Polski Instytut Ekonomiczny

2/2025

POLICY PAPER

Regulacje rynku najmu mieszkań w Polsce i w Europie

Cytowanie: Lubasiński, J., Prudło, D., Kukołowicz, P. (2025), *Regulacje rynku najmu mieszkań w Polsce i w Europie*, Policy Paper, nr 2, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.

Konsutacje eksperckie:
dr hab. Adam Czerniak, prof. SGH
dr Joanna Erbel, Członkini Zarządu PLZ Spółdzielni
Hanna Milewska-Wilk, Instytut Rozwoju Miast i Regionów
Beata Siemieniako, adwokat
Sonia Sobczyk-Grygiel, Polityka Insight
Paweł Stachwiuk, radca prawny

Policy Paper 2/2025
Warszawa, maj 2025 r.
Autorzy: Jędrzej Lubasiński, Dominika Prudło, Paula Kukołowicz
Redakcja merytoryczna: Katarzyna Dębkowska, Paweł Śliwowski
Redakcja: Jakub Nowak, Małgorzata Wieteska
Projekt graficzny: Anna Olczak
Skład i łamanie: Tomasz Gałązka
Polski Instytut Ekonomiczny
Al. Jerozolimskie 87
02-001 Warszawa
© Copyright by Polski Instytut Ekonomiczny

Spis treści

Kluczowe liczby 4

Kluczowe wnioski 5

Wprowadzenie 7

Społeczno-gospodarcze znaczenie rynku najmu . . 9

Wpływ na rynek pracy 9

Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych 11

Stabilizacja cykli koniunkturalnych 14

Wpływy do budżetu państwa 15

Rynek najmu w Polsce 17

Regulacje i problemy polskiego rynku najmu. . . 24

Problemy z perspektywy wynajmujących 25

Problemy z perspektywy najemców 28

Problemy z perspektywy obu stron 33

Regulacje rynku najmu w innych państwach . . . 40

Zasady podwyżek czynszu w różnych krajach 40

Regulacje dotyczące wypowiadania umów 43

Instytucje arbitrażowe i regulujące rynek najmu 45

Podsumowanie i rekomendacje 49

Bibliografia 55

Spis infografik, map, ramek, tabel i wykresów. . .61

Kluczowe liczby

12,7 proc.

wynosi odsetek gospodarstw domowych w Polsce, których członkowie mieszkają w wynajmowanym mieszkaniu

40 proc. najemców

deklarowało w 2023 r., że wynajmuje mieszkanie, ponieważ nie stać ich na zakup własnego lokalu

35 proc.

polskich gospodarstw domowych w 2022 r. nie mogło sobie pozwolić na zakup lub wynajem mieszkania odpowiedniego do ich potrzeb

26 proc. Polaków

deklaruje, że od stabilnej sytuacji mieszkaniowej zależy ich decyzja o powiększeniu rodziny

o 66 proc.

wyższe były przeciętne ceny najmu w Polsce w 2024 r. względem 2015 r.

1,3 mln

szacowana liczba mieszkań, które były wynajmowane na polskim rynku prywatnym w 2023 r.

1 mln

osób prywatnych rozliczyło w 2023 r. przychód z najmu

81 tys.

szacowana liczba podpisanych umów najmu okazjonalnego w 2023 r.

33,3 mld PLN

wyniósł łączny rozliczony przychód z najmu przez osoby prywatne

Kluczowe wnioski

- **Rynek najmu mieszkań pełni istotną rolę społeczno-gospodarczą**. Z perspektywy gospodarczej rozwinięty rynek najmu sprzyja zwiększeniu mobilności terytorialnej ludności, co umożliwia lepsze dopasowanie podaży do popytu na rynku pracy. W Polsce najem mógłby również odegrać istotną rolę w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych ludności. Szacuje się, że 35 proc. gospodarstw domowych w Polsce znajduje się w tak zwanej luce czynszowej, tj. nie stać ich na zakup lub wynajem mieszkania odpowiadającego ich potrzebom. Stabilny, dobrze uregulowany i płynny rynek najmu może mieć również istotny wpływ na proces usamodzielniania się młodych dorosłych. Brak własnego mieszkania był wskazywany w grupie osób w wieku 25-34 jako najczęstsza przyczyna mieszkania z rodzicami.

- **Rynek najmu w Polsce jest niewielki i rozdrobniony**. W 2023 r. tylko 12,7 proc. gospodarstw domowych w naszym kraju mieszkało w wynajmowanym lokalu, co jest jednym z najniższych wskaźników w całej Unii Europejskiej. Szacujemy, że na rynku prywatnym (a więc poza zasobem gminnym) znajduje się obecnie około 1,3 mln mieszkań na wynajem. Jednak oprócz małej skali, rynek ten cechuje się dużym rozproszeniem i niskim poziomem profesjonalizacji. Spośród 1,3 mln osób wynajmujących w Polsce mieszkania około 1,1 mln osób wynajmuje je jako osoby prywatne. Niewielka skala prywatnego rynku najmu w Polsce przekłada się na jego niską płynność oraz względnie wysokie ceny. W największych miastach Polski udział czynszu w wynagrodzeniu netto przekracza poziom 40 proc. i jest istotnym obciążeniem finansowym dla najemców.

- **W raporcie wskazujemy, że polskie regulacje rynku najmu są nieefektywne i nie dają należytego poziomu bezpieczeństwa ani najemcom, ani osobom wynajmującym swoje mieszkania**. Po pierwsze, w polskim prawie brakuje formy umowy, która dawałaby równy poziom ochrony zarówno najemcom i wynajmującym. Po drugie, w polskich warunkach brakuje efektywnych instrumentów egzekwowania istniejącego prawa najmu. Wynika to z długotrwałych postępowań sądowych, które uniemożliwiają stronom zabezpieczenia swoich interesów. Kolejną istotną przyczyną niskiej efektywności rynku najmu jest niewystarczająca i wciąż malejąca liczba mieszkań w zasobach gminnych. Zwiększa to poziom ryzyka dla osób wynajmujących mieszkania zwłaszcza w sytuacji gdy z powodu niedoboru tych mieszkań przedłużają się sądowe procedury eksmisji. Obniża to również poziom bezpieczeństwa najemców, zwłaszcza osób, którym niski dochód nie pozwala na najem mieszkań po cenach rynkowych.

- **Największe problemy polskiego rynku najmu z perspektywy najemców dotyczą braku stabilizacji sytuacji mieszkaniowej i finansowej związanej z najmem**. Wpływają na to przede wszystkim krótkie okresy, na jakie zawierane są umowy najmu, nieprecyzyjne przepisy dotyczące zasad podnoszenia czynszu, a także fakt częstego łamania ustawowych warunków i okresów wypowiedzenia umowy. Wszystkie te elementy istotnie obniżają poczucie bezpieczeństwa najemców, utrudniają im długofalowe planowanie i wpływają na to, że najem postrzegany jest raczej jako rozwiązanie przejściowe niż trwała alternatywa dla posiadania własnego lokalu.

- **Do najbardziej istotnych problemów, które obniżają poczucie bezpieczeństwa wynajmujących należą kwestie rozwiązania umowy i odzyskania lokalu w sytuacji, gdy najemca nie opłaca czynszu bądź niszczy lokal**. Polskie przepisy umożliwiają rozwiązanie umowy najmu dopiero w sytuacji, gdy najemca zalega z opłatami czynszowymi przez trzy pełne okresy rozliczeniowe. Równocześnie regulowanie przez najemcę choćby części tych zaległości uniemożliwia wynajmującemu rozwiązanie umowy. Sytuacja taka oznacza, że nieuczciwi najemy mogą przez długi okres wynajmować mieszkanie zalegając z opłatami czynszowymi pod warunkiem, że regulują opłaty jedynie w części. Ponadto nawet w sytuacji, gdy uda się efektywnie rozwiązać umowę najmu, wynajmujący mogą mieć trudności z faktycznym odzyskaniem lokalu jeśli najemca nie chce się wyprowadzić. Zmuszeni są wówczas do przechodzenia przez długotrwały proces sądowy aż do momentu, gdy gmina zapewni najemcy lokal zastępczy.

- **Próbując odpowiedzieć na zidentyfikowane powyżej wyzwania i problemy w publikacji omawiamy niektóre rozwiązania regulacyjne, stosowane w innych państwach, których implementacja mogłaby być możliwa w Polsce**. Do rozwiązań tych należą zmiany regulacji dotyczących zasad podnoszenia czynszu – zapisy ustawy w tym zakresie powinny być bardziej uniwersalne i mniej uznaniowe; zmniejszenie restrykcyjności warunków wypowiadania umowy kiedy strony nie wywiązują się z warunków umowy; działania w kierunku egzekwowania zapisów określających ustawowy okres wypowiedzenia, wprowadzenie rejestru umów najmu z uwzględnieniem istotnych cech mieszkań wysokości czynszu, lokalizacji i standardu mieszkania; powołanie instytucji arbitrażowych do spraw związanych z najmem, rozdzielenie funkcji zarządzania zasobem mieszkaniowym przez gminy od funkcji socjalnej, która polega na zapewnianiu mieszkań na wynajem osobom o niskich dochodach; działania w kierunku wydłużania okresu, na jaki zawierane są umowy najmu.

Wprowadzenie

Najem mieszkań stanowi istotny element rynku mieszkaniowego oraz ważny komponent życia społeczno-gospodarczego. Najem stanowi alternatywę dla mieszkań własnościowych, których zakup nie dla wszystkich jest dostępny finansowo. Przykłady wielu państw dowodzą, że najem może zaspokajać potrzeby mieszkaniowe ludności. W Niemczech i Austrii niemal połowa ludności zamieszkuje w wynajmowanych mieszkaniach, a umowa najmu między najemcą a wynajmującym nierzadko trwa całe życie. Polska, podobnie jak inne państwa naszego regionu, różni się od państw Europy Zachodniej i Europy Północnej nie tylko pod względem niskiego odsetka osób mieszkających w wynajmowanych mieszkaniach, lecz także traktowania najmu jako opcji tymczasowej i niepożądanej. Tymczasem – jak wskazują przykłady wielu innych państw – najem może stabilizować sytuację mieszkaniową ludności nie gorzej niż własność mieszkania. W przypadku Polski, borykającej się z problemem wciąż niewielkiego zasobu mieszkaniowego oraz jednego z najwyższych w Europie odsetków osób młodych mieszkających z rodzicami, temat najmu jest tym bardziej istotny.

Pomimo oczywistych korzyści społecznych i gospodarczych związanych z rynkiem najmu, dotychczas zagadnienie to było relatywnie rzadko poruszane w debacie publicznej. Zazwyczaj dyskusja dotycząca sposobów zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności koncentruje się na pomocy państwa w nabyciu mieszkań na własność.

Istnieją jednak przesłanki, aby spodziewać się, że w najbliższych latach rola najmu w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych mieszkańców Polski może istotnie wzrosnąć. Po pierwsze, rosnący poziom zamożności polskiego społeczeństwa sprawia, że gospodarstwa domowe coraz częściej przeznaczają część oszczędności na zakup nieruchomości, co w dłuższej perspektywie prowadzi do zwiększenia podaży lokali dostępnych na wynajem. Jednocześnie spodziewany jest dalszy wzrost popytu na najem, wynikający zarówno z postępującej urbanizacji i migracji ludności do miast, jak i ze zmieniających się preferencji społecznych dotyczących form zamieszkania. Zmiany te są po części odpowiedzią na malejącą dostępność finansową mieszkań na własność, szczególnie dla osób młodych. Rozwój rynku najmu w Polsce wpisuje się również w szerszy proces konwergencji do modelu mieszkalnictwa charakterystycznego dla państw Europy Zachodniej, w których najem odgrywa znacznie większą rolę niż w Polsce.

W obliczu rosnącego znaczenia rynku najmu pojawia się potrzeba głębszej analizy regulacji prawnych, które go kształtują. Odpowiednio zaprojektowane przepisy mogą w istotny sposób zwiększyć poczucie bezpieczeństwa i stabilności zarówno po stronie najemców, jak i wynajmujących. Mogą również przyczynić się do zwiększenia podaży mieszkań na wynajem i zachęcać właścicieli

nieużytkowanych lokali do ich udostępniania na rynku. Tymczasem, jak pokazujemy w publikacji, w tym obszarze Polska ma dużo do zrobienia. Część obowiązujących regulacji ma swoje źródła jeszcze w PRL, a kluczowa ustawa regulująca najem została uchwalona niemal 25 lat temu, kiedy prywatny rynek najmu istniał w formie zalążkowej.

W niniejszym opracowaniu podejmujemy próbę oceny, na ile aktualne przepisy odpowiadają współczesnym realiom i potrzebom uczestników rynku najmu oraz czy sprzyjają jego dalszemu rozwojowi w Polsce.

W niniejszym opracowaniu analizujemy polskie regulacje najmu, koncentrujemy się głównie na indywidualnym rynku prywatnym. W ramach naszych badań przyjrzeliśmy się regulacjom obowiązującym w Polsce oraz w wybranych państwach europejskich. Przeprowadziliśmy także szereg rozmów z ekspertami i analitykami rynku najmu. Na podstawie przeprowadzonych badań i zebranych informacji, proponujemy rozwiązania, które mogłyby zostać wdrożone w pierwszej kolejności, co spowoduje, że regulacje staną się bardziej przejrzyste i łatwiejsze do egzekwowania. Rynek najmu jest szerokim zagadnieniem, dlatego nie omawiamy tutaj mieszkań w zasobach gminnych (choć ich sytuacja częściowo wpływa na sektor prywatny) ani najmu instytucjonalnego. **Jednocześnie mamy świadomość, że właściwe uregulowanie rynku to tylko jeden z wielu czynników wpływających na rozwój najmu. Aby skutecznie wspierać ten sektor, polityka mieszkaniowa powinna opierać się na bardziej holistycznym podejściu**.

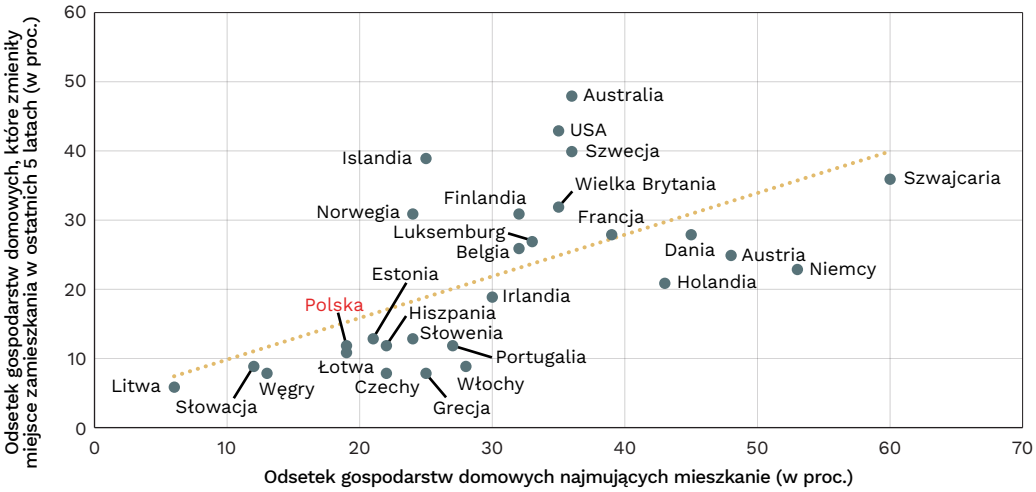
Społeczno-gospodarcze znaczenie rynku najmu

Wpływ na rynek pracy

Dostępne dane OECD wskazują, że rozwinięty rynek najmu sprzyja lepszemu dopasowaniu podaży i popytu na rynku pracy. Wynika to z faktu, że w państwach o większym udziale mieszkań na wynajem obserwuje się wyższy poziom mobilności terytorialnej ludności. Innymi słowy – im większy udział najmu w strukturze mieszkalnictwa w danym kraju, tym większy odsetek populacji zmienia miejsce zamieszkania z powodów zawodowych, edukacyjnych lub osobistych. Zależność tę ilustruje wykres 1.

Tymczasem w Polsce poziom mobilności terytorialnej ludności jest jednym z najniższych wśród państw OECD. Z ostatnich dostępnych danych wynika, że w 2011 r. odsetek gospodarstw domowych, które zmieniły miejsce zamieszkania w ostatnich 5 latach, wynosił nieco ponad 10 proc. (OECD, 2020). Dla porównania, w tym samym roku średnia dla państw UE wynosiła 20 proc. Ponadto w Polsce obserwuje się również stosunkowo niską skłonność do zmiany miejsca zamieszkania ze względu na pracę.

Wykres 1. Zależność między mobilnością terytorialną ludności a udziałem najmu w zasobach mieszkaniowych w 2013 r.

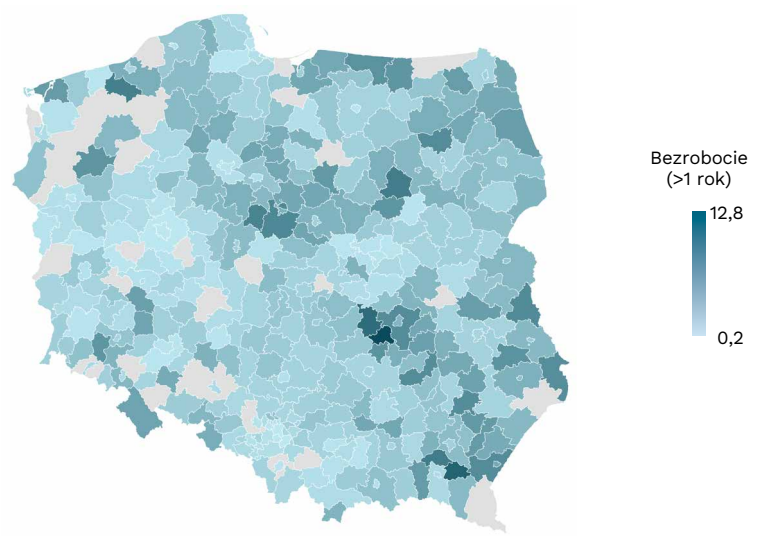


Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: OECD (2020).

Przykładowo, w 2016 r. aż 86 proc. Polaków w wieku 20-34 lata wyrażało niechęć do przeprowadzki związanej z pracą, co było jednym z najwyższych wyników w Europie (średnia UE wynosiła 75 proc.) (PIE, 2024). **Niski poziom mobilności terytorialnej utrudnia efektywne dopasowanie podaży pracy do popytu, co w konsekwencji prowadzi do powstawania obszarów o podwyższonym, w porównaniu z resztą kraju, poziomie długotrwałego bezrobocia**.

W Polsce wciąż istnieją powiaty charakteryzujące się wysokim poziomem długotrwałego bezrobocia. Choć w skali kraju odsetek osób bezrobotnych powyżej 1 roku wyniósł w 2024 r. zaledwie 1,9 proc., to w 61 powiatach – czyli w 16 proc. wszystkich – przekroczył lub osiągnął poziom 5 proc. Niewielki rozmiar rynku najmu w Polsce stanowi istotną barierę dla mobilności przestrzennej ludności. Osoby zamieszkujące powiaty dotknięte wysokim poziomem bezrobocia mogłyby potencjalnie podejmować zatrudnienie w innych regionach kraju, zwłaszcza tam, gdzie występują niedobory siły roboczej. Brak wystarczająco rozwiniętego i dostępnego rynku najmu ogranicza jednak możliwość szybkiej i elastycznej relokacji, co w efekcie osłabia mechanizmy równoważenia podaży i popytu na rynku pracy.

Mapa 1. Odsetek długotrwale bezrobotnych (powyżej 1 roku) wśród ludności aktywnej zawodowo w 2024 r. według powiatów (w proc.)

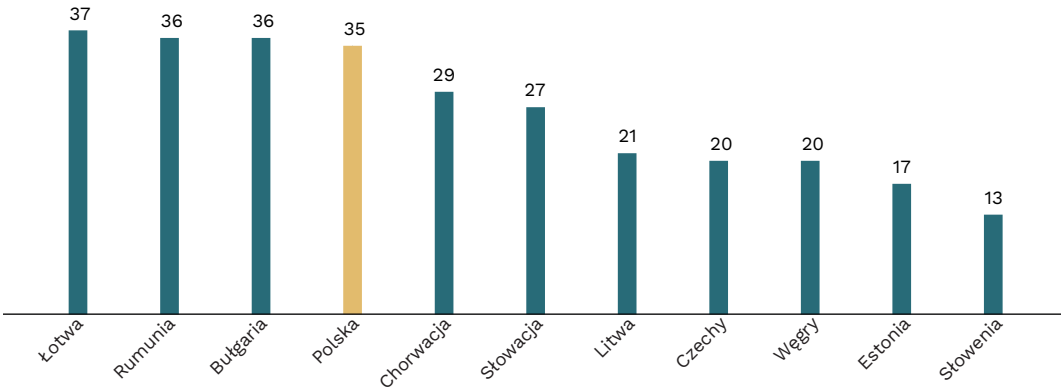


Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych GUS (www1).

Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych

Rozwinięty rynek najmu może odegrać istotną rolę w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych ludności. Obecnie znaczny odsetek gospodarstw domowych w Polsce znajduje się w tak zwanej luce czynszowej[1]. Oznacza to, że nie są one w stanie zapewnić sobie mieszkania odpowiadającego ich potrzebom. Być może dlatego, że dochody tych gospodarstw są zbyt niskie, aby umożliwić im zakup bądź wynajem odpowiedniego dla nich mieszkania po cenie rynkowej, a równocześnie są zbyt wysokie, aby dać im prawo do wynajmu mieszkania komunalnego od gminy. Według szacunków **w 2022 r. 35 proc. polskich gospodarstw domowych znajdowało się w tak określonej luce czynszowej** (SGH, 2024). W regionie Europy Środkowo-Wschodniej wyższe wskaźniki luki czynszowej odnotowano jedynie w Bułgarii (36 proc.), Rumunii (36 proc.) i na Łotwie (37 proc.)[2].

Wykres 2. Wielkość luki czynszowej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: SGH (2024).

W Polsce większości gospodarstw domowych znajdujących się w tzw. luce czynszowej nie stać na wynajem lub zakup lokalu, który odpowiadałby ich potrzebom i jednocześnie nie uzyskały one prawa do najmu lokalu

[1] Autorzy badania (SGH, 2024) w celu określenia wielkości luki wzięli pod uwagę trzy kryteria: użytkowanie lokali przeludnionych i/lub koszty utrzymania nieruchomości przewyższają 40 proc. dochodu; dysponowanie dochodem pozwalającym na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych na rynku komercyjnym (zakup lub najem); użytkowanie mieszkania z czynszem niższym od rynkowego.

[2] Jak wskazują autorzy badania (SGH, 2024), Łotwa stanowi szczególny przypadek m.in. ze względu na znaczące nierówności rozwojowe między stolicą – Rygą – a pozostałą częścią kraju, położenie geograficzne między zamożniejszymi państwami o wyższych cenach nieruchomości mieszkaniowych, a także dynamiczny spadek liczby ludności.

po cenach niższych niż rynkowe (69 proc.). 17 proc. luki czynszowej to gospodarstwa, które użytkują mieszkania z czynszem niższym od rynkowego, jednak są one przeludnione lub opłaty przewyższają 40 proc. dochodów najemców. Pozostałe 14 proc. gospodarstw znajdujących się w luce czynszowej często teoretycznie dysponuje wystarczającymi środkami, aby nabyć odpowiednie mieszkanie, jednakże lokale spełniające potrzeby były niedostępne w regionach ich zamieszkania SGH (2024). Sytuacja ta wynika nie tylko z ogólnego niedoboru mieszkań w Polsce, ale również z niedostosowania struktury podaży lokali do rzeczywistego popytu oraz niskiego poziomu zasobów mieszkaniowych[3]. Zwiększenie podaży mieszkań na wynajem mogłoby poprawić sytuację tych grup – poprzez zwiększenie dostępności cenowej oraz stworzenie realnej alternatywy dla zakupu nieruchomości. Zgodnie z danymi NBP (2023), aż 40 proc. obecnych najemców deklaruje, że wynajmuje mieszkanie, ponieważ nie stać ich na zakup własnego lokalu. W podziale na grupy wiekowe, taki powód najmowania był najczęstszy wśród osób w wieku 55-65 lat (52 proc.) oraz wśród młodszych najemców w wieku 25-34 lata (45 proc.).

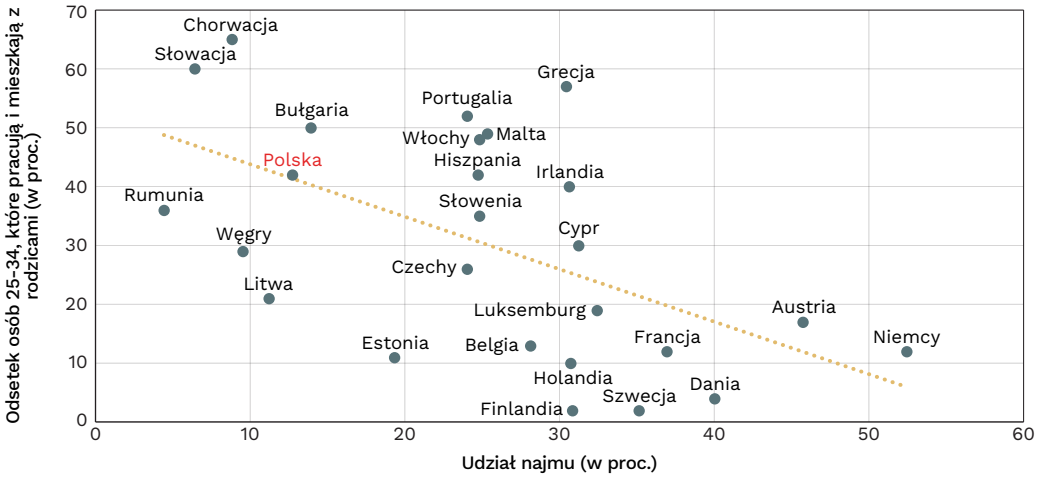
Brak rozwiniętego rynku najmu, w połączeniu z wysokimi cenami mieszkań w relacji do wynagrodzeń osób młodych, stanowi jedną z kluczowych barier utrudniających proces ich usamodzielniania się. Choć preferencje mieszkaniowe Polaków są wyraźnie ukierunkowane na posiadanie mieszkania na własność, a polityki publiczne w dużej mierze wspierają ten model, to w praktyce bariery finansowe – takie jak brak zdolności kredytowej czy środków na wkład własny – zmuszają wiele osób do korzystania z najmu.

Stabilny, dobrze uregulowany i płynny rynek najmu może mieć również istotny wpływ na proces usamodzielniania się młodych dorosłych. Obecnie Polska wyróżnia się na tle państw europejskich jednym z najwyższych odsetków osób w wieku 25-34 lata mieszkających z rodzicami (tzw. gniazdowników). W 2022 r. aż 42 proc. pracujących Polaków w tej grupie wiekowej pozostawało w domu rodzinnym. Brak własnego mieszkania był wskazywany w grupie osób w wieku 25-34 jako najczęstsza przyczyna mieszkania z rodzicami (46 proc. wskazań) (CBOS, 2017). Dla porównania, w krajach z wyższym udziałem najmu, odsetek takich osób jest znacznie mniejszy – w Szwecji wynosi zaledwie 2 proc., a w Niemczech 12 proc.

Wiele wskazuje na to, że wysoki odsetek tzw. gniazdowników wraz z niskim poziomem mobilności terytorialnej może istotnie wpływać na problemy demograficzne Polski. Gniazdownikami najczęściej są mężczyźni – w 2018 r. 43 proc. mężczyzn w wieku 25-34 lata mieszkało z rodzicami, podczas gdy w przypadku kobiet odsetek ten wynosił 29 proc. (GUS, 2020). Dodatkowo widoczny jest brak równowagi między odsetkiem kobiet a odsetkiem mężczyzn w ujęciu regionalnym.

[3] Mieszkania są w Polsce postrzegane przede wszystkim jako dobro rodzinne i często nigdy nie były przedmiotem obrotu rynkowego (Polityka Insight, 2022). W kontekście rynku najmu przekłada się to na niższą skłonność właścicieli do udostępniania posiadanych lokali na wynajem.

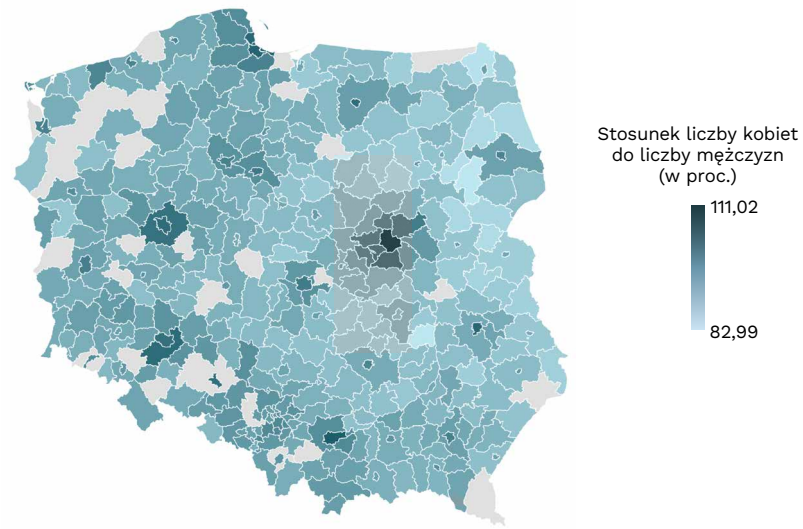
Wykres 3. Zależność między odsetkiem gospodarstw domowych najmujących mieszkanie a odsetkiem pracujących osób w wieku 25-34 lata mieszkających z rodzicami



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Eurofound (www2).

Kobiety częściej niż mężczyźni zamieszkują w dużych miastach, natomiast mężczyźni dominują liczbowo na obszarach wiejskich i w małych miejscowościach. **Wyniki wstępnych badań wskazują, że tego rodzaju różnice mogą utrudniać zawieranie związków, a istotną przyczyną niskiej liczby urodzeń w Polsce jest zjawisko samotności i bezdzietności osób młodych (Instytut Pokolenia, 2023)**.

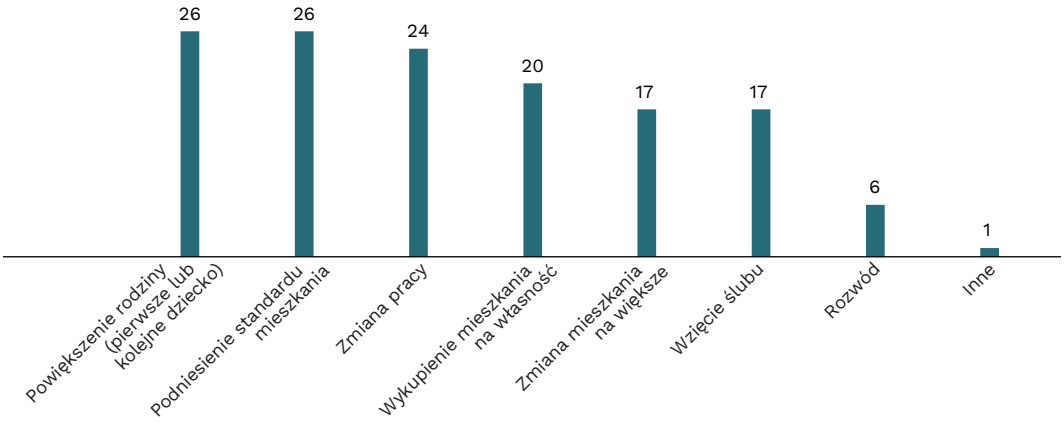
Mapa 2. Stosunek liczby kobiet w wieku 20-39 lat do liczby mężczyzn w wieku 20-39 w 2023 r. według gmin (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych GUS (www3).

W badaniu przeprowadzonym przez Habitat for Humanity (Habitat, 2020) ponad 2/3 respondentów w Polsce deklarowało, że podejmowanie kluczowych decyzji życiowych uzależnia od stabilnej sytuacji mieszkaniowej rozumianej jako posiadanie własnego mieszkania lub długoterminowej umowy najmu. Stabilna sytuacja mieszkaniowa ma wyraźny wpływ zarówno na decyzje rodzinne, jak i zawodowe: dla 26 proc. respondentów była istotnym czynnikiem branym pod uwagę przy planowaniu powiększenia rodziny, a dla 17 proc. – przy podejmowaniu decyzji o zawarciu małżeństwa. Wpływ ten jest szczególnie widoczny wśród osób młodych i w średnim wieku, tj. w grupach wiekowych 18-34 oraz 35-44 lata. Co istotne, mieszkańcy miast średniej wielkości (liczących od 20 tys. do 199 tys. mieszkańców) częściej niż pozostali respondenci wskazywali na znaczenie stabilnych warunków mieszkaniowych przy podejmowaniu kluczowych decyzji życiowych (Habitat, 2020).

Wykres 4. Wpływ stabilnej sytuacji mieszkaniowej na decyzje życiowe Polaków (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Habitat (2020).

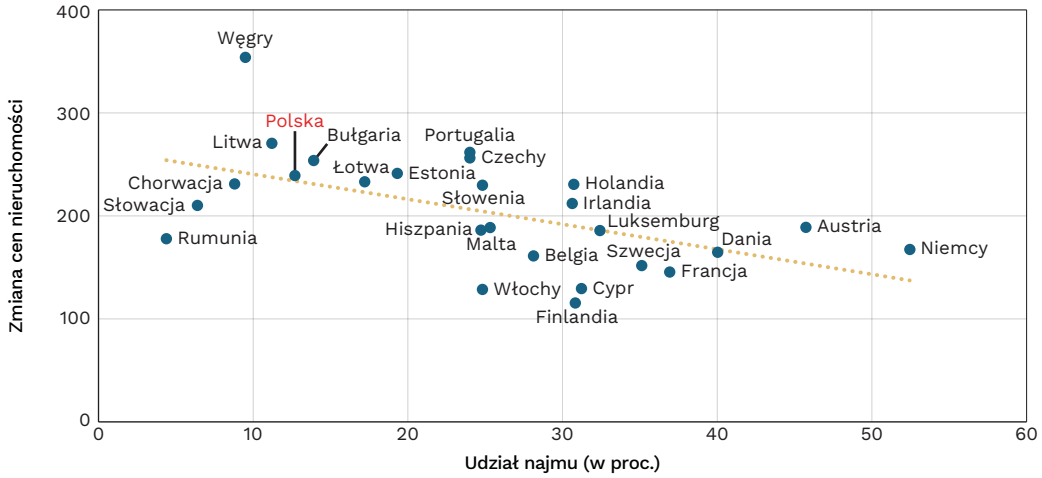
Stabilizacja cykli koniunkturalnych

Rozwinięty rynek najmu może stanowić ważny czynnik stabilizujący gospodarkę. Z badań wynika, że w krajach, w których najem mieszkań ma duży udział w rynku, mniejsza jest cykliczność wahań aktywności w sektorze budowlanym. Jako że aktywność w sektorze budowlanym ma na ogół duży wpływ na poziom aktywności w całej gospodarce, zmniejsza się również ogólny poziom wahań aktywności w ramach cyklu koniunkturalnego. Tym samym większy i bardziej płynny rynek najmu zwiększa stabilność makroekonomiczną gospodarek. Dodatkowo, rozwinięty rynek najmu powoduje, że zmniejsza się zależność między zmianami w warunkach finansowania (np. zmianami stóp procentowych) a dynamiką cen nieruchomości, co sprawia,

że rynek nieruchomości staje się mniej podatny na nagłe i gwałtowne wzrosty cen, a więc na powstanie zjawiska bański cenowej (Czerniak, Rubaszek, 2016; Rubaszek, Rubio, 2019; Rubio, 2014).

Zestawienie danych dotyczących wzrostów cen mieszkań z danymi o udziale najmu w rynku mieszkaniowym potwierdza istnienie zależności między rozwiniętym rynkiem najmu a stabilizacją cen nieruchomości. W państwach Unii Europejskiej, w których w 2024 r. udział najmu przekraczał 25 proc., średni wzrost cen mieszkań w latach 2015-2024 wyniósł 48 proc. Z kolei w pozostałych krajach, w których udział najmu był niższy, ceny wzrosły średnio o 102 proc.

Wykres 5. Zmiana cen nieruchomości w 2024 r. (2015 = 100) a udział najmu (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Eurostatu.

Wpływy do budżetu państwa

Najem mieszkań staje się zauważalnym źródłem wpływów podatkowych do budżetu państwa. W 2023 r. łączne wpływy do budżetu z tytułu najmu wyniosły 2,76 mld PLN. Chociaż ze względu na zmiany formy opodatkowania najmu (patrz ramka 1) nie jesteśmy w stanie dokładnie określić dynamiki zmian w tym zakresie, to wiele wskazuje na to, że przychody podatkowe z najmu rosną. W 2023 r. łączny przychód z wynajmu ujęty w deklaracjach podatkowych wynosił 33,3 mld PLN – to 0,009 proc. polskiego PKB, podczas gdy w 2013 r. przychód ten stanowił 0,006 proc. polskiego PKB. W latach 2019-2023 przychody z najmu wzrosły o 15 mld PLN[4] z poziomu 18 mld PLN (0,008 proc. PKB) (Ministerstwo Finansów, 2024).

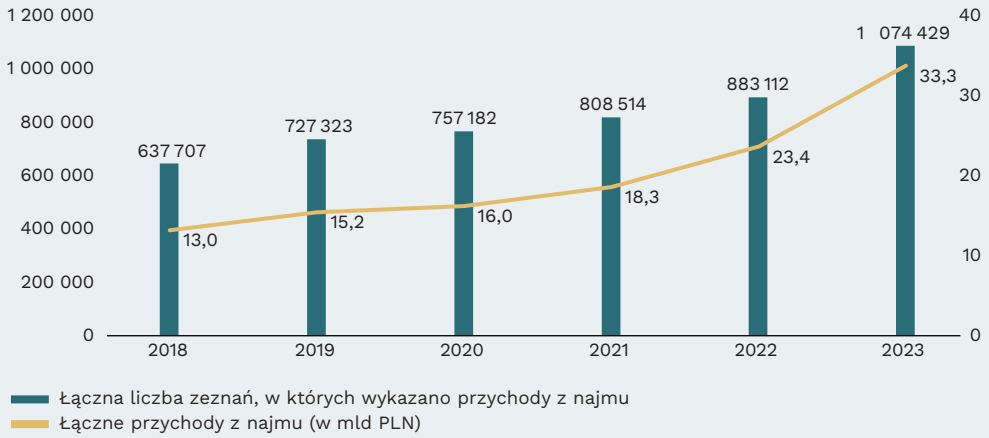
[4] Do wcześniejszych lat wlicza się zarówno przychód rozliczany w formie ryczałtu, jak i ten rozliczany do 2022 r. w formie skali podatkowej.

Zwiększa się również liczba zeznań podatkowych od przychodów z wynajmu. W 2023 r. złożono niemal 1,1 mln zeznań podatkowych, w których wykazano dochody z tego źródła[5]. Liczba ta rośnie konsekwentnie od 2014 r. – wtedy z wynajmu rozliczało się nieco ponad 500 tys. podatników. Oznacza to, że w ciągu dekady liczba podmiotów deklarujących przychody z wynajmu podwoiła się. **Pomimo rosnącej liczby zeznań podatkowych dotyczących przychodów z wynajmu, trudno jednoznacznie określić, w jakim stopniu wzrost ten jest wynikiem rozwoju rynku mieszkań na wynajem**. Istnieje prawdopodobieństwo, że część nowych zeznań pochodzi od osób, które wynajmowały mieszkania od dłuższego czasu, ale dopiero niedawno zaczęły rozliczać się z dochodów i wyszły tym samym z tzw. szarej strefy.

Ramka 1. Ryczałt od przychodów z wynajmu

W 2023 r. wszedł obowiązek dla wszystkich osiągających przychody z wynajmu poza prowadzoną działalnością gospodarczą, aby wykazać je na formularzu PIT-28 na zasadzie ryczałtu (www5). Już wcześniej była ta forma dominująca – w 2022 r. wybrało ją niemal 90 proc. osób rozliczających się z najmu, a nieco ponad 10 proc. rozliczało się według skali podatkowej (Ministerstwo Finansów, 2024).

Wykres 6. Łączna liczba zeznań podatkowych, w których wykazano przychody z najmu (lewa oś) oraz łączna wartość przychodów z najmu (w mld PLN, prawa oś)



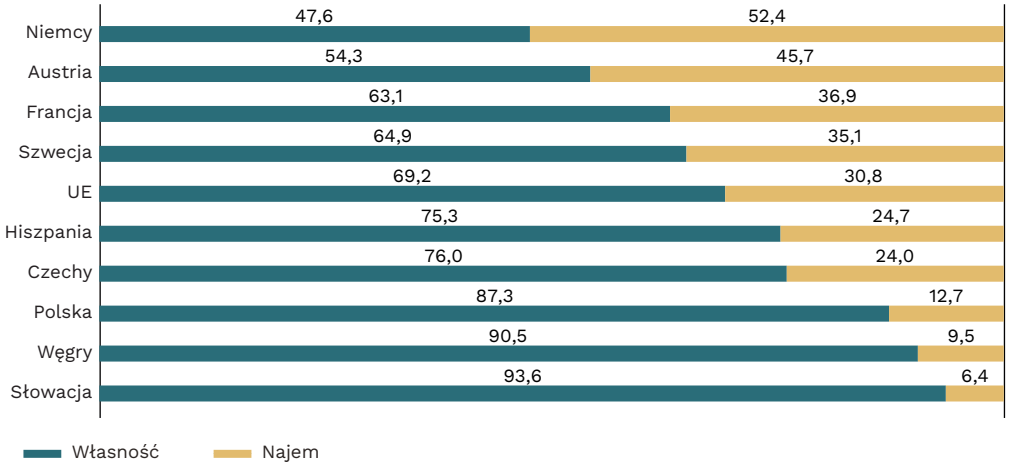
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Ministerstwa Finansów (2024).

[5] Dotyczy wszystkich osiągających przychody z wynajmu poza prowadzoną działalnością gospodarczą.

Rynek najmu w Polsce

Polski rynek najmu jest niewielki na tle innych państw Unii Europejskiej. W 2023 r. 13 proc. gospodarstw domowych zamieszkiwało wynajmowane lokale, a 87 proc. – mieszkania własnościowe. Udział najmu w Polsce jest o 18 pkt. proc. niższy niż średnia dla krajów Unii Europejskiej. Dokładna liczba mieszkań przeznaczonych na wynajem w Polsce nie jest znana, jednak na podstawie dostępnych szacunków (patrz ramka 2) oceniamy, że w 2021 r. liczba takich lokali wynosiła od 1,65 mln do 1,9 mln. Szacujemy, że z tego rynek prywatny obejmował ok. 1,0-1,3 mln mieszkań.

Wykres 7. Udział mieszkań własnościowych i wynajmowanych w wybranych państwach UE (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Eurostatu (www7).

Ramka 2. Szacowana wielkość prywatnego rynku najmu w Polsce

W Polsce wciąż brakuje oficjalnych danych pozwalających na precyzyjne określenie wielkości rynku najmu. Główny Urząd Statystyczny publikuje jedynie informacje dotyczące zasobu mieszkaniowego gmin oraz liczby zawartych umów najmu socjalnego. Nadal jednak nie dysponujemy pełnymi danymi na temat wielkości prywatnego segmentu rynku najmu. Szacunki na podstawie różnych opracowań z lat 2020-2024 wskazują, że liczba lokali wynajmowanych na rynku prywatnym może wynosić od 630 tys. do 1,3 mln (PABWIB, 2020; Piętka, 2023; www10). Dlatego poniżej przedstawiamy nasze własne oszacowanie.

