



IV.7217.9.2016.AG

**Pan Andrzej Adamczyk
Minister Infrastruktury i
Budownictwa**

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich napływa bardzo wiele skarg, w których dłużnicy - mający w wyroku eksmisyjnym orzeczone uprawnienie do lokalu socjalnego – skarżą się, iż oferowane im przez gminy lokale socjalne nie spełniają przesłanek ustawowych. Stwarza to realne trudności w korzystaniu z tych lokali, zwłaszcza w przypadku osób niepełnosprawnych. Po przeanalizowaniu stanu prawnego w kontekście stosowanych przez gminy rozwiązań praktycznych, pragnę zwrócić Panu Ministrowi uwagę na problemy, które wynikają - w mojej ocenie – z **braku ustawowego trybu realizacji przyznanego w wyroku eksmisyjnym uprawnienia do lokalu socjalnego.**

Po pierwsze ujawnił się **problem z ustaleniem podmiotu, który może domagać się realizacji uprawnienia do lokalu socjalnego.** