
Szczegółowe uwagi i rekomendacje Renters do projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych oraz niektórych innych ustaw (UC135)

Poniżej przedstawiamy szczegółowe uwagi oraz rekomendacje dotyczące wybranych przepisów projektu ustawy UC135, których doprecyzowanie, w naszej ocenie, przyczyni się do skutecznego uregulowania rynku najmu krótkoterminowego przy jednoczesnym uwzględnieniu interesów wszystkich jego uczestników.

1. Art. 35 ust. 2a – wprowadzenie względem budynków, w których znajduje się więcej niż 6 lokali wykorzystywanych w ramach najmu krótkoterminowego, wymogów przeciwpożarowych przeznaczonych dla budynków zamieszkania zbiorowego (ZL V).

Powyższą propozycję oceniamy negatywnie i uważamy, że zamiast tego artykułu wprowadzone powinny zostać minimalne wymagania przeciwpożarowe do spełnienia wewnątrz lokalu, co precyzujemy poniżej. Projektowany przepis wprowadza w konsekwencji obowiązek dostosowania budynków, w których zlokalizowanych jest więcej niż sześć lokali wykorzystywanych do najmu krótkoterminowego. W praktyce realizacja tego wymogu będzie w wielu przypadkach znacznie utrudniona lub wręcz niemożliwa, ponieważ spełnienie wymagań przeciwpożarowych wiąże się z koniecznością ingerencji w części wspólne budynku, co wymaga zgody wspólnoty lub spółdzielni mieszkaniowej. W konsekwencji doprowadziłoby to do istotnego ograniczenia oferty noclegowej dla turystów, zmniejszając przychody gmin i lokalnych społeczności jednocześnie faworyzując hotele oraz pensjonaty. Przepis budzi ponadto poważne wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Projekt nie precyzuje mechanizmu egzekwowania limitu sześciu lokali. Nie jest jasne, czy pierwszeństwo przy wskazanym limicie miałyby lokale wcześniej wpisane do projektowanego Centralnego Wykazu Turystycznych Obiektów Noclegowych (CWTON). Wątpliwości budzi także sam sposób określenia przyjętego kryterium — projektodawca nie wskazał ani w treści ustawy, ani w jej uzasadnieniu, jakimi przesłankami kierował się przy ustalaniu limitu sześciu lokali oraz na jakich analizach, danych statystycznych bądź opiniach ekspertów oparto tą propozycję.

Z punktu widzenia branży najmu krótkoterminowego, mieszkańców, a także organów odpowiedzialnych za ochronę przeciwpożarową i nadzór budowlany, optymalnym i rekomendowanym rozwiązaniem byłoby wypracowanie przed uchwaleniem niniejszej ustawy oraz przyjęcie jednolitych wymagań przeciwpożarowych dedykowanych dla najmu krótkoterminowego, bez utrzymania limitu mieszkań przeznaczonych na wynajem krótkoterminowy, które powinny znaleźć się wg. treści ustawy w rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których świadczone są usługi hotelarskie. Wzorem rozwiązań stosowanych w innych państwach Unii Europejskiej istotnym elementem takich regulacji powinna być obligatoryjna lista

elementów wyposażenia przeciwpożarowego. Każdy lokal powinien posiadać, w szczególności:

- czujniki dymu i tlenku węgla,
- gaśnicę,
- koc gaśniczy,
- apteczkę,
- oznaczenia dróg ewakuacyjnych oraz wyjścia z obiektu,
- instrukcję przeciwpożarową zawierającą m.in. numery alarmowe.

2. Art. 40 ust. 4a – wprowadzenie obowiązku kontroli obiektów na podstawie zgłoszenia osób zamieszkujących w obrębie tej samej nieruchomości, wspólnoty mieszkaniowej, organów spółdzielni mieszkaniowej w zakresie spełniania wymagań określonych obecnie w załączniku nr 7 do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie.

