

BEOS-546/26

Warszawa, 28 kwietnia 2026 r.

WYDZIAŁ OCENY TREŚCI SEJMU
L. dz. SP5-III, 020, 61.18.2026
Data wpł.: 28.04.2026

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy
i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw
(druk sejmowy nr 2447)**

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

Z uzasadnienia projektu i deklarowanych skutków regulacji (DSR) wynika, że Wnioskodawcy uznają, iż obowiązujący model ochrony lokatorów, ukształtowany w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹ (dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów), prowadzi do nadmiernej ochrony prawnej lokatorów względem właścicieli lokali. Skutkuje to ograniczeniem możliwości wykonywania prawa własności przez właścicieli mieszkań i utrudnia im skuteczne dochodzenie ich praw w stosunkach najmu.

Wnioskodawcy identyfikują szereg problemów związanych z obowiązującymi regulacjami. Po pierwsze, wskazują na nadmierne restrykcyjne przesłanki wypowiedzenia umowy najmu z powodu zaległości czynszowych, które wymagają powstania zaległości za co najmniej trzy pełne okresy płatności. W ocenie Wnioskodawców rozwiązanie to sprzyja nadużyciom ze strony nierzetelnych najemców, którzy wykorzystują okres ochronny do dalszego korzystania z lokali bez regulowania należności. W konsekwencji prowadzi to do przerzucania ekonomicznego ciężaru utrzymania lokali na właścicieli i zwiększa ryzyko związane z wynajmowaniem mieszkań.

Po drugie, Wnioskodawcy zwracają uwagę na ograniczenia możliwości odzyskiwania lokali przez właścicieli, w szczególności w sytuacji, gdy zamierzają oni wykorzystać swój lokal w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych lub potrzeb najbliższych członków rodziny. Obowiązujące przepisy uzależniają

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 725.

skuteczność wypowiedzenia stosunku najmu od spełnienia dodatkowych warunków, takich jak zapewnienie lokatorowi lokalu zamiennego albo długie okresy wypowiedzenia. Zdaniem Wnioskodawców wymogi te prowadzą do nieproporcjonalnego ograniczenia konstytucyjnego prawa własności, gwarantowanego w art. 64 Konstytucji.

Po trzecie, Wnioskodawcy wskazują na niewystarczającą skuteczność mechanizmów prawnych w przeciwdziałaniu zjawisku zajmowania lokali bez tytułu prawnego lub pozostawania w lokalach po wygaśnięciu umów najmu. W praktyce prowadzi to do sytuacji, w których właściciele przez długi czas nie mogą odzyskać władztwa nad swoją nieruchomością, mimo że wynajmujący je lokatorzy utracili podstawę prawną do korzystania z lokalu.

Kolejnym problemem jest brak odpowiedniego zróżnicowania sytuacji osób eksmitowanych z lokali przy przyznawaniu im prawa do lokalu socjalnego. Obowiązujące przepisy, w ocenie Wnioskodawców, nie odróżniają we właściwy sposób osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej z przyczyn od nich niezależnych od osób, które w sposób zawiniony uchylają się od obowiązków płatniczych wobec właścicieli lokali. W konsekwencji gminy są zobowiązane do zapewniania lokali socjalnych także osobom, które celowo nie regulują należności czynszowych.

Wnioskodawcy podnoszą również problem utrudnień przy prowadzeniu postępowań sądowych i egzekucyjnych wynikających m.in. z możliwości unikania doręczeń korespondencji przez lokatorów oraz ograniczeń w prowadzeniu eksmisji. W ocenie Wnioskodawców czynniki te prowadzą do nadmiernego wydłużania tych postępowań i zwiększenia kosztów dochodzenia roszczeń przez właścicieli lokali.

Wskazane problemy, w ocenie Wnioskodawców, wywierają negatywny wpływ na funkcjonowanie rynku najmu mieszkań w Polsce. Podwyższone ryzyko prawne związane z wynajmowaniem lokali, a także trudności w skutecznym egzekwowaniu praw właścicieli, prowadzą do ograniczenia puli mieszkań przeznaczonych na wynajem.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy rekomendują zmianę obowiązujących przepisów dotyczących wynajmu lokali mieszkalnych poprzez nowelizację trzech ustaw: ustawy o ochronie praw lokatorów, ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego² (dalej: k.p.c.) i ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny³ (dalej: k.k.). Proponowane rozwiązania mają zwiększyć ochronę prawa własności właścicieli lokali mieszkalnych, ograniczyć możliwości nadużywania uprawnień przez lokatorów oraz usprawnić prowadzenie procedur związanych z dochodzeniem roszczeń i egzekucją obowiązku opróżniania lokali.

Jednym z rozwiązań przewidzianych w projekcie jest modyfikacja przesłanek wypowiedzenia umowy najmu w przypadku powstania zaległości czynszowych. Projekt zakłada zmianę art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów poprzez

² Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, ze zm.

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 383, ze zm.

skrócenie okresu zaległości uprawniającego właściciela do wypowiedzenia stosunku najmu z trzech pełnych okresów płatności do jednego okresu płatności. Jednocześnie Wnioskodawcy pozostawiają dotychczasowy mechanizm ochronny polegający na obowiązku uprzedniego pisemnego wezwania lokatora do zapłaty zaległych należności oraz wyznaczenia dodatkowego miesięcznego terminu do ich uregulowania pod rygorem wypowiedzenia umowy najmu.

Projekt przewiduje również rozszerzenie możliwości wypowiedzenia stosunku najmu w sytuacji, gdy właściciel zamierza wykorzystać lokal na własne potrzeby mieszkaniowe lub na potrzeby najbliższych członków rodziny. W tym celu Wnioskodawcy proponują zmianę art. 11 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów oraz uchylenie jej art. 11 ust. 5-7, które obecnie przewidują dodatkowe warunki i dłuższe terminy wypowiedzenia, w tym związane z obowiązkiem zapewnienia lokalu zamiennego.

Kolejnym elementem projektowanej ustawy jest ograniczenie możliwości przyznawania prawa do lokalu socjalnego osobom, które w sposób zawiniony uchylają się od obowiązku zapłaty czynszu lub innych opłat związanych z korzystaniem z lokalu. W tym celu proponuje się dodanie art. 14 ust. 5a ustawy o ochronie praw lokatorów, zgodnie z którym sąd orzeka o braku uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu wobec osób pozostających w zwłoce z zapłatą należności przez co najmniej trzy pełne okresy płatności.

Projekt zakłada także rozszerzenie katalogu przypadków, w których nie stosuje się przepisów o przyznaniu prawa do lokalu socjalnego, poprzez zmianę art. 17 ust. 1 i 1a ustawy o ochronie praw lokatorów. Zmiana ta obejmuje w szczególności sytuacje zajmowania lokalu po wygaśnięciu umowy najmu przez okres co najmniej trzech miesięcy.

Projekt przewiduje również usprawnienie postępowań egzekucyjnych dotyczących opróżnienia lokalu poprzez zmianę art. 1046 § 4 i § 5¹ k.p.c. i dodanie § 13 do tego artykułu. Regulacje te mają umożliwić sprawniejsze kierowanie osób eksmitowanych do noclegowni lub innych placówek zapewniających miejsca noclegowe.

Ponadto projekt wprowadza zmiany w przepisach prawa karnego, polegające na dodaniu art. 191 § 1b oraz art. 193 § 1a k.k. Regulacje te mają wyłączyć odpowiedzialność kamą właściciela lokalu w sytuacjach, gdy lokal jest zajmowany przez osobę nieposiadającą tytułu prawnego, w szczególności w zakresie nieopłacania mediów lub wejścia do lokalu zajmowanego bez podstawy prawnej.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Z uzasadnienia projektu wynika, że Wnioskodawcy nie rozważali innych rozwiązań możliwych dla osiągnięcia zakładanych celów. Wskazali oni, że „nie ma możliwości podjęcia alternatywnych, w stosunku do projektowanej ustawy, środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu”.

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

Jeśli chodzi o zaległości czynszowe jako podstawę wypowiedzenia, to w Niemczech, zgodnie z art. 543 niemieckiego kodeksu cywilnego⁴, każda ze stron umowy najmu może wypowiedzieć umowę bez zachowania terminu wypowiedzenia z ważnej przyczyny. Ważna przyczyna zachodzi wówczas, gdy po uwzględnieniu wszystkich okoliczności danej sytuacji, w szczególności zakresu zawinienia stron umowy, oraz po wyważeniu interesów obu stron, nie można w sposób uzasadniony wymagać od strony wypowiadającej kontynuowania stosunku najmu do upływu terminu wypowiedzenia lub do jego ustania w inny sposób. Ważna przyczyna zachodzi m.in. wtedy, gdy najemca: a) dopuszcza się zwłoki z zapłatą czynszu lub jego części, która nie jest nieznaczna, przez dwa kolejne terminy płatności; lub b) dopuszcza się zwłoki z zapłatą czynszu przez okres obejmujący więcej niż dwa terminy płatności, przy czym zaległość odpowiada wysokości czynszu za dwa miesiące. Odnośnie do wskazanej w przepisie części czynszu, która nie jest nieznaczna, w art. 569 ust. 3 niemieckiego kodeksu cywilnego⁵ doprecyzowano, że należy przez to rozumieć taką kwotę, która przekracza wysokość czynszu za jeden miesiąc. W art. 569 ust. 3 kodeksu cywilnego stwierdza się też, że wypowiedzenie traci skuteczność, jeżeli najpóźniej w ciągu dwóch miesięcy od chwili zawisłości roszczenia o wydanie lokalu mieszkalnego nastąpi zaspokojenie wynajmującego w zakresie wymagalnego czynszu oraz wymagalnego odszkodowania (rekompensaty za władanie lokalem po wygaśnięciu tytułu prawnego do jego zajmowania), bądź gdy organ publiczny zobowiąże się do pokrycia tych należności.

Natomiast we Francji, zgodnie z art. 24 ustawy o poprawie stosunków najmu⁶, umowa najmu lokalu mieszkalnego zawiera klauzulę przewidującą rozwiązanie z mocy prawa stosunku najmu w razie braku zapłaty czynszu lub opłat w uzgodnionych terminach. Klauzula ta wywołuje skutek po upływie sześciu tygodni od bezskutecznego wezwania do zapłaty. Wezwanie do zapłaty powinno, pod rygorem nieważności, zawierać w szczególności: wskazanie, że najemca dysponuje terminem sześciu tygodni na spłatę zadłużenia; wskazanie miesięcznej wysokości czynszu i opłat; zestawienie zadłużenia; pouczenie, że w przypadku braku zapłaty albo niezłożenia wniosku o rozłożenie należności na raty najemca naraża się na sądową procedurę rozwiązania umowy najmu i eksmisji.

