 50 i 75 Konstytucji RP, które mogą usprawiedliwiać ograniczenie prawa własności innej osoby, ocena dopuszczalności ograniczenia wynikającego z art. 5 projektu ustawy musi być przeprowadzona na płaszczyźnie art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jak stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji: „*Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw*”. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie (por. np. wyrok z dnia 10 lipca 2012 roku, P 15/12) wskazuje, że: „*Z przepisu tego wynikają trzy kryteria oceny ograniczeń praw i wolności: po pierwsze, ograniczenie musi być wprowadzone ustawą, po drugie, nie może prowadzić do naruszenia istoty prawa i - po trzecie - ograniczenie musi być „konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”. Trzecie kryterium, to wymaganie zachowania zasady proporcjonalności sensu stricto, rozumianej jako suma trzech zasad składowych: zasady przydatności, zasady konieczności oraz zakazu nadmiernej ingerencji (por. (...) wyroki z 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86 i z 23 listopada 2009 r., sygn. P 61/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 150)*”.

Wydaje się, że ograniczenie zawarte w art. 5 projektu ustawy nie spełnia kryterium proporcjonalności. To nie wspólnota mieszkaniowa jest podmiotem mającym dbać o szerszą dostępność mieszkań i przeciwdziałać wzrostowi ich cen w drodze ograniczenia popytu na lokale nabywane na cele najmu krótkoterminowego.

Ewentualne naruszenia porządku mogą być zwalczane innymi, efektywnymi środkami – przepisami ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, tj. Dz. U. z 2025 r. poz. 734 ze zm. lub w skrajnych przypadkach, w drodze zastosowania art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 1048 ze zm.

Nie można zresztą we wspólnocie mieszkaniowej wykluczyć przypadku właściciela lokalu – sąsiada – uporczywie zakłócającego porządek, a w obu sytuacjach (zarówno naruszeń porządku przez samego właściciela, jak i najemców w wynajmowanym przez niego lokalu) ostatecznym instrumentem, który przysługuje wspólnocie jest w/w art. 16 ust. 1 ustawy o własności lokali, czyli prawo żądania przez wspólnotę mieszkaniową w trybie procesu sprzedaży lokalu w drodze licytacji.

Kolejne wzorce konstytucyjne w świetle których oceniać należy art. 5 projektu to art. 20 i 22 Konstytucji RP dotyczące działalności gospodarczej.

Trybunał Konstytucyjny – w odniesieniu do dopuszczalności ograniczeń wolności działalności gospodarczej wskazuje, że nie ma ona „*charakteru absolutnego, może i musi podlegać różnego rodzaju ograniczeniom, co wynika choćby z zaakcentowania w art. 20 "społecznego" charakteru gospodarki rynkowej. Ograniczenia te, ze względu na charakter działalności gospodarczej i jej bliski związek z interesami innych osób oraz interesem publicznym, mogą być większe niż w odniesieniu do praw lub wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. W interesie państwa leży bowiem tworzenie ram prawnych obrotu gospodarczego, pozwalających zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, o ile skutki te ujawniają się w sferze nieobojętnej dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości. Mimo powyższego ustawodawca nie może wolności działalności gospodarczej reglamentować w sposób dowolny, a art. 22 Konstytucji stawia w tym względzie dwa warunki: w płaszczyźnie formalnej wymaga, by ograniczenie było wprowadzone w drodze ustawy, w płaszczyźnie materialnej zaś - by uzasadnione było "ważnym interesem publicznym". Ów "ważny interes publiczny" - choć jest kategorią ocenną - nie może być interpretowany rozszerzająco ani prowadzić do ograniczenia innego odrębnego prawa, a konstytucyjnie dopuszczalne ograniczenie musi być na tyle merytorycznie uzasadnione, by w konflikcie z zasadą swobodnej działalności gospodarczej rachunek aksjologiczny przeważał na jego korzyść. (...) Niewątpliwie w klauzuli generalnej "ważnego interesu publicznego" mieszczą się wszystkie wartości wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji (...) jednak w zakresie owego ważnego interesu publicznego mieszczą się ponadto wartości niewymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest - przynajmniej z punktu widzenia materialnoprawnych przesłanek ograniczeń - szerszy od zakresu ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji" – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2008 r., K 46/07.*

