



Warszawa, 06-10-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

IV.022.11.2025.AK

Pani Marzena Okła-Drewnowicz
Sekretarz Stanu
w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
Minister do spraw Polityki Senioralnej

Szanowna Pani Minister

W odpowiedzi na pismo z dnia 12 września 2025 r., przy którym przekazany został projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (nr UD239) w ramach opiniowania, zgłaszam następujące uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich do wymienionego projektu.

Na wstępie Rzecznik pragnie zasygnalizować, że projektowana regulacja – wprowadzająca do obrotu nową regulację tzw. najmu senioralnego - w obecnym kształcie wzbudza wątpliwości, a w dłuższej perspektywie czasowej może ujawnić wiele problemów, z którymi będzie musiał mierzyć się zarówno senior, jak też podnajemca lokalu. Problemy te wynikają z faktu powiązania ze sobą trzech stosunków prawnych (dwóch umów najmu lokalu i jednej umowy podnajmu), w ramach których powstaje konflikt interesów i praw seniora oraz podnajemcy lokalu. Zdaniem Rzecznika aktualna treść analizowanego projektu ustawy nie zapewnia pełnej ochrony praw i interesów seniora, ale też nie uwzględnia praw i interesów podnajemcy lokalu.

Na wstępie trzeba odnieść się do definicji adresata projektowanej regulacji, gdyż jej zakres wzbudza wątpliwości. Projektodawca wprowadza do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹ (dalej: u.o.p.l) definicję osoby starszej (dalej: seniora) odsyłając do pojęcia funkcjonującego w ustawie z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych². W rezultacie z możliwości przewidzianych w projektowanej regulacji mogą skorzystać osoby starsze, a więc osoby, które ukończyły 60 rok życia. Z dalszych projektowanych przepisów wynika, że chodzi o osoby zamieszkujące samodzielnie w lokalu, położonym w budynku niewyposażonym w windę, na 4 kondygnacji nadziemnej lub wyższej.

Z jednej strony projektodawca zbyt szeroko określa krąg beneficjentów projektowanej regulacji (co może wzbudzać zastrzeżenia z uwagi na stały deficyt lokali gminnych), a z drugiej strony pomija osoby, w tym osoby z niepełnosprawnością, niebędące osobami starszymi, które z uwagi na stan zdrowia i choroby narządu ruchu, uniemożliwiające swobodne poruszanie się, czy też choroby układu krążenia wykluczające wysiłek fizyczny itp., powinny zostać tą regulacją objęte. Warto zauważyć, że poza regulacją pozostaną osoby (także te, które kończyły 60 roku życia) zamieszkujące na niższych kondygnacjach (od parteru do 3 piętra włącznie), które z powodu stanu zdrowia (w tym szczególnie niepełnosprawności) nie mogą samodzielnie opuszczać mieszkania i budynku z uwagi na bariery architektoniczne (schody i brak podjazdów, pochylni, windy itp.). Zawężenie kręgu beneficjentów regulacji poprzez odniesienie się do cezury wieku, bez powiązania z faktycznymi potrzebami wynikającymi ze stanu zdrowia, wzbudza zastrzeżenia.

Zwrócić trzeba również uwagę na kwestię zasad i trybu rozpatrzenia wniosku seniora skierowanego do gminy w sprawie najmu senioralnego. Brak regulacji w tym zakresie oznacza, że wniosek seniora powinien zostać rozpatrzony jako wniosek o pomoc mieszkaniową na zasadach przewidzianych w uchwale określającej zasady wynajmowania lokali gminnych. Przy czym gminy nie zostały upoważnione ustawowo do uregulowania w uchwałach kwestii związanych z najmem senioralnym (brak upoważnienia ustawowego w u.o.p.l). Nie został też określony w żaden szczególnie sposób tryb procedowania wniosku o najem senioralny, a więc przyjąć należy, że

¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 725

² Dz.U. z 2015 r. poz. 1705 ze zm.

będzie on podlegał kwalifikacji jak każdy wniosek o pomoc mieszkaniową gminy ze wszelkimi wynikającymi z tego konsekwencjami (kontrola społeczna, czas oczekiwania na lokal itd.). Przy czym użycie w projektowanym art. 21d ust. 3 (dodawanym do u.o.p.l) zwrotu: „umowa najmu senioralnego może zostać zawarta” wskazuje, że projektodawca nie nałożył na gminy obowiązku zawarcia umowy najmu senioralnego, nawet jeżeli spełnione zostaną warunki określone w tym przepisie. Kwestia weryfikacji działań gminy i oceny prawidłowości sposobu rozpoznania wniosku o najem senioralny wydaje się zatem istotna. Wobec braku innej regulacji w tym zakresie – na zasadach ogólnych przewidzianych dla kontroli prawidłowości kwalifikacji do najmu lokali komunalnych – kontrola ta należeć będzie do sądu administracyjnego³.

