



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.54.2026

Warszawa, 2 września 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko w sprawie poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów,
mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie
Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych
ustaw (druk nr 2447).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Finansów i Gospodarki do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku

Donald Tusk

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu

wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw

(druk sejmowy nr 2447)

I. Rozwiązania proponowane przez projektodawców

Poselski projekt ustawy przewiduje nowelizację 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), zwaną dalej „u.o.p.l.”, ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2026 r. poz. 468, z późn. zm.), zwaną dalej „K.p.c.”, oraz ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383, z późn. zm.), zwaną dalej „K.k.”.

Według projektodawców celem projektu ustawy jest poprawa ochrony prawa własności do lokalu mieszkalnego, ograniczenie nadużywania praw przez lokatorów oraz ułatwienie wypowiedzenia umowy w przypadku zwłoki w zapłacie czynszu lub innych opłat, co w konsekwencji ma prowadzić do zwiększenia podaży mieszkań na wynajem oraz spadku cen wynajmu. Projektodawcy zwracają uwagę na to, że obecne procedury dają także większe podstawy do sporów sądowych, przez co jeszcze bardziej obciążone są sądy powszechne, które mają spore trudności z szybkim i sprawiedliwym rozstrzygnięciem sporów. Dodatkowo projektodawcy wskazują, że z punktu widzenia społecznego korzystne byłoby ukrócenie przypadków nadużywania przepisów, które miały chronić z założenia najsłabszych, przez osoby unikające uczciwego płacenia za wynajmowane mieszkania.

W projekcie ustawy zaproponowano zmianę art. 6g u.o.p.l., zgodnie z którą w okresie trwania najmu, a także w okresie po jego wygaśnięciu, a przed wydaniem wynajmującemu lokalu przez najemcę, strony umowy są obowiązane informować się nawzajem na piśmie o każdej zmianie adresu swojego zamieszkania lub siedziby. Zaniechanie tego obowiązku będzie oznaczać, iż korespondencję wysłaną na ostatni adres listem poleconym, za potwierdzeniem odbioru i nicodebraną, uważać się będzie za doręczoną. Projektodawcy zakładają, że przepis ten będzie miał także zastosowanie do doręczeń korespondencji przez komornika oraz przez sąd.

Propozycja wnioskodawców zakłada, że przepis art. 8a ust. 1 u.o.p.l. dotyczący wypowiedzania wysokości czynszu będzie dotyczył wyłącznie właścicieli, o których mowa w art. 8 u.o.p.l., a więc jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt zakłada również zmianę art. 11 ust. 2 pkt 2 u.o.p.l. w zakresie możliwości wypowiedzenia przez właściciela umowy najmu, jeżeli lokator zalega z płatnością czynszu, innych opłat za używanie lokalu lub opłat niezależnych od właściciela pobieranych przez właściciela tylko w przypadkach, gdy lokator nie ma zawartej umowy bezpośrednio z dostawcą mediów lub dostawcą usług, co najmniej za jeden pełen okres płatności (skrócenie z trzech pełnych okresów płatności do jednego), pomimo uprzedzenia go na piśmie o zamiarze wypowiedzenia stosunku prawnego i wyznaczenia dodatkowego, miesięcznego terminu do zapłaty zaległych i bieżących należności.

Projektodawcy zaproponowali również zmianę art. 11 ust. 4 u.o.p.l. oraz powiązane z nim uchylenie ust. 5-7¹⁾ oraz zmianę art. 11 ust. 12 u.o.p.l. Zgodnie z propozycją zmiany art. 11 ust. 4 u.o.p.l. nie później niż na pół roku

¹⁾ Zgodnie z art. 11 ust. 5 u.o.p.l. nie później niż na 3 lata naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego, właściciel może wypowiedzieć stosunek prawny lokatorowi, o ile zamierza zamieszkać w należącym do niego lokalu, a nie dostarcza mu lokalu zamiennego i lokatorowi nie przysługuje prawo do lokalu, o którym mowa w ust. 4. Zgodnie z art. 11 ust. 6 u.o.p.l. jeżeli właściciel, który wypowiedział stosunek prawny na podstawie przepisu ust. 5, nie zamieszkał w swoim lokalu lub zaprzestał w nim zamieszkiwać przed upływem pół roku od ustania wypowiedzianego stosunku prawnego, lokator jest uprawniony, według swojego wyboru, bądź do powrotu do lokalu na dotychczasowych warunkach bądź do żądania od właściciela zapłaty różnicy w czynszu i w opłatach, które płaci obecnie, w stosunku do tych, które płacił w ramach wypowiedzianego stosunku prawnego za okres jednego roku. Koszty przeprowadzki lokatora do lokalu ponosi właściciel. Właściciel jest nadto obowiązany do zapłaty lokatorowi kary ustawowej w wysokości 15% wartości odtworzeniowej lokalu.

naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego, właściciel będzie mógł wypowiedzieć stosunek prawny, o ile zamierza zamieszkać w należącym do niego lokalu lub jeżeli w tym lokalu ma zamieszkać jego pełnoletni zstępny, wstępny lub osoba, wobec której właściciel ma obowiązek alimentacyjny. Oznacza to rozszerzenie w ust. 4 katalogu osób, których chęć zamieszkania w lokalu uprawnia właściciela do wypowiedzenia stosunku najmu, o osoby wymienione w obowiązującym przepisie ust. 5 (przewidzianym do uchylecia) z jednoczesną derogacją części przepisu.

Propozycja zmiany obejmuje uchYLECIE części ust. 4 w art. 11 u.o.p.l. oraz ust. 5–7, tj. przepisów regulujących prawne instrumenty chroniące lokatora przed nieusprawiedliwionym wypowiedzeniem umowy najmu i zapewniające mu możliwość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

Natomiast zmiana ust. 12 w art. 11 u.o.p.l. jest konsekwencją uchYLECIE ust. 5. Dlatego też projektowana zmiana tego przepisu obejmuje jedynie zmianę odwołania do ust. 4, zamiast do ust. 5. Zgodnie z propozycją podtrzymana zostanie regulacja, zgodnie z którą jeżeli wypowiedzenie następuje zgodnie z ust. 4, a lokatorem, któremu właściciel wypowiada stosunek prawny, jest osoba, której wiek w dniu otrzymania wypowiedzenia przekroczył 75 lat, a która po upływie terminu wypowiedzenia nie będzie posiadała tytułu prawnego do innego lokalu, w którym może zamieszkać, ani nie ma osób, które zobowiązane są wobec niej do świadczeń alimentacyjnych – wypowiedzenie stanie się skuteczne dopiero w chwili śmierci lokatora, a art. 691 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2026 r. poz. 795, z późn. zm.), zwanej dalej „K.c.”, nie będzie miał zastosowania.

Projektodawcy proponują dodanie w art. 14 ust. 5a u.o.p.l., zgodnie z którym sąd orzekać będzie o braku uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu wobec osób, które są w zwłoce z zapłatą czynszu, innych opłat za używanie lokalu lub opłat niezależnych od właściciela pobieranych przez właściciela tylko w przypadkach, gdy lokator nie ma zawartej umowy bezpośrednio z dostawcą mediów lub dostawcą usług, co najmniej za trzy pełne okresy płatności.

Propozycja wprowadzenia zmiany w art. 17 ust. 1 u.o.p.l. dotyczy rozszerzenia przypadków, gdy przepisów art. 14 (orzeczenie przez sąd o uprawnieniu do lokalu w ramach najmu socjalnego) i art. 16 (zakaz wykonywania eksmisji w okresie zimowym) nie stosuje się. Propozycja zakłada, aby wskazanych przepisów nie stosować także w sytuacji, gdy zajęcie lokalu nastąpiło na podstawie umowy najmu, która wygasła na skutek upływu okresu, na jaki była zawarta, i od jej wygaśnięcia upłynął okres nie krótszy niż 3 miesiące.

Projektodawcy proponują zmianę art. 17 ust. 1a u.o.p.l., polegającą na wprowadzeniu dodatkowej przesłanki dotyczącej możliwości orzeczenia przez sąd o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego, w świetle której orzeczenie takie będzie wydawane nie tylko wobec osoby, która zajęła lokal bez tytułu prawnego (jak stanowi obowiązujący przepis), ale także wobec osoby, która zajmuje lokal na podstawie umowy najmu, która wygasła na skutek upływu okresu, na jaki była zawarta, i od jej wygaśnięcia upłynął okres nie krótszy niż 3 miesiące, jeśli byłoby to w świetle zasad współżycia społecznego szczególnie usprawiedliwione.