Wydaje się, że pomimo dostępności kontroli sądowej – art. 5 ust. 4 projektu ustawy, wątpliwości w świetle art. 22 Konstytucji RP budzi brak precyzji regulacji. Projekt wykorzystuje w art. 5 ust. 2 nieokreślone pojęcia porządku i bezpieczeństwa pozostawiając ich interpretację podmiotowi prywatnemu – wspólnocie mieszkaniowej. Jest to rozwiązanie budzące wątpliwości także w świetle płynącej z art. 2 Konstytucji RP zasady określoności przepisów prawa – por. J. Węglińska, *Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jako dyrektywa poprawnej legislacji*, Prawo w działaniu 2020, nr 42, s. 179). Ponadto regulacja art. 5 projektu ustawy może prowadzić do arbitralnych rozstrzygnięć wspólnoty opartych na niechęci osobistej lub woli ograniczenia konkurencji. Upływ czasu po którym zainteresowany może

uzyskać korzystne dla niego orzeczenie sądu może być tak znaczący, że zniweczy plany związane z prowadzeniem działalności.

W odniesieniu do definicji najmu krótkoterminowego zawartej w art. 2 projektu ustawy i celów, które postawili sobie projektodawcy, można postawić pytanie, czy celowe jest ograniczenie zakresu regulacji jedynie do umów zawartych za pośrednictwem internetowej platformy handlowej, wyłączając umowy zawarte w inny sposób.

Istotne wątpliwości budzi także rozwiązanie zawarte w art. 4 ust. 2 opiniowanego projektu. Przepis ten przewiduje, że lokal będący stałym miejscem pobytu wynajmującego może być wynajmowany przez okres 3 miesięcy w roku. Powstaje w tym miejscu pytanie o możliwość weryfikacji danych przekazywanych przez wynajmującego gminie (art. 8 ust. 2 lit. d) projektu), gdyż wymagałoby to ciągłego dostępu do wielu platform i systemów rezerwacyjnych.

W konkluzji wskazać trzeba, że przedstawiony projekt ustawy reguluje niezwykle ważną i budzącą wiele wątpliwości kwestię najmu krótkoterminowego. O ile zawarte w art. 7 projektu regulacje dotyczące uprawnień rady gminy, jak i ewidencja najmu krótkoterminowego uregulowana w art. 8 projektu wydają się nie budzić wątpliwości (choć można argumentować, że ustawa powinna zawierać kryteria pozwalające gminie na wprowadzenie zakazu najmu krótkoterminowego – art. 7 ust. 2 pkt 1) projektu ustawy), to problematyczna z punktu widzenia zarówno art. 20 Konstytucji RP, art. 22 Konstytucji RP, jak i art. 64 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jest regulacja art. 5 projektu zawierająca wymóg uzyskania zgody wspólnoty lub zarządu spółdzielni mieszkaniowej na świadczeniu usług najmu krótkoterminowego. Regulacje prawa wykroczeń, a także wyjątkowych przypadkach – art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, stanowią instrumenty, które mogą zapewnić egzekwowanie zasad porządku we wspólnocie mieszkaniowej, także w sytuacji najmu krótkoterminowego. Dodatkowe gwarancje tworzą instrumenty takie jak odmowa wpisu do ewidencji (art. 11 projektu ustawy) i wykreślenie z ewidencji (art. 12 projektu ustawy). W konsekwencji projektodawca powinien rozważyć celowość rezygnacji z unormowania art. 5 projektu ustawy lub co najmniej doprecyzować ten przepis formułując ścisły i zamknięty katalog sytuacji w których wspólnota mieszkaniowa (zarząd spółdzielni) może odmówić zgody na najem krótkoterminowy.

Wnioski

Wprowadzenie do polskiego prawa ustawy regulującej najem krótkoterminowy jest odpowiedzią na zmiany w strukturze najmu i zasługuje na aprobatę. Wydaje się jednak, że wybrane szczegółowe rozwiązania przedstawionego projektu wymagają dalszych analiz i ewentualnych zmian.




RPW/1262/2026-1P



EZD RP KS
(BPW-III)
Data rejestracji: 2026-01-14
Data wpływu: 2026-01-14

Prezes
Adam Glapiński

Warszawa,  stycznia 2026 r.

DP.IV.024.210.2025.MJ

Pan
Marek Siwiec
Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie,

W nawiązaniu do pisma z dnia 12 grudnia 2025 r. (znak: SPS-III.020.387.7.2025) dotyczącego *poselskiego projektu ustawy o najmie krótkoterminowym*, uprzejmie informuję, że Narodowy Bank Polski nie zgłasza uwag do powyższego dokumentu.