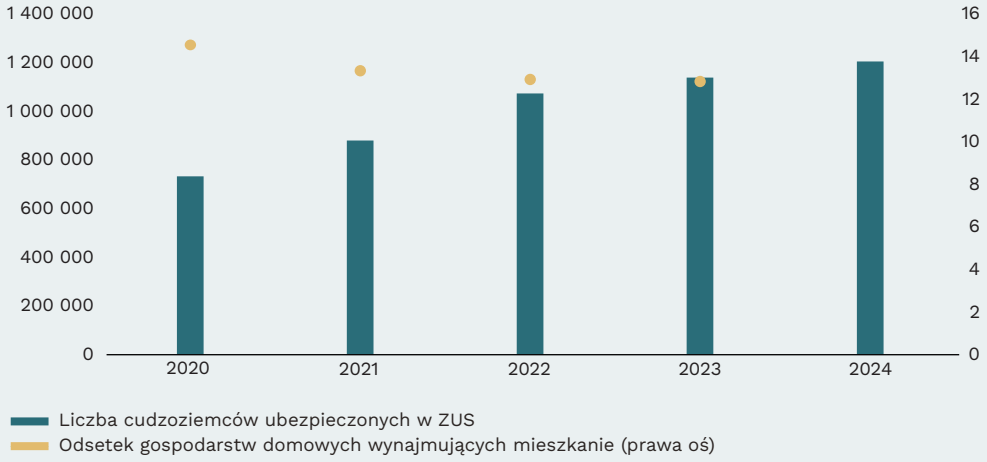
Na podstawie danych z Narodowego Spisu Powszechnego z 2021 r. można stwierdzić, że w Polsce istniało 12,517 mln gospodarstw domowych (GUS, 2023). Z kolei według Eurostatu (www11) 13,2 proc. z nich zamieszkiwało w wynajmowanych lokalach. Oznacza to, że w 2021 r. ok. 1,65 mln gospodarstw domowych najmowało mieszkanie. Jeśli od tej liczby odejmiemy 631 tys. lokali należących do zasobu gmin, na które zawarte były wówczas umowy najmu (www12), to **możemy oszacować, że w sektorze prywatnym funkcjonowało wówczas około 1,04 mln mieszkań na wynajem. Biorąc pod uwagę rosnącą liczbę gospodarstw domowych w Polsce można przypuszczać, że obecnie skala prywatnego rynku najmu jest nieco większa** (www13).

Odmienne wartości kształtują się w przypadku wzięcia pod uwagę danych Eurostatu (www14) na temat łącznej liczby gospodarstw domowych. Według tego źródła w 2021 r. w Polsce było 14,419 mln gospodarstw domowych, co przełożyłoby się na około 1,9 mln wynajmowanych mieszkań (1,272 mln na rynku prywatnym). Z najnowszych danych wynika, że w 2023 r. w Polsce było 15,246 mln gospodarstw domowych. Przy udziale najmu mieszkań na poziomie 12,7 proc. w tym samym roku daje to 1,9 mln gospodarstw mieszkających w wynajętym lokalu. W takim przypadku, po odjęciu 603 tys. lokali w zasobie gminy, na które podpisane były umowy wg GUS (2024a) można szacować, że **w 2023 r. wynajmowano 1,3 mln mieszkań**.

Szacunki dotyczące udziału gospodarstw domowych wynajmujących mieszkania mogą być jednak obciążone błędem wynikającym z niedoszacowania liczby cudzoziemców. Dane te pochodzą z Europejskiego Badania Warunków Życia Ludności (EU-SILC), które w Polsce realizowane jest przez Główny Urząd Statystyczny. W 2023 r. przebadano 30,5 tys. osób przy użyciu metod CAPI i PAPI (wywiady bezpośrednie z respondentami), co przełożyło się na próbę liczącą ok. 18 tys. gospodarstw domowych (GUS, 2024b).

Ze względu na specyfikę badania i ograniczony zasięg wśród cudzoziemców – szczególnie tych mieszkających tymczasowo lub poza formalnymi strukturami – istnieje ryzyko, że udział najmu w populacji może być zaniżony względem rzeczywistego stanu. Jest to szczególnie widoczne w przypadku danych EU-SILC dotyczących udziału gospodarstw domowych wynajmujących mieszkanie w latach 2020-2023. W tym okresie liczba cudzoziemców ubezpieczonych w ZUS wzrosła o ponad 400 tys. – z 665 tys. w 2020 r. do 1,07 mln w 2023 r., głównie w związku z napływem uchodźców z Ukrainy po rosyjskiej inwazji w 2022 r. **Mimo tak dużego wzrostu liczby osób, która z dużym prawdopodobieństwem korzysta z najmu, oficjalne dane nie wykazały wzrostu tego segmentu rynku. Przeciwnie – udział gospodarstw domowych wynajmujących mieszkanie spadł w tym czasie o blisko 2 pkt. proc.** (patrz wykres 8). Część cudzoziemców kupiła mieszkania – w latach 2020-2021 18 tys. lokali, a w latach 2022-2023 łącznie 28,7 tys. lokali (www15), jednak większość migrantów najpewniej korzysta z rynku najmu. Brak odzwierciedlenia tego w statystykach może wynikać z ograniczonej dostępności danych dotyczących gospodarstw domowych tworzonych przez cudzoziemców.

Wykres 8. Liczba cudzoziemców ubezpieczonych w ZUS oraz udział najmu mieszkań w Polsce w latach 2020-2024

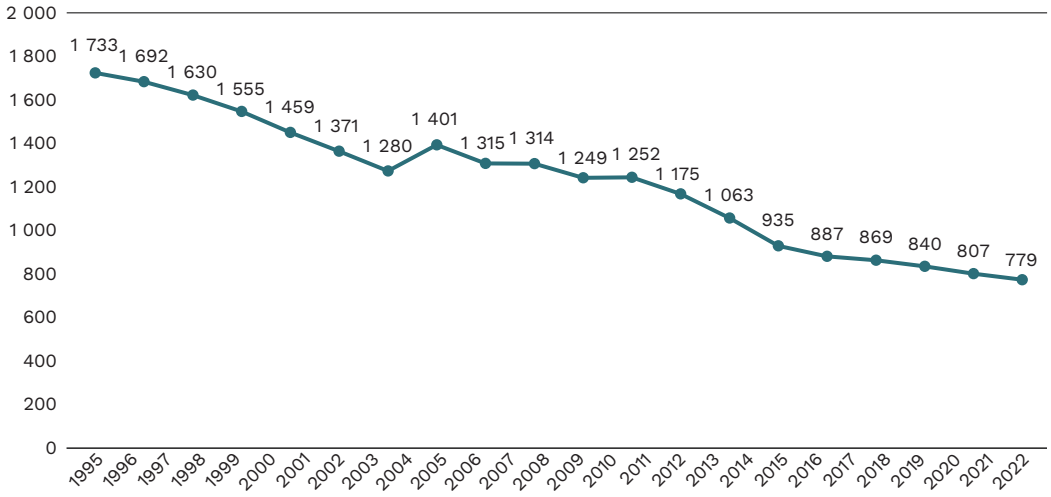


Uwaga: dane dla udziału najmu dla 2024 r. nie są jeszcze dostępne.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych ZUS (www16) i Eurostatu (www7).

W ostatnich latach Polska odnotowała jeden z największych spadków udziału najmu wśród państw Unii Europejskiej. W porównaniu z 2015 r. odsetek gospodarstw domowych mieszkających w wynajmowanych lokalach zmniejszył się o niemal 4 pkt. proc. Większe spadki odnotowano jedynie na Węgrzech, Słowacji i w Bułgarii. Spadek ten wynika przede wszystkim ze zmniejszającego się zasobu mieszkań gminnych. Z danych GUS (Bank Danych Lokalnych) wynika, że w 2022 r. w Polsce było 779 tys. mieszkań należących do samorządów, podczas gdy w 2009 r. liczba ta wynosiła ponad 1 mln. W 2024 r. w zasobach gminnych funkcjonowało jedynie 595 tys. umów najmu i odnotowano spadek o 1,3 proc. w porównaniu z rokiem poprzednim. W tym samym roku liczba umów dotyczących najmu mieszkań socjalnych wyniosła 63 tys. i zmniejszyła się o 0,8 proc. w stosunku do roku poprzedniego (GUS, 2025).

Wykres 9. Liczba mieszkań komunalnych w zasobach gmin w Polsce w latach 1996-2022 (w tys.)



Uwaga: brak danych dla lat 2008, 2010-2012, 2014, 2017, 2019, 2021.

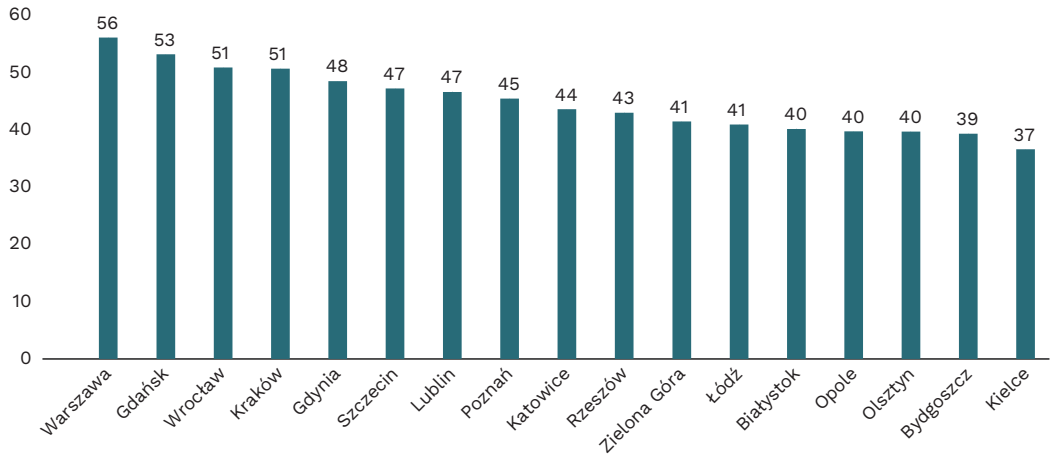
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych GUS.

Ograniczona dostępność mieszkań na wynajem w połączeniu z wysokim poziomem luki czynszowej – czyli znacznym odsetkiem osób potencjalnie zainteresowanych wynajmem mieszkania, lecz niemających dostępu do oferty w przystępnej cenie – przyczynia się do relatywnie wysokich stawek czynszów w Polsce. Obok niskiego udziału najmu w naszym kraju odnotowano jedne z najwyższych wzrostów czynszów w UE. Zgodnie z danymi Eurostatu (www8) w 2024 r. ceny najmu były o 66 proc. wyższe niż w 2015 r. To czwarty najwyższy wzrost w Unii Europejskiej, po Węgrzech, Litwie i Słowenii – krajach również charakteryzujących się relatywnie małą skalą rynku mieszkań na wynajem.

W większości miast wojewódzkich przeciętny koszt najmu mieszkania o powierzchni 40-60 m² przekraczał 40 proc. mediany wynagrodzenia netto w danym mieście. Tymczasem, zgodnie z przyjętymi wskaźnikami (Fundacja Rynku Najmu, 2022), gdy opłaty za najem stanowią 30-50 proc. budżetu gospodarstwa domowego, są one uznawane za istotne obciążenie finansowe[6]. Przekroczenie poziomu 60 proc. oznacza brak tzw. zdolności czynszowej. Najmniejszą dostępność cenową mieszkań na wynajem odnotowano w największych ośrodkach miejskich – w Warszawie, Gdańsku, Wrocławiu czy Krakowie – czyli tam, gdzie popyt na lokale jest największy.

[6] Również OECD uznaje osoby, które przeznaczają ponad 40 proc. dochodu na koszty mieszkaniowe za „nadmiernie obciążone" wydatkami na mieszkanie (OECD, 2024a).

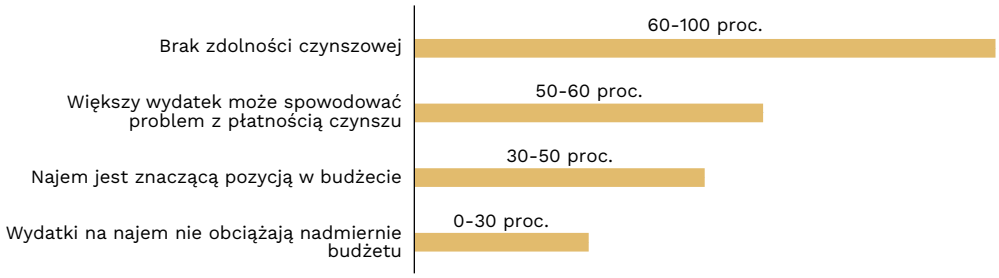
Wykres 10. Udział średniego czynszu za mieszkanie w segmencie 40-60 m² w medianie wynagrodzenia netto w III kw. 2024 r. (w proc.)



Uwaga: w celu obliczenia mediany pensji netto wykorzystane zostały dane o medianie wynagrodzeń brutto, a następnie obliczona została kwota netto przy założeniu osoby powyżej 26. roku życia pracującej na umowie o pracę.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych GUS (www9) i propertly.io.

Wykres 11. Wpływ udziału opłat za najem w budżecie najemcy na jego stabilnością finansową (w proc.)



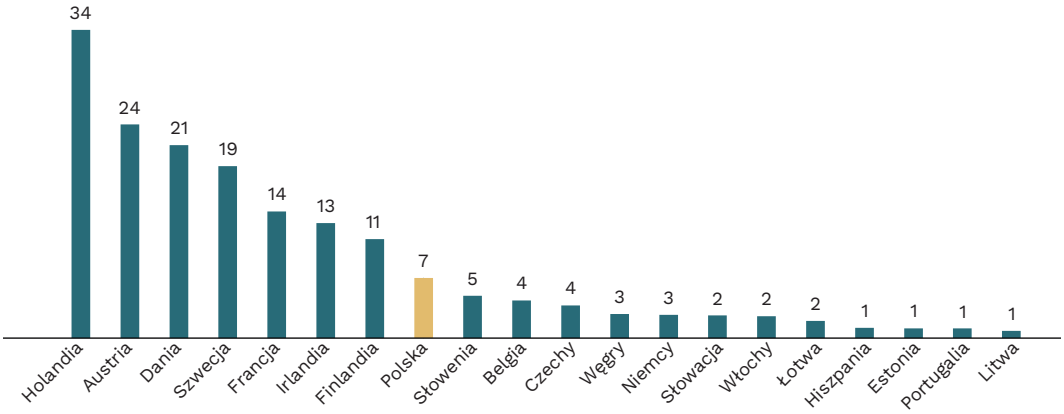
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Fundacja Rynku Najmu (2022).

Polska dostępność mieszkań w zasobie gminnym[7] jest na średnim poziomie względem innych państw Europy. Zgodnie z szacunkami OECD stanowi on 7 proc. całego zasobu mieszkaniowego w Polsce. Jest to mniej niż w Holandii (niemal 35 proc.), w krajach skandynawskich czy Francji, ale więcej niż w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Jednocześnie, w 18 z 25 analizowanych krajów spadł odsetek mieszkań z zasobu publicznego.

[7] OECD w swoim artykule określa te mieszkania mianem *social housing* – są to mieszkania wynajmowane po cenach poniżej poziomów rynkowych i przydzielane według określonych reguł i mechanizmów (OECD, 2024b).

Największe spadki (ponad 2 pkt. proc. względem 2010 r.) odnotowano w Finlandii, Holandii i Polsce. Tendencja ta jest związana z widocznym spowolnieniem budownictwa komunalnego oraz z procesem odsprzedaży mieszkań publicznych podmiotom prywatnym (OECD, 2024b). **Niemniej jednak obserwujemy w Polsce duży poziom zapotrzebowania na wynajem mieszkania od gminy**. W 2024 r. około 119 tys. gospodarstw domowych oczekiwało na wynajem takiego mieszkania. Zasób mieszkań publicznych należących do gmin odgrywa ważną rolę w polskim systemie mieszkalnictwa. Po pierwsze, umożliwia zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób o najniższych dochodach. Po drugie, jego dostępność ma kluczowe znaczenie na rynku prywatnym w sytuacjach, gdy umowy najmu są rozwiązywane, a właściciele muszą odzyskać lokale.

Wykres 12. Udział mieszkań poniżej cen rynkowych w zasobie mieszkaniowym państwa w 2022 r. (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: OECD (2024b).

Polski rynek najmu charakteryzuje się rozdrobnieniem i niskim poziomem profesjonalizacji. Zdecydowana większość mieszkań na wynajem jest oferowana przez inwestorów prywatnych, którzy stanowią 96 proc. wszystkich wynajmujących (Polityka Insight, 2024). Pozostała część mieszkań jest oferowana przez podmioty najmu instytucjonalnego oraz firmy zarządzające najmem. Rynek najmu prywatnego w Polsce jest również mocno rozdrobniony – szacunkowo w 2022 r. 81 proc. właścicieli mieszkań na wynajem posiadało tylko jeden taki lokal (www17). Wśród inwestorów prywatnych zdecydowana większość to podmioty nieprofesjonalne, które nie stosują bardziej złożonych i nowoczesnych procesów, jak np. weryfikacja najemcy czy wykorzystanie umowy najmu okazjonalnego.

Jednym z czynników wpływających na wyraźne rozdrobnienie rynku najmu w Polsce jest stosunkowo duża popularność nieruchomości jako aktywa, w które Polacy lokują swoje oszczędności. Jak wynika z badania „Polak Inwestor" (iKsync, 2024), nieruchomości zostały wskazane jako posiadane aktywo u 27 proc. badanych osób określonych jako inwestorzy. Taki wynik czynił je drugim po kruszcach najpopularniejszym aktywem alternatywnym. Z kolei według danych NBP (2024) wynika, że w 2023 r. 35 proc. transakcji na rynku mieszkaniowym dotyczyła zakupów w celu inwestycyjnym. Większość (31 proc.) dotyczyła zakupu mieszkania z zamiarem jego wynajmu. Pozostałe 4 proc. transakcji zostało dokonanych z zamiarem odsprzedaży z zyskiem w korzystnym okresie. W badaniu „Finanse Polaków" (www62) nieruchomości po walutach obcych oraz kruszcach (złoto lub srebro) zostało wskazane jako aktywo, w które najchętniej inwestuje się swój kapitał.

Duża część osób wynajmujących to osoby, które zainwestowały oszczędności swojego życia w mieszkania na wynajem. To kontekst polityczno-ekonomiczny doprowadził do tego, że starsze pokolenia w dobrej wierze, działając zgodne ze swoim zdrowym rozsądkiem przyczynili się do pogorszenia sytuacji mieszkaniowej kolejnych pokoleń, a częściowo również swojej, bo droższe mieszkania to wyższa presja na podwyżki, to z kolei wpływa na ceny usług i produktów.

dr Joanna Erbel, Członkini Zarządu PLZ Spółdzielni

Regulacje i problemy polskiego rynku najmu

Rynek najmu mieszkań w Polsce boryka się z wieloma problemami, które wpływają zarówno na sytuację wynajmujących, jak i najemców. Większość informacji dotyczących tego tematu to historie publikowane i nagłaśniane w mediach. Opisywane problemy dotyczą głównie sytuacji, w których wynajmujący nie mogą odzyskać wynajmowanego lokalu, nieuczciwi najemcy nie opłacają należnego czynszu bądź niszczą mieszkanie, albo też sytuacji w których wynajmujący bez uprzedzenia i wiedzy lokatorów składają niespodziewane wizyty w wynajmowanych lokalach. Historie opisywane w mediach nie przedstawiają pełnego obrazu i skali tych problemów. **Ponadto w literaturze przedmiotu brakuje obiektywnych danych i informacji, które ilustrowałyby te problemy**.

Aby wypełnić tę lukę zaprosiliśmy do rozmowy ekspertów rynku najmu – analityków, prawników oraz przedstawicieli organizacji społecznych i fundacji. Dzięki temu, pomimo braku danych o charakterze ilościowym, udało nam się zmapować najistotniejsze problemy rynku najmu oraz wskazać potencjalne ich źródła. W niniejszym rozdziale w sposób syntetyczny przedstawiamy wyniki naszych analiz. Koncentrujemy się na przedstawieniu najistotniejszych problemów z perspektywy wynajmujących i najemców, a także pokazaniu potencjalnych przyczyn tego stanu rzeczy.

Sprawy związane z rynkiem najmu w Polsce w sposób najbardziej kompleksowy reguluje Ustawa o ochronie paw lokatorów[8]. Dokument ten w sposób szczegółowy reguluje prawa i obowiązki stron umowy najmu, w tym zasady dotyczące wypowiedzenia umowy, warunki eksmisji czy wysokości czynszu. Ustawa ta umożliwia zawarcie umowy najmu w co najmniej trzech odrębnych formach. Pierwszą z nich jest standardowa umowa najmu, w całości regulowana przez zapisy tejże ustawy. Większość umów najmu zawieranych w Polsce (74 proc.) ma właśnie taką formę (Polityka Insight, 2022b). Dwie pozostałe formy – umowa najmu okazjonalnego oraz najmu instytucjonalnego – są wyjęte spod wielu zapisów ustawy. W niniejszym rozdziale przedstawiamy problemy związane ze standardową (zwykłą) umową najmu, jednak w niektórych miejscach wskazujemy również na problemy związane z najmem okazjonalnym.

[8] Dz.U.2023.0.725 t.j. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego; Ponadto regulacje w zakresie rynku najmu mają swoje źródło w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która gwarantuje prawo do własności, ale też zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli i ochronę praw lokatorów. Na poziomie lokalnym, w uchwałach gmin, mogą być ustalane szczególne zasady dotyczące wynajmu, zwłaszcza w odniesieniu do mieszkań komunalnych i warunków najmu na terenie danej gminy.

Problemy z perspektywy wynajmujących

Z przeprowadzonych przez nas rozmów z ekspertami wynika, że **największe obawy wynajmujących są związane z procesem efektywnego wypowiedzenia umowy najmu oraz odzyskania lokalu w sytuacji, gdy najemca nie płaci należnego czynszu bądź nie przestrzega ustalonych zasad najmu**. Obydwa te procesy – zarówno efektywne wypowiedzenie umowy, jak i odzyskanie lokalu – mogą być czasochłonne i wiązać się ze stratami finansowymi dla wynajmujących. Poniżej przyjrzymy się szczegółowo tym problemom.

Trudności w wypowiadaniu umowy

Ustawa o ochronie praw lokatorów zawiera zamknięty katalog okoliczności, które mogą uzasadniać rozwiązanie umowy najmu. Według ustawy umowa może być rozwiązana m.in. w przypadku, gdy najemca użytkuje lokal w sposób niezgodny z jego przeznaczeniem, gdy najemca zalega z czynszem i opłatami przez co najmniej trzy pełne miesiące, a także gdy wynajmujący sam planuje zamieszkać w wynajmowanym mieszkaniu. Katalog przesłanek przedstawiamy w tabeli 1.

Jedną z przesłanek do wypowiedzenia umowy najmu jest użytkowanie lokalu przez najemcę w sposób niezgodny z jego przeznaczeniem. Jednak wykrycie takiego naruszenia może być w praktyce trudne, ponieważ wynajmujący nie ma bezpośredniego dostępu do lokalu i nie monitoruje jego stanu na bieżąco. Z kolei nawet wykrycie tego typu nieprawidłowości nie rozwiązuje problemu w sytuacji, gdy najemca nie zgadza się na rozwiązanie umowy. W tej sytuacji o efektywnym rozwiązaniu umowy decyduje sąd, który rozstrzygając sprawę bierze pod uwagę dostarczony mu materiał dowodowy. Dlatego cały proces wymaga od wynajmującego rzetelnego dokumentowania wszelkich nieprawidłowości, co może być wyzwaniem w sytuacji, gdy nie ma on bezpośredniego dostępu do lokalu.

Również rozwiązanie umowy w przypadku zalegania przez najemcę z czynszem i opłatami stanowi problem i może być procesem czasochłonnym. Wynajmujący może podjąć pierwsze kroki w celu rozwiązania umowy dopiero wtedy, gdy zaległości czynszowe obejmują trzy pełne okresy płatności. Wówczas, jeszcze przed rozwiązaniem umowy, wynajmujący jest zobligowany do wysłania najemcy pisemnego upomnienia. Dopiero gdy najemca w ciągu miesiąca nie ureguluje czynszu, wynajmujący może wypowiedzieć umowę najmu. Głównym problemem w całym procesie jest warunek dotyczący zalegania z pełną wysokością czynszu przez trzy pełne okresy rozliczeniowe. W sytuacji, gdy najemca ureguluje choćby niewielką część czynszu, nie ma podstaw do rozwiązania umowy. ***De facto* więc nie ma podstaw prawnych do rozwiązania umowy z najemcą, który tylko w części opłaca należny czynsz**.

Tabela 1. Warunki dotyczące rozwiązania umowy najmu w Polsce

Przyczyna wypowiedzenia zawarta w ustawie	Warunki i okres wypowiedzenia
Użytkowanie lokalu sprzecznie z umową lub niezgodnie z jego przeznaczeniem, zaniedbywanie obowiązków, dopuszczając do powstania szkód lub niszczenie urządzeń przeznaczonych do wspólnego korzystania przez mieszkańców, wykraczanie w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu	Wynajmujący ma prawo wypowiedzieć umowę najmu z miesięcznym wyprzedzeniem, jeśli najemca nie dostosował się do przepisów pomimo wcześniejszego pisemnego upomnienia
Zaległości czynszowe	Najemca nie opłaca czynszu przez co najmniej trzy pełne okresy płatności. Wymagane jest pisemne upomnienie z wyznaczeniem dodatkowego miesięcznego terminu na uregulowanie zaległości
Podnajem lub użyczenie lokalu bez zgody właściciela	Wynajmujący ma prawo wypowiedzieć umowę najmu z miesięcznym wyprzedzeniem
Niezamieszkiwanie najemcy przez okres dłuższy niż 12 miesięcy	Wynajmujący ma prawo wypowiedzieć umowę z zachowaniem sześciomiesięcznego terminu wypowiedzenia
Potrzeby osobiste właściciela, właściciel planuje zamieszkać w lokalu	Okres wypowiedzenia wynosi wówczas 6 miesięcy (jeśli najemcy oferowany jest lokal zamienny) lub aż 3 lata (bez zapewnienia lokalu zamiennego najemcy)

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Ustawa o ochronie praw lokatorów (art. 11).

Wynajmujący ma także prawo wypowiedzieć umowę najmu, jeśli sam lub ktoś z członków jego rodziny ma zamiar zamieszkać w wynajmowanym lokalu. W takim przypadku okres wypowiedzenia jest długi i trwa od 6 miesięcy (jeśli wynajmujący zapewni najemcy lokal zastępczy) do 3 lat (gdy wynajmujący nie zapewni takiego lokalu). Długi okres wypowiedzenia w tym wypadku stabilizuje sytuację mieszkaniową najemców, ale może stanowić wyzwanie dla wynajmujących, którzy chcą odzyskać lokal z powodu własnej potrzeby.

Choć zapisanie w ustawie zamkniętego katalogu okoliczności uzasadniających rozwiązanie umowy ma na celu stabilizację sytuacji mieszkaniowej najemców, to dla wynajmujących jest problematyczne. W sytuacji, gdy najemca przez długi okres zalega z czynszem lub narusza warunki umowy, na przykład niszcząc mieszkanie, wynajmujący nie posiadają możliwości efektywnego rozwiązania umowy i odzyskania mieszkania. W przypadku, gdy najemca nie chce zgodzić się na rozwiązanie umowy i z własnej woli opuścić mieszkania, o rozwiązaniu umowy rozstrzyga sąd. Z przeprowadzonych przez nas rozmów wynika, że postępowania sądowe dotyczące wypowiedzenia umowy z powodu zalegania najemcy z opłatami czynszowymi – nawet pomimo braku konieczności analizy przez sąd obszernego materiału dowodowego i przesłuchiwania świadków – mogą trwać kilka miesięcy.

Czasochłonny i kosztowny proces odzyskiwania lokalu

Jeżeli już uda się wynajmującemu skutecznie wypowiedzieć umowę, to kolejny i znacznie trudniejszy etap dotyczy faktycznego odzyskania lokalu, kiedy lokator odmawia wyprowadzki. W takim wypadku wynajmujący zmuszeni są do wszczęcia postępowania sądowego. Pierwszym krokiem jest wytoczenie powództwa o opróżnienie lokalu oraz uzyskanie prawomocnego wyroku zasądzającego obowiązek opuszczenia lokalu przez lokatora. Po uzyskaniu takiego wyroku wynajmujący muszą starać się o uzyskanie klauzuli jego wykonalności, która jest niezbędna do przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego. Wydanie klauzuli jest uzależnione od decyzji sądu w zakresie prawa lokatora do otrzymania lokalu socjalnego, który ma zapewnić gmina (www18). **Dopiero gdy sąd przyzna wyrokowi klauzulę wykonalności, orzecze (bądź nie)**[9] **o prawie lokatora do lokalu socjalnego, a gmina zapewni tego rodzaju lokal, możliwe jest przeprowadzenie postępowania egzekucyjnego przez komornika**[10]. Cały ten proces może trwać wiele miesięcy i wiązać się z dużymi kosztami dla wynajmującego.

Postępowanie sądowe w sprawie odzyskania lokalu, w którym nie ma zbyt wielu dowodów i które opiera się głównie na dokumentach, może zostać zakończone w ciągu sześciu miesięcy. Jednak, jeśli lokator zdecyduje się na opóźnienie całego procesu, może zrobić wszystko, aby przedłużyć rozprawę – składając apelację, wnioskując o dodatkowe dowody czy z wykorzystywaniem innych środków prawnych. Poza tym często zdarza się, że sąd orzeka prawo do lokalu socjalnego dla lokatora, a gminy nie dysponują wystarczającą liczbą takich mieszkań. W praktyce oznacza to, że mimo wyroku sądu eksmisja nie może zostać przeprowadzona, ponieważ brak jest odpowiednich lokali zastępczych. To może znacznie opóźnić rozstrzygnięcie sprawy, a wynajmujący często muszą czekać na wyrok przez długie miesiące, a czasem nawet lata. W takiej sytuacji właściciele ponoszą realne straty finansowe, ponieważ ich lokal jest nieopłacany. Każdy miesiąc opóźnienia to dodatkowy koszt – wynajmujący nie tylko tracą dochód z wynajmu, ale także muszą ponosić koszty związane z utrzymaniem nieruchomości, takie jak opłaty eksploatacyjne czy podatki.

Paweł Stachwiuk, radca prawny

[9] Nawet jeżeli sąd uzna, że lokatorowi nie przysługuje prawo do lokalu socjalnego, to w przypadku, gdy nie posiada on możliwości zamieszkania w innym miejscu, gmina jest zobowiązana do zapewnienia pomieszczenia tymczasowego, w którym lokator mógłby mieszkać.

[10] Tutaj wynajmujący także napotyka dodatkowe przeszkody, gdyż w przypadku gdy lokator odmówi dobrowolnego opuszczenia lokalu w terminie wyznaczonym przez komornika oraz: (1) nie jest uprawniony do lokalu socjalnego lub zamiennego oraz (2) nie posiada tytułu prawnego do innego lokalu, w którym mógłby zamieszkać, komornik jest zmuszony wstrzymać się z dokonaniem czynności egzekucyjnych do czasu, gdy gmina właściwa ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu, na wniosek komornika, wskaże lokatorowi tymczasowe pomieszczenie, do którego może zostać przeniesiony. Z kolei, jeżeli lokatorowi nie przysługuje prawo do tymczasowego pomieszczenia, o którym mowa powyżej, komornik usunie dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, wskazanej na wniosek komornika przez gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opuszczeniu. W obecnym stanie prawnym również w powyższych przypadkach przepisy nie wskazują terminów, w jakich gmina powinna wykonać swoje obowiązki.

Chociaż brakuje obiektywnych danych ilustrujących skalę nadużyć ze strony nieuczciwych najemców to przypuszczamy, że tego rodzaju przypadki są stosunkowo rzadkie. Nie zmienia to jednak faktu, że sprawy tego rodzaju w społecznej świadomości rosną do znacznych rozmiarów, szczególnie z uwagi na fakt, że częstokroć są one przedmiotem ożywionej dyskusji w mediach. Wydaje się jednak, że z perspektywy wynajmujących istotna jest nie tylko obiektywna skala tego zjawiska, ale także sama możliwość jego wystąpienia oraz świadomość faktu, że polskie prawo w takiej sytuacji nie zabezpiecza należycie interesów osób wynajmujących.

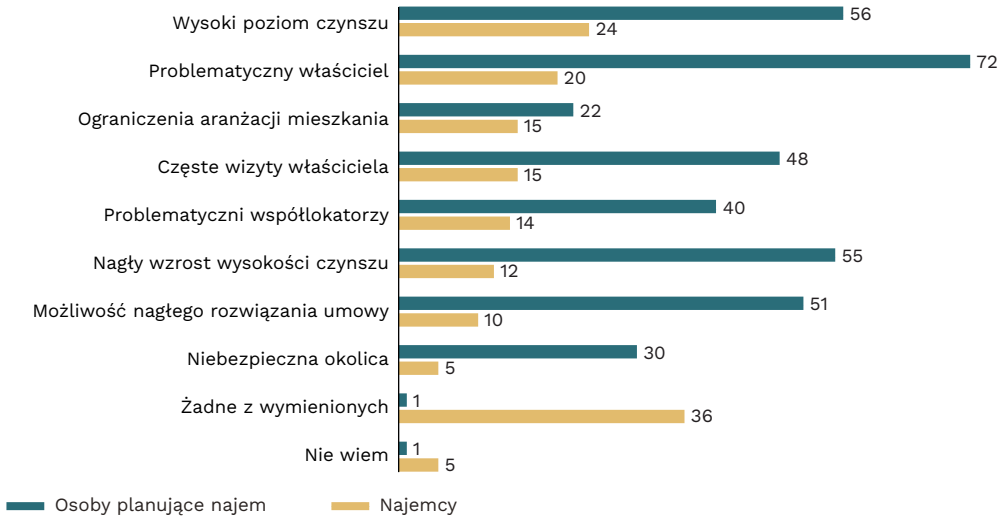
Możliwe jest również, że właśnie w efekcie istnienia społecznej percepcji dużej skali nadużyć ze strony najemców część osób posiadających mieszkania nie decyduje się na ich wynajem. Niektórzy właściciele mieszkań liczą na wzrost wartości mieszkania w przyszłości i uznają, że lepszym rozwiązaniem będzie zachowanie mieszkania w stanie nienaruszonym niż podjęcie ryzyka związanego z jego wynajmem. Kalkulacja tego rodzaju, nawet w sytuacji konieczności ponoszenia stałych opłat za mieszkanie i braku zysków związanych z jego wynajmem może być o tyle uzasadniona, że w ostatnich latach obserwowaliśmy w Polsce wysoką dynamikę wzrostu cen mieszkań. Chociaż brakuje rzetelnych danych, które potwierdziłyby słuszność naszej hipotezy, to względnie wysoka liczba pustostanów w Polsce może wskazywać na obiektywny charakter tego problemu[11].

Problemy z perspektywy najemców

Polskie prawo najmu w niewystarczającym stopniu chroni również interesy najemców. Najem mieszkań budzi liczne obawy zarówno wśród osób już najmujących lokale, jak i tych dopiero planujących najem, na co wskazują wyniki badania IBRIS przeprowadzonego na zlecenie Resi4Rent (Fundacja Rynku Najmu, 2022b). Obecni najemcy najczęściej wskazują na zbyt wysokie czynsze (24 proc.) oraz trudne relacje z właścicielami mieszkań (20 proc.). Z kolei osoby planujące najem obawiają się przede wszystkim konfliktowego właściciela (72 proc.), wysokich kosztów najmu (56 proc.) oraz ryzyka nagłych podwyżek czynszu (55 proc.). Z badania wynika, że **problemem nie są nie tylko kwestie finansowe, ale także brak zaufania i przewidywalności relacji najemca–wynajmujący**. Obawy osób, które dopiero planują najem, są znacznie silniejsze niż obawy obecnych najemców, co może sugerować istnienie negatywnego wizerunku rynku najmu w opinii publicznej.

[11] Nie mamy danych dotyczących rzeczywistej liczby pustostanów w Polsce. Jak wynika z danych Banku Danych Lokalnych GUS, w 2022 r. w zasobach gmin było 72 885 niezamieszkałych mieszkań. Liczba prywatnych pustostanów nie jest jednak znana. OECD (2024c) wskazuje, że w 2022 r. całkowita liczba pustostanów w Polsce stanowiła 12 proc. zasobu mieszkaniowego kraju. Należy jednak mieć na uwadze, że wliczone do tej grupy zostały również wszelkiego rodzaju lokale sezonowe i nieruchomości wakacyjne. Z tego względu niezwykle trudno jest szacować liczbę niezamieszkałych prywatnych mieszkań, które mogłyby zostać wynajęte.

Wykres 13. Najczęstsze problemy i obawy związane z najmem mieszkań – opinie obecnych i przyszłych najemców (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Fundacja Rynku Najmu (2022b).

W dalszej części tego rozdziału przyjrzymy się kluczowym aspektom regulacji polskiego rynku najmu, które z perspektywy najemców mogą budzić szczególne wątpliwości. Należą do nich przede wszystkim krótkie okresy, na jakie zawierane są umowy najmu, nieprecyzyjne przepisy dotyczące zasad podnoszenia czynszu, a także często łamane zapisy ustawy określające warunki i terminy wypowiedzenia umowy. **Argumentujemy poniżej, że wszystkie te elementy istotnie obniżają poczucie bezpieczeństwa osób wynajmujących mieszkania, utrudniają im długofalowe planowanie i wpływają na to, że najem postrzegany jest raczej jako rozwiązanie przejściowe niż trwała alternatywa dla posiadania własnego lokalu** (Think Co, 2023).

Umowy najmu zawierane są na krótkie okresy

Jednym z głównych problemów doświadczanych przez najemców jest krótkoterminowy charakter umów najmu. Jak wynika z przeprowadzonych rozmów z ekspertami, umowy są najczęściej podpisywane na okres jednego roku, co stało się nieformalnym standardem rynkowym. Taki model znacząco zwiększa poczucie niepewności po stronie najemców – po wygaśnięciu umowy nie mają oni pewności czy będą mogli pozostać w dotychczasowym lokalu ani czy warunki najmu nie ulegną zmianie, np. poprzez istotną podwyżkę czynszu w nowej umowie. Brak stabilizacji utrudnia długofalowe planowanie, a wielu najemców traktuje takie umowy jako rozwiązanie o ograniczonej trwałości, co w konsekwencji wpływa na ich poczucie bezpieczeństwa i komfortu mieszkaniowego.

Krótkie okresy obowiązywania umów najmu mogą być szczególnie problematyczne dla rodzin z dziećmi, dla których ważna jest stabilność miejsca zamieszkania ze względu na udział dzieci w systemie edukacji. Przeprowadzki wynikające z braku przedłużenia umowy najmu mogą wiązać się z koniecznością zmiany placówki edukacyjnej, co stanowi duże obciążenie emocjonalne i organizacyjne zarówno dla dzieci, jak i rodziców. Trudności mogą dotyczyć także osób starszych, które z uwagi na ograniczoną mobilność oraz potrzebę dostępu do określonych usług preferują stabilne miejsce zamieszkania.

Wiele argumentów wskazuje na to, że długoterminowy najem mógłby znacząco poprawić sytuację najemców, zapewniając im większą stabilność i poczucie bezpieczeństwa. W długoterminowych umowach najmu najemcy zyskują pewność dotyczącą przyszłego miejsca zamieszkania oraz wysokości czynszu, nawet w sytuacji, gdy jego przyszły wzrost już jest określony (Whitehead, Williams, 2019). Stabilna sytuacja mieszkaniowa pozwala podejmować istotne decyzje życiowe – dotyczące chociażby rozwoju zawodowego czy rodzinnego w sposób bardziej efektywny. W wielu krajach Europy Zachodniej, m.in. w Niemczech (IPPR, 2017), Danii, Holandii czy Szwecji (OECD, 2021), standardem jest najem na czas nieokreślony, co pozwala najemcom czuć się bardziej pewnie i stabilnie w długim okresie.

Rozwiązanie problemu krótkich okresów zawierania umów może być szczególnie trudne, ponieważ stan obecny nie zabezpiecza wystarczająco interesy wynajmujących w sytuacji nadużyć ze strony nieuczciwych najemców. Jak wskazywaliśmy w poprzedniej części rozdziału, samo rozwiązanie umowy najmu w sytuacji zalegania najemcy z czynszem może być procesem czasochłonnym i kosztownym. Zatem podpisanie umowy najmu na okres jednego roku niweluje ten problem i skraca drogę właściciela mieszkania do odzyskania lokalu. Dodatkowo krótkie okresy umów umożliwiają właścicielom mieszkań względnie dowolne podnoszenie wartości czynszu i omijanie tym samym przepisów regulujących podwyżki.

Nieprzestrzeganie przepisów dotyczących okresu wypowiedzenia

Kolejny problem z perspektywy najemców dotyczy sytuacji, w których wynajmujący oczekują od lokatorów opuszczenia lokalu we względnie krótkim okresie. W takich sytuacjach najemcom pozostaje niewiele czasu na dostosowanie się do nowej sytuacji, w tym przede wszystkim na znalezienie nowego miejsca zamieszkania. W związku z tym, że stabilność sytuacji mieszkaniowej wpływa na podejmowanie innych ważnych decyzji życiowych (pisaliśmy o tym w części dotyczącej znaczenia sektora mieszkań na wynajem), sytuacja taka wpływa niekorzystnie na subiektywny dobrobyt i jakość życia najemców.

Istotna część problemów, z jakimi zgłaszają się do mnie najemcy dotyczy sytuacji, gdy nagle zażądano od nich opuszczenia lokalu lub gdy wypowiedzenie umowy nastąpiło w niezgodnym z prawem trybie przyspieszonym. Wynika to z faktu, że nie wszyscy wynajmujący mają świadomość, że pewne

kwestie nie mogą być uregulowane odrębnie, np. nie można w umowie najmu skrócić okresu wypowiedzenia do miesiąca. Lokator w takiej sytuacji nie ma wystarczającej ilości czasu na znalezienie odpowiedniego innego lokalu. Z mojej praktyki adwokackiej wynika, że żądanie przez wynajmujących skrócenia okresu wypowiedzenia i szybkiego opuszczenia lokalu przez najemców jest największym i najczęstszym problemem, z jakim mierzą się najemcy.

Beata Siemieniako, adwokat

W niniejszej publikacji stawiamy tezę, że skracanie okresu wypowiedzenia przez wynajmujących oraz krótkie okresy obowiązywania umów wpływają niekorzystnie nie tylko na standard życia najemców, ale również na społeczną percepcję najmu. Przyczyniają się one do ugruntowania silnej społecznej preferencji względem własności mieszkań. To powoduje, że w obecnych warunkach na wynajem mieszkania decydują się najczęściej tylko te osoby, które są do tego zmuszone z powodu niemożności nabycia lokalu na własność lub osoby traktujące najem jako sytuację przejściową, np. po przyjeździe do innego miasta ze względu na pracę lub studia.

Niejasne warunki podwyżek czynszu

Niejasne regulacje dotyczące podwyżek czynszu pozostawiają wynajmującym dużą swobodę w zakresie podwyższania wartości zobowiązania. Dotyczy to przede wszystkim sytuacji, gdy umowa zawierana jest na dłużej niż rok. Według Ustawy o ochronie lokatorów podwyżka czynszu może być uznana za zasadną w przypadkach zaprezentowanych w tabeli 2. Warto zwrócić uwagę na fakt, że wiele z wymienionych w ustawie kryteriów jest nieprecyzyjnych.

Tabela 2. Kryteria oceny zasadności podwyżki czynszu najmu mieszkania przewidziane w ustawie

Podwyżka, w wyniku której wysokość czynszu albo innych opłat za używanie lokalu w skali roku **przekroczy** albo **następuje z poziomu wyższego niż 3 proc. wartości odtworzeniowej lokalu** może nastąpić w **uzasadnionych przypadkach**, o których mowa w ust. 4a albo w ust. 4e. (art. 8a, ust. 4)
Podwyżka **nieprzekraczająca średniorocznej inflacji** będzie uznana za uzasadnioną (art. 8a, ust. 4 oraz ust. 4e)
Podwyżka, w wyniku której kwota czynszu przekroczy 3 proc. wartości odtworzeniowej jest uzasadniona, gdy właściciel nie uzyskuje przychodów z czynszu na poziomie zapewniającym pokrycie kosztów utrzymania lokalu, jak również **zapewniającym zwrot kapitału i zysk**
Podwyżka może zapewniać **zwrot z kapitału** nie wyższy niż 1,5 proc. nakładów poniesionych na zakup lub wybudowanie lokalu lub nie więcej niż 10 proc. nakładów poniesionych na ulepszenie lokalu (art. 8a, ust. 4b, p1)
Właściciel może ustanowić podwyżkę na poziomie dającym mu **godziwy zysk** (art. 8a, ust. 4b, p2)

Uwaga: co do zasady termin wypowiedzenia wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu wynosi 3 miesiące, chyba że strony w umowie ustalą termin dłuższy.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie Ustawy o ochronie praw lokatorów.

Szczególnie problematyczne jest użyte w ustawie pojęcie „godziwego zysku”. Jego znaczenie nie jest jasno określone w przepisach i bywa różnie interpretowane w praktyce sądowej. Biegli powoływani przez sądy w sprawach o rozstrzygnięcie zasadności podwyżek czynszu odwołujących się do tego pojęcia jako punkt odniesienia wskazywali różne wskaźniki. Porównywali zysk z wynajmu mieszkania do zysków z lokaty bankowej, średniego wskaźnika inflacji (CPI) lub zwrotu z obligacji Skarbu Państwa (www19). Brak jednoznacznych regulacji w tym zakresie sprawia, że właściciele lokali mają dużą dowolność w kształtowaniu podwyżek czynszu i uzasadniają je koniecznością osiągnięcia odpowiedniego zwrotu z inwestycji. W efekcie najemcy nie mają klarownych kryteriów oceny zasadności podwyżek, co zwiększa niepewność ich przyszłych wydatków mieszkaniowych.

W tej chwili wynajmujący mają znaczną swobodę w ustalaniu podwyżek czynszu, co wynika zarówno z nieprecyzyjnych zapisów w ustawie, jak i z praktyki zawierania nowej umowy po upływie roku. Taka umowa nie jest traktowana jako kontynuacja poprzedniego najmu, co pozwala wynajmującemu ustalić dowolną wysokość czynszu na nowy okres. Dodatkowo, proces zaskarżenia takiej podwyżki jest wyjątkowo trudny. Wynika to przede wszystkim z długiego czasu oczekiwania na wyrok sądu, który w Warszawie w przypadku sporu o podwyżkę trwa średnio dwa lata. W efekcie najemcy mają dwie opcje: albo rezygnują z najmu i szukają nowego lokum, albo po prostu akceptują decyzję wynajmującego.

Beata Siemieniako, adwokat

Problematyczny jest również zapis określający, że uzasadnienia wymaga każda podwyżka, w wyniku której wysokość czynszu w skali roku przekroczy albo następuje z poziomu wyższego niż 3 proc. wartości odtworzeniowej lokalu. Po pierwsze, zarówno wynajmujący, jak i najemcy mogą mieć trudności w prawidłowym obliczeniu tej wartości[12]. Po drugie, ustalone przy zastosowaniu tej reguły wartości czynszu są znacznie niższe niż rynkowe stawki najmu. W styczniu 2024 r. miesięczna wysokość czynszu dla mieszkania o powierzchni 50 m² w Warszawie, ustalona na podstawie tej reguły, wynosiła jedynie 1158 PLN, w Gdańsku – 1144 PLN, a w Krakowie 1014 PLN, podczas gry rynkowe wartości czynszów wynosiły odpowiednio 2311 PLN, 1979 PLN oraz 1841 PLN. **W efekcie zapis ten oznacza, że każda podwyżka wymaga uzasadnienia ze strony wynajmującego**. Porównanie maksymalnych wartości czynszu obliczonych na podstawie tej reguły oraz wartości rynkowych znajduje się na wykresie 14.

[12] Wartość odtworzeniowa za 1 m² lokalu publikowana jest co pół roku przez urzędy wojewódzkie. Na tej podstawie należy obliczyć wartość odtworzeniową dla mieszkania o odpowiedniej powierzchni, a następnie, aby uzyskać miesięczną wartość, 3 proc. tej kwoty podzielić przez 12 miesięcy.

Wykres 14. Maksymalny poziom czynszu, powyżej którego podwyżka musi być uzasadniona* od stycznia 2025 r. oraz średni rynkowy czynsz najmu w wybranych miastach w IV kw. 2024 r. (w PLN)**

* Według zapisu o miesięcznej równowartości 3 proc. rocznej wartości odtworzeniowej dla mieszkania 50m².
** Prezentowane na wykresie średnie czynsze dotyczą kwot z wyłączeniem opłat eksploatacyjnych.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie ogłoszeń urzędów wojewódzkich oraz danych AMRON-SARFiN (2025).

Zapis o 3 proc. wartości odtworzeniowej nie ma zastosowania do dzisiejszych realiów. Wartość odtworzeniowa odzwierciedla wyłącznie koszt budowy mieszkania, ale nie uwzględnia kosztu nabycia gruntu, na którym budowana jest nieruchomość. A w dużych miastach koszt gruntu stanowi istotną część kosztu budowy mieszkania. Obecnie czynsze rynkowe są znacznie wyższe niż wynikałoby to z metody ustalania ich wysokości na podstawie 3 proc. wartości odtworzeniowej.

Hanna Milewska-Wilk, Instytut Rozwoju Miast i Regionów

Problemy z perspektywy obu stron

Brak efektywnych mechanizmów rozwiązywania sporów

Istotnym problemem polskiego rynku najmu jest brak efektywnych i łatwo dostępnych metod rozwiązywania sporów. Ustawa o ochronie praw lokatorów umożliwia stronom konfliktu dochodzenie swoich praw w sądach powszechnych. Procesy sądowe często trwają miesiącami, a nawet latami. Tak długi czas oczekiwania na wyrok sprawia, że dla wielu osób walka o swoje prawa staje się nieopłacalna, a silniejsza strona umowy może wykorzystać tę sytuację do nadużyć.

Ministerstwo Sprawiedliwości nie publikuje danych dotyczących długości trwania sporów z zakresu najmu, jednak odniesienie się do ogólnych statystyk dotyczących postępowań cywilnych pokazuje, że tego typu sprawy trwają bardzo długo. Dla spraw cywilnych przeciętny czas trwania

postępowania w sądzie rejonowym wyniósł w 2023 r. 16,5 miesiąca (NIK, 2024). Jeszcze w 2013 r. wartość ta wynosiła 9,2 miesiąca (NIK, 2024). Przy czym należy zaznaczyć, że wskazywany okres dotyczy wyłącznie spraw zakończonych prawomocnie w I instancji. **Możemy przypuszczać, że wobec niskiej efektywności rozstrzygania sporów na drodze sądowej interes zarówno najemców, jak i wynajmujących nie są należycie zabezpieczone, a zapisy polskiego prawa pozostają martwe**.

Czas rozpatrywania spraw sądowych w Polsce nieustannie się wydłuża. Dotychczas postępowania najdłużej trwały w Warszawie, jednak obecnie także mniejsze ośrodki sądowe potrzebują coraz więcej czasu na rozpatrzenie spraw dotyczących sporów na rynku najmu.

Paweł Stachwiuk, radca prawny

Najwyższa Izba Kontroli wśród przyczyn przewlekłości postępowań wskazuje m.in. na niewykorzystaną szansę odciążenia sądów poprzez rozstrzyganie sporów drogą mediacji (NIK, 2024). Metody rozstrzygania sporów poprzez arbitraż i mediacje są w Polsce wciąż mało popularne, a realna skala ich wykorzystania jest znikoma w stosunku do możliwości i potrzeb. W ocenie NIK w 2022 r. mediacje zastosowano w 35 tys. spraw wobec 2,1 mln spraw, w których mogły być zastosowane. W poszczególnych sądach wskaźnik mediacji wynosił od 0 do 4,8 proc.

O problemach w egzekwowaniu polskiego prawa świadczy również brak tzw. lustra czynszowego. W 2007 r. nałożono na gminy obowiązek monitorowania czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego. Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2007 r. (www20), zarządcy nieruchomości mieli obowiązek przekazywać gminom dane dotyczące czynszów za takie lokale. Dane te miały być przekazywane za każde półrocze: za pierwsze – do końca lipca danego roku, a za drugie – do końca stycznia roku następnego. Gminy, na podstawie otrzymanych informacji, miały sporządzać zestawienia danych dotyczących czynszów i ogłaszać je w wojewódzkim dzienniku urzędowym do końca pierwszego kwartału roku następnego. Pomimo nałożonego w 2007 r. obowiązku, w praktyce zadanie to nie jest realizowane. W rezultacie informacje o czynszach najmu są często niepełne lub niedostępne, co utrudnia ocenę sytuacji na rynku najmu i podejmowanie odpowiednich działań politycznych.

Fragmentaryzacja systemu prawnego

W polskim systemie prawnym istnieje równolegle kilka form najmu, które zapewniają odmienny poziom ochrony zarówno najemcom, jak i wynajmującym. W przypadku standardowej umowy najmu zastosowanie mają wszystkie zapisy Ustawy o ochronie lokatorów, co zapewnia wysoki poziom ochrony najemców oraz względnie niski – wynajmujących. Jak opisywaliśmy w części dotyczącej problemów wynajmujących, przy zawarciu tego typu umowy w skrajnych przypadkach możliwa jest sytuacja, w której najemca zamieszkuje w lokalu, opłaca należny czynsz jedynie w części lub wcale, a także

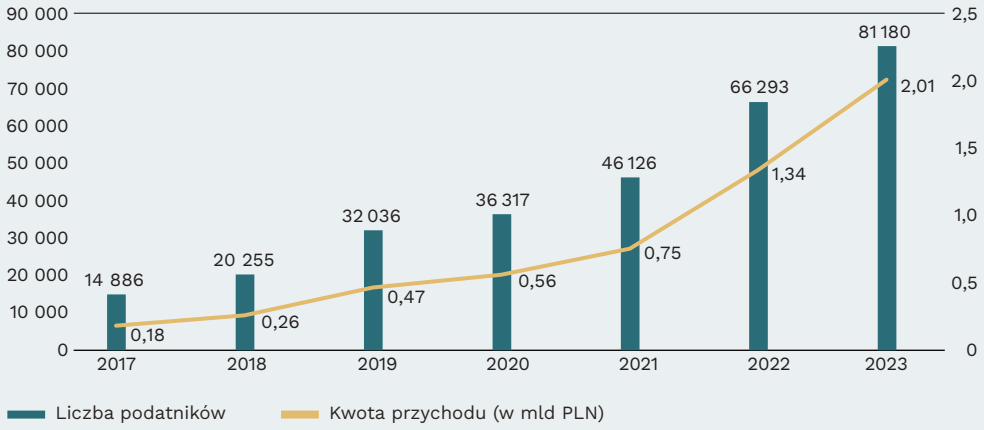
odmawia rozwiązania umowy i wyprowadzenia się z lokalu. Równocześnie Ustawa o ochronie lokatorów w połączeniu z długim okresem rozstrzygania spraw przez sądy oraz brakiem lokali socjalnych lub zastępczych, do których mógłby się wyprowadzić nieuczciwy najemca, uniemożliwiają właścicielowi odzyskanie lokalu.

Odpowiedzią na problemy właścicieli mieszkań w przypadku stosowania standardowej umowy najmu było wprowadzenie w 2009 r. do polskiego porządku prawnego nowej formy, tj. umowy najmu okazjonalnego. Wiele zapisów Ustawy o ochronie praw lokatorów nie ma zastosowania do tej formy umowy. Umowa najmu okazjonalnego umożliwia wynajmującemu niemal natychmiastowe rozwiązanie umowy, a także szybkie odzyskanie lokalu poprzez uproszczenie procedury eksmisyjnej[13].

Ramka 3. Wykorzystanie formy umowy najmu okazjonalnego w Polsce

Podobnie jak w przypadku najmu ogółem, rośnie liczba rozliczeń dotyczących przychodów z najmu okazjonalnego. W 2023 r. 81 tys. podatników rozliczyło przychody uzyskane na podstawie tego rodzaju umowy (łącznie zadeklarowali 2 mld PLN). Choć najem okazjonalny zyskuje na popularności – liczba umów zawartych w latach 2021-2023 wzrosła o 76 proc. – to wciąż odpowiada za mniej niż 10 proc. wszystkich zeznań podatkowych dotyczących wynajmu nieruchomości.

Wykres 15. Liczba podatników rozliczających się z najmu okazjonalnego oraz łączny przychód przez nich deklarowany (w mld PLN, prawa oś)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Ministerstwa Finansów (www6).

[13] Do umowy najmu okazjonalnego dołącza się obligatoryjnie oświadczenie najemcy w formie aktu notarialnego, w którym poddaje się on egzekucji i zobowiązuje do opróżnienia lokalu (Art. 19a ust. 2). Najemca jest również zobowiązany do wskazania adresu innego lokalu, w którym będzie mógł zamieszkać w przypadku wykonania egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu. Na potwierdzenie tego załącza oświadczenie właściciela tegoż lokalu o wyrażeniu zgody na zamieszkanie najemcy i osób z nim zamieszkujących w lokalu wskazanym w oświadczeniu.

Równocześnie umowa najmu okazjonalnego daje możliwość odrębnego kształtowania podwyżek cen, gdyż zapisy Ustawy o ochronie lokatorów nie mają do niej zastosowania. Pomimo znacznie większego poziomu ochrony, jaki ta forma umowy daje wynajmującym, najem okazjonalny nie jest w Polsce stosowany powszechnie (patrz ramka 3). Podobnym wysokim poziomem ochrony praw właścicieli mieszkań oraz niskim poziomem ochrony praw lokatorów charakteryzuje się umowa najmu instytucjonalnego.

W konsekwencji w polskim systemie prawnym równolegle funkcjonują trzy formy umowy najmu, które różnią się zasadniczo pod względem tego, którą stronę umowy obejmują ochroną. Brakuje takiej formy umowy, która zapewnia symetryczny poziom ochrony właścicielom mieszkań i ich najemcom.

Infografika 1. Porównanie kluczowych zapisów poszczególnych form prawnych najmu

Parametr	Najem zwykły	Najem okazjonalny	Najem instytucjonalny
Poziom ochrony wynajmującego	niski	silny	silny
Poziom ochrony najemcy	silny	niski	niski
Czy mają zastosowanie ograniczenia ustawowe dotyczące podwyżek czynszów?	✓	X	X
Możliwość opróżnienia lokalu bez procesu sądowego	X	✓	✓
Czy wymagane jest notarialne oświadczenie najemcy o poddaniu się egzekucji?	X	✓	✓
Czy wymagane jest wskazanie lokalu zastępczego?	X	✓	X
Konieczność zgłoszenia umowy do urzędu skarbowego	X	✓ W terminie 14 dni od rozpoczęcia najmu	X

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie Ustawy o ochronie praw lokatorów i konsultacji z ekspertami rynku najmu.

Nieznajomość regulacji rynku najmu i dostępnych instrumentów

Choć umowa najmu okazjonalnego została stworzona z myślą o zabezpieczeniu wynajmujących przed nieuczciwymi najemcami, to w praktyce jest wykorzystywana tylko w 8 proc. przypadków[14]. Według ekspertów wynika to między innymi z niskiej świadomości istnienia tego instrumentu oraz z wysokiego poziomu skomplikowania samej procedury. Dopilnowanie wszystkich formalności może być skomplikowane dla osób, które nie są świadome wszystkich wymogów prawnych. Dodatkowo, wysoki poziom obciążenia najemców koniecznością uzyskania dokumentów poświadczonych notarialnie powoduje, że część wynajmujących, chcąc szybciej wynająć mieszkanie, rezygnuje z tej formy umowy.

Zarówno wynajmujący, jak i najemcy często nie znają w pełni swoich praw i obowiązków, co może prowadzić do nieporozumień i konfliktów. Jest to częściowo skutkiem rozdrobnionego rynku najmu i jego niskiej profesjonalizacji, ale wynika też z niejasnego i skomplikowanego systemu prawa. Prywatni właściciele mieszkań oraz najemcy często nie mają dostatecznej wiedzy prawniczej. W efekcie mogą nieświadomie łamać prawo, np. wchodząc do wynajmowanego lokalu bez uprzedzenia lub stać się ofiarami nieuczciwych praktyk najemców. Brak znajomości Ustawy o ochronie praw lokatorów zwiększa ryzyko problemów zarówno dla właścicieli, jak i najemców.

Z kolei rozdrobnienie polskiego rynku najmu i niski poziom profesjonalizacji powodują, że wynajmujący częstokroć nie są w stanie właściwie zarządzać posiadanymi mieszkaniami. Nie są oni na przykład świadomi kosztów związanych z utrzymaniem mieszkania w dobrym standardzie, tj. kosztów remontów. W związku z tym również wszelkie nawet drobne zniszczenia w mieszkaniu interpretują jako wykraczające ponad normalne jego zużycie domagając się pokrycia kosztów napraw w ramach kaucji. Bardzo często również tego rodzaju sytuacje, na przykład związane z kosztami napraw znajdujących się w mieszkaniu sprzętów, są przedmiotem sporów i nieporozumień między stronami.

Niedobory mieszkań w zasobie gminnym

Z przeprowadzonych przez nas rozmów wynika, że jednym z kluczowych wyzwań polskiego rynku najmu jest niedobór mieszkań w zasobie gminnym. Jak już wskazywaliśmy powyżej, niska dostępność mieszkań komunalnych, socjalnych lub tymczasowych powoduje, że gminy nie są w stanie przyznać lokalu osobom, w stosunku do których toczy się sądowe postępowanie o eksmisję. To znacznie wydłuża postępowania sądowe oraz uniemożliwia właścicielom mieszkań odzyskanie posiadanych lokali.

Polityka państwa powinna iść w kierunku zapewnienia większej stabilności oraz przewidywalności na rynku najmu, żeby wszyscy - zarówno najemcy, jak i wynajmujący - czuli się na nim bezpiecznie. Jednak moim zdaniem, biorąc

[14] Szacunki na podstawie danych MF.

pod uwagę dotychczasowy brak woli politycznej, liberalizacja zapisów ustawy o ochronie lokatorów nie jest możliwa i nie osiągniemy w ten sposób większego zabezpieczenia interesów wynajmujących. Lepszym rozwiązaniem byłby wzrost finansowania państwa w tym obszarze i zapewnienie przez gminy mieszkań na wynajem dla osób, które nie są w stanie płacić rynkowego czynszu. Powinniśmy zwiększyć odpowiedzialność państwa za nierzetelnych najemców zamiast przerzucać ryzyko z tym związane na prywatnych właścicieli mieszkań.

Sonia Sobczyk-Grygiel, Polityka Insight

Podstawowym czynnikiem skłaniającym gminy do wyprzedaży mieszkań są względy finansowe. Wysokość czynszu najmu mieszkania od gminy jest regulowana przez samą gminę, której zadaniem jest m.in. zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach. Chociaż teoretycznie czynsz powinien być ustalany przez gminę w taki sposób, aby pokrywał koszty utrzymania budynku oraz jego remontu, to w praktyce zazwyczaj tak się nie dzieje. Gminy ustalając maksymalne stawki czynszu biorą pod uwagę dochody mieszkańców regionu, zwłaszcza osób, których nie stać na najem mieszkania po cenach rynkowych. W efekcie obowiązujące niskie wartości czynszów są znacznie niższe od stawek rynkowych i uniemożliwiają gminom pokrycie kosztów związanych z zarządzaniem, bieżącym utrzymaniem i remontowaniem posiadanych lokali.

Choć wyprzedawanie mieszkań pozwala na uzyskanie jednorazowych wpływów przez gminy, to jednocześnie ogranicza dostępność tanich lokali na wynajem dla osób o niskich dochodach (PAB-WIB, 2024). Osoby o niższych dochodach zmuszone są do najmu mieszkań na rynku prywatnym, na którym wysokość płaconego czynszu przekracza ich możliwości finansowe. Dodatkowo niedobór mieszkań komunalnych i socjalnych w zasobie gmin jest przyczyną długiego okresu trwania procedur eksmisyjnych. W przypadku najemców, którzy nie są w stanie płacić czynszu na rynku prywatnym, sąd zobowiązuje gminę do dostarczenia lokalu zastępczego (np. mieszkania socjalnego lub tymczasowego). W efekcie, wobec zmniejszającej się puli tego rodzaju lokali, właściciele mieszkań na rynku prywatnym mają trudności z odzyskaniem swoich lokali.

Można argumentować, że tylko w przypadku osób o niskim poziomie dochodów gminy powinny oferować mieszkania o niskim poziomie czynszu. Umożliwienie gminom określania stawek czynszu na poziomie zbliżonym do rynkowego w przypadku wynajmu mieszkania osobom o przeciętnym poziomie dochodu pozwoliłoby gminom na osiągnięcie przychodów umożliwiających utrzymanie w dobrym stanie posiadanych mieszkań komunalnych i socjalnych. W efekcie gminy nie musiałyby wyprzedawać mieszkań w celu zmniejszenia deficytu budżetowego.

Utrzymanie zasobu mieszkaniowego w gminach stanowi duże obciążenie finansowe, ponieważ niskie czynsze sprawiają, że gminy muszą dokładać znaczne środki z własnego budżetu, aby pokrycie koszty utrzymania mieszkań komunalnych. Jednak jeśli gminy zaczęłyby podnosić czynsze, mogłaby

wzrosnąć liczba lokatorów, którzy nie będą w stanie regulować swoich zobowiązań z powodu braku wystarczających środków.

Potrzebne jest rozdzielenie dwóch funkcji, które do tej pory były „zszyte" od czasów PRL – zarządzania zasobem mieszkaniowym przez gminy oraz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach. Pomogłaby w tym reforma dodatków mieszkaniowych, które wspierałyby jedynie osoby w trudnej sytuacji finansowej.

Samo mieszkanie komunalne nie musi być lokum o wyjątkowo niskim czynszu – przykładem jest Wielka Brytania, gdzie w zasobie publicznym znajdują się mieszkania wynajmowane po różnych cenach – w zależności od sytuacji rynkowej – cen i dostępności innych mieszkań.

dr hab. Adam Czerniak, prof. SGH

Regulacje rynku najmu w innych państwach

Regulacje rynku najmu w państwach Unii Europejskiej różnią się w zależności od lokalnych realiów społecznych, gospodarczych i prawnych, ale opierają się na zasadach ochrony interesów wynajmujących i najemców. W większości państw członkowskich UE zapewnia się silną ochronę praw lokatorów, co stanowi fundament regulacji rynku najmu. Przepisy te obejmują m.in. zasady dotyczące wypowiedzenia umowy najmu, procedury eksmisji oraz mechanizmy zapobiegające nadużyciom ze strony wynajmujących. W wielu krajach UE regulacje dotyczące eksmisji są tak sformułowane, by zapewnić, że najemcy nie będą pozbawiani lokum bez dostatecznych powodów i będą mieli możliwość obrony swoich praw.

Ponadto, w wielu państwach wdraża się polityki mające na celu zwiększenie dostępności mieszkań na wynajem, zwłaszcza dla osób o niskich dochodach. Mimo że w Polsce istnieją podobne mechanizmy, regulacje w innych krajach są często bardziej szczegółowe i rozbudowane, co pozwala na większą stabilność rynku oraz bardziej efektywne egzekwowanie prawa. Zatem choć polskie regulacje mają pewne cechy wspólne z rozwiązaniami stosowanymi w UE, to różnią się w zakresie szczegółowości i mechanizmów wdrażania.

W poniższej analizie koncentrujemy się na regulacjach rynku najmu w wybranych krajach Unii Europejskiej. Pierwszym omawianym zagadnieniem będą wartości i zasady podwyżek czynszu, które w różnych krajach mają różne mechanizmy ustalania maksymalnych wartości podwyżek, okresów ich wprowadzania, a także wymagań co do wcześniejszego poinformowania najemcy. Kolejnym tematem będą instytucje arbitrażowe, które pełnią istotną rolę w rozwiązywaniu sporów między wynajmującymi a najemcami oraz zapewniają większą przejrzystość i sprawiedliwość na rynku najmu. Zajmiemy się także regulacjami dotyczącymi wypowiadania umów najmu, w tym progresywnymi okresami wypowiedzenia i ekstraordynaryjnymi klauzulami wypowiedzenia umów.

Zasady podwyżek czynszu w różnych krajach

W większości analizowanych państw skala podwyżek czynszu jest określona przez obowiązujące prawo. Jednym z kluczowych wskaźników, który stanowi punkt odniesienia dla maksymalnego poziomu podwyżek, jest stopa inflacji. Taki system stosuje się m.in. w Niemczech (tzw. *Indexmiete*, patrz ramka 4),

Danii, Hiszpanii (dotyczy umów zawartych przed majem 2023 r.) oraz w Holandii, gdzie podwyżki są indeksowane o wartość inflacji powiększonej o 1 pkt proc. (www21; www22; www23; www24; www25). Ciekawym przykładem jest również Austria, gdzie limit podwyżki czynszu (*rent cap*) na rynku prywatnym obowiązuje jedynie na mieszkania wybudowane przed 1945 r. (OECD, 2024d; Morawetz, Allen Klaiber, 2024; Debrunner, Kolocek, Schindelegger, 2024). Jednocześnie, gdy wskaźnik inflacji osiągnie poziom 5 proc., podwyżka inflacyjna jest uznana za uzasadnioną (OECD, 2024d). Poniżej szerzej omawiamy przykład regulacji niemieckich.

Ramka 4. Regulacje podwyżek czynszu w Niemczech

W niemieckim porządku prawnym obowiązuje limit związany z podwyżkami czynszów. Wielkość czynszu może być podniesiona zgodnie z prawem najwcześniej po 15 miesiącach od rozpoczęcia umowy najmu oraz nie częściej niż co 12 miesięcy względem ostatniej podwyżki. Jednocześnie zastrzega się, że czynsz nie może wzrosnąć o więcej niż 20 proc. w ciągu 3 lat. W przypadku gdy wynajmowany lokal leży na obszarze uznanym za teren o dużym zapotrzebowaniu mieszkaniowym, poziom ten jest obniżany do 15 proc. (www26). Podobny system obowiązuje w Czechach (www27).

Wynajmujący ma prawo podnosić czynsz zgodnie z jedną z określonych metod obliczania limitu maksymalnej podwyżki:

- czynsz krokowy – podwyżki z góry ustalone w umowie najmu mieszkania (zarówno wysokość, jak i termin). Nawet jeżeli podwyżki czynszu są zapisane, muszą podlegać ogólnym regulacjom, np. nie mogą być częstsze niż raz na 12 miesięcy (www28);
- podwyżka indeksowana – w tym przypadku czynsz rośnie o stopę inflacji (www29);
- podwyżka w związku z modernizacją – może wynieść maksymalnie 8 proc. kosztów poniesionych na modernizację lokalu w odniesieniu do rocznego czynszu. Warunkiem jest poprawa warunków mieszkaniowych lokatora w związku z modernizacją (www30);
- podwyżka porównawcza – czyli taka, która podnosi cenę najmu do ceny rynkowej na danym obszarze. Właściciel powinien odwołać się do indeksu czynszów, które w ramach tzw. lustra czynszowego są rejestrowane przez poszczególne miasta i gminy (uwzględniają cechy mieszkania: metraż, rok budowy, lokalizacja czy standard), opinii eksperta lub cen dla 3 porównywalnych lokali (www31).

Podwyżka powinna zostać zapowiedziana na piśmie, w którym precyzyjnie określono kwotę, podano uzasadnienie oraz termin wejścia w życie. Podniesiony czynsz może obowiązywać od początku trzeciego miesiąca od pisemnego wypowiedzenia dotychczasowej stawki (www26).

Wynajmujący ma prawo do wypowiedzenia umowy najmu bez zachowania okresu wypowiedzenia, jeśli najemca zalega z czynszem w terminie za co najmniej dwa pełne miesiące. Rozwiązanie umowy bez wypowiedzenia jest również możliwe, jeśli dług czynszowy osiągnie równowartość dwóch miesięcznych czynszów w okresie dwóch kolejnych terminów płatności (www32). Jeżeli mimo wypowiedzenia umowy najemca nie opuszcza lokalu, właściciel może wnieść sprawę do sądu.

Innym sposobem określania maksymalnej skali podwyżki czynszów jest metoda porównawcza, która odwołuje się do poziomów rynkowych. W niektórych państwach określa się m.in. metraż czy lokalizację danego lokalu i na podstawie uśrednionych poziomów czynszu wskazuje się poziomy, do których czynsz może wzrosnąć. W Niemczech (metoda *Vergleichsmiete*) porównuje się ceny lokali w podobnej lokalizacji i na tej podstawie określa kwotę podwyżki. Podobnie Dania – umożliwia zamiast podwyżki inflacyjnej podwyżkę odpowiadającą lokalom o podobnym standardzie w danej okolicy (www33; www23; www23).

Tabela 3. Akceptowane wartości podwyżek czynszu dla wybranych państw (maksymalne pułapy)

Państwo	Podwyżka o wskaźnik inflacji	Podwyżka o wartość rynkową	Podwyżka zgodnie z zapisami w umowie	Częstotliwość podwyżek czynszu
Niemcy	Tak	Tak	Tak, ale do 20 proc. przez 3 lata	Rok po zawarciu umowy lub 15 mies. po ostatniej podwyżce
Austria	Tak (przy inflacji na poziomie 5 proc. lub większej)	Nie	Nie	Brak danych
Polska	Tak	Nie	Nie – w najmie zwykłym, tak – w najmie okazjonalnym	Co 6 mies. + 3 mies. okresu wypowiedzenia wysokości czynszu
Dania	Tak	Tak	Nie	Co 12 lub 24 mies.
Holandia	Tak*	Nie	Nie	Raz do roku
Czechy	Nie	Nie	Tak, ale do 20 proc. przez 3 lata	Jak w umowie, jeżeli umowa trwa maks. 1 rok, czynsz nie może być podnoszony
Irlandia	Nie	Nie	Tak, na terenach nieobjętych Rent Pressure Zones	Raz na 12 lub 24 mies., w zależności od strefy
Hiszpania	Tak** (starsze umowy)	Nie	Nie	1 raz w roku

* lub o wskaźnik dynamiki płac.
** w przypadku umów podpisanych po wprowadzeniu ustawy z maja 2023 r. limit podwyżek wyznacza specjalny wskaźnik opracowywany przez Narodowy Instytut Statystyczny. W styczniu 2025 r. wynosił 2,1 proc. przy inflacji na poziomie 2,9 proc.

Źródło: opracowanie własne PIE.

W analizowanych państwach czynsz najczęściej może być podnoszony co 12 lub 24 miesiące. Niekiedy zależy to od metody wyznaczania skali podwyżki, np. w Danii – raz do roku w przypadku podwyżki inflacyjnej lub co 2 lata (od rozpoczęcia najmu lub ostatniej podwyżki) jeżeli stosowana jest metoda porównawcza. W Irlandii podwyżki mogą być coroczne w specjalnych strefach o regulowanych podwyżkach czynszów (tzw. Rent Pressure Zones) (www35). Takie strefy wprowadzone zostały w irlandzkim porządku prawnym w 2016 r. Obowiązują one na niektórych obszarach kraju, gdzie stwierdzono zbyt duże wzrosty cen mieszkań (m.in. w Dublinie). Na takich terenach czynsz może wzrosnąć

maksymalnie o 2 proc. w ciągu roku. Poza strefą podwyżki mogą być wprowadzane co 24 miesiące. W Holandii oraz Hiszpanii czynsz może być podwyższany co roku. W Czechach wszystko zależy od umowy – ograniczeniem jest tu tylko wspomniane już ograniczenie wysokości podwyżek w ciągu 3 lat oraz brak możliwości podwyżki czynszu, jeżeli umowa podpisana jest na okres do 1 roku.

W większości państw podwyżka musi zostać zakomunikowana najemcy z wyprzedzeniem kilku miesięcy. W Irlandii, Danii czy Czechach termin wynosi 3 miesiące, w Niemczech 2 miesiące. W niektórych państwach istnieją specjalne instytucje zajmujące się mediacją i rozstrzyganiem sporów wyłącznie w obszarze najmu mieszkań (Irlandia, Szwecja, Dania czy Holandia). Wówczas najemca w określonym terminie od otrzymania informacji o podwyżce ma prostą ścieżkę do zaskarżenia proponowanej podwyżki i poddania się wyrokowi komisji mediacyjnej.

Regulacje dotyczące wypowiadania umów

W regulacjach rynku najmu w wielu państwach Europy można znaleźć podobne przesłanki do wypowiedzenia umowy najmu przez właściciela. Najczęściej są to zaległości czynszowe, naruszenie warunków umowy lub przeznaczenie lokalu na potrzeby osobiste właściciela, zachowania antyspołeczne bądź też dewastacja ze strony najemcy. Mimo takich podobieństw istnieją różnice w warunkach, jakie muszą być spełnione, aby taka klauzula weszła w życie. W Polsce i w Niemczech wynajmujący ma prawo rozwiązać umowę w przypadku niepłacenia przez najemcę czynszu. W Polsce jednak zaległości muszą wynieść równowartość płatności za trzy miesiące, podczas gdy w Niemczech kwota ta musi przekroczyć równowartość czynszu za dwa miesiące. Dodatkowo w regulacjach niemieckich pojawia się zapis o możliwości wypowiedzenia umowy przy powtarzających się zaległościach w płatnościach mimo pisemnego upomnienia.

W niektórych państwach, tj. we Francji, Niemczech i Włoszech funkcjonują tzw. ekstraordynaryjne (nadzwyczajne) klauzule wypowiedzenia umowy, które umożliwiają wcześniejsze rozwiązanie umowy najmu przy uproszczonych procedurach i krótszym okresie wypowiedzenia. Tego rodzaju przepisy mają istotne znaczenie dla właścicieli nieruchomości, ponieważ zwiększają ich elastyczność w zarządzaniu lokalem oraz pozwalają na szybszą reakcję w przypadku wystąpienia wyjątkowych okoliczności, takich jak poważne naruszenie warunków umowy przez najemcę czy nagła potrzeba korzystania z lokalu. Dzięki możliwości skorzystania z klauzul ekstraordynaryjnych właściciele zyskują większe poczucie kontroli i bezpieczeństwa prawnego, co może pozytywnie wpływać na ich gotowość do udostępniania mieszkań na wynajem, a tym samym sprzyjać zwiększeniu podaży lokali na rynku. Choć konstrukcja i praktyka różnią się w poszczególnych systemach prawnych, łączy je funkcja zabezpieczenia interesów wynajmującego oraz ograniczenia konieczności prowadzenia długotrwałych postępowań sądowych (www61; www36; www37; www38).

We Francji ekstraordynaryjna klauzula wypowiedzenia umowy (*clause résolutoire*), umożliwia automatyczne zakończenie najmu w razie naruszenia konkretnych obowiązków przez najemcę. W przypadku uruchomienia tej klauzuli, sąd bada jedynie dwie kwestie: formalną poprawność zapisu w umowie oraz dowody potwierdzające naruszenia (np. zaległości czynszowe). Oznacza to znaczące skrócenie procedury – sąd może orzec rozwiązanie umowy w trybie przyspieszonym (www61). Kluczowe jest to, że katalog naruszeń uprawniających do wypowiedzenia umowy ma charakter zamknięty. Obejmuje on m.in. brak wpłaty kaucji w wymaganym terminie i wysokości, brak ubezpieczenia mieszkania na rzecz wynajmującego, uporczywe zaległości w opłatach czy nadużywanie lokalu, na przykład poprzez naruszenie porządku publicznego lub wyrządzenie szkód. Wykroczenie poza te ramy skutkuje uznaniem działania za nadużycie prawa.

W Niemczech instytucja wypowiedzenia nadzwyczajnego (*außerordentliche fristlose Kündigung*) (www37) jest ściśle uregulowana w par. 543 niemieckiego Kodeksu cywilnego (BGB). Rozwiązanie umowy bez zachowania okresu wypowiedzenia jest dopuszczalne tylko w sytuacjach poważnego naruszenia obowiązków przez najemcę. Do najczęstszych przesłanek należą: opóźnienia w opłatach czynszowych przekraczające wartość dwóch miesięcznych rat (www38), powtarzająca się zwłoka w płatnościach mimo pisemnego upomnienia (*Mahnbescheid*), nieuprawnione wykorzystanie lokalu, w tym: przekroczenie dopuszczalnej liczby mieszkańców i nielegalne podnajmowanie, trzymanie zwierząt niezgodnie z umową oraz zakłócanie miru domowego, tj. wielokrotne zakłócanie ciszy nocnej i działania zagrażające bezpieczeństwu. Wypowiedzenie musi być złożone pisemnie i zawierać konkretne uzasadnienie, a ponadto nastąpić maksymalnie w ciągu dwóch miesięcy od wykrycia naruszenia. Skuteczność wypowiedzenia podlega weryfikacji przed sądem lokalnym (Amtsgericht), który ocenia zasadność przedstawionych dowodów.

Jednym z rozwiązań stosowanych w innych państwach, które służy wzmocnieniu poczucia stabilności po stronie najemcy jest wprowadzenie progresywnego okresu wypowiedzenia, uzależnionego od długości trwania stosunku najmu. Przykładowo, w Irlandii okres wypowiedzenia waha się od 90 dni w przypadku umów trwających krócej niż sześć miesięcy, do 224 dni w przypadku najmu przekraczającego osiem lat (www39). Podobne rozwiązania obowiązują w Niemczech, gdzie standardowy okres wypowiedzenia wynosi 3 miesiące, jednak po pięciu latach trwania najmu wydłuża się do 6 miesięcy, a po ośmiu latach – do 9 miesięcy (www40). Taki mechanizm progresywnych okresów wypowiedzenia ma na celu:

1. **Zapewnienie przewidywalności** – długoletni najemcy zyskują czas na reorganizację swojego życia w przypadku rozwiązania umowy,
2. **Zbalansowanie interesu stron** – właściciele mogą planować inwestycje, mając świadomość maksymalnych okresów oczekiwania,
3. **Promowanie długoterminowych relacji** – poprzez korzyści proceduralne system zachęca do utrzymania stabilnych umów (www41).

Instytucje arbitrażowe i regulujące rynek najmu

W wielu krajach europejskich instytucje arbitrażowe odgrywają kluczową rolę w regulacji rynku najmu, zapewniając zarówno wynajmującym, jak i najemcom pozasądową drogę do rozstrzygania sporów. Przykładowo we Francji działa Commission de Conciliation (Departamentalna Komisja Pojednawcza) (www42), w Irlandii – Residential Tenancies Board (Rada ds. Najmu Lokali Mieszkalnych) (www43), w Holandii – Huurcommissie (Komisja ds. Czynszu) (www44), a w Szwecji – Hyresnämnden (Komisja Najmu) (www45). Różnią się one pod względem struktury, zakresu kompetencji, sposobu działania i roli w systemie prawnym, jednak ich wspólnym celem jest stworzenie sprawiedliwego i przejrzystego systemu najmu, który chroni interesy obu stron umowy najmu. **Poniżej pokażemy zasady funkcjonowania instytucji arbitrażowych w Irlandii i Holandii, zwracając uwagę na sposób ich finansowania, pełnione funkcje, czas trwania postępowań oraz koszty ponoszone przez poszczególne strony sporu**.

Działająca w Irlandii Rada ds. Najmu Lokali Mieszkalnych (RTB) to niezależny organ publiczny (www43). Dwa główne źródła finansowania działalności RTB ujęte w sprawozdaniu finansowym za rok 2023 (www46) to opłaty rejestracyjne (49 proc.) oraz finansowanie ze Skarbu Państwa (47 proc.).

Główne funkcje RTB (www47):

- prowadzenie rejestru prywatnych umów najmu lokali mieszkalnych, umów najmu zatwierdzonych organów mieszkaniowych oraz najmu mieszkań dla studentów;
- świadczenie usług rozstrzygania sporów dla najemców i wynajmujących;
- prowadzenie badań w sektorze wynajmu prywatnego i publikowanie raportów dotyczących różnych zagadnień związanych z rynkiem najmu;
- doradzanie rządowi w zakresie polityki w sektorze najmu prywatnego.

RTB pełni rolę mediatora i arbitra, co pozwala na szybkie, efektywne i mniej kosztowne rozwiązywanie sporów między wynajmującymi a najemcami. Zamiast długotrwałego procesu sądowego, strony mogą skorzystać z procedur alternatywnego rozwiązywania sporów, co ułatwia osiągnięcie kompromisu. **Decyzje wydane przez RTB są wiążące. Oznacza to, że strony postępowania (np. wynajmujący i najemcy) muszą przestrzegać decyzji RTB, ponieważ mają charakter prawny**. Jeśli jedna ze stron nie zastosuje się do takiej decyzji, druga strona może wystąpić do sądu o jej wyegzekwowanie.

RTB oferuje również usługę bezpłatnej mediacji, dzięki której rozwiązanie części sporów może zostać wypracowane w formie porozumienia stron. Działalność RTB powoduje, że proces rozwiązywania sporów i egzekwowania umów staje się bardziej przystępny finansowo, szczególnie dla osób, które nie mogą sobie pozwolić na kosztowne procesy sądowe. W III kwartale 2024 r.

do RTB trafiły 2504 wnioski o rozstrzygnięcie sporu, z czego 54 proc. złożonych przez najemców i 43 proc. przez wynajmujących (www50).

RTB rejestruje umowy najmu, co zapewnia przejrzystość rynku. Od 4 kwietnia 2022 r. wynajmujący muszą rejestrować zawierane umowy (www51) w ciągu miesiąca od daty rozpoczęcia najmu, obowiązują również książeczki czynszowe, czyli dokumenty używane przez wynajmujących do rejestrowania płatności czynszu i innych informacji na temat najmu (www52). Dzięki temu łatwiej jest odzyskiwać zaległości i monitorować zgodność z przepisami. Zarejestrowanie umowy pozwala także uniknąć problemów z nieuczciwymi najemcami.

Działająca w Holandii Komisja ds. Czynszu (Huurcommissie) to quasi-sądowa, niezależna i bezstronna instytucja publiczna zajmująca się rozwiązywaniem sporów między najemcami a wynajmującymi (www44). Działa na rzecz obu stron, oferuje pomoc w rozwiązywaniu sporów dotyczących wysokości czynszu, kosztów utrzymania nieruchomości czy warunków najmu. Orzeczenia, które wydaje Huurcommissie są wiążące dla obu stron (www55).

Komisja jest finansowana z budżetu państwa (60 proc. rzeczywistych przychodów w 2023 r.), opłat administracyjnych nakładanych na strony sporu (6 proc. rzeczywistych przychodów w 2023 r.) oraz składek od wynajmujących[15] (34 proc. rzeczywistych przychodów w 2023 r.) (www53; www54). Koszty postępowań arbitrażowych są dla stron stosunkowo niskie. Zazwyczaj wynoszą od 25 EUR do 50 EUR za zgłoszenie sprawy, co czyni je dostępnymi dla większości najemców. W przypadku przegrania sporu, najemca musi zapłacić 25 EUR lub 12,5 EUR, w zależności od tego, czy naruszenie było tylko po stronie zgłaszającego sprawę najemcy czy po części obu stron. Dla wynajmujących koszty przegranego sporu są wyższe i wynoszą 500 EUR lub 250 EUR, jeśli częściowo obie strony sporu myliły się (www56; www57).

Huurcommissie zapewnia również wgląd w decyzje wydane w ciągu 5 lat, które są publikowane bez podawania danych osobowych stron sporu. Z opublikowanych raportów wynika, że liczba spraw, które trafiają do Huurcommissie stale rośnie – w 2022 r. postępowanie rozpoczęło ponad 12 000 osób, a w 2023 r. – ponad 14 000 (Huurcommissie zakończyła ponad 13 000 spraw). Mimo zwiększenia liczby sporów, które wpłynęły do Komisji, w 2023 r. czas rozpatrywania wynosił maksymalnie 4 miesiące w przypadku 73 proc. spraw, a średni czas wynosił 37 dni (www58).

Huurcommissie regularnie przeprowadza badania zadowolenia klientów. Wszyscy najemcy i wynajmujący, których sprawy zostały zakończone przez Huurcommissie, otrzymują zaproszenie do wzięcia udziału w badaniu. Ogólne zadowolenie wśród najemców i wynajmujących w 2023 r. było na poziomie 48 proc., a niezadowolenie 40 proc. (www58).

[15] Wynajmujący mieszkania w Holandii są zobowiązani do wnoszenia rocznej opłaty na rzecz Huurcommissie ustalanej corocznie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Królestwa Niderlandów. Do zapłaty są wzywani jedynie duży wynajmujący, czyli posiadający ponad 50 mieszkań na wynajem (www58). Pobór tej opłaty odbywa się za pośrednictwem Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), czyli Centralnego Biura Windykacji Sądowej (www59).

Instytucje arbitrażowe, takie jak RTB i Huurcommissie, pomagają zarówno wynajmującym, jak i najemcom w rozwiązywaniu konfliktów oraz zapewniają większą stabilność i przewidywalność rynku. W obliczu rosnących wyzwań w sektorze najmu, podobne rozwiązania mogą stanowić inspirację dla innych krajów, dążących do usprawnienia swoich systemów regulacyjnych.

