

## UZASADNIENIE

Potrzeba zmiany ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2026 r. poz. 268), zwanej dalej „u.p.e.a.”, oraz ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725), zwanej dalej „ustawą o ochronie praw lokatorów”, wynika z konieczności zapewnienia w toku eksmisji w egzekucji administracyjnej minimalnej ochrony przed bezdomnością osobom, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. Wymagane jest zatem unormowanie przeprowadzania eksmisji w egzekucji administracyjnej w sposób, który zapewni eksmitowanym odpowiedni standard ochrony.

W polskim porządku prawnym eksmisji dokonuje się w trybie egzekucji sądowej oraz egzekucji administracyjnej. Egzekucja sądowa zapewnia szereg gwarancji osobom eksmitowanym, tj. zarówno dłużnikowi, jak i innym osobom, które od niego wywodzą swe prawa do przebywania na określonej nieruchomości, w określonym lokalu lub pomieszczeniu. Na gruncie przepisów prawa cywilnego przewidziano generalny zakaz dokonywania eksmisji „donikąd”. Ochrony przewidzianej przez ustawodawcę w egzekucji sądowej nie stosuje się, w przypadku gdy źródłem obowiązku opróżnienia nieruchomości, lokalu czy pomieszczenia jest decyzja administracyjna. Osoby zamieszkujące w lokalu, z którego dokonuje się eksmisji w trybie u.p.e.a., pozbawione są obecnie jakiegokolwiek ochrony przed bezdomnością. Egzekutor nie ma obowiązku ustalenia czy zobowiązanemu przysługuje tytuł prawny do innego lokalu, w którym może on zamieszkać. Nie ma również obowiązku zapewnienia zobowiązanemu takiego lokalu czy zawiadomienia właściwej gminy o konieczności wskazania tymczasowego pomieszczenia, a eksmisja zobowiązanego i jego domowników nie może zostać wstrzymana ze względu na porę roku (w okresie jesienno-zimowym). Ochronie nie podlegają także osoby, które powinny być w szczególności sposobem chronione przed bezdomnością, o których mowa w art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, m. in. kobiety w ciąży, osoby małoletnie czy osoby z niepełnosprawnością. W trybie administracyjnym osoba eksmitowana jest pozbawiona ochrony, jaka przysługiwałaby jej, gdyby opróżnienie lokalu następowało w drodze cywilnoprawnej.

Nawet jeżeli przepisy innych niż u.p.e.a. ustaw przewidują konieczność wskazania lokalu zamiennego, np. art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 311), to z żadnego przepisu prawa nie wynika, aby wszczęcie i prowadzenie egzekucji administracyjnej oraz wydanie postanowienia wzywającego do wykonania obowiązku wydania nieruchomości albo opróżnienia lokalu (pomieszczenia) określonego w tytule wykonawczym było uzależnione od realizacji tego obowiązku.

Przepisy działu III rozdziału 5 u.p.e.a. („Odebranie nieruchomości. Opróżnienie lokalu i innych pomieszczeń”), w tym art. 144 u.p.e.a., mogą być podstawą prowadzenia egzekucji w przypadkach określonych w tzw. ustawach resortowych (regulujących działanie Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Więziennej oraz regulujących zakwaterowanie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej czy służbę funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego). Ustawy te regulują kwestię przydziału i opróżniania lokali mieszkalnych przez funkcjonariuszy i żołnierzy (w drodze decyzji administracyjnej). Wprowadzie ustawa z dnia 12 września 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad zakwaterowania funkcjonariuszy Policji,

Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Ochrony Państwa oraz poprawy niektórych warunków pełnienia służb (Dz. U. poz. 1366) wprowadziła przepisy, na mocy których w przypadku osób szczególnie chronionych, wobec których nie wydaje się decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego albo kwatery tymczasowej, organ właściwy do wydania takiej decyzji kieruje do sądu powszechnego pozew o opróżnienie lokalu mieszkalnego albo kwatery tymczasowej. Wówczas opróżnienie lokalu nastąpi w trybie egzekucji sądowej, w której zapewniona jest minimalna ochrona przed eksmisją „na bruk”. Jednakże ustawa nie wprowadziła rozwiązań zapewniających ochronę przed eksmisją „na bruk”, gdy opróżnienie lokalu następuje w trybie egzekucji administracyjnej. Takie sytuacje będą miały miejsce, gdy osoba eksmitowana nie należy do kategorii osób szczególnie chronionych albo jeżeli osoba eksmitowana stanie się osobą szczególnie chronioną po wydaniu decyzji o opróżnieniu lokalu. Dlatego w celu zapewnienia tej ochrony konieczna jest zmiana u.p.e.a. i ustawy o ochronie praw lokatorów.

Ponadto przepisy u.p.e.a. znajdują zastosowanie na podstawie tzw. ustaw infrastrukturalnych w razie wydania decyzji w związku z realizacją inwestycji infrastrukturalnych (np. budowy autostrady, linii kolejowej, lotniska, sieci przesyłowej, budowli przeciwpowodziowych, portów zewnętrznych). Przepisy regulujące realizację takich inwestycji zawierają jedynie ograniczone gwarancje odnośnie do terminów opróżnienia nieruchomości albo lokali, które zostały przejęte przez podmiot publiczny w oparciu o decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji infrastrukturalnej. Podobnie jest z obowiązkiem wskazania lokalu zamiennego osobom, na które został nałożony obowiązek opróżnienia nieruchomości lub lokalu. Obowiązek ten dotyczy wyłącznie decyzji, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności, o ile zostały one wykonane w wyznaczonym terminie. Ustawy infrastrukturalne nie przewidują konieczności badania w toku postępowania administracyjnego przez organy wydające decyzje, czy osoby obowiązane do opróżnienia lokalu mieszkalnego na podstawie tej decyzji będą w stanie samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe.

W celu zagwarantowania ochrony przed bezdomnością osobom eksmitowanym, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, niezbędne stało się dokonanie zmian w u.p.e.a. oraz w ustawie o ochronie praw lokatorów. System ochrony przed eksmisją „na bruk” oparto na wprowadzeniu w u.p.e.a. regulacji prawnych zapewniających minimalną ochronę przed bezdomnością osobom, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. W projekcie wzięto pod uwagę, że eksmisja z lokalu (pomieszczenia) służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych przeciwstawia interesy wierzyciela i zobowiązanego. Postępowanie dotyczące eksmisji ukształtowano w taki sposób, aby z jednej strony zapewnić realizację żądań wierzyciela, z drugiej zaś zapewnić ochronę zobowiązanego przy poszanowaniu jego godności osobistej. Zaproponowano więc mechanizmy pozwalające na równoważenie sprzecznych interesów zarówno wierzycieli, jak i zobowiązanych, gwarantując jednocześnie minimalną ochronę przed eksmisją „na bruk”.

## **Projekt ustawy**

### **Art. 1 pkt 1 projektu ustawy (art. 26e § 1e pkt 9–11 u.p.e.a.)**

W myśl obowiązującego art. 26 § 1e u.p.e.a. wierzyciel obowiązany jest do przekazywania organowi egzekucyjnemu wraz z wnioskiem egzekucyjnym i tytułem wykonawczym dodatkowych informacji mających istotne znaczenie dla wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej. Proponuje się rozszerzenie katalogu z art. 26 § 1e u.p.e.a. o informacje

przekazywane w związku z egzekucją obowiązku opróżnienia lokalu (pomieszczenia). Według projektowanego w art. 26 § 1e pkt 9 u.p.e.a. wierzyciel będzie informował organ egzekucyjny o tym, że decyzja nakładająca obowiązek opróżnienia lokalu (pomieszczenia) służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych została wydana z powodu:

- wykroczenia w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu,
- niewłaściwego zachowania czyniącego uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku,
- zajęcia lokalu bez tytułu prawnego.

