



Warszawa, 23-06-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

IV.7215.152.2021.AK

Pan Waldemar Buda
Minister Rozwoju i Technologii
e-PUAP

Szanowny Panie Ministrze

Pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na problem braku uregulowania najmu krótkoterminowego na cele turystyczne w budynkach wielorodzinnych i związane z tym istotne uciążliwości i zakłócenia spokoju oraz bezpieczeństwa stałych mieszkańców.

Potrzebę uregulowania zasad wynajmu krótkotrwałego zgłaszają od dłuższego czasu władarze najbardziej atrakcyjnych i popularnych turystycznie miast polskich (Krakowa i Sopotu), a w prasie sukcesywnie ukazują się artykuły przedstawiające bliżej ten

problem¹. Wskazują one na bezradność mieszkańców w obliczu najczęściej braku reakcji właścicieli apartamentów na zgłaszane problemy, ale także na brak adekwatnych środków działania po stronie organów ścigania. Ponieważ w określonych przypadkach problem ma charakter incydentów, możliwe są jedynie doraźne interwencje funkcjonariuszy Policji, którzy zazwyczaj poprzestają na udzieleniu upomnienia, ewentualnie ukaraniu grzywną. Te działania Policji przywracają jednak spokój na krótko i nie rozwiązują definitywnie problemu. Wraz z kolejnymi uciążliwymi najemcami, którzy nie przestrzegają zasad współżycia społecznego, problem powraca. Na gruncie obowiązującego prawa również władze gmin nie dysponują środkami działania, które mogłyby zostać wykorzystane wobec właścicieli apartamentów, niereagujących na powtarzające się skargi mieszkańców.

Mieszkańcy zaś skarżą się, że coraz częściej najemcy krótkoterminowi (turyści), nie przestrzegają zasad porządku domowego, ani zasad współżycia społecznego. Zakłócają spokój w ciągu dnia i nocy, niszczą klatki schodowe lub teren wokół budynku. W skrajnych przypadkach dochodzi do aktów celowego wandalizmu i uciążliwego zanieczyszczania klatek schodowych. Dla stałych mieszkańców powoduje to wiele problemów, włącznie z obawami o bezpieczeństwo, szczególnie małych zamieszkujących w budynku. Turysty wynajmujący apartamenty zachowują się w sposób bardzo swobodny, często przemieszczają się o różnych porach dnia i nocy, a pod wpływem alkoholu i innych środków odurzających ich zachowania są agresywne i nieprzewidywalne.

Problem ten nasila się w sezonie letnim, w którym ożywa ruch turystyczny. W tym czasie najbardziej dotyka miast nadmorskich, zaś w dużych miastach atrakcyjnych turystycznie (Kraków, Sopot, Gdańsk itp.) występuje przez cały rok.

Niestety właściciele lub najemcy lokali w budynkach, w których znajdują się apartamenty nie mają skutecznych środków działania, które pozwoliłyby na ochronę ich prawa do spokojnego zamieszkiwania. Z uwagi na fakt, że utrudnienia mają

¹ artykuł na portalu Gazeta.pl z dnia 30.08.2021 r. pt. „Patoturyści na klatce. Zaczepiają dziewczynki i imprezują. Mieszkańcy mają dość. "Dostaję palpacji", artykuł na portalu Onet Podróże z dnia 11.09.2021 r. pt. "Patoturyści" zmorą mieszkańców. "Z balkonów lecą butelki, niedopałki, wymioty" [LIST DO REDAKCJI]; <https://krowoderska.pl/szukujaca-relacja-krakowianki-o-zyciu-z-patoturystami/>

charakter przejściowy, a osoby je powodujące często zmieniają się, stali mieszkańcy budynku nie mogą skorzystać ze środków działania przewidzianych na gruncie prawa cywilnego do zwalczania tzw. immisji, w szczególności z ochrony sądowej, która zazwyczaj wymaga długotrwałego postępowania. Adekwatnych środków działania nie zapewniają również przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 172) ani też przepisy ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r. poz. 1048).

