



# Minister Rozwoju i Technologii

---

Znak pisma: DM-IV.730.310.2024  
Warszawa, 23 grudnia 2024 r.

Pan  
Marcin Wiącek  
Rzecznik Praw Obywatelskich

**Dotyczy:** prośby o zainicjowanie prac legislacyjnych w celu przedłużenia terminu obowiązywania art. 32 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego

**Szanowny Panie Rzeczniku,**

odpowiadając na wystąpienie Pana Rzecznika z dnia 15 listopada 2024 r., znak pisma: IV.7210.22.2024.AK, zawierające prośbę o zainicjowanie prac legislacyjnych w celu przedłużenia terminu obowiązywania art. 32 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725), dalej: ustawa, a także rozważenia zasadności rezygnacji z terminowego charakteru tego przepisu, uprzejmie informuję, że po przeanalizowaniu wszystkich okoliczności nie znajduję uzasadnienia dla dalszego przedłużania terminu obowiązywania tego przepisu.

Artykuł 32 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), w aktualnym brzmieniu do dnia 31 grudnia 2024 r., przenosi z prywatnych właścicieli nieruchomości na właściwą gminę obowiązek zapewnienia lokali zamiennych i pokrycia kosztów przeprowadzki najemców w związku z koniecznością remontu lub rozbiórki budynku, który wymaga opróżnienia.

Należy podkreślić, że przeniesiony na gminę obowiązek dostarczenia lokalu dotyczy tylko tych lokatorów, którzy przed wejściem w życie ustawy (tj. przed dniem 10 lipca 2001 r.) opłacali czynsz regulowany, a zamieszkiwane przez nich lokale znajdują się obecnie w budynkach wymagających kapitalnego remontu lub nadających się do rozbiórki.

Oceniając przedmiotową regulację należy dojść do wniosku, że ratio legis tego przepisu była potrzeba wsparcia w okresie przejściowym, którego termin końcowy wyznaczono na dzień 31 grudnia 2015 r., tych właścicieli budynków, którzy za wynajmowane lokale pobierali czynsz regulowany, i przeniesienia z tych właścicieli na gminę obowiązku zapewnienia lokali zastępczych najemcom w związku z koniecznością rozbiórki lub remontu budynku wymagającego opróżnienia. Należy bowiem pamiętać, że wysokość otrzymywanych przez właścicieli budynków w okresie do końca 2004 r. czynszów regulowanych była nieadekwatna do rzeczywistych wydatków na utrzymanie budynku (czynsz pokrywał średnio około 60% bieżących kosztów eksploatacji). Rezultatem takiej sytuacji był postępujący proces dekapitalizacji tzw. kamienic czynszowych.

Dla porządku należy dodać, że właściciele kamienic uzyskujący niższe przychody z tytułu czynszu w związku z koniecznością stosowania czynszów regulowanych w latach 1994-2005 otrzymali możliwość skorzystania z tzw. premii kompensacyjnej, czyli dopłaty do kosztów ponoszonych remontów kamienic. Premia kompensacyjna została ustanowiona po to, aby zapewnić im wynagrodzenie za poniesione szkody i umożliwić efektywniejszy remont kamienicy.

Kwestia czynszu najmu była wcześniej przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego, który w sprawie rozstrzygniętej wydanym w pełnym składzie wyrokiem z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98<sup>1</sup>, ocenił zgodność z Konstytucją przepisów o czynszu regulowanym. W uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny uznał za sprzeczne z konstytucyjną ochroną własności takie unormowanie czynszu, które ustala jego wysokość poniżej rzeczywistych kosztów ponoszonych przez właścicieli budynków. Świadome kształtowanie takiej sytuacji przez ustawodawcę TK uznał za niedopuszczalne, prowadziła ona bowiem do zniweczenia istotnego składnika prawa własności, jakim jest prawo pobierania pożytków z rzeczy.

Na marginesie warto zauważyć, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w powyższym orzeczeniu, że określenie maksymalnego terminu obowiązywania czynszu regulowanego w budynkach (lokalach) stanowiących własność osób fizycznych wyrażało też zobowiązanie ustawodawcy - adresowane do właścicieli - do zniesienia ówczesnego kształtu tej instytucji nie później niż z końcem 2004 r. Także to zobowiązanie widzieć należało na tle zasady zaufania obywatela do państwa.

Ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 281, poz. 2783) oraz z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 281, poz. 2786) złagodziły ochronę najemców lokali mieszkalnych dopuszczając możliwość ustalenia stawek czynszu w wysokości przekraczającej 3% wartości odtworzeniowej lokalu, zachowując jednocześnie ograniczenia w obszarze częstotliwości oraz skali podwyżek czynszu.

Trybunał Konstytucyjny uznał jednak w wyroku z dnia 19 kwietnia 2005 r. (sygn. K 4/05), że przepisy powyższych dwóch nowelizacji w części dotyczącej ograniczeń wysokości czynszu są niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Doprowadziło to do faktycznego uwolnienia czynszów. Od dnia wejścia w życie tego orzeczenia, tzn. od 26 kwietnia 2005 r., właściciele mają swobodę w zakresie ustalania podwyżek czynszu, a zatem uzyskiwania przychodów z czynszu na poziomie zapewniającym pokrycie wydatków związanych z utrzymaniem lokalu, jak również zapewniającym zwrot nakładów i godziwy zysk.

