



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 22 marca 2016 r.

Adam Bodnar

IV.7217.32.2016.AJ

Pan Andrzej Adamczyk

**Minister Infrastruktury
i Budownictwa**

Od momentu uchwalenia obecnie obowiązujących regulacji prawnych, dotyczących realizacji wyroków eksmisyjnych, w których dłużnikowi nie zostało przyznane prawo do lokalu socjalnego, przepisy te są przedmiotem uwagi Rzecznik Praw Obywatelskich. Rzecznik prowadził korespondencję z kolejno urzędującymi Ministrami, w których gestii leży przeciwdziałanie bezdomności oraz egzekucja wyroków eksmisyjnych. W swych wystąpieniach moi poprzednicy na stanowisku Rzecznika konsekwentnie wskazywali, że wprowadzona nowelą z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2011 r. Nr 224, poz. 1342) konstrukcja prawna ochrony przed tzw. „eksmisją na bruk” – zawarta częściowo w Kodeksie postępowania cywilnego, a częściowo w ustawie o ochronie praw lokatorów - budzi poważne wątpliwości, co do wzajemnej spójności poszczególnych regulacji, czego efektem jest niezapewnienie realnej gwarancji ochrony przed bezdomnością w wyniku eksmisji z lokalu mieszkalnego (por. pisma: RPO-687486-IV-KDJS/11 z dnia 5 grudnia 2011 r. do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Ministra Sprawiedliwości; RPO-IV.7214.37.2014.KD z dnia 10 lutego 2014 r. do Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz 20 marca 2014 r. do Ministra Sprawiedliwości).

Powyższa konstatacja oparta jest na prowadzonej przez Rzecznika analizie napływających do niego skarg obywateli, informacjach uzyskiwanych od organizacji pozarządowych oraz samorządu komorniczego. Na podstawie tych informacji można odnieść wrażenie, że aktualne przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014

r. poz. 150; dalej: **ustawa o ochronie praw lokatorów**) oraz ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.; dalej: **k.p.c.**), regulujące egzekucję wyroku eksmisyjnego, a także status tymczasowego pomieszczenia oraz warunki i tryb jego udostępniania przez gminę – stwarzają w wielu wypadkach jedynie iluzję ochrony dla osób w trudnej sytuacji życiowej, które z różnych przyczyn tracą prawo do lokalu i są z niego eksmitowane.

Zgodnie z 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, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy. Po upływie tego terminu komornik usunie dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe wskazanej przez gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. Usuwając dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, komornik powiadomi właściwą gminę o potrzebie zapewnienia dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia.

Przez cały okres obowiązywania tego przepisu Rzecznik nie odnotował ani jednego przypadku, w którym po zawiadomieniu przez komornika „o potrzebie zapewnienia dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia”, gmina przyznała komukolwiek takie pomieszczenie. Natomiast znane są sytuacje, kiedy komornicy dokonują eksmisji niezwłocznie (przed upływem 6 miesięcznego okresu ochronnego), gdy tylko gmina poinformuje, że nie posiada takiego pomieszczenia. Nadal aktualne są zatem uwagi Rzecznika, dotyczące funkcjonowania oraz następstw praktycznych wskazanej regulacji, które były sygnalizowane w wystąpieniu do Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 10.02.2014r. W szczególności, w dalszym ciągu ze skarg wpływających do mojego Biura wynika, że problem eksmitowania do schroniska bądź noclegowni z tego powodu, że gmina w terminie 6 miesięcy nie wskazała dłużnikom należnego im tymczasowego pomieszczenia, dotyczy m.in. osób niepełnosprawnych (w tym na wózkach inwalidzkich), chorych psychicznie, kobiet w ciąży oraz rodzin z małymi dziećmi. Powodem takiego stanu rzeczy jest m.in. fakt, że jakkolwiek z przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów można wywieść, że w określonych przypadkach dłużnikowi przysługuje **prawo** do tymczasowego pomieszczenia (por. *a contrario* art. 25 d ustawy o ochronie praw lokatorów), to jednak ustawa nie przewiduje żadnego trybu umożliwiającego wyegzekwowanie tego prawa w sytuacjach określonych w art. 1046 § 4 zd. ostatnie k.p.c.

Usunięcie do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, bez zapewnienia osobie, której to dotyczy realnych uprawnień pozwalających na wyegzekwowanie od gminy realizacji prawa do tymczasowego pomieszczenia, jest *de*

facto eksmisją na bruk. Nie budzi bowiem wątpliwości, iż pobyt w tych placówkach jest z założenia przejściowy i krótkotrwały, a osoby eksmitowane to z reguły obywatele w ciężkiej sytuacji materialnej, często niepełnosprawni i nieporadni. Oczekiwanie, że w owym przejściowym okresie zamieszkiwania w schronisku dla bezdomnych bądź noclegowni będą oni w stanie sami zmienić swoją sytuację materialną i osobistą i zapewnić sobie odpowiedni lokal, w którym będą mogli zamieszkać, jest całkowicie nierealne.

