Data publikacji: 13-02-2019

SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX KADENCJA

Warszawa, dnia 12 lutego 2019 r. **Druk nr 1064 S**

SPRAWOZDANIE

KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ,
KOMISJI PRAW CZŁOWIEKA, PRAWORZĄDNOŚCI I PETYCJI

oraz

KOMISJI USTAWODAWCZEJ

o projekcie ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1064)

Marszałek Senatu w dniu 28 grudnia 2018 r. skierował do Komisji Ustawodawczej, Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 12 lutego 2019 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy, wprowadziły do niego poprawki i wnoszą o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Stanisław Gogacz

Przewodniczący Komisji
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
(-) Robert Mamątow

Przewodniczący Komisji
Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
(-) Piotr Zientarski

projekt

U C H W A Ł A

S E N A T U R Z E C Z Y P O S P O L I T E J P O L S K I E J

z dnia

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy.

Jednocześnie upoważnia senatora Zbigniewa Cichonia do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

projekt

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw[1)]

Art. 1. W ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, 1356, 1499, 1629, 2192, 2193 i 2432) po art. 144 dodaje się art. 144a i art. 144b w brzmieniu:

„Art. 144a. Tytułów wykonawczych nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego nie wykonuje się w okresie od dnia 1 listopada do dnia 31 marca roku następnego włącznie, chyba że zobowiązany może zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany.

Art. 144b. § 1. Wykonując obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego, egzekutor usunie zobowiązanego oraz osoby, o których mowa w art. 141 § 2, do innego lokalu lub pomieszczenia, do którego zobowiązanemu przysługuje tytuł prawny i w którym może zamieszkać.

§ 2. Jeżeli zobowiązanemu nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia, w którym może zamieszkać, egzekutor wstrzyma się z dokonaniem czynności do czasu, gdy gmina właściwa ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu, na wniosek egzekutora, wskaże zobowiązanemu oraz osobom, o których mowa w art. 141 § 2, tymczasowe pomieszczenie w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 5a ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1234 i 1496).

§ 3. Egzekutor nie może wstrzymać się z dokonaniem czynności, jeżeli wierzyciel, zobowiązany lub osoba trzecia wskaże pomieszczenie odpowiadające wymogom tymczasowego pomieszczenia albo zobowiązany dysponuje środkami finansowymi, które może przeznaczyć na zaspokojenie swoich potrzeb mieszkaniowych.”.

[1)] Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, ustawę z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, ustawę z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu oraz ustawę z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej.

Art. 2. W ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2019 r. poz. 161) po art. 95 dodaje się art. 95a w brzmieniu:

„Art. 95a 1. Opróżnienia lokalu mieszkalnego lub tymczasowej kwatery zamieszkiwanych przez policjanta wspólnie z innymi osobami, dokonuje, w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, 1356, 1499, 1629, 2192, 2193 i 2432) organ egzekucyjny, na wniosek właściwego organu, który wydał decyzję o opróżnieniu lokalu mieszkalnego lub tymczasowej kwatery.

2. W sprawach opróżnienia lokalu mieszkalnego lub tymczasowej kwatery przez:

1) kobietę w ciąży,
2) małoletniego,
3) osobę niepełnosprawną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, 1000, 1076, 1925, 2192 i 2354) lub ubezwłasnowolnioną oraz sprawującego nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkałą,
4) obłożnie chorego, który dysponuje dokumentem urzędowym lub zaświadczeniem lekarskim stwierdzającym stan zdrowia, w którym chory bez narażenia życia lub zdrowia nie może prowadzić normalnej egzystencji, wydanym nie wcześniej niż miesiąc przed wszczęciem postępowania o opróżnienie lokalu mieszkalnego lub tymczasowej kwatery,
5) emeryta i rencistę, otrzymującego świadczenia z pomocy społecznej

– wraz z osobami wspólnie z nimi zamieszkującymi, nie wydaje się decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego lub tymczasowej kwatery.

3. W przypadku, o którym mowa w ust. 2, organ właściwy do wydania decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego lub tymczasowej kwatery kieruje do sądu powszechnego pozew o opróżnienie lokalu mieszkalnego lub tymczasowej kwatery, orzeczenie o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, o wezwanie do udziału w postępowaniu gminy oraz zasądzenie odszkodowania.”.

Art. 3. W ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 147 i 235) po art. 99b dodaje się art. 99c w brzmieniu:

„Art. 99c. 1. Opróżnienia lokalu mieszkalnego lub kwatery tymczasowej zamieszkiwanych przez funkcjonariusza wspólnie z innymi osobami, dokonuje, w trybie

przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, 1356, 1499, 1629, 2192, 2193 i 2432) organ egzekucyjny, na wniosek właściwego organu, który wydał decyzję o opróżnieniu lokalu mieszkalnego lub kwatery tymczasowej.

2. W sprawach opróżnienia lokalu mieszkalnego lub kwatery tymczasowej przez:

1) kobietę w ciąży,
2) małoletniego,
3) osobę niepełnosprawną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, 1000, 1076, 1925, 2192 i 2354) lub ubezwłasnowolnioną oraz sprawującego nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkałą,
4) obłożnie chorego który dysponuje dokumentem urzędowym lub zaświadczeniem lekarskim stwierdzającym stan zdrowia, w którym chory bez narażenia życia lub zdrowia nie może prowadzić normalnej egzystencji, wydanym nie wcześniej niż miesiąc przed wszczęciem postępowania o opróżnienie lokalu mieszkalnego lub kwatery tymczasowej,
5) emeryta i rencistę, otrzymującego świadczenia z pomocy społecznej

– wraz z osobami wspólnie z nimi zamieszkującymi, nie wydaje się decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego lub kwatery tymczasowej.