Na podstawie obowiązujących przepisów w tytule wykonawczym wierzyciel podaje treść podlegającego egzekucji obowiązku oraz podstawę prawną tego obowiązku. Jednakże dla prawidłowego toku egzekucji istotne będzie również czy decyzja została wydana w związku z zaistnieniem powyższych przypadków. Wówczas osoba, wobec której będzie prowadzona egzekucja administracyjna, nie otrzyma ochrony w postaci tzw. moratorium zimowego (projektowany art. 141a § 2 u.p.e.a.) oraz przyznania tymczasowego pomieszczenia lub uprawnienia do najmu socjalnego lokalu (na podstawie projektowanych art. 143b § 1 i art. 143c § 1 u.p.e.a.). Wskazane środki ochrony przed bezdomnością nie będą również przysługiwały zobowiązanemu, jeżeli sąd wyda orzeczenie, z którego będzie wynikało, że zobowiązany stosował przemoc domową. Organ egzekucyjny zostanie poinformowany o takim orzeczeniu przez wierzyciela zgodnie z dodawanym pkt 10 w art. 26 § 1e u.p.e.a., o ile wierzyciel będzie posiadał informację o wydaniu takiego orzeczenia przez sąd. Dla prawidłowego przeprowadzenia egzekucji istotny będzie sam fakt wydania takiego orzeczenia.

W projektowanym w art. 26 § 1e u.p.e.a. pkt 11 dodano obowiązek przekazania przez wierzyciela informacji, że zobowiązanemu zostały wypłacone odszkodowanie lub zaliczka na poczet odszkodowania w związku z utratą własności lokalu (pomieszczenia) podlegającego opróżnieniu, jeżeli lokal ten (pomieszczenie) służy zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych osób, o których mowa w art. 141 § 2 u.p.e.a. Taka sytuacja może zaistnieć np. w przypadku wywłaszczenia lokalu (pomieszczenia) na cele związane z realizacją inwestycji infrastrukturalnych (np. art. 12 ust. 4a i 5a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych). Osobom, które otrzymały odszkodowanie lub zaliczkę na poczet odszkodowania w związku z utratą własności lokalu (pomieszczenia), nie będzie przysługiwała ochrona polegająca na zapewnieniu lokalu w ramach najmu socjalnego lub tymczasowego pomieszczenia (na podstawie projektowanych art. 143b § 1 i art. 143c § 1 u.p.e.a.). Przyjmuje się, że uzyskane w ten sposób środki wypłacone w formie pieniężnej pozwolą na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego i jego rodziny.

Jeżeli w związku z błędną informacją od wierzyciela o zaistnieniu okoliczności, o których mowa w dodawanych w art. 26 § 1e u.p.e.a. pkt 9–11, doszłoby do nieuzasadnionego ograniczenia ochrony zobowiązanego, wówczas będzie przysługiwała mu skarga na dokonanie czynności egzekucyjnej z naruszeniem ustawy (obecny art. 54 § 1 pkt 1 u.p.e.a.). Ponadto obowiązujące przepisy przewidują odpowiedzialność cywilnoprawną organu egzekucyjnego oraz wierzyciela wobec zobowiązanego za szkody wyrządzone wskutek niezgodnego z przepisami prawa wszczęcia lub prowadzeniem egzekucji administracyjnej (obowiązujący art. 168b § 1 u.p.e.a.).

Projekt nie przewiduje zmian w zakresie trybu dochodzenia odszkodowania czy zaliczki na poczet odszkodowania w związku z utratą własności lokalu podlegającego opróżnieniu. Kwestie te regulują odrębne ustawy. Odszkodowanie za lokal mieszkalny przejęty

pod inwestycję infrastrukturalną ustalane jest przez wojewodę w drodze decyzji administracyjnej, na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego. W przypadku nadania decyzji nakazującej eksmisję rygoru natychmiastowej wykonalności, stronie przysługuje prawo do złożenia wniosku o wypłatę zaliczki na poczet odszkodowania przed uzyskaniem przez decyzję waloru ostateczności. Od decyzji wojewody przysługuje odwołanie do właściwego ministra. Decyzja właściwego w danej sprawie ministra może zostać zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

#### **Art. 1 pkt 2 projektu ustawy (art. 56 § 1 u.p.e.a.)**

W projekcie zaproponowano przesłanki zawieszenia postępowania egzekucyjnego w przypadku egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu (pomieszczenia) służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Postępowanie egzekucyjne zostanie zawieszono, gdy organ egzekucyjny wystąpi do właściwej gminy z wnioskiem o zapewnienie osobie eksmitowanej tymczasowego pomieszczenia (dodawany pkt 4a w art. 56 § 1 w zw. z projektowanym art. 143b § 1 u.p.e.a.). Ponadto postępowanie egzekucyjne ulegnie zawieszeniu w przypadku gdy organ egzekucyjny zawiadomi wierzyciela, że eksmisja dotyczy osoby szczególnie chronionej, nieposiadającej tytułu prawnego do innego lokalu, w którym mogłaby zamieszkać (dodawany pkt 4b w art. 56 § 1 w zw. z projektowanym art. 143c § 1 u.p.e.a.). W tej sytuacji wierzyciel skieruje pozew do sądu powszechnego m.in. o ustalenie uprawnienia osoby szczególnie chronionej i osób z nią zamieszkałych do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu (projektowany art. 143c § 1 u.p.e.a.). W interesie wierzyciela będzie jak najszybsze wystąpienie do sądu o rozstrzygnięcie kwestii uprawnienia osoby szczególnie chronionej do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu. Przyznanie takiego uprawnienia oraz zapewnienie lokalu przez gminę umożliwi przeprowadzenie egzekucji z poszanowaniem praw osoby szczególnie chronionej.

Zaistnienie powyższych przesłanek zobliguje organ egzekucyjny do wydania postanowienia w sprawie zawieszenia postępowania egzekucyjnego. Zawieszenie postępowania egzekucyjnego będzie wiązało się z brakiem możliwości podejmowania dalszych czynności egzekucyjnych do czasu zaistnienia okoliczności, o których mowa w dodawanym § 4 w art. 57 u.p.e.a.

Postępowanie egzekucyjne nie będzie się więc mogło toczyć ze względu na ogólną zasadę prowadzenia eksmisji wyrażoną w projektowanym art. 144a u.p.e.a. Według tej zasady egzekutor przeprowadza eksmisję do innego lokalu (pomieszczenia), do którego osobie eksmitowanej przysługuje tytuł prawny i w którym może ona zamieszkać. Wyjątkami będą sytuacje, o których mowa w dodawanych w art. 26 § 1e u.p.e.a. pkt 9–11, dotyczące osób pozbawionych prawa do tymczasowego pomieszczenia i do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu. Wówczas nie będzie przeszkód do przeprowadzenia eksmisji mimo braku tytułu prawnego osoby eksmitowanej do innego lokalu (pomieszczenia), w którym mogłaby ona zamieszkać.

#### **Art. 1 pkt 3 projektu ustawy (art. 57 § 4 u.p.e.a.)**

Postępowanie egzekucyjne zawieszono z przyczyn określonych w projektowanych w art. 56 § 1 u.p.e.a. pkt 4a lub 4b zostanie podjęte w przypadkach określonych w dodawanym art. 57 § 4 u.p.e.a., tzn.:

- 1) gdy osoba eksmitowana uzyska tytuł prawny do lokalu (pomieszczenia), w którym może zamieszkać,
- 2) gdy osobie eksmitowanej zostanie zapewniony lokal (pomieszczenie), w którym może zamieszkać,

- 3) jeżeli zobowiązanemu zostanie wypłacone odszkodowanie lub zaliczka na poczet odszkodowania w związku z utratą własności lokalu (pomieszczenia) podlegającego opróżnieniu.

Tytuł prawny do lokalu (pomieszczenia) oznacza każde skuteczne uprawnienie do władania lokalem i korzystania z niego. Tytuł ten to udokumentowane prawo (własność, najem, użyczenie) pozwalające na legalne korzystanie z lokalu (pomieszczenia). Potwierdzają go dokumenty takie jak np. akt notarialny, umowa najmu, wpis do księgi wieczystej czy przydział spółdzielczy. Uprawnienie takie może wynikać ze stosunku obligacyjnego (np. najem, użyczenie, podnajem), ograniczonego prawa rzeczowego (np. spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu) czy z prawomocnego orzeczenia sądu (np. wyrok przyznający prawo do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu) albo decyzji administracyjnej (np. przydział lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy).

Zapewnienie osobie eksmitowanej lokalu (pomieszczenia), w którym może ona zamieszkać, dotyczy np. sytuacji, gdy:

- osobie eksmitowanej zostanie zapewnione tymczasowe pomieszczenie lub pomieszczenie odpowiadające wymogom tymczasowego pomieszczenia,
- gmina złoży ofertę najmu socjalnego lokalu osobie szczególnie chronionej w przypadku orzeczenia przez sąd o uprawnieniu tej osoby do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu (vide art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów),
- gdy osobie szczególnie chronionej zostanie zapewniony lokal odpowiadający wymogom lokalu w ramach najmu socjalnego.

Tymczasowe pomieszczenie może zapewnić gmina na wniosek organu egzekucyjnego. Uprawnienie do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu zostanie natomiast przyznane przez sąd osobie szczególnie chronionej. Postanowienie o zawieszeniu postępowania egzekucyjnego oprócz zobowiązanego otrzyma również wierzyciel. Wówczas wierzyciel będzie mógł podjąć działania zmierzające do zapewnienia ochrony przed eksmisją „na bruk” np. poprzez zapewnienie lokalu odpowiadającego wymogom lokalu w ramach najmu socjalnego lub tymczasowego pomieszczenia. Analogiczne działania informacyjne podejmowane przez komornika sądowego zostały uregulowane w § 1 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o opróżnienie lokalu lub pomieszczenia albo o wydanie nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 11). Ponadto pomieszczenie odpowiadające wymogom tymczasowego pomieszczenia lub lokal odpowiadający wymogom lokalu w ramach najmu socjalnego może zapewnić inny podmiot, np. inwestor w przypadku inwestycji infrastrukturalnej, a także członek rodziny osoby, która ma opuścić lokal (pomieszczenie), lub osoba trzecia. Nie przewiduje się zatem ograniczenia podmiotów, które będą mogły zapewnić osobie eksmitowanej warunki do przeprowadzenia się. Otwarty krąg tych podmiotów umożliwi sprawne przeprowadzenie egzekucji w sytuacji, gdy gmina nie będzie posiadała w swych zasobach wolnego tymczasowego pomieszczenia czy lokalu w ramach najmu socjalnego.

Zakłada się, że odmowa przyjęcia przez osobę eksmitowaną zapewnionego jej lokalu (pomieszczenia), umożliwiającego zamieszkanie w nim, nie będzie przeszkodą do dalszego prowadzeniu eksmisji na zasadach przewidzianych w projektowanych przepisach. Dotyczy to osób eksmitowanych, które nie przyjmą oferty zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu lub najmu lokalu odpowiadającego wymogom lokalu w ramach najmu socjalnego albo nie zawrą umowy najmu tymczasowego pomieszczenia lub najmu pomieszczenia

odpowiadającego wymogom tymczasowego pomieszczenia. Zapobiegnie to nieuzasadnionemu tamowaniu biegu postępowania egzekucyjnego przez osoby eksmitowane.

W konsekwencji w razie podjęcia postępowania egzekucyjnego z przyczyn określonych w projektowanym art. 57 § 4 pkt 1 lub 2 u.p.e.a. eksmisja będzie co do zasady kontynuowana w następujący sposób:

- eksmisja osoby, o której mowa w art. 141 § 2 u.p.e.a., zostanie przeprowadzona do lokalu (pomieszczenia), do którego osoba ta uzyskała tytuł prawny, o ile będzie możliwe zamieszkanie w tym lokalu (pomieszczeniu),
- osoba, o której mowa w art. 141 § 2 u.p.e.a., zostanie eksmitowana do tymczasowego pomieszczenia albo pomieszczenia odpowiadającego wymogom tymczasowego pomieszczenia,
- osoba szczególnie chroniona zostanie eksmitowana do lokalu w ramach najmu socjalnego albo do lokalu odpowiadającego wymogom lokalu w ramach najmu socjalnego.

Organ egzekucyjny podejmie postępowanie egzekucyjne również, w przypadku gdy zobowiązanemu zostaną wypłacone przez podmiot (inwestora), na rzecz którego przejdzie prawo własności, odszkodowanie lub zaliczka na poczet odszkodowania w związku z utratą własności lokalu (pomieszczenia) podlegającego opróżnieniu (projektowany art. 57 § 4 pkt 3 u.p.e.a.). Wówczas eksmisja nastąpi do noclegowni, schroniska dla osób bezdomnych albo schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, w których tymczasowego schronienia na wniosek organu egzekucyjnego udziela gmina. W takim przypadku osoby, których zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych służy opróżniany lokal (pomieszczenie), nie otrzymają ochrony związanej z uprawnieniem do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu ani do tymczasowego pomieszczenia. Wypłacone zobowiązanemu po wszczęciu postępowania egzekucyjnego odszkodowanie lub zaliczka na poczet odszkodowania w związku z utratą własności lokalu (pomieszczenia) podlegającego opróżnieniu pozwolą bowiem na zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego i jego rodziny. Jednakże zakłada się, że osoby, które otrzymają odszkodowanie lub zaliczkę na odszkodowanie, będą objęte ochroną przed eksmisją w okresie jesienno-zimowym (projektowany art. 141a u.p.e.a.). W tym okresie przeprowadzenie eksmisji takich osób będzie możliwe po uprzednim zapewnieniu im pomieszczenia odpowiadającego wymogom pomieszczenia tymczasowego.

#### **Art. 1 pkt 4 projektu ustawy (art. 141a u.p.e.a.)**

Proponowany przepis wprowadza w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym tzw. moratorium zimowe. Moratorium zapewni ochronę przed eksmisją „na bruk” osobom, o których mowa w art. 141 § 2 u.p.e.a., w okresie od dnia 1 listopada do dnia 31 marca roku następnego (projektowany art. 141a § 1 u.p.e.a.). W tym czasie eksmisja będzie mogła zostać przeprowadzona wyłącznie w określonych przypadkach (projektowany art. 141a § 2 u.p.e.a.).

Moratorium zimowe nie znajdzie zastosowania, jeżeli decyzja o opróżnieniu lokalu (pomieszczenia) została wydana w związku z wykraczaniem przez zobowiązanego w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu albo jego niewłaściwym zachowaniem czyniącym uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku (vide np. art. 95 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2025 r. poz. 636, z późn. zm.) w zw. z art. 3 ust. 2 i art. 25d pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów) albo zajęciem przez niego lokalu (pomieszczenia) bez tytułu prawnego (projektowany art. 141a § 2 u.p.e.a.). Bezpodstawne jest bowiem dalsze tolerowanie rażąco niewłaściwego zachowania zobowiązanego polegającego na zakłócaniu spokoju czy niszczeniu dotychczas zajmowanego lokalu (pomieszczenia). Osoba taka nie poniosłaby wówczas żadnej odpowiedzialności

za swoje zachowanie, a także narażałaby gminę na ewentualne szkody w przypadku wyrządzenia kolejnych zniszczeń w przyznanym lokalu w ramach najmu socjalnego lub pomieszczeniu tymczasowym. Taka sama zasada obejmie również przypadki zajęcia lokalu bez tytułu prawnego.

Niezasadne jest także udzielanie ochrony w postaci moratorium zimowego osobie stosującej przemoc domową (projektowany art. 141a § 2 u.p.e.a.). W tej sytuacji najważniejsze jest bowiem odizolowanie tej osoby od osób pokrzywdzonych. Ochronę dla osób dotkniętych przemocą domową reguluje art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1673, z późn. zm.). Przepis ten stanowi, że ochrona przed dalszym krzywdzeniem może polegać na uniemożliwieniu osobie stosującej przemoc domową korzystania ze wspólnie zajmowanego mieszkania z osobą doznającą przemocy domowej oraz zakazaniu kontaktowania się z osobą doznającą przemocy domowej i zbliżania się do niej. Ponadto zachodzi konieczność zapewnienia ochrony członkom rodziny osoby znęcającej się nad rodziną. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Obowiązek zapewnienia osobie, która doświadczyła przemocy, bezpieczeństwa we własnym domu wynika także z orzecznictwa trybunału strasburskiego. Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z 15 września 2009 r. w sprawie E.S. i inni przeciwko Słowacji (sygn. akt 8227/04) stwierdził, że sytuacja, w której osoby pokrzywdzone w wyniku przemocy w rodzinie zostały zmuszone do opuszczenia domu i szukania bezpiecznego schronienia gdzie indziej, oznacza niedopełnienie przez państwo pozytywnych obowiązków w zakresie zapewnienia ochrony tym osobom. Stanowi to naruszenie art. 3 Konwencji, który zobowiązuje do zapewnienia ochrony przed nieludzkim i poniżającym traktowaniem lub karaniem.

Eksmisja zostanie również przeprowadzona w okresie jesienno-zimowym, jeżeli osoba eksmitowana będzie posiadała tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia (projektowany art. 141a § 2 pkt 1 u.p.e.a.), a także gdy osobie eksmitowanej zostanie zapewniony lokal odpowiadający wymogom lokalu w ramach najmu socjalnego lub pomieszczenie odpowiadające wymogom tymczasowego pomieszczenia, w którym osoba ta będzie mogła zamieszkać. Nie wystąpi wówczas zagrożenie, że minimalne potrzeby mieszkaniowe osoby, wobec której skierowano egzekucję, nie zostaną zaspokojone. Analogiczne rozwiązanie funkcjonuje obecnie na gruncie egzekucji sądowej (art. 16 ustawy o ochronie praw lokatorów). Zakłada się, że odmowa zawarcia umowy najmu tymczasowego pomieszczenia czy najmu socjalnego lokalu nie może stanowić narzędzia do blokowania postępowania egzekucyjnego. Zakaz eksmisji w okresie jesienno-zimowym powinien służyć ochronie osób, które we własnym zakresie nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. Nie dotyczy to osób, które z własnej woli nie przyjmują zapewnionej pomocy.

Ochrona w postaci moratorium zimowego obejmie natomiast osoby, którym zostało wypłacone odszkodowanie lub zaliczka na poczet odszkodowania w związku z utratą własności lokalu (pomieszczenia). Przyjmuje się bowiem, że sytuacja osoby wywłaszczonej różni się jakościowo od sytuacji osoby eksmitowanej z przyczyn zawinionych (np. w związku z wykraczaniem w sposób rażący przeciwko porządkowi domowemu). Wywłaszczony traci prawo do lokalu nie w następstwie naruszenia obowiązków, lecz wskutek realizacji celu publicznego. Pozbawienie takiej osoby minimalnego standardu zabezpieczenia w postaci moratorium zimowego byłoby nadmiernie dolegliwe i nieproporcjonalne w stosunku do celu eksmisji.

## **Art. 1 pkt 5 projektu ustawy (art. 143a–143e u.p.e.a.)**

### **Art. 143a u.p.e.a.**

Zakłada się, że organy egzekucyjne będą ustalały, czy osoby eksmitowane są w stanie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe w przypadku egzekucji administracyjnej. Rozwiązanie to ma na celu zapewnienie minimalnej ochrony przed eksmisją „na bruk” na każdym etapie postępowania egzekucyjnego. Na gruncie ustaw resortowych organ wydający decyzję obowiązany jest jedynie do ustalenia, czy osoba eksmitowana należy do katalogu osób szczególnie chronionych. Jednakże w toku tego postępowania może dojść do zmiany sytuacji osoby eksmitowanej, np. osoba eksmitowana może uzyskać status osoby szczególnie chronionej już po wydaniu decyzji o opróżnieniu lokalu.

Natomiast ustawy infrastrukturalne w ogóle nie przewidują konieczności badania przez organy wydające decyzje, czy osoby obowiązane do opróżnienia lokalu (pomieszczenia) na podstawie tej decyzji będą w stanie samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe. Wynika to stąd, że ustawy infrastrukturalne regulują kwestie inwestycji o charakterze liniowym (np. drogi ekspresowe, linie kolejowe, gazociągi) lub obszarowym (np. lotniska, zbiorniki retencyjne) o dużym zasięgu. Inwestycje te mogą więc obejmować obszar wielu działek ewidencyjnych i dotyczyć licznych właścicieli nieruchomości. Na etapie procedowania w sprawie wydania decyzji wierzyciel nie posiada informacji, ile osób nie będzie chciało wydać dobrowolnie zajmowanego lokalu (pomieszczenia). W ramach inwestycji infrastrukturalnych dotychczasowi właściciele lub użytkownicy wieczystości lokali (pomieszczeń) przechodzących na rzecz Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego nie otrzymują samej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji. Przykładowo zgodnie z art. 11f ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych zawiadomienie o wydaniu decyzji wysyłane jest dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu na adres wskazany w katastrze nieruchomości, a doręczenie to jest skuteczne. Ponadto o wydaniu decyzji zawiadamia się w drodze obwieszczeń, w Biuletynie Informacji Publicznej, a także w prasie lokalnej.

Jeżeli eksmisja będzie prowadzona do innego lokalu (pomieszczenia), do którego osobie eksmitowanej przysługuje tytuł prawny i w którym będzie mogła ona zamieszkać, przewiduje się nałożenie na organ egzekucyjny obowiązku informacyjnego względem pozostałych osób, którym również przysługuje tytuł prawny do tego lokalu (pomieszczenia). Przez tytuł prawny do lokalu rozumie się każde skuteczne uprawnienie do władania lokalem i korzystania z niego. Organ egzekucyjny zawiadomi pozostałe osoby o istnieniu tytułu prawnego osoby eksmitowanej do tego lokalu (pomieszczenia). Zawiadomienie będzie wskazywało również termin przeprowadzenia eksmisji (projektowany art. 143a u.p.e.a.). Nie ulega bowiem wątpliwości, że osoby, które mają prawo do lokalu (pomieszczenia), powinny posiadać wiedzę o okolicznościach faktycznych i prawnych mających wpływ na korzystanie z tego lokalu (pomieszczenia) i nie powinny być zaskakiwane przeprowadzoną do niego eksmisją. Podobne rozwiązanie prawne zawiera § 2 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o opróżnienie lokalu lub pomieszczenia albo o wydanie nieruchomości.

### **Art. 143b u.p.e.a.**

W sytuacji gdy osoba eksmitowana nie będzie posiadała tytułu prawnego do lokalu (pomieszczenia), w którym będzie mogła zamieszkać, organ egzekucyjny zwróci się do gminy właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu (pomieszczenia) podlegającego opróżnieniu z wnioskiem o zapewnienie tymczasowego pomieszczenia (projektowany art.

