



Dominik Borek\*

## **Regulacja najmu krótkoterminowego (short-time rental STR) na poziomie krajowym i unijnym jako determinanta zarządzania obiektami zakwaterowania<sup>1</sup>**

### **[Regulation of Short-Term Rental (STR) at the National and EU Level as a Determinant of the Management of Accommodation Facilities]**

#### **Abstract**

As shown in this article, the regulation of short-term rental (STR) at the national and EU level is a determinant of the management of accommodation facilities. For many local governments, the short-term rental market is an important component in addition to the traditional accommodation base. Unfortunately, there are also problems related to this sphere of life, such as the global problem of the lack of a sufficient number of apartments for long-term (stay) rental purposes. The analysis carried out in the article showed how important it is for public authorities to have appropriate knowledge about this phenomenon. Only access to the data resources of booking platforms can help make appropriate decisions at the local level regarding the phenomenon itself. Therefore, the direction set out in the draft regulation of the European Parliament and of the Council on the collection and disclosure of data regarding short-term rental services of residential premises seems to be correct, but without additional conditions – going beyond simple data collection – it will not be effective. It is also worth remembering that at the EU and national level, it is first necessary to draw clear boundaries between the sharing economy and short-term rental. The sharing economy should be analyzed within the framework of STR only when it is related to payment, and not to the exchange of goods characterized by identity in terms of species.

**Keywords:** regulation, European Union, short-term rental, hotel services, booking platforms.

\* **Dominik Borek** – doktor nauk prawnych, adiunkt w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, radca prawny; ORCID 0000-0002-4359-9426; [dpborek@wp.pl](mailto:dpborek@wp.pl).

<sup>1</sup> Artykuł prezentuje osobiste poglądy autora i nie może być interpretowany jako stanowisko jakiegokolwiek organu, podmiotu czy instytucji.

Krótkoterminowy najem lokali mieszkalnych (*short-term rental*, STR) staje się coraz ważniejszą częścią sektora turystyki. Stanowi ponad jedną czwartą całkowitej podaży usług zakwaterowania turystycznego w Unii Europejskiej. Podstawowym powodem takiego stanu rzeczy było pojawienie się platform rezerwacyjnych, które spotęgowały rozwój tego zjawiska<sup>2</sup>. W świadczeniu usług w sferze turystycznej odnotowuje się systematyczne zwiększenie liczby prywatnych osób udostępniających turystom własne nieruchomości na czasowy, odpłatny użytek<sup>3</sup>. Turyści również z dużym zainteresowaniem korzystają z tego rodzaju udogodnień, co powoduje narastanie zjawiska, uwagę należy jednak zwrócić także na postrzeganie tej aktywności gospodarczej przez samych mieszkańców miejscowości turystycznych. W ramach rozważań w niniejszym artykule zostaną zaprezentowane badania empiryczne zarówno ilościowe, jak i jakościowe; wykorzystana będzie również metoda dogmatyczno-egzegetyczna. Praca ma na celu wykazanie, iż uregulowanie najmu krótkoterminowego jest zasadniczym czynnikiem wpływającym na zarządzanie działalnością w obiektach zakwaterowania w ramach STR. W artykule wykorzystano badania prowadzone na poziomie unijnym, materiały Departamentu Turystyki Ministerstwa Sportu i Turystyki, a także dokumenty wytworzone na poziomie unijnym.

---

## Badania empiryczne ilościowe obszaru STR

---

Jak wskazano na wstępie do niniejszych rozważań, szczególnie istotna jest perspektywa mieszkańców w zakresie STR. W tej części zostaną zaprezentowane wnioski z badania Flash Eurobarometer 495 – przeprowadzonego przez UE<sup>4</sup>. Podstawową sprawą jest wskazanie, że ponad 25% wszystkich obywateli UE dokonuje rezerwacji w ramach STR poprzez platformy rezerwacyjne<sup>5</sup>. W samym 2019 r. udzielono 512 milionów noclegów w ramach STR w Unii Europejskiej<sup>6</sup>. Rok 2019 będzie traktowany jako bazowy do wszelkich rozważań podejmowanych w ramach niniejszego artykułu. Pandemia COVID-19 dotkliwie zmieniła sytuację na rynku najmu krótkoterminowego, który w latach

<sup>2</sup> Informacja Ministra Sportu i Turystyki dotycząca planów wprowadzenia przepisów prawnych regulujących ekonomię współdzielenia w obszarze turystyki w Polsce. Informacja na posiedzenie Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, Warszawa, październik 2018 r.

<sup>3</sup> Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gromadzenia i udostępniania danych dotyczących usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1724, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/txt/?uri=celex%3a52022pc0571&fbclid=iwar1x6u849ndzemf-clbhv6xgepygp5zp3awsxxrrxs2kwzfb8stbt90hrqci>.

<sup>4</sup> [https://data.europa.eu/euodp/pl/data/dataset/s2279\\_495\\_eng](https://data.europa.eu/euodp/pl/data/dataset/s2279_495_eng).

<sup>5</sup> <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2279>.

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_3293](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3293).

2018–2019 rozkwitał zarówno w Polsce, jak i na świecie<sup>7</sup>. Spadek w przyjazdach turystów zagranicznych na świecie wyniósł w 2020 roku około 74%<sup>8</sup>. Według szacunków ekspertów odbudowa rynku – uwzględniając obecne natężenie ruchu międzynarodowego – dokona się w latach 2023–2024, być może osiągnąjąc poziom równy wskazanemu okresowi referencyjnemu<sup>9</sup>. Dlatego też w odniesieniu się do badań i analiz ze wszech miar uzasadnione jest korzystanie z informacji i danych wytworzonych w roku 2019. Zgodnie z eksperymentalnym badaniem Eurostatu w 2019 roku na pierwszym miejscu w udzielonych noclegach w ramach STR na świecie znalazł się Paryż z kwotą blisko 15 mln<sup>10</sup>. W tym samym okresie w Krakowie udzielono około 4,524 miliona noclegów w ramach STR, w Berlinie zaś niewiele więcej – bo 4,536 mln. Warszawa jako drugie w kolejności miasto polskie odnotowała kwotę 3,1 mln, Gdańsk – 2 mln, Wrocław – 1,3 mln, co stanowi i tak więcej udzielonych noclegów w ramach STR niż w Hamburgu czy Sztokholmie<sup>11</sup>. Ogółem w 2019 roku w całej Polsce udzielono 22 mln noclegów w ramach najmu krótkoterminowego<sup>12</sup>.

Paryż	15 mln
Kraków	4,524 mln
Warszawa	3,1 mln
Gdańsk	2 mln
Wrocław	1,3 mln
Polska (ogółem)	22 mln

Powyższe dane dobitnie świadczą o silnej pozycji Polski w tym obszarze rynku usług turystycznych, jednak ponad połowa wszystkich noclegów w ramach STR miała miejsce w krajach basenu Morza Śródziemnego – Francja, Hiszpania, Włochy<sup>13</sup>. Fakt ten świadczy o ogromnej popularności tzw. turystyki 3 x S (*sand, sun, sea* – plaża, słońce, morze) wśród osób korzystających

<sup>7</sup> Informacja Ministra Sportu i Turystyki dotycząca planów wprowadzenia przepisów prawnych regulujących ekonomię współdzielenia w obszarze turystyki w Polsce. Informacja na posiedzenie Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, Warszawa, październik 2018 r.

<sup>8</sup> Informacja Ministra Sportu i Turystyki na temat ocena funkcjonowania ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych. Komisja Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, Warszawa, 9 marca 2022 r.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> [https://data.europa.eu/euodp/pl/data/dataset/s2279\\_495\\_eng](https://data.europa.eu/euodp/pl/data/dataset/s2279_495_eng)  
[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=short-stay\\_accommodation\\_offered\\_via\\_online\\_collaborative\\_economy\\_platforms](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=short-stay_accommodation_offered_via_online_collaborative_economy_platforms).

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=short-stay\\_accommodation\\_offered\\_via\\_online\\_collaborative\\_economy\\_platforms#paris\\_was\\_the\\_most\\_popular\\_city](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=short-stay_accommodation_offered_via_online_collaborative_economy_platforms#paris_was_the_most_popular_city).

<sup>12</sup> [https://data.europa.eu/euodp/pl/data/dataset/s2279\\_495\\_eng](https://data.europa.eu/euodp/pl/data/dataset/s2279_495_eng).

<sup>13</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=short-stay\\_accommodation\\_offered\\_via\\_online\\_collaborative\\_economy\\_platforms#paris\\_was\\_the\\_most\\_popular\\_city](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=short-stay_accommodation_offered_via_online_collaborative_economy_platforms#paris_was_the_most_popular_city).

z STR. Dzięki pozyskaniu danych od platform rezerwacyjnych staje się możliwe oszacowanie skali zjawiska STR w całej Europie: w 2019 miało miejsce około stu rezerwacji najmu krótkoterminowego na minutę<sup>14</sup>. W ramach Flash Eurobarometer 495 dokonano również badania zalet i wad zjawiska STR stwierdzonych przez mieszkańców UE.

Co do zasady STR stwarza korzyści i możliwości dla najemców, wynajmujących i całego rynku turystycznego, ale stanowi również źródło problemów (zwłaszcza dla społeczności lokalnych borykających się z nadmiernym przepływem ruchu turystycznego oraz brakiem przystępnych cenowo mieszkań na wynajem długoterminowy – do celów pobytowych)<sup>15</sup>. Wady oraz zalety zjawiska najmu krótkoterminowego zidentyfikowane przez mieszkańców UE prezentuje poniższa tabela<sup>16</sup>.

Wady	Zalety
zwiększenie liczby turystów, co wpływa negatywnie na infrastrukturę	dodatkowy zarobek dla gestora
hałas, korki drogowe, zmniejszone poczucie bezpieczeństwa	niższa cena zakwaterowania niż w przypadku obiektów skategoryzowanych
wyższe ceny usług, artykułów spożywczych	umożliwienie podróżowania osobom mniej zamożnym
brak mieszkań na cele najmu długoterminowego (do celów pobytowych)	prosta forma korzystania z form rezerwacji najmu krótkoterminowego
większe ceny za wynajem mieszkań do celów pobytowych	wydatkowanie środków przez turystów w najbliższym sąsiedztwie miejsca, w którym przebywają
uchylanie się od spełniania obowiązków podatkowych – narastanie zjawiska tzw. szarej strefy	zwiększenie inwestycji przez władze lokalne
zacieranie się granic między świadczeniem usług przez przedsiębiorcę (profesjonalistę) a świadczeniem usług okazjonalnym – poza zakresem działalności gospodarczej	Zwiększenie wpływów podatkowych

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=short-stay\\_accommodation\\_offered\\_via\\_online\\_collaborative\\_economy\\_platforms](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=short-stay_accommodation_offered_via_online_collaborative_economy_platforms).