3. W przypadku, o którym mowa w ust. 2, organ właściwy do wydania decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego lub kwatery tymczasowej kieruje do sądu powszechnego pozew o opróżnienie lokalu mieszkalnego lub kwatery tymczasowej, orzeczenie o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, o wezwanie gminy do udziału w postępowaniu oraz zasądzenie odszkodowania.”.

Art. 4. W ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1313, 1592 i 1669) po art. 83a dodaje się art. 83b w brzmieniu:

„Art. 83b. 1. Zwolnienia lokalu mieszkalnego lub kwatery tymczasowej zamieszkiwanych przez strażaka wspólnie z innymi osobami, dokonuje, w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, 1356, 1499, 1629, 2192, 2193 i 2432) organ egzekucyjny, na wniosek właściwego organu, który wydał decyzję o zwolnieniu lokalu mieszkalnego lub kwatery tymczasowej.

2. W sprawach zwolnienia lokalu mieszkalnego lub kwatery tymczasowej przez:

1) kobietę w ciąży,
2) małoletniego,
3) osobę niepełnosprawną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, 1000, 1076, 1925, 2192 i 2354) lub ubezwłasnowolnioną oraz sprawującego nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkałą,
4) obłożnie chorego, który dysponuje dokumentem urzędowym lub zaświadczeniem lekarskim stwierdzającym stan zdrowia, w którym chory bez narażenia życia lub zdrowia nie może prowadzić normalnej egzystencji, wydanym nie wcześniej niż miesiąc przed wszczęciem postępowania o zwolnienie lokalu mieszkalnego lub kwatery tymczasowej,
5) emeryta i rencistę, otrzymującego świadczenia z pomocy społecznej

– wraz z osobami wspólnie z nimi zamieszkującymi, nie wydaje się decyzji o zwolnieniu lokalu mieszkalnego lub kwatery tymczasowej.

3. W przypadku, o którym mowa w ust. 2, organ właściwy do wydania decyzji o zwolnieniu lokalu mieszkalnego lub kwatery tymczasowej kieruje do sądu powszechnego pozew o zwolnienie lokalu mieszkalnego lub kwatery tymczasowej, orzeczenie o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, o wezwanie gminy do udziału w postępowaniu oraz zasądzenie odszkodowania.”.

Art. 5. W ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2018 r. poz. 2387, 2245 i 2399 oraz z 2019 r. poz. 53 i 125) po art. 112 dodaje się art. 112a w brzmieniu:

„Art. 112a. 1. Opróżnienia lokalu mieszkalnego lub tymczasowej kwatery zamieszkiwanej przez funkcjonariusza wspólnie z innymi osobami, dokonuje, w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, 1356, 1499, 1629, 2192, 2193 i 2432) organ egzekucyjny, na wniosek właściwego organu, który wydał decyzję o opróżnieniu lokalu mieszkalnego lub tymczasowej kwatery.

2. W sprawach opróżnienia lokalu mieszkalnego lub tymczasowej kwatery przez:

1) kobietę w ciąży,
2) małoletniego,

3) osobę niepełnosprawną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, 1000, 1076, 1925, 2192 i 2354) lub ubezwłasnowolnioną oraz sprawującego nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkałą,

4) obłożnie chorego, który dysponuje dokumentem urzędowym lub zaświadczeniem lekarskim stwierdzającym stan zdrowia, w którym chory bez narażenia życia lub zdrowia nie może prowadzić normalnej egzystencji, wydanym nie wcześniej niż miesiąc przed wszczęciem postępowania o opróżnienie lokalu mieszkalnego lub tymczasowej kwatery,

5) emeryta i rencistę, otrzymującego świadczenia z pomocy społecznej

– wraz z osobami wspólnie z nimi zamieszkującymi, nie wydaje się decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego lub tymczasowej kwatery.

3. W przypadku, o którym mowa w ust. 2, organ właściwy do wydania decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego lub tymczasowej kwatery kieruje do sądu powszechnego pozew o opróżnienie lokalu mieszkalnego lub tymczasowej kwatery, orzeczenie o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, o wezwanie gminy do udziału w postępowaniu oraz zasądzenie odszkodowania.”.

Art. 6. W ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1542, 1669, 2245 i 2399 oraz z 2019 r. poz. 125) po art. 190 dodaje się art. 190a w brzmieniu:

„Art. 190a. 1. Opróżnienia lokalu mieszkalnego lub kwatery tymczasowej zamieszkiwanej przez funkcjonariusza wspólnie z innymi osobami, dokonuje, w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, 1356, 1499, 1629, 2192, 2193 i 2432) organ egzekucyjny, na wniosek właściwego organu, który wydał decyzję o opróżnieniu lokalu mieszkalnego lub kwatery tymczasowej.

2. W sprawach opróżnienia lokalu mieszkalnego lub kwatery tymczasowej przez:

1) kobietę w ciąży,

2) małoletniego,

3) osobę niepełnosprawną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, 1000, 1076, 1925, 2192 i 2354) lub

ubezwłasnowolnioną oraz sprawującego nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkałą,

4) obłożnie chorego, który dysponuje dokumentem urzędowym lub zaświadczeniem lekarskim stwierdzającym stan zdrowia, w którym chory bez narażenia życia lub zdrowia nie może prowadzić normalnej egzystencji, wydanym nie wcześniej niż miesiąc przed wszczęciem postępowania o opróżnienie lokalu mieszkalnego lub kwatery tymczasowej,

5) emeryta i rencistę, otrzymującego świadczenia z pomocy społecznej

– wraz z osobami wspólnie z nimi zamieszkującymi, nie wydaje się decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego lub kwatery tymczasowej.

3. W przypadku, o którym mowa w ust. 2, organ właściwy do wydania decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego lub kwatery tymczasowej kieruje do sądu powszechnego pozew o opróżnienie lokalu mieszkalnego lub kwatery tymczasowej, orzeczenie o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, o wezwanie gminy do udziału w postępowaniu oraz zasądzenie odszkodowania.”.

Art. 7. Do postępowań wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustaw, o którym mowa w art. 1–6, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 8. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

U Z A S A D N I E N I E

1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2017 r. (sygn. akt K 27/15), stwierdzającego niezgodność art. 144 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1201, z późn. zm.; dalej także jako: u.p.e.a. lub ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji) z Konstytucją.

Sentencja powołanego orzeczenia została opublikowana w Dz. U. z dnia 20 października 2017 r., poz. 1954. Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem ukazał się w OTK ZU A poz. 74.

2. Przedmiot i istota wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Rozstrzygnięcie

Trybunał orzekł, że art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie, w jakim odnosi się do egzekucji z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, jest niezgodny z art. 30, art. 71 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez to że nie zawiera regulacji gwarantujących minimalną ochronę przed bezdomnością osobom, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych.

2.2. Stan prawny

Art. 144 u.p.e.a. stanowi, że egzekutor (pracownik organu egzekucyjnego, uprawniony do dokonywania czynności egzekucyjnych) usuwa z nieruchomości, lokalu lub pomieszczenia, które mają być opróżnione lub wydane wierzycielowi, znajdujące się tam ruchomości, z wyjątkiem tych, które łącznie z nieruchomością, lokalem bądź pomieszczeniem podlegają wydaniu wierzycielowi, i wzywa osoby przebywające na tej nieruchomości, w danym lokalu lub pomieszczeniu do jego opuszczenia, z zagrożeniem zastosowania przymusu bezpośredniego, a w razie oporu podejmuje odpowiednie kroki w celu zastosowania takiego przymusu.

Przytoczony przepis znajduje zastosowanie w toku egzekucji administracyjnej i ma charakter regulacji szczególnej w stosunku do norm zawartych w procedurze cywilnej, które to z kolei odnoszą się do egzekucji sądowej. Stąd też te ostatnie, zapewniające szereg gwarancji osobom eksmitowanym (czyli zarówno dłużnikowi, jak i innym osobom, które od niego wywodzą swe prawa do przebywania na określonej nieruchomości, w określonym lokalu lub pomieszczeniu), nie są stosowane w przypadku, gdy źródłem obowiązku opróżnienia nieruchomości, lokalu czy pomieszczenia jest decyzja administracyjna (por. art. 3 § 1 u.p.e.a.). W takiej sytuacji nie ma zatem możliwości orzeczenia o uprawnieniu do lokalu socjalnego i to nawet wówczas, gdy sprawa dotyczy osób zaliczanych do kategorii podmiotów szczególnie chronionych (kobiety w ciąży, małoletni, niepełnosprawni i ubezwłasnowolnieni oraz ich opiekunowie, obłożnie chorzy, emeryci i renciści, którzy spełniają kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej, a także bezrobotni – zob. art. 14 ustawy z dnia z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego; dalej jako: ustawa o ochronie praw lokatorów). Osobom eksmitowanym w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie przyznaje się również lokalu zamiennego (por. art. 11 ust. 4 i 9 ustawy o ochronie lokatorów), a ponadto nie działa tzw. moratorium zimowe, które wyłącza możliwość dokonywania eksmisji „na bruk" w okresie od 1 listopada do 31 marca. Wreszcie, na etapie samej egzekucji, nie wymaga się wskazania dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia, a tym samym nie stosuje się tzw. moratorium mieszkaniowego, które według art. 1046 § 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (dalej jako k.p.c.) wynosi 6 miesięcy (dopiero po upływie tego terminu, gdy nie zostanie dłużnikowi wskazane tymczasowe pomieszczenie, można go usunąć do noclegowni, schroniska tudzież innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe wskazanej przez gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu).

Przepisy działu III, rozdziału 5 u.p.e.a. („Odebranie nieruchomości. Opróżnienie lokalu i innych pomieszczeń"), w tym art. 144, mogą być podstawą prowadzenia egzekucji w przypadkach określonych np. w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu oraz ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej. Wymienione ustawy (dalej jako: ustawy resortowe) regulują kwestię przydziału i opróżniania lokali mieszkalnych przez funkcjonariuszy, przy czym odbywa się to w drodze decyzji administracyjnej. W myśl art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, 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 lub Szefa Agencji Wywiadu, przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów stosuje się tylko wtedy, gdy przepisy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej.