Z poważaniem

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. *SPS-III.020.387.17.2025*
Data wpływu *14.01.26r.*



1001-1.0280.403.2025

dot. SPS-III.020.387.7.2025

RPW/2093/2026-1P



EZD RP KS
(BPW-III)
Data rejestracji: 2026-01-20
Data wpływu: 2026-01-20

Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

W odpowiedzi na pismo z dnia 12 grudnia 2025 r., nr SPS-III.020.387.7.2025, odnoszące się do poselskiego projektu ustawy o najmie krótkoterminowym, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu w trybie art. 3 § 1 pkt 12 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. *Prawo o prokuraturze* (Dz. U. z 2024 r., poz. 390), uprzejmie informuję, że nie przedstawiam opinii o tym projekcie, gdyż reguluje on problematykę wykraczającą poza zakres zadań prokuratury.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Dariusz Korneluk
Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.387.7.2025

Data wpływu 26.1.26r.



ZARZĄD

Or.A.0531/37/26

Warszawa, 30 stycznia 2026 roku

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Artur Adamski
POWIAT PŁOŃSKI

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Robert Godek
POWIAT STRYŻÓWSKI

Mirosław Graczyk
POWIAT TORUŃSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Jan Kaluszkiewicz
POWIAT CIECHANOWSKI

Janusz Mielczarek
POWIAT ŁĘCZYCKI

Artur Pizoń
POWIAT JANOWSKI

Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNIKI

Piotr Rzeszotarski
POWIAT SIERPECKI

Marek Szczepański
POWIAT CHOJNICKI

Waldemar Trełka
POWIAT RADOMSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Artur Maruszcak
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

CZŁONKOWIE

Piotr Babicki
POWIAT STARACHOWICKI

Leszek Bajon
POWIAT ŚLUBICKI

Artur Bielński
POWIAT ZGORZELECKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHELIŃSKI

Sebastian Szaleniec
POWIAT BĘDZIŃSKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
Lp. 95-III.020.387.21.2025
Data wpływu 02.01.2026

Szanowny Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z 12 grudnia 2025 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy – o najmie krótkoterminowym (RPW/40193/2025), informuję, że Związek Powiatów Polskich co do zasady popiera ideę uregulowania zasad funkcjonowania najmu krótkoterminowego, niemniej jednak przekazany projekt ustawy wymaga dogłębnej modyfikacji oraz zagwarantowania gminom środków finansowych na realizację nowych zadań. Poniżej przedstawiam szczegółowe uwagi do projektu.

1) Art. 2 zd. 2

Art. 2 zd. 2 proponujemy nadać brzmienie:

„Najem krótkoterminowy może obejmować również świadczenie innych usług związanych z obsługą i utrzymaniem lokalu, w szczególności jego sprzątnięcia lub dostarczania pościeli”.

Uzasadnienie

Projektodawcy wskazali w zdaniu drugim przepisu, że „Najem może obejmować również świadczenie innych usług jak sprzątnięcie lub dostarczenie pościeli.” W naszej opinii, brzmienie powołanej normy wymaga modyfikacji celem zwiększenia jej przejrzystości oraz jednoznaczności. Z uwagi, iż w tekście ustawy nie posłużono się praktyką wskazania, że gdy na gruncie niniejszego aktu mowa o najmie, to rozumie się przez to najem krótkoterminowy, to zasadnym byłoby dodanie po słowie „Najem” określenia „krótkoterminowy”. Ponadto wprowadzenie postulowanej zmiany podkreślałoby, że pod pojęciem „innych usług” należy rozumieć wyłącznie usługi funkcjonalnie powiązane z danym lokalem, a nie dowolne świadczenia, co pozwoliłoby jednocześnie ograniczyć ryzyko błędnej interpretacji, iż najem

krótkoterminowy obejmuje również w rozumieniu ogólnym chociażby usługi gastronomiczne czy transportowe. Z kolei efektem posłużenia się zwrotem „w szczególności” będzie wskazanie wprost potencjalnemu odbiorcy tekstu ustawy, iż przedmiotowy przepis formułuje katalog otwarty w omawianym zakresie.

2) Art. 5 uwaga ogólna w zw. z art. 19

Proponowany przepis niemal na pewno spowoduje, że większość z dotychczasowych lokali przeznaczonych na najem krótkoterminowy po upływie okresu przejściowego, nie uzyska zgody wspólnot mieszkaniowych oraz zarządów spółdzielni. Oczywistym jest, że prowadzenie tego rodzaju działalności ma wpływ na bezpieczeństwo mieszkańców. Pytanie czy rzeczywiście taka jest intencja projektodawców. Nie kwestionujemy, że regulacje w tym zakresie są konieczne, niemniej jednak skutki zaproponowanego przepisu muszą być szerzej opisane w DSR.