W zakresie uregulowań dotyczących odzyskania lokalu mieszkalnego na potrzeby mieszkaniowe właściciela lub rodziny, to w Niemczech, zgodnie z art. 573 kodeksu cywilnego⁷, wynajmujący może wypowiedzieć umowę najmu wyłącznie, jeżeli posiada uzasadniony interes. Wypowiedzenie dokonane wyłącznie w celu podwyższenia czynszu jest niedopuszczalne. Za jedną z sytuacji spełniających

⁴ Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). § 543 Außerordentliche fristlose Kündigung aus wichtigem Grund, tekst w j. niemieckim: https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/_543.html [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 27 IV 2026 r.].

⁵ Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). § 569 Außerordentliche fristlose Kündigung aus wichtigem Grund, tekst w j. niemieckim: https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/_569.html.

⁶ Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs), tekst w j. francuskim: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000047900019.

⁷ Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). § 573 Ordentliche Kündigung des Vermieters, tekst w j. niemieckim: https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/_573.html.

przesłankę uzasadnionego interesu wynajmującego uznaje się przypadek, w którym wynajmujący potrzebuje lokalu jako mieszkania dla siebie, swoich krewnych lub członków swojego gospodarstwa domowego. Natomiast we Francji, zgodnie z art. 15 ustawy o poprawie stosunku najmu⁸, jeżeli wynajmujący wypowiada umowę najmu najemcy, to wypowiedzenie musi być uzasadnione decyzją o odzyskaniu lokalu mieszkalnego lub jego sprzedaży, albo istnieniem uzasadnionej i poważnej przyczyny, w szczególności niewykonaniem przez najemcę jednego z ciążących na nim obowiązków. Pod rygorem nieważności wypowiedzenie musi wskazywać przyczynę, a w przypadku odzyskania lokalu, również imię i nazwisko oraz adres osoby, na rzecz której lokal ma zostać odzyskany i charakter więzi łączącej tę osobę z wynajmującym. Osobą, na rzecz której lokal ma zostać odzyskany, może być wyłącznie wynajmujący, jego małżonek, partner związany z nim rejestrowanym związkiem partnerskim (PACS) w dniu wypowiedzenia, jego konkubent pozostający we wspólnym pożyciu od co najmniej roku w dniu wypowiedzenia, jego wstępni i zstępni albo wstępni lub zstępni jego małżonka, partnera lub konkubenta. Termin wypowiedzenia wynosi sześć miesięcy.

Odnośnie do mechanizmów prawnych w zakresie zajmowania lokalu mieszkalnego bez tytułu prawnego lub pozostawaniu w lokalu po wygaśnięciu umowy najmu, to zgodnie z niemieckim kodeksem cywilnym (art. 546, art. 546a)⁹ po ustaniu stosunku najmu najemca jest obowiązany zwrócić przedmiot najmu wynajmującemu, zaś jeżeli po zakończeniu najmu najemca nadal włada lokalem, to wynajmujący może żądać za okres opóźnionego zwrotu odszkodowania odpowiadającego wysokości umówionego czynszu lub czynszowi zwyczajowo płaconemu za porównywalne lokale w danej okolicy. Przepis przewiduje również możliwość dochodzenia przez wynajmującego dalszej szkody, wykraczającej poza to odszkodowanie.

Jeśli chodzi o różnicowanie sytuacji osób eksmitowanych, to we Francji, zgodnie z ustawą o postępowaniu egzekucyjnym (art. L412-3, L412-4)¹⁰, zakres ochrony osoby eksmitowanej zależy od jej potrzeb życiowych oraz oceny jej postawy wobec obowiązków związanych z zajmowanym lokalem. Sąd może przyznać termin na opuszczenie lokalu osobie, wobec której orzeczono eksmisję, jeżeli uzyskanie innego lokalu nie może nastąpić w normalnych warunkach, jednak rozwiązanie to nie znajduje zastosowania m.in. jeżeli brak możliwości uzyskania innego lokalu nastąpił z przyczyn leżących po stronie lokatora albo gdy działa on w złej wierze. Przy ustalaniu długości terminów, które nie mogą być krótsze niż jeden miesiąc ani dłuższe niż jeden rok, uwzględnia się dobrą wolę lokatora w wykonywaniu jego obowiązków, jego sytuację osobistą i majątkową oraz działania podjęte w celu uzyskania innego lokalu.

⁸ Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, tekst w j. francuskim: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000047900030.

⁹ Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), § 546 Rückgabepflicht des Mieters, tekst w j. niemieckim: https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/_546.html;

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), § 546a Entschädigung des Vermieters bei verspäteter Rückgabe, tekst w j. niemieckim: https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/_546a.html

¹⁰ Code des procédures civiles d'exécution, tekst w j. francuskim: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000047899976.

W odniesieniu do problemu utrudniania doręczeń i przewlekłości postępowań, prawo niemieckie przewiduje mechanizmy ograniczające możliwość blokowania postępowania przez unikanie odbioru korespondencji. Zgodnie z art. 180-181 oraz 185-188 kodeksu postępowania cywilnego¹¹ dopuszczalne są m.in. doręczenie zastępcze przez umieszczenie pisma w skrzynce pocztowej, doręczenie przez złożenie pisma oraz doręczenie publiczne.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Proponowana zmiana art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, której istotą jest skrócenie okresu płatności (z trzech pełnych okresów płatności do jednego pełnego okresu płatności), z zapłatą których najemca jest w zwłoce, prowadzi do złagodzenia przesłanek w zakresie dopuszczalności wypowiedzenia umowy najmu. Z perspektywy systemowej należy zauważyć, że przyjęcie tego rozwiązania będzie skutkowało większą ochroną najemców innych rzeczy, w tym lokali niemieszkalnych, albowiem podstawą wypowiedzenia tych umów będzie zwłoka z zapłatą czynszu co najmniej za dwa pełne okresy płatności (art. 672 i art. 687 k.c.). Projektowana zmiana art. 8a ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów będzie skutkowała tym, że określone w tym przepisie zasady podwyższania czynszu będą miały zastosowanie wyłącznie do najmu lokali stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. Pozostali właściciele lokali będą mogli dokonywać podwyżek czynszu na podstawie art. 685¹ k.c., co ograniczy zakres ingerencji państwa w kształtowanie treści stosunku cywilnoprawnego, a właścicielom umożliwi bardziej elastyczne reagowanie na zachodzące zjawiska społeczno-gospodarcze. Jednakże właścicieli tych będzie obowiązywała reguła wyrażona w art. 9 ustawy o ochronie praw lokatorów, w myśl której czynsz nie będzie mógł być podwyższany częściej niż co 6 miesięcy. Proponowana zmiana art. 14 ust. 5a ustawy o ochronie praw lokatorów, wprowadzająca obowiązek obligatoryjnego orzekania o braku uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego w związku ze zwłoką w zapłacie czynszu i innych świadczeń za trzy pełne okresy płatności – bez doprecyzowania przyczyny powstania zaległości – może budzić zastrzeżenia, albowiem odmiennie należy oceniać sytuację, w której najemca uchyla się od ponoszenia określonych kosztów od sytuacji, w której obiektywnie jego sytuacja materialna nie pozwala na wywiązywanie się z ciążących na nim obowiązków (np.: trudna sytuacja rodziny wynika ze śmierci czy poważnego uszczerbku na zdrowiu jedyne go żywiciela rodziny).

Projektowana zmiana art. 1046 k.p.c., w myśl której komornik byłby zwolniony z występowania do gminy z wnioskiem o wskazanie tymczasowego pomieszczenia wówczas, gdy dłużnikowi nie przysługuje prawo do tymczasowego pomieszczenia (art. 25d ustawy o ochronie praw lokatorów), może realnie wpłynąć na przyspieszenie postępowania egzekucyjnego. Podobny skutek będzie miał proponowany mechanizm eksmisji dłużnika, któremu nie przysługuje prawo do tymczasowego mieszkania, na podstawie którego będzie mógł być eksmitowany do

¹¹ *Zivilprozessordnung*, tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/zpo/>.

noclegowni, schroniska czy innej placówki znajdującej się w wykazie. Upoważnienie do wydania rozporządzenia, w którym właściwy minister określiłby szczegółowy tryb sporządzania przez gminy wykazu placówek, do których mogłaby odbyć się eksmisja, pozwoli na przygotowanie uniwersalnego instrumentu, który przyspieszy przeprowadzanie eksmisji w określonych sytuacjach, co pozwoli właścicielom odzyskać ich mieszkanie w krótszym terminie i bez dodatkowych kosztów. Proponowane rozwiązanie powinno także odciążyć pracowników gminy w zakresie wymiany korespondencji dotyczącej tymczasowego pomieszczenia, które określonym lokatorom nie przysługuje. Wnioskodawcy zakładają 30 dniowy termin wejścia w życie ustawy od dnia publikacji, jednakże z uwagi na zakres projektowanych zmian, a także zasadę zaufania obywatela do państwa, należy uznać, że okres dostosowawczy powinien być zdecydowanie dłuższy. Trzeba zwrócić uwagę chociażby na to, że zgodnie z założeniami projektu Minister Sprawiedliwości zobowiązany będzie do wydania rozporządzenia, na podstawie którego gminy będą musiały sporządzić odpowiednie wykazy miejsc noclegowych, a działania te wymagają dłuższego czasu.

Projektowana zmiana art. 191 k.k. zakłada, że nie będzie stanowiło przestępstwa zaprzestanie przez właściciela opłacania opłat za media (np. prąd, woda, gaz), jeśli z lokalu korzysta osoba nieposiadająca tytułu prawnego, która sama tych opłat nie ponosi. Proponowane rozwiązanie istotnie poprawi sytuację prawną właścicieli lokali, którzy przez nieuczciwych lokatorów ponoszą konsekwencje zarówno na gruncie prawa prywatnego (z uwagi na fakt, że nie mogą wykonywać uprawnień właścicielskich, o których mowa w art. 140 k.c.), jak i w świetle prawa karnego, gdzie obecnie brak wnoszenia przez nich opłat może być kwalifikowany jako czyn wyczerpujący znamiona art. 191 § 1a k.k. Projektowana zmiana art. 193 k.k. także poprawi sytuację właścicieli, gdyż wyłącza ona bezprawność czynu (naruszenia miru domowego), jakim jest wejście przez właściciela do własnego domu lub mieszkania, które są zajmowane przez osobę bez tytułu prawnego. Należy jednak zauważyć, że projektowane rozwiązania mogą być źródłem do nadużyć ze strony właścicieli.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹². Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹³.