W wyroku z dnia 4 listopada 2010 r. (K 19/06) Trybunał Konstytucyjny określił pewne minimum ochrony przed eksmisją, które oparł na zapewnieniu osobom eksmitowanym lokali lub pomieszczeń o zróżnicowanym standardzie, w zależności od ich sytuacji życiowej (wiek, stan zdrowia, opieka nad małoletnimi dziećmi), a także przyczyn orzeczenia wobec nich obowiązku opróżnienia lokalu.

Kierowanie zatem do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, także tych osób, które w istocie mają prawo do tymczasowego pomieszczenia, nie realizuje w praktyce tych minimalnych gwarancji ochrony przed bezdomnością, o których pisał Trybunał Konstytucyjny. Sytuacja, w której dłużnik, z powodu braku wskazania tymczasowego pomieszczenia, w przewidzianym w przepisach sześciomiesięcznym terminie, zostaje eksmitowany do schroniska bądź noclegowni powinna mieć charakter wyjątkowy, a nie stanowić regułę. Niestety, w oparciu o doświadczenia mojego Biura można postawić wniosek, że z uwagi na brak wystarczającej liczby tymczasowych pomieszczeń, eksmisja do schroniska bądź noclegowni, po upływie owych 6 miesięcy oczekiwania na wskazanie tymczasowego pomieszczenia, ma miejsce bardzo często. Niestety, trudno jednoznacznie ocenić skalę tego zjawiska, gdyż – jak wynika ze wspomnianej wyżej, dotychczasowej korespondencji z Ministerstwem Sprawiedliwości oraz Ministerstwem Infrastruktury - żaden z tych resortów nie monitoruje liczby spraw zakończonych eksmisją na podstawie art. 1046 § 4 zd. ostatnie k.p.c.

Nie kwestionuję faktu, że przepis art. 1046 § 4 zd. ostatnie k.p.c. jest przepisem o charakterze proceduralnym, adresowanym do komornika sądowego, jako do organu egzekucyjnego. Wszelkie kwestie związane natomiast z zakresem i sposobem realizacji obowiązku gminy wskazania tymczasowego pomieszczenia powinny być uregulowane w przepisach prawa materialnego, a zatem w ustawie o ochronie praw lokatorów (por. uwagi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące skonstruowania norm określających obowiązki gminy w tym zakresie, zawarte w wyroku w sprawie K. 19/06). Jakkolwiek więc krytyczne uwagi Rzecznika mają za punkt wyjścia normę proceduralną, zawartą w art. 1046 § 4 zd. ostatnie k.p.c., to jednak nie ulega wątpliwości, że poprawa sytuacji w tym zakresie wymaga wypracowania rozwiązań na gruncie prawa materialnego, a więc w przepisach ustawy o ochronie praw lokatorów, chodzi bowiem w istocie o stworzenie takich regulacji, które wymuszą na gminach wykonanie obowiązku wskazania tymczasowego pomieszczenia

dla osoby eksmitowanej z jednej strony, z drugiej zaś umożliwią osobie eksmitowanej skuteczne egzekwowanie realizacji „potrzeby zapewnienia tymczasowego pomieszczenia”, o której mowa w powołanym przepisie k.p.c. Z tego względu nie można zgodzić się z poglądem Ministra Infrastruktury i Rozwoju zaprezentowanym w piśmie do Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 28.02.2014r. (znak DM-IV-053-5-EŁ/14), że kontrowersje Rzecznika budzą przepisy o charakterze proceduralnym zatem sprawa winna zostać przedstawiona Ministrowi Sprawiedliwości. Przedstawione przez Rzecznika uwagi wiążą się ściśle ze sposobem realizacji przez gminy nałożonego na nie obowiązku określonego w art. 4 ust. 2 a ustawy o ochronie praw lokatorów, a zatem leżą w zakresie właściwości kierowanego przez Pana Ministra resortu.

Chciałbym ponadto zwrócić uwagę, że z napływających do Rzecznika skarg wynika, że gminy nie mają wystarczającego zasobu tymczasowych pomieszczeń, co prowadzi do szukania rozwiązań doraźnych, jak zawieranie umów z prywatnymi przedsiębiorcami, którzy wykorzystują istniejącą sytuację i udostępniają odpłatnie pomieszczenia hotelowe, a nieraz nawet kontenery, do których kierowane są osoby eksmitowane. Pozycja prawna tych osób jest dużo słabsza wobec takich podmiotów zewnętrznych niż wobec gminy, co stwarza dodatkową niepewność dla trwałości stosunku najmu tymczasowego pomieszczenia. Nie wiadomo dokładnie, jaki jest status gminy w tego typu sytuacjach - czy jest ona wynajmującym, czy jedynie pośrednikiem pomiędzy osobą, wobec której wszczęto egzekucję, a podmiotem prywatnym. Nie wiadomo także, czy po upływie okresu na jaki została zawarta umowa najmu pomieszczenia tymczasowego, sytuacja tej osoby w ogóle podlega przez gminę badaniu z punktu widzenia art. 23 ust. 2 w zw. z art. 25e u.o.l. Z doniesień prasowych (przykładowo: J. Skibińska „Pluskwy miasta stołecznego Warszawy”, Nie 51/2013) wynika, że prywatni przedsiębiorcy prowadzący tymczasowe pomieszczenia nie respektują praw zamieszkujących w nich lokatorów. Pomieszczenia te są w złym stanie technicznym, nie odpowiadają normom powierzchni określonym w ustawie, nie są na bieżąco kontrolowane przez gminy pod względem ich przydatności do zamieszkania.