3) Art. 5 ust. 2 w zw. z ust. 3 oraz art. 7 ust. 1

Zwracamy uwagę na praktyczny problem jaki może pojawić się w związku z podejmowaniem uchwały przez wspólnotę mieszkaniową oraz zarząd spółdzielni. Oba podmioty mają dokonywać oceny spełnienia warunków wynikających z uchwały, o której mowa w art. 7. Tymczasem zwracamy uwagę, że w toku procedowania wniosku może zdarzyć się, że uchwały nie będzie albo uchwała zostanie zmieniona. Oba podmioty mogą nie być w stanie procedując wiele wniosków na raz do oceny w ostatniej chwili, czy lokal spełnia warunki wynikające z uchwały rady gminy. Ponadto w przypadku wspólnot mieszkaniowych, należy założyć, że wyrażenie zgody będzie czynnością przekraczającą sprawę zwykłego zarządu. W takim przypadku częstą praktyką jest podejmowanie uchwał przez właścicieli lokali w drodze indywidualnego ich zbierania, co oznacza, że pomiędzy rozpoczęciem a zakończeniem procedury zbierania głosów może dojść do zmiany stanu prawnego.

4) Art. 5 ust. 4

Zgodnie z art. 17 pkt 4(2) Kodeksu postępowania cywilnego sprawy o uchylenie, stwierdzenie nieważności albo o ustalenie istnienia lub nieistnienia uchwał organów osób prawnych lub jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, rozpoznawane są przez sądy okręgowe. W związku z powyższym postulujemy o zastąpienie terminu „rejonowego” zwrotem „powszechnego” bądź „okręgowego”. Ponadto zwracamy uwagę, że uchylenie przez sąd uchwały, jeżeli nastąpiłoby to po upływie terminu, o którym mowa w ust. 3, będzie skutkowało niemożnością podjęcia kolejnej uchwały przez zarząd spółdzielni lub wspólnotę.

5) Art. 7 w zw. z art. 12 – uwaga ogólna

W przepisach należałoby doprecyzować jaki skutek względem podmiotów wpisanych do ewidencji będzie miało późniejsze wejście w życie uchwały, o której mowa w art. 7 lub jej zmiana w takim kierunku, że lokal przestanie spełniać warunki do świadczenia w nim usługi najmu krótkoterminowego.

6) Art. 7 ust. 1

Uchwała rady gminy powinna mieć charakter fakultatywny a nie obligatoryjny. W większości gmin, zwłaszcza gmin wiejskich, zjawisko najmu krótkoterminowego ma jednak charakter marginalny.

7) Art. 7 ust. 2

W odniesieniu do pkt 1 przepis może budzić wątpliwości co tego czy gmina będzie mogła wprowadzić ograniczenia w zakresie konkretnych budynków albo określonego typu budynków (np. budynków podlegających ochronie konserwatorskiej) a nie określonego obszaru, jak zdaje się sugerować brzmienie przepisu.

8) Art. 8 ust. 2 oraz art. 11

Pojawia się wątpliwość czy i w jakim zakresie organ będzie mógł przed dokonaniem wpisu do ewidencji zweryfikować spełnienie przez lokal warunków sanitarnych, przeciwpożarowych, wynikających z odrębnych przepisów oraz z uchwały, o której mowa w art. 7. Z art. 11, art. 14 wynika, że kontrola ma mieć charakter następczy. Jednocześnie z projektowanego art. 8 ust. 3 nie wynika, aby wnioskodawca był zobowiązany do przedłożenia do wniosku dokumentów potwierdzających, że lokal spełnia określone wymagania, a brzmienie art. 11 wprost odwołuje się do tego czy treść wniosku spełnia wymogi określone w art. 8.

9) Art. 10

Zwracamy uwagę, że projektowane przepisy nie przewidują możliwości przeniesienia decyzji o wpisie do ewidencji na nabywcę lokalu, w którym prowadzony jest najem krótkoterminowy. W takim przypadku rodzi się wątpliwość czy od nabywcy lokalu zainteresowany kontynuowaniem działalności w zakresie najmu krótkoterminowego, organ miałby wymagać przedłożenia zgody, o której mowa w art. 5, wydanej na rzecz nabywcy lokalu mieszkalnego.