W ocenie Rzecznika szczególną uwagę należy także zwrócić na jeden z istotnych i praktycznych problemów, jakie mogą wystąpić w przyszłości na tle realizacji w/w umów, a mianowicie problem z odzyskaniem lokalu przez seniora, po rozwiązaniu umowy najmu senioralnego oraz dwóch pozostałych umów (umowy najmu i podnajmu). Seniorowi jako najemcy lokalu gminnego przysługuje prawo wypowiedzenia najmu senioralnego bądź jego rozwiązania bez wypowiedzenia. Z założenia senior realizując to prawo powinien mieć realną możliwość zamieszkania w lokalu, do którego przysługuje mu tytuł prawny (własność albo spółdzielcze własnościowe prawo). Ustawodawca zadbał o to, aby termin rozwiązania umowy najmu senioralnego zbieżny był z terminem rozwiązania umowy najmu lokalu wynajętego gminie, która ma obowiązek podjąć działania w celu rozwiązania umowy podnajmu w odpowiednim czasie. Wprawdzie na płaszczyźnie prawnej umowy najmu i podnajmu ulegną rozwiązaniu w jednym czasie, jednak faktyczne objęcie lokalu przez seniora będzie możliwe dopiero po opuszczeniu i opróżnieniu lokalu przez podnajemcę lokalu.

Wymaga w tym miejscu podkreślenia, że na gruncie projektowanej regulacji całe ryzyko związane z opróżnieniem lokalu, w przypadku odmowy dobrowolnego opuszczenia lokalu przez podnajemcę, poniesie senior. Nie ulega zaś wątpliwości, że przeniesienie na seniora ciężaru odzyskania lokalu w stanie wolnym od osób i mienia jest perspektywą niekorzystną dla seniorów, którzy w większości przypadków nie będą w stanie podjąć samodzielnie odpowiednich działań prawnych. W konsekwencji senior nie będzie mógł powrócić do lokalu po rozwiązaniu umowy najmu senioralnego.

³ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 lipca 2008 r., I OPS 4/08, LEX nr 400065.

Założyć trzeba, że nadal zmuszony będzie do zajmowania lokalu gminnego, ale już bez tytułu prawnego.

Projektowana regulacja nie odnosi się w żaden sposób do tego problemu i nie reguluje tej sytuacji, a więc nie zapewnia seniorowi gwarancji odzyskania w niedługim czasie realnego władztwa nad lokalem, do którego chciałby powrócić.

Brak jest też regulacji, które określałyby sytuację seniora i przewidywały ochronę jego praw, gdy utraci prawo do zamieszkiwania w lokalu gminnym (wskutek rozwiązania przez niego bądź gminę umowy najmu senioralnego), a nie będzie mógł powrócić do swojego lokalu, z powodu dalszego zajmowania go przez byłych podnajemców. Zaznaczyć należy, że w powyższych rozważaniach nie chodzi o ochronę przewidzianą w art. 14 u.o.p.l., która – co do zasady – będzie miała zastosowanie do seniora po rozwiązaniu najmu senioralnego, jeżeli będzie należał do jednej z grup osób szczególnie chronionych, wymienionych w art. 14 ust. 4 u.o.p.l. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego ochrona ta rozciąga się również na osoby, które były lokatorami, ale utraciły ten status⁴. Nie sposób jednak obecnie przewidzieć jak ukształtowałoby się orzecznictwo w tego typu sprawach (wobec osób, które są właścicielami lokali bądź służy im spółdzielcze prawo do lokalu), biorąc pod uwagę przesłanki wykluczające przyznanie uprawnienia do najmu socjalnego lokalu⁵.