Ponadto wyżej powołane przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji będą znajdowały zastosowanie w razie wydania stosownej decyzji w związku z realizacją inwestycji infrastrukturalnej takiej jak budowa autostrady, linii kolejowej, lotniska czy też w zakresie budowli przeciwpowodziowych. Odpowiednie unormowania w tym przedmiocie można znaleźć m.in. w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego oraz ustawie z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (dalej jako: specustawy). Wymienione akty normatywne 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 ma się rzecz z obowiązkiem wskazania lokalu zamiennego osobom, na które został nałożony obowiązek opróżnienia nieruchomości lub lokalu (dotyczy to wyłącznie decyzji, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności, o ile zostały one wykonane w wyznaczonym terminie).

Co ważne: ani wspomniane wcześniej ustawy resortowe, ani specustawy nie przewidują konieczności badania w toku postępowania administracyjnego przez organy wydające decyzje, z którymi wiąże się obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego, czy osoby, których decyzja dotyczy, będą w stanie samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe.

2.3. Wzorce konstytucyjne

TK skontrolował normę dekodowaną z art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji pod kątem wypełnienia standardów wyrażonych w art. 30, art. 71 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Pierwszy z tych wzorców przesądza, że przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela; jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Zasada poszanowania godności

człowieka zakłada, że „wszelkie działania władzy publicznej powinny uwzględniać istnienie pewnej sfery autonomii, w ramach której człowiek może się realizować społecznie. Chodzi o elementy najważniejsze dla tożsamości jednostki, które dotyczą jej samookreślenia, integralności fizycznej i psychicznej, utrzymania relacji z innymi osobami, a także jej bezpiecznego miejsca w społeczności. Działania władz publicznych nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych, które naruszałyby tę autonomię, odbierając jednostce poczucie godności".

Art. 71 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji mają natomiast charakter norm programowych. Według art. 71 ust. 1, państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny; rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Z kolei stosownie do art. 75 ust. 1, władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

Jakkolwiek przytoczone przepisy nie ustanawiają żadnego prawa podmiotowego, na ich podstawie można zrekonstruować pewne rudymentarne obowiązki nałożone na państwo. Po pierwsze, z art. 71 ust. 1 wynika, że państwo musi uwzględniać, m.in. w obowiązującym prawodawstwie, dobro rodziny. Nade wszystko jednak w przypadku podmiotów, o których można powiedzieć, że znajdują się „w trudnej sytuacji materialnej i społecznej", powinność państwa została wyraźnie zdefiniowana. Mianowicie: obowiązkiem władz publicznych jest zapewnienie im „szczególnej pomocy", przy czym posłużenie się przez ustrojodawcę terminem „szczególny" należy odczytywać jako nakaz bardziej intensywnego traktowania określonej grupy podmiotów.

Po drugie, mimo że art. 75 ust. 1 Konstytucji również nie konkretyzuje form, zakresu i metod działania, które władze publiczne są obowiązane stosować dla osiągnięcia celów wskazanych w tym przepisie, to jego treść pozwala wyznaczyć minimalny zakres gwarancji konstytucyjnych. W kontekście samodzielnie traktowanego art. 75 ust. 1 Konstytucji można postawić np. zarzut zupełnego braku działania władz publicznych bądź też stworzenia przez nie rozwiązań pozornych, które w praktyce nie prowadzą do realizacji ustalonych celów. W rachubę będzie tutaj wchodzić zwłaszcza cel w postaci przeciwdziałania bezdomności. Aczkolwiek przyjmuje się, że Trybunał może uznać przewidziane przez ustawodawcę środki

za sprzeczne z omawianym wzorcem konstytucyjnym tylko w sytuacji, gdy założenia ustawodawcy są oczywiście błędne i nieracjonalne w stopniu, który jest widoczny już „na pierwszy rzut oka”.

2.4. Ocena zaskarżonego rozwiązania

Eksmisja z lokalu mieszkalnego stanowi specyficzną formę egzekucji, ponieważ dotyczy jednego z najbardziej podstawowych dóbr jednostki, jakim jest mieszkanie. W piśmiennictwie wskazuje się, że stanowi ono niezbędny warunek zaspokojenia elementarnych potrzeb socjalno-bytowych, a także daje możliwość realizacji potrzeb wyższego rzędu, takich jak: rozwój życia emocjonalnego, intelektualnego, rodzinnego, kształtowanie własnej osobowości. Zapewnia też poszanowanie prywatności.

Z uwagi na podstawową funkcję mieszkania w życiu każdego człowieka szczególnego znaczenia nabierają regulacje prawne dotyczące eksmisji z lokalu służącego zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Nie można przy tym tracić z pola widzenia, że eksmisja z lokalu mieszkalnego przeciwstawia interesy wierzyciela i dłużnika. Dlatego postępowanie dotyczące eksmisji powinno być ukształtowane w taki sposób, aby z jednej strony zapewnić skuteczną realizację żądań wierzyciela, z drugiej zaś – realizować ochronę dłużnika, zapewniając przy tym poszanowanie jego godności osobistej. Obowiązkiem ustawodawcy jest wprowadzanie odpowiednich mechanizmów pozwalających na równoważenie tych sprzecznych celów. Co oczywiste, ciężar ochrony dłużnika nie może spoczywać jedynie na właścicielu danego lokalu – ustawodawca musi tak rozłożyć obowiązki związane z zapewnieniem osobie eksmitowanej innego pomieszczenia pozwalającego zaspokoić jej potrzeby mieszkaniowe, aby nie ograniczać istoty prawa własności.