10) Art. 12 ust. 1

Należałoby dookreślić w jakim czasookresie miałyby dojść do 3 przypadków naruszenia porządku lub bezpieczeństwa. Biorąc pod uwagę fakt, że wpis dokonywany jest na okres 10 lat, niemal pewnym jest, że w tak długim okresie czasu pojawią się najemcy, którzy naruszą zasady bezpieczeństwa lub porządku. Nie jest również jasne jakimi kryteriami i na podstawie jakich danych organ miały ustalać czy faktycznie doszło do naruszenia porządku lub bezpieczeństwa. Sama informacja od wspólnoty lub spółdzielni nie jest wystarczająca do stwierdzenia, że do takich sytuacji doszło.

11) Art. 12 ust. 2

Po pierwsze proponowane brzemienie przepisów budzi wątpliwości odnośnie tego czy poprzez złożenie wniosku wspólnota mieszkaniowa albo spółdzielnia będą posiadały status strony w postępowaniu o wykreślenie z ewidencji. Po drugie zwracamy uwagę, że nie jest jasne na jakim etapie postępowania organ miałby stwierdzać czy wniosek jest uzasadniony czy nie (czy na etapie oceny warunków

formalnych czy w toku merytorycznego rozpoznania sprawy). Wreszcie po trzecie, proponowany przepis będzie generował dużą liczbę potencjalnych postępowań administracyjnych, których koszt będą ponosiły gminy.

12) Art. 13 ust. 2

Biorąc pod uwagę zakres nowych zadań nakładanych na samorząd gminny, opłata w wysokości 100 zł z pewnością nie zrekompensuje ani kosztów ich realizacji ani nawet kosztów prowadzenia postępowań, o których mowa w tym przepisie. Zwracamy również uwagę na brak mechanizmu waloryzacji wysokości opłaty.

13) Art. 14 ust. 3

W przepisie projektodawcy posłużyli się sformułowaniem „na zgłoszenie właściwych służb”, przy czym w tekście aktu nie została sformułowana definicja precyzująca, co kryje się pod tym pojęciem. Zwracamy również uwagę, że przepis będzie generował szereg nowych zadań po stronie gmin, które będą musiały reagować na zgłoszenia różnych podmiotów.

14) Art. 15 ust. 2

Brak odpowiedzi nie jest obarczony żadną sankcją. Ponadto zwracamy uwagę, że szereg platform jest prowadzonych przez podmioty zarejestrowane w innych państwach (w tym spoza UE). W praktyce nie będzie możliwości wyegzekwowania uzyskania informacji przez gminy.

15) DSR cz. II pkt 6

DSR, w zakresie skutków finansowych w stosunku do gmin, nie spełnia warunków wynikających z Regulaminu Sejmu. Projekt przewiduje nałożenie nowych zadań na gminy (wydawanie decyzji, administracyjnych, prowadzenie kontroli, prowadzenie ewidencji, pełnienie roli oskarżyciela publicznego) bez oszacowania kosztów realizacji zadań oraz wskazania źródeł ich finansowania. Oczywiście jest, że opłata w wysokości 100 zł za wydanie decyzji kosztów tych nie pokryje.

Z poważaniem

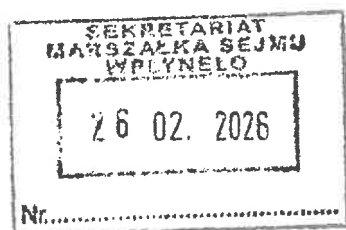
Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich
Andrzej Piłenka



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
KOMISJA USTAWODAWCZA

Warszawa, 26 lutego 2026 r.

Pan Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej



Szanowny Panie Marszałku,

na podstawie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – przedkładam opinię nr 275 Komisji Ustawodawczej uchwaloną na posiedzeniu 26 lutego 2026 r. o poselskim projekcie ustawy o najmie krótkoterminowym (przedstawiciel wnioskodawców poseł Kamil Wnuk).

Z poważaniem

Przewodniczący Komisji

Marek Ast

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-111.020.387 22.2025

Data wpływu 26.02.26

OPINIA nr 275
Komisji Ustawodawczej

w sprawie poselskiego projektu ustawy o najmie krótkoterminowym


przyjęta na posiedzeniu
w dniu 26 lutego 2026 r.

dla Marszałka Sejmu

Komisja Ustawodawcza, na posiedzeniu w dniu 26 lutego 2026 r., rozpatrzyła skierowany przez Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, celem wyrażenia opinii w świetle zgłoszonych wątpliwości w sprawie zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej – poselski projekt ustawy o najmie krótkoterminowym, po przedstawieniu projektu i wysłuchaniu ekspertów, przeprowadziła dyskusję. W wyniku głosowania Komisja

- uznała ten projekt za dopuszczalny.

Przewodniczący Komisji



Marek Ast