Należy mieć na uwadze, że z chwilą rozwiązania umowy najmu łączącej seniora z gminą (umowy najmu lokalu stanowiącego własność seniora) gmina traci prawo do dysponowania lokalem, a w konsekwencji również legitymację czynną do domagania się opróżnienia lokalu przez podnajemcę na drodze sądowej. Gmina nie będzie zatem uprawniona do podejmowania działań w kierunku opróżnienia lokalu seniora, zajmowanego przez byłych podnajemców. Natomiast będzie uprawniona, od chwili rozwiązania umowy najmu senioralnego, do domagania się od seniora opuszczenia lokalu gminnego i żądania odszkodowania za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego.

⁴ uchwała Sądu Najwyższego z 15 listopada 2001 r., III CZP 66/01, OSNC 2002, Nr 91, poz. 109; uchwała Sądu Najwyższego z 4 października 2002 r., III CZP 60/02, OSNC 2003, Nr 9, poz. 118; uchwała Sądu Najwyższego z 20 maja 2005 r., III CZP 6/05, OSNC 2006, Nr 1, poz. 1.

⁵ „ - chyba że osoby te mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany lub ich sytuacja materialna pozwala na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie”

Należy także zauważyć, że stosunek najmu nawiązany przez gminę z podnajemcą lokalu regulowany jest przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów..., zaś podnajemca po zawarciu umowy z gminą uzyskuje status lokatora. Ta okoliczność rodzi określone konsekwencje w sferze praw seniora. Będzie on zmuszony do znoszenia faktu dalszego korzystania z lokalu przez podnajemcę, który odmówi dobrowolnego opróżnienia i wydania lokalu po rozwiązaniu umowy podnajmu, a będzie spełniał przesłanki warunkujące przyznanie w wyroku eksmisyjnym uprawnienia do najmu socjalnego lokalu.

Nie ulega bowiem wątpliwości, że w myśl art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l., podnajemca jest lokatorem. Przepis ten uznaje bowiem za lokatora nie tylko najemcę lokalu ale także każdą osobę używającą lokal dla zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych na podstawie innego tytułu prawnego niż własność. Tak sformułowany przepis nie pozostawia więc żadnych wątpliwości, że ochronę przewidzianą w ustawie dla lokatorów, należy odnosić również do podnajemców⁶.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że senior może znaleźć się w niekorzystanej sytuacji prawnej i finansowej po rozwiązaniu umowy najmu senioralnego. Nie będzie miał bowiem możliwości powrotu do swojego lokalu przez bliżej nieokreślony czas (okres toczącego się procesu o eksmisję podnajemcy, jak też czas oczekiwania podnajemcy na lokal socjalny, jeżeli uprawnienie do takiego lokalu zostanie podnajemcy przyznane).

Zaznaczyć jedynie można, że problemy z odzyskaniem lokalu w stanie wolnym mogą dotknąć po śmierci seniora, także jego spadkobierców. Spadkobiercy wstępują bowiem w prawa i obowiązki zmarłego seniora (wynajmującego), w tym wszystkie wynikające z umowy najmu prawa majątkowe.

W projektowanej regulacji skupiają się i aktualizują wszystkie problemy i obawy właścicieli lokali związane z zakresem ochrony praw lokatorów, sygnalizowane przez

⁶ vide uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 2004 r. sygn. III CZP 31/04, opubl.: OSNC 2005/7-8/123)

Rzecznika w wystąpieniu generalnym z dnia 6 stycznia 2023 r. skierowanym do Ministra Rozwoju i Technologii⁷., które nie zostały dotąd rozwiązane.

Kolejną kwestią, którą warto zaakcentować jest brak regulacji określających jednoznacznie obowiązki finansowe gminy i seniora w trakcie trwania umów najmu. O ile na gruncie obowiązującego prawa wysokość czynszu za najem senioralny kształtowana będzie w oparciu o stawki obowiązujące w zasobie gminy, to nie zostało w projekcie określone, na jakich warunkach finansowych gmina będzie korzystać z lokalu seniora. Oczywiście jest, że umowa najmu lokalu wiąże się z obowiązkiem zapłaty czynszu przez każdego najemcę. Brak regulacji w tym zakresie oznacza, że projektodawca pozostawił tę kwestię do ustalenia między stronami (seniorem i gminą). Nie wydaje się to jednak rozwiązaniem korzystnym dla seniora. Powstaje także wątpliwość, na kim spoczywał będzie obowiązek wnoszenia opłat do wspólnoty mieszkaniowej/spółdzielni mieszkaniowej za lokal udostępniony gminie przez seniora. Brak regulacji we wskazanym zakresie może prowadzić do wniosku, że senior będzie obowiązany do zapłaty czynszu za najem senioralny, a jednocześnie nadal będzie obowiązany wносить opłaty do wspólnoty mieszkaniowej/spółdzielni mieszkaniowej. Wydaje się, że zakres odpowiedzialności finansowej gminy i seniora odnoszący się do lokalu udostępnionego gminie powinien zostać jednoznacznie określony w ustawie.

Warto również zwrócić uwagę, że nie została uregulowana kwestia zasad odpowiedzialności za ewentualne szkody wyrządzone w lokalu seniora przez podnajemców. Oznacza to, że seniora obciąży dochodzenie od byłych podnajemców roszczeń z tego tytułu na zasadach ogólnych prawa cywilnego (art. 415 k.c.).

Analizując zaś projektowaną materię pod kątem ochrony praw i interesów podnajemców, którzy zajmują lokal seniora, na podstawie umowy zawartej z gminą, wskazać trzeba, że sytuacja mieszkaniowa podnajemców nie będzie stabilna, zważywszy, że senior może wypowiedzieć umowę gminie w każdej chwili za odpowiednim wypowiedzeniem. Biorąc pod uwagę treść projektowanego ustępu 2e art. 20, który ma zostać dodany do ustawy o ochronie praw lokatorów..., termin wypowiedzenia najmu podnajemcy wynosi zasadniczo 6 miesięcy, przy czym jego długość w konkretnym przypadku będzie od treści umowy najmu zawartej w podnajemcą albo od upływu terminu wypowiedzenia najmu lokalu gminie przez

⁷ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-mieszkania-wlasciciele-niechec-wynajmowania-mrit-odpowiedz>

seniora. Podnajemca pozostanie zatem w zasadzie do końca trwania stosunku najmu w niepewności co do okresu wypowiedzenia najmu, który będzie miał w jego sytuacji zastosowanie. Po rozwiązaniu podnajmu podnajemca będzie musiał w krótkim czasie opuścić lokal, który otrzymał z gminy w ramach zaspokojenia jego potrzeb mieszkaniowych, na który oczekiwał niekiedy kilka lat. Powszechnie zaś wiadomo, że gminy mają problemy z odzyskiwaniem lokali, co następuje często w postępowaniu egzekucyjnym, dopiero po uzyskaniu prawomocnych orzeczeń eksmisyjnych. Należy zatem spodziewać się, że odzyskanie przez seniora władztwa nad lokalem, również będzie wymagało przeprowadzenia długotrwałych postępowań sądowych, w sytuacji, gdy podnajemca nie będzie dysponował innym mieszkaniem, a projektowana regulacja nie nakłada na gminę obowiązku dostarczenia podnajemcy innego lokalu, po rozwiązaniu umowy podnajmu.

Sytuacja mieszkaniowa podnajemcy będzie zatem niestabilna, mimo, że umowa podnajmu może zostać zawarta na czas nieoznaczony. W praktyce podnajem może trwać bardzo krótko, co przemawia raczej za wykorzystaniem wynajmowanych przez gminę lokali jako lokali socjalnych, bądź pomieszczeń tymczasowych.

W ocenie Rzecznika zachodzi obawa, że z uwagi na szereg przedstawionych problemów, jakie mogą wyniknąć na tle realizacji projektowanej regulacji, przewidziane w niej rozwiązania mogą nie być wykorzystywane. Zaznaczyć też trzeba, że z oczywistych względów opinia ta pomija aspekty socjologiczne i psychologiczne, które zdają się wskazywać, że osoby starsze nie są zainteresowane zmianą miejsca zamieszkania. Jeżeli jednak projekt będzie procedowany, wydaje się, że wymaga dalszej pogłębionej analizy w celu usunięcia wątpliwości i wypracowania optymalnych rozwiązań, zapewniających pełną ochronę praw i wolności obywatelskich.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