Propozycja zakłada wprowadzenie zmiany w art. 25d pkt 1 u.o.p.l. w zakresie dodania dodatkowej okoliczności, w której dłużnik pozbawiony jest prawa do tymczasowego pomieszczenia. Zgodnie z propozycją dłużnik będzie pozbawiony prawa do pomieszczenia tymczasowego, jeżeli z tytułu wykonawczego wynika, że nakazanie opróżnienia lokalu zostało orzeczone z któregośkolwiek z powodów, o których mowa w art. 17 ust. 1 (tj. dodanie dodatkowej okoliczności, gdy zajęcie lokalu nastąpiło na podstawie umowy najmu, która wygasła na skutek upływu okresu, na jaki była zawarta, i od jej wygaśnięcia upłynął okres nie krótszy niż 3 miesiące).

Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 1046 § 4 k.p.c., jeżeli dłużnikowi nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia, w którym może zamieszkać, komornik wstrzyma się z dokonaniem czynności do czasu, gdy gmina właściwa ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu, na wniosek komornika, wskaże dłużnikowi tymczasowe pomieszczenie, z zastrzeżeniem, że nie dotyczy to przypadków, o których mowa w § 5¹. Zmiana polega zatem jedynie na dodaniu zastrzeżenia do przepisu art. 1046 § 5¹ k.p.c. Na podstawie tego przepisu, w jego zaproponowanym w projekcie brzmieniu, jeżeli dłużnikowi nie przysługuje prawo

Zgodnie z art. 11 ust. 7 u.o.p.l. przepisy ust. 4–6 stosuje się, jeżeli w lokalu właściciela ma zamieszkać jego pełnoletni zstępny, wstępny lub osoba, wobec której właściciel ma obowiązek alimentacyjny. Wypowiedzenie stosunku prawnego, pod rygorem nieważności, powinno wskazywać osobę mającą zamieszkać w lokalu właściciela.

do tymczasowego pomieszczenia, komornik usunie dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, znajdujących się w wykazie takich miejsc prowadzonych przez gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. W razie braku możliwości usunięcia dłużnika do jednego z takich, komornik będzie mógł usunąć dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki, znajdującej się w wykazie takich miejsc prowadzonym przez inną gminę na obszarze tego samego województwa. Projekt zakłada wprowadzenie upoważnienia dla Ministra Sprawiedliwości do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowego trybu sporządzania przez gminy wykazów noclegowni, schronisk lub innych placówek zapewniających miejsca noclegowe, mając na względzie ochronę przed bezdomnością osób eksmitowanych oraz sprawne prowadzenie egzekucji.

Z kolei zmiany proponowane w art. 191 K.k. i art. 193 K.k. dotyczą wyłączenia odpowiedzialności właścicieli za przestępstwa związane z utrudnieniem korzystania z lokalu mieszkalnego (powstrzymanie się od opłacania opłat związanych z korzystaniem z lokalu lub dostarczaniem do niego mediów) oraz naruszaniem miru domowego.

II. Ocena systemowa projektu

Przepis art. 6g u.o.p.l. dotyczy wyłącznie korespondencji między stronami stosunku najmu i nie dotyczy korespondencji urzędowej w sprawach związanych ze stosunkiem najmu, w tym także korespondencji sądowej i od komornika sądowego. Stanowiąc o „korespondencji”, przepis ten odnosi się w istocie zarówno do oświadczeń woli (np. oświadczenia o wypowiedzeniu dotychczasowej wysokości czynszu albo wypowiedzenia najmu), jak i oświadczeń wiedzy (np. zawiadomienia o wadach lokalu i potrzebie przeprowadzenia napraw obciążających wynajmującego), jakie strony najmu mogą składać sobie w czasie trwania stosunku najmu.

Wskazać należy, że nie jest jednoznaczne, czy propozycja legislacyjna odnosi się wyłącznie do wygaśnięcia umowy najmu po upływie okresu, na który została zawarta, czy także do rozwiązania umowy po upływie okresu jej wypowiedzenia, ewentualnie rozwiązania umowy za porozumieniem stron. U.o.p.l. rozróżnia bowiem te sytuacje (zob. np. art. 19d ust. 1 u.o.p.l.). Dodatkowo w nowo projektowanym przepisie zrezygnowano z doprecyzowania „ostatniego adresu”, wobec czego nie wiadomo, o jaki adres projektodawcy chodzi. *De lege lata* przepis wskazuje na adres zamieszkania lub siedziby, podczas gdy w projektowanej wersji tego doprecyzowania nie ma. Niewątpliwie kwestię tę należałoby doprecyzować. Jakkolwiek można byłoby podzielić koncepcję zmiany art. 6g u.o.p.l. (pod warunkiem doprecyzowania kwestii jw.), niemniej jedynie wówczas, o ile miałyby dotyczyć wzajemnych relacji wynajmujący-najemca, a nie relacji najemca-sąd, ani najemca-komornik na gruncie prawa procesowego. Należy uznać, że proponowane przez projektodawcę wprowadzenie skuteczności doręczenia pozwu na adres wskazany w umowie w sposób zastępczy, które ma zapobiegać obstrukcji przez najemcę, jest *de lege lata* sprzeczne z regulacją wynikającą z art. 139¹ K.p.c., czyli z instytucją doręczenia korespondencji za pośrednictwem komornika. Ponadto zgodnie z treścią art. 759² § 2 K.p.c. do pism wysyłanych przez komornika w postępowaniu egzekucyjnym przepisu art. 139¹ K.p.c. nie stosuje się. Zasady dotyczące doręczeń w postępowaniu egzekucyjnym regulowane są bowiem odrębnie. W szczególności regulowana ustawowo jest sytuacja, w której dłużnik zmienia miejsce swojego pobytu na czas przekraczający miesiąc. Zgodnie bowiem z art. 761 § 3 K.p.c. dłużnik, który został zawiadomiony o wszczęciu egzekucji, obowiązany jest do powiadomienia w terminie siedmiu dni organu egzekucyjnego o każdej zmianie miejsca swego pobytu, trwającej dłużej niż jeden miesiąc. O obowiązku tym oraz o skutkach jego zaniedbania poucza się dłużnika przy zawiadomieniu o wszczęciu egzekucji. Pouczenia w tym zakresie doręczane są dłużnikowi w trybie przepisu art. 805 K.p.c. Mając zatem na względzie okoliczność, że kwestie doręczeń w postępowaniu rozpoznawczym i egzekucyjnym regulowane są całościowo i w sposób adekwatny do stanu zaawansowania każdego z tych postępowań, nieuzasadnione jest wprowadzenie regulacji prawnej ukierunkowanej na ominięcie tych przepisów i zastąpienie ich przepisami prawa materialnego. Uwzględniając gwarancyjny charakter przepisów o doręczeniach nie istnieją instrumenty, które pozwalałyby na szybkie zmiany polegające na wprowadzeniu rozwiązań w obszarze, którego dotyczy projekt ustawy, i całkowite wyeliminowanie problemu uniemożliwiania przez nieuczciwych lokatorów praktyk polegających na utrudnianiu prowadzenia przeciwko nim postępowań sądowych i egzekucyjnych. Regulacje dotyczące doręczeń nie mogą naruszać równowagi stron postępowania, tj. mają umożliwić powodowi dochodzenie swoich praw, ale jednocześnie mają zapewnić pozwanemu realizację prawa do obrony jego praw.