Trzeba przy tym podkreślić, iż uregulowania prawne w zakresie uporządkowania kwestii podwyżek czynszu wprowadzone ustawą z dnia 15 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 249, poz. 1833) uwzględniają wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 19 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 4/05 (Dz. U. z 2005 r. Nr 69, poz. 626), z dnia 17 maja 2006

---

<sup>1</sup> Powołane orzeczenie dotyczyło wprawdzie unormowania zawartego w nieobowiązującej już ustawie z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, jednak Trybunał Konstytucyjny sformułował w nim pewne zasady odnoszące się do ustalania wysokości czynszu za najem lokali mieszkalnych, które pozwalają zachować minimalny poziom ochrony własności, przy jednoczesnym poszanowaniu praw lokatorów.

r., sygn. akt K 33/05 (Dz. U. z 2006 r. Nr 86, poz. 602) oraz uwagi Trybunału zawarte w postanowieniu z dnia 29 czerwca 2005 r., sygn. akt S 1/05.

Podsumowując powyższe rozważania, wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2005 r. (sygn. K 4/05) doprowadził do systemowego uwolnienia czynszów – po dniu jego opublikowania nie istniał w polskim systemie prawnym przepis ograniczający odgórnie wysokość czynszów. Warto zauważyć, że od tej daty minęło już niemal 20 lat – w tym czasie właściciele kamienic mogli już pobierać czynsze pozwalające na pokrycie kosztów utrzymania lokali, zwrot kapitału oraz uzyskanie godziwego zysku. Właściciele mogą pobierać czynsz w wysokości, która umożliwia tworzenie rezerw na fundusze remontowe, a w konsekwencji utrzymanie budynku w dobrym stanie, zatrzymującym proces jego dekapitalizacji. Warto również zaznaczyć, że godziwy zysk może być samodzielną przesłanką uzasadniającą podwyżkę czynszu. W takiej sytuacji trudno znaleźć uzasadnienie dla dalszego przedłużania sytuacji, gdy obowiązek zapewnienia najemcy lokalu zamiennego przeniesiony jest na gminę.

Warto przypomnieć, iż wskazany początkowo w art. 32 ustawy obowiązek zapewnienia lokalu zamiennego przez właściwą gminę do dnia 31 grudnia 2015 r. był wielokrotnie przedłużany: najpierw do dnia 31 grudnia 2017 r., a w dalszej kolejności do dnia 31 grudnia 2019 r., zaś w 2019 r. – do dnia 31 grudnia 2021 r. Ostatni raz termin ten został przesunięty w 2022 r., z mocą wsteczną, do 31 grudnia 2024 r. (na podstawie ustawy z dnia 24 marca 2022 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego oraz ustawy o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami; Dz.U. poz. 975).

Wielokrotne przedłużanie końcowego terminu obowiązywania przepisu mogło zrodzić całkowicie nieprawidłowe przekonanie, że termin ten już zawsze będzie wydłużany. Tymczasem przepis ten nie bez powodu został umieszczony w Rozdziale 5 pt. „Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe” i jest przepisem przejściowym, który początkowo miał obowiązywać do dnia 31 grudnia 2015 r.

Do oceny celowości ewentualnego wprowadzenia kolejnej zmiany art. 32 w zakresie wydłużenia obowiązku gminy dotyczącego zapewniania lokali zamiennych warto również zauważyć, że z danych pozyskanych w trybie roboczym przez Departament Mieszkalnictwa MRiT z urzędów miast w 2015 r. (pierwotny termin obowiązywania tego przepisu) wynika, że liczba lokali przyznanych w związku z koniecznością rozbiórki lub remontu budynku nie jest duża – przykładowo w Warszawie w 2012 r. liczba ta wyniosła 143, zaś w I półroczu 2015 r. – 7; natomiast w Łodzi w 2012 r. liczba ta wyniosła 77, zaś do końca III kwartału 2015 r. wyniosła 40. Należy jednak zauważyć, że prowadzona w dużych gminach (np. Warszawa, Łódź) statystyka liczby przyznanych lokali zamiennych w związku z koniecznością rozbiórki lub remontu budynku nie uwzględnia podziału na typ zasobu (miejski, prywatny). Oznacza to, że w liczbie lokali zamiennych ujęte są zarówno sprawy realizowane z zasobu prywatnego, jak i miejskiego.

Natomiast z danych pozyskanych w 2015 r. z Gdańska, Krakowa i Poznania, w których sprawozdawczość prowadzona jest w rozbiciu na typ zasobu wynika, że liczba lokali zamiennych przyznanych na podstawie art. 32 ustawy stanowi niewielki procent spraw realizowanych przez gminy – przykładowo w Gdańsku zarówno w 2012 r., jak i w 2015 liczba ta wyniosła 2. Natomiast w Krakowie w 2012 r. – 12, zaś w 2015 r. – 5; w Poznaniu w 2012 r. – 7, zaś w 2015 r. – była przeprowadzana weryfikacja danych dla 1 lokalu.

Generalnie liczba lokali przyznanych w związku z koniecznością rozbiórki lub remontu budynku jest niewielka i wykazuje tendencję spadkową. Warto również wziąć pod uwagę, że od tego czasu minęło kolejne 10 lat, podczas których właściciele kamienic mogli pobierać czynsze w wysokości pozwalającej na utrzymanie kamienic w dobrym stanie oraz uzyskanie godziwego zysku.

Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej okoliczności uprzejmie informuję, że Ministerstwo Rozwoju i Technologii nie znajduje uzasadnienia dla dalszego przedłużania terminu obowiązywania przepisu art. 32 ustawy o ochronie praw lokatorów.

**Z upoważnienia, z wyrazami szacunku**

Tomasz Lewandowski

Podsekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /