



BROŃMY RAZEM NASZYCH MIESZKAŃ

Warszawa, dnia 28 lutego 2026 r.

Komitety Obrony Praw Lokatorów
e-mail: obronalokatorow@gmail.com

Departament Mieszkalnictwa
Ministerstwo Rozwoju i Technologii
e-mail: sekretariatDM@mrit.gov.pl

Opinia Komitetu Obrony Praw Lokatorów dotycząca projektu Ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (UD313)

W dniu 6 lutego b.r., Departament Mieszkalnictwa Ministerstwa Rozwoju i Technologii skierował do Komitetu Obrony Praw Lokatorów pismo dotyczące konsultacji projektu Ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (UD313) wraz z uzasadnieniem oraz oceną skutków regulacji. Poniżej przedstawiamy stanowisko KOPL w przedmiotowej sprawie.

Komitety z uwagą śledził zarówno proces tworzenia projektu nowelizacji, jak i doniesienia medialne i publikacje samego Ministerstwa dotyczące proponowanych zmian. Niektóre aspekty istniejących przepisów wymagały w naszej ocenie pilnych zmian, inne powinny w naszej ocenie zostać utrzymane. Projekt zawiera kilka bardzo potrzebnych zmian, o które zabiegaliśmy od lat, ale łączy to niestety z szeregiem niekorzystnych dla lokatorów posunięć, które wpisują się w trwającą od lat erozję ochrony praw lokatorów w obowiązującym systemie prawnym.

1) Zmiana zasad podwyżek czynszu

W obecnym systemie prawnym, podwyżki czynszu w przypadku przekroczenia progów dochodowych dla umów podpisanych po 2019 r. są bardzo niesprawiedliwe. Jak pisaliśmy w 2018 r., gdy trwały konsultacje poprzedzające wprowadzenie obecnie obowiązujących przepisów, „Mechanizm weryfikacji dochodów [...] został skonstruowany w całkowicie wadliwy sposób [...] skutkuje pozbawieniem lokatora całego dochodu w wysokości przekraczającej tzw. kryterium dochodowe. [...] Ponadto skutkiem weryfikacji, w przypadku przekroczenia kryterium dochodowego, będzie de facto konfiskata całości dochodu gospodarstwa dochodowego

przekraczającego pułap określony w uchwale gminy. Taka groźba będzie zniechęcała lokatorów do podejmowania działań zmierzających do poprawy sytuacji bytowej oraz, z drugiej strony, zachęcała do czynności takich jak nieujawnianie części uzyskiwanych dochodów. [...] Może też powstać kuriozalna sytuacja, w której czynsz za metr kwadratowy mieszkania należącego do mieszkaniowego zasobu gminy będzie przekraczać czynsz za metr w zasobie TBS lub nawet zasobie komercyjnym, co stałoby w sprzeczności z celem istnienia zasobu mieszkaniowego gminy”.

Nasze obawy stały się niestety faktem i mieliśmy do czynienia z nieraz drastycznymi i nieuzasadnionymi podwyżkami czynszów, które rujnowały budżet lokatorów. Wielu z nich uciekało przed podwyżkami w tzw. „szarą strefę”. Ratunkiem w tej sytuacji był tylko względnie wąski zakres weryfikacji dochodowej, ograniczony do nowych umów najmu, oraz dość duży wzrost kryteriów dochodowych opartych o średni dochód w województwie.

Zmiany proponowane w obecnej nowelizacji z jednej strony rozszerzają weryfikację na wszystkie umowy (z wyłączeniem emerytów, rencistów i osób, które przekazały Gminie mieszkanie własnościowe), co budziło nasze ogromne obawy, ale z drugiej strony likwidują najbardziej drastyczną niesprawiedliwość istniejących przepisów, tzn. konfiskacyjny charakter podwyżek czynszu.

Komitet Obrony Praw Lokatorów co do zasady nie sprzeciwiał się weryfikacji dochodów. Sprzeciwialiśmy się niesprawiedliwemu algorytmowi obliczania podwyżek. Ten algorytm ulega w niniejszym projekcie bardzo przez nas oczekiwanej zmianie na lepsze. Proponowane podwyżki są w proponowanej wersji proporcjonalne do stopnia podwyższenia dochodów. Osiągnięcie maksymalnego pułapu czynszowego (który też został obniżony) byłoby teraz znacznie trudniejsze. **Nie mamy zatem zastrzeżeń do proponowanych zmian algorytmu obliczania podwyżek czynszu i uważamy je za potrzebną zmianę.** Akceptujemy też zastosowane wyłączenia z mechanizmu weryfikacji emerytów, rencistów i osób, które przekazały Gminie mieszkanie własnościowe lub spółdzielcze. Jednak zakres wyłączenia powinien również obejmować osoby, które przekazały w ramach tzw. „eksperymentu mieszkaniowego” mieszkania kwaterunkowe.

Propozycja zmian w projekcie:

Zamiast:

12) po art. 21c dodaje się art. 21d w brzmieniu:

„Art. 21d. W przypadku gdy umowę najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy zawarto:

- 1) po jego wyremontowaniu przez najemcę na swój koszt lub
- 2) po przekazaniu przez najemcę na gminę prawa własności innego lokalu lub spółdzielczego prawa do lokalu

Wprowadzić zapis:

2) po przekazaniu przez najemcę na gminę prawa własności innego lokalu lub spółdzielczego prawa do lokalu lub innego tytułu prawnego do lokalu

2) Odszkodowanie za bezumowne zajmowanie lokalu

Przepis wprowadzający odszkodowanie w wysokości 300% wartości czynszu dla osób, które utraciły tytuł prawny do lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego jest niezwykle szkodliwy i niesprawiedliwy. Przepis uderzy w sposób bezlitosny w najemców, którzy zadłużyli się i otrzymali wypowiedzenie umowy najmu, a następnie próbują spłacić swoje zadłużenie. Gdyby przepis został wprowadzony w życie, takie osoby zostałyby pozbawione praktycznej możliwości spłacenia swojego zadłużenia, gdyż ich wpłaty byłyby przeznaczone w większej części na spłatę podwyższonego odszkodowania i wciąż rosnących odsetek od zadłużenia. W obecnych warunkach nie ma nawet żadnych gwarancji ustawowych, że osoby które spłacą w całości swoje zadłużenie otrzymają przywróconą umowę najmu. Praktyką Gmin jest nieprzywracanie umów najmu, tylko eksmisja po spłacie całości zadłużenia (dopóki dług jest spłacany, Gminy wolą pobierać wpłaty, niż eksmitować).

Proponowany poziom odszkodowania nie jest w żaden sposób umotywowany ekonomicznie. Zasób mieszkaniowy Gminy z definicji nie służy do tego, by na nim zarabiać, a nawet do tego by w całości pokrywać koszty swojego utrzymania. Mieszkania wchodzące w skład zasobu Gminy są formą pomocy mieszkaniowej i próba uzyskania z czynszu dochodów umożliwiających utrzymanie zasobu musi zakończyć się niepowodzeniem. Poziom aktualnego zadłużenia mieszkańców nie może być argumentem, by zadłużać ich bardziej. Podobny system funkcjonował w Warszawie do około 2010 r. i w efekcie nawet 50% ogólnego zadłużenia mieszkańców miało swoją podstawę w odszkodowaniu za bezumowne zajmowanie lokalu. Zapis ten został zaskarżony przez mieszkańców i na podstawie obowiązujących przepisów Ustawy o ochronie praw lokatorów zadłużenie mieszkańców zostało znacznie zredukowane. Ułatwiły to też ograniczone czasowo uchwały o oddłużeniu. **Proponowana zmiana jest krokiem w tył i przywróceniem sytuacji, w której najemcy, którzy utracili umowy najmu w wyniku utraty płynności finansowej będą się nadmiernie zadłużać.**

Proponowana zmiana w projekcie

Skreślenie proponowanego Art. 18 ust. 2a

3) Likwidacja kryterium metrażowego

Komitet Obrony Praw Lokatorów od lat alarmował o barierze w uzyskaniu pomocy mieszkaniowej, jaką stanowiło stosowanie kryterium metrażowego przez Gminy. Na przykładzie danych udostępnionych przez działające przy warszawskim Ratuszu Biuro Polityki Lokalowej wiemy, że przekroczenie kryterium metrażowego spowodowało odrzucenie w ubiegłych latach około 17% wniosków o lokal we wszystkich dzielnicach. Potwierdzała to praktyka dyżurów Komitetu Obrony Praw Lokatorów. Jedną z najczęściej zgłaszanych przez lokatorów spraw były odmowy pomocy mieszkaniowej, spowodowane niekiedy przekroczeniem kryterium metrażowego ledwie o kilkadziesiąt centymetrów(sic!). Z ogromnym problemem borykały się też osoby wynajmujące mieszkania na rynku prywatnym, w sytuacji gwałtownego pogorszenia się ich sytuacji majątkowej. Kryteria metrażowe odmawiające pomocy mieszkaniowej były w przypadku Warszawy ostrzejsze, niż minimalny metraż mieszkania określony w warunkach technicznych, które muszą spełniać lokale mieszkalne.

Komitet Obrony Praw Lokatorów z zadowoleniem przyjmuje zarówno likwidację kryterium metrażowego, jak i możliwości stosowania kryteriów metrażowych w określaniu pierwszeństwa najmu lokalu z zasobów miasta. Obie zmiany są konieczne, żeby uniemożliwić niesprawiedliwe odmawianie pomocy mieszkaniowej potrzebującym gospodarstwom domowym. Zapis określający, że kryterium metrażowe nie może być stosowane również w określaniu pierwszeństwa najmu ma na celu zapobiec obchodzeniu przepisu przez Gminy. Uważamy propozycje w tym zakresie za bardzo słuszne i dobrze sformułowane.

Propozycja zmian w projekcie:

Brak zmian

4) Likwidacja stosowania Art. 691 Kodeksu Cywilnego

Likwidacja tzw. „dziedziczenia najmu” przez osoby najbliższe jest stałym elementem programu prób nowelizacji Ustawy o ochronie praw lokatorów. W latach 2011–2018 kolejne rządy — niezależnie od barw partyjnych — podejmowały co najmniej cztery próby zniesienia prawa do przejęcia umowy najmu komunalnego po śmierci najbliższych. Instytucję tę konsekwentnie przedstawiano nie jako ochronę rodzin w trudnej sytuacji, lecz jako „barierę elastyczności” blokującą dostęp do mieszkań dla „realnie najuboższych”. Ministerstwo Infrastruktury i jego kolejne wcielenia argumentowały, że dziedziczenie najmu uniemożliwia „rotację lokatorów” i „racjonalne gospodarowanie zasobem” — ignorując fakt, że zasób kurczył się przede wszystkim wskutek reprivatyzacji i prywatyzacji, nie wskutek ochrony praw lokatorów.

KOPL za każdym razem wskazywał, że bez rozbudowy zasobu mieszkaniowego zniesienie dziedziczenia najmu nie skróci kolejek oczekujących, lecz jedynie pozbawi starszych i ubogich lokatorów dachu nad głową, a ich osoby najbliższe pozbawi poczucia stabilności centrum życiowego. Organizacja uczestniczyła w konsultacjach społecznych, składała stanowiska, pisała do Senatu i wprost nazywała kolejne projekty tym, czym były: powielaniem tych samych szkodliwych pomysłów traktujących lokatorów jak zło konieczne, niezależnie od tego, kto akurat rządził.

Trzy z czterech projektów wprowadzenia tej niekorzystnej dla lokatorów zmiany — z 2011, 2016 i 2017 roku — zostały porzucone na etapie konsultacji społecznych. Projekt z 2018 roku wszedł częściowo w życie, jednak rząd ostatecznie wycofał się z przepisów o dziedziczeniu i „umowach śmieciowych” w najmie.

Pomysł rozwiązania problemu niedoborów mieszkaniowych wynikających z wieloletnich zaniedbań w budownictwie przez pozbawianie mieszkań osób potrzebujących jest chybiony. **Komitet stoi na stanowisku, że proponowana zmiana będzie skutkować tym, że osoby starsze, zamieszkałe w swoich domach przez całe życie nagle mogą utracić prawo najmu po utracie osoby bliskiej, która była głównym najemcą.** Wyrzucenie osób starszych z ich domów z jakichkolwiek powodów jest często przeżyciem bardzo traumatycznym. W wielu przypadkach, jest to po prostu niehumanitarne. Często dzieci osób schorowanych i wiekowych zamieszkują z nimi, by poświęcić się opiece nad nimi i nie mogą przez to zapewnić sobie innego mieszkania na warunkach komercyjnych. W chwili śmierci swoich rodziców zostają oni pozbawieni tytułu prawnego do zajmowanego lokalu i jednocześnie mogą nie spełniać wyśrubowanych kryteriów pomocy

mieszkaniowej, tzn. znajdować się w tzw. „luce czynszowej”. Karanie takich osób za to, że poświęciły się opiece nad rodzicami jest zwyczajnie okrutne. **Wyłączenie zastosowania przepisu wobec osób, które do chwili śmierci najemcy lokalu sprawowały nad nim opiekę na podstawie umowy zawartej z najemcą przed dniem 12 listopada 1994 r., na podstawie art. 31 uopl, nie jest w żaden sposób wystarczające i powinno zostać rozszerzone na wszystkie osoby, które sprawowały opiekę nad najemcą i wspólnie z nim zamieszkiwały.**

Wprowadzenie zapisu, że osobom pozostającym po śmierci głównego najemcy może być proponowany inny lokal wprowadza element niepewności i dodatkowego stresu dla lokatorów, którzy mogli zamieszkiwać dany lokal przez całe życie i utracili osobę bliską. Jednak lokatorzy, którzy chcą starać się o inny lokal powinni mieć taką możliwość. Projektowana regulacja daje Gminom dowolność w rozstrzyganiu o tym, czy osobie zamieszkującej z najemcą można zaoferować lokal zamienny. W ten sposób ustawa nie chroni praw osób, które np. ze względu na swoją niepełnosprawność nie powinny w ogóle zmieniać lokalu. Ustawa powinna wskazywać sytuacje, w których wskazanie przez Gminę lokalu zamiennego jest niedopuszczalne.

Pomysł wyłączenia stosowania art. 691 kc z Ustawy o ochronie praw lokatorów został zresztą skrytykowany przez Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego w uwagach z dnia 8 czerwca 2025 r. Zdaniem Biura, proponowane wyłączenie stosowania art. 691 kc spowoduje, że prawo najmu lokalu mieszkalnego będzie wchodziło do spadku. Proponowane zmiany nie będą więc miały oczekiwanego skutku prawnego.

Konstrukcja „roszczenia o zawarcie umowy najmu” rodzi niejasne skutki prawne. Nie sposób w tej chwili przewidzieć, jaka utrwali się praktyka prawna – czy będzie konieczne składanie pozwów cywilnych o uznanie istnienia stosunku najmu w sytuacji, gdy Gminy nie będą w stanie dostarczyć lokalu zamiennego w ciągu 6 miesięcy od śmierci głównego najemcy.

Proponowany zapis powoduje bardzo wysokie ryzyko, że lokatorzy znajdą się w luce prawnej – bez umowy najmu, ale też bez lokalu zamiennego. **Dlatego wzywamy do wykreślenia propozycji uchylecia stosowania art. 691 kc z projektu nowelizacji.**

Propozycja zmian w projekcie

Skreślenie art. 18a i 18b projektu

ewentualnie:

wprowadzenie zapisu Art. 18a ust. 2 i 3 w brzmieniu:

2. Przepisu art. 691 Kodeksu cywilnego nie stosuje się, z zastrzeżeniem art. 31 i ust. 3
3. Do osób, które do chwili śmierci najemcy lokalu sprawowały nad nim opiekę w ramach świadczonych obowiązków alimentacyjnych w rozumieniu Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego stosuje się art. 691 Kodeksu cywilnego w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie niniejszej Ustawy.