Postulowane przez projektodawcę rozszerzenie również na procesową kwestię doręczeń w postępowaniu cywilnym już obowiązującej zasady, że w okresie trwania najmu strony umowy są obowiązane informować się nawzajem na piśmie o każdej zmianie adresu swojego zamieszkania lub siedziby oraz że w razie zaniedbania tego obowiązku korespondencję wysłaną na ostatni adres listem poleconym, za potwierdzeniem odbioru i nieodebraną, uważa się za doręczoną, jest wprawdzie próbą wyjścia naprzeciw poważnemu problemowi prawnemu związanemu z przewlekłością postępowań sądowych, na którą znaczący wpływ mają problemy ze skutecznym doręczeniem pisma inicjującego postępowanie sądowe, jednak rozwiązanie takie nie wydaje się być właściwe. Sama kwestia możliwości zastosowania aktualnej treści art. 6g u.o.p.l. do uznania za właściwie doręzonego pozwu, mimo jego nieodebrania przez adresata, jest złożona. W praktyce orzeczniczej można spotkać się z wykładnią art. 6g u.o.p.l., zgodnie z którą ma on charakter wyłącznie materialnoprawny i z tego względu nie może mieć zastosowania do kwestii procesowych. Można też spotkać się z odmiennym spojrzeniem na powyższy przepis. W oparciu o obowiązujące przepisy sąd może uznać – w zależności od stanu faktycznego – że doręczenie pozwu było skuteczne, pomimo braku rzeczywistego podjęcia korespondencji sądowej zawierającej pozew, jeżeli przepis szczególnie przewiduje skutek doręczenia lub jeżeli pomimo nieodebrania przez adresata korespondencji, aktualność wskazanego w pozwie adresu pozwanego nie budzi wątpliwości, lub w przypadku wykazania przez powoda dowodem na piśmie, że pozwany zamieszkuje pod adresem wskazanym w pozwie (art. 139¹ § 1, § 1¹ i § 3 K.p.c.). Przy takiej wykładni przepisu zasadne jest pozostawienie pewnego uznania sędziowskiego w zakresie ustalenia skuteczności doręczenia po to, aby sąd w okolicznościach konkretnej sprawy mógł zapobiec nadużyciu prawa. W doktrynie można spotkać się z aprobatą dla drugiego stanowiska. Roman Dziczek wskazuje, że w czasie trwania umowy oraz po jej rozwiązaniu także sądowe postępowanie o opróżnienie lokalu może być prowadzone z uwzględnieniem adresu zamieszkania wskazanego w umowie lub zmienionego w trybie tego przepisu. Doręczenie pozwu na wskazany w umowie adres, choćby w sposób zastępczy (art. 139 K.p.c.), będzie skuteczne i będzie zapobiegało obstrukcji w wykonaniu najemcy²⁾. Nawet przy ewentualnym ustaleniu, że w judykaturze dominuje pierwsze stanowisko, to przyjęcie nowelizacji tworzyłoby dodatkowe wątpliwości. Mianowicie, należałoby zastanowić się, z jakich względów ustawodawca wprowadza taką regulację jedynie w odniesieniu do jednego rodzaju umów (jedynie umów najmu i to tylko najmu lokali mieszkalnych), skoro kwestia skuteczności doręczeń budzi problemy w dużej części postępowań sądowych. Kolejny problem, który wyłoniłby się z przyjęcia projektu nowelizacji art. 6g u.o.p.l., to potencjalne stworzenie praktyki, w której powodowie (właściciele lokali) zwykle podawaliby w pozwach adres zamieszkania strony pozwanej widniejący w umowie najmu, niezależnie od tego, czy rzeczywiście znalazłby nowy adres zamieszkania strony pozwanej. Mogłoby dochodzić do sytuacji, w których lokator podałby właścicielowi swój nowy adres zamieszkania lub ten adres byłby znany właścicielowi z innych źródeł, ale właściciel celowo twierdziłby, że tego adresu nie zna, aby skorzystać z fikcji doręczenia. Z powyższych względów projekt nowelizacji art. 6g u.o.p.l. należy potraktować jako asumpt do rozwiązania systemowego problemu skuteczności doręczeń pism inicjujących postępowanie sądowe (pозwów lub wniosków), który jest doniosły i wymaga kompleksowego rozwiązania – nieograniczonego wyłącznie do u.o.p.l. Niezależnie od powyższego w zdaniu pierwszym projektowanego art. 6g wyraz „wydaniem” należałoby zastąpić wyrazem „zwrotem”, ponieważ najemca zwraca lokal wynajmującemu, a nie wydaje. Uwaga ta ma na celu zachowanie spójności terminologicznej zarówno w u.o.p.l., jak i K.c.

Propozycję wnioskodawców, która zakłada, że przepis art. 8a ust. 1 u.o.p.l. dotyczący wypowiedzania wysokości czynszu będzie dotyczył wyłącznie właścicieli, o których mowa w art. 8 tej ustawy, a więc jednostek samorządu terytorialnego, należy uznać za bezzasadną i zbyt daleko idącą.

Zgodnie z art. 8a ust. 1 u.o.p.l. właściciel może podwyższyć czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu, wypowiadając jego dotychczasową wysokość, najpóźniej na koniec miesiąca kalendarzowego, z zachowaniem terminów wypowiedzenia. Przywołany przepis operuje konstrukcją prawną wypowiedzenia dotychczasowej stawki czynszu (stawki innych opłat za używanie lokalu) następującego z zachowaniem okresu wypowiedzenia przewidzianego w ustawie albo w umowie i odnosi się do wypowiedzenia warunków umowy najmu przez wszystkich właścicieli, a więc zarówno przez jednostki samorządu terytorialnego, jak i przez pozostałych

²⁾ R. Dziczek, *Komentarz do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego*, [w:] *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz*, wyd. IX, Gdańsk 2025, art. 6(g).

właścicieli. Ustawodawca wskazuje chwilę złożenia oświadczenia o wypowiedzeniu stawki czynszu i moment, w którym wypowiedzenie powinno wywołać skutek w postaci podwyższenia stawki czynszu.

Podkreślić należy, że przepisy u.o.p.l., a w szczególności art. 8a ust. 1 tej ustawy, dotyczą wypowiedzenia czynszu oraz podwyżek czynszu i możliwości kwestionowania podwyżki, która w skali roku przekroczy albo następuje z poziomu wyższego niż 3% wartości odtworzeniowej lokalu. Wprowadzenia postulowanego przepisu spowodowałoby, że przepis art. 8a u.o.p.l. dotyczyłby tylko jednostek samorządu terytorialnego i ich najemców, co tym samym spowodowałoby, że najemcy w innych zasobach mieszkaniowych nie mieliby możliwości kwestionowania stawki czynszu, która przekraczałaby albo następowała z poziomu wyższego niż 3 % wartości odtworzeniowej. Regulacja, która przewidywałaby wyłączenie właścicieli pozostałych zasobów spod regulacji dotyczących zasad wypowiedzania oraz podwyższania czynszu, a także kwestionowania podwyżek może budzić wątpliwości co do zgodności z zasadą równości przewidzianą w art. 32 Konstytucji RP. W takim przypadku gwarancje ustawowe w zakresie wypowiedzania wysokości czynszu, dokonywania podwyżek czynszu oraz ich kwestionowania zależne byłyby od podmiotu wynajmującego mieszkanie (uzależniając sytuację najemcy wyłącznie od rodzaju podmiotu wynajmującego). Całkowita rezygnacja z okresu wypowiedzenia czynszu w stosunkach najmu lokali w innych zasobach niż jednostek samorządu terytorialnego nie daje się pogodzić z zasadą równorzędności stron stosunku cywilnoprawnego – z uwzględnieniem sytuacji prawnej każdego z tych podmiotów, jak również budzi wątpliwości wobec konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Projekt w wyraźny sposób zmierza do ochrony praw właścicieli wynajmujących lokale. Natomiast najemca powinien mieć realny czas na decyzję, czy zaakceptować nowe warunki dotyczące podwyżki czynszu, w szczególności gwarancja ta winna być zachowana, jeśli projektodawca równocześnie przewiduje rezygnację z możliwości kwestionowania przez najemcę w innych zasobach niż jednostki samorządu terytorialnego nowej stawki czynszu. O ile wzrost czynszu uzasadniony ogólnym wzrostem gospodarczym, rosnącymi kosztami utrzymania lokalu czy dostosowaniem stawki do aktualnych stawek rynkowych nie powinien budzić większego sprzeciwu, o tyle projektowany przepis w żaden sposób nie chroni najemcy przed gwałtownym czy nieuzasadnionym obiektywnymi okolicznościami wzrostem czynszu. Jako argument za utrzymaniem okresu wypowiedzenia, również w stosunkach najmu lokali z innymi zasobami niż jednostek samorządu terytorialnego, można wskazać treść art. 685¹ K.c., zgodnie z którym wynajmujący lokal może podwyższyć czynsz, wypowiadając dotychczasową wysokość czynszu najpóźniej na miesiąc naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego. Ponadto w odniesieniu do podwyższenia wysokości czynszu przedmiotowa zmiana oznaczałaby skrócenie okresu wypowiedzenia z trzech do jednego miesiąca.

Przede wszystkim należy jednak wskazać, że wprowadzenie tej zmiany (tj. objęcie nowym brzmieniem art. 8a ust. 1 u.o.p.l. jedynie jednostek samorządu terytorialnego) należy interpretować jako wyłączenie – w odniesieniu do innych kategorii wynajmujących – dalszych regulacji zawartych w art. 8a u.o.p.l., co całkowicie eliminowałoby zastosowanie do podwyżek czynszów, w lokalach innych niż będące w zasobach jednostek samorządu terytorialnego, przepisów ochronnych zawartych w rozdziale 2 u.o.p.l. Tymczasem przepisy te stanowią wyraz kompromisu pomiędzy interesami wynajmujących i najemców lokali mieszkalnych – dając tym pierwszym możliwość uzyskania również rozsądnego zysku z wynajmowanego lokalu, a z kolei tych drugich chroniąc przed radykalnymi podwyżkami czynszów.