Projektowany przepis nie określa, które podmioty będą uprawnione do przeprowadzania kontroli obiektów, w których świadczone będą usługi hotelarskie. W związku z tym zasadne jest doprecyzowanie proponowanej regulacji poprzez jednoznaczne wskazanie katalogu podmiotów uprawnionych do wykonywania kontroli przewidzianych w tym przepisie.

3. Art. 41b – możliwość wykreślenia z ewidencji obiektów hotelarskich lub ewidencji innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie w przypadku stwierdzenia powtarzających się uchybień w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Przepis ma charakter niejednoznaczny i wymaga doprecyzowania przez projektodawcę. Projekt ustawy powinien — analogicznie do wcześniejszych regulacji — jednoznacznie wskazywać, którego organu prowadzącego ewidencję obiektów hotelarskich lub ewidencję innych obiektów dotyczy dana norma. Jednocześnie proponowana regulacja pozostawia szeroki zakres uznaniowości w podejmowaniu decyzji o wykreśleniu z ewidencji przez wskazany organ. Przepis nie precyzuje bowiem, jakie „powtarzające się uchybienia w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego” miałyby stanowić podstawę takiej decyzji, co może prowadzić do niejednoznaczności interpretacyjnej oraz wątpliwości w praktyce stosowania prawa.

Zasadnym i rekomendowanym rozwiązaniem byłoby uzupełnienie przepisu o zamknięty lub otwarty katalog uchybień w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, wraz z określeniem częstotliwości ich występowania. Ponadto celowe jest jednoznaczne wskazanie w przepisie organów i służb uprawnionych do przeprowadzania kontroli

stanowiących podstawę do podjęcia decyzji o wykreśleniu z ewidencji, a także określenie formy i trybu przeprowadzania tych kontroli. Jednocześnie przepis powinien precyzować, które podmioty byłyby uprawnione do złożenia wniosku o wszczęcie przedmiotowej kontroli.

4. Art. 44c ust. 2 pkt 2 – brak określenia odpowiedzialności klienta za szkody wyrządzone w obiekcie w ramach katalogu praw i obowiązków mu przysługujących.

Projektowana ustawa nie zawiera postanowień dotyczących odpowiedzialności klienta za szkody wyrządzone w obiekcie, zarówno z jego winy, jak i z winy osób trzecich przebywających w obiekcie za jego zgodą. W konsekwencji nowe przepisy nie zabezpieczają interesów właściciela, operatora obiektu najmu krótkoterminowego i wspólnoty. Oparcie odpowiedzialności wyłącznie na ogólnych zasadach prawa cywilnego, w szczególności na przepisach dotyczących odpowiedzialności deliktowej, nie zapewnia skutecznej i adekwatnej ochrony. W realiach najmu krótkoterminowego identyfikacja sprawcy szkody, wykazanie winy oraz dochodzenie roszczeń bywa w praktyce utrudnione lub nieproporcjonalnie kosztowne. Brak jednoznacznego uregulowania tej kwestii w przepisach szczególnych może prowadzić do zwiększenia ryzyka po stronie właścicieli i operatorów obiektów, a także do sporów interpretacyjnych oraz niejednolitej praktyki stosowania prawa.

Rekomendowanym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie wyraźnych regulacji określających zakres odpowiedzialności klienta za szkody powstałe w obiekcie. Proponowane przepisy powinny również obejmować odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez osoby trzecie, które obejmuje rezerwacja lub które klient zaprasza do obiektu.

5. Wyeliminowanie anonimowości klientów.

Projektowane regulacje nie odnoszą się do kwestii ograniczenia anonimowości osób korzystających z najmu krótkoterminowego. W obowiązującym stanie prawnym brak jest obowiązku meldunkowego w obiektach hotelarskich, który został zniesiony z dniem 1 stycznia 2014 r. Niezależnie od tego, w praktyce obiekty hotelarskie nadal stosują procedury rejestracji gości, traktując je jako istotny element zabezpieczenia swoich interesów gospodarczych. Procedura ta służy bowiem m.in. zapobieganiu sytuacjom, w których gość mógłby uchylać się od odpowiedzialności za szkody wyrządzone w obiekcie.

Zasadnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie do ustawy przepisu ustanawiającego obowiązek rejestracji gości korzystających z obiektów oferowanych w ramach najmu krótkoterminowego. Rejestracja (check-in) mogłaby odbywać się w formie elektronicznej. Podobne rozwiązania funkcjonują już w wielu państwach europejskich, w których sektor

turystyczny stanowi istotne źródło dochodów budżetowych, w tym m.in. we Włoszech i Chorwacji. Wprowadzenie obowiązkowej rejestracji gości przyczyniłoby się również do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa, zarówno w wymiarze lokalnym, jak i krajowym. Proponowane rozwiązanie sprzytałoby redukcji ryzyka wandalizmu i innych przejawów łamania porządku publicznego. Warto również rozważyć wprowadzenie odpowiednich przepisów dających realne narzędzia egzekwowania kar za zachowania gości zakłócające porządek publiczny i ciszę nocną. Takim rozwiązaniem może być uzupełnienie art. 51 kodeksu wykroczeń o §2b:

Art. 51 kodeksu wykroczeń

§ 1. Kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.

(...)

§ 2b. Kto popełnia czyn określony w § 1 albo 2 w związku z korzystaniem z obiektów hotelarskich albo innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 2000 złotych.

6. Ryzyko utrzymania i rozwoju szarej strefy

Projekt ustawy w obecnym brzmieniu nie obejmuje obowiązkiem posługiwania się numerem CWTON ofert publikowanych na platformach reklamowych (np. portale ogłoszeniowe, media społecznościowe, mapy internetowe). Rozwiązanie to w praktyce sprzyja obchodzeniu regulacji. Brak definicji „oferty usług hotelarskich” powoduje niejednoznaczność przepisów sankcyjnych oraz utrudnia ich egzekwowanie. Dodatkowo, ograniczenie możliwości rejestracji obiektów w CWTON wyłącznie do przedsiębiorców może wypychać do szarej strefy osoby świadczące usługi okazjonalnie lub sezonowo w ramach działalności nierejestrowanej.

Zalecanym rozwiązaniem byłoby jednoznaczne zdefiniowanie pojęcia „oferty usług hotelarskich” oraz objęcie nim również ogłoszeń o charakterze reklamowym. Równocześnie zasadne byłoby dopuszczenie rejestracji w CWTON także podmiotów prowadzących najem krótkoterminowy w formie działalności nierejestrowanej.

7. Art. 44b - potrzeba stworzenia kryteriów dla stref wyłączonych z najmu krótkoterminowego

Projekt przewiduje możliwość ustanawiania przez gminy stref, na których obszarze wyłączona byłaby możliwość prowadzenia działalności polegającej na najmie krótkoterminowym. Rady gmin, wyposażone w kompetencję do podejmowania stosownych

uchwał, podejmowałyby decyzje w oparciu o uznaniowe i nieprecyzyjne kryteria, takie jak „charakter budynku” czy „porządek i bezpieczeństwo publiczne”. Brak jednoznacznych i obiektywnych przesłanek, a także możliwość wprowadzania dowolnych wyłączeń o charakterze podmiotowym i przedmiotowym, rodzi ryzyko niejednolitego stosowania przepisów, powstawania sporów prawnych oraz zachowań sprzyjających nadużyciom. Projekt nie zapewnia ponadto wystarczającej ochrony praw nabytych właścicieli i operatorów turystycznych obiektów już prowadzących działalność.

Optymalnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie zamkniętego katalogu mierzalnych kryteriów ustanawiania stref zakazu, opartych przykładowo na danych służb porządkowych dotyczących naruszeń porządku publicznego. Zasadne byłoby również powiązanie wprowadzenia stref zakazu z czasowym wstrzymaniem rejestracji nowych obiektów w CWTON, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony obiektów już zarejestrowanych. Dodatkowo wskazane jest ponowne rozważenie proponowanego (nie krócej niż 5 lat) okresu obowiązywania stref zakazu w taki sposób, aby umożliwić ich regularną i obiektywną weryfikację.

8. Potwierdzenie, że sposób użytkowania lokalu nie ulega zmianie w związku z przeznaczeniem na najem krótkoterminowy.

Uznanie najmu krótkoterminowego za usługę hotelarską wymaga jednoznacznego potwierdzenia w przepisach ustawy, że świadczenie tej usługi w lokalu mieszkalnym nie powoduje zmiany sposobu jego użytkowania. Zasada ta jest zgodna z przepisami Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1028, które zobowiązuje państwa członkowskie do przyjęcia regulacji dotyczących najmu krótkoterminowego. Potwierdzenie tej kwestii znajduje się również w Ocenie Skutków Regulacji do omawianego projektu ustawy, w której stwierdzono, że „Projekt nie przewiduje zmian przeznaczenia lokali z mieszkaniowych na użytkowe (...)”.

Rozwiązaniem rekomendowanym byłoby wprowadzenie do ustawy przepisu wyraźnie potwierdzającego powyższe założenie. Taka norma rozwiązałaby wątpliwości w przypadku interwencji nadzoru budowlanego, który mógłby stwierdzić rzekomą zmianę sposobu użytkowania lokalu. Skutkiem takiej decyzji mogłoby być uznanie działalności za niezgodną z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, co w praktyce uniemożliwiłoby świadczenie usług najmu krótkoterminowego. Ponadto brak takiego przepisu mógłby powodować konieczność wprowadzenia dodatkowych wymogów w zakresie bezpieczeństwa pożarowego, w szczególności w odniesieniu do art. 35 ust. 2a opisywanego projektu ustawy.

9. Art. 3 – termin na przekazywanie danych do Centralnego Wykazu Turystycznych Obiektów Noclegowych.

Projekt ustawy nakłada na jednostki samorządu terytorialnego (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast) obowiązek przekazania danych dotyczących obiektów świadczących usługi hotelarskie do Centralnego Wykazu Turystycznych Obiektów Noclegowych (CWTON). Zgodnie z obowiązującym przepisem, dane te muszą zostać przekazane do CWTON do dnia 30 czerwca 2026 r., co oznacza zaledwie trzy miesiące po planowanym wejściu ustawy w życie, zaplanowanym na 31 marca 2026 r.

Wielu przedstawicieli samorządów wskazuje, że w obecnej sytuacji nie dysponują odpowiednimi zasobami kadrowymi ani narzędziami, aby wypełnić ten obowiązek w wyznaczonym terminie. W związku z tym zasadne byłoby rozważenie przesunięcia terminu przekazywania danych na koniec roku 2026. Pozwoliłoby to zarówno właścicielom, operatorom obiektów najmu krótkoterminowego i samorządom rzetelnie wywiązać się z obowiązku zgłoszenia obiektu do ewidencji. Jednocześnie przesunięcie terminu umożliwiłoby skoncentrowanie się na wyzwaniach związanych z rozpoczynającym się na początku maja sezonem letnim w turystyce.

Mając na uwadze przedstawione powyżej propozycje, deklarujemy pełną gotowość do współpracy. Przed nami szansa na wypracowanie przejrzystego i sprawiedliwego rynku najmu krótkoterminowego. Jako przedstawiciele branży z zainteresowaniem i nadzieją obserwujemy planowane zmiany. Wierzymy, że wprowadzone rozwiązania z jednej strony skutecznie uporządkują rynek, a z drugiej będą uwzględniać potrzeby społeczne oraz realia funkcjonowania sektora turystycznego.

Z wyrazami szacunku

Kamil Krzyżanowski

Prezes Zarządu Renters sp. z o.o.