<sup>15</sup> Informacja Ministra Sportu i Turystyki dotycząca planów wprowadzenia przepisów prawnych regulujących ekonomię współdzielenia w obszarze turystyki w Polsce. Informacja na posiedzenie Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, Warszawa, październik 2018 r.

<sup>16</sup> <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2279>.

Najem krótkoterminowy daje wiele możliwości zarówno dla turystów, jak i usługodawców (gestorów obiektów zakwaterowania), przyczyniając się również w pewnym stopniu do wzrostu gospodarczego na danym terenie<sup>17</sup>. Jednocześnie STR może stwarzać problemy związane choćby z zacierającymi się granicami pomiędzy świadczeniem usług w ramach działalności gospodarczej (prowadzonej przez profesjonalistów) oraz poza nią. Kwestia ta jako jedna z podstawowych w zakresie rozważań nad regulacją tego obszaru zostanie podjęta w dalszej części artykułu.

---

## Najem krótkoterminowy a ekonomia współdzielenia – badania empiryczne jakościowe

---

Gospodarka współdzielenia, ekonomia współdzielenia czy po prostu gospodarka dzielenia się (ang. *sharing economy* lub *collaborative economy*)<sup>18</sup> oznacza wymienianie się posiadanymi dobrami materialnymi i niematerialnymi, co w swej istocie mają ułatwiać platformy internetowe<sup>19</sup>. Pierwotnym założeniem koncepcyjnym była wymiana dóbr o tym samym charakterze; przykładowo w obszarze najmu krótkoterminowego gospodarz danego miejsca udostępniał je turyście zagranicznemu celem skorzystania z jego nieruchomości w przyszłości w podobnym celu. Szlachetne koncepcje pierwotnego sposobu funkcjonowania tego segmentu rynku z czasem doprowadziły do umożliwienia wymiany dóbr różnego rodzaju, np. polegającej na udostępnieniu mieszkania z jednej strony, z drugiej zaś wypożyczenia pojazdu silnikowego. Odejście od pierwotnych założeń koncepcji doprowadziło do komercjalizacji rynku i wymiany dóbr w sposób odpłatny, co w wielu przypadkach w zasadzie nie odbiega od standardowego świadczenia usług przez profesjonalistów (przedsiębiorców). Jak wskazuje w swych analizach Ministerstwo Rozwoju i Technologii – modele biznesowe, w których działalność odbywa się dzięki pośrednictwu platform internetowych, obejmują więc trzy kategorie uczestników<sup>20</sup>:

- ◆ osoby / podmioty dzielące się swoimi dobrami materialnymi lub niematerialnymi, udostępniające je (np. umiejętności); mogą to być zarówno osoby fizyczne prowadzące tego typu aktywność okazjonalnie, jak i przedsiębiorcy;

---

<sup>17</sup> Informacja Ministra Sportu i Turystyki na temat ocena funkcjonowania ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych. Komisja Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, Warszawa, 9 marca 2022 r.

<sup>18</sup> <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/gospodarka-wspoldzielenia>.

<sup>19</sup> Informacja Ministra Sportu i Turystyki dotycząca planów wprowadzenia przepisów prawnych regulujących ekonomię współdzielenia w obszarze turystyki w Polsce. Informacja na posiedzenie Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, Warszawa, październik 2018 r.

<sup>20</sup> <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/gospodarka-wspoldzielenia>.

- ◆ korzystający z dóbr materialnych lub niematerialnych; mogą to być zarówno nabywcy zawierający umowę kupna / korzystania z usługi, jak i osoby uczestniczące w wymianie poprzez udostępnianie własnych dóbr na zasadzie wzajemności;
- ◆ pośrednicy będący przedsiębiorcami, których działalność polega na stałym pośredniczeniu w zawieraniu umów o świadczenie usług lub nabywaniu rzeczy przez korzystających z dóbr od osób / podmiotów dzielących się. Pośrednictwo wykorzystuje platformy internetowe do łączenia dostawców z użytkownikami<sup>21</sup>.

Gospodarka współdzielenia dotyczy wielu sektorów, z punktu widzenia niniejszego artykułu najistotniejsza jest jednak ta w obszarze najmu krótkoterminowego. Aby pokazać kontekst i podobieństwo modeli biznesowych w *sharing economy*, poniżej w ramach badania jakościowego zostaną omówione wybrane platformy funkcjonujące na rynku wymiany dóbr w postaci nieruchomości turystycznych.

Badanie rozpocząć należy od najbardziej znanej na świecie platformy do wyszukiwania ofert wynajmu krótkoterminowego – Airbnb<sup>22</sup>.

<https://www.airbnb.com>

Ta platforma rezerwacyjna powstała w roku 2008 w USA, działa na podstawie prawa federalnego. Pierwotnym założeniem właścicieli było umożliwienie za pośrednictwem aplikacji wymiany nieruchomości na cele wypoczynkowe; dokonywali tego zarejestrowani na platformie użytkownicy<sup>23</sup>. Z biegiem czasu dopuszczono możliwość odpłatności w korzystaniu z danej nieruchomości, co spowodowało komercjalizację samej idei. Platforma Airbnb umożliwia użytkownikom publikowanie, oferowanie, wyszukiwanie i rezerwowanie pobytu w ramach najmu krótkoterminowego. Airbnb nie ponosi odpowiedzialności za usługi zakwaterowania realizowane przez przedsiębiorcę lub osobę prywatną, zapewnia jednak podstawowe warunki bezpieczeństwa w obrocie. Do tych ostatnich należą między innymi: udostępnienie platformy do komunikowania się pomiędzy wynajmującym a najemcą, możliwość weryfikacji tożsamości obu stron, uruchomienie infolinii pracującej 24 godziny na dobę, której celem jest zapewnienie możliwości zgłaszania nieprawidłowości, a także funkcja pozostawienia publicznej opinii na temat obiektu<sup>24</sup>. Najważniejszym zabezpieczeniem jest jednak zobowiązanie przyjmowania wpłat odrębnie dla każ-

<sup>21</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/txt/?uri=celex:52016dc0356>.

<sup>22</sup> Komunikat z 2.06.2016 Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski program na rzecz gospodarki dzielenia się.

<sup>23</sup> <https://www.airbnb.pl/about/company-details>.

<sup>24</sup> Informacja Ministra Sportu i Turystyki dotycząca planów wprowadzenia przepisów prawnych regulujących ekonomię współdzielenia w obszarze turystyki w Polsce. Informacja na posiedzenie Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, Warszawa, październik 2018 r.

dego klienta na swego rodzaju rachunek powierniczy. Wpłaty dokonane przez klientów są przekazywane na rachunek usługodawcy po potwierdzeniu wykonania usługi zakwaterowania. Za świadczone usługi cyfrowe Airbnb pobiera prowizję od opłaty rezerwacyjnej oraz dodatkową kwotę z całej wpłaty, którą otrzymuje wynajmujący<sup>25</sup>.

<https://www.vrbo.com>

Podobny model biznesowy został wykorzystany w Teksasie w roku 1995, gdzie prowadzona jest platforma internetowa o nazwie VRBO. Rynek eksplorowany przez Vrbo jest trochę inny niż w przypadku Airbnb, ponieważ skupia się wyłącznie na nieruchomościach wakacyjnych<sup>26</sup>. Tego typu oferta jest przeznaczona w głównej mierze dla rodzin z dziećmi lub grup przyjaciół. Pierwotnie Vrbo nie była platformą nastawioną na zysk i miała na celu kojarzenie ze sobą właścicieli nieruchomości i wynajmujących na zasadach wzajemności. Dopiero z czasem platforma zyskała komercyjny charakter i rozpoczęła pobieranie opłat za usługę / rezerwację, przekazując ją prowadzącemu obiekt po dokonaniu zakwaterowania. Od 2016 roku platforma dodatkowo zaczęła pobierać opłaty rezerwacyjne. Opłata za usługę jest uiszczana jako procent całkowitej kwoty rezerwacji z wyłączeniem podatków i opłat publicznych. Platforma działa na podstawie federalnego prawa amerykańskiego, pomimo iż została pierwotnie zarejestrowana w jednym stanie – Teksasie<sup>27</sup>.

<https://www.homestay.com>

Kolejnym przykładem w świecie cyfrowym wykorzystania ekonomii współdzielenia na rynku usług zakwaterowania jest platforma homestay.com. Powstała w roku 2013 w Irlandii, zakłada zróżnicowany model w porównaniu do wskazanych wyżej dwu poprzednich agencji. Homestay oferuje możliwość zakwaterowania i pobytu u mieszkańców, którzy przebywają na miejscu w swojej nieruchomości<sup>28</sup>. Model ten stwarza niepowtarzalną okazję do nawiązania nowych kontaktów i poznania osób, które na co dzień mieszkają i żyją w danym miejscu, pozwala również poczuć się jak mieszkaniec danej miejscowości<sup>29</sup>. Spędzając czas w mieszkaniach gospodarzy, można cieszyć się wspólnymi doświadczeniami pobytu wakacyjnego. Platforma otrzymuje stałą prowizję od każdej rezerwacji, w ramach swojej funkcjonal-

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> [https://www.vrbo.com/pl-pl/help/category/using\\_homeaway\\_safely](https://www.vrbo.com/pl-pl/help/category/using_homeaway_safely).

<sup>27</sup> [https://www.androidsis.com/pl/alternatywy-airbnb/?fbclid=iwar3hngm4jqwzlugow6ssicbkr83t-4-yxeokozsea9w\\_04dbvuyqdzuhsn0#vrbo](https://www.androidsis.com/pl/alternatywy-airbnb/?fbclid=iwar3hngm4jqwzlugow6ssicbkr83t-4-yxeokozsea9w_04dbvuyqdzuhsn0#vrbo).

<sup>28</sup> <https://www.homestay.com/about-us>.

<sup>29</sup> [https://www.androidsis.com/pl/alternatywy-airbnb/?fbclid=iwar3hngm4jqwzlugow6ssicbkr83t-4-yxeokozsea9w\\_04dbvuyqdzuhsn0#vrbo](https://www.androidsis.com/pl/alternatywy-airbnb/?fbclid=iwar3hngm4jqwzlugow6ssicbkr83t-4-yxeokozsea9w_04dbvuyqdzuhsn0#vrbo).

ności pozwala na rejestrację wynajmujących oraz najemców – zapewniając poczucie bezpieczeństwa stronom kontraktu<sup>30</sup>. Dodatkowo aplikacja daje możliwość dostępu w czasie rzeczywistym do raportów o wizytach, rezerwacjach i zarobkach wygenerowanych przez daną nieruchomość<sup>31</sup>. W głównej mierze aplikację wykorzystują mieszkańcy terenów wiejskich, co pozwala na promocję wynajmu krótkoterminowego w obszarze agroturystyki (gospodarstw wiejskich).