2.

Proponowane w projekcie zmiany nie nasuwają wątpliwości co do zgodności z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

¹² *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Ryszard Wilk)*, opinia BEOS z 13 III 2026 r., BEOS-WPEiM-534/26.

¹³ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Ryszard Wilk) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 13 III 2026 r., BEOS-WPEiM-535/26.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie wpływał na następujące podmioty:

1. lokatorzy (w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów) – ok. 5 mln osób¹⁴;
2. właściciele mieszkań, w tym m.in.:
 - osoby fizyczne – ok. 1,1 mln osób¹⁵;
 - Towarzystwa Budownictwa Społecznego (TBS) i Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe (SIM) – 293 podmioty¹⁶;
 - spółdzielnie mieszkaniowe – ok. 3,5 tys.¹⁷;
 - gminy – 2 479¹⁸;
3. miejsca, w których gminy udzielają tymczasowego schronienia (schroniska, noclegownie) – ok. 4 470 miejsc¹⁹;
4. sądy powszechne – 45 sądów okręgowych, 318 sądów rejonowych²⁰;
5. komornicy, asesory komorniczy i aplikanci: odpowiednio: 2 269, 1 133 i 181 osób, łącznie: 3 583 osoby²¹;
6. minister sprawiedliwości.

Zdecydowana większość mieszkańców Polski (86,8%) mieszka w lokalach lub domach, których są właścicielami. Lokatorów jest zaledwie 13,2%. Jest to szczególnie wysoki odsetek mieszkań własnościowych na tle średniej unijnej wynoszącej niecałe 70%²².

Struktura właścicieli mieszkań, w których zamieszkują lokatorzy, jest zróżnicowana. Są to zarówno osoby fizyczne (do których często należy niewielka liczba mieszkań), ale też podmioty instytucjonalne, zarówno wynajmujące

¹⁴ Eurostat, *House or flat – owning or renting*, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-1a.html>

¹⁵ Polski Instytut Ekonomiczny, *Regulacje rynku najmu mieszkań w Polsce i w Europie*, Policy Paper 2/2025, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2025/06/PIE_Policy-Paper_Regulacje-ryнку-najmu-mieszkan-w-Polsce-i-w-Europie.pdf, s. 16.

¹⁶ https://www.coig.com.pl/lista_wykaz_tbs_towarzystwa-budownictwa-spolecznego.php

¹⁷ Centralny Ośrodek Informacji Gospodarczych, https://www.coig.com.pl/wykaz_lista_spoldzielnie-mieszkaniowe_w_polsce.php oraz H. Milewska-Wilk, *Działalność i znaczenie spółdzielni mieszkaniowych w Polsce*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków 2023, <https://doi.org/10.51733/opm.2023.23>.

¹⁸ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Baza JST, <https://www.gov.pl/web/mswia/baza-jst>.

¹⁹ Dokładna liczba takich miejsc jest trudna do określenia z uwagi na różny sposób raportowania danych przez urzędy wojewódzkie oraz różny czas ich pochodzenia (wszystkie pochodzą z lat 2024-2026). Ponadto, jeden podmiot może prowadzić kilka noclegowni (w jednej bądź wielu gminach). Opracowanie własne na podstawie: <https://www.gov.pl/web/rodzina/rejestry-miejsc-w-ktorych-gminy-udzielaja-tymczasowego-schronienia-osobom-bezdomnym> oraz dostępnych publicznie na stronach Urzędów Wojewódzkich rejestrów miejsc, w których gminy udzielają tymczasowego schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych, schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowniach i ogrzewalniach.

²⁰ Obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 lutego 2020 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych (M.P.2020.241 z dnia 2020.03.05).

²¹ Krajowa Rada Komornicza, statystyki: https://www.komornik.pl/?page_id=189.

²² Eurostat, *House or flat – owning or renting*, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-1a.html>.

mieszkania na wolnym rynku, jak i w sposób odrębnie uregulowany – jak spółdzielnie mieszkaniowe czy TBS/SIM.

B. Wpływ na społeczeństwo

Na strukturę własnościową mieszkań w Polsce wpływ miał szereg czynników. W literaturze wskazuje się na kwestie gospodarczo-historyczne, takie jak „odziedziczenie” specyficznej dla regionu Europy Środkowej i Wschodniej²³ struktury lokalowej i będąca następstwem procesów transformacji możliwość wykupu mieszkań komunalnych i lokatorskich po bardzo niskich cenach (znacznie poniżej cen rynkowych)²⁴. Istotne znaczenie miała także dostępność kredytów oraz różne programy wsparcia w zakupie połączone z niepewnym rynkiem najmu²⁵. Nakładały się na to również czynniki ideologiczne²⁶. Zaznaczenia wymaga również wyraźna różnica w strukturze własności mieszkań pomiędzy wsią a miastem. Zmienną, która znacząco różnicuje sposób zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jest także wiek²⁷.

W ostatnich latach doszło do dynamicznych przeobrażeń struktury własnościowej mieszkań. W latach 2011-2021 wybudowano i oddano do użytku wiele nowych budynków i lokali. Jak pokazują dane z Narodowego Spisu Powszechnego, w 2021 r. odnotowano przyrost 1 580 tys. samych tylko mieszkań w stosunku do roku 2011. Równolegle, znacząco spadała liczba użytkowanych mieszkań o społecznym charakterze własności, tj. takich, których właścicielami są spółdzielnie mieszkaniowe, ale także Skarb Państwa, gminy czy zakłady pracy. Jak wskazują dane GUS, w przypadku spółdzielni mowa o aż 14-krotnym spadku.

²³ J. Z. Popławska, *W poszukiwaniu optymalnej polityki mieszkaniowej. Doświadczenia Polski i wybranych krajów europejskich*, Centrum Analiz Latarnika, Kalisz 2024, <https://latarnikkaliszki.pl/w-poszukiwaniu-optymalnej-polityki-mieszkaniowej-doswiadczenia-polski-i-wybranych-krajow-europejskich/>.

²⁴ P. Eckhardt, *Mieszkania są dla obywateli? Transfery własności lokali zbudowanych w Polsce Ludowej jako obszar badań nad sprawiedliwością okresu*, w: W. Zomerski, F. Cyuńczyk, M. Paździora, P. Eckhardt (red.), *Prawo jest dla obywateli i ma im służyć. Wokół myśli Adama Czarnoty*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2024, s. 185-197.

²⁵ A. Przymeński, *Spoleczne zapotrzebowanie na mieszkania dla gospodarstw domowych o niskich i bardzo niskich dochodach we współczesnej Polsce*, *Polityka Społeczna* 11-12/2017, s. 200. Zob. również: G. Bieniek, *Zasoby mieszkaniowe zakładów pracy (problematyka prawna)-część III. Najem mieszkań*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, 5/1995, s. 48-68.

²⁶ K. Flanagan, *Housing, neoliberalism and the archive: reinterpreting the rise and fall of public housing*, Routledge, Londyn 2019, <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9780429488108/housing-neoliberalism-archive-kathleen-flanagan>.

²⁷ „68,8% mieszkań było zamieszkanym na podstawie własności do całego lub części mieszkania oraz spółdzielczego prawa do mieszkania (własnościowe lub lokatorskie) 14,2%. Taka struktura charakteryzuje również miasta, w których ten udział wyniósł odpowiednio 58,1% i 20,6%. Na terenach wiejskich 90,4% mieszkań zajmowanych było na podstawie własności do całego lub części mieszkania” – *Warunki mieszkaniowe w Polsce w świetle wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021*, GUS, Warszawa/Lublin 2023, https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/warunki-mieszkaniowe-w-polsce-w-swietle-wynikow-narodowego-spisu-powszechnego-ludnosci-i-mieszk-2021_5_2.html, s. 15. Młodszy Polacy znacznie częściej wynajmują mieszkania niż osoby starsze. Już pośród osób powyżej 30-35 lat widać znaczący wzrost udziału własności nieruchomości – M. Rubaszek, A. Czerniak, *Preferencje Polaków dotyczące struktury własnościowej mieszkań: opis wyników ankiety*, *Bank i Kredyt* 2 (48)/2017, https://bankikredyt.nbp.pl/content/2017/02/BIK_02_2017_04Rubaszek.pdf, s. 197-234 oraz <https://www.pkobp.pl/centrum-analiz/nieruchomosci/nieruchomosci-mieszkaniowe/puls-nieruchomosci-mieszkanie-nie-jest-na-cale-zycie/>. Mieszkania częściej wynajmowane są także przez osoby niezamożne lub o najniższych dochodach – A. Przymeński, *Spoleczne zapotrzebowanie...*, op. cit..

Podobnej skali spadek widać w odniesieniu do własności Skarbu Państwa. „W 2021 r. zasoby spółdzielni mieszkaniowych obejmowały ponad 10 tys. budynków mieszkalnych z 16,8 tys. mieszkań. W porównaniu z poprzednim spisem liczba budynków należących do spółdzielni mieszkaniowych spadła 2-krotnie, a liczba mieszkań ponad 14-krotnie. Znaczący ubytek w zasobach budynków spółdzielni mieszkaniowych był wynikiem wprowadzenia uregulowań prawnych w zakresie własności lokali mieszkalnych i działalności spółdzielni mieszkaniowych. W ich efekcie w budynkach, które należały do spółdzielni mieszkaniowych, wyodrębnione zostały lokale mieszkalne o odrębnej własności”²⁸.

Niezwykle dotkliwy był także spadek liczby zamieszkałych mieszkań będących własnością publiczną. Z 344,6 tys. mieszkań będących własnością Skarbu Państwa i gmin w 2011 r. do zaledwie 82,7 tys. mieszkań w 2021 r. W 2022 r. aż 72,9 tys. mieszkań będących własnością gmin pozostawała niezamieszkała.

Także ostatnie kilka lat przyniosło istotne zmiany na rynku mieszkaniowym w Polsce. Liczne procesy (określane czasem mianem polikryzysu) spowodowały znaczący spadek dostępności mieszkań, w tym dostępności kredytowej²⁹. Przyczyniły się do tego przede wszystkim podniesienie stóp procentowych (w odpowiedzi na zmianę sytuacji gospodarczej wywołanej pandemią covid-19), wysoka inflacja oraz procesy migracyjne związane z wojną prowadzoną przez Rosję przeciwko Ukrainie.