Tyle że – jak czytamy w uzasadnieniu wyroku – „[d]opuszczenie eksmisji «na bruk» bez minimalnych gwarancji wobec osób, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, prowadzi do naruszenia zasady poszanowania godności. Nie ma więc znaczenia, czyje, o jakim charakterze, w jakim trybie jest realizowane roszczenie. Wywiedzenie zakazu eksmisji «na bruk» z zasady nienaruszalności, poszanowania i ochrony godności człowieka powoduje bowiem, że ma on charakter uniwersalny. Sam ustawodawca, wprowadzając zakaz eksmisji «na bruk» na gruncie przepisów prawa cywilnego, uznał, że «dokonywanie eksmisji z lokalu mieszkalnego bez dania eksmitowanemu jakiegokolwiek pomieszczenia jest nieludzkie i z tej racji nie może być dopuszczone przez prawo»”.

TK podtrzymał tym samym swoje wcześniejsze stanowisko (wyrok z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt K 19/06), iż „z art. 30 Konstytucji wynika obowiązek władz państwowych, aby podmiotom znajdującym się w szczególnej sytuacji osobistej, rodzinnej lub materialnej, wobec których orzeczono nakaz eksmisji, udzielono przynajmniej minimalnych gwarancji służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Eksmisje nie mogą bowiem prowadzić do bezdomności".

Odnosząc się natomiast do zarzutu naruszenia art. 71 ust. 1 Konstytucji, Trybunał zaznaczył, że środek egzekucyjny przewidziany w art. 144 u.p.e.a. stosuje się wprawdzie wobec zobowiązanego, ale wywiera on skutki również w stosunku do innych osób, które zajmują nieruchomość (lokal), a zatem w szczególności wobec jego najbliższych. W konsekwencji przepis ten wpływa na sytuację całych rodzin – w razie eksmisji bezdomność grozi także domownikom zobowiązanego. Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że rodziny, których dotyka eksmisja „na bruk", znajdują się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza gdy powodem eksmisji jest niemożność regulowania czynszu i innych opłat. Podstawę taką stwarzają chociażby regulacje ustaw resortowych. „Ustawodawca, wypełniając dyspozycję art. 71 ust. 1 Konstytucji, powinien stworzyć odpowiednie ramy prawne, by zaradzić sytuacjom, w których rodziny pozbawiane są stosownej ochrony przed skrajnym pogorszeniem ich warunków bytowych, za jakie uznać należy zagrożenie bezdomnością (…) Przepisy dotyczące eksmisji w trybie administracyjnym nie przewidują jednak w tym zakresie nawet minimalnej ochrony".

TK skonstatował ponadto, że skoro mocą art. 75 ust. 1 Konstytucji na władze publiczne nałożony został obowiązek przeciwdziałania bezdomności, to ustawodawca nie może stosować środków, które w świetle powszechnie obowiązującej wiedzy nie dość, że nie prowadzą do realizacji tego celu, ale wprost są z nim sprzeczne. Powinien raczej wprowadzać instrumenty zapobiegające powiększaniu się skali bezdomności, jak również sprzyjające wychodzeniu z bezdomności jednostkom nią dotkniętym.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Mając na względzie wywód Trybunału, w tym jednoznaczne stwierdzenie, iż nieodzowne jest przyjęcie odpowiednich regulacji na etapie postępowania egzekucyjnego, których istotą będzie ochrona eksmitowanych przed bezdomnością, proponuje się nowelizację zarówno ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 1 projektu), jak i ustaw, które powyżej zostały określone mianem resortowych (art. 2–6 projektu).

W przypadku u.p.e.a. konieczne staje się dodanie nowych jednostek redakcyjnych, tj. art. 144a, którego treść będzie wzorowana na art. 16 ustawy o ochronie lokatorów (instytucja moratorium zimowego), oraz art. 144b, który z kolei wprowadzi obowiązek przeprowadzenia eksmisji do lokalu lub pomieszczenia, do którego zobowiązanemu przysługuje tytuł prawny i w którym może zamieszkać (§ 1), względnie – obowiązek zapewnienia mu tymczasowego pomieszczenia (§ 2), tak jak to jest na gruncie art. 1046 § 4 k.p.c. Warto przy tym zastrzec, że projektowane brzmienie art. 144b § 2 jest dostosowane zmiany stanu prawnego, która dokona się z dniem 21 kwietnia 2019 r., to znaczy po wejściu w życie art. 3 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw. Otóż we wskazanej dacie uchylona zostanie norma prawna, która – po upływie 6 miesięcy od wystąpienia do gminy z wnioskiem o przydzielenie tymczasowego pomieszczenia – pozwala usunąć dłużnika do noclegowni, schroniska bądź też innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe (zob. pkt 2.2., s. 2 niniejszego uzasadnienia). Dlatego w projekcie nie zastrzeżono już takiej możliwości, mimo że opisywany tryb przeprowadzenia eksmisji nie został zanegowany przez TK. Co się tyczy natomiast dodawanego art. 144b § 3, to ma on być odpowiednikiem art. 1046 § 5 k.p.c. i ma umożliwiać opróżnienie lokalu mieszkalnego w sytuacji, gdyby inny podmiot niż gmina był skłonny zapewnić zobowiązanemu lokal czyniący zadość wymogom tymczasowego pomieszczenia. W ten właśnie sposób zostałaby ostatecznie wypełniona luka prawna, z powodu której art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji został zakwestionowany przez sąd konstytucyjny.

Niezależnie od tego w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu oraz ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej mają zostać dodane przepisy gwarantujące szczególną ochronę podmiotom należącym do kategorii, o których mowa w art. 14 ust. 4 pkt 1–4 ustawy o ochronie praw lokatorów. Aktualnie takie, w rzeczy samej wyjątkowe, traktowanie kobiet w ciąży, małoletnich, osób niepełnosprawnych oraz ubezwłasnowolnionych, obłożnie chorych, a także emerytów i rencistów, które polega na odstąpieniu od wydania decyzji o opróżnieniu lokalu i skierowaniu sprawy na drogę sądową w celu ustalenia prawa do lokalu socjalnego, przewidziane jest w art. 45 ust. 3 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 182

ust. 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa. Z uwagi więc na brak argumentów, które mogłyby przemawiać za utrzymywaniem mniej korzystnych unormowań w tym zakresie w przypadku innych formacji mundurowych, w projektowanych przepisach art. 95a ust. 2 (art. 2 projektu), art. 99c ust. 2 (art. 3 projektu), art. 83b ust. 2 (art. 4 projektu), art. 112a ust. 2 (art. 5 projektu) oraz art. 190a ust. 2 (art. 6 projektu) zaproponowano przyjęcie identycznego mechanizmu ochronnego.

Wprowadzenie omawianych rozwiązań jest pożądane również w kontekście doświadczeń, na które w postępowaniu przed Trybunałem powoływał się Rzecznik Praw Obywatelskich będący wnioskodawcą w sprawie K 27/15. Chodzi w tym miejscu o praktykę stosowaną m.in. przez jednego z komendantów miejskich Policji, nie mającą wszakże oparcia w obowiązujących przepisach, a sprowadzającą się do powiadamiania właściwej gminy o fakcie wydania decyzji zobowiązującej do opróżnienia lokalu po to, by z kolei gmina mogła wypowiedzieć umowę najmu danego lokalu i ewentualnie wystąpić na drogę sądową o orzeczenie eksmisji ze wszelkimi gwarancjami właściwymi postępowaniu sądowemu. Taki model zachowania został jednak oceniony jako wysoce dyskusyjny z racji licznych orzeczeń sądowych oraz stanowiska Komendanta Głównego Policji, z których wynikało, że w sprawach dotyczących opróżnienia lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji droga sądowa jest niedopuszczalna, natomiast sam stosunek najmu wygasa już z chwilą uprawomocnienia się decyzji nakazującej opróżnienie lokalu. Ponadto Rzecznik sygnalizował w swym wniosku, że np. w tych sprawach, w których organem egzekucyjnym był jeden z wojewodów, wydano instrukcję nakazującą pracownikom urzędu wojewódzkiego działającym w charakterze egzekutora, by zwracali się do właściwego terytorialnie ośrodka pomocy społecznej o przeprowadzenie wywiadu środowiskowego w celu rozeznania sytuacji zobowiązanego oraz jego rodziny (po to aby w dalszej kolejności mogły zostać podjęte stosowne działania dla zapewnienia schronienia potrzebującym tego osobom). Ponadto ten sam wojewoda zobowiązał swoich pracowników do niepodejmowania czynności mających prowadzić do eksmisji w okresie zimowym. Żadne z tych poleceń służbowych nie miało jednak odpowiedniej podstawy normatywnej w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Stąd też pozostaje postawić tezę, że projektowane regulacje będą stanowić odpowiedź na problemy dostrzeżone przez organy stosujące prawo.

Powyższe okoliczności uzasadniają skądinąd sformułowanie takiej normy intertemporalnej, która pozwoli stosować nowe przepisy do postępowań wszczętych jeszcze przed wejściem projektowanych rozwiązań w życie (art. 7).

Wreszcie, skoro proponowana nowelizacja ma zapewnić w ramach egzekucji administracyjnej ów minimalny standard konstytucyjny, który zrekonstruował w swym orzeczeniu TK, zasadne jest, ażeby *vacatio legis* została w tym przypadku ograniczona do standardowego terminu, czyli 14 dni (art. 8).

4. Konsultacje

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji przedstawiono w Ocenie Skutków Regulacji.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Zakres przedmiotowy projektu nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Tytuł projektu: Ustawa *o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw* **Przedstawiciel wnioskodawcy:** senator Zbigniew Cichoń **Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym:** Katarzyna Konieczko, ekspert ds. legislacji, tel. 22 694 9557 Mirosław Reszczyński, legislator, 22 694 9192 Katarzyna Majewska, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9259	**Data sporządzenia:** 13 lutego 2019 r. **Źródło:** wyrok TK **Nr druku:** 1064, 1064S

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Trybunał Konstytucyjny (TK) w wyroku z dnia 18 października 2017 r. (sygn. akt K 27/15) uznał że art. 144 ustawy *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* w zakresie, w jakim odnosi się do egzekucji z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, jest niezgodny z *Konstytucją RP*, przez to że nie zawiera regulacji gwarantujących minimalną ochronę przed bezdomnością osobom, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych.

Przepis ten stanowi, że egzekutor usuwa z nieruchomości lub lokalu znajdujące się tam ruchomości i wzywa przebywające w nim osoby do jego opuszczenia, a w razie oporu może podjąć odpowiednie kroki w celu zastosowania przymusu bezpośredniego. Przepis ten znajduje zastosowanie w toku egzekucji administracyjnej i w przeciwieństwie do przepisów regulujących egzekucję sądową w procedurze cywilnej, **nie gwarantuje eksmitowanym właściwej ochrony przed eksmisją „na bruk”**.

Przepisy dotyczące eksmisji z lokalu mieszkalnego w ramach egzekucji w administracji nie zawierają bowiem żadnych regulacji chroniących eksmitowanych przed bezdomnością, w szczególności:

- nie przewidują prawa do lokalu socjalnego lub zamiennego,
- nie chronią osób zaliczanych do kategorii podmiotów szczególnie chronionych (np. małoletnich, niepełnosprawnych i ubezwłasnowolnionych, kobiet w ciąży, bezrobotnych, itd.),
- nie przewidują możliwości wstrzymania eksmisji „na bruk” w okresie zimowym, czyli od 1 listopada do 31 marca,
- nie przewidują możliwości wstrzymania eksmisji, jeżeli dłużnikowi nie zostało wskazane tymczasowe pomieszczenie.

W opinii TK dopuszczenie eksmisji „na bruk” bez minimalnych gwarancji wobec osób, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, prowadzi do **naruszenia zasady poszanowania godności człowieka**.

Powołane wyżej przepisy mają również zastosowanie w przypadku egzekucji prowadzonych na podstawie ustaw: o Policji, o Straży Granicznej, o Państwowej Straży Pożarnej, o Służbie Ochrony Państwa, o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, o Służbie Więziennej (dalej: ustawy resortowe), a także w razie wydania stosownej decyzji w związku z realizacją inwestycji infrastrukturalnej takiej jak budowa autostrady, linii kolejowej, lotniska czy też w zakresie budowli przeciwpowodziowych.

Z informacji przekazanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wynika, że w ciągu ostatnich dziesięciu lat jednostki podległe bądź nadzorowane przez tego ministra wydały **1 060 decyzji administracyjnych**, z którymi wiązał się obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego, w tym **315 (29,7%) decyzji** dotyczyło osób zaliczanych do kategorii **podmiotów szczególnie chronionych**, zaś **51 (4,8%) decyzji** dotyczyło eksmisji **w okresie zimowym**.

Dla porównania – według danych Ministra Sprawiedliwości dot. czynności komorników – w samym 2017 r. dokonano **8 369 eksmisji** z lokalu mieszkalnego (w tym 2 776 na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynikało prawo dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego). W latach 2010–2017 wykonano **łącznie 65 214 eksmisji**, w tym **21 300 bez prawa do lokalu socjalnego**.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Projektowane rozwiązanie polega na wprowadzeniu do ustawy *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* przepisu, zgodnie z którym opróżnienia lokalu mieszkalnego nie dokonuje się w okresie od 1 listopada do 31 marca, chyba że zobowiązany może zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany. Ponadto, jeżeli zobowiązanemu nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia, w którym może zamieszkać, eksmisja zostanie wstrzymana do czasu, gdy gmina wskaże zobowiązanemu tymczasowe pomieszczenie.

Ponadto do ustaw resortowych wprowadzono przepisy:

- zgodnie z którymi opróżnienia lokalu mieszkalnego lub tymczasowej kwatery dokonuje, w trybie przepisów ustawy *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* organ egzekucyjny, na wniosek właściwego organu, który wydał decyzję o opróżnieniu lokalu mieszkalnego lub tymczasowej kwatery;
- gwarantujące szczególną ochronę podmiotom należącym do kategorii podmiotów szczególnie chronionych (aktualnie taka ochrona przewidziana jest wyłącznie w ustawie *o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej* oraz ustawie *o Służbie Ochrony Państwa*).