Badania jakościowe przeprowadzone w ramach niniejszego artykułu wykazały, w jaki sposób w swej podstawowej warstwie ekonomia współdzielenia działa w obszarze najmu krótkoterminowego. W zasadzie w przypadku, gdy ma ona wymiar komercyjny, jest elementem najmu krótkoterminowego; większym problemem jest jednak kwalifikacja tego zjawiska w przypadku, gdy dotyczy on tradycyjnej wymiany dóbr tego samego rodzaju. W rozważaniach nad ideą ekonomii współdzielenia w obszarze najmu krótkoterminowego istotne jest, że najem to umowa konsensualna, która dochodzi do skutku, gdy obie strony złożą oświadczenia woli, dwustronnie zobowiązująca, wzajemna i odpłatna<sup>32</sup>. W stosunkach najmu z natury rzeczy obowiązuje zasada swobody umów wyrażona w art. 353<sup>1</sup> ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>33</sup>. Kluczowa jest zatem kwestia odpłatności – jeśli rozprawiamy o najmie krótkoterminowym, jest to cecha konstytuująca STR. Zatem ekonomia współdzielenia powinna być analizowana w ramach STR wyłącznie wtedy, gdy jest związana z odpłatnością, nie zaś wymianą dóbr cechujących się tożsamością co do gatunku.

---

## Dlaczego należy uregulować STR?

---

Najem krótkoterminowy dzięki platformom rezerwacyjnym zdobył ogromną popularność w całej Europie, pomimo iż najbardziej znane platformy rezerwacyjne powstawały poza Europą, głównie w USA. Wielu mieszkańców Unii Europejskiej korzystało z najmu krótkoterminowego na długo przed powstaniem platform rezerwacyjnych. Pierwotną formą wykorzystywaną w wyjazdach turystycznych była gospodarka oparta na współpracy i współdzieleniu, która zapewniała nowe możliwości podróżowania. W szczególności model ten był widoczny wraz z rozrostem strefy Schengen. Jednocześnie zjawisko to z biegiem czasu – gdy stawało się coraz bardziej skomercjalizo-

---

<sup>30</sup> <https://www.homestay.com/about-us>.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Informacja Ministra Sportu i Turystyki dotycząca planów wprowadzenia przepisów prawnych regulujących ekonomię współdzielenia w obszarze turystyki w Polsce. Informacja na posiedzenie Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, Warszawa, październik 2018 r.

<sup>33</sup> *Ibid.*



wane – wytworzyło napięcia między nowymi usługodawcami a istniejącymi operatorami rynku<sup>34</sup>.

Odnosząc się do przeprowadzonych analiz, należy stwierdzić, że co do zasady mamy do czynienia z dwoma podstawowymi zagadnieniami problemowymi:

1) platformy rezerwacyjne mają ogromne zasoby danych, którymi nie zawsze chcą się dzielić w sposób nieodpłatny;

2) władze publiczne rzadko kiedy posiadają dostęp do danych, którymi dysponują platformy rezerwacyjne, a zatem nie mają pełnej wiedzy o lokalnym rynku STR<sup>35</sup>.

Przyczyną powyższych problemów są w głównej mierze następujące czynniki:

- ◆ zróżnicowanie sposobów rejestracji w zakresie STR, w zależności od kraju;
- ◆ brak odpowiednich ram prawnych (dostosowanych do swoistości danego rynku) i obowiązku dla platform rezerwacyjnych w zakresie udostępniania danych;
- ◆ brak wystarczającej liczby mieszkań na potrzeby wynajmu długoterminowego (do celów pobytowych)<sup>36</sup>.

Przy okazji tych rozważań ważne jest też, aby uspołnić nazewnictwo, które w obszarze turystycznego zakwaterowania nie jest jednolite. Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych posługuje się pojęciem „usługi hotelarskiej”, w ustawie z 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych mówi się zaś o „usłudze zakwaterowania”<sup>37</sup>.

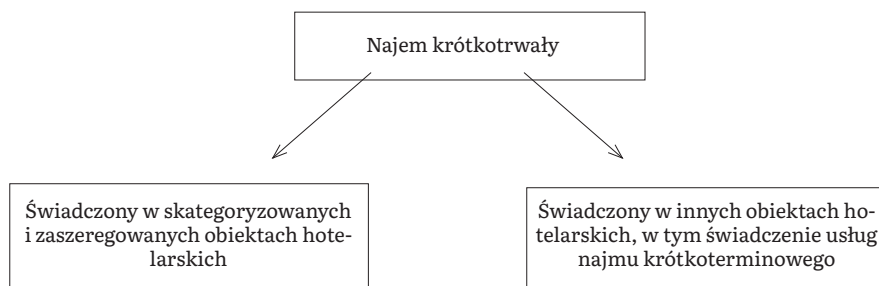
Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych wskazuje, że usługi hotelarskie to krótkotrwałe, ogólnie dostępne wynajmowanie domów, mieszkań, pokoi, miejsc noclegowych, a także miejsc na ustawienie namiotów lub przyczep samochodowych oraz świadczenie, w obrębie obiektu, usług z tym związanych. Wyżej wymieniony akt prawny używa więc pojęcia „najem krótkotrwały”, nie zaś „najem krótkoterminowy” – a to ostatnie jest wyrażeniem dotyczącym wyłącznie usług zakwaterowania świadczonych w obiektach nieskatygoryzowanych. Najem krótkoterminowy jest zatem węższym znaczeniowo i de-sygnatowo wyrażeniem aniżeli najem krótkoterminowy, pozostaje jednak jego częścią.