Przedstawiony powyżej zarys sytuacji mieszkaniowej w Polsce jest konieczny do zrozumienia, kto głównie odczuje ciężar projektowanych zmian. Osoby będące lokatorami to w przeważającej części ludzie skupieni w miastach, w tym tych o największej liczbie mieszkańców, młodzi oraz mniej zamożni – to ich ochrona zostanie ograniczona w przypadku wejścia w życie projektowanej regulacji.

Niepłacący czynszu „nieuczciwi najemcy” to częsty temat medialnych doniesień³⁰. Rzeczywista skala tego zjawiska jest jednak trudna do oszacowania z uwagi na brak oficjalnych statystyk i rzadko przeprowadzane reprezentatywne badania. Jedno z nich, przygotowane przez Polityka Insight, wykazało, że o ile ok. połowa respondentów (najemców) przyznała, że zdarzyło im się spóźnić z zapłatą czynszu najmu, to jedynie ok. 1% respondentów deklarował, że spóźnienie wyniosło dłużej niż trzy miesiące³¹. Choć bez wątpienia może być to znaczna uciążliwość dla właścicieli mieszkań, należy zauważyć, że zjawisko to ma ograniczony charakter i nie stanowi problemu społecznego o znacznej skali.

Wniosek ten może potwierdzać również ilość spraw egzekucyjnych dotyczących opróżnienia lokali mieszkalnych służących zaspokojeniu potrzeb

²⁸ Warunki mieszkaniowe w Polsce w świetle wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021..., op. cit. s. 25.

²⁹ Narodowy Bank Polski, Informacja o cenach mieszkań i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w III kwartale 2025 r., <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2025/12/Informacja-o-cenach-mieszkan-w-III-2025.pdf>.

³⁰ M. Zdzieborska, Koszmar właścicieli mieszkań: lokatorzy imprezowicze, szantażyści i ci, którzy nie płacą czynszu, Gazeta Wyborcza, <https://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7.54420.23148721.tylko-powazne-oferty-prosze.html>, Koszmar właścicieli mieszkań. Zastali zrujnowane mieszkania, <https://www.o2.pl/informacje/koszmar-wlascicieli-mieszkan-zastali-zrujnowane-mieszkania-6888421945564064a>.

³¹ K. Dębska, A. Czerniak, Moralność płatnicza najemców i najemczyń w Polsce. Edycja 2024, Polityka Insight, s.18-19, <https://www.politykainsight.pl/bibliotekaraportow/2267469.1.moralnosc-platnicza-najemcow-i-najemczyn-w-polsce.read>.

mieszkaniowych dłużnika. W latach 2022-2025 ich liczba wahała się w przedziale 4 350-4 650 spraw rocznie³². Choć jasne jest, że nie każdy właściciel wchodził na drogę sporu sądowego z lokatorami, którzy zalegali z opłatami, to należy zauważyć, że liczba eksmisji stanowi mniej niż 0,1% ogólnej liczby lokatorów.

Projektowane skrócenie okresu zaległości uprawniającego właściciela do wypowiedzenia stosunku najmu z trzech pełnych okresów płatności do jednego okresu płatności spowoduje, że zagrożeniem wypowiedzenia umowy z tego powodu objęte zostanie znacznie więcej osób. W świetle wyników przywołanych wyżej badań, odsetek lokatorów, którzy spóźniają się z zapłatą czynszu najmu ponad miesiąc wynosi ok. 5%, zatem wielokrotnie więcej niż osób deklarujących trzymiesięczne zaległości z płatnościami. Zmiana tego przepisu może spowodować destabilizację najmu dla tysięcy lokatorów. Regulacja taka może być także uznana za sprzeczną ze społecznym postrzeganiem posiadania i pozycji lokatorów. Wbrew funkcjonującemu w przestrzeni publicznej stereotypowi, jakoby Polacy skupiali się wyłącznie na własności nieruchomości³³, w polskim społeczeństwie można dostrzec wyraźne poparcie dla praw posiadaczy, w tym praw lokatorów, i rozumienia wynajętego mieszkania jako prywatnej przestrzeni najemcy, a nie właściciela³⁴. Z tej perspektywy proponowane w projekcie rozwiązanie mogłoby się wydawać sprzeczne ze społecznymi oczekiwaniami ochrony posiadania wynajętego mieszkania.

Na marginesie powyższych rozważań należy dodać, że w ostatnich latach rosnącą popularnością cieszyła się (stosunkowo nowa w polskim prawie) instytucja najmu okazjonalnego, która minimalizuje ochronę prawa lokatorów i pozwala na zachowanie większych uprawnień właścicielom nieruchomości. W 2024 r. zgłoszenie najmu okazjonalnego złożyło 85 tys. podatników (podatku od osób fizycznych)³⁵. Istnienie równolegle tych dwóch form najmu lokali mieszkalnych rodzi pytania o zasadność zwiększania uprawnień właścicieli mieszkań (i ograniczania praw lokatorów).

Warto ponadto zauważyć, że projektowane rozwiązania mające umożliwić sprawniejsze kierowanie osób eksmitowanych do noclegowni lub innych placówek zapewniających miejsca noclegowe doprowadzą do dodatkowego obciążenia systemu pomocy osobom w kryzysie bezdomności, który już teraz cierpi na liczne niedostatki i problemy związane z niedoborem zasobów³⁶. Wejście w życie projektu mogłoby pogłębić te problemy.

W pozostałym zakresie oddziaływanie społeczne ustawy będzie trudne do oszacowania z uwagi na jego ograniczoną skalę.

³² Ministerstwo Sprawiedliwości, Baza statystyczna, opracowania wieloletnie, *Eksmisje komornicze i cywilne w latach 1995-2025*, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/download.2853.8.html>.

³³ Np. Forbes, *Kupujemy mieszkania, bo mamy „chłopskie korzenie”? Profesor ekonomii o tym, dlaczego klasa średnia boi się giełdy*, <https://www.forbes.pl/finanse/polska-klasa-srednia-wybiera-mieszkania-zamiast-emerytury/nqvd9dr>.

³⁴ Por. E. Radomska, G. Skąpska, M. Wróbel, *Świadomość prawna społeczeństwa polskiego*, „Państwo i Prawo” 12/2022, s. 3-32.

³⁵ Ministerstwo Finansów, *Informacja dotycząca ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych za 2024 rok*, <https://www.podatki.gov.pl/media/htglabgr/informacja-rycza%C5%82t-za-2024.pdf>.

³⁶ A. M. Kola, *Funkcjonowanie instytucji pomocy społecznej wspierających osoby w kryzysie bezdomności*, w: *Bezdomność. Raport z pedagogicznych badań jakościowych*, Toruń 2022, s. 91-169.

C. Konsultacje społeczne

W toku przeprowadzonych konsultacji społecznych złożono 965 ankiet. Uczestnicy konsultacji zdecydowanie wyrazili zasadność interwencji w tym obszarze oraz poparcie dla opiniowanego projektu³⁷.

W zamieszczonych komentarzach dominowało poparcie dla projektu, wyrażane zwłaszcza z perspektywy właścicieli mieszkań³⁸. Komentujący podkreślali, że projekt ułatwi egzekwowanie wypełniania umów najmu przez lokatorów i zmniejszy ich ochronę, umożliwiając szybsze odzyskanie lokalu w przypadku niepłacenia czynszu czy innych naruszeń umowy, co stanowić może rozwiązanie problemu przedłużających się sporów i braku skutecznych sankcji przeciwko najemcom niewywiązującym się z umów, co ma rzekomo blokować lepsze funkcjonowanie rynku mieszkaniowego³⁹.

Osoby nastawione sceptycznie do projektu podkreślały, że proponowane rozwiązania osłabiają ochronę najemców, zwiększają ryzyko dowolnego wypowiedzenia umów, ograniczając realne środki prawne dla lokatorów, co może zbyt mocno przesunąć balans na korzyść właścicieli nieruchomości i może skutkować wzrostem liczby osób pozbawionych możliwości zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych⁴⁰.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projektowane rozwiązania mogą wywołać pozytywny wpływ na część przedsiębiorców, w szczególności prowadzących działalność gospodarczą w zakresie wynajmu lokali mieszkalnych, inwestowania w nieruchomości przeznaczone na wynajem oraz zarządzania zasobem mieszkaniowym. Korzystne skutki mogą również wystąpić po stronie gospodarstw domowych będących właścicielami lokali przeznaczonych na wynajem, dla których projekt może oznaczać wzrost bezpieczeństwa prawnego, większą swobodę dysponowania własnym mieszkaniem oraz ograniczenie kosztów wynikających z długotrwałego pozostawiania lokalu poza faktyczną kontrolą właściciela.

Z gospodarczego punktu widzenia dominującym efektem projektowanych zmian może być obniżenie ryzyka prawnego po stronie wynajmujących, w szczególności poprzez ułatwienie wypowiedzania umów, usprawnienie doręczeń korespondencji oraz ograniczenie sytuacji, w których właściciel ponosi ciężar długotrwałego zajmowania lokalu przez osoby zalegające z opłatami lub nieposiadające tytułu prawnego (patrz pkt V opinii).

Projekt może również prowadzić do zmniejszenia kosztów transakcyjnych na rynku najmu, ponieważ ograniczy znaczenie rozwiązań zastępczych, takich jak najem okazjonalny. W praktyce może to oznaczać redukcję kosztów notarialnych, formalności związanych ze zgłoszeniem umowy do urzędu skarbowego oraz

³⁷ Wyniki konsultacji społecznych, raport statystyczny: [https://orka.sejm.gov.pl/Konsultacje10.nsf/nazwa/RPW-7192-2026_wyniki/\\$file/RPW-7192-2026_wyniki.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Konsultacje10.nsf/nazwa/RPW-7192-2026_wyniki/$file/RPW-7192-2026_wyniki.pdf).

³⁸ Zob. np. ID ankiety: 126072, 126485, 133196, 133145, 132757, 131949.

³⁹ Zob. np. ID ankiety: 129096, 129181, 129931, 130223.

⁴⁰ ID ankiety: 132767, 129670, 129671, 130495, 131143, 131554.

kosztów obsługi sporów. W konsekwencji należy oczekiwać wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej lokali przeznaczonych na wynajem, zwłaszcza z perspektywy właścicieli indywidualnych i drobnych przedsiębiorców, którzy dotychczas uwzględniali w swoich kalkulacjach premię za ryzyko egzekucyjne i regulacyjne.

Projekt może ponadto sprzyjać bardziej efektywnemu wykorzystaniu istniejącego zasobu mieszkaniowego, ponieważ zwiększy swobodę dysponowania lokalem w sytuacjach związanych z potrzebami mieszkaniowymi właściciela lub jego najbliższych, a także może skrócić czas odzyskiwania faktycznego władztwa nad nieruchomością (patrz pkt V opinii).

Z punktu widzenia mechanizmów rynkowych większa przewidywalność egzekwowania praw właścicielskich może działać stymulująco na podaż, tj. skłonić część właścicieli do szerszego oferowania lokali na rynku najmu. Podobne opinie wyrażone zostały w przeprowadzonych konsultacjach społecznych do projektu⁴¹. Analogiczne stanowisko zaprezentowano również w DSR do projektu oraz dodatkowo wskazano, że projektowane zmiany spowodują „spadek cen wynajmu”. Należy jednak zachować ostrożność wobec tezy przedstawionej w DSR, że projekt sam w sobie doprowadzi do istotnego spadku czynszów, ponieważ skala potencjalnego wzrostu podaży będzie prawdopodobnie ograniczona. Ponadto poziom czynszów pozostaje uzależniony również od czynników makroekonomicznych, sytuacji dochodowej gospodarstw domowych, kosztów finansowania, relacji popytu i podaży oraz uwarunkowań lokalizacyjnych.

Warto także odnotować, że część jednostek samorządu terytorialnego może nie dysponować wystarczającą liczbą miejsc tymczasowego zakwaterowania dla wdrożenia nowych rozwiązań egzekucyjnych. Oznacza to, że efektywność ekonomiczna projektu będzie w praktyce zależna nie tylko od samej zmiany norm prawnych, lecz także od zdolności organizacyjnej gmin oraz sprawności aparatu egzekucyjnego, które warunkują realną wykonalność przyjętych rozwiązań.

Podsumowując, projekt należy ocenić jako potencjalnie korzystny z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu na rynku najmu, elastyczności zarządzania aktywami mieszkaniowymi oraz racjonalizacji kosztów po stronie wynajmujących. Jednocześnie jego wpływ na poziom czynszów należy uznać za co najwyżej umiarkowany, a skuteczność w praktyce częściowo uzależnioną od zdolności wykonawczych gmin i organów egzekucyjnych.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Zarówno w projekcie, w uzasadnieniu do niego, w DSR jak i w uzupełnieniu do uzasadnienia Wnioskodawcy jedynie w ograniczonym zakresie odnoszą się do skutków finansowych dla budżetu państwa oraz dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego (jst). Wnioskodawcy jedynie ogólnie stwierdzają, iż poprawa sytuacji na rynku nieruchomości może pośrednio pozytywnie wpłynąć na stan finansów publicznych poprzez zwiększenie wpływów podatkowych. Wnioskodawcy w uzupełnieniu do uzasadnienia stwierdzają też, iż skutki finansowe projektowanej regulacji będą miały przede wszystkim charakter pośredni, przy czym w krótkim

⁴¹ Np. ID ankiety: 133589, 133596 i 133196.

okresie oczekiwane są ograniczone koszty dostosowawcze po stronie części gmin, natomiast w średnim okresie należy oczekiwać neutralnego albo nawet dodatniego efektu dla sektora finansów publicznych (SFP). Wnioskodawcy nie odnieśli się do żadnego z tych obciążeń w formie liczbowej wskazując, że skala kosztów związanych z czasowym zwiększeniem liczby spraw wymagających zapewnienia pomieszczeń tymczasowych albo interwencji o charakterze socjalnym, koniecznością obsługi organizacyjnej i informacyjnej związanej ze zmianą praktyki stosowania przepisów czy ewentualnym zwiększeniem obciążenia administracyjnego jednostek realizujących zadania z zakresu pomocy społecznej będzie zależeć od liczby spraw faktycznie uruchamianych oraz od lokalnych warunków mieszkaniowych. Stąd skutki w tym obszarze będą miały charakter incydentalny i rozproszony, a nie systemowy. Ponadto w uzupełnieniu do uzasadnienia projektu ustawy Wnioskodawcy przedstawiają wyliczenia, z których wynika, że w wyniku zmiany otoczenia prawnego na rynek legalnego najmu trafiłoby 1% zasobu mieszkań niezamieszkałych. Wnioskodawcy z tego tytułu szacują roczne wpływy do budżetu państwa przy zastosowaniu 8,5% stawki podatku ryczałtowego na poziomie 27,5 mln zł i na tej podstawie stawiają tezę o neutralnym wpływie proponowanych regulacji na SFP. W świetle dostępnych danych takie szacunki wydają się zasadne⁴². Jednakże wątpliwości budzi teza stawiana przez Wnioskodawców. Pomijają oni fakt, iż wzrost podaży mieszkań na wynajem i spadek cen najmu co prawda obniżają koszty polityki mieszkaniowej, ale jednocześnie zmniejszają część dochodów podatkowych związanych z rynkiem nieruchomości. Efekt netto zależy od tego, czy oszczędności najemców przełożą się na większą konsumpcję i wyższy VAT.

Deklarowanym celem projektu jest ograniczenie nadużywania praw przez lokatorów i ułatwienie wypowiedzenia umowy najmu w przypadku zwłoki w zapłacie czynszu lub innych opłat. Realizacja tych celów zdaniem Wnioskodawców spowoduje wzrost podaży mieszkań na wynajem i spadek cen wynajmu. Z punktu widzenia oceny tych skutków na SFP oznacza to wpływ dwójakiego rodzaju: bezpośredni i pośredni, a kierunek tego wpływu zależy od struktury rynku, polityki mieszkaniowej państwa oraz zachowań gospodarstw domowych. Wpływ bezpośredni przejawia się poprzez dochody i wydatki budżetu państwa. W wyniku wzrostu podaży mieszkań na wynajem i spadku cen wynajmu spadną wpływy podatkowe z tego tytułu. Podatki od najmu są naliczane od przychodu, zatem spadek czynszu za wynajem oznacza spadek przychodów właścicieli mieszkań, a wraz z tym spadek płaconych podatków. Obecnie w Polsce opodatkowanie prywatnego najmu rozliczane jest tylko w formie ryczałtu⁴³, który wynosi 8,5% przychodu do kwoty 100 tys. zł przychodu oraz 12,5% przychodu od nadwyżki ponad 100 tys. zł przychodu⁴⁴. Oznacza to, że zakładając, iż wysokość miesięcznego czynszu za wynajem wynosi 3 000 zł i spada o 500 zł do kwoty 2 500 zł, przychód właściciela spada również o 500 zł miesięcznie. Zatem podatek ulega obniżeniu o $8,5\% \times 500 = 42,5$ zł miesięcznie, w skali roku wynosi to 510 zł ($42,5 \times 12$) w przypadku jednego

⁴² <https://biznes.newseria.pl/news/w-polsce-moze-byc-nawet.p155359968>.

⁴³ Zryczałtowany podatek dochodowy od przychodów ewidencjonowanych (dalej też: PIT od najmu).

⁴⁴ https://www.podatki.gov.pl/podatki-osobiste/pit/informacje-podstawowe/co-jest-opodatkowane/dochody-z-najmu/?utm_source=copilot.com.

lokalu. Jeśli spadek czynszów byłby masowy to wynajmujący płaciliby mniejsze podatki, część z nich mogłaby znaleźć się poniżej progu 100 tys. zł i płacić niższą stawkę podatkową, a część może nawet wycofać się z rynku lub przejść do szarej strefy.

Obniżenie opłacalności najmu może również spowodować spadek liczby transakcji na rynku mieszkaniowym w wyniku obniżenia rentowności tego typu inwestycji. Przełożyłoby się to na obniżenie wpływów z podatku od czynności cywilnoprawnych (PCC) w wymiarze 2% od zakupu⁴⁵, obniżenie wpływów z podatku VAT od usług budowlanych oraz wpływów z podatku CIT od firm deweloperskich.

Większa podaż mieszkań na wynajem i niższe czynsze mogą skutkować też niższą presją na elementy polityki wydatkowej państwa takie jak wysokość dopłat do czynszów, czy budowa mieszkań komunalnych.

Wpływ pośredni na SFP może wynikać z efektów będących pochodną wzrostu podaży i spadku cen najmu. Te efekty to przede wszystkim większa pula środków do dyspozycji dla gospodarstw domowych powstała w wyniku obniżenia cen najmu. Wzrost dochodów rozporządzalnych w pewnym stopniu przełoży się na wzrost konsumpcji, co będzie skutkować wzrostem dochodów budżetu państwa z podatku VAT. Ponadto spadek kosztów najmu powinien pozytywnie wpłynąć na sytuację na rynku pracy poprzez zwiększenie mobilności pracowników czy spadek presji płacowej, co może zwiększyć poziom aktywności zawodowej. Pośrednio powinno to przełożyć się na wyższe wpływy z podatku PIT, wzrost składek ZUS i niższe wydatki socjalne.

Ponadto większy sektor najmu zmniejsza ryzyko baniek cenowych, łagodzi cykle koniunkturalne oraz zmniejsza ryzyko kryzysów finansowych. W efekcie czego spada ryzyko kosztownych interwencji państwa w sektor bankowy i sektor nieruchomości.

W celu oszacowania potencjalnego efektu netto dla SFP tak szerokiego zakresu możliwych skutków opracowano statyczny model porównania dwóch stanów (przed i po zmianie parametrów) wpływu rynku najmu na SFP opierający się na podstawowych zależnościach makroekonomicznych zmiennych wpływających na ten rynek oraz na szacunku zmian poszczególnych kategorii zmiennych (zob. Aneks na końcu pkt VIII opinii). W ramach modelu przyjęto założenie, że obniżenie opłacalności najmu spowoduje spadek liczby transakcji na rynku mieszkaniowym w wyniku obniżenia rentowności tego typu inwestycji. Ponadto przyjęto upraszczające założenie, iż zmiany co do zasady dotyczą +/-10%, czyli na przykład wzrost podaży mieszkań na wynajem o 10% oznacza symetryczny spadek cen wynajmu o 10%. Faktycznie w realnej gospodarce te zależności prawdopodobnie nie są symetryczne, tzn. wzrostowi podaży nie zawsze musi odpowiadać analogiczny spadek cen. Tym samym model nie uwzględnia analizy wrażliwości na różne scenariusze zmiany parametrów. Podobnie złożeniem upraszczającym jest pominięcie w przypadku dochodów z podatku PIT od najmu progresji podatkowej. W modelu nie zostały uwzględnione skutki proponowanych regulacji wynikające m.in. z obowiązku gmin do zapewniania pomieszczeń tymczasowych, zwiększonej liczby eksmisji wymagających interwencji gmin, kosztów sądowych i komorniczych

⁴⁵ <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00254#8>.

związanych z przyspieszeniem procedur czy kosztów pomocy społecznej dla osób eksmitowanych. Tym samym ze względu na brak danych nie uwzględniono w modelu kosztów sądowych, komorniczych czy administracyjnych, co prawdopodobnie może zwiększyć nieco skalę ujemnego efektu fiskalnego. Ograniczenia dla modelu wynikają z liniowości zależności, braku reakcji podaży mieszkań na wynajem w dłuższym horyzoncie czasowym, braku efektów w cenach mieszkań w odpowiedzi na spadek opłacalności najmu oraz brakiem uwzględnienia szarej strefy.