143b § 1 u.p.e.a.). Rozwiązanie takie obowiązuje na gruncie egzekucji sądowej, został przewidziane w art. 1046 § 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, z późn. zm.).

Na podstawie art. 25a ustawy o ochronie praw lokatorów gmina tworzy zasób tymczasowych pomieszczeń. Zgodnie z projektowanym art. 4 ust. 2a pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, w przypadku wykonywania przez egzekutora obowiązku opróżnienia lokalu (pomieszczenia) służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych i braku uprawnienia osoby eksmitowanej do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, obowiązkiem gminy będzie wskazanie tymczasowego pomieszczenia. Tymczasowe pomieszczenie, w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 5a ustawy o ochronie praw lokatorów, to pomieszczenie nadające się do zamieszkania, posiadające dostęp do źródła zaopatrzenia w wodę i do ustępu (nawet jeśli te urządzenia znajdują się poza budynkiem), oświetlenie naturalne i elektryczne, możliwość ogrzewania, niezawilgocone przegrody budowlane oraz zapewniające możliwość zainstalowania urządzenia do gotowania posiłków, zapewniające co najmniej 5 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej na jedną osobę i w miarę możliwości znajdujące się w tej samej lub pobliskiej miejscowości, w której dotychczas zamieszkiwały osoby przekwaterowywane. Jak stanowi art. 25b ustawy o ochronie praw lokatorów, umowę najmu tymczasowego pomieszczenia zawiera się na czas oznaczony, niekrótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 6 miesięcy. W razie niespełnienia przez gminę obowiązku dostarczenia tymczasowego pomieszczenia poniesie ona odpowiedzialność odszkodowawczą wobec właściciela (art. 18 ust. 5 w zw. z art. 25e ustawy o ochronie praw lokatorów).

Organ egzekucyjny nie będzie występował do gminy o zapewnienie tymczasowego pomieszczenia, jeżeli osobie eksmitowanej zostanie zapewnione pomieszczenie odpowiadające wymogom takiego pomieszczenia (projektowany art. 143b § 2 u.p.e.a.). Wówczas eksmisja nastąpi do tego pomieszczenia. Projektowane przepisy nie przewidują doprecyzowania, kto może zapewnić takie pomieszczenie. Zatem będzie mógł je zapewnić np. wierzyciel, podmiot przystępujący do realizacji inwestycji na podstawie ustaw infrastrukturalnych, członek rodziny czy osoba trzecia. Brak katalogu tych podmiotów umożliwi sprawne przeprowadzenie egzekucji w sytuacji, gdy gmina nie będzie posiadała w swych zasobach dostępnego tymczasowego pomieszczenia. Jeżeli osobie eksmitowanej zostanie zapewnione pomieszczenie odpowiadające wymogom tymczasowego pomieszczenia po wystąpieniu organu egzekucyjnego do gminy, wniosek organu egzekucyjnego stanie się bezprzedmiotowy.

#### **Art. 143c u.p.e.a.**

Projekt zakłada zapewnienie zwiększonej ochrony przed bezdomnością osobom należącym do kategorii osób szczególnie chronionych. Zgodnie z projektowanym art. 143c § 1 u.p.e.a. będą to:

- kobieta w ciąży,
- małoletni, osoba niepełnosprawna w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 913, z późn. zm.) lub ubezwłasnowolniona oraz osoba sprawująca nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkała,
- obłożnie chory, który dysponuje dokumentem urzędowym lub zaświadczeniem lekarskim stwierdzającym stan zdrowia, w którym chory bez narażenia życia lub zdrowia nie może prowadzić normalnej egzystencji,
- emeryt lub rencista spełniający kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej

- osoba posiadająca status bezrobotnego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz. U. poz. 620, z późn. zm.).

Katalog osób szczególnie chronionych określony w projektowanym art. 143c § 1 u.p.e.a. jest wzorowany na katalogu osób określonych w art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, wobec których sąd nie może orzec o braku uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu. Jeżeli organ egzekucyjny ustali, że obowiązek opróżnienia lokalu (pomieszczenia) służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dotyczy osoby należącej do kategorii osób szczególnie chronionych, to zawiadomi o tym wierzyciela. W konsekwencji organ egzekucyjny wyda postanowienie o zawieszeniu postępowania egzekucyjnego (projektowany art. 56 § 1 pkt 4b u.p.e.a.). Wierzyciel skieruje wówczas pozew do sądu powszechnego o ustalenie uprawnienia do zawarcia przez osobę szczególnie chronioną, wraz z osobami z nią zamieszkałymi, umowy najmu socjalnego lokalu, o wezwanie do udziału w postępowaniu gminy oraz zasądzenie odszkodowania właścicielowi. Rozwiązanie takie funkcjonuje obecnie na podstawie art. 45 ust. 3 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1270) oraz art. 182 ust. 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 34, z późn. zm.). Zostało ono wprowadzone również w pozostałych ustawach resortowych ustawą o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad zakwaterowania funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Ochrony Państwa oraz poprawy niektórych warunków pełnienia służb. Na gruncie tych ustaw nie wydaje się decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego albo kwatery tymczasowej, m.in. wobec kobiet w ciąży, małoletnich, a także emerytów lub rencistów spełniających kryteria do otrzymania wszelkich świadczeń z pomocy społecznej, np. w formie usług, jak również świadczeń przysługujących osobom spełniającym kryteria dochodowe.

Przewiduje się, że pozew zostanie wniesiony przez wierzyciela w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu przez organ egzekucyjny powyższego zawiadomienia. Termin ten będzie miał charakter instrukcyjny. W interesie wierzyciela będzie leżało bowiem uzyskanie rozstrzygnięcia sądu w takiej sprawie, dlatego nie przewiduje się potrzeby dodatkowego motywowania wierzyciela do działania. Wierzyciel wyśle odpis pozwu do organu egzekucyjnego, ponieważ powinien on zostać poinformowany o działaniach podjętych przez wierzyciela (projektowany art. 143c § 2 zd. pierwsze u.p.e.a.).

Sąd orzeknie w sprawie uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu oraz zasądzi odszkodowanie właścicielowi na podstawie przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów. Przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów stosuje się do lokali będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, do lokali będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej oraz do lokali pozostających i przekazanych do dyspozycji Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub Szefa Służby Wywiadu Wojskowego, jeżeli przepisy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej (art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów). Przesłanki orzekania przez sąd w sprawie uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu w przypadku wydania decyzji o opróżnieniu lokalu (pomieszczenia) na podstawie ustaw resortowych oraz w sprawie zasądzenia odszkodowania będą zatem wskazane w ustawie o ochronie praw lokatorów.

W sprawach dotyczących uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu oraz zasądzenia odszkodowania odpowiednie zastosowanie znajdą przepisy art. 14 ust. 1–4 i

6a, art. 15 ust. 2 i 3 oraz art. 18 ust. 1, 2 i 5 ustawy o ochronie praw lokatorów (projektowany art. 143c § 2 zd. drugie u.p.e.a.). Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów sąd orzeknie o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu bądź stwierdzi brak takiego uprawnienia osoby szczególnie chronionej. Sąd nie będzie natomiast orzekał o obowiązku opróżnienia lokalu (pomieszczenia). Obowiązek ten został już bowiem nałożony decyzją administracyjną. W sytuacji gdy w wyroku zostanie orzeczone uprawnienie do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu dwóch lub więcej osób, gmina będzie obowiązana zapewnić im najem socjalny co najmniej jednego lokalu (odpowiednio stosowany art. 14 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów).

Sąd wyda orzeczenie biorąc za podstawę stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy (art. 316 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego). Wobec tego sąd przyzna w wyroku uprawnienie do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu osobie eksmitowanej, jeżeli będzie ona należała do kategorii osób szczególnie chronionych, wymienionych w art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów. Wyjątkami będą sytuacje, w których osoba ta będzie miała możliwość zamieszkania w innym lokalu lub jej sytuacja materialna pozwoli na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie. Sąd rozstrzygając o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu będzie odpowiednio stosował również art. 14 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. Oceni zatem, czy osoba faktycznie należy do kategorii osób szczególnie chronionych i czy ma możliwość zamieszkania w innym lokalu niż dotychczas używany lub jej sytuacja materialna pozwala na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie.

Projektowane odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 14 ust. 6a ustawy o ochronie praw lokatorów wiąże się z koniecznością pouczenia osoby eksmitowanej o możliwości wniesienia przez nią powództwa kwestionującego prawidłowość oferty zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu. Przepis ten nie będzie miał zastosowania w zakresie powództwa o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego. Obowiązek opróżnienia lokalu będzie bowiem określony w decyzji administracyjnej, a nie w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu. Nawet w przypadku zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu osoba eksmitowana nie będzie zatem pozbawiona możliwości ubiegania się o przedstawienie przez gminę prawidłowej oferty zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu.

Odpowiednie zastosowanie w sprawach dotyczących uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu oraz zasądzenia odszkodowania w przypadku wykonywania decyzji o opróżnieniu lokalu (pomieszczenia) wydanych na podstawie ustaw infrastrukturalnych znajdują także przepisy dotyczące zasad uiszczania odszkodowań właścicielowi przez osoby zajmujące lokal bez tytułu prawnego, a także o służącym właścicielowi roszczeniu odszkodowawczym do gminy w razie niedostarczenia lokalu osobie uprawnionej do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu (art. 18 ust. 1, 2 i 5 ustawy o ochronie praw lokatorów).

Nie przewiduje się natomiast odpowiedniego stosowania przez sąd art. 14 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów. Przepis ten ogranicza możliwość przyznania osobie eksmitowanej uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, jeżeli obowiązek opróżnienia lokalu wynika z niewłaściwego zachowania lokatora (art. 13 ustawy o ochronie praw lokatorów). Obowiązek opróżnienia lokalu nałożony decyzją wydaną na podstawie ustawy infrastrukturalnej wynika bowiem z wywłaszczenia nieruchomości, nie zaś z wykroczenia przez lokatora przeciwko porządkowi domowemu. Z tego powodu sąd nie weźmie także pod uwagę wyłączenia z art. 17 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Zgodnie z tym przepisem nie przyznaje się ochrony, o której mowa w art. 14 i art. 16 ustawy o ochronie praw lokatorów (uprawnienie do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu i tzw.

moratorium zimowe), osobom stosującym przemoc domową lub wykraczającym w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu i niewłaściwie zachowującym się, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku.

Przyjmuje się również, że sąd nie będzie nakazywał wstrzymania wykonania opróżnienia lokalu do czasu złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu. Do tego czasu postępowanie egzekucyjne będzie bowiem zawieszane na podstawie dodawanego przepisu art. 56 § 1 pkt 4b u.p.e.a.

Zakłada się, że samo złożenie przez gminę oferty zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu będzie wystarczające do podjęcia zawieszonoego postępowania (projektowany art. 57 § 4 pkt 2 u.p.e.a.). W sytuacji niepodpisania umowy najmu socjalnego lokalu przez osobę do niego uprawnioną dalsza egzekucja będzie prowadzona według zasad dotyczących osób, którym nie przysługuje szczególna ochrona. Dodatkowe uprawnienia przyznane osobom szczególnie chronionym nie dotyczą bowiem sytuacji, w której z własnej woli nie przyjmują one proponowanej pomocy. Tym bardziej, że osoby te będą mogły kwestionować prawidłowość oferty zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu po zawarciu umowy najmu tego lokalu (odpowiednie stosowanie art. 14 ust. 6a ustawy o ochronie praw lokatorów). Zgodnie z dodawanym art. 143b u.p.e.a. organ egzekucyjny wystąpi do gminy o tymczasowe pomieszczenie, chyba że zobowiązanemu zostanie wypłacone odszkodowanie lub zaliczka na poczet odszkodowania. Przyjmuje się, że osoba, która z jakichś przyczyn nie zawrze umowy najmu socjalnego lokalu nie powinna mieć mniejszych praw niż osoba uprawniona do zawarcia umowy najmu tymczasowego pomieszczenia. Eksmitowanie takiej osoby do noclegowni, schroniska dla osób bezdomnych albo schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi w związku z odmową zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu uznaje się za zbyt uciążliwe dla niej. Wyrok przyznający uprawnienie do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu nie tworzy automatycznie stosunku najmu. Konieczne jest bowiem zawarcie umowy pomiędzy osobą eksmitowaną a gminą (art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów). Jeżeli osoba uprawniona do zawarcia takiej umowy nie przyjmie oferty najmu socjalnego lokalu, będzie mogła skorzystać z pomieszczenia spełniającego wymogi tymczasowego pomieszczenia, o ile takie pomieszczenie zapewni jej np. inwestor (dodawany art. 143c § 3 w zw. z art. 143b § 2 u.p.e.a.).

Nie przewiduje się konieczności kierowania do sądu sprawy o przyznanie uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, jeżeli osobie należącej do kategorii osób szczególnie chronionych oraz osobom z nią zamieszkałym zapewniony zostanie lokal odpowiadający wymogom lokalu w ramach najmu socjalnego (dodawany art. 143c § 4 u.p.e.a.). Stosowanie procedury zapewnienia najmu socjalnego lokalu będzie wówczas zbędne.

#### **Art. 143d u.p.e.a.**

Ochrona w postaci tymczasowego pomieszczenia czy też uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu nie będzie przysługiwała, gdy zaistnieją okoliczności, o których mowa w dodawanych pkt 9–11 w art. 26 § 1e u.p.e.a. Dotyczy to sytuacji, gdy przyczyną eksmisji będzie:

- wykraczanie w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu,
- niewłaściwe zachowanie czyniące uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku,
- zajęcie lokalu bez tytułu prawnego,
- stosowanie przez zobowiązanego przemocy domowej,

a także, jeżeli zobowiązanemu zostaną wypłacone odszkodowanie lub zaliczka na poczet

odszkodowania w związku z utratą własności lokalu (pomieszczenia) podlegającego opróżnieniu.

W konsekwencji organ egzekucyjny nie wystąpi do gminy o zapewnienie tymczasowego pomieszczenia, a wierzyciel nie skieruje do sądu powszechnego powództwa m.in. o ustalenie uprawnienia osoby szczególnie chronionej do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu. W tych przypadkach eksmisja zostanie przeprowadzona do noclegowni, schroniska dla osób bezdomnych albo schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, w których tymczasowego schronienia na wniosek organu egzekucyjnego udzieli właściwa miejscowo gmina (projektowany art. 144b § 1 u.p.e.a.). Minimalne standardy udzielania pomocy w formie schronienia w tych placówkach określają przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1214, z późn. zm.). Zgodnie z tymi przepisami w noclegowni i schronisku dla osób bezdomnych mogą przebywać osoby zdolne do samoobsługi, których stan zdrowia nie zagraża zdrowiu i życiu innych osób przebywających w placówce (art. 48a ust. 5 tej ustawy). Natomiast schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi zapewnia się osobom bezdomnym, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych (art. 48a ust. 2b tej ustawy).

#### **Art. 144a u.p.e.a.**

Przyjmuje się zasadę, zgodnie z którą egzekutor wykonując obowiązek opróżnienia lokalu (pomieszczenia) służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, eksmituje osobę, o której mowa w art. 141 § 2 u.p.e.a., do innego lokalu (pomieszczenia), do którego przysługuje jej tytuł prawny i w którym może ona zamieszkać. Tytuł prawny do lokalu należy rozumieć jako każde skuteczne uprawnienie do władania lokalem i korzystania z niego. Eksmisja będzie mogła zostać przeprowadzona bez względu na to, że lokal, do którego tytuł prawny posiada osoba eksmitowana, został wynajęty czy też użyczony innej osobie, która w nim aktualnie przebywa. Organ egzekucyjny zawiadomi tę osobę o eksmisji do tego lokalu, zgodnie z projektowanym art. 143a § 1 u.p.e.a. Przebywanie innych osób w lokalu, do którego osobie eksmitowanej przysługuje tytuł prawny, nie jest przeszkodą do przeprowadzenia eksmisji do tego lokalu. Natomiast taką przeszkodą może być np. jego stan techniczny niepozwalający na bezpieczne jego użytkowanie.

#### **Art. 144b u.p.e.a.**

Zaproponowano wyjątki od stosowania ochrony w postaci przyznania tymczasowego pomieszczenia. W pierwszej kolejności ograniczenie prawa do tymczasowego pomieszczenia będzie dotyczyło osób eksmitowanych, które nie zawarły umowy najmu tymczasowego pomieszczenia lub najmu pomieszczenia odpowiadającego wymogom tymczasowego pomieszczenia. Przyjmuje się, że osoba, o której mowa w art. 141 § 2 u.p.e.a., nie powinna zostać eksmitowana do tymczasowego pomieszczenia lub pomieszczenia odpowiadającego wymogom tymczasowego pomieszczenia wbrew jej woli. Zakaz eksmisji donikąd ma służyć ochronie osób, które we własnym zakresie nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. Nie dotyczy to osób, które z własnej woli nie przyjmują oferowanej pomocy (projektowany art. 144b § 1 pkt 1 u.p.e.a.). Jeżeli zatem osoba eksmitowana nie zawrze takiej umowy, to zostanie eksmitowana do noclegowni, schroniska dla osób bezdomnych albo schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, w których tymczasowego schronienia udzieli (na wniosek organu egzekucyjnego) gmina właściwa ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. W interesie gminy będzie niezwłoczne poinformowanie organu egzekucyjnego o nieprzyjęciu oferty pomocy przez zobowiązanego. Za niedostarczenie przez gminę tymczasowego pomieszczenia lub lokalu w

ramach najmu socjalnego przysługuje bowiem odszkodowanie właścicielowi opróżnianego lokalu (art. 18 ust. 5 oraz art. 25e ustawy o ochronie praw lokatorów). Uzyskanie takiej informacji od gminy umożliwi organowi egzekucyjnemu przeprowadzenie eksmisji do jednej z placówek określonych w projektowanym przepisie, co zwolni gminę z obowiązku dalszego płacenia odszkodowania. Natomiast gdy gmina nie powiadomi organu egzekucyjnego o nieprzyjęciu oferty przez zobowiązanego, wierzycielowi i organowi egzekucyjnemu będzie przysługiwało prawo zwrócenia się do gminy o udzielenie informacji w zakresie niezbędnym do dalszego prowadzenia postępowania egzekucyjnego (obowiązujący art. 36 § 1 u.p.e.a.).

Zakłada się, że również wierzyciel będzie informował organ egzekucyjny o okolicznościach istotnych z punktu widzenia przeprowadzenia eksmisji. Informacje o nieprzyjęciu przez osobę eksmitowaną oferty najmu pomieszczenia odpowiadającego wymogom tymczasowego pomieszczenia czy też o wystąpieniu okoliczności, o których mowa w projektowanych w art. 26 § 1e u.p.e.a. pkt 9–11, umożliwią organowi egzekucyjnemu szybsze przeprowadzenie eksmisji. W tych przypadkach nie zachodzi bowiem konieczność zapewnienia osobom eksmitowanym dodatkowej ochrony przed eksmisją „na bruk”.

Zaproponowano ponadto analogiczne rozwiązania do tych, które są zawarte w art. 17 i art. 25d pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Prawa osoby eksmitowanej zostaną ograniczone w przypadku stosowania przez nią przemocy domowej, wykraczania w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu albo niewłaściwego zachowania czyniącego uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku, albo gdy zajęcie lokalu nastąpiło bez tytułu prawnego.

Nie jest również uzasadnione, aby zapewniać tymczasowe pomieszczenie osobom, o których mowa w art. 141 § 2 u.p.e.a., w razie wypłaty odszkodowania lub zaliczki na poczet odszkodowania w związku z utratą własności lokalu (pomieszczenia) podlegającego opróżnieniu. Na gruncie ustaw infrastrukturalnych odszkodowanie służy zrekompensowaniu wartości odebranych praw rzeczowych przysługujących do nieruchomości. Zasadą więc jest, że odszkodowanie ma odpowiadać wartości odebranych praw. Przyjmuje się zatem, że wypłacone odszkodowanie pozwoli na zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych osób, o których mowa w art. 141 § 2 u.p.e.a. Wywłaszczenie za słusznym odszkodowaniem wyczerpuje zatem obowiązek kompensacyjny państwa wobec właściciela.

Nie wyklucza to jednak możliwości ubiegania się przez taką osobę o lokal z mieszkaniowego zasobu gminy na zasadach ogólnych, tj. w trybie przewidzianym dla wszystkich osób spełniających kryteria określone uchwałą rady gminy wydaną na podstawie ustawy o ochronie praw lokatorów. W takim przypadku podstawą ewentualnego przyznania lokalu nie jest fakt wywłaszczenia, lecz spełnienie przesłanek socjalnych (np. kryterium dochodowego, brak tytułu prawnego do innego lokalu, trudna sytuacja życiowa).

Należną kwotę odszkodowania przyznanego w wyniku wywłaszczenia nieruchomości wypłaca podmiot, na rzecz którego przechodzi prawo własności nieruchomości (inwestor). Dla przykładu inwestorami mogą być:

- zarządcy dróg, tj. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA), zarząd województwa, zarząd powiatu, wójt, burmistrz lub prezydent miasta – w przypadku inwestycji drogowych,
- Polskie Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, Urząd Morski, jednostki samorządu terytorialnego, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – w przypadku inwestycji przeciwpowodziowych,

- Centralny Port Komunikacyjny Sp. z o.o. – w przypadku inwestycji związanych z budową Centralnego Portu Komunikacyjnego.

Przepisy o eksmisji do noclegowni czy też innej placówki w ramach systemu pomocy społecznej nie będą stosowane, jeżeli osobie eksmitowanej będzie przysługiwał tytuł prawny do innego lokalu (pomieszczenia), w którym osoba ta może zamieszkać. Wówczas zastosowanie znajdzie projektowany art. 144a u.p.e.a.

## **Art. 2 projektu ustawy (zmiana ustawy o ochronie praw lokatorów)**

Zaproponowano zmiany przepisów art. 4 ust. 2a oraz art. 25c ustawy o ochronie praw lokatorów. Zmiany te mają charakter dostosowawczy do zmian wprowadzanych w u.p.e.a. Polegają na dodaniu przepisów w zakresie opróżnienia lokalu (pomieszczenia) służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych w toku administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

Na podstawie art. 25a ustawy o ochronie praw lokatorów gmina tworzy zasób tymczasowych pomieszczeń. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2a ustawy o ochronie praw lokatorów w przypadku wykonywania przez komornika wyroku eksmisyjnego obowiązkiem gminy jest zapewnienie tymczasowego pomieszczenia. Wyjątkami są sytuacje, o których mowa w art. 25d ustawy o ochronie praw lokatorów. Prawo do tymczasowego pomieszczenia nie przysługuje m.in. wtedy, gdy nakazanie opróżnienia lokalu zostało orzeczone z powodu stosowania przemocy domowej lub z powodu rażącego lub uporczywego wykraczania przeciwko porządkowi domowemu, czy też dłużnik został zobowiązany do opróżnienia tymczasowego pomieszczenia.

