



IV.7214.48.2019.DZ

Pan
prof. Tomasz Grodzki
Marszałek Senatu RP

Szanowny Panie Marszałku,

W sferze zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich stale pozostaje problem braku zapewnienia osobom eksmitowanym choćby 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.

Orzekanie w drodze decyzji administracyjnej o obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego dotyczy przede wszystkim lokali służbowych, w odniesieniu do których podstawą nawiązania stosunku najmu jest decyzja administracyjna o przydziale lokalu wydana na mocy odrębnych przepisów, i z tego powodu wyłączonych z ogólnego unormowania najmu lokali mieszkalnych. Stosownie do postanowień art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2020r. poz. 611) do lokali będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, do lokali będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej oraz do lokali pozostających i przekazanych do dyspozycji Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub Szefa Służby Wywiadu Wojskowego, przepisy ustawy stosuje się, jeżeli przepisy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej.

Odrębny od cywilnoprawnego tryb zasiedlania i opróżniania mieszkań dotyczy także lokali przydzielanych funkcjonariuszom na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku

o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2020 r., poz. 1123.), ustawy z dnia 12 października 1990r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2020r., poz. 305.), ustawy z dnia 8 grudnia 2017r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz. U. z 2020 roku, poz. 384.), ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2020r. poz. 27), a także ustawy z dnia 9 kwietnia 2010r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2020r. poz. 848.).

Orzekanie w drodze decyzji administracyjnej o obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego następuje również w przypadku realizacji inwestycji infrastrukturalnych, regulowanych w szeregu ustaw poświęconych wyłącznie zasadom realizacji określonego typu inwestycji infrastrukturalnych (tzw. specustaw) takich jak m.in.: ustawa z dnia 10 kwietnia 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2020r. poz. 1363.), ustawa z dnia 12 lutego 2009r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 2018r., poz. 1380.), ustawa z dnia 8 lipca 2010r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2019r. poz. 933) oraz w rozdziale 2b ustawy z dnia 28 marca 2003r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2020r., poz. 1043.).

Ustawy te – zarówno regulujące uprawnienia funkcjonariuszy, jak i tzw. „specustawy” - nie nakładają na organy wydające decyzje, z których wynika nakaz opróżnienia lokalu mieszkalnego, obowiązku badania w toku prowadzonego postępowania administracyjnego, czy osoby, które mają opróżnić lokal, będą w stanie samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich jest oczywiste, że obowiązek zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób, które nie mogą uczynić tego we własnym zakresie, nie powinien być przerzucany na organy administracji publicznej realizujące zadania publicznoprawne w zakresie swojej właściwości. Obowiązek zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach należy do gminy (art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego). Ten obowiązek ciąży na gminie także w stosunku do tych osób, które w wyniku realizacji decyzji administracyjnej nakazującej opróżnienie lokalu musiały opuścić dotychczasowe mieszkanie. Jednak powszechnie znany jest fakt, że wobec braku odpowiedniej ilości mieszkań w zasobach komunalnych, gminy nie są w stanie zaspokoić w rozsądnym terminie uzasadnionych potrzeb osób oczekujących na mieszkanie a znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. W efekcie tworzone są długie listy osób, które zostały zakwalifikowane do uzyskania mieszkania z zasobów komunalnych, lecz z powodu braku lokali muszą oczekiwać na zawarcie umowy najmu nawet przez wiele lat.

W tej sytuacji, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, szczególnego znaczenia nabiera konieczność zapewnienia osobom, które ma objąć obowiązek opróżnienia lokalu, choćby minimalnego standardu ochrony przed eksmisją „na bruk” na etapie egzekucji tego

obowiązku w trybie administracyjnym. Skoro bowiem gmina, na której - co do zasady - spoczywa obowiązek udzielenia pomocy mieszkaniowej osobom tego potrzebującym nie jest w stanie pomocy takiej udzielić w terminie skorelowanym z realizacją obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego w trybie egzekucji administracyjnej, to realna staje się sytuacja, w której efektem opróżnienia lokalu będzie faktyczna bezdomność eksmitowanych osób.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym przymusowe wykonanie obowiązku wynikającego z ostatecznej decyzji administracyjnej o opróżnieniu lokalu następuje w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1438.), w tym przepisów Rozdziału 5 tej ustawy pt.: "Odebranie nieruchomości. Opróżnienie lokalu i innych pomieszczeń".

Egzekucję prowadzi się przeciwko zobowiązanemu, członkom jego rodziny i domownikom oraz innym osobom zajmującym nieruchomość lub lokal (pomieszczenie), które mają być opróżnione i wydane. Odebrania nieruchomości lub opróżnienia lokalu i pomieszczeń dokonuje egzekutor, wyznaczony przez organ egzekucyjny.

Zgodnie z art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, egzekutor usuwa z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia), które mają być opróżnione lub wydane wierzycielowi, znajdujące się tam ruchomości, z wyjątkiem tych, które łącznie z nieruchomością (lokałem, pomieszczeniem) podlegają wydaniu wierzycielowi, i wzywa osoby przebywające na tej nieruchomości lub w tym lokalu (pomieszczeniu) do jego opuszczenia, z zagrożeniem zastosowania przymusu bezpośredniego, a w razie oporu podejmuje odpowiednie kroki w celu zastosowania przymusu bezpośredniego.

Zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich odnośnie powołanej wyżej regulacji budził fakt, że ustawodawca unormował w sposób niepełny obowiązek wydania nieruchomości albo lokalu służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego i innych domowników w trybie egzekucji administracyjnej. Wyposażył mianowicie egzekutora w określone środki egzekucyjne, włącznie z przymusem bezpośrednim, ale pominął w ramach tej regulacji unormowanie, które zapewniłoby zobowiązanemu choćby minimalną ochronę przed bezdomnością. Środek egzekucyjny polegający na wezwaniu do opróżnienia i opuszczenia lokalu mieszkalnego podlegał zastosowaniu:

- 1) niezależnie od tego, czy zobowiązanemu oraz innym osobom zapewniony został lokal socjalny, lokal zamienny lub pomieszczenie tymczasowe,
- 2) wobec każdej osoby fizycznej, również wobec kobiet w ciąży, małoletnich, osób niepełnosprawnych lub ubezwłasnowolnionych oraz sprawujących nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkałą, osób obłożnie chorych itp.
- 3) w dowolnym terminie, również w okresie jesienno-zimowym.

Standard ten dalece odbiega od wypracowanego standardu ochrony przed bezdomnością osób eksmitowanych w przypadku eksmisji z mieszkania, przeprowadzanej w drodze egzekucji sądowej (generalny zakaz dokonywania eksmisji "donikąd" na gruncie przepisów prawa cywilnego oraz przyjęty tam dwustopniowy model ochrony przed bezdomnością osób eksmitowanych).

Wobec niepodjęcia działań legislacyjnych przez organy stanowiące prawo w omawianym zakresie, Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności omawianej regulacji prawnej z Konstytucją RP. Trybunał Konstytucyjny **wyrokiem z dnia 18 października 2017 r. sygn. akt K 27/15 (OTK-A 2017/74, Dz.U.2017/1954)**, uznał przepis art. 144 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1201 i 1475) w zakresie, w jakim odnosi się do egzekucji z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, za 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.

W końcowej części uzasadnienia wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że *konsekwencją wyroku jest utrata mocy obowiązującej art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie, w jakim odnosi się do przeprowadzenia eksmisji "na bruk" z lokali mieszkalnych osób, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. W związku z tym brak będzie w systemie prawa regulacji umożliwiającej skuteczne przeprowadzenie tego rodzaju eksmisji w ramach postępowania egzekucyjnego w administracji.* Trybunał zwrócił uwagę, że dokonanie eksmisji "na bruk", bez odpowiednich przepisów ochronnych, wywołuje daleko idące konsekwencje społeczne, które w istocie rzeczy są nieodwracalne. W związku z powyższym Trybunał nie uznał za konieczne odroczenia wejścia w życie wyroku w tej sprawie. Zdaniem Trybunału, dolegliwość takiej sytuacji dla organów władzy publicznej powinna skłonić ustawodawcę do jak najrychlejszego unormowania analizowanej problematyki w sposób, który zapewni eksmitowanym odpowiedni standard ochrony.

Mimo upływu blisko trzech lat od wejścia w życie powołanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2017 r. (sygn. akt K 27/15), do chwili obecnej nie zostały uchwalone żadne nowe regulacje dotyczące wykonywania eksmisji z lokali mieszkalnych w trybie egzekucji administracyjnej, uwzględniające wyżej wskazane wytyczne Trybunału Konstytucyjnego.

Dlatego Rzecznik Praw Obywatelskich z zadowoleniem przyjął podjęcie przez Senat RP IX kadencji inicjatywy ustawodawczej w omawianym zakresie i przygotowanie

senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 1064). Celem projektowanej ustawy, jak wynika z uzasadnienia projektu, było dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2017r. (sygn. akt K 27/15). W projekcie tym przewidziano (art. 1 projektu) dodanie w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, po art. 144, art. 144a, który wprowadzał zakaz wykonywania tytułów wykonawczych nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego w okresie od dnia 1 listopada do dnia 31 marca roku następnego włącznie (tzw. *moratorium zimowe*), chyba że zobowiązany może zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany, oraz art. 144b, który zobowiązywał egzekutora – w sytuacji gdy zobowiązanemu nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia, w którym może zamieszkać, do wstrzymania się z dokonaniem opróżnienia lokalu do czasu, gdy gmina właściwa ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu, na wniosek egzekutora, wskaże zobowiązanemu tymczasowe pomieszczenie. Natomiast w kolejnych proponowanych przepisach (art. 2- 8) przewidziano wprowadzenie do ustaw o Policji, o Straży Granicznej, o Państwowej Straży Pożarnej, o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, o Służbie Więziennej, o Służbie Ochrony Państwa, jak również do tzw. specustaw (o transporcie kolejowym, o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską, o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym) regulacji umożliwiających – w stosunku do osób podlegających szczególnej ochronie przed bezdomnością (kobiety w ciąży, małoletniego, osoby niepełnosprawnej oraz osoby sprawującej nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkałą, obłożnie chorego, emeryta lub rencisty spełniającego kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej, osoby posiadającej status bezrobotnego, wraz z osobami wspólnie z nimi zamieszkującymi) – obowiązek właściwego organu do wystąpienia do sądu powszechnego z powództwem o opróżnienie lokalu mieszkalnego lub tymczasowej kwatery i orzeczenie o uprawnieniu osoby eksmitowanej do lokalu socjalnego.

Projekt ten został wniesiony do Sejmu RP, jednak prace legislacyjne nad ww. projektem nie zostały zakończone do upływu poprzedniej kadencji Parlamentu.

Mając na uwadze wyżej wskazane okoliczności oraz zasadę dyskontynuacji prac Parlamentu, jak również fakt, że do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wciąż wpływają skargi od obywateli dotyczące egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu prowadzonej na

podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r., poz. 627.), z upoważnienia Rzecznika zwracam się z uprzejmą prośbą do Pana Marszałka o nadesłanie informacji, czy w obecnej kadencji Senatu RP rozważane było ponowne podjęcie prac legislacyjnych w zakresie obejmującym przedstawioną wyżej problematykę, a jeżeli nie, to czy obecnie możliwe jest rozważenie przez Senat RP skorzystanie z inicjatywy ustawodawczej w omawianym zakresie.

Z wyrazami szacunku,

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/