Kolejną propozycję wnioskodawców (proponowana zmiana art. 11 ust. 2 pkt 2 u.o.p.l.), która dotyczy możliwości wypowiedzenia umowy najmu, jeżeli lokator zalega z płatnością czynszu, innych opłat za używanie lokalu lub opłat niezależnych od właściciela pobieranych przez właściciela tylko w przypadkach, gdy lokator nie ma zawartej umowy bezpośrednio z dostawcą mediów lub dostawcą usług, co najmniej za jeden pełen okres płatności (skrócenie z trzech pełnych okresów płatności do jednego), należy uznać za zbyt daleko idącą i podważającą zasadę ochrony praw lokatorów przed zbyt wczesnym wypowiedzeniem umowy oraz przed bezpodstawnym wypowiedzeniem umowy. Należy zwrócić także uwagę na niespójność między zmienianym art. 11 ust. 2 pkt 2 u.o.p.l., a treścią projektowanego art. 14 ust. 5a u.o.p.l. W obu przepisach jest mowa o różnych okresach zwłoki – w pierwszym z tych przepisów podaje się jeden miesiąc, podczas gdy w drugim mowa jest o trzech miesiącach zwłoki.

Obowiązujące rozwiązanie jest słuszne i nie wymaga modyfikacji. W trakcie obowiązywania długotrwałego stosunku najmu najemcy mogą znajdować się w różnych sytuacjach życiowych i rodzinnych, co może

incydentalnie doprowadzić do nieterminowego regulowania należności i powstania zadłużenia. Należy mieć na względzie, że lokatorzy, częstokroć nie z własnej winy, mogą znaleźć się w sytuacji życiowej uniemożliwiającej terminowe uregulowanie płatności. Funkcją ww. przepisu jest ochrona lokatora m.in. przed przedwczesnym wypowiedzeniem umowy najmu, a także przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób, które przejściowo znajdują się w trudnej sytuacji życiowej, czego skutkiem w przypadku przyjęcia zaproponowanego rozwiązania byłaby bardzo szybka utrata tytułu prawnego do mieszkania.

Można zaryzykować stwierdzenie, iż wprowadzenie postulowanej zmiany spowodowałoby wręcz odwrotny skutek od oczekiwanego, ponieważ wzrosłaby liczba wypowiedzeń umowy z powodu wystąpienia problemów z regulowaniem czynszu, a tym samym liczba postępowań eksmisyjnych oraz egzekucyjnych, co zapewne wydłużyłoby procedurę odzyskiwania lokalu.

Co więcej, warto nadmienić, że jednym ze sposobów na zabezpieczenie interesów właściciela przed nieuczciwym najemcą niepłacącym czynszu oraz powodującym szkody w lokalu jest pobieranie wyższej kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu. W przypadku standardowych umów najmu (forma zwykła) od najemcy może być pobierana kaucja w wysokości nieprzekraczającej dwunastokrotności miesięcznego czynszu za dany lokal, obowiązującego w dniu zawarcia umowy najmu. Z kaucji podlegającej zwrotowi w dniu opróżnienia lokalu wynajmujący może potrącić należności z tytułu najmu lokalu. Natomiast w przypadku najmu okazjonalnego lokalu lub najmu instytucjonalnego kaucja przysługująca właścicielowi w dniu opróżnienia lokalu obejmuje także ewentualne koszty egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu, tj. koszty postępowania sądowego o nadanie klauzuli wykonalności aktowi notarialnemu, w którym najemca poddał się egzekucji obowiązku opróżnienia i wydania lokalu oraz koszty przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego przez komornika. Kaucja ta nie może przekraczać sześciokrotności miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawki czynszu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu.

Właściciele mają także możliwość samodzielnego weryfikowania przyszłego najemcy pod kątem wypłacalności. Mogą sprawdzić najemcę korzystając z systemów do weryfikacji najemców pod kątem wypłacalności, które umożliwiają sprawdzenie historii kredytowej i tożsamość najemcy. Bazy te powiązane są z bankami, Biurem Informacji Kredytowej czy Biurami Informacji Gospodarczej. Instrumentem służącym ochronie właścicieli nieruchomości jest również możliwość wpisania nieuczciwego najemcy, zalegającego z opłatami z tytułu czynszu lub opłat niezależnych od właściciela, do rejestru dłużników Biura Informacji Gospodarczej (BIG). Podstawowym warunkiem, jaki konsumenci (właściciele) muszą spełnić, aby wpisać dłużnika do rejestru dłużników BIG, jest posiadanie wyroku sądowego opatrzonego klauzulą wykonalności stwierdzającego należność. W konsekwencji każdy właściciel nieruchomości (wierzyciel) może sprawdzić w BIG informacje na temat dłużników czynszowych wpisanych do rejestru dłużników na skutek zaległości.

Ponadto należy wskazać na Krajowy Rejestr Zadłużonych utworzony na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1584, z późn. zm.), w którym w ogólnym ujęciu ujawniane są dane, które mają znaczenie dla uczestników obrotu gospodarczego, ponieważ dotyczą między innymi szczegółowo określonych kategorii podmiotów, których wspólną cechą jest niewypłacalność, zagrożenie niewypłacalnością albo inne problemy z wypłacalnością, a także podmiotach, wobec których umorzono bezskuteczną egzekucję. Krajowy Rejestr Zadłużonych jest rejestrem jawnym, co oznacza, że każdy ma prawo zapoznać się z danymi w nim ujawnionymi. Jest on narzędziem ogólnodostępnym za pośrednictwem strony internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości w Portalu Rejestrów. Ułatwiony dostęp do danych, które są w nim na bieżąco ujawniane, jest niewątpliwym atutem tego rejestru. Wobec powszechności i ogólnej dostępności do informacji zwartych w Krajowym Rejestrze Zadłużonych już teraz możliwa jest weryfikacja drugiej strony umowy. Zauważyć należy, że właśnie w takim celu utworzony został Krajowy Rejestr Zadłużonych.

Trzeba także dodać, że prywatnym właścicielom mieszkań dedykowane są umowy najmu okazjonalnego (w przypadku osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej w zakresie wynajmowania lokali) oraz najmu instytucjonalnego (w przypadku właścicieli prowadzących działalność gospodarczą w zakresie wynajmowania lokali). Instytucje te wzmacniają pozycję właścicieli nieruchomości prywatnych względem nierzetelnych najemców (np. zalegających z zapłatą czynszu, dopuszczających do powstania szkód w lokalu). Umowy te umożliwiają szybką eksmisję najemców bez konieczności przeprowadzania postępowania sądowego o opróżnienie lokalu (nie jest zatem konieczne wytoczenie przez wynajmującego powództwa o eksmisję,

oczekiwanie na wyrok, jego uprawnomocnienie, a następnie zaopatrzenie go w klauzulę wykonalności) – wystarczy wystąpić do sądu z wnioskiem o nadanie aktowi notarialnemu, w którym najemca złożył oświadczenie o poddaniu się egzekucji, klauzuli wykonalności. Tytuł egzekucyjny w postaci aktu notarialnego zaopatrzony w klauzulę wykonalności stanowi podstawę egzekucji.

Należy zatem zauważyć, że powyższe uregulowania prawne i narzędzia mogą skutecznie chronić właścicieli lokali przed nierzetelnymi najemcami (np. zalegającymi z zapłatą czynszu czy opłat niezależnych od właściciela).

Projektowana zmiana art. 11 ust. 4 u.o.p.l. oraz uchylenie przepisów ust. 5–7 tego artykułu, a także zmiana art. 11 ust. 12 u.o.p.l. jest z całą pewnością zbyt daleko idąca. Proponowane zmiany dotyczące wypowiedzenia stosunku prawnego przez właściciela w związku z zamiarem zamieszkania w należącym do niego lokalu (lub jeżeli w tym lokalu ma zamieszkać jego pełnoletni zstępny, wstępny lub osoba, wobec której właściciel ma obowiązek alimentacyjny) pozbawiają lokatorów prawa do lokalu zamiennego, a także usuwają sankcje grożące właścicielom, którzy nie zamieszkali w lokalu opróżnionym przez lokatora lub opuścili ten lokal przed upływem pół roku od dnia ustania wypowiedzianego stosunku prawnego. W celu zapobieżenia ewentualnym przypadkom obejścia prawa przez właścicieli w obowiązującym art. 11 ust. 6 u.o.p.l. przewidziane zostały sankcje grożące właścicielom, którzy nie zamieszkali w lokalu opróżnionym przez lokatora lub opuścili ten lokal przed upływem pół roku od dnia ustania wypowiedzianego stosunku prawnego. Niespełnienie przez właściciela wymogu realnego zamieszkania rodzi po stronie lokatora uprawnienie bądź do powrotu do lokalu na dotychczasowych warunkach bądź do żądania od właściciela zapłaty różnicy w czynszu i w opłatach, które płaci obecnie, w stosunku do tych, które płacił w ramach wypowiedzianego stosunku prawnego za okres jednego roku. Koszty przeprowadzki lokatora do lokalu ponosi właściciel. Właściciel jest nadto zobowiązany do zapłaty lokatorowi kary ustawowej w wysokości 15% wartości odtworzeniowej lokalu. Dlatego też proponowane zmiany należy ocenić negatywnie, ponieważ przyjęcie proponowanego rozwiązania prowadziłoby do bezdomności lokatorów, a w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego eksmisja z mieszkania bez zapewnienia rzeczywistej ochrony przed bezdomnością narusza godność człowieka i nie może być akceptowana. Zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny. Obowiązujące przepisy art. 11 ust. 4–7 i 12 u.o.p.l. chronią lokatorów i zapewniają im możliwość zamieszkania w lokalu zamiennym w przypadku, gdy właściciel, który zamierza zamieszkać w należącym do niego lokalu, wypowie im umowę najmu. Natomiast trzyletni okres wypowiedzenia (gdy właściciel nie zapewnia lokalu zamiennego i lokatorowi nie przysługuje prawo do lokalu, w którym może zamieszkać w warunkach takich, jakby otrzymał lokal zamienny) jest podyktowany koniecznością umożliwienia lokatorowi znalezienia odpowiedniego lokalu, w którym będzie mógł zaspokoić potrzeby mieszkaniowe, a tym samym chroni go przed bezdomnością. Propozycja wnioskodawców budzi obawę o instrumentalne traktowanie lokatorów i wypowiedzanie umów najmu bez rzeczywistej woli zamieszkania w nim przez wynajmującego czy inne uprawnione osoby. W tym kontekście nie ma też podstaw do rezygnacji z obowiązku wskazania w wypowiedzeniu stosunku najmu osoby, która miałaby zamieszkać w lokalu właściciela. Mając na uwadze powyższe, obowiązujące uregulowania powinny pozostać w u.o.p.l., ponieważ zapobiegają instrumentalnemu obchodzeniu przepisów ustawowych w tym zakresie. Jednakże można zastanowić się, czy aktualnie obowiązujący, aż trzyletni okres wypowiedzenia w sytuacji niezapewnienia lokatorowi lokalu zamiennego (art. 11 ust. 5 u.o.p.l.) jest właściwy, czy też ze względu na swoją długość częściowo narusza zasadę ochrony prawa własności. Zatem ewentualnie można zastanowić się nad skróceniem okresu wypowiedzenia umowy w tym przypadku (np. do okresu rocznego lub dwuletniego).

Krytycznie należy również odnieść się do propozycji dodania ust. 5a w art. 14 u.o.p.l., która zakłada pozbawienie przez sąd uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego osób, które są w zwłoce z zapłatą czynszu, innych opłat za używanie lokalu lub opłat niezależnych od właściciela pobieranych przez właściciela tylko w przypadkach, gdy lokator nie ma zawartej umowy bezpośrednio z dostawcą mediów lub dostawcą usług, co najmniej za trzy pełne okresy płatności.

Pozbawienie lokatorów ochrony w postaci obligatoryjnego orzeczenia przez sąd o braku uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego w powyższym przypadku budziłoby wątpliwości w kontekście ochrony praw najemców. Przepis ten stoi w sprzeczności do ochrony eksmitowanego w trudnej sytuacji finansowej chociażby z uwagi na zdarzenia losowe, np. utrata pracy i uzyskanie statusu bezrobotnego. W ochronie praw lokatorów chodzi dokładnie o kwestię odwrotną, niż wskazują intencje projektodawcy, to jest, żeby zapewnić prawo do lokalu w ramach najmu

socjalnego osobie, której wypowiedziano umowę najmu z powodu zalegania z płatnością. Przesłanką przyznania lokalu socjalnego może być w szczególności trudna sytuacja materialna lub niewielki dochód lokatora, z którego mogły wynikać opóźnienia w płatnościach. Zaproponowany przepis przewiduje zbyt daleko idące konsekwencje w postaci pozbawienia obligatoryjnego prawa do najmu socjalnego szerokiej grupy lokatorów pozostających w zwłoce z zapłatą czynszu czy opłat niezależnych od właściciela.

Zauważyć także trzeba, że art. 476 zdanie pierwsze K.c. wprowadza domniemanie zwłoki dłużnika, wskazując, że dłużnik dopuszcza się zwłoki, gdy nie spełnia świadczenia w terminie, a jeżeli termin nie jest oznaczony, gdy nie spełnia świadczenia niezwłocznie po wezwaniu przez wierzyciela. Wierzyciel zatem nie musi wykazywać istnienia zwłoki, a to dłużnik – w razie sporu i w swoim interesie – powinien wykazać, że opóźnienie w spełnieniu świadczenia jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności. Z reguły przyczyny będące podstawą zalegania lokatorów z płatnościami czynszów plasują się w sferze socjalnej, np. utrata pracy, utrata zdolności do pracy itd. Tym bardziej zatem nie można osobom tym odmówić prawa do lokalu w ramach najmu socjalnego – o ile z innych przyczyn prawo to nie może być im odebrane.

Ponadto wskazać należy na art. 9 ust. 6 u.o.p.l., który przewiduje, że opłaty niezależne od właściciela mogą być pobierane przez właściciela tylko w wypadkach, gdy korzystający z lokalu nie ma zawartej umowy bezpośrednio z dostawcą mediów lub dostawcą usług. Podobny wniosek można wysunąć z art. 11 ust. 2 pkt 2 u.o.p.l., który dotyczy możliwości wypowiedzenia umowy z powodu wystąpienia zaległości w uiszczaniu opłat niezależnych od właściciela jedynie w przypadku, gdy lokator nie ma zawartej umowy bezpośrednio z dostawcą mediów lub dostawcą usług, czyli umowę z dostawcą mediów lub dostawcą usług musi zawrzeć właściciel lokalu.

W świetle powyższego zauważyć należy, że co do zasady, to właściciel nieruchomości odpowiada wobec dostawców mediów lub dostawców usług, jeśli to on ma zawartą z nimi umowę, za zaległości powstałe w regulowaniu wynikających z umowy najmu opłat niezależnych od właściciela. Lokator natomiast ponosi odpowiedzialność wobec właściciela, chyba że zawarł umowę z dostawcą mediów lub dostawcą usług.

Tym samym problem z regulowaniem należności za media właściciele mogą rozwiązać zachęcając lokatorów do zawierania umów z dostawcami mediów lub dostawcami usług. Lokator będzie wówczas uiszczał opłaty niezależne od właściciela bezpośrednio dostawcy mediów lub dostawcy usług. W takiej sytuacji, w przypadku powstania zaległości w regulowaniu opłat niezależnych od właściciela, to lokator będzie odpowiadał przed dostawcą mediów lub dostawcą usług. Podsumowując, postulat zmierzający do ochrony praw właścicieli lokali w tym kontekście można osiągnąć w praktyce przez zawarcie stosownych umów przez lokatora.

Za zbyt daleko idącą należy uznać również propozycję zmiany art. 17 u.o.p.l., która polega na dodaniu kolejnego przypadku, gdy nie stosuje się art. 14 (orzekanie przez sąd o uprawnieniu do lokalu w ramach najmu socjalnego) i art. 16 (zakaz wykonywania eksmisji w okresie zimowym) i rozszerzenie tego przepisu o przypadek „zajęcia lokalu na podstawie umowy najmu, która wygasła na skutek upływu okresu, na jaki była zawarta, i od jej wygaśnięcia upłynął okres nie krótszy niż 3 miesiące”.

Zgodnie z obowiązującym art. 17 u.o.p.l., przepisów art. 14 i art. 16 nie stosuje się, gdy powodem opróżnienia lokalu jest stosowanie przemocy w rodzinie lub wykraczanie w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu albo niewłaściwe zachowanie czyniące uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku, albo gdy zajęcie lokalu nastąpiło bez tytułu prawnego. Podkreślić należy, że sąd ma obowiązek badania, w każdym postępowaniu dotyczącym opróżnienia lokalu i orzekania w przedmiocie uprawnienia do najmu socjalnego lokalu, czy osoba, wobec której skierowany ma być nakaz opróżnienia lokalu jest lokatorem w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. albo byłym lokatorem, który spełniał przesłanki z tego przepisu, lecz utracił tytuł prawny do lokalu, którego używa.

