Minister
Finansów i Gospodarki

Znak pisma: DM-IV.054.10.2026
Warszawa, 03 listopada 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Dotyczy: interpelacji nr 20010

Szanowny Panie Marszałku,

odpowiadając na interpelację nr 20010 wniesioną przez Pana Posła Bartłomieja Wróblewskiego w sprawie konieczności wzmocnienia ochrony właścicieli nieruchomości przed bezprawnym zajęciem lokalu przez osoby, które nie posiadają żadnego tytułu prawnego do jego używania oraz wykorzystania prac nad projektem ustawy z druku sejmowego nr 2447 do rozwiązania tego problemu, w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, przedstawiam następujące stanowisko do poszczególnych pytań.

Ad 1

Obowiązujące przepisy prawa cywilnego oraz procedury cywilnej dają dość szerokie uprawnienia właścicielowi nieruchomości zmierzające do ochrony jego własności, jak i umożliwiają egzekucję na podstawie tytułu wykonawczego zobowiązującego do wydania nieruchomości albo opróżnienia pomieszczenia. W związku z tym Ministerstwo Rozwoju i Technologii nie widzi potrzeby wprowadzenia dodatkowego instrumentu prawnego dotyczącego ochrony prawa własności w przypadku zamieszkiwania w lokalu innych osób bez jakiegokolwiek tytułu prawnego.

Ad 2 i 3

Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego[1], dalej: u.o.p.l., przez lokatora należy rozumieć najemcę lokalu lub osobę używającą lokal na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności. Według tej definicji lokatorem jest osoba zajmująca lokal na podstawie jakiegokolwiek tytułu prawnego, z wyjątkiem prawa własności. Oznacza to, że lokatorem w rozumieniu u.o.p.l. jest nie tyko najemca bądź podnajemca lokalu, ale także osoba, która zajmuje lokal na podstawie umowy użyczenia, osoba uprawniona do używania lokalu z tytułu służebności mieszkania, użytkowania,

[1] Dz. U. z 2023 r. poz. 725.

+48 222 500 123
kancelaria@mrit.gov.pl
gov.pl/rozwoj-technologia

Pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa
Ministerstwo
Rozwoju i Technologii

spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego, itp. Lokatorem w rozumieniu u.o.p.l. jest również współlokator, przez którego należy rozumieć lokatora, któremu przysługuje tytuł prawny do używania lokalu wspólnie z innym lokatorem (art. 2 ust. 1 pkt 3 u.o.p.l.).

Wobec tego obowiązująca definicja lokatora w sposób jednoznaczny odróżnia osobę posiadającą tytuł prawny do korzystania z lokalu od osoby, która zajęła lokal bez tytułu prawnego. Osoba, która zajęła lokal bez żadnego tytułu prawnego, nie jest lokatorem, a w konsekwencji nie podlega ochronie, którą daje ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Należy zwrócić uwagę, że osoby, które zajęły lokal bez tytułu prawnego nie korzystają z ochrony przewidzianej w art. 14 u.o.p.l., tj. orzekania przez sąd o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu. Wyjątek od zasady niestosowania przepisów u.o.p.l. do osób, które zajęły lokal mieszkalny bez tytułu prawnego, dotyczy art. 17 ust. 1a - w stosunku do takich osób sąd może jedynie w przypadkach szczególnie uzasadnionych w świetle zasad współżycia społecznego orzec o przyznaniu prawa do lokalu w ramach najmu socjalnego na podstawie ww. przepisu. Oznacza to, iż do wyłącznej właściwości sądu została oddana decyzja o wyjątkowym przyznaniu prawa do najmu socjalnego wobec osób, które zajęły lokalu bez tytułu prawnego.

Ad 4

Ministerstwo Rozwoju i Technologii nie znajduje uzasadnienia do wprowadzenia zmian w u.o.p.l. we wnioskowanym zakresie, ponieważ u.o.p.l. nie chroni osób, które zajmują lokal bez tytułu prawnego.