Omówione przypadki wskazują na istnienie rozmaitych korzyści wynikających z działania instytucji arbitrażowych. Należą do nich m. in.:

- **szybkie i skuteczne rozstrzyganie sporów** – mediacja oraz procedury adjudykacyjne pozwalają na rozwiązanie problemów bez konieczności angażowania sądu powszechnego, co skraca czas postępowania i zmniejsza jego koszty,
- **wiążące decyzje** – orzeczenia wydawane przez te instytucje mają moc prawną, co zwiększa ich skuteczność w egzekwowaniu obowiązków stron,
- **ochrona praw wynajmujących i najemców** – instytucje te zapewniają sprawiedliwe traktowanie obu stron oraz oferują mechanizmy dochodzenia roszczeń,
- **przejrzystość rynku** – obowiązkowa rejestracja umów najmu oraz monitorowanie rynku pozwalają na kontrolę zgodności działań wynajmujących i najemców z przepisami prawa,
- **minimalizacja kosztów sporów** – w porównaniu z postępowaniami sądowymi, korzystanie z usług instytucji arbitrażowych jest znacznie tańsze dla obu stron,
- **edukacja i informowanie stron** – instytucje arbitrażowe często oferują szkolenia, warsztaty oraz materiały informacyjne, które pomagają wynajmującym i najemcom lepiej zrozumieć swoje prawa i obowiązki. Dzięki temu strony są lepiej przygotowane do negocjacji oraz rozwiązywania ewentualnych sporów, co przyczynia się do zwiększenia świadomości prawnej na rynku nieruchomości.

W powyższej części omówiliśmy regulacje rynku najmu w Polsce i wybranych państwach europejskich. Skoncentrowaliśmy się na trzech głównych obszarach: warunkach wypowiedzenia umowy najmu, mechanizmach podwyższania czynszu oraz funkcjonowaniu instytucji arbitrażowych i organów regulujących rynek najmu.

W odniesieniu do mechanizmów podwyższania czynszu można wyróżnić dwie kluczowe różnice między Polską a innymi krajami:

1. **Kryteria podwyżek** – w Polsce przepisy częściej zawierają odniesienia do terminów ogólnych, które mogą być różnie interpretowane, co powoduje niepewność w zakresie skali dopuszczalnej podwyżki. W wielu innych krajach wysokość czynszu jest powiązana z jasno określonymi wskaźnikami, takimi jak inflacja, wzrost wynagrodzeń czy lokalne stawki rynkowe;

2. **Częstotliwość podwyżek** – w Polsce minimalny okres między kolejnymi podwyżkami wynosi zazwyczaj 9 miesięcy (3 miesiące okresu wypowiedzenia + 6 miesięcy przerwy przed kolejną zmianą). W innych krajach ten okres jest często dłuższy i wynosi co najmniej 12 miesięcy.

W Europie funkcjonują różne modele regulacji wypowiadania umów najmu – od klauzul ekstraordynaryjnych umożliwiających szybkie wypowiedzenie umowy w razie poważnych naruszeń, po progresywne okresy wypowiedzenia zapewniające większą stabilność najemcom i przewidywalność właścicielom. W odpowiedzi na problem wynajmujących w Polsce, jakim jest brak możliwości szybkiego reagowania na przypadki rażącego łamania umowy, w niektórych państwach istnieje rozwiązanie jakim są klauzule ekstraordynaryjne (nadzwyczajne) wypowiadania umowy w trybie przyspieszonym. Klauzule te, stosowane m.in. we Francji, Niemczech i Włoszech, umożliwiają właścicielowi wcześniejsze rozwiązanie umowy w przypadku poważnych naruszeń ze strony najemcy. Ich cechą wspólną jest ograniczenie formalności – procedura może być uproszczona, a sądowa kontrola ograniczona do oceny zgodności z przepisami i umową. Istnieją też progresywne okresy wypowiedzenia, m.in. w Irlandii czy Niemczech, które zapewniają rosnący z czasem poziom ochrony dla najemców – im dłużej trwa stosunek najmu, tym dłuższy minimalny okres wypowiedzenia. Taki model zwiększa stabilność mieszkaniową i pozwala na lepsze planowanie zmian życiowych, a jednocześnie umożliwia właścicielom przewidywalność w zarządzaniu nieruchomościami.

W niektórych krajach europejskich istnieją instytucje arbitrażowe, które odciążają sądy w sprawach związanych z najmem. Instytucje te prowadzą mediacje między najemcami a wynajmującymi oraz monitorują rynek, co ułatwia dochodzenie praw przez najemców. Ponadto, takie instytucje umożliwiają szybsze odzyskanie lokalu przez właściciela w przypadku naruszenia warunków umowy przez najemcę.

Podsumowanie i rekomendacje

W niniejszym opracowaniu wskazaliśmy, że rynek najmu jest ważnym czynnikiem dla rozwoju społeczno-gospodarczego państwa. W publikacji omówiliśmy liczne korzyści społeczne i gospodarcze wynikające z istnienia względnie dużego oraz płynnego rynku najmu. Pokazaliśmy również, że otoczenie instytucjonalne oraz regulacje są z kolei jednym z tych aspektów, które – gdy są efektywne – wspierają jego rozwój, a co za tym idzie zwiększają również jego skalę. Na podstawie przeprowadzonych rozmów z ekspertami rynku najmu zarysowaliśmy najważniejsze problemy, z jakimi borykają się najemcy oraz wynajmujący a także wskazaliśmy potencjalne źródła tych problemów.

Główny wniosek przedstawiony w publikacji dotyczy tego, że polskie regulacje rynku najmu nie chronią w sposób wystarczający wynajmujących ani najemców. Paradoks polskich przepisów regulujących najem polega przede wszystkim na braku formy umowy, która w sposób wypośrodkowany zabezpieczała interesy zarówno najemców, jak i wynajmujących. Ponadto, standardowa umowa najmu, w której to formule zawieranych jest większość umów na polskim rynku najmu, nawet jeżeli w wielu aspektach bardziej chroni najemcę niż wynajmującego (jak wskazywaliśmy w rozdziale *Regulacje i problemy polskiego rynku najmu*), to i tak w wielu aspektach nie chroni również samych najemców.

Problemy, które obniżają poczucie bezpieczeństwa najemców dotyczą przede wszystkim krótkich okresów, na jakie zawierane są umowy, nieprecyzyjnych przepisów dotyczących zasad podnoszenia czynszu, a także często łamanych zapisów ustawy określających warunki i terminy wypowiedzenia umowy. **Wszystkie te elementy istotnie obniżają poczucie bezpieczeństwa najemców, utrudniają im długofalowe planowanie i wpływają na to, że najem jest postrzegany raczej jako rozwiązanie przejściowe niż trwała alternatywa dla posiadania własnego lokalu**.

W tym paperze wskazujemy również, że brak stabilności i poczucia bezpieczeństwa po stronie najemców rzutuje nie tylko na ich indywidualną sytuację, ale również na tworzenie negatywnej społecznej percepcji najmu. Z perspektywy społecznej istotne jest również to, że stabilna sytuacja mieszkaniowa – rozumiana jako posiadanie własnego mieszkania lub długoterminowy najem – jest czynnikiem, który wpływa na podejmowanie innych istotnych decyzji życiowych, takich jak zmiana pracy czy decyzja o założeniu lub powiększeniu rodziny. Oznacza to, że dobrze uregulowany i bezpieczny rynek najmu mógłby pomóc osobom, których nie stać na zakup mieszkania

by osiągnąć stabilną sytuację mieszkaniową i następnie założyć rodzinę. W polskich warunkach częstokroć tak się nie dzieje, a potencjał rynku najmu w tym zakresie nie jest wykorzystywany.

Z kolei problemy, które obniżają poczucie bezpieczeństwa wynajmujących dotyczą przede wszystkim problemów z rozwiązaniem umowy i odzyskaniem lokalu w sytuacji, gdy najemca nie opłaca czynszu bądź niszczy lokal. Przede wszystkim polskie przepisy umożliwiają rozwiązanie umowy najmu dopiero w sytuacji, gdy najemca zalega z opłatami czynszowymi przez trzy pełne okresy rozliczeniowe, a uregulowanie choćby części tych zaległości uniemożliwia rozwiązanie umowy. Sytuacja taka oznacza, że nieuczciwi najemcy mogą przez długi okres wynajmować mieszkanie zalegając z opłatami czynszowymi pod warunkiem, że regulują opłaty jedynie w części. Ponadto nawet w sytuacji, gdy uda się efektywnie rozwiązać umowę najmu, wynajmujący mogą mieć trudności z faktycznym odzyskaniem lokalu, gdy najemca nie chce się wyprowadzić. Zmuszeni są wówczas do przechodzenia przez długotrwały proces sądowy, aż do momentu, gdy gmina zapewni najemcy lokal zastępczy.

Wiele problemów obserwowanych na polskim rynku najmu wynika z braku efektywnych instrumentów egzekwowania prawa. Chodzi tu głównie o toczące się wiele miesięcy lub nawet lat procesy sądowe, co zniechęca strony do dochodzenia swoich praw. Elementem braku efektywnych mechanizmów egzekwowania prawa jest również wspomniany niedobór mieszkań socjalnych w zasobach gminnych, co znacząco wydłuża okres trwania sporów sądowych i uniemożliwia wynajmującym odzyskanie lokalu.

Analizując problemy związane z regulacjami najmu w Polsce, jak i przykłady rynków najmu innych państw Europy, można wskazać kilka punktów, które podnoszą ogólne poczucie stabilizacji i bezpieczeństwa każdej ze stron uczestniczących w wynajmie mieszkania. Jednocześnie formułując rekomendacje należy pamiętać, że są one ściśle związane z otoczeniem instytucjonalnym kraju, jego modelem gospodarczym oraz uwarunkowaniami społecznymi. W związku z tym do transferowania konkretnych rozwiązań z innych państw należy podchodzić ostrożnie.

Adresatami naszych rekomendacji są ustawodawcy i decydenci na szczeblu centralnym, tj. Ministerstwo Rozwoju i Infrastruktury, samorządy lokalne i regionalne (gminy, powiaty, miasta), Główny Urząd Statystyczny i inne instytucje analityczne, a także instytucje wymiaru sprawiedliwości.

Ujednolicenie przepisów

Ujednolicenie przepisów i wprowadzenie jednego rodzaju umowy najmu, która zapewniłaby równoczesną ochronę interesów najemców i wynajmujących. W polskim porządku prawnym równolegle istnieje kilka form umów najmu, tj. zwykła umowa najmu, umowa najmu okazjonalnego oraz umowa najmu instytucjonalnego. W zależności od typu podpisanej umowy zmienia się poziom ochrony każdej ze stron, a strony *de facto* wybierają między sytuacją, w której zabezpieczone są interesy najemców a sytuacją, w której zabezpieczone są interesy wynajmujących. Dodatkowo najem okazjonalny, choć skierowany głównie do osób fizycznych, wiąże się z większą liczbą

formalności i wymaga spełnienia bardziej skomplikowanych warunków niż standardowy najem co stanowi wysoki próg wejścia dla osób indywidualnych i skutkuje niskim poziomem wykorzystania tej formy umowy.

Działania w kierunku zrównania poziomu ochrony najemców i wynajmujących

Ujednolicenie form prawnych umów powinno zostać przeprowadzone tak, aby standardowa umowa chroniła w równym stopniu najemców i wynajmujących. Warto rozważyć m.in. zmiany w regulacjach dotyczących zasad podwyżek czynszu przy mniej restrykcyjnych warunkach wypowiadania umów, z zachowaniem odpowiednich terminów wypowiedzenia umowy. Dodatkowo wzór takiej umowy powinien być powszechnie dostępny, aby wynajmujący i najemcy mieli poczucie, że na podstawowym poziomie ich prawa są spisane, a wymogi formalne spełnione.

Zmiana regulacji dotyczących zasad podwyżek czynszów

Ujednolicony format umowy najmu powinien zawierać jasne regulacje dotyczące podwyżek czynszów. Zasadna byłaby likwidacja obecnie nieintuicyjnych przepisów odwołujących się do pojęcia „godziwego zysku" bądź wartości odtworzeniowej lokalu. Lepszym i bardziej uniwersalnym poziomem odniesienia dla ustalenia poziomu podwyżki byłby wskaźnik inflacji bądź stosowany m.in. w Niemczech i Danii aktualny poziom rynkowych cen najmu.

Łatwiejsze rozwiązanie umowy w sytuacji, gdy strony nie wywiązują się ze swoich obowiązków

Ujednolicony format umowy powinien również zawierać zapisy ułatwiające rozwiązanie umowy w sytuacji, gdy jej zapisy nie są przestrzegane. Przede wszystkim rozwiązanie umowy powinno być znacznie uproszczone w sytuacji, gdy najemca nie opłaca należnego czynszu. Obecnie funkcjonujący zapis, zgodnie z którym wynajmujący może wezwać najemcę do uregulowania płatności dopiero gdy zaległości dotyczą trzech pełnych miesięcy, jest nieefektywny w sytuacji, gdy najemca ureguluje jedynie niewielką część należnego czynszu. Dlatego warunkiem rozwiązania umowy powinien być sam fakt zalegania z opłatami przez dwa lub trzy miesiące niezależnie od tego, jaka część czynszu została uregulowana, a jaka nie.

Rejestracja umów najmu

Implementacja takiego rozwiązania wymagałaby stworzenia tzw. lustra czynszowego, a więc rejestru rynkowych cen najmu z uwzględnieniem istotnych cech mieszkań wpływających na wysokość czynszu – na przykład lokalizacji i standardu mieszkania. **Stworzenie takiego rejestru mogłoby znacząco zwiększyć transparentność tego sektora a także stanowiłoby mechanizm, na podstawie którego można oceniać zasadność podwyżek**. Obecnie brakuje dokładnych informacji na temat liczby wynajmowanych mieszkań, odsetka ludności wynajmującej mieszkania (posiadamy jedynie szacunkowe dane)

oraz rynkowych poziomów czynszów. Lepszy monitoring rynku pozwoliłby na skuteczniejsze prowadzenie polityk dotyczących rynku najmu, takich jak regulacja cen czy wsparcie dla najemców i właścicieli.

Polskie przepisy od 2007 r. wymagają od gmin zbierania i upubliczniania tego rodzaju informacji (www20). Celem wprowadzenia tego wymogu była pomoc właścicielom w ustalaniu cen najmu oraz wspieranie sądów w rozstrzyganiu sporów dotyczących podwyżek czynszów. Jednakże przepis ten nigdy nie był egzekwowany, a gminy nie zbierają i nie publikują informacji dotyczących sytuacji na rynku najmu. Dlatego, mając na uwadze problemy z wyegzekwowaniem obecnego przepisu, warto zastanowić się nad jego efektywnością. Możliwe, że źródłem problemu jest nałożenie obowiązku zbierania i upubliczniania tego rodzaju danych na gminy, które pod względem organizacyjnym są zbyt małymi jednostkami, aby temu podołać. Możliwe również, że w wielu gminach rynek najmu mieszkań jest zbyt mały, aby egzekwowanie tego przepisu było uzasadnione[16]. Można zatem przypuszczać, że dobrym rozwiązaniem byłoby przeniesienie tego obowiązku na powiaty oraz miasta na prawach powiatu. Wydaje się również zasadne, że obowiązek przekazywania informacji powinien spoczywać nie na zarządcach nieruchomości, ale na właścicielach. Rejestracja najmu powinna odbywać się przy zastosowaniu formularza *on-line*, a wzorem dla niego mógłby być formularz wykorzystywany przy zgłaszaniu darowizny. W niektórych krajach europejskich istnieje już obowiązek rejestracji najmu. Przykładowo w Irlandii wynajmujący mieszkanie musi zgłosić to do tamtejszej instytucji arbitrażowej (Residential Tenancies Board) (www60).

Instytucje arbitrażowe jako podstawowy mechanizm rozwiązywania konfliktów

Powołanie instytucji arbitrażowych dla spraw związanych z najmem może skrócić czas trwania procesów sądowych. Z przeprowadzonych przez nas rozmów z ekspertami wynika, że długie i skomplikowane procesy sądowe są czynnikiem zniechęcającym zarówno najemców, jak i właścicieli lokali do dochodzenia swoich praw. Działanie instytucji arbitrażowych mogłoby być finansowane częściowo ze środków publicznych oraz częściowo ze środków wnoszonych przez strony postępowania. Tego typu podmioty działają m.in. w Irlandii, Holandii czy Szwecji i realnie odciążają tamtejsze sądy oraz zapewniają stronom wiążące prawnie rozstrzygnięcia we względnie krótkim okresie. Działająca w Irlandii Residential Tenancies Board zajmuje się nie tylko mediacją i arbitrażem, lecz również odpowiada za monitoring rynku najmu.

Utrzymanie i rozwój mieszkań w zasobie gmin

Konieczne jest podjęcie działań w kierunku utrzymania i rozwoju zasobu mieszkań gminnych. Choć w niniejszym opracowaniu skupiliśmy się na

[16] Z naszych analiz wynika, że 70 proc. wszystkich ofert najmu mieszkań dotyczy 16 miast wojewódzkich i Gdyni.

prywatnym segmencie rynku najmu, to z przeprowadzanych analiz i rozmów z ekspertami wynika jasny wniosek, że sama zmiana regulacji rynku najmu bez działań nakierunkowanych na zwiększenie zasobu mieszkań należących do gminy oraz polepszenia jego standardu nie będzie efektywna. Zasób mieszkań gminnych jest kluczowym elementem zabezpieczającym najemców i wynajmujących na rynku prywatnym. To gmina zapewnia lokal zastępczy dla najemcy w przypadku rozwiązania umowy. Brak mieszkań socjalnych uniemożliwia wynajmującym odzyskanie lokalu w sytuacji, gdy najemca nie chce się wyprowadzić z lokalu oraz uniemożliwia najemcom o niskim poziomie dochodów zaspokojenie swoich potrzeb mieszkaniowych.

W świetle doświadczeń innych państw zasadne może być rozdzielenie funkcji zapewniania mieszkań na wynajem dla osób o niskich dochodach od zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym. Obecnie gminy same ustalają maksymalne wysokości czynszu najmu dla lokali znajdujących się w ich zasobie. Te stawki kształtowane są jednak na takim poziomie, aby umożliwić najem osobom o niskich dochodach. Tymczasem nie ma powodu, aby osoby o wyższych dochodach a także osoby wynajmujące mieszkania o wyższym standardzie wynajmowały mieszkania po takich samych stawkach, jak osoby mniej zasobne. Dlatego zasadne wydaje się jednoczesne podwyższenie ogólnych stawek czynszów mieszkań znajdujących się w zasobach gminnych, połączone ze zwiększeniem wartości pieniężnych dodatków mieszkaniowych dla osób o niskich dochodach oraz wydłużeniem okresu, na jaki dodatki te są przyznawane. Równocześnie gminy powinny posiadać możliwość weryfikacji oświadczeń dotyczących dochodów uzyskiwanych przez najemców pobierających dodatki mieszkaniowe.

Działania w kierunku wydłużenia okresu zawieranych umów najmu

Należy podjąć działania zachęcające do zawierania umów najmu na dłuższy okres. Dłuższy czas obowiązywania umowy daje najemcom większe poczucie stabilności i przewidywalności. Z jednej strony daje świadomość, że nie będzie potrzeby szukania kolejnego lokalu po upływie np. roku. Z drugiej strony sytuacja, w której co roku te same strony podpisują nową umowę najmu umożliwia ominięcie regulacji dotyczących podwyżek czynszów, co oznacza, że czynsz co roku może być ustalany przez wynajmującego na dowolnym poziomie. W celu eliminacji takich praktyk możliwe byłoby wprowadzenie przepisów obniżających opodatkowanie przychodów z najmu wraz z kolejnymi latami trwania umowy.

Kolejnym rozwiązaniem, które wydaje się możliwe do zastosowania jest wymóg zawierania kolejnej umowy najmu z tym samym najemcą na dłuższy okres. Podobne przepisy funkcjonują już na rynku pracy, gdzie po wygaśnięciu drugiej umowy na czas określony trzecia umowa musi być zawarta na czas nieokreślony. Wprowadzenie takiego rozwiązania powinno jednak zostać uzależnione od zabezpieczenia praw i interesów wynajmujących do efektywnego rozwiązania umowy w sytuacji, gdy najemca nie wywiązuje się z warunków umowy. Krokiem w tym kierunku mogłoby być wprowadzenie eks-

traordynaryjnych klauzul wypowiedzenia umowy, w przypadku, gdy dochodzi do rażącego naruszenia postanowień umowy.

Wprowadzenie progresywnych okresów wypowiedzenia w polskim prawie najmu zwiększyłoby bezpieczeństwo lokatorów i sprzyjałoby tworzeniu stabilnych relacji najemca–właściciel. Wydłużanie minimalnych terminów wypowiedzenia wraz z długością trwania umowy zapewniłoby większą stabilność najmu jednocześnie pozostawiając właścicielom prawo do rozwiązania stosunku najmu w przewidywalnym horyzoncie czasowym. Takie rozwiązanie wspierałoby rozwój profesjonalnego, długoterminowego rynku najmu.

Zwiększanie wiedzy dotyczącej regulacji rynku najmu

Zwiększenie znajomości regulacji rynku najmu przez obie strony jest niezbędne dla podnoszenia stabilności najmu, a w dalszej perspektywie do jego rozwoju. Poziom znajomości prawa najmu wśród Polaków jest bardzo niski. Często w świadomości najemców i wynajmujących reguły najmu są inne niż wynika to z ustawy. W konsekwencji w przypadku wniesienia sporu na ścieżkę prawną lub sądową okazuje się, że realna sytuacja danej strony drastycznie różni się od wyobrażeń na ten temat przy podpisywaniu umowy. Zwiększenie znajomości i świadomości obowiązujących regulacji na tak ważnym rynku, jakim jest najem mieszkań, powinien odbywać się nie tylko przez wprowadzenie łatwiejszych do interpretacji przepisów, ale także organizowanie kampanii informacyjnych i szkoleń.

Bibliografia

AMRON-SARFiN (2025), *Ogólnopolski raport o kredytach mieszkaniowych i cenach transakcyjnych nieruchomości*, nr 4, https://amron.pl/download_report_pl.php?id=MNM6PAVezZk%2FlXhImV%2F3SApzH1RsxxkIwqu-G9HNMPd3GVRo7A5HA2NxmZmyjrnoJfarUXSEJ8EEnp4cr44Umm-w%3D%3D [dostęp: 28.04.2025].

CBOS (2017), *Pełnoletnie dzieci mieszkające rodzicami*, Komunikat z badań nr 98, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_098_17.PDF [dostęp: 28.04.2025].

Czerniak, A., Rubaszek, M. (2016), *Znaczenie prywatnego rynku najmu nieruchomości dla stabilności makroekonomicznej krajów strefy euro*, https://static.nbp.pl/publikacje/materialy-i-studia/ms325.pdf [dostęp: 28.04.2025].

Debrunner, G., Kolocek, M., Schindelegger, A. (2024), *The decommodifying capacity of tenancy law: comparative analysis of tenants' and landlords' rights in Austria, Germany, and Switzerland*, https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19491247.2024.2367835?af=R [dostęp: 28.04.2025].