Tym samym brak jest podstaw do wyłączenia stosowania art. 14 u.o.p.l. w zakresie orzekania przez sąd o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego wobec osób, które były lokatorami, ale utraciły tytuł prawny do lokalu na skutek wygaśnięcia umowy najmu. Były lokator nie może być traktowany na równi z osobami eksmitowanymi za stosowanie przemocy w rodzinie lub wykraczanie w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu albo zajęcia lokalu bez tytułu prawnego. Niezasadne jest także wyłączenie stosowania wobec byłych lokatorów art. 16, który stanowi, że wyroków sądowych nakazujących opróżnienie lokalu nie wykonuje się w okresie od 1 listopada do 31 marca roku następnego włącznie, jeżeli osobie eksmitowanej nie

wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie. Funkcją tego przepisu jest ochrona eksmitowanego przed tzw. eksmisją na bruk, jeśli ta miałaby nastąpić w okresie jesienno-zimowym, tj. od dnia 1 listopada do dnia 31 marca roku. *De lege lata* dokonanie eksmisji na bruk w ścisłym tego słowa znaczeniu jako wysoce niehumanitarne i nie jest przy tym w ogóle dopuszczalne.

Nie zasługuje na uwzględnienie propozycja wnioskodawców (projektowana zmiana art. 17 ust. 1a u.o.p.l.), która zakłada dodanie dodatkowej przesłanki dotyczącej możliwości orzeczenia przez sąd o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego nie tylko wobec osoby, która zajęła lokal bez tytułu prawnego (jak stanowi obowiązujący przepis), ale także wobec osoby, która zajmuje lokal na podstawie umowy najmu, która wygasła na skutek upływu okresu, na jaki była zawarta, i od jej wygaśnięcia upłynął okres nie krótszy niż trzy miesiące, jeśli byłoby to w świetle zasad współżycia społecznego szczególnie usprawiedliwione.

Zgodnie z art. 17 ust. 1a u.o.p.l. 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.

Podkreślić należy, iż osoba, która utraciła tytuł prawny do lokalu na skutek wygaśnięcia umowy najmu jest lokatorem w świetle definicji określonej w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. Obowiązek orzekania przez sąd o uprawnieniu do otrzymania lokalu w ramach najmu socjalnego lub o braku takiego uprawnienia odnosi się do byłego lokatora czy też osób, które swoje prawo do przebywania w lokalu wywodzą od lokatora. Wobec czego sąd ma obowiązek badania w każdym postępowaniu dotyczącym opróżnienia lokalu, czy byłemu lokatorowi, którego nakaz dotyczy, należy przyznać prawo do najmu socjalnego.

Natomiast 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. 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 art. 17 ust. 1a u.o.p.l. Oznacza to, iż do wyłącznej właściwości sądu została oddana decyzja o wyjątkowym przyznaniu prawa do najmu socjalnego wobec osób, które zajęły lokal bez tytułu prawnego.

Za zbyt daleko idącą należy uznać propozycję zmiany art. 25d pkt 1 u.o.p.l., która zakłada dodanie dodatkowej okoliczności, w której dłużnik pozbawiony jest prawa do pomieszczenia tymczasowego i dookreślenie, że dotyczy to przypadku, gdy „zajęcie lokalu nastąpiło na podstawie umowy najmu, która wygasła na skutek upływu okresu na jaki była zawarta, i od jej wygaśnięcia upłynął okres nie krótszy niż 3 miesiące”.

Zgodnie z obowiązującym brzmieniem przepisu art. 25d pkt 1 u.o.p.l. prawa do tymczasowego pomieszczenia pozbawieni są dłużnicy, jeżeli z tytułu wykonawczego wynika, że nakazanie opróżnienia lokalu zostało orzeczone z powodu stosowania przemocy w rodzinie lub z powodu rażącego lub uporczywego wykraczania przeciwko porządkowi domowemu albo niewłaściwego zachowania czyniącego uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku, albo dłużnik dokonał zajęcia opróżnionego lokalu bez tytułu prawnego. Regulacja ta koresponduje z art. 17 ust. 1 u.o.p.l., który pozbawia te osoby ochrony wynikającej z art. 14 i art. 16 u.o.p.l.

Brak jest podstaw do pozbawienia ochrony dłużników (którzy posiadali tytuł prawny do lokalu, który wygasł na skutek wygaśnięcia umowy) poprzez odebranie im prawa do tymczasowego pomieszczenia w przypadku, gdy sąd nie przyznał takim osobom (dłużnikom) uprawnienia do najmu socjalnego. Nie jest słuszne zrównanie sytuacji osób, które zajmują lokal na podstawie umowy najmu, która wygasła na skutek upływu okresu, na jaki była zawarta, i od jej wygaśnięcia upłynął okres nie krótszy niż trzy miesiące z sytuacją osób objętych obowiązującym art. 25d pkt 1 u.o.p.l. Brak uprawnienia do pomieszczenia tymczasowego, o którym mowa w art. 25d pkt 1 u.o.p.l., *de lege lata* stanowi swoistą sankcję za niepożądane z punktu widzenia zasad współżycia społecznego zachowanie najemcy. Nowo dodana kategoria osób, którym nie miałoby przysługiwać uprawnienie do lokalu tymczasowego nie wpisuje się w tę koncepcję.

Podsumowując, proponowane w u.o.p.l. zmiany legislacyjne nie zasługują na aprobatę. Propozycje mają na celu pozbawienie ochrony najbardziej wrażliwych lokatorów (osoby, które utraciły tytuł prawny do lokalu) przed tzw. eksmisją na bruk oraz narażają takie osoby na bezdomność, zrównując ich sytuację z sytuacją osób eksmitowanych za stosowanie przemocy w rodzinie, wykraczanie w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu albo zajęcie lokalu bez tytułu prawnego. Proponowane przepisy zmierzają do pozbawienia ochrony

osób, które zalegają z płatnościami z tytułu czynszu oraz opłat niezależnych od właściciela poprzez obligatoryjne pozbawienie przez sąd uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego (w przypadku zalegania z opłatami za trzy pełne okresy płatności). Abstrahując od powyższych argumentów warto jednocześnie wskazać, iż zaproponowane przez wnioskodawców zrównanie sytuacji prawnej byłego lokatora z sytuacją eksmitowanych za stosowanie przemocy w rodzinie, wykraczanie w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu albo zajęcie lokalu bez tytułu prawnego jest zupełnie nielogiczne. Przyjęcie zaproponowanych rozwiązań mogłoby prowadzić do naruszenia godności człowieka oraz byłoby sprzeczne z gwarancjami wynikającymi z Konstytucji RP oraz przepisami prawa cywilnego i prawa mieszkaniowego.

Odnosząc się do propozycji zmiany art. 1046 § 4 zdanie drugie K.p.c. wskazać należy, że przepis ten odnosi się do wykonania obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego, czego komornik sądowy dokonuje w pierwszej kolejności do innego lokalu lub pomieszczenia, do których dłużnikowi przysługuje tytuł prawny i w których może on zamieszkać. O ile jednak dłużnikowi nie przysługuje tytuł prawny do takiego lokalu lub pomieszczenia, to komornik wstrzyma się z dokonaniem czynności do czasu zaproponowania przez gminę (na wniosek dłużnika) tymczasowego pomieszczenia. Jest rzeczą oczywistą, że ten drugi etap dotyczy przypadków, w których dłużnikowi w ogóle przysługuje prawo do tymczasowego pomieszczenia. O ile zatem dłużnikowi nie przysługuje prawo do tego pomieszczenia (przypadki wskazane przepisem art. 25d u.o.p.l.), to ten etap egzekucji opróżnienia lokalu mieszkalnego nie będzie miał miejsca. Konsekwentnie zatem należy uznać, że przepis art. 1046 § 4 zdanie drugie K.p.c. nie dotyczy przypadków, o których mowa w art. 1046 § 5¹ k.p.c. Dodanie zatem po przecinku w przepisie art. 1046 § 4 zdanie drugie k.p.c. omówionego zastrzeżenia jest zbędne i będzie ono stanowić ustawowe powtórzenie.

Z aktualnie obowiązującego brzmienia przepisu art. 1046 § 5¹ K.p.c. wynika, że gmina na wniosek komornika powinna wskazać mu noclegownię, schronisko lub inną placówkę zapewniającą miejsca noclegowe, do których powinno nastąpić usunięcie dłużnika. Proponowana zmiana dotyczy stanów faktycznych, w których brak jest możliwości usunięcia do jednego z miejsc z wykazu prowadzonego przez gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. Proponuje się w tych sytuacjach usunięcie dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki, znajdującej się w wykazie takich miejsc prowadzonym przez inną gminę na obszarze tego samego województwa. Przepis w tym zakresie odbiega od założeń ustawodawczych, znajdujących swoje odzwierciedlenie chociażby w przepisie art. 2 pkt 13 u.o.p.l., zgodnie z którym pod pojęciem pobliskiej miejscowości należy rozumieć miejscowość położoną w powiecie, w którym znajduje się lokal, lub powiecie graniczącym z tym powiatem – przepisy u.o.p.l. przewidują rozwiązania prawne mające na celu realizację konstytucyjnego prawa do mieszkania (art. 75 Konstytucji RP) oraz gwarantowanej w art. 76 Konstytucji RP ochrony konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi³⁾. Wprawdzie art. 1046 § 5¹ K.p.c. nie odnosi się do pojęcia pobliskiej miejscowości w rozumieniu przepisów u.o.p.l., niemniej jednak orzeczenia wydane na podstawie właśnie przepisów tej ustawy są wykonywane w trybie przepisów art. 1046 K.p.c. Unormowania tych ustaw powinny pozostawać ze sobą w korelacji, zaś komornik sądowy powinien mieć realne możliwości wykonywania orzeczeń bez konieczności ponoszenia kosztów ponad niezbędną miarę. Koszty te bowiem w ostatecznym rozrachunku (art. 770 § 2 K.p.c.) obciążać będą dłużnika, który w zastanym przypadku, będąc pozostawionym w kryzysie bezdomności, nie będzie w stanie sprostać obowiązkowi fiskalnemu w tym zakresie. Przepis art. 1046 § 5¹ K.p.c. jednoznacznie określa właściwość miejscową gminy, do której organ egzekucyjny powinien wystąpić z takim wnioskiem, wskazując, że jest nią gmina właściwa ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. W konsekwencji wątpliwości może budzić przewidziane w art. 2 pkt 1 projektu ustawy (art. 1046 § 4 zdanie drugie) rozwiązanie polegające na samodzielnym kierowaniu dłużnika przez komornika do jednej z placówek wymienionych w wykazie prowadzonym przez gminę, a nie w oparciu o wskazanie gminy. Powstaje bowiem pytanie, z jakiego źródła komornik będzie czerpał aktualne informacje o dostępności miejsc w poszczególnych placówkach, w szczególności w sytuacji, gdy do tej samej placówki mogłoby zostać jednocześnie skierowanych kilku dłużników przez różnych komorników. Odnosząc się do

³⁾ Tak też: R. Strugała, *Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Komentarz pod red. P. Machnikowskiego* [w:] *Zobowiązania. Tom V. Przepisy pozakodeksowe*, Warszawa 2025 r., komentarz do przepisu art. 1, Nb 1.

delegacji ustawowej zawartej w art. 1046 § 5¹ K.p.c. należy wskazać, że została ona błędnie skierowana, ponieważ Minister Sprawiedliwości mógłby ewentualnie wypowiedzieć się w rozporządzeniu w sferze zapewnienia sprawnego prowadzenia egzekucji. Zmianę zaproponowaną w art. 1046 § 5¹ K.p.c. można ewentualnie rozważyć, jednakże z zastrzeżeniem ograniczenia możliwości usunięcia dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki, znajdującej się w wykazie takich miejsc prowadzonym przez inną gminę, ale nie na obszarze tego samego województwa, a inną gminę przyległą do gminy, w której znajduje się lokal, z którego następuje eksmisja. Powyższa propozycja wynika z realnego problemu z przydzielaniem miejsc dla eksmitowanych przez gminy właściwe ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. Wydaje się, że rozszerzenie terytorium gmin właściwych do wykonania obowiązku wskazania noclegowni, schroniska lub innej placówki w gminie przyległej może częściowo przyspieszyć wykonywanie obowiązków przez gminy, w szczególności w sytuacji, gdy jedna gmina jest przeciążona swoimi obowiązkami w tym zakresie, a gmina sąsiadująca posiada wolne miejsca.

Przechodząc z kolei do proponowanego brzmienia § 13 w art. 1046 K.p.c. za niezasadne należy uznać zarówno odesłanie w treści tego przepisu do art. 6g u.o.p.l., jak i ze względu na projektowane brzmienie art. 6g zdanie trzecie u.o.p.l. Art. 6g u.o.p.l. obecnie reguluje zagadnienia materialnoprawne dotyczące składania oświadczeń wiedzy (zmiana adresu zamieszkania lub siedziby) przez strony umowy najmu. Z brzmienia tego przepisu wywodzą się skutki materialnoprawne zaniechania w normowanym zakresie. Z tego względu uregulowanie w tym samym przepisie zagadnień dotyczących doręczania korespondencji przez sąd i komornika, a więc zagadnień z zakresu postępowania cywilnego, które powinny być uregulowane w K.p.c., z jednoczesnym częściowym odesłaniem w projektowanym art. 1046 § 13 K.p.c. do art. 6g u.o.p.l., tj. co do korespondencji wysyłanej dłużnikowi przez komornika, jest nietrafne. Należy mieć także na uwadze, że w postępowaniu egzekucyjnym komornik ma swoje instrumenty służące do ustalenia adresu dłużnika. Poza tym postępowanie egzekucyjne jest prowadzone na wniosek wierzyciela, który ma obowiązek wskazać we wniosku aktualny adres dłużnika.

W zakresie projektowanego art. 191 § 1b K.k. należy wskazać, że niepłacenie opłat związanych z korzystaniem z lokalu lub dostarczeniem do niego mediów, co do zasady nie stanowi przestępstwa, chyba że sprawca dopuszcza się oszustwa. Z tego punktu widzenia przepis jest zbędny. Poza tym stwierdzenie w uzasadnieniu projektu, że „[c]elem jest uwolnienie właścicieli od obowiązku utrzymywania nieuczciwych najemców poprzez wprowadzenie uprawnień wynajmujących do zaniechania opłacania rachunków za media w sytuacji, gdy najemca również ich nie opłaca” oznacza przerzucanie obowiązku ponoszenia tych kosztów na wspólnotę mieszkaniową, spółdzielnię mieszkaniową lub dostawcę mediów pomimo tego, że to nie te podmioty są stroną stosunku zobowiązaniowego z najemcą.

Jak wskazują autorzy projektu: „Dodanie § 1b ma na celu wyraźne wskazanie, że powstrzymywanie się przez właściciela od opłacania opłat związanych z korzystaniem z lokalu lub dostarczaniem do niego mediów, gdy z lokalu korzysta osoba nieposiadająca do niego tytułu prawnego, która nie ponosi takich opłat, nie będzie przestępstwem i nie będzie uznawane za utrudnianie korzystania z zajmowanego lokalu mieszkalnego”. Należy zwrócić uwagę, że w obecnym stanie prawnym opisane zachowanie polegające na powstrzymaniu się od opłacania rachunków nie stanowi przestępstwa, o którym mowa w art. 191 § 1a K.k., i nie jest przemocą, o której mowa w tym przepisie. Można w tym miejscu wskazać i podzielić stanowisko Marszałka Sejmu, który w postępowaniu przed TK w sprawie P 17/17 wskazał, że aby zachowanie sprawcy można było uznać za przemoc wobec osoby albo przemoc innego rodzaju, musi ono spełniać ogólne kryterium przemocy, a więc musi ono przybrać postać siły fizycznej, którą sprawca oddziałuje na innego człowieka. Bez takiego – bezpośredniego albo pośredniego – oddziaływania, nie może być mowy o jakiegokolwiek przemocy. Odnosząc się do „przemocy innego rodzaju”, o której mowa w art. 191 § 1a K.k., Marszałek Sejmu stwierdził, że zaistnieje ona wówczas, gdy sprawca kieruje siłą fizyczną na zwierzę lub rzecz, oddziałując w ten sposób na pokrzywdzonego (zmuszając go do czegoś). W tym świetle uznał, że wstrzymanie dostaw energii elektrycznej do lokalu zajmowanego bez tytułu prawnego, nie jest „przeciążeniem innego rodzaju”, zatem nie wypełnia znamion art. 191 § 1a K.k. Zlecenie wstrzymania dostaw energii elektrycznej do przysługującego lokalu jest – zdaniem Marszałka Sejmu – czynnością odnoszącą się do zawartej umowy o dostawę energii elektrycznej i wpływającą na jej treść lub sposób wykonywania. Taka czynność osoby uprawnionej nie spełnia jednak w żadnym razie kryterium „przemocy”, ponieważ nie przybiera postaci siły fizycznej. Marszałek Sejmu wskazał, że przemocą innego rodzaju w rozumieniu zakwestionowanego przepisu może być zachowanie sprawcy polegające na wymianie zamków w drzwiach, zdemontowaniu okien lub wybiciu

szyb, zdjęciu albo uszkodzeniu dachu, czy też zamurowaniu albo zabiciu deskami drzwi lokalu, ponieważ w każdej z tych sytuacji mamy do czynienia z siłą fizyczną kierowaną na rzecz i mogącą stanowić środek zmuszenia lokatora do określonego działania. Marszałek Sejmu podkreślił, że w literaturze przedmiotu wskazuje się wprawdzie, iż przemoc pośrednia może polegać na odcięciu dopływu wody lub energii, ale nie może tu chodzić o czynności sprawcy odnoszące się do zawartej przezeń umowy o dostawę tych mediów (rzutuujące na treść lub sposób jej wykonywania), lecz musi zaistnieć w zachowaniu sprawcy element siły fizycznej w postaci na przykład zniszczenia rur doprowadzających wodę, przecięcia kabli doprowadzających prąd, zakręcenia zaworu czy wykręcenia bezpieczników („korków”). W tym samym postępowaniu (P 17/17) zbliżone stanowisko zajął Prokurator Generalny.