Pragnę zasygnalizować również jeszcze inny problem związany z obecnym uregulowaniem instytucji tymczasowych pomieszczeń. Wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich wzbudza bowiem unormowanie zawarte w art. 25 d pkt 3 u.o.l. Zgodnie z tym przepisem prawo do tymczasowego pomieszczenia nie przysługuje dłużnikowi, jeżeli dłużnik został zobowiązany do opróżnienia tymczasowego pomieszczenia.

Uregulowanie to oznacza, że osoba, która została już raz wyeksmitowana do tymczasowego pomieszczenia, nie ma żadnych szans, aby uniknąć eksmisji na bruk w przypadku zakończenia stosunku najmu tego pomieszczenia, niezależnie od tego w jakim położeniu życiowym aktualnie się znajduje, jaki ma status majątkowy, rodzinny, sytuację zdrowotną, a także z jakich przyczyn orzeczono w danym przypadku eksmisję z

tymczasowego pomieszczenia. Pozbawienie dłużnika w sposób zupełnie automatyczny prawa do tymczasowego pomieszczenia budzi wątpliwości co do zgodności ze standardami konstytucyjnymi, a w szczególności nie zapewnia osobie eksmitowanej niezbędnego minimum ochrony, na które wskazano w w/w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 2010 r. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził bowiem, że kryteriami różnicowania standardu pomieszczeń przeznaczonych dla osób eksmitowanych powinny być : sytuacja, w jakiej znajdują się osoby podlegające eksmisji, a także względu, jakie zadecydowały o wydaniu wyroku nakazującego opróżnienie lokalu.

Kończąc, chciałbym jednoznacznie stwierdzić, że rozumiem powody, dla których do systemu prawnego wprowadzone zostało uregulowanie zawarte w art. 1046 § 4 zd. ostatnie k.p.c. W pełni akceptuję konieczność zapewnienia wierzycielowi należytej ochrony prawa własności, w tym także jego prawa do sądu. Elementem prawa do sądu jest bowiem bez wątpienia także prawo do realizacji prawomocnego orzeczenia w rozsądnym terminie. Z drugiej jednak strony, z art. 75 Konstytucji płynie obowiązek państwa prowadzenia polityki zapobiegającej bezdomności. Ustawodawca ma przy tym obowiązek tworzenia regulacji zapobiegających eksmisjom na bruk, które godzą w godność człowieka (por. postanowienie sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego z 4 marca 2008 r., S 2/08, wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r., K 11/00). Jak słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 listopada 2010 r. (K 19/06), problemem przed którym stoi ustawodawca oraz organy stosujące prawo, jest z jednej strony zapewnienie wykonania normy zakazującej eksmisję bez wskazania lokalu lub pomieszczenia, do którego może ona nastąpić, z drugiej zaś zapewnienie wykonywania orzeczeń sądowych nakazujących eksmisję z lokalu mieszkalnego, z uwzględnieniem praw i interesów innych osób, a także interesu publicznego.

Przedstawione wyżej wątpliwości co do funkcjonowania omówionych regulacji w praktyce, a w szczególności brak normy, która regulowałaby możliwość wyegzekwowania prawa do tymczasowego pomieszczenia w sytuacji, gdy osoba uprawniona do takiego pomieszczenia zostaje eksmitowana do schroniska bądź noclegowni, zdają się świadczyć o tym, że istniejące obecnie rozwiązanie tego problemu nie zapewnia właściwej równowagi pomiędzy ochroną różnych wartości, mających źródło w Konstytucji.

Dlatego w mojej ocenie należy obecnie zastanowić się nad podjęciem działań, które w sposób kompleksowy i systemowy uregulują przedmiotową materię, a w szczególności zapewnią realną ochronę osobom eksmitowanym, z uwzględnieniem ich sytuacji życiowej, materialnej oraz przyczyn orzeczenia wobec nich eksmisji. Konieczne jest podjęcie tych działań w taki sposób, aby przy zapewnieniu należytej ochrony właściciela lokalu do realizacji prawomocnego wyroku sądowego, jednocześnie spełnione były dyrektywy

prowadzenia polityki sprzyjającej zapobieganiu bezdomności (art. 75 Konstytucji), a także poszanowania godności człowieka (art. 30 Konstytucji).

W związku z powyższym oraz ze względu na fakt, że w mojej ocenie omawiana problematyka wchodzi w zakres kompetencji Ministra Infrastruktury i Budownictwa, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648 ze zm.) zdecydowałem się przedstawić Panu Ministrowi wyżej opisany problem z prośbą o rozważenie potrzeby podjęcia działań legislacyjnych w omawianym zakresie.

Będę wdzięczny za informację o stanowisku Pana Ministra zajęтым w tej sprawie.

Podpis na oryginale