Model jednoznacznie wskazuje, że jeśli wraz ze spadkiem czynszów najmu występowałby jednocześnie spadek transakcji na rynku mieszkaniowym wynikający z mniejszej opłacalności inwestycji w mieszkania na wynajem obniżyłyby się dochody podatkowe państwa (PIT, PCC, VAT i CIT z budownictwa). Większa dostępność najmu mogłaby jednocześnie prowadzić do zmniejszenia potrzeby dopłat do czynszów, inwestycji gminnych i wydatków związanych z eksmisjami. Stąd część spadku dochodów mogłaby zostać zrekompensowana niższymi wydatkami. Z kolei pośredni wpływ regulacji przekładałby się na wyższą konsumpcję i większą mobilność pracowników poprawiając saldo sektora publicznego, jednakże nie odwracając w pełni negatywnych efektów spadku dochodów budżetowych. W efekcie powstałby ujemny bilans fiskalny dla SFP ale jednocześnie polityka wspierająca rynek najmu przynosiłaby istotne korzyści strukturalne w postaci większej stabilności rynku mieszkaniowego i większej mobilności pracowników. W związku z szacunkami zawartymi w uzupełnieniu do uzasadnienia projektu ustawy dokonano korekty efektu netto dla SFP o kwotę dochodów budżetu państwa z tytułu podatku ryczałtowego 8,5% wynikającego ze zwiększenia dostępnego zasobu mieszkań na wynajem (27,5 mln zł), co zasadniczo jednak nie zmienia wyniku SFP.

W trakcie konsultacji społecznych nie zgłoszono istotnych uwag odnoszących się do skutków finansowych projektu.

Aneks: Model wpływu rynku najmu na SFP w ujęciu makroekonomicznym

I. Dochody podatkowe bezpośrednie

1. Zryczałtowany podatek dochodowy od przychodów ewidencjonowanych od najmu prywatnego (dalej: PIT od najmu)

$PIT = N \times C \times 12 \times t$ gdzie:

N - liczba mieszkań wynajmowanych,

C – średni czynsz,

t – stawka ryczałtu (8,5% lub 12%), przyjmuje się 8,5%

Ustalany jest wpływ spadku czynszów o ΔC i wzrostu podaży o ΔN :

$$\Delta PIT = N \times 12 \times t \times \Delta C$$

2. PCC od transakcji mieszkaniowych

$PCC = T \times P \times 0,02$ gdzie:

T – liczba transakcji,

P – średnia cena mieszkania,

Zakłada się, że spadek opłacalności najmu oznacza spadek liczby transakcji (T). Ponadto zakłada się brak zmiany cen mieszkań, gdyż zależą one od wielu innych czynników poza sytuacją na rynku najmu.

$$\Delta PCC = 0,02 \times P \times \Delta T$$

3. VAT i CIT z sektora budowlanego

$VAT\ bud = B \times v$

$CIT\ bud = Z \times c$ gdzie:

B – wartość usług budowlanych,

Z – zyski firm,

v, c – efektywne stawki VAT i CIT

Zakłada się, że spadek inwestycji na rynku mieszkaniowym oznacza spadek wartości usług budowlanych (B) oraz zysków firm (Z). Do modelu przyjmuje się zmianę dochodów z VAT i CIT przy założeniu procentowych spadków wartości B i Z o 10%.

II. **Wydatki publiczne bezpośrednie**

4. Dopłaty do czynszów

$D = H \times d$ gdzie:

H – liczba gospodarstw domowych korzystających z dopłat,

d – średnia dopłata

Zakłada się, że spadek czynszów oznacza spadek średniej dopłaty (d) i liczby gospodarstw domowych korzystających z dopłat (H).

$$\Delta D = H \times \Delta d + d \times \Delta H$$

5. Wydatki gmin na mieszkania komunalne

$K = I + U$ gdzie:

I – inwestycje w nowe mieszkania,

U – utrzymanie zasobu mieszkaniowego gmin ogółem

Zakłada się, że większa podaż prywatnych lokali na najem przyczyni się do zmniejszenia inwestycji samorządowych na rynku mieszkaniowym.

6. Wydatki związane z eksmisjami

$S = E \times s$ gdzie:

E – liczba przeprowadzonych eksmisji komorniczych,

s – koszt jednostkowy eksmisji komorniczej,

Docelowo zakłada się, że większa dostępność najmu oznacza spadek liczby przeprowadzanych eksmisji komorniczych (E), gdyż wzrost liczny mieszkań na wynajem stabilizuje rynek.

III. **Efekty pośrednie makroekonomiczne**

7. Konsumpcja gospodarstw domowych a wzrost wpływów z VAT

Oszczędności roczne na czynszu na jedno gospodarstwo:

$$O = \Delta C \times C \times 12$$

Część oszczędności rocznych trafiająca na konsumpcję:

$Kons = O \times \alpha$ gdzie:

α = zwiększenie konsumpcji / oszczędności wynikające ze spadku czynszu,

α – przyjmujemy 0,7, tzn. 70% oszczędności trafia na konsumpcje gdyż najemcy mają relatywnie wysoką skłonność do konsumpcji.

VAT rocznie na gospodarstwo:

$$VAT\ kons = Kons \times v;$$

Dla całego rynku najmu mieszkań rocznie:

Łączne oszczędności: $O\ total = O \times N$

Łączna dodatkowa konsumpcja: $Kons\ total = Kons \times N$

Łączny dodatkowy VAT: $VAT\ total = VAT\ kons \times N$

Dodatkowe łączne roczne wpływy z podatku VAT = VAT total

8. Mobilność pracowników a wpływy z PIT i ZUS

$$\Delta PIT\ prac = L \times w \times tp$$

$$\Delta ZUS = L \times w \times z \quad \text{gdzie:}$$

L – dodatkowa liczba pracujących w wyniku wzrostu mobilności,

w - średnie wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej,

tp – efektywna stawka PIT,

z – efektywna stawka składek ZUS

IV. **Efekt netto dla SFP**

Całkowity wpływ:

$$F = (\Delta PIT + \Delta PCC + \Delta VAT\ bud + \Delta CIT\ bud) - (\Delta D - \Delta K - \Delta S) + (VAT\ kons + \Delta PIT\ kons + \Delta PIT\ praca + \Delta ZUS)$$

Interpretacja modelu: Model pokazuje że wpływ na SFP zależy od:

- siły efektów bezpośrednich (spadek PIT, PCC, VAT budowlany);
- siły efektów pośrednich (wzrost VAT z konsumpcji, wzrost PIT i ZUS z pracy);
- oszczędności w polityce mieszkaniowej;

Poniżej w Tabelach 1-3 zaprezentowane zostały dane przyjęte do obliczeń, źródła danych oraz dane, na podstawie których wyliczona została przeciętna marża zysku netto w sektorze budowlanym.

Tabela 1. Dane do obliczeń

Lp.	Dane	Symbol	wartość
1	spadek średnich czynszów na rynku najmu (%)	-	-10,0
2	wzrost podaży mieszkań na wynajem (%)	-	10,0
3	rynek prywatnego najmu w Polsce - ilość mieszkań wynajmowanych	N	1 200 000
4	średni czynsz za wynajem (zł)	C	3 000
5	podatek ryczałtowy do 100 tys zł przychodu (%)	t	8,5
6	podatek od czynności cywilnoprawnych (%)	PCC	2,0
7	średnia cena transakcyjna m ² mieszkania na rynku pierwotnym IVkw 2025 (zł)	-	10 824
8	przeciętna powierzchnia nowo oddanych lokali mieszkalnych (m ²)	-	88,2
9	średnia cena transakcyjna mieszkania na rynku pierwotnym (zł)	P	954 677
10	spadek liczby transakcji (%)	ΔT	-10,0
11	ilość transakcji inwestycyjnych rocznie	T	120 000
12	produkcja budowlano-montażowa w 2024 r. (zł)	B	387 100 000 000
13	zyski firm budowlanych (zł)	Z	7 354 900 000
14	ROS- średnia marża zysku netto firm budowlanych (%)	-	1,9
15	efektywna stawka VAT w sektorze budowlanym w (%)	v	18,5
16	efektywna stawka CIT w sektorze budowlanym w (%)	c	14,0
17	średnia wysokość dodatku mieszkaniowego w 2024 r. (zł)	d	329,0
18	liczba gospodarstw domowych korzystających z dopłat	H	2 729 330
19	przeciętna liczba osób przypadających na gospodarstwo domowe	-	2,41
20	utrzymanie zasobu przez gminy 1 lokal (zł/mies)	U1	564,8
21	powierzchnia użytkowa lokali socjalnych w 2025 r. (tys. m ²)	-	2 267,9
22	liczba umów najmu lokalu socjalnego w 2025 r.	-	64 224
23	wydatki ogółem jst w 2024 r. (zł) w dziale 700 - "Gospodarka mieszkaniowa - wydatki gmin na mieszkania komunalne"	K	12 001 629 560
24	inwestycje w nowe mieszkania jst (wydatki majątkowe) (zł)	I	2 400 325 912
25	utrzymanie zasobu ogółem jst (wydatki bieżące) (zł)	U	9 601 303 648
26	liczba przeprowadzonych eksmisji komorniczych w 2025 r.	E	4 376
27	koszt jednostkowy eksmisji komorniczej (zł)	s	15 000
28	efektywna stawka PIT (%)	tp	14,0
29	liczba dodatkowych pracujących dzięki wzrostowi mobilności	L	10 000
30	średnie wynagrodzenie w gospodarce narodowej brutto w 2025 r. (zł)	w	8 903,56

Źródło: Dane w Tabeli 2, obliczenia i założenia własne.