5) Wypowiedzenie w razie niezamieszkiwania głównego najemcy

Proponowany okres niezamieszkiwania przez najemcę jest zdecydowanie zbyt krótki. Wielu najemców wyjeżdża do pracy zagranicę, np. w celu zdobycia środków na spłacenie długów, lub przebywa w szpitalu na przewlekłym leczeniu. Nie każdy najemca ma osobę bliską, uprawnioną do zamieszkiwania w czasie jego nieobecności. **Samotne utrzymywanie gospodarstwa domowego już samo w sobie stanowi większą trudność, zwłaszcza dla osób starszych i schorowanych. Nie przewidziano w ich przypadku żadnych wyłączeń z zastosowania tego przepisu. Jest to niesprawiedliwe.** Warto też pamiętać o osobach pozbawionych wolności. Po opuszczeniu zakładu karnego nie będą one miały dokąd wrócić i nie będą mieć możliwości odbudowania podstaw normalnego funkcjonowania w społeczeństwie.

Propozycja zmian w projekcie

Skreślenie proponowanego brzmienia Art. 11 ust 3.

6) Oferta zawarcia umowy najmu

Obecna treść ustawy o ochronie praw lokatorów zawiera już zapis, wedle którego „Gmina, składając ofertę zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, poucza osobę uprawnioną, że jeżeli kwestionuje prawidłowość tej oferty, może wytoczyć powództwo o ustalenie uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego”. Nowelizacja nie zmienia tego przepisu, choć jest on mylący dla lokatorów. Sądy, orzekając o uprawnieniu do najmu socjalnego lokalu, nie orzekają o wskazaniu konkretnego lokalu, a jedynie o uprawnieniu do niego. Gmina, składając ofertę zawarcia umowy najmu, jedynie realizuje już istniejące uprawnienie do najmu lokalu socjalnego. **W przypadku, gdy wskazany lokal nie spełnia norm budowlanych lub z innych powodów nie nadaje się do spełnienia potrzeb mieszkaniowych, wytaczanie powództwa o ustalenie uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu jest bezprzedmiotowe, gdyż uprawnienie to nie jest kwestionowane przez Gminę.** Należy więc zmodyfikować przepis, tak by było jasne, że możliwe jest zaskarżenie oferty lokalu niespełniającego wymogów ustawowych, a nie tylko uprawnienia do niego.

Propozycja zmian w projekcie

Zamiast:

5) w art. 14 ust. 6a otrzymuje brzmienie:

„6a. Oferta zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu obejmuje: adres, powierzchnię i wyposażenie lokalu, czas trwania umowy najmu, wysokość czynszu, termin związania ofertą oraz pouczenie, że w przypadku kwestionowania prawidłowości oferty osoba uprawniona może wytoczyć powództwo o ustalenie uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, a po nadaniu klauzuli wykonalności wyrokowi eksmisyjnemu – powództwo o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego.”;

Wprowadzić zapis:

„6a. Oferta zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu obejmuje: adres, powierzchnię i wyposażenie lokalu, czas trwania umowy najmu, wysokość czynszu, termin związania ofertą oraz pouczenie, że w przypadku kwestionowania prawidłowości oferty osoba uprawniona może wytoczyć powództwo

o uznanie wskazania za niespełniającego wymogów najmu socjalnego lokalu, a po nadaniu klauzuli wykonalności wyrokowi eksmisyjnemu – powództwo o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego.”;