Oczekiwanym efektem projektowanej regulacji jest zapewnienie ochrony przed eksmisją „na bruk" osobom zobowiązanym do opróżnienia lokalu na podstawie decyzji administracyjnej oraz ujednolicenie reguł dotyczących eksmisji w zakresie ochrony osób eksmitowanych przed eksmisją „na bruk" w procedurze cywilnej i administracyjnej.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Ze względu na duże zróżnicowanie instytucji prawnych występujących w różnych systemach odstąpiono od dokonania porównania międzynarodowego.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Osoby zobowiązane do opróżnienia lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej	W ciągu ostatnich dziesięciu lat jednostki podległe bądź nadzorowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wydały **1 060 decyzji administracyjnych**, z którymi wiązał się obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego, w tym **315 (29,7%) decyzji** dotyczyło osób zaliczanych do kategorii **podmiotów szczególnie chronionych**, zaś **51 (4,8%) decyzji** eksmisji **w okresie zimowym**.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Większa ochrona przed eksmisją „na bruk" (m.in. prawo do tymczasowego pomieszczenia oraz wstrzymanie eksmisji w okresie zimowym).
Wierzyciele (w tym Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego)	b.d.	–	W przypadku wstrzymania eksmisji ograniczenie prawa wierzyciela do lokalu oraz ponoszenie związanych z tym strat i utracone przychody.
Gminy	Wg stanu na 1 stycznia 2018 r. liczba gmin w Polsce wynosi **2 478 gmin**.	Ustawa	Obowiązek zapewnienia zobowiązanemu na wniosek egzekutora tymczasowego pomieszczenia, jeżeli nie przysługuje mu tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia, w którym mógłby zamieszkać.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt ustawy w dniu 17 stycznia 2019 r. został przesłany do zaopiniowania: Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność", Krajowej Radzie Komorniczej, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Krajowej Radzie Sądownictwa, Ministrowi Finansów, Ministrowi Obrony Narodowej, Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministrowi Sprawiedliwości, Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Polskiej Unii Właścicieli Nieruchomości, Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Radzie Dialogu Społecznego, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Sądowi Najwyższemu, Stowarzyszeniu Sędziów Polskich „Iustitia". Termin nadsyłania opinii ustalono na dzień 16 lutego 2019 r.

W opinii **Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka** projekt w sposób efektywny implementuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego.

Krajowa Rada Sądownictwa poinformowała, że nie zgłasza uwag do projektu.

Minister Finansów poinformował, że egzekucja świadczeń niepieniężnych pozostaje poza zakresem jego właściwości. Minister nie wnosi uwag do projektu w zakresie swojej właściwości.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował, że nie zgłasza zasadniczych zastrzeżeń do proponowanych regulacji oraz przekazał uwagi o charakterze legislacyjnym (dotyczące doprecyzowania lub rezygnacji z użytego w projekcie sformułowania „zobowiązany dysponuje odpowiednimi środkami finansowymi", wykreślenia powtarzanych w ustawach resortowych przepisów o „moratorium" oraz konieczności uzupełnienia projektu o przepisy przejściowe).

Sąd Najwyższy poinformował, że nie zgłasza uwag do projektu.

Uwagi zgłoszone przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zostały w zdecydowanej większości uwzględnione.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny bieżące)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	*Łącznie (0-10)*
Dochody ogółem	**b.d.**	**b.d.**	**b.d.**	**b.d.**	**b.d.**	**b.d.**	**b.d.**	**b.d.**	**b.d.**	**b.d.**	**b.d.**	**b.d.**
Budżet państwa	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
JST	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Wydatki ogółem	**b.d.**	**b.d.**	**b.d.**	**b.d.**	**b.d.**	**b.d.**	**b.d.**	**b.d.**	**b.d.**	**b.d.**	**b.d.**	**b.d.**
Budżet państwa	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
JST	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Saldo ogółem	**b.d.**	**b.d.**	**b.d.**	**b.d.**	**b.d.**	**b.d.**	**b.d.**	**b.d.**	**b.d.**	**b.d.**	**b.d.**	**b.d.**
Budżet państwa	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
JST	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Źródła finansowania:												

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Projektowana regulacja będzie miała **negatywny wpływ na sektor finansów publicznych**, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Przypuszcza się, że wstrzymanie egzekucji w postępowaniu administracyjnym w okresie zimowym, jeżeli zobowiązany nie może zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany, wpłynie na utratę części przychodów wierzycieli będących jednostkami sektora finansów publicznych lub konieczność ponoszenia strat w związku z ograniczeniem prawa wierzyciela do lokalu.

Ponadto nałożenie na gminy obowiązku zapewnienia zobowiązanemu na wniosek egzekutora tymczasowego pomieszczenia, jeżeli nie przysługuje mu tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia, w którym mógłby zamieszkać, spowoduje wzrost wydatków jednostek sektora finansów publicznych.

Oszacowanie skutków finansowych projektowanej regulacji w ujęciu pieniężnym – z uwagi na duże zróżnicowanie sytuacji dłużników i wierzycieli, a także wartości lokali podlegających opróżnieniu oraz tymczasowych pomieszczeń zapewnianych przez gminę – może okazać się problematyczne i nieefektywne ze względu na koszt i obciążenie jednostek związane z pozyskaniem odpowiednich danych. Biorąc powyższe pod uwagę oraz cel regulacji, jakim jest zapewnienie konstytucyjnej zasady poszanowania godności człowieka i ochrony przed bezdomnością, zgodnie z zasadą proporcjonalności – ocenę wpływu projektowanego rozwiązania ograniczono do analizy jakościowej.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	*Łącznie (0-10)*
W ujęciu	duże przedsiębiorstwa	–	–	–	–	–	–	–

pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2018 r.)	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	–	–	–	–	–	–	–
	rodzina, obywatele, gospodarstwa domowe	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
W ujęciu niepieniężnym	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Projektowana regulacja poprzez zapewnienie osobom zobowiązanym do opróżnienia lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej prawa do tymczasowego pomieszczenia oraz wstrzymanie eksmisji w okresie zimowym gwarantuje większą ochronę przed eksmisją „na bruk" i bezdomnością.						

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

☒ nie dotyczy

9. Wpływ na rynek pracy

Nie dotyczy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

Omówienie wpływu	Nie dotyczy.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Przepisy projektu będą miały zastosowanie od dnia jego wejścia w życie.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Nie przewidziano.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Brak.