Tabela 2. Źródła danych

L.p.	Symbol	Źródło danych	Objaśnienia
1	-	zakożenia własne	
2	-	zakożenia własne	
3	N	https://biznes.pap.pl/wiadomosci/finanse/polski-rynek-najmu-prywata-biega-raczej-ewolucja-niz-rewolucja-barclom-pw.c	
4	C	zakożenia własne	
5	t	https://www.podatki.gov.pl/podatki-osobiste/pli/informacje-podstawowe-co-jest-opodatkowane-dochody-z-najmu/?utm_source=copilot.com	
6	PCC	https://www.biznes.gov.pl/portal/0025445	
7	-	https://nbp.pl/publikacje/cykliczne-materialy-analityczne-nbp/rynek-nieruchomosci/informacja-kwartalna/	
8	-	https://businessinsider.com.pl/nieruchomosci/gus-o-rynku-mieszkaniowym-w-2025-r-6-padzi-w-nowych-inwestycjach/tp422my	
9	P	obliczenie własne	średnia cena transakcyjna m ² mieszkania na rynku pierwotnym x przeciętna powierzchnia nowo oddanych lokali mieszkalnych
10	ΔT	zakożenia własne	
11	T	zakożenia własne	
12	B	str. 16 GUS: Produkcja budowlano-montażowa w 2024 r.; https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-i-energetyka/budownictwo-i-produkcja-budowlano-montażowa-w-2024-r-12.9.html	
13	Z	obliczenie własne, Ministerstwo Finansów, Załącznik do informacji o wykonaniu budżetu za 2024 r., Załącznik 1, tablica 1, w wydatkach ogółem 432 23	na podstawie wielkości produkcji - budowlano-montażowej sektora I średniej marży netto, procentowy udział w wydatkach majątkowych i bieżących w wydatkach ogółem
14	-	https://www.biznesradar.pl/spolki-w-sloznie-rankow-podzielniektobud-BOS?utm_source=copilot.com	
15	W	zakożenia własne	stawki - 23% w wielkość usług budowlanych, 8% budownictwa mieszkaniowego objętego społecznym programem mieszkaniowym
16	C	zakożenia własne	stawki - 19% standardowa, 9% dla małych podatników
17	d	str. 64 GUS: Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2024 r. https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/gospodarka-mieszkaniowa-i-infrastruktura-komunalna-w-2024-r-13,19.html	
18	H	https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica	
19	-	https://pwlizbach.stat.gov.pl/PL/gospodarstwa-domowe.html	
20	U1	obliczenia własne, https://mieszkaniekomunalne.pl/stawki-doczynszu-za-mieszkanie-komunalne-warszawa-2025	(2267,9/64 244 =35,3 m ²), czyli 35,3 x 16 = 564,8; stawka za m ² - przyjęto najniższą w Warszawie za 2025 r. - 16 zł
21	-	str.2 GUS: Mieszkaniny i zasoby gmin w 2025 r. -wyniki wstępne, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/mieszkaniny-i-zasoby-gmin-w-2025-r-wyniki-wstepne,15.4.html	
22	-	str.2 GUS: Mieszkaniny i zasoby gmin w 2025 r. -wyniki wstępne, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/mieszkaniny-i-zasoby-gmin-w-2025-r-wyniki-wstepne,15.4.html	
23	K	Ministerstwo Finansów, Załącznik do informacji o wykonaniu budżetu za 2024 r., Załącznik 1, tablica 13.	
24	I	obliczenie własne, Ministerstwo Finansów, Załącznik do informacji o wykonaniu budżetu za 2024 r., Załącznik 1, tablica 1.	procentowy udział wydatków majątkowych i bieżących w wydatkach ogółem, wydatki ogółem 432 230 693 163,66, majątkowe -86 517 444 807, 54, bieżące 345 713 248 356,12
25	U	obliczenie własne, Ministerstwo Finansów, Załącznik do informacji o wykonaniu budżetu za 2024 r., Załącznik 1, tablica 1.	procentowy udział wydatków majątkowych i bieżących w wydatkach ogółem, wydatki ogółem 432 230 693 163,66, majątkowe -86 517 444 807, 54, bieżące 345 713 248 356,13
26	E	https://kw.s.m.gov.pl/p/baza-statystyczna/opracowania-w-tabelnie	
27	S	zakożenia własne, https://slp.lex.pl/akty-prawne/dz-u-dziennik-ustaw/koszty-komunikacyjne-15712991/roz-3?utm_source=copilot.com	ponieważ brak jest danych o kosztach przyjęto na podstawie dostępnych informacji internetowych jednolitego kosztu 15 tys. zł.
28	tp	zakożenia własne	stawki - 12% standardowa, 32% drugi próg.
29	L	zakożenia własne	
30	W	https://stat.gov.pl/sygnalne-komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen-komunikatow-sprawie-przeobrotowego-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-2025-r-273,13.html	
31	Z	https://tradingeconomics.com/poland/social-security-rate#:~:text=The%20Social%20Security%20Rate%20in,of%20Finance%2C%20Income%20Tax%20Department	

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 3. Przeciętna marża zysku netto w sektorze budowlanym

Lp.	marża zysku netto (%)
1	14,92
2	10
3	8,48
4	7,63
5	6,76
6	6,67
7	5,83
8	4,21
9	4,01
10	3,76
11	3,55
12	3,11
13	2,36
14	1,5
15	1,24
16	0,91
17	0,56
18	-0,5
19	-0,87
20	-1,46
21	-4,83
22	-8,97
23	-17,95
24	-20,66
25	-1152,3
średnia	1,9

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GPW:

https://www.biznesradar.pl/spolki-wskazniki-rentownosci/sektor:bud,ROS?utm_source=copilot.com

- odrzucone trzy skrajne wyniki z każdej strony

Poniżej zostały przedstawione wyliczenia dla poszczególnych kategorii modelu oraz finalnego wyniku netto dla SFP.

Wyższa podaż mieszkań na wynajem i spadek cen wynajmu

	1. spadek średnich czynszów o 10% na rynku najmu	0,1
	2. wzrost podaży mieszkań na wynajem o 10%	0,1
Ni	3. rynek najmu w Polsce 1,2 mln mieszkań wynajmowanych prywatnie	1 200 000
C	4. średni czynsz 3000 zł/ mies. (duże miasta)	3 000
t	5. podatek ryczałtowy 8,5% do 100 tys zł przychodu	0,085
	6. podatek od czynności cywilnoprawnych PCC	0,02
	7. średnia cena transakcyjna m ² mieszkania na rynku pierwotnym IV kw 2025	10 824
	7. Przeciętna powierzchnia nowo oddanych lokali mieszkalnych	88,2
P	8. średnia cena transakcyjna mieszkania na rynku pierwotnym (P)	954 677
	9. Spadek liczby transakcji ΔT	0,1
T	10. ilość transakcji inwestycyjnych T rocznie	120 000
B	11. Produkcja budowlano-montażowa w 2024 r. (B)	387 100 000 000
Z	12. Zyski firm budowlanych Z (obliczone na podstawie wielkości produkcji - budowlano-montażowej sektora i średniej marży netto)	7 354 900 000
	13. ROS średnia marża zysku netto obliczona na podstawie danych z GPKW (%)	1,9
v	14. efektywna stawka VAT w sektorze budowlanym w % (v)	18,5
c	15. efektywna stawka CIT w sektorze budowlanym w % (c)	14
d	16. średnia wysokość dodatku mieszkaniowego w 2024 r.	329,2
H	17. liczba wypłaconych dodatków mieszkaniowych użytkownikom lokali	2 729 330
	18. przeciętna liczba osób przypadających na gospodarstwo domowe	2,41
U1	19. utrzymanie zasobu przez gminy 1 lokalu	564,8
	20. powierzchnia użytkowa lokali socjalnych w tys. m ² w 2025 r.	2 267,9
	21. liczba umów najmu lokalu socjalnego w 2025 r.	64 224
K	22. wydatki ogółem (et) w 2024 r. w dziale 700 - Gospodarka mieszkaniowa - wydatki gmin na mieszkania komunalne	12 001 629 560
I	23. inwestycje w nowe mieszkania (wydatki majątkowe)	2 400 325 912
U1	24. utrzymanie zasobu ogółem (wydatki bieżące)	9 601 303 648
E	25. liczba przeprowadzonych eksterminacji komorniczych w 2025 r.	4 376
E	26. koszt jednostkowy eksterminacji komorniczej	15 000
tp	27. efektywna stawka PIT	14
L	28. liczba dodatkowych pracujących dzięki wzrostowi możliwości	10 000
W	29. średnie wynagrodzenie w gospodarce narodowej brutto w 2025 r.	8 903,56
Z	30. efektywna roczna stawka składek ZUS	34

1. PIT z tytułu najmu

przed spadkiem czynszów/formuły:

$$PIT_0 = N \times C \times 12 \times t \quad 1,2 \times 3000 \times 12 \times 0,085 \quad \text{wyniki} \quad 3\,672\,000\,000$$

po spadku czynszów

ΔC = -10%

$$C = 2700 \quad 3000 \cdot (3000 \cdot 0,1)$$

$$C \times 12 \quad 2700 \cdot 12 \quad 32\,400$$

$$C \times 12 \times t \quad 32\,400 \cdot 0,085 \quad 2\,754$$

$$\Delta N = -10\% \quad 1\,200\,000 \cdot (-1\,200\,000 \cdot 0,1)$$

$$PIT_1 = N \times C \times 12 \times t \quad 1,32 \times 2\,754 \quad 3\,635\,280\,000$$

spadek wpływów z PIT od najmu

$$\Delta PIT = PIT_1 - PIT_0 \quad 3\,635\,280\,000 - 3\,672\,000\,000 \quad -36\,720\,000$$

36,72 mln zł rocznie mniej z PIT z najmu

2. PCC od transakcji mieszkaniowych

przed spadkiem liczby transakcji

$$PCC_0 = T \times P \times 0,02 \quad 120\,000 \times 954\,677 \times 0,02 \quad 2\,291\,224\,320$$

po spadku liczby transakcji

ΔT = -10%

$$\Delta T = -0,1 \times T \quad -0,1 \cdot 120\,000 \quad -12\,000$$

$$T = 108\,000 \quad 120\,000 \cdot (-120\,000 \cdot 0,1)$$

$$PCC_1 = T \times P \times 0,02 \quad 108\,000 \times 954\,677 \times 0,02 \quad 2\,062\,101\,888$$

spadek wpływów z PCC od transakcji mieszkaniowych

$$\Delta PCC = 0,02 \times P \times \Delta T \quad 0,02 \cdot 954\,677 \cdot (-12\,000) \quad -229\,122\,432$$