<sup>34</sup> Komunikat z 2.06.2016 Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski Program na rzecz gospodarki dzielenia się.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gromadzenia i udostępniania danych dotyczących usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1724, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/txt/?uri=celex%3a52022pc0571&fbclid=i-war1x6u849ndzemfclbhv6xgepygp5zp3awsxxrrxs2kwzfb8stbt90hrqci>.

<sup>37</sup> D. Borek, K. Szot, Wyzwania działu administracji rządowej „turystyka” w obszarze turystyki społecznej – aspekty organizacyjno-prawne [w:] Turystyka społeczna a jakość życia, red. P. Różycki, Warszawa, 2022.



Ponadto niejednolita z regulacjami ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych jest terminologia używana w rozporządzeniu Rady Ministrów z 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), gdzie dział 55.10.Z obejmuje hotele i podobne obiekty zakwaterowania. Podklasa ta obejmuje zapewnienie krótkotrwałego zakwaterowania w: hotelach, motelach, pensjonatach, innych obiektach hotelowych (np. takich jak: wotele, botele, novotele, lotele, airtele, zajazdy, zamki). Rozporządzenie używa więc wyrażenia „inny obiekt hotelowy”, ustawa zaś wyrażenia „inny obiekt hotelarski”. Pomijając sam fakt braku zbieżności pojęciowej, to wymienione w rozporządzeniu przykłady innych obiektów hotelowych są faktycznie w większości obiektami hotelarskimi w rozumieniu ustawy, bowiem wotele, botele, novotele, lotele czy airtele powinny być zaszergowane do rodzaju „hotel” lub „motel”.

Biorąc pod uwagę wszystkie argumenty – w tym w głównej mierze systemowe podejście do tej problematyki – należałoby podjąć działania zmierzające do uregulowania zjawiska najmu krótkoterminowego. Wskazane jest przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które umożliwią wykorzystanie potencjału zjawiska, przy jednoczesnym uniknięciu zagrożeń z nim związanych<sup>38</sup>.

---

## Stan prac oraz przyszłe rozwiązania na poziomie krajowym i unijnym

---

Działania prelegislacyjne w obszarze najmu krótkoterminowego zostały zainicjowane przez Komisję Europejską już w roku 2016, lecz w pierwszej kolejności odnosiły się do niewielkiego segmentu tego obszaru, jakim jest gospodarka współdzielenia. Stąd w ramach analiz niezbędne było ukazanie zależności pomiędzy ekonomią współdzielenia a najmem krótkoterminowym.

<sup>38</sup> Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gromadzenia i udostępniania danych dotyczących usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1724, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/txt/?uri=celex%3a52022pc0571&fbclid=i-warlx6u849ndzemfc1bhv6xgepygp5zp3awsxxrrxs2kwzfb8stbt90hrqci>.

W czerwcu 2016 r. Komisja Europejska wydała „Europejski program na rzecz gospodarki dzielenia się”<sup>39</sup>, który przybrał postać komunikatu kierowanego do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. W dokumencie tym mocno dystansowano się od pomysłu regulowania rynku, zwracając uwagę na możliwość ograniczenia zakresu niezbędnej interwencji legislacyjnej za pomocą „systemów oceny usług przez użytkowników i rankingów bądź innych mechanizmów mających na celu zniechęcanie uczestników rynku do szkodliwych zachowań”<sup>40</sup>. Jest to tym bardziej zastanawiające w kontekście ostatnich pomysłów KE na regulowanie tego obszaru aktywności w najwyższej z form zharmonizowania, czyli w postaci rozporządzenia – do czego jeszcze wrócimy w dalszej części. Niespełna dwa lata od wydania komunikatu Komisja Europejska zorganizowała spotkanie wysokiego szczebla zatytułowane: High-Level Conference on the Collaborative Economy: opportunities, challenges, policies<sup>41</sup>, nie przyniosło ono jednak rozstrzygnięć wskazujących na konieczność szybkiej zmiany przepisów.

Wydaje się jednak, że zrealizowanie postulatu regulacji obszaru najmu krótkoterminowego mogłoby okazać się niezwykle trudne, biorąc pod uwagę chociażby dorobek prawny Unii Europejskiej – zarówno w zakresie prawa pierwotnego, jak i wtórnego<sup>42</sup>. W jego ramach mieści się również orzecznictwo unijnych sądów, zwyczajne oraz wspólne wartości<sup>43</sup>. Pojęcie dorobku prawnego UE (*acquis communautaire*) aktualizuje się zatem w głównej mierze poprzez orzecznictwo wywierające wpływ na daną instytucję prawną bądź podmiot<sup>44</sup>; w przypadku najmu krótkoterminowego jest równie istotne. Kluczowe w tym obszarze są dwa orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) dotyczące Airbnb Ireland. W pierwszym z wyroków z 19 grudnia 2019 r. w sprawie C-390/18 AIRBNB Ireland TSUE uznał, iż usługę, która polega na umożliwieniu, za wynagrodzeniem, nawiązania za pośrednictwem platformy elektronicznej kontaktu pomiędzy potencjalnymi najemcami a oferującymi usługę krótkoterminowego zakwaterowania wynajmującymi (będącymi bądź niebędącymi przedsiębiorcami), należy zakwalifikować jako „usługę społeczeństwa informacyjnego”<sup>45</sup>.

