



Pan
Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na wystąpienie Pana Rzecznika dotyczące *podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do dostosowania obowiązujących regulacji prawnych w zakresie wykonywania obowiązku opróżnienia lokali mieszkalnych do wytycznych Trybunału Konstytucyjnego* uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Podnoszony w ww. wystąpieniu problem dotyczy braku zapewnienia osobom eksmitowanym minimalnego standardu ochrony przed eksmisją „na bruk” w przypadkach, gdy na drodze przymusu państwowego (egzekucji administracyjnej) wykonywany jest obowiązek opróżnienia nieruchomości lub lokalu, służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego i jego domowników, wynikający z decyzji administracyjnej. Trybunał Konstytucyjny (TK) wyrokiem z dnia 18 października 2017 r., sygn. akt K 27/15, uznał, że przepis art. 144 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*¹ 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 RP*, przez to, że nie zawiera regulacji gwarantujących minimalną ochronę przed bezdomnością osobom, które nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie.

Z uzasadnienia przytoczonego wyroku wynika, że orzekanie w drodze decyzji administracyjnej o obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego:

- dotyczy lokali służbowych przeznaczonych do zakwaterowania funkcjonariuszy (ustawodawca w licznych ustawach dotyczących poszczególnych służb państwowych tzw. ustawach resortowych² ustanowił odrębny od cywilnoprawnego tryb zasiedlania i opróżniania lokali mieszkalnych funkcjonariuszy;
- wiąże się z realizacją inwestycji infrastrukturalnych, takich jak budowa autostrad, linii kolejowych czy lotnisk, których zasady realizacji określają tzw. specustawy.

Wskazano również, że ustawa *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* nie zwiera regulacji ochronnych dotyczących eksmisji „na bruk”. Egzekutor przystępując do czynności egzekucyjnych zmierzających do odebrania nieruchomości nie ma obowiązku ustalenia, czy zobowiązanemu przysługuje tytuł prawny do innego lokalu, w którym może zamieszkać. Nie ciąży na nim także obowiązek zawiadomienia właściwej gminy o konieczności wskazania pomieszczenia tymczasowego ani wstrzymania się z dokonaniem czynności opróżnienia lokalu do czasu, gdy gmina wskaże takie pomieszczenie.

Mając na względzie powyższe należy zauważyć, że wprowadzenie rozwiązań legislacyjnych zmierzających do dostosowania obowiązujących regulacji prawnych w zakresie wykonywania obowiązku opróżnienia lokali mieszkalnych do wytycznych TK wykracza poza zakres działania ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Podstawowym aktem prawnym, w którym powinien zostać uregulowany analizowany problem jest ustawa *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*.

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, z późn. zm.

² m.in. ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji* (Dz. U. z 2020 r. poz. 360, z późn. zm.); ustawa z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1486); ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o Państwowej Straży Pożarnej* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1123, z późn. zm.); ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. *o Służbie Ochrony Państwa* (Dz. U. z 2021 r. poz. 575).

Z powyższym koresponduje również wyrok TK z dnia 15 listopada 2017 r., sygn. akt SK 29/16. W treści uzasadnienia Trybunał wskazał, że (...) brak ochrony skarżącej przed bezdomnością jest skutkiem wadliwego unormowania egzekucji administracyjnej. (...) W konsekwencji stwierdzając, że (...) konieczna z punktu widzenia standardu konstytucyjnego regulacja ochronna powinna znaleźć się w akcie regulującym prowadzenie egzekucji w administracji. Porównanie treści art. 144 ustawy *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* z art. 1046 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - *Kodeks postępowania cywilnego*³ prowadzi do wniosku, że w unormowaniu egzekucji administracyjnej brak jest rozwiązań prawnych analogicznych do przepisów dotyczących sądowej egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika, których celem jest zapewnienie osobom eksmitowanym minimalnej ochrony przed eksmisją „na bruk”. Konsekwencją przymusowego wykonania obowiązku wydania nieruchomości lub opróżnienia lokalu (pomieszczenia) jest pozbawienie osób go zamieszkujących choćby minimalnego standardu ochrony przed bezdomnością.

Również w uzasadnieniu do przygotowanego w Senacie RP IX kadencji projektu ustawy *o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw*⁴ podniesiono, że projekt ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku TK z dnia 18 października 2017 r. Wskazano również, że mając na względzie wywód Trybunału, w tym jednoznaczne stwierdzenie, że 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*, jak i ustaw, które zostały określone mianem resortowych oraz tych, które zawierają szczególne regulacje odnośnie do określonych przedsięwzięć inwestycyjnych.

Odnosząc się do wystąpienia Pana Rzecznika Komenda Główna Straży Granicznej (KGSG) poinformowała⁵, że zasób mieszkaniowy formacji (w większości będący w jej trwałym zarządzie) znajduje się na terenach zamkniętych i jest przydzielany funkcjonariuszom na czas pełnienia służby w danej placówce lub oddziale SG. W nielicznych sytuacjach są przydzielane lokale mieszkalne będące w zasobach Zarządu Zasobów Mieszkaniowych MSWiA lub lokale komunalne przekazane do dyspozycji KGSG - w przypadku tych lokali wydawane były wobec emerytów SG decyzje o ich opróżnieniu. Przyczyną był fakt posiadania przez nich innych lokali i zajmowanie tych, na które oczekują funkcjonariusze w służbie czynnej.

Natomiast Komenda Główna Policji (KGP) przekazała⁶, że jej jednostki organizacyjne stanowią organy subsydiarne w stosunku do właścicieli mieszkań i wykonują zadania związane z ich przydzielaniem oraz opróżnianiem tylko w przypadkach wskazanych w przepisach ustawy *o Policji*. W tym ujęciu, mieszkania będące w dyspozycji Policji stanowią wyodrębnioną grupę lokali, przeznaczonych do kwatrowania funkcjonariuszy oraz ich rodzin lub osób posiadających policyjne uprawnienia emerytalne lub rentowe oraz ich rodzin. Formacja nie dysponuje też bazą lokalową, która mogłaby zostać przeznaczona jako lokale zastępcze dla osób eksmitowanych. Tego rodzaju obowiązki należą do zakresu działania gmin, wobec czego każda osoba, której dotyczy postępowanie opróżnieniowe ma prawo do zwrócenia się do organów gminy, na terenie której zamieszkuje, do zapewnienia lokalu zamiennego.

Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej (KGPSP) w swoim stanowisku⁷ również wskazała na potrzebę doprecyzowania niektórych aspektów przedmiotowego zagadnienia, lecz zważywszy na fakt skumulowania ich wokół spraw regulowanych przepisami ustawy *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* zasadne zdaje się, aby skupić się na interwencji legislacyjnej skoncentrowanej na tych właśnie przepisach. Należy podkreślić, że podstawowym zagadnieniem jest sytuacja osób, które nie są w stanie zaspokoić we własnym zakresie swoich potrzeb mieszkaniowych. W ustawie *o Państwowej Straży Pożarnej* wymieniono przesłanki, które skutkują obowiązkiem wydania przez właściwe organy decyzji

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1805.

⁴ druk senacki nr 1064.

⁵ pismo z 17 września 2021 r., sygn. KG-BP-I.0207.46.2021/KMK.

⁶ pismo z 23 września 2021 r., Kpl-7321/6949/2021/AB.

⁷ pismo z 16 września 2021 r., sygn. BT-I-223/9-3/21

o zwolnieniu lokalu mieszkalnego. Większość bezpośrednio lub pośrednio odnosi się do stanów faktycznych związanych z uzyskaniem przez strażaka tytułu prawnego do lokalu lub domu, następnie dopiero pozostałe dotyczą sytuacji o innej naturze, gdzie istnieje przestrzeń do zbadania czy eksmitowany i jego rodzina zdołają zaspokoić we własnym zakresie potrzeby mieszkaniowe. Kwestią natury konstrukcyjnej pozostaje to czy badanie owo powinno być przeprowadzone przez organ wydający decyzję czy też przez egzekutora.

Przepisy ustawy *o Służbie Ochrony Państwa* (art. 182 ust.3) regulują sytuację dotyczącą opróżnienia lokalu mieszkalnego lub kwatery tymczasowej przez kobietę w ciąży, małoletniego, osobę posiadającą orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności, osobę obłożnie chorą, posiadającą dokument urzędowy lub zaświadczenie lekarskie stwierdzające stan zdrowia, wystawione nie wcześniej niż miesiąc przed wykonaniem przymusowego opróżnienia, emeryta lub rencistę wraz z osobami wspólnie zamieszkującymi.

W opisanych wyżej przypadkach, ustawa wskazuje, że nie wydaje się decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego albo kwatery tymczasowej, lecz Komendant SOP kieruje do sądu powszechnego pozew o opróżnienie lokalu, orzeczenie o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, o wezwaniu do udziału w postępowaniu gminy oraz zasądzenie odszkodowania.

Tym samym ustawa nałożyła na Komendanta SOP obowiązek badania w toku prowadzonego postępowania administracyjnego, czy osoby, które mają opróżnić lokal, będą w stanie samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe. W tym przypadku zaproponowane w projekcie senackim zmiany miały na celu zapewnienie spójności przyjętych w tym obszarze rozwiązań.

Niezależnie od powyższego zasadnym wydaje się kontynuowanie prac legislacyjnych w analizowanym obszarze przyjmując jako wzorzec regulacji rozwiązania wynikające z senackiego projektu ustawy *o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw*.

Z poważaniem

z up. Maciej Wąsik

Sekretarz Stanu

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

*/podpisano kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/*