Z kolei projektowany 193 § 1a K.k. nie wydaje się zasadny, gdyż pozostaje w aksjologicznej kolizji z przepisami art. 342 K.c. oraz art. 343¹ K.c. Proponowany przepis może prowadzić do groźnych sytuacji, gdy kwestia istnienia tytułu do zajmowania lokalu będzie sporna. Prawdopodobną konsekwencją może być wzywanie przez lokatora Policji, gdyż właściciel wszedł do mieszkania lub usiłuje to zrobić. Lokator może też korzystać z prawa do ochrony posiadania i zgodnie z art. 343 § 1 i § 2 K.c. zastosować obronę konieczną lub dozwoloną samopomoc. W istocie projektowana zmiana może być wykorzystywana do nielegalnych eksmisji i pozostawienia tak wyeksmitowanych osób bez jakiejkolwiek ochrony prawnej. Oczywiście można zrozumieć interes i frustrację właściciela, gdy lokator zajmuje jego mieszkanie bez tytułu prawnego, ale od rozpoznawania sporów są sądy, a nie samosądy. Opieszałość sądów to kwestia, która wymaga rozwiązania, ale nie jest to powód do wprowadzania regulacji tak kontrowersyjnej jak zaproponowana. Oczywiście wejście do mieszkania, gdy jest sytuacja nadzwyczajna (awaria) nie powinno być oceniane jako przestępne (por. art. 10 u.o.p.l.).

Natomiast w innych sytuacjach należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 50 Konstytucji RP zapewnia się nienaruszalność mieszkania. Przeszukanie mieszkania, pomieszczenia lub pojazdu może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony. Jak wskazuje się w doktrynie, „[p]osiadanie tytułu prawnego do zajmowanego lokalu nie stanowi warunku *sine qua non* możliwości skorzystania z gwarancji art. 50 Konstytucji RP”⁴. W orzecznictwie SN⁵ zwraca się uwagę, że umiejscowienie art. 193 K.k. w rozdziale XXIII Kodeksu karnego „Przestępstwa przeciwko wolności”, jednoznacznie wskazuje, że przepis ten obejmuje swoją ochroną wolność od naruszeń, a nie mienie. Nienaruszalność mieszkania stanowi jeden z najistotniejszych przejawów zagwarantowanej prawnie ochrony prywatności jednostki. Prywatność ta, w tym zakresie, zakłada możliwość autonomicznego i wolnego od jakichkolwiek nacisków kształtowania sfery życia prywatnego poprzez zapewnienie wolnego, nieskrępowanego i nienaruszalnego przez osoby trzecie użytkowania mieszkania. Zakaz naruszenia miru domowego określony w art. 193 K.k. chroni bezpośrednio wolność osobistą mieszkańców danej nieruchomości czy lokalu. Osoba, która danego miejsca nie zamieszkuje lub nie użytkuje, nie jest osobą uprawnioną. Wręcz przeciwnie, to posiadacze samoistni nieruchomości będą w tym przypadku uprawnieni wobec właściciela. Zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego z pewnością narusza prawo własności, w związku z czym właścicielowi przysługują odpowiednie roszczenia odszkodowawcze z tego tytułu. Przyjmowanie jednak, że posiadacz samoistny zajmując lokal lub korzystając z uprawnień wynikających z prawa cywilnego narusza jednocześnie mir właściciela lokalu jest nieprawidłowe. Instytucja nietykalności mieszkania ma bowiem chronić wolność i spokój mieszkańców, a nie prawo własności. Właściciel nieruchomości, w przypadku, gdy jest ona zamieszkiwana przez inne osoby, nie może zostać uznany za „osobę uprawnioną” w rozumieniu art. 193 K.k. Przepis ten chroni bowiem wolność osób zamieszkujących daną nieruchomość lub inne miejsce, a nie prawo własności. W konsekwencji należy stwierdzić, że analizowany przepis chroni wolność jednostki i należy go odnieść do prawa człowieka do spokojnego zamieszkiwania, wolnego od zakłóceń przez osoby niepożądane. Posiadacz samoistny lokalu nie ma więc obowiązku opuszczenia go na żądanie właściciela, a jeżeli właściciel pozbawi go posiadania może on zgodnie z art. 343 § 1 i 2 k.k. zastosować obronę konieczną lub dozwoloną samopomoc. Nie traci on tych uprawnień w wyniku zajęcia nieruchomości przez inną osobę, w tym przez

⁴ M. Wild, *Komentarz do art. 50 Konstytucji RP. Komentarz pod red. prof. dr hab. Marka Safjana, dr hab. Leszka Boska* [w:] *Konstytucja RP. Tom I-II. Komentarz. Red. prof. dr hab. Marek Safjan, dr hab. Leszek Bosek. Tom I*, Warszawa 2016 r., komentarz do przepisu art. 50, Nb 21.

⁵ Zob.: postanowienie SN z dnia 14 sierpnia 2001 r., V KKN 338/98, LEX nr 52067; wyrok SN – Izba Karna z dnia 1 października 2007 r. IV KK 232/07; postanowienie SN z dnia 21 lipca 2011 r., I KZP 5/11.

właściciela. Ochrona posiadania przysługuje przy tym bez względu na tytuł prawny zajmowanego lokalu. Dotyczy to również posiadacza nieruchomości (nawet jeśli jest posiadaczem w złej wierze – art. 342 k.c. oraz art. 343¹ K.c.). Jednym z zasadniczych elementów przestępstwa z art. 193 K.k., jest prawna relacja sprawcy w stosunku do obiektu, który miał zająć lub którego nie chce opuścić. Ma on stanowić dla sprawcy mienie „cudze”. Znamiona przestępstwa naruszenia miru domowego może więc zrealizować jedynie osoba, której nie przysługuje – na podstawie obowiązujących przepisów lub istniejącej między stronami umowy – prawo dostępu do obiektu będącego formalnie mieniem „cudzym”. Specyfika przestępstwa z art. 193 K.k. polega m.in. na tym, że przy prawnokarnej ocenie zachowania sprawcy niezbędne jest uwzględnienie regulacji normatywnych funkcjonujących w innych – poza karnymi – dziedzinach prawa, kształtujących prawną relację sprawcy do obiektu będącego przedmiotem zamachu. Znamiona przestępstwa naruszenia miru domowego może więc zrealizować jedynie osoba, której nie przysługuje – na podstawie obowiązujących przepisów lub istniejącej między stronami umowy – prawo dostępu do obiektu będącego formalnie mieniem „cudzym”.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, iż przedłożony projekt ustawy nie zawiera żadnych przepisów przejściowych. Nie jest jasne, czy zamysłem projektodawcy jest, aby projektowane przepisy stosowane były wyłącznie do umów najmu zawartych po dniu wejścia w życie projektowanej ustawy. Ponadto projektodawca nie przewidział, czy przepisy ustawy zmienianej w art. 2 (zmiana K.p.c.) należy stosować do postępowań wszczętych a niezakończonych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy w brzmieniu dotychczasowym, czy też w brzmieniu nadanym niniejszym projektem. Podobnie z przewidzianą w art. 3 (zmiana K.k.) depenalizacją czynów.

III. Wnioski

Przedstawiając powyższe, Rada Ministrów negatywnie ocenia poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2447) i wyraża opinię o braku akceptacji dla prowadzenia dalszych prac legislacyjnych nad przedłożonym projektem.