229,1 mln zł rocznie mniej z PCC od najmu

3. Roczny VAT i CIT z sektora budowlanego

przed spadkiem inwestycji

$$VAT_{bud} = B \times v \quad 387\,100\,000\,000 \cdot 18,5 \quad 71\,613\,500\,000$$

$$CIT_{bud} = Z \times c \quad 7\,354\,900\,000 \cdot 14 \quad 1\,029\,686\,000$$

po spadku inwestycji

Δinwestycje = -10%

$$VAT_{bud} = B \times v \quad 71\,613\,500\,000 \cdot (71\,613\,500\,000 \cdot 0,1)$$

$$CIT_{bud} = Z \times c \quad 1\,029\,686\,000 \cdot (1\,029\,686\,000 \cdot 0,1)$$

spadek wpływów z VAT i CIT

$$\Delta VAT \quad -7\,161\,350\,000$$

$$\Delta CIT \quad -102\,968\,600$$

II. A DOCHODY PODATKOWE BEZPOŚREDNIE

$$-7\,530\,161\,032$$

4. Dopłaty do czynszów przed spadkiem czynszów		
$D0 = H \times d$	$2\,729\,330 \times 329$	898 496 436
po spadku czynszów		
$\Delta d = -10\%$	32,92	
$d1$	296,3	
$\Delta H = -10\%$	272933	
$H1$	2 456 397,0	
$D1 = H1 \times d1$	$15\,991 \times 291,6$	727 781 303
$\Delta D = D1 - D0$	$4\,663\,034 - 8\,756\,832$	-170 714 133
5. Wydatki gmin na mieszkania komunalne przed wzrostem podażi		
$KD = I + U$	$12\,001\,629\,560,19 + 2\,400\,325\,912,04 + 9\,601\,303\,648,15$	12 001 629 560,19
po wzroście podażi		
$\Delta I = -10\%$	$2400325912,04 \times (-2400325912,04 \times 0,1)$	2 160 293 320,83
$K1 = I + U$	$12\,001\,629\,560,19 + 2\,160\,293\,320,83 + 9\,601\,303\,648,15$	11 761 596 968,99
$\Delta K = K1 - KD$		-240 032 591,20
6. Wydatki związane ekamitami przed wzrostem podażi		
$S0 = E \times e$	$4\,376 \times 15\,000$	65 640 000
po wzroście podażi		
$\Delta E = -10\%$	$4\,376 \times (-4\,376 \times 0,1)$	3 938
$S1 = E \times e$	$3\,938 \times 15\,000$	59 076 000
$\Delta S = S1 - S0$	$59\,076\,000 - 65\,640\,000$	-6 564 000
II. Δ WYDATKI PUBLICZNE BEZPOŚREDNIE		-417 310 724
7. Konsumpcja gospodarstw domowych a wzrost wpływów z VAT dla jednego gospodarstwa domowego rocznie		
$O = \Delta C \times C \times 12$	$10\% \times 3000 \times 12$	3 600
$\Delta C = -10\%$		
$\alpha = 70\%$		
$Kons = O \times \alpha$	$3\,600 \times 70\%$	2 520
$VATkons = Kons \times v$	$2\,520 \times 18,5\%$	466,2
dla całego rynku najmu mieszkań rocznie		
$O\,total = O \times N$	$3600 \times 1\,200\,000$	4 320 000 000
$Kons\,total = Kons \times N$	$2\,520 \times 1\,200\,000$	3 024 000 000
$VAT\,total = VAT\,kons \times N$	$466,2 \times 1\,200\,000$	559 440 000
8. Mobilność pracowników a wpływy z PIT i ZUS		
$\Delta PIT = L \times w \times 1p$	$10\,000 \times 8\,903,56 \times 14\%$	12 464 984
$\Delta ZUS = L \times w \times z$	$10\,000 \times 8\,903,56 \times 34\%$	30 272 104
$\Delta PIT + \Delta ZUS$		42 737 088
III. Δ EFEKTY POŚREDNIE MAKROEKONOMICZNE		602 177 088

Całkowity wpływ na SFP

$$F = (\Delta PIT + \Delta PCC + \Delta VAT\,bud + \Delta CIT\,bud) + (\Delta D - \Delta K - \Delta S) + (VAT\,total + \Delta PIT\,prac + \Delta ZUS)$$

$$F = -36\,720\,000 + (-229\,122\,432) + (-7\,161\,350\,000) + (-102\,968\,600) + (-170\,714\,133) + (-240\,032\,591) + (-6\,564\,000) + 559\,440\,000 + 12\,464\,984 + 30\,272\,104$$

I + II + III	-7 530 161 032	75 882 456,56	602 177 088	-6 852 101 486			
A. SFP	ΔPIT	ΔPCC	$\Delta VAT\,bud$	$\Delta CIT\,bud$	$VAT\,total$	ΔPIT	ΔZUS
-6 527 983 944	-36 720 000	-229 122 432	-7 161 350 000	-102 968 600	559 440 000	12 464 984	30 272 104
B. Budżety jst	ΔD	ΔK	ΔS				
75 882 458	-170 714 133	-240 032 591	-6 564 000				
C. Dochody z ryczałtu 8,5%							
27 540 000							
A + B + C							
-6 824 561 486							

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Zgodnie z założeniami projektowanej regulacji Minister Sprawiedliwości obowiązany będzie do wydania rozporządzenia, na podstawie którego gminy będą musiały sporządzić odpowiednie wykazy miejsc noclegowych. Ponadto, dodatkowym obciążeniem będzie sporządzeniu wykazu miejsc noclegowych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projektowane rozwiązania zmierzające do skrócenia okresu płatności, z zapłatą których najemca jest w zwłoce, prowadzą do złagodzenia przesłanek w zakresie dopuszczalności wypowiedzenia umowy najmu, a w konsekwencji skutkują tym, że większa ochrona w przypadku zaległości z opłatami będzie przysługiwała najemcom innych rzeczy, w tym lokali niemieszkalnych. Skutkiem proponowanych rozwiązań będzie również to, że właściciele lokali mieszkalnych, które nie będą stanowiły własności jednostek samorządu terytorialnego, będą mogli dokonywać podwyżek czynszu na podstawie art. 685¹ k.c., co ograniczy zakres ingerencji państwa w stosunek cywilnoprawny. Projektowane rozwiązania w zakresie eksmisji lokatorów, którym nie przysługuje prawo do tymczasowego lokalu, mogą wpłynąć na efektywność i szybkość postępowania eksmisyjnego. Obowiązek obligatoryjnego orzekania przez sąd o braku uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego w związku ze zwłoką w zapłacie czynszu i innych świadczeń za trzy pełne okresy płatności – bez doprecyzowania przyczyny powstania zaległości – może budzić zastrzeżenia. Projektowane zmiany w prawie karnym, które depenalizują określone zachowania właścicieli, służą poprawie ich sytuacji, ale mogą także być źródłem niepożądanych społecznie zachowań.

Projekt ustawy nie nasuwa wątpliwości co do zgodności z EKPC.

2. Skutki społeczne: Struktura mieszkaniowa w Polsce charakteryzuje się dominacją własności prywatnej przy jednoczesnym osłabieniu zasobu publicznego i niestabilności rynku najmu. W tych warunkach projektowane ograniczenie ochrony lokatorów może wywołać nieproporcjonalne skutki społeczne: zwiększyć ryzyko utraty mieszkań przez najemców (wśród których dominują osoby młodsze i mniej zamożne z dużych miast), nasilić niepewność najmu i obciążyć już niewydolny system wsparcia osób zagrożonych bezdomnością. W efekcie regulacja grozi pogłębieniem nierówności mieszkaniowych i napięć społecznych, pozostając w sprzeczności z oczekiwaniami społecznymi co do ochrony lokatorów. Problem długotrwałych zaległości czynszowych, do którego projektowana regulacja się odnosi, ma niewielką skalę, a proponowane rozwiązania pokrywają się z instytucją najmu okazjonalnego.

3. Skutki gospodarcze: Projektowane rozwiązania mogą przynieść korzyści wynajmującym, w tym przedsiębiorcom i właścicielom mieszkań na wynajem, poprzez zwiększenie bezpieczeństwa prawnego, ograniczenie ryzyka związanego z trudnościami w odzyskaniu lokalu i zmniejszenie kosztów formalnych

i transakcyjnych. Zmiany mogą poprawić atrakcyjność inwestowania w lokale na wynajem i sprzyjać bardziej efektywnemu wykorzystaniu istniejącego zasobu mieszkaniowego. Jednocześnie większa przewidywalność ochrony praw właścicieli może w pewnym stopniu pobudzić podaż lokali na rynku najmu, choć nie należy oczekiwać, że sama reforma doprowadzi do wyraźnego spadku czynszów. Ostateczna skuteczność projektowanych rozwiązań będzie zależeć także od zdolności organizacyjnej gmin i sprawności mechanizmów egzekucyjnych. Całościowo projekt można ocenić jako korzystny dla bezpieczeństwa obrotu na rynku najmu, choć jego efekty cenowe i praktyczna skuteczność pozostają ograniczone.

4. Skutki finansowe: W opinii Wnioskodawców wpływ projektu na sektor finansów publicznych powinien być co najmniej neutralny, a w średnim okresie może być wyraźnie dodatni. Przeprowadzona analiza wskazuje jednak, że jeśli w efekcie proponowanych zmian zostałby osiągnięty spodziewany przez Wnioskodawców wzrost podaży mieszkań na wynajem oraz spadek cen najmu, równie dobrze może to prowadzić do negatywnych skutków finansowych dla tego sektora. Taki efekt w dużym stopniu byłby determinowany ewentualną mniejszą opłacalnością inwestycji w mieszkania na wynajem, w konsekwencji czego mogłoby dojść do spadku liczby transakcji na rynku mieszkaniowym skutkującym spadkiem dochodów sektora. Spadek ten tylko częściowo zostałby zrekompensowany poprzez wyższą konsumpcję i większą mobilność pracowników.

5. Rozwiązania zagraniczne: Istnieją zagraniczne rozwiązania prawne regulujące problemy stanowiące przedmiot niniejszej projektowanej regulacji. Przykładowo w odniesieniu do zaległości czynszowych przepisy niemieckie stanowią, że określony poziom zaległości może uzasadniać wypowiedzenie najmu bez zachowania terminu, z możliwością utraty skuteczności wypowiedzenia po spłacie zadłużenia, zaś uregulowania francuskie przewidują rozwiązanie umowy najmu po upływie sześciotygodniowego terminu wyznaczonego w formalnym wezwaniu do zapłaty zaległości czynszowych.

Autorzy:

dr hab. Justyna Łacny, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

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

dr Jolanta Waszczuk-Napiórkowska, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Cezary Mik, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

Marcin Wróbel, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

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

Krzysztof Wołowicz, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemiowił Cieślik

/podpisano elektronicznie/