Należy zwrócić uwagę, że art. 13 ust. 1 ustawy o własności lokali nakłada na właściciela lokalu obowiązek przestrzegania porządku domowego. Rażąco i uporczywe naruszenie tego obowiązku, jak też powodowanie uciążliwości dla innych właścicieli może skutkować sankcją określoną w art. 16 ustawy o własności lokali (sprzedaż lokalu w drodze licytacji na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o egzekucji z nieruchomości). O ile w doktrynie² przyjmuje się, że z działaniami właściciela lokalu równoznaczne są działania i zachowania osób, które korzystają z lokalu na podstawie umowy najmu, użyczenia lub innej umowy albo bez umowy, z przyzwolenia i na mocy uprawnień przysługujących właścicielowi, to sankcja licytacyjnej sprzedaży lokalu wydaje się bardzo trudna do zastosowania w praktyce do eliminowania omawianego problemu. Na powódzie, w tym przypadku wspólnocie mieszkaniowej, spoczywa obowiązek udowodnienia przesłanek ustawowych, ale ciężar zbierania dowodów *de facto* spadłby na poszczególnych właścicieli lokali. W tym zakresie sytuacja komplikuje się, gdy w nieruchomości znajduje się kilka czy więcej apartamentów na wynajem, wówczas może okazać się problematyczne ustalenie najemców powodujących określone uciążliwości, a tym samym podmiotu za to odpowiedzialnego (właściciela konkretnego lokalu). W praktyce może też okazać się, że konieczne będzie kierowanie powództw przeciwko kilku czy nawet więcej właścicielom lokali przeznaczonych na krótkotrwały wynajem. Trzeba też mieć na uwadze, że postępowanie sądowe, a następnie egzekucyjne w tego typu sprawach jest bardzo długotrwałe, może trwać kilka lat. W tym czasie spokój mieszkańców nadal

² R. Dżiczek [w:] *Własność lokali. Komentarz. Wzory pozwów i wniosków sądowych*, wyd. VIII, Warszawa 2021, art. 16; Gerard Bieniek, Zenon Marmaj [w:] *Własność lokali. Komentarz. Wyd. 7*, art. 16, str. 140.

może być zakłócany przez uciążliwych krótkotrwałych najemców. W ocenie Rzecznika, sankcja ta nie wydaje się więc być adekwatnym środkiem działania w przypadku naruszania porządku domowego i zakłócania spokoju we wspólnie mieszkaniowej przez często zmieniających się najemców apartamentów na wynajem. Nie wydaje się ona również słusznym rozwiązaniem, biorąc pod uwagę, że uprawnienie przewidziane w art. 16 ust. 1 ustawy o własności lokali jest stanowi przejaw najdalej idącej ingerencji wspólnoty mieszkaniowej w prawo własności lokalu. W orzecznictwie sądowym³ wskazuje się, że wspólnota mieszkaniowa powinna korzystać z tego środka ochrony w ostateczności, gdy perswazje i łagodniejsze środki prawne nie odnoszą pożądanego skutku. Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie⁴ także podkreśla wyjątkowość omawianej sankcji i wskazuje na konieczność wykazania przez zarząd wspólnoty lub zarządcę ciężaru gatunkowego przewinienia i jego konsekwencji (ciężar dowodu ciąży na wspólnocie zgodnie z art. 6 k.c.) oraz oceny zasadności domagania się licytacyjnej sprzedaży lokalu w indywidualnych okolicznościach sytuacji faktycznej pozwanego (art. 5 k.c.). Nawet jeśli została spełniona przesłanka nadmiernie uciążliwego korzystania z innych lokali, sąd ma możliwość zastosowania instytucji nadużycia prawa podmiotowego przez wspólnotę mieszkaniową. Zarówno ta przesłanka, jak i zasadność żądania pozwu w świetle art. 5 k.c. musi być aktualna, co wymaga podkreślenia, w dniu wyrokowania przez sąd (art. 316 k.p.c.).

W obowiązującym prawie brakuje odpowiednich regulacji prawnych, które określałyby obowiązki właściciela lokalu wykorzystywanego na wynajem turystyczny, a w razie istotnych uciążliwości tego rodzaju działalności przewidywały inne sankcje, niż pozbawienie własności.

W konsekwencji wspólnota mieszkaniowa nie posiada efektywnych narzędzi do zwalczania, czy choćby ograniczenia negatywnych skutków związanych z wynajmem apartamentów na cele turystyczne, co potwierdził Departament Mieszkalnictwa w Ministerstwie Rozwoju i Technologii w piśmie z dnia 1 grudnia 2021r. (znak: DT-

³ wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 18 października 2013 r., I ACa 517/13, LEX nr 1386146; wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 17 czerwca 2014 r., I ACa 372/14, LEX nr 1496030; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 12 grudnia 2014 r., (sygn. I ACa 877/14, LEX nr 1746367

⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2013 r. IV CSK 132/13, LEX nr 1430392

I.8920.6.2021) przedstawiającym zbiorczo stanowisko Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz Ministerstwa Sportu i Turystyki w odpowiedzi na zgłoszony przez Rzecznika Praw Obywatelskich problem.

