



BROŃMY RAZEM NASZYCH MIESZKAŃ

KOMITET OBRONY PRAW LOKATORÓW

Warszawa, 10 maja 2026 r.

Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (UD365)

I. Uwagi wstępne

Komitet Obrony Praw Lokatorów z zadowoleniem przyjmuje podjęcie przez Ministerstwo Finansów prac legislacyjnych zmierzających do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2017 r. (sygn. akt K 27/15). Wyrok ten, wydany na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, stwierdził niezgodność art. 144 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (u.p.e.a.) z art. 30, art. 71 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej — z powodu braku regulacji gwarantujących minimalną ochronę przed bezdomnością osobom, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych.

Projekt odpowiada na kluczowe wytyczne wyroku TK, wprowadzając: moratorium zimowe (art. 141a projektu), zakaz eksmisji bez wskazania lokalu docelowego (art. 144a), tymczasowe pomieszczenie zapewniane przez gminę (art. 143b), prawo do sądowego ustalenia uprawnienia do najmu socjalnego dla osób szczególnie chronionych (art. 143c) oraz zawieszenie egzekucji do czasu zapewnienia ochrony (art. 56 § 1 pkt 4a i 4b). Mechanizmy te są co do zasady właściwe i stanowią wyraz realizacji wyroku TK.

Poniżej przedstawiamy uwagę krytyczną dotyczącą jednej istotnej luki w projektowanej regulacji, która — w naszej ocenie — wymaga uzupełnienia, aby projekt w pełni realizował deklarowaną przez projektodawcę zasadę symetrii z ochroną przysługującą w egzekucji sądowej.

II. Uwaga krytyczna — brak ochrony sądowej dla osób zajmujących lokal bez tytułu prawnego

1. Przepisy, których dotyczy uwaga

Art. 143d projektu u.p.e.a. w zw. z art. 143c § 1 i art. 141a § 2 projektu u.p.e.a.

2. Treść uwagi

Projektowany art. 143d wyłącza stosowanie art. 143b § 1 i art. 143c § 1 — a tym samym prawo do tymczasowego pomieszczenia, uprawnienie do sądowego ustalenia prawa do najmu socjalnego lokalu oraz moratorium zimowe — wobec wszystkich osób, których obowiązek opróżnienia lokalu wynika z faktu zajmowania go bez tytułu prawnego (art. 26 § 1e pkt 9 projektu). Jediną dostępną formą ochrony jest w takim przypadku skierowanie do noclegowni lub schroniska dla bezdomnych (art. 144b pkt 2 projektu).

Postuluje się wprowadzenie w u.p.e.a. regulacji analogicznej do art. 17 ust. 1a ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (u.o.p.l.), umożliwiającej sądowi orzeczenie o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu wobec osoby zajmującej lokal bez tytułu prawnego, jeżeli przyznanie tego uprawnienia byłoby w świetle zasad współżycia społecznego szczególnie usprawiedliwione.

3. Uzasadnienie

a) Symetria z egzekucją sądową — deklarowana, lecz niepełna

Projektodawca jako cel nadrzędny wskazuje zapewnienie symetrii ochrony między egzekucją administracyjną a sądową. Tymczasem w postępowaniu o opróżnienie lokalu prowadzonym przed sądem powszechnym art. 17 ust. 1a u.o.p.l. (dodany nowelizacją z 2020 r.) przewiduje, że sąd może orzec o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu wobec osoby, która dokonała zajęcia lokalu bez tytułu prawnego, jeżeli przyznanie tego uprawnienia byłoby w świetle zasad współżycia społecznego szczególnie usprawiedliwione. Prawidłowość tego rozwiązania potwierdziła wcześniej uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 2003 r. (sygn. III CZP 41/03, OSNC z 2004 r. nr 7-8, poz. 105).

Projekt u.p.e.a. nie zawiera żadnego odpowiednika tego przepisu. Oznacza to, że osoba eksmitowana w trybie administracyjnym z powodu zajmowania lokalu bez tytułu prawnego jest pozbawiona dostępu do drogi sądowej i do oceny swojej sytuacji przez sąd — nawet wówczas, gdy jej sytuacja życiowa w sposób oczywisty uzasadniałaby taką ochronę. Deklarowana przez projektodawcę symetria jest w tym zakresie pozorna.

b) Zróżnicowanie stanu faktycznego ukryte pod jednolitym pojęciem

Kategoria "zajęcia lokalu bez tytułu prawnego" w egzekucji administracyjnej jest pojęciem szerokim i heterogenicznym. W praktyce dotyczącej lokali służbowych i kwaterunkowych obejmuje ona często osoby, które przez wiele lat zamieszkiwały lokal legalnie jako domownicy uprawnionego funkcjonariusza lub żołnierza (współmałżonek, partner, pełnoletnie dziecko, osoba sprawująca opiekę), lecz nie uzyskały własnej decyzji przydziałowej. Po ustaniu uprawnień głównego lokatora — np. wskutek jego śmierci, odejścia ze służby lub rozstania — osoby te tracą tytuł prawny wyłącznie z przyczyn formalnych, bez żadnego własnego zawinionego działania.

Automatyczne i bezwzględne wyłączenie takich osób z dostępu do sądu i możliwości uzyskania najmu socjalnego — niezależnie od ich sytuacji zdrowotnej, rodzinnej i majątkowej — nie odpowiada rzeczywistemu zróżnicowaniu stanów faktycznych, które kryje się za tym pojęciem.

c) Ryzyko niezgodności z Konstytucją i wyrokiem TK

Wyrok TK K 27/15 nakazał zapewnienie "minimalnej ochrony przed bezdomnością osobom, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych" — bez wprowadzania kryterium posiadania tytułu prawnego jako warunku tej ochrony. Całkowite pozbawienie kobiet w ciąży, osób z niepełnosprawnościami czy opiekunów małoletnich prawa do sądowego rozstrzygnięcia o ich sytuacji mieszkaniowej wyłącznie z powodu formalnego braku tytułu prawnego może być niewystarczające dla wykonania wyroku TK w odniesieniu do tej grupy. Naraża to projektowaną regulację na zarzut niezgodności z art. 30 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

d) Charakter proponowanej zmiany

Proponowane uzupełnienie nie czyni przyznania najmu socjalnego obowiązkowym — wzorem art. 17 ust. 1a u.o.p.l. pozostawia sądowi swobodę oceny i orzekania w zależności od okoliczności sprawy. Zmiana nie uniemożliwia wierzycielowi odzyskania lokalu; różnicuje jedynie poziom ochrony lokatora na etapie wykonania eksmisji, zbliżając go do standardu egzekucji sądowej. Wprowadza mechanizm sądowej kontroli proporcjonalności eksmisji — analogiczny do tego, który od 2003 r. funkcjonuje w postępowaniu cywilnym.

III. Podsumowanie

Komitet Obrony Praw Lokatorów wnosi o uzupełnienie projektu u.p.e.a. o przepis umożliwiający sądowi orzeczenie uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu wobec osoby zajmującej lokal bez tytułu prawnego, jeżeli byłoby to szczególnie usprawiedliwione zasadami współżycia społecznego — odpowiadający art. 17 ust. 1a ustawy o ochronie praw lokatorów. Zmiana ta zapewni rzeczywistą symetrię obu trybów eksmisji, wzmocni ochronę konstytucyjną osób szczególnie narażonych na bezdomność i wypełni lukę wskazaną w niniejszych uwagach.

Komitet Obrony Praw Lokatorów