Fundacja Rynku Najmu (2022a), *Najem vol. 2 – Weryfikacja najemców*, https://ryneknajmu.org/wp-content/uploads/2022/03/Najem-vol-2-weryfikacja-najemcow-2.pdf [dostęp: 28.04.2025].

Fundacja Rynku Najmu (2022b), *Najem vol.1 – Jaki powinien być najem?*, https://drive.google.com/file/d/1jPWhTUb8xeF4kamoEYiNvHM1e3A0Nc0i/view [dostęp: 28.04.2025].

GUS (2023a), *Rodziny w Polsce w świetle wyników NSP 2021*, https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/rodziny-w-polsce-w-swietle-wynikow-nsp-2021,7,2.html [dostęp: 28.04.2025].

GUS (2023b), *Mieszkaniowy zasób gmin w 2022 r. – wyniki wstępne*, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/mieszkaniowy-zasob-gmin-w-2022-r-wyniki-wstepne,15,1.html [dostęp: 28.04.2025].

GUS (2024), *Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2023 roku*, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/gospodarka-mieszkaniowa-i-infrastruktura-komunalna-w-2023-roku,13,18.html [dostęp: 28.04.2025].

GUS (2024b), *Dochody i warunki życia ludności Polski – raport z badania EU--SILC 2023*, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/dochody-i-warunki-zycia-ludnosci--polski-raport-z-badania-eu-silc-2023,6,17.html [dostęp: 29.04.2025].

GUS (2025), *Mieszkaniowy zasób gmin w 2024 r. – wyniki wstępne*, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/mieszkaniowy-zasob-gmin-w-2024-r-wyniki-wstepne,15,3.html [dostęp: 28.04.2025].

Habitat (2020), *Problemy mieszkaniowe Polek i Polaków oraz ocena istniejących rozwiązań*, https://habitat.pl/files/fm2020/problemy_mieszkaniowe_Polek_i_Polakow.pdf [dostęp: 28.04.2025].

Instytut Pokolenia (2023), *Przyczyny bezdzietności i niskiej dzietności w Polsce*, https://drive.google.com/file/d/1mocggRpI4UTY06wy5ZvLjfq-Tof-pMf6-/view [dostęp: 28.04.2025].

iKsync (2024), *Polak Inwestor 2024. Raport z badania polskich inwestorów*, https://img1.wsimg.com/blobby/go/2a4f2eb6-0235-4b97-bba5-2fbf3943288a/Polak%20Inwestor%202024-eacc59c.pdf [dostęp: 27.04.2025].

IPPR (2017), *Lessons from Germany – Tenant power in the rental market*, https://ippr-org.files.svdcdn.com/production/Downloads/lessons-from-germany-jan17.pdf?dm=1702046878 [dostęp: 28.04.2025].

Matel, A. (2022), *Stay or move out? Young adults' housing trajectories in Poland over time and throughout economic cycle*, https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02673037.2022.2153107#abstract [dostęp: 28.04.2025].

Ministerstwo Finansów (2024), *Stan Polskich Finansów Publicznych 2016-2023*, https://www.gov.pl/attachment/b8936bbe-d22b-4c29-b5a6-48dcc34871d4 [dostęp: 28.04.2025].

Morawetz, U.B., Allen Klaiber, H. (2024), *Rent control and neighborhood income. Evidence from Vienna, Austria*, https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0313592624002133 [dostęp: 28.04.2025].

NBP (2023), *Preferencje najemców mieszkań w Polsce*, https://static.nbp.pl/publikacje/materialy-i-studia/ms347.pdf [dostęp: 28.04.2025].

NBP (2024), *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2023 r.*, https://nbp.pl/wp-content/uploads/2024/10/Raport-o-sytuacji-na-rynku-nieruchomosci-2023.pdf [dostęp: 2.05.2025].

NIK (2024), *Zapewnienie Sprawnego Funkcjonowania Wymiaru Sprawiedliwości*, https://www.nik.gov.pl/plik/id,29767,vp,32638.pdf [dostęp: 28.04.2025].

OECD (2020), *Should I stay or should I go? Housing and residential mobility across OECD countries*, https://www.oecd.org/en/publications/should-i-stay-or-should-i-go-housing-and-residential-mobility-across-oecd-countries_d91329c2-en.html [dostęp: 28.04.2025].

OECD (2021), *PH6.1 Rental Regulation*, OECD Affordable Housing Database, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/data/datasets/affordable-housing-database/ph6-1-rental-regulation.pdf [dostęp: 28.04.2025].

OECD (2024a), *HC1.2. Housing Costs Over Income*, OECD Affordable Housing Database, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/data/datasets/affordable-housing-database/hc1-2-housing-costs-over-income.pdf [dostęp: 28.04.2025].

OECD (2024b), *PH4.2. Social Rental Housing Stock*, OECD Affordable Housing Database, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/data/datasets/affordable-housing-database/ph4-2-social-rental-housing-stock.pdf [dostęp: 28.04.2025].

OECD (2024c), *HM1.1. Housing Stock And Construction*, OECD Affordable Housing Database, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/data/datasets/affordable-housing-database/hm1-1-housing-stock-and-construction.pdf [dostęp: 28.04.2025].

OECD (2024d), *PH6.1 Rental Regulation*, OECD Affordable Housing Database, https://webfs.oecd.org/els-com/Affordable_Housing_Database/PH6-1-Rental-regulation.pdf [dostęp: 28.04.2025].

PABWIB (2020), *Rynek Najmu Nieruchomości Mieszkaniowych*, https://pabwib.pl/wp-content/uploads/2023/08/PAB_WIB_Rynek-najmu_Marona.pdf [dostęp: 28.04.2025].

PABWIB (2024) *Perspektywy rozwoju budownictwa mieszkaniowego w kontekście kształtowania się cen i kosztów inwestycji mieszkaniowych*, PAB_WIB_Perspektywy_rozwoju_budownictwa_Marona_2.pdf [dostęp: 28.04.2025].

PIE (2024), *Odroczona dorosłość?*, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2024/09/Odroczona-doroslosc.pdf [dostęp: 28.04.2025].

Piętka, A. (2023), *Prywatny rynek najmu mieszkań w Polsce – perspektywy i wyzwania*, https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/418C54F7440DDC0A-C1258AB6006103FE/$file/Anna%20Pi%C4%99tka%20Studia%20BAS%204%202023.pdf [dostęp: 28.04.2025].

Polityka Insight (2022a), *Kwartalnik mieszkaniowy – Raport o sytuacji na rynku mieszkań w III kwartale 2022 r.*, https://www.otodom.pl/wiadomosci/wp-content/uploads/2022/10/Polityka-Insight-i-Otodom-Kwartalnik-mieszkaniowy-Q3_2022.pdf [dostęp: 28.04.2025].

Polityka Insight (2022b), *Kwartalnik mieszkaniowy – Raport o sytuacji na rynku mieszkań w II kwartale 2022 r.*, https://blog.otodom.pl/wp-content/uploads/2022/07/Polityka-Insight-i-Otodom-Kwartalnik-mieszkaniowy-Q2_2022.pdf [dostęp: 28.04.2025].

Polityka Insight (2024), *Rocznik najmu*, https://www.otodom.pl/wiadomosci/wp-content/uploads/2024/06/Polityka-Insight-i-Otodom_Rocznik-najmu-26.05.2024.pdf [dostęp: 28.04.2025].

Rubaszek, M., Rubio, M. (2019), *Does the rental housing market stabilize the economy? A micro and macro perspective*, https://link.springer.com/article/10.1007/s00181-019-01638-z [dostęp: 28.04.2025].

Rubio, M. (2014), *Rented vs. owner-occupied housing and monetary policy*, https://static.nbp.pl/publikacje/materialy-i-studia/190_en.pdf [dostęp: 28.04.2025].

SGH (2023), *Raport SGH I Forum Ekonomicznego 2024*, https://gazeta.sgh.waw.pl/sites/gazeta.sgh.waw.pl/files/380_SGH-raport_karpacz_2024_PL_EN.pdf [dostęp: 28.04.2025].

Think Co (2023), *Najem 2023 – kierunki rozwoju najmu mieszkań w Polsce*, https://thinkco.pl/najem-2030/#:~:text=Najem%202030%20to%20badanie%20i%20raport%20o%20przysz%C5%82o%C5%9Bci,klient%C3%B3w%20przyczyni%C4%85%20si%C4%99%20do%20wzrostu%20popytu%20na%20wynajem%3F [dostęp: 28.04.2025].

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j.: Dz.U. z 2023 r. poz. 725), https://lexlege.pl/ustawa-o-ochronie-praw-lokatorow-mieszkaniowym-zasobie-gminy-i-o-zmianie-kodeksu-cywilnego/ [dostęp: 28.04.2025].

Whitehead, C., Williams, P. (2019), *From ideas to reality: longer term tenancies and rent stabilisation – principles and practical considerations*, https://thinkhouse.org.uk/site/assets/files/2314/rla-research-2-lse-london.pdf [dostęp: 28.04.2025].

(www1) https://geo.stat.gov.pl/app/mapa/gus/c633a248-a094-0007-c39a-25d57ecdf0e4/?locale=pl&mapview=52.003319%2C19.424767%2C5700290.5s#/ [dostęp: 28.04.2025].
(www2) https://www.eurofound.europa.eu/en/data-catalogue/young-people--aged-25-34-employment-and-living-parental-home-eu-member-state-2022 [dostęp: 28.04.2025].
(www3) https://www.gov.pl/attachment/e3a903eb-b93d-47e2-8407-b819652795ea [dostęp: 28.04.2025].
(www4) https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc_hpi_q/default/table?lang=en [dostęp: 28.04.2025].
(www5) https://www.pit.pl/aktualnosci/ryczalt-jedyna-forma-rozliczenia-najmu-prywatnego-za-2024-rok-1010689 [dostęp: 28.04.2025].
(www6) https://www.podatki.gov.pl/pit/abc-pit/statystyki/ [dostęp: 28.04.2025].
(www7) https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/f9834362-6788-414a-8b7a-e548a01377c1?lang=en [dostęp: 28.04.2025].
(www8) https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/20a80e1d-5436-42d7-aa43-12364c0260ec?lang=en [dostęp: 28.04.2025].
(www9) https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5474/3/153/1/przecietne_zatrudnienie_i_wynagrodzenie_w_sektorze_przedsiebiorstw_w_sierpniu_2024_r._dane.xlsx [dostęp: 28.04.2025].
(www10) https://xyz.pl/rynek-najmu-w-polsce-niedoceniana-alternatywa-dla--wlasnosci/ [dostęp: 28.04.2025].
(www11) https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-1a.html [dostęp: 28.04.2025].
(www12) https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/mieszkaniowy-zasob-gmin-w-2022-r-wyniki-wstepne,15,1.html [dostęp: 28.04.2025].
(www13) https://x.com/BM_PekaoAnalizy/status/1904127334283612248/photo/1 [dostęp: 28.04.2025].
(www14) https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/fed10a36-4b29-43fb-8a27-143f52f8be6d?lang=en [dostęp: 28.04.2025].
(www15) https://dane.gov.pl/pl/dataset/2008,powierzchnia-lokali-nabytych--przez-cudzoziemcow-wg-kraju [dostęp: 28.04.2025].
(www16) https://psz.zus.pl/kategorie/ubezpieczeni/ubezpieczenia-emerytalne--i-rentowe?p_p_id=com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_TMJ9mzgyRnT0&p_p_lifecycle=0&p_p_state=-normal&p_p_mode=view&_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_TMJ9mzgyRnT0_redirect=%2Fkategorie%2Fubezpieczeni%2Fubezpieczenia-emerytalne-i-rentowe&_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_TMJ9mzgyRnT0_delta=10&p_r_p_resetCur=false&_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_TMJ9mzgyRnT0_cur=1 [dostęp: 28.04.2025].

(www17) – https://bank.pl/polskie-reit-y-beda-w-koncu-czy-nie/ [dostęp: 28.04.2025].
(www18) https://web.swps.pl/strefa-prawa/artykuly/20635-umowa-najmu-okazjonalnego-co-trzeba-wiedziec [dostęp: 28.04.2025].
(www19) https://orzeczenia.ms.gov.pl/search/advanced/godziwy$0020zysk/$N/$N/$N/$N/$N/$N/$N/$N/$N/$N/$N/$N/$N/$N/$N/1 [dostęp: 28.04.2025].
(www20) https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/okreslenie-danych--dotyczacych-czynszow-najmu-lokali-mieszkalnych-17399228 [dostęp: 28.04.2025].
(www21) https://www.mypolacy.de/poradnik/podwyzka-czynszu-w-niemczech--do-kiedy-najemca-musi-ja-zaakceptowac-terminy/ [dostęp: 28.04.2025].
(www22) https://germanpedia.com/rent-increase-germany/#can_landlords_increase_your_rent_in_germany [dostęp: 28.04.2025].
(www23) https://digura.dk/en/the-landlords-right-to-increase-your-rent-in--denmark/ [dostęp: 28.04.2025].
(www24) https://www.government.nl/topics/housing/rented-housing [dostęp: 28.04.2025].
(www25) https://www.mivau.gob.es/vivienda/calculadora-precio-alquiler [dostęp: 28.04.2025].
(www26) https://www.mth-partner.de/en/tenancy-law-different-forms-of-rent-increase-and-adjustment-of-advance-payments-for-operating-costs/ [dostęp: 28.04.2025].
(www27) https://www.czechpoint101.com/landlord-tenant-laws-in-czech-republic-part-1-repairs-rent-increases-cancellation/ [dostęp: 28.04.2025].
(www28) https://erste-hausverwaltung.de/staffelmiete/ [dostęp: 28.04.2025].
(www29) https://germanpedia.com/rent-increase-germany/ [dostęp: 28.04.2025].
(www30) https://conny.de/en/rent/rent-increase/information#Graduated%20rent [dostęp: 28.04.2025].
(www31) https://www.realestate.bnpparibas.de/en/blog/wohnen/rental-housing-market-germany [dostęp: 28.04.2025].
(www32) https://kanzlei-herfurtner.com/tenancy-law/ [dostęp: 28.04.2025].
(www33) https://germanpedia.com/rent-increase-germany/#can_landlords_increase_your_rent_in_germany [dostęp: 28.04.2025].
(www34) https://www.anwaltklammer.com/en/newpaged870a292 [dostęp: 28.04.2025].
(www35) https://www.rtb.ie/registration-and-compliance/setting-and-reviewing-rent/guide-to-rent-pressure-zones [dostęp: 28.04.2025].
(www36) https://studipa.com/it/news-29-luglio-2016-la-clausola-risolutiva-espressa-nei-contratti-locazione/?doing_wp_cron=1740058067.1029698848724365234375 [dostęp: 28.04.2025].
(www37) https://www.eu-gleichbehandlungsstelle.de/eugs-pl/obywatele-ue/pytania-i-odpowiedzi/mieszkanie-cz%C4%99sto-zadawane-pytania-1936028 [dostęp: 28.04.2025].
(www38) https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/englisch_bgb.html [dostęp: 28.04.2025].

(www39) https://www.citizensinformation.ie/en/housing/renting-a-home/tenants-rights-and-responsibilities/if-your-landlord-wants-you-to-leave/#6a8d36 [dostęp: 28.04.2025].
(www40) https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/__573c.html [dostęp: 28.04.2025].
(www41) https://www.eu-gleichbehandlungsstelle.de/eugs-pl/obywatele-ue/%C5%BCycie-i-praca-w-niemczech/mieszkanie#tar-1 [dostęp: 28.04.2025].
(www42) https://www.nord.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Solidarite-hebergement-et-logement/Logement/La-Commission-departementale-de-conciliation-CDC [dostęp: 28.04.2025].
(www43) https://www.rtb.ie/ [dostęp: 28.04.2025].
(www44) https://www.huurcommissie.nl/ [dostęp: 28.04.2025].
(www45) https://www.hyresgastforeningen.se/stod-och-rad/avtal-och-juridik/lar-dig-mer-om-hyresnamnden/ [dostęp: 28.04.2025].
(www46) https://www.rtb.ie/images/uploads/forms/RTB_Annual_Report_and_Accounts_2023.pdf [dostęp: 28.04.2025].
(www47) https://www.citizensinformation.ie/en/housing/renting-a-home/resolving-disputes/residential-tenancies-board/ [dostęp: 28.04.2025].
(www50) https://www.rtb.ie/about-rtb/data-insights/data-hub/dispute-resolution-statistic [dostęp: 28.04.2025].
(www51) https://www.citizensinformation.ie/en/housing/renting-a-home/landlords-rights-and-responsibilities/registering-a-tenancy/ [dostęp: 28.04.2025].
(www52) https://www.citizensinformation.ie/en/housing/renting-a-home/tenants-rights-and-responsibilities/rent-books/ [dostęp: 28.04.2025].
(www53) https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2022/owb/vii/onderdeel/1060058 [dostęp: 28.04.2025].
(www54) https://www.huurcommissie.nl/documenten/jaarverslagen/2024/05/15/jaarverslag-2023 [dostęp: 28.04.2025].
(www55) https://www.huurcommissie.nl/actueel/nieuws/2024/12/12/nu-online--vernieuwde-beleidsboeken-die-1-januari-2025-ingaan [dostęp: 28.04.2025].
(www56) https://www.huurcommissie.nl/support/beleidsboeken/leges/informatie-voor-de-huurder [dostęp: 28.04.2025].
(www57) https://www.huurcommissie.nl/support/beleidsboeken/leges/informatie-voor-de-verhuurder [dostęp: 28.04.2025].
(www58) https://www.huurcommissie.nl/over-ons/documenten/jaarverslagen/2024/05/15/jaarverslag-2023 [dostęp: 28.04.2025].
(www59) https://wetten.overheid.nl/BWBR0014315/2021-05-01#HoofdstukII [dostęp: 28.04.2025].
(www60) https://www.citizensinformation.ie/en/housing/renting-a-home/landlords-rights-and-responsibilities/registering-a-tenancy/ [dostęp: 28.04.2025].
(www61) https://www.gererseul.com/avant-ma-location/clause-resolutoire-bail/ [dostęp: 28.04.2025].
(www62) https://www.bankmillennium.pl/o-banku/centrum-prasowe/informacje-prasowe/-/news/polacy-najchetniej-inwestuja-w-waluty-kruszce-i--nieruchomosci?id=33666714 [dostęp: 2.05.2025].

Spis infografik, map, ramek, tabel i wykresów

SPIS INFOGRAFIK

Infografika 1. Porównanie kluczowych zapisów poszczególnych form prawnych najmu 36

SPIS MAP

Mapa 1. Odsetek długotrwale bezrobotnych (powyżej 1 roku) wśród ludności aktywnej zawodowo w 2024 r. według powiatów (w proc.) 10

Mapa 2. Stosunek liczby kobiet w wieku 20-39 lat do liczby mężczyzn w wieku 20-39 w 2023 r. według gmin (w proc.) 13

SPIS RAMEK

Ramka 1. Ryczałt od przychodów z wynajmu 16

Ramka 2. Szacowana wielkość prywatnego rynku najmu w Polsce 18

Ramka 3. Wykorzystanie formy umowy najmu okazjonalnego w Polsce . . 35

Ramka 4. Regulacje podwyżek czynszu w Niemczech 41

SPIS TABEL

Tabela 1. Warunki dotyczące rozwiązania umowy najmu w Polsce 26

Tabela 2. Kryteria oceny zasadności podwyżki czynszu najmu mieszkania przewidziane w ustawie 31

Tabela 3. Akceptowane wartości podwyżek czynszu dla wybranych państw (maksymalne pułapy) 42

SPIS WYKRESÓW

Wykres 1. Zależność między mobilnością terytorialną ludności a udziałem najmu w zasobach mieszkaniowych w 2013 r. 9

Wykres 2. Wielkość luki czynszowej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej (w proc.) 11

Wykres 3. Zależność między odsetkiem gospodarstw domowych najmujących mieszkanie a odsetkiem pracujących osób w wieku 25-34 lata mieszkających z rodzicami 13

Wykres 4. Wpływ stabilnej sytuacji mieszkaniowej na decyzje życiowe Polaków (w proc.) 14

Wykres 5. Zmiana cen nieruchomości w 2024 r. (2015 = 100) a udział najmu (w proc.) 15

Wykres 6. Łączna liczba zeznań podatkowych, w których wykazano przychody z najmu (lewa oś) oraz łączna wartość przychodów z najmu (w mld PLN, prawa oś) 16

Wykres 7. Udział mieszkań własnościowych i wynajmowanych w wybranych państwach UE (w proc.) 17

Wykres 8. Liczba cudzoziemców ubezpieczonych w ZUS oraz udział najmu mieszkań w Polsce w latach 2020-2024 19

Wykres 9. Liczba mieszkań komunalnych w zasobach gmin w Polsce w latach 1996-2022 (w tys.) 20

Wykres 10. Udział średniego czynszu za mieszkanie w segmencie 40-60 m^2 w medianie wynagrodzenia netto w III kw. 2024 r. (w proc.) 21

Wykres 11. Wpływ udziału opłat za najem w budżecie najemcy na jego stabilnością finansową (w proc.). 21

Wykres 12. Udział mieszkań poniżej cen rynkowych w zasobie mieszkaniowym państwa w 2022 r. (w proc.). 22

Wykres 13. Najczęstsze problemy i obawy związane z najmem mieszkań – opinie obecnych i przyszłych najemców (w proc.) 29

Wykres 14. Maksymalny poziom czynszu, powyżej którego podwyżka musi być uzasadniona* od stycznia 2025 r. oraz średni rynkowy czynsz najmu w wybranych miastach w IV kw. 2024 r.** (w PLN) . . . 33

Wykres 15. Liczba podatników rozliczających się z najmu okazjonalnego oraz łączny przychód przez nich deklarowany (w mld PLN, prawa oś) 35

Polski Instytut Ekonomiczny

Polski Instytut Ekonomiczny to publiczny *think tank* ekonomiczny z historią sięgającą 1928 roku. Jego obszary badawcze to przede wszystkim makroekonomia, energetyka i klimat, handel zagraniczny, foresight gospodarczy, gospodarka cyfrowa i ekonomia behawioralna. Instytut przygotowuje raporty, analizy i rekomendacje dotyczące kluczowych obszarów gospodarki oraz życia społecznego w Polsce, z uwzględnieniem sytuacji międzynarodowej.

Polski
Instytut
Ekonomiczny