7) Wynajmowanie 20% lokali na zasadach komercyjnych

Próba wykorzystywania zasobów budowanych ze środków publicznych jest nieporozumieniem. Zasoby te nie służą do tego, by Gminy na nich zarabiały i nie w tym celu Gminy mogą się starać o dofinansowanie kredytów na preferencyjnych warunkach na budowę lokali służących do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób, które nie są w stanie zapewnić sobie samodzielnie lokali. Liczba budowanych lokali od lat nie spełnia oczekiwań i stanowi kroplę w morzu potrzeb. Jak podawała Najwyższa Izba Kontroli w 2020 r., potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach pozostawały niezrealizowane w ponad 73% gmin. **Dalsze pomniejszenie i tak już niewystarczającej puli mieszkań przeznaczonych na wynajem komunalny nie ma żadnego uzasadnienia.** Właściwy kierunek działań powinien być całkiem przeciwny: Gminy powinny skracać kolejki osób oczekujących na najem podnajmując dla potrzebujących rodzin mieszkania dostępne na rynku komercyjnym. W tym kierunku zresztą zmierzają uregulowania dotyczące Społecznych Agencji Najmu. Proponowane zmiany mogą znacznie zmniejszyć pozytywny wpływ zwiększonego poziomu budownictwa na liczbę mieszkań dostępnych poniżej cen komercyjnych. Proponowany zapis w praktyce obniży o 20% pozytywny wpływ społeczny inwestycji mieszkaniowych Gmin.

Proponowana zmiana w projekcie

Skreślenie proponowanych Art. 21 ust. 3d-3i

8) Wypowiedzenie umowy najmu lokalu w razie oddania do bezpłatnego używania

Proponowany przepis jest niespójny z obowiązkami, które wynikają z Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Według art. 28¹ krio, małżonkowie są obowiązani udostępnić sobie wynajmowany lokal. Artykuł ten stanowi, że jeżeli prawo do mieszkania przysługuje jednemu małżonkowi, drugi małżonek jest uprawniony do korzystania z tego mieszkania w celu zaspokojenia potrzeb rodziny. Innym zapisem jest obowiązek alimentacyjny (art. 133–135 krio) — rodzice są obowiązani dostarczać dziecku, które nie jest w stanie utrzymać się samodzielnie, środków utrzymania. Zakres tych świadczeń zależy od usprawiedliwionych potrzeb uprawnionego, a potrzeba posiadania dachu nad głową mieści się w tym pojęciu. Nie jest więc uzasadnione społecznym przeznaczeniem prawa wprowadzanie sankcji wypowiedzenia umowy najmu za realizację obowiązków rodzica i małżonka. Przepis powinien zostać wykreślony z propozycji.

Proponowana zmiana w projekcie

Zamiast:

„9. Gmina wypowiada umowę najmu lokalu, z zachowaniem miesięcznego terminu wypowiedzenia, w przypadku jego podjęcia przez najemcę lub oddania do bezpłatnego używania.”;

Wprowadzić zapis:

„9. Gmina wypowiada umowę najmu lokalu, z zachowaniem miesięcznego terminu wypowiedzenia, w przypadku jego podnajęcia przez najemcę lub oddania do bezpłatnego używania, z wyjątkiem ust. 9b

9b. Oddanie do bezpłatnego używania lokalu na podstawie art. 28¹ i art. 133–135 krio nie może stanowić podstawy do wypowiedzenia umowy najmu”;

Podsumowanie

Komitet Obrony Praw Lokatorów ma mieszane uczucia w odniesieniu do konsultowanego projektu. Z jednej strony wychodzi on naprzeciw niektórym z największych bolączek lokatorów i spełnia postulaty o które zabiegaliśmy od lat, tzn. likwiduje kryterium metrażowe i niesprawiedliwy algorytm podwyżek czynszów, ale z drugiej strony wprowadza dalszą erozję i „uśmiecowanie” umów najmu, wpisując się w długą serię chybionych pomysłów zwiększenia dostępności lokali przez „przelewanie z pustego w próżne” i przesuwania lokatorów z miejsca na miejsce, tak jakby mogło to spowodować, że liczba dostępnych lokali ulegnie zwiększeniu. Prosimy więc o uwzględnienie zaproponowanych w niniejszym dokumencie poprawek.

Komitet Obrony Praw Lokatorów