W ramach drugiego rozstrzygnięcia zapadł wyrok TSUE z 27 kwietnia 2022 r., sprawa C-674/20. Uznano w nim, że nie jest sprzeczne z prawem UE takie uregulowanie w stosunku do platform rezerwacyjnych, które nakłada obowiązek przekazania organowi podatkowemu, na jego pisemne żądanie,

<sup>39</sup> Komunikat z 2.06.2016 Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski Program na rzecz gospodarki dzielenia się.

<sup>40</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/txt/?uri=celex:52016dc0356>.

<sup>41</sup> <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/gospodarka-wspoldzielenia>.

<sup>42</sup> B. Rischka-Słowik, *Acquis Communautaire Sportive*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011, 1, s. 386.

<sup>43</sup> Przewodnik po prawie Unii Europejskiej, publikacja Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009, s. 2.

<sup>44</sup> Szerzej: B. Rischka-Słowik, *Konstytucja sportu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, ss. 354–358.

<sup>45</sup> <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=f02143750f7e2655848b5fe64ecd-4df8?text=&docid=221836&pageindex=0&doclang=pl&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=865014>.

danych podmiotu prowadzącego obiekt i danych kontaktowych turystycznych obiektów noclegowych, jak również informacji o liczbie noclegów oraz liczbie jednostek zakwaterowania prowadzonych w ciągu poprzedniego roku<sup>46</sup>.

Postępowania, które toczyły się w ostatnich latach, spowodowały podjęcie decyzji na poziomie Komisji Europejskiej związanej z rozpoczęciem prac zmierzających do uregulowania na poziomie unijnym najmu krótkoterminowego.

W roku 2021 Komisja Europejska zorganizowała dwa warsztaty dotyczące regulacji najmu krótkoterminowego w różnych państwach członkowskich UE. W tym samym roku przeprowadzono trzymiesięczne konsultacje z licznym gronem osób reprezentujących zainteresowane strony, w tym m.in. władzami publicznymi (na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym), platformami rezerwacyjnymi, wynajmującymi, innymi dostawcami usług (m.in. zarządcami hotelowymi w formule *condo* i *aparthotel*, gestorami bazy hotelowej) oraz stowarzyszeniami branżowymi. Podczas przeprowadzonych konsultacji społecznych otrzymano prawie 5700 odpowiedzi<sup>47</sup>. Niespełna rok od zakończonych konsultacji – w listopadzie 2022 r. – Komisja Europejska przedstawiła projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gromadzenia i udostępniania danych dotyczących usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych<sup>48</sup>. Można się zastanawiać, jak dalece mogą być efektywne konsultacje publiczne, w których otrzymuje się kilka tysięcy odpowiedzi. Dziwić może również wyjątkowo krótki czas procedowania wspomnianego dokumentu. Dodajmy na marginesie, że termin prowadzenia konsultacji też nie był przemyślany, ponieważ przypadał na okres wyjątkowo dużej zachorowalności na COVID-19. Władze publiczne oraz branża bardziej myśleli o tym, czy ruch turystyczny kiedykolwiek wróci jeszcze do poziomu sprzed pandemii – i bynajmniej nie zastanawiano się w takim momencie nad regulowaniem rynku. Wtedy panowały raczej tendencje liberalizujące aniżeli ograniczające rynek, ponadto prowadzono wówczas prace związane z pomocą dla branży i ratowaniem rynku. Stąd trudno traktować prowadzone konsultacje jako adekwatne do sytuacji i wiarygodne. Dyskusyjne wydaje się również przyjęcie przez Komisję Europejską jako proponowanego rozwiązania projektu rozporządzenia, czyli najtwardszej formy regulacji w UE, która cechuje się harmonizacją zupełną<sup>49</sup>.

Jak zatem wobec powyższego zorganizowano prace na poziomie krajowym? Te ostatnie muszą być skorelowane z działaniami podejmowanymi w obszarze prawa europejskiego, a także działaniami organizacji międzynarodowych, takich jak UNWTO<sup>50</sup>. Dlatego – w związku z działaniami podejmo-

<sup>46</sup> <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-ue/sprawa-c-674-20-wyrok-trybunalu-druga-izba-z-dnia-27-kwietnia-2022-r-airbnb-69582825>.

<sup>47</sup> [https://poland.representation.ec.europa.eu/news/najem-krotkotermiowy-pod-kontrola-2022-11-07\\_pl](https://poland.representation.ec.europa.eu/news/najem-krotkotermiowy-pod-kontrola-2022-11-07_pl).

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> J. Barcz (red.), *Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej*, Warszawa 2009.

<sup>50</sup> D. Borek, K. Szot, K. Szuppe, *Kodeks ochrony turystów UNWTO w aspekcie jego zgodności z obowiązującymi przepisami prawa europejskiego i krajowego*, „Folia Turistica” 2022, 59.

wanymi na poziomie unijnym wobec projektu rozporządzenia STR – prace nad zmianami krajowymi w obszarze najmu krótkoterminowego muszą być zbieżne z tymi, które trwają w KE<sup>51</sup>. Obecnie zakłada się, iż KE będzie prowadziła warsztaty dla państw członkowskich w zakresie wdrażania rozwiązań, które zapewnią sprawne funkcjonowanie rozporządzenia. To ostatnie określiło zasady gromadzenia danych przez właściwe organy i dostawców platform internetowych pośredniczących w najmie krótkoterminowym oraz zasady udostępniania właściwym organom przez platformy internetowe pośredniczące w najmie krótkoterminowym danych dotyczących świadczenia usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych. Każdy obiekt świadczący usługi najmu krótkoterminowego zostanie zobligowany do uzyskania numeru rejestrowego, który będzie wykorzystywany do prezentacji oferty. Portale rezerwacyjne nie będą mogły udostępnić oferty obiektu, jeśli nie będzie on wpisany do właściwego rejestru. Należy podkreślić, że w Polsce jednostki samorządu terytorialnego mają sprawnie działające ewidencje obiektów świadczących usługi hotelarskie, które w ramach nowych przepisów powinny być prowadzone w narzędziu teleinformatycznym – i tylko wtedy pozwolą na technologiczne dostosowanie rynku najmu krótkoterminowego<sup>52</sup>. Stan prac na poziomie krajowym jest na etapie założeń do zmian ustawy o usługach hotelarskich, usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych<sup>53</sup>.

### Abstrakt

Jak wykazano w niniejszym artykule, regulacja najmu krótkoterminowego (*short-time rental*, STR) na poziomie krajowym i unijnym jest determinantą zarządzania obiektami zakwaterowania. Dla wielu samorządów terytorialnych rynek najmu krótkoterminowego jest ważnym komponentem w uzupełnieniu tradycyjnej bazy noclegowej<sup>54</sup>. Niestety pojawiają się również kłopoty związane z tą sferą życia, jak choćby globalny problem braku wystarczającej liczby mieszkań do celów wynajmu długoterminowego (pobytowe-go)<sup>55</sup>. Analiza przeprowadzona w artykule wykazała, jak istotne jest, aby organy publicz-

<sup>51</sup> Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw najważniejsze postulowane zmiany (opracowano na bazie prekonsultacji założeń projektu ustawy o rodzajach usług turystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw), projekt z 30 grudnia 2022 r.

<sup>52</sup> Informacja Ministra Sportu i Turystyki na temat ocena funkcjonowania ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych. Komisja Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, Warszawa, 9 marca 2022 r.

<sup>53</sup> Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw najważniejsze postulowane zmiany (opracowano na bazie prekonsultacji założeń projektu ustawy o rodzajach usług turystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw), projekt z 30 grudnia 2022 r.

<sup>54</sup> Informacja Ministra Sportu i Turystyki dotycząca planów wprowadzenia przepisów prawnych regulujących ekonomię współdzielenia w obszarze turystyki w Polsce. Informacja na posiedzenie Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, Warszawa, październik 2018 r.

<sup>55</sup> <https://www.gov.pl/web/rozwój-technologie/gospodarka-wspoldzielenia>.

ne dysponowały odpowiednią wiedzą na ten temat tego zjawiska. Tylko dostęp do zasobów danych platform rezerwacyjnych może pomóc w podjęciu odpowiednich decyzji na poziomie lokalnym odnośnie do zjawiska jako takiego. Kierunek wytyczony w projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gromadzenia i udostępniania danych dotyczących usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych wydaje się zatem słuszny, jednak bez dodatkowych uwarunkowań – wykraczających poza zwykłe kompletowanie danych – nie będzie skuteczny. Warto też pamiętać, że na poziomie unijnym oraz krajowym w pierwszej kolejności potrzebne jest wytyczenie wyraźnych granic pomiędzy gospodarką współdzielenia a najmem krótkoterminowym. Ekonomia współdzielenia powinna być analizowana w ramach STR wyłącznie wtedy, gdy jest związana z odpłatnością, nie zaś wymianą dóbr cechujących się tożsamością co do gatunku.

**Słowa kluczowe:** rozporządzenie, Unia Europejska, najem krótkoterminowy, usługi hotelarskie, platformy rezerwacyjne.

---

## BIBLIOGRAFIA

---

### Netografia:

<https://www.airbnb.pl/about/company-details>.

[https://www.androidsis.com/pl/alternatywy-airbnb/?fbclid=iwar3hngm4jqwzlu-gow6ssicbkr83t4-yxeokozsea9w\\_04dbvuyqdzuhsn0#vrbo](https://www.androidsis.com/pl/alternatywy-airbnb/?fbclid=iwar3hngm4jqwzlu-gow6ssicbkr83t4-yxeokozsea9w_04dbvuyqdzuhsn0#vrbo).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/txt/?uri=celex:52016dc0356>.

<https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/gospodarka-wspoldzielenia>.

<https://www.homestay.com/about-us>.

[https://www.vrbo.com/pl-pl/help/category/using\\_homeaway\\_safely](https://www.vrbo.com/pl-pl/help/category/using_homeaway_safely).

[https://poland.representation.ec.europa.eu/news/najem-krotkoterminowy-pod-kontrola-2022-11-07\\_pl](https://poland.representation.ec.europa.eu/news/najem-krotkoterminowy-pod-kontrola-2022-11-07_pl).

### Piśmiennictwo:

Borek D., Szot K., Szuppe K., Kodeks ochrony turystów UNWTO w aspekcie jego zgodności z obowiązującymi przepisami prawa europejskiego i krajowego, „Folia Turistica” 2022, 59.

Przewodnik po prawie Unii Europejskiej, publikacja Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009.

Rischka-Słowik B., *Acquis Communautaire Sportive*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011, 1.

Rischka-Słowik B., *Konstytucja sportu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.

Turystyka społeczna a jakość życia, red. P. Różycki, Warszawa 2022.

Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej, red. J. Barcz, Warszawa 2009.