Ad 5

W obowiązującym stanie prawnym ochronę prawa własności na gruncie prawa cywilnego przewiduje art. 222 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny[2], dalej: k.c. Zgodnie z art. 222 § 1 k.c. właściciel może żądać od osoby, która włada faktycznie jego rzeczą, ażeby rzecz została mu wydana, chyba że osobie tej przysługuje skuteczne względem właściciela uprawnienie do władania rzeczą (tzw. ochrona petytoryjna, windykacyjna - § 1). Tak więc roszczenie windykacyjne przysługuje właścicielowi niezależnie od posiadania. Ponadto przeciwko osobie, która narusza własność w inny sposób aniżeli przez pozbawienie właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą, właścicielowi przysługuje roszczenie o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń (tzw. ochrona negatoryjna - § 2).

Wprowadzenie procedury pozwalającej na pominięcie pełnego postępowania sądowego w sprawach o przywrócenie posiadania lokalu mieszkalnego budzi istotne wątpliwości natury konstytucyjnej oraz systemowej. Każda procedura zmierzająca do pozbawienia osoby fizycznej dachu nad głową - nawet przy braku oczywistego tytułu prawnego - wymaga zachowania odpowiednich gwarancji procesowych i zbadania sytuacji socjalnej danej osoby, co jest domeną niezawisłych sądów. Wprowadzenie uproszczonych procedur mogłoby prowadzić do nadużyć i naruszenia miru domowego osób, których tytuł prawny jest sporny, a nie jest w stopniu oczywistym nieistniejący.

Ad 6

[2] Dz. U. z 2026 r. poz. 795, z późn. zm.

Ministerstwo Sprawiedliwości nie prowadziło analizy dotyczącej czasu trwania postępowań o opróżnienie lokalu w przypadkach, w których pozwany nie dysponuje umową najmu ani innym dokumentem potwierdzającym jego tytuł prawny do lokalu.

Ad 7

Ministerstwo Sprawiedliwości nie posiada danych dotyczących liczby postępowań eksmisyjnych, w których pozwany twierdził, że przysługuje mu status lokatora, mimo że właściciel kwestionował istnienie jakiegokolwiek tytułu prawnego do lokalu.

Ad 8

Obowiązujące przepisy prawa dają dość szerokie uprawnienia właścicielowi nieruchomości, zmierzające do ochrony jego własności. W tym zakresie należy wskazać na roszczenie właściciela o wydanie rzeczy, określone w art. 222 § 1 k.c. W zależności od okoliczności konkretnego przypadku właścicielowi mogą również przysługiwać roszczenia z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia, o których mowa w art. 224 i art. 225 k.c., roszczenie o naprawienie szkody na podstawie art. 415 k.c. oraz roszczenia uzupełniające między właścicielem a samoistnym bezumownym posiadaczem rzeczy.

Jednocześnie należy odróżnić ochronę prawa własności od ochrony posiadania. Zgodnie z art. 344 k.c. przeciwko temu, kto samowolnie naruszył posiadanie, jak również przeciwko temu, na czyją korzyść naruszenie nastąpiło, przysługuje posiadaczowi roszczenie o przywrócenie stanu poprzedniego i o zaniechanie naruszeń. Roszczenie to nie jest zależne od dobrej wiary posiadacza ani od zgodności posiadania ze stanem prawnym, chyba że prawomocne orzeczenie sądu lub innego powołanego do rozpoznawania spraw tego rodzaju organu państwowego stwierdziło, że stan posiadania powstały na skutek naruszenia jest zgodny z prawem. Roszczenie to wygasa, jeżeli nie będzie dochodzone w ciągu roku od chwili naruszenia. W przypadku lokali mieszkalnych wskazany przepis chroni swoisty mir domowy i nienaruszalność mieszkania, a nie prawo własności.

Ochronie posiadania lokalu służą również instytucje takie jak obrona konieczna (art. 343 § 1 k.c. w zw. z art. 343^1 k.c.). czy dozwolona samopomoc (art. 343 § 2 k.c. w zw. z art. 343^1 k.c.), przy czym istotne jest, że z tej ochrony może skorzystać władający swoją rzeczą właściciel, jak i osoba nie mająca tytułu prawnego do lokalu.

Powyższe regulacje pozwalają właścicielowi na natychmiastowe odparcie zamachu na posiadanie nieruchomości lub niezwłoczne przywrócenie stanu poprzedniego własnym działaniem, pod warunkiem zaniechania przemocy wobec osób. W przypadkach, gdy doszło już do ugruntowania posiadania przez osobę trzecią, jedyną legalną drogą pozostaje ochrona petytoryjna na drodze sądowej.

Ewentualne wprowadzenie dodatkowego mechanizmu prawnego wymagałoby określenia jego przesłanek oraz relacji do istniejących instrumentów ochrony prawa własności i posiadania, z uwzględnieniem konieczności rozstrzygania sporów dotyczących istnienia lub skuteczności tytułu prawnego do lokalu. W tym stanie rzeczy oraz mając na uwadze, iż jak wskazano wyżej obowiązujące regulacje prawne dają szerokie uprawnienia właścicielowi nieruchomości, zmierzające do ochrony jego własności, wprowadzenie do polskiego porządku prawnego jednoznacznego mechanizmu prawnego dotyczącego tzw. bezprawnego zajęcia nieruchomości mieszkalnej nie wydaje się zasadne.

Ad 9

W poselskim projekcie ustawy zawartym w druku sejmowym nr 2447[3] zaproponowano dodanie do art. 193 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny[4], dalej: k.k., § 1a w brzmieniu: „Nie popełnia przestępstwa określonego w § 1 właściciel domu, mieszkania, lokalu, pomieszczenia albo ogrodzonego terenu lub osoba przez niego upoważniona, jeżeli są one zajmowane przez osobę nieposiadającą do tego tytułu prawnego".

Należy wskazać, że Rada Ministrów negatywnie zaopiniowała proponowaną regulację. W stanowisku Rządu zwrócono uwagę na art. 50 Konstytucji RP oraz wyrażono stanowisko, że projektowany przepis „pozostaje w aksjologicznej kolizji z przepisami art. 342 k.c. oraz 343[1] k.c.". Rząd zwrócił uwagę na możliwość wystąpienia sporu co do istnienia tytułu prawnego do lokalu i konieczność jego rozstrzygania na drodze sądowej. Przytoczył również postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2023 r. I KK 361/23. Podkreślono także ryzyko obchodzenia przepisów prawa cywilnego i przeprowadzania nielegalnych eksmisji.

Stanowisko Rządu wskazuje na konieczność korzystania z instytucji cywilnoprawnych w sytuacji zajmowania cudzej nieruchomości bez tytułu prawnego oraz wskazał, że nie znajduje argumentów, które nakazywałyby zakwestionowanie tego stanowiska i poparcie wprowadzenia przepisów prawnokarnych, które umożliwiłyby odzyskiwanie lokalu przez właściciela poza cywilnym postępowaniem sądowym.

Ad 10

W stanowisku Rządu do przedmiotowego projektu z druku sejmowego nr 2447 negatywnie odniesiono się do zaproponowanych w nim zmian zarówno tych w k.k., jak i w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego[5], dalej k.p.c. Wydaje się zatem, że na powyższą ocenę bez wpływu pozostaje kwestia ulokowania zmian, tj. czy będą one procedowane w poselskim projekcie, czy w ramach odrębnej nowelizacji.

Ad 11

Wyjaśniam, że samo faktyczne zajmowanie lokalu nie tworzy tytułu prawnego do korzystania z niego. Zgodnie z art. 222 § 1 k.c. właściciel może żądać wydania rzeczy od osoby, która nią faktycznie włada, chyba że osobie tej przysługuje skuteczne względem właściciela uprawnienie do władania rzeczą.

Obowiązujące przepisy prawa w sposób wystarczający i kompletny regulują tę materię, jednoznacznie wykluczając możliwość automatycznego uzyskania jakiegokolwiek statusu prawnego chroniącego osobę, która bezprawnie zajęła cudzą nieruchomość. Osoba taka od samego początku pozostaje posiadaczem bez tytułu prawnego, a właścicielowi przysługuje pełny wachlarz instrumentów prawnych - w tym roszczenie windykacyjne oraz roszczenia uzupełniające za bezumowne korzystanie z lokalu.

Jednocześnie w przypadku sporu co do istnienia lub skuteczności tytułu prawnego konieczna jest ocena okoliczności konkretnej sprawy. Samo powołanie się przez osobę

[3] https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2447 - stanowisko Rządu
[4] Dz. U. z 2025 r. poz. 383, z późn. zm.
[5] Dz. U. z 2026 r. poz. 468, z późn. zm.

zajmującą lokal na status lokatora nie przesądza o przysługiwaniu jej ochrony, podobnie jak zakwestionowanie tego statusu przez właściciela nie przesądza o jego braku.

Ad 12

Ministerstwo Rozwoju i Technologii nie analizowało rozwiązań legislacyjnych dotyczących bezprawnego zajmowania cudzych nieruchomości mieszkalnych funkcjonujących w państwach europejskich, w tym rozwiązania brytyjskiego.

Ad 13

Zgodnie z art. 791 § 1 k.p.c. tytuł wykonawczy zobowiązujący do wydania nieruchomości lub opróżnienia pomieszczenia upoważnia do prowadzenia egzekucji również przeciwko osobie, która uzyskała władanie nad tym przedmiotem po wszczęciu postępowania, w którym wydano tytuł egzekucyjny. Na podstawie § 2 egzekucja może być prowadzona również przeciwko domownikom, krewnym i innym osobom reprezentującym prawa dłużnika. W myśl art. 791 § 3 k.p.c. przepisy te nie wyłączają praw określonych przepisami o ochronie lokatorów ani praw skutecznych wobec wierzyciela. Zakres zastosowania tego przepisu zależy zatem od okoliczności sprawy oraz uprawnień przysługujących osobom, przeciwko którym egzekucja ma być prowadzona.

Mając powyższe na uwadze w ocenie Ministerstwo Sprawiedliwości obowiązujące regulacje zapewniają wystarczającą skuteczność egzekucji, z możliwością prowadzenia egzekucji na podstawie tytułu wykonawczego zobowiązującego do wydania m.in. nieruchomości albo opróżnienia pomieszczenia nie tylko przeciwko wskazanemu w nim dłużnikowi, ale rozciągnął zakres jego stosowania do każdego podmiotu, który uzyskał władanie nad tym przedmiotem.

Ad 14

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. lokatorem jest najemca lokalu lub osoba używająca lokal na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności. Sam fakt faktycznego zajmowania lokalu nie przesądza zatem o posiadaniu tytułu prawnego do korzystania z niego.

Podstawowym środkiem ochrony prawa własności jest roszczenie przewidziane w art. 222 § 1 k.c., zgodnie z którym: „Właściciel może żądać od osoby, która włada faktycznie jego rzeczą, ażeby rzecz została mu wydana, chyba że osobie tej przysługuje skuteczne względem właściciela uprawnienie do władania rzeczą".

W przypadku zakwestionowania przez właściciela tytułu prawnego osoby zajmującej lokal istnienie i skuteczność tego tytułu podlegają ocenie sądu w postępowaniu, w którym dochodzone jest wydanie lokalu. Ocena ta wymaga uwzględnienia okoliczności konkretnej sprawy oraz zgromadzonego materiału dowodowego. Samo twierdzenie osoby zajmującej lokal o przysługującym jej uprawnieniu nie przesądza o jego istnieniu, podobnie jak zakwestionowanie tego uprawnienia przez właściciela nie przesądza o jego braku.

Należy przy tym odróżnić ochronę prawa własności od ochrony posiadania. Zgodnie z art. 344 § 1 k.c. przeciwko temu, kto samowolnie naruszył posiadanie, przysługuje posiadaczowi roszczenie o przywrócenie stanu poprzedniego i o zaniechanie naruszeń. Roszczenie to nie jest zależne od dobrej wiary posiadacza ani od zgodności posiadania ze

stanem prawnym, z wyjątkiem określonym w tym przepisie. Ochrona posiadania służy zatem ochronie stanu faktycznego i nie przesądza o przysługiwaniu tytułu prawnego do lokalu.

W związku z powyższym obowiązujące przepisy pozwalają na ocenę wskazanych sytuacji w ramach istniejących środków ochrony prawnej. W przypadku sporu o istnienie lub skuteczność tytułu prawnego okoliczności te podlegają ocenie sądu w konkretnej sprawie.

Ad 15

Obowiązujące przepisy regulują zarówno sądowe dochodzenie roszczenia o wydanie nieruchomości lub opróżnienie lokalu, jak i egzekucję obowiązku wynikającego z tytułu wykonawczego.

Zgodnie z art. 6 § 1 k.p.c. sąd powinien przeciwdziałać przewlekaniu postępowania i dążyć do tego, aby rozstrzygnięcie nastąpiło na pierwszym posiedzeniu, jeżeli jest to możliwe bez szkody dla wyjaśnienia sprawy. Rozstrzygnięcie o obowiązku wydania lokalu wymaga oceny, czy osobie, która nim włada, przysługuje skuteczne względem właściciela uprawnienie do władania rzeczą.

Podstawę prowadzenia egzekucji stanowią art. 776 k.p.c. i art. 777 k.p.c., określające wymóg posiadania tytułu wykonawczego oraz rodzaje tytułów egzekucyjnych. Zgodnie z art. 782 k.p.c. i art. 783 k.p.c. sąd nadaje tytułowi egzekucyjnemu klauzulę wykonalności, jeżeli spełnione są ustawowe przesłanki, a klauzula określa zakres, w jakim tytuł podlega wykonaniu. W przypadkach określonych w art. 333 k.p.c. wyrokowi może zostać nadany rygor natychmiastowej wykonalności.

Szczegółowe zasady wykonywania obowiązku wydania nieruchomości lub opróżnienia pomieszczenia określa art. 1046 k.p.c. Zgodnie z § 1 tego przepisu komornik wzywa dłużnika do dobrowolnego wykonania obowiązku w terminie wyznaczonym stosownie do okoliczności, a po jego bezskutecznym upływie dokonuje czynności potrzebnych do wprowadzenia wierzyciela w posiadanie. Kolejne paragrafy art. 1046 k.p.c. regulują sposób wykonania obowiązku opróżnienia lokalu, w tym zasady postępowania w sytuacji, gdy dłużnik nie ma tytułu prawnego do innego lokalu lub pomieszczenia, w którym może zamieszkać.

Znaczenie ma również art. 791 k.p.c., który określa możliwość prowadzenia egzekucji na podstawie tytułu wykonawczego zobowiązującego do wydania nieruchomości lub opróżnienia pomieszczenia także wobec określonych osób innych niż dłużnik. Jednocześnie regulacja ta uwzględnia ochronę praw osób, którym przysługuje uprawnienie skuteczne wobec wierzyciela, przewidując odpowiednie gwarancje na etapie egzekucji.

W świetle powyższego, w ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości, obowiązujące przepisy przewidują mechanizmy dochodzenia przez właściciela roszczenia o wydanie nieruchomości oraz wykonania orzeczenia, przy jednoczesnym uwzględnieniu praw osób, którym przysługuje skuteczne uprawnienie do korzystania z lokalu. Rozstrzygnięcie sporu co do istnienia lub skuteczności takiego uprawnienia następuje w postępowaniu sądowym, natomiast wykonanie obowiązku podlega zasadom egzekucji określonym w k.p.c.

Resumując, Ministerstwo Rozwoju i Technologii oraz Ministerstwo Sprawiedliwości nie znajdują uzasadnienia do podjęcia inicjatywy legislacyjnej we wnioskowanym zakresie oraz wprowadzenia w u.o.p.l. mechanizmu ochrony właścicieli przed osobami zajmującymi lokal bez tytułu prawnego. Obowiązujące przepisy przewidują odpowiednie mechanizmy, które chronią właścicieli przed zajmowaniem lokali przez osoby bez jakiegokolwiek tytułu prawnego. Rada Ministrów wyraziła negatywną ocenę projektu zawartego w druku 2447 i Ministerstwo nie znajduje podstawy do zgłoszenia lub poparcia poprawek do druku w zakresie odnoszącym się do bezprawnego zajęcia nieruchomości przez osobę nieposiadającą tytułu prawnego.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Tomasz Lewandowski

Podsekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

w Ministerstwie Rozwoju i Technologii

+48 222 500 123
kancelaria@mrit.gov.pl
gov.pl/rozwoj-technologia

Pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa
Ministerstwo
Rozwoju i Technologii