W razie niespełnienia przez gminę wskazanego obowiązku ponosi ona odpowiedzialność odszkodowawczą wobec właściciela (art. 18 ust. 5 w zw. z art. 25e ustawy o ochronie praw lokatorów). Zatem do czasu, gdy gmina właściwa ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu nie wskaże dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia ani nie zrobi tego wierzyciel lub dłużnik albo osoba trzecia, komornik musi wstrzymać się z wykonywaniem obowiązku opróżnienia lokalu.

Zmiana ust. 2a w art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów ma na celu zapewnienie w egzekucji administracyjnej minimalnej ochrony przed bezdomnością osobom, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. W obecnym stanie prawnym w przypadku wykonywania obowiązku opróżnienia lokalu przez komornika sądowego gmina wskazuje tymczasowe pomieszczenie, chyba że pomieszczenie odpowiadające wymogom tymczasowego pomieszczenia wskazał wierzyciel lub dłużnik albo osoba trzecia. Zaproponowano rozszerzenie obowiązku gminy na sprawy, w których opróżnienie lokalu będzie wykonywane przez egzekutora na drodze postępowania egzekucyjnego w administracji. Projektowana zmiana zapewni ochronę prawną zobowiązanemu oraz osobom z nim zamieszkałym analogiczną do tej, która przysługuje dłużnikowi w egzekucji sądowej. Zmiana ta ujednotwili zasady postępowania niezależnie od tego, czy opróżnienie lokalu następuje w trybie egzekucji administracyjnej czy sądowej.

Okoliczności zawarcia umowy najmu tymczasowego pomieszczenia określa art. 25c ustawy o ochronie praw lokatorów. Zgodnie z aktualnym brzmieniem tego przepisu umowę najmu tymczasowego pomieszczenia zawiera się z osobą, wobec której prowadzona jest egzekucja z lokalu służącego zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, a której sąd nie przyznał prawa do najmu socjalnego lokalu lub lokalu zamiennego. Podstawą zawarcia tej umowy jest tytuł wykonawczy, w którym orzeczono obowiązek opróżnienia lokalu. Wobec tego proponuje się dodanie przepisu, zgodnie z którym umowa najmu tymczasowego pomieszczenia będzie

analogicznie zawierana również z osobą, o której mowa w art. 141 § 2 u.p.e.a., jeżeli tej osobie nie będzie przysługiwał tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia. Obecna regulacja prawna jest niewystarczająca, ponieważ nie przewiduje zawarcia umowy najmu tymczasowego pomieszczenia z osobą, wobec której prowadzona jest egzekucja administracyjna.

### **Art. 3 projektu ustawy (przepis przejściowy)**

W projekcie ustawy zawarto rozwiązania przewidujące minimalną ochronę przed eksmisją „na bruk” osób, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. W związku z tym, że projektowane rozwiązania będą miały zastosowanie także do postępowań wszczętych przed dniem wejściem w życie ustawy, zaproponowano przepis przejściowy wprowadzający obowiązek przekazania przez wierzyciela organowi egzekucyjnemu analogicznych informacji, jak w dodawanych w art. 26 § 1e pkt 9–11 u.p.e.a., tj. informacji przekazywanych organowi egzekucyjnemu wraz z wnioskiem egzekucyjnym i tytułem wykonawczym na etapie wszczęcia postępowania egzekucyjnego.

Zgodnie z art. 3 projektu ustawy w postępowaniach egzekucyjnych dotyczących obowiązku opróżnienia lokalu i innych pomieszczeń wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy wierzyciel przekaze niezwłocznie organowi egzekucyjnemu informacje o:

- wydaniu wobec zobowiązanego decyzji o opróżnieniu lokalu (pomieszczenia) służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych w związku z wykraczaniem przez niego w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, albo jego niewłaściwym zachowaniem czyniącym uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku albo zajęciem lokalu (pomieszczenia) bez tytułu prawnego,
- wydaniu wobec zobowiązanego orzeczenia stanowiącego o stosowaniu przez niego przemocy domowej, jeżeli będzie ono znane wierzycielowi
- wypłacie zobowiązanemu odszkodowania lub zaliczki na poczet odszkodowania w związku z utratą własności lokalu (pomieszczenia) podlegającego opróżnieniu, jeżeli lokal ten (pomieszczenie) służy zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych.

Powyższe informacje będą istotne na każdym etapie postępowania, także w postępowaniach wszczętych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy. Wystąpienie okoliczności wskazanych w tym przepisie wpływa bowiem na sposób postępowania organu egzekucyjnego (np. w przypadku osób szczególnie chronionych, jeżeli zostanie wypłacone odszkodowanie, wierzyciel nie wystąpi do sądu o przyznanie tej osobie prawa do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, postępowanie egzekucyjne nie będzie zatem podlegało zawieszeniu). W interesie wierzyciela będzie leżało niezwłoczne przekazanie wymaganych informacji organowi egzekucyjnemu, ponieważ umożliwią one sprawne przeprowadzenie eksmisji. Ponadto informacje te pozwolą uniknąć nieuzasadnionego obciążania mieszkaniowego zasobu gminy.

### **Art. 4 projektu ustawy (przepis wprowadzający)**

W art. 4 projektu ustawy zaproponowano, że ustawa wejdzie w życie w terminie 14 dni od dnia jej ogłoszenia, stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Wejście w życie ustawy z tym dniem pozwoli na stosowanie w egzekucji administracyjnej znowelizowanych przepisów zapewniających ochronę przed eksmisją „na bruk”.

### **Dodatkowe informacje**

Zakres przedmiotowy projektu nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Przepisy projektowanej ustawy dotyczą administracyjnych organów egzekucyjnych, wierzycieli, gmin, sądów powszechnych, podmiotów realizujących inwestycje infrastrukturalne, osób obowiązanych do opróżnienia lokalu (pomieszczenia).

Zawarte w projekcie regulacje nie mają wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, o których mowa w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, z późn. zm.). Nie mają również wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, a także na funkcjonowanie przedsiębiorców (w tym mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców).

Projektowane regulacje pozytywnie wpłyną na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe na etapie egzekucji administracyjnej. Obejmą także w trakcie egzekucji administracyjnej szczególną ochroną kobiety w ciąży, małoletnich, osoby z niepełnosprawnością, ubezwłasnowolnione, obłożnie chorych, emerytów, rencistów i bezrobotnych. Pozytywny wpływ regulacji na sytuację ekonomiczną i społeczną tych osób związany będzie z zapewnieniem minimalnej ochrony tym osobom przed eksmisją „na bruk”.

Przyjmuje się, że nowe przepisy nie będą miały bezpośredniego wpływu na wydłużenie czasu oczekiwania na zawarcie umowy najmu socjalnego lokalu dla osób już znajdujących się w kolejkach osób oczekujących na zawarcie takiej umowy. Osoby eksmitowane w egzekucji administracyjnej nie będą miały pierwszeństwa w otrzymaniu lokalu w ramach najmu socjalnego względem innych osób. Rada gminy nie ma podstaw prawnych do wprowadzania pierwszeństwa w zawarciu umowy najmu socjalnego lokalu z osobą, która została eksmitowana.

Projekt ustawy dotyczy funkcjonowania samorządu terytorialnego, w związku z czym zostanie przedstawiony do opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Projekt ustawy nie podlega obowiązkowi notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych. Nie istnieje również konieczność przedstawiania projektowanej ustawy właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, zgodnie z przepisami uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806, z późn. zm.).

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2025 r. poz. 677) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, projekt ustawy zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.