W odpowiedzi tej wskazano, że: „ Wspólnota mieszkaniowa nie posiada uprawnień do ingerowania w sposób, w jaki członek wspólnoty wykonuje prawo własności do swego lokalu. Realizuje on bowiem swoje uprawnienia określone w art. 140 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym może on korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą, w czym zawiera się również prawo wynajmu lokalu, bez względu na formułę tego wynajmu. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w wyroku Sądu Najwyższego z 3 kwietnia 2009 r., sygn. akt II CSK 600/08, w którym uznał on, iż uchwała wspólnoty nie może ingerować w sferę uprawnień właścicieli wynikających z bezwzględnie obowiązujących przepisów ani określać odpowiedzialności właścicieli związanej z korzystaniem z lokali. Wspólnota nie może zatem w drodze regulaminu porządkowego narzucić właścicielowi obowiązku uzyskania jej zgody na prowadzenie w lokalu określonego rodzaju działalności (dotyczy to wszelkich form działalności gospodarczej), obowiązku każdorazowego zawiadomienia zarządu wspólnoty o wynajęciu lokalu, określić zasad odpowiedzialności właściciela za zachowanie osób, którym oddał swój lokal do używania (dotyczy to zarówno domowników, jak i innych osób korzystających z lokalu za jego wiedzą, np. najemców), czy też przyjąć rozszerzonej (nieograniczonej) odpowiedzialności właścicieli lokali za szkody wyrządzone wspólnocie przez osoby korzystające z lokali. Wspólnota nie może nawet wprowadzić obowiązku zapoznania osób korzystających z lokalu z obowiązującym w danej wspólnocie regulaminem porządku domowego. Przedmiotem uchwał wspólnoty mogą być bowiem, z wyjątkiem art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (...), wyłącznie sprawy dotyczące nieruchomości wspólnej. W świetle powyższego wspólnota nie może ograniczać w drodze regulaminu czy innej odrębnej uchwały uprawnień właściciela lokalu wynikających z Kodeksu cywilnego, gwarantujących mu prawo korzystania z

lokalu zgodnie z jego społeczno-gospodarczym przeznaczeniem oraz czerpanie z tego zysków.”

Ponadto, zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego⁵ Wspólnota Mieszkaniowa nie może ustanowić w formie uchwały zakazu przeznaczenia lokalu przez właściciela na cele najmu krótkoterminowego. W uzasadnieniu tego stanowiska Sąd Najwyższy wskazał na bardzo istotne aspekty omawianego problemu, a mianowicie na fakt, że upowszechnienie korzystania z mieszkań na zasadzie najmu krótkoterminowego za pośrednictwem platform internetowych, powoduje napięcia na rynku nieruchomości - zwłaszcza w dużych miastach i regionach intensywnie eksploatowanych turystycznie - związane z niedostępnością lokali na potrzeby najmu długoterminowego, wzrostem cen mieszkań, oraz znaczącymi uciążliwościami dla stałych mieszkańców takich miejscowości, generującymi liczne spory sąsiedzkie. Te sprzeczne interesy, wymagające kompromisów w sferze stosunków sąsiedzkich - z braku kompetencji - nie mogą być rozstrzygane przez uchwały wspólnot mieszkaniowych, a korzystanie na zasadach ogólnych z regulacji prawa sąsiedzkiego (art. 144 w zw. z art. 222 § 2 k.c. czy art. 16 u.w.l.), oraz zwiększenie obciążeń finansowych właścicieli takich lokali (art. 12 ust. 3 u.w.l.), a także wdrożenie nadzoru właściwych organów administracyjnych w zakresie monitorowania usług najmu oferowanych przez portale internetowe, może nie być w wielu przypadkach adekwatnym instrumentem rozwiązania - częstokroć nabrzmiałych - problemów społecznych. Wymagają one - zdaniem Sądu Najwyższego - rozwiązań systemowych w zakresie regulacji rynku najmu krótkoterminowego, których wprowadzenie jest możliwe tylko przez ustawodawcę.

Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że omawiany problem stał się już przedmiotem regulacji zakazowych w innych krajach Unii Europejskiej (Francja, Hiszpania) i wypowiedzi Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie zgodności administracyjnych ograniczeń działalności - wykonywanej zawodowo i niezawodowo - polegającej na wielokrotnym, krótkoterminowym, odpłatnym wynajmie umeblowanych lokali mieszkalnych klientom zatrzymujących się przejazdem, z dyrektywą 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącą usług na rynku

⁵ wyrok z 12 stycznia 2021 r., sygn. IV CSKP 20/21

wewnętrznym (Dz.U. 2006, L376, s. 36), w związku z przeciwdziałaniem problemowi niedoboru mieszkań na wynajem długoterminowy. W wyroku⁶ z dnia 22 września 2020 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że uregulowanie krajowe, które ustanawia wymóg uzyskania zezwolenia na wielokrotny, krótkoterminowy wynajem lokalu mieszkalnego klientom zatrzymującym się przejazdem, niedokonującym w nim zameldowania, jest zgodne z prawem Unii, o ile jest dostosowane do lokalnego rynku wynajmu, rzeczywiście przyczynia się do rozwiązania problemu niedoboru mieszkań na wynajem długoterminowy, a celu tego nie można osiągnąć za pomocą mniej restrykcyjnych środków.

Omawiany problem jest również przedmiotem dyskusji przedstawicieli doktryny prawa, którzy także dostrzegają potrzebę zmian legislacyjnych. Aspekty najmu krótkoterminowego były jednym z tematów wystąpień⁷ w ramach Ogólnopolskiej Konferencji Prawa Nieruchomości, która odbyła się w dniu 26 maja 2022 r. z inicjatywy Katedry Prawa Nieruchomości i Prawa podatkowego Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie i Izby Notarialnej w Krakowie.

Podzielając wnioski i spostrzeżenia zasygnalizowane w przywołanym wyroku przez Sąd Najwyższy oraz głosy przedstawicieli doktryny, a przede wszystkim mając na względzie konieczność ochrony praw obywatelskich, również Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że najem krótkoterminowy na cele turystyczne wymaga uregulowania z uwzględnieniem interesów i praw stałych mieszkańców budynków mieszkalnych (prawo do spokoju i spokojnego zamieszkiwania).

W poprzednich latach w Ministerstwie Sportu i Turystyki podjęto prace nad przygotowaniem „Białej księgi regulacji systemu promocji turystycznej w Polsce”, która miała posłużyć jako podstawa do ewentualnych zmian w prawie w zakresie m.in. krótkoterminowego wynajmu mieszkań. W 2021 r. w środkach masowego przekazu podana została informacja o prowadzeniu prac nad założeniami do projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach

⁶ w sprawach połączonych C- 724/18 i C 727/18 Cali Apartments SCI i HX vs. Procureur Général près la cour d' appel de Paris i Ville de Paris

⁷ Dr Marta Paszek „Najem krótkoterminowy we wspólnotach mieszkaniowych – aspekty praktyczne”; Arkadiusz Tomaszek, Daniel Tuchowski „Problematyka najmu krótkoterminowego lokali. Stan obecny oraz postulaty *de lege ferenda*”

pilotów wycieczek i przewodników turystycznych, który przewidywał m.in. zmiany dotyczące krótkotrwałego najmu lokali (reglamentacja usług najmu krótkoterminowego). Niestety prace te nie doprowadziły dotąd do zmian w obowiązującym prawie, a te są obecnie niezbędne, aby zrównoważyć potrzeby stałych mieszkańców i prawo do dysponowania lokalami przez ich właścicieli.

Mając na uwadze nagłą potrzebę zapewnienia ochrony praw stałych mieszkańców budynków, w których znajdują się apartamenty z przeznaczeniem na krótkoterminowy wynajem, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z prośbą o wnikliwą analizę opisanego problemu i zainicjowanie – a jeśli zachodzi taka potrzeba, w porozumieniu z Ministrem Sportu i Turystyki – oczekiwanych zmian legislacyjnych w poruszonym zakresie.

Proszę również o poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o zajętych w tej sprawie stanowisku i podjętych działaniach.

Z wyrazami poważania

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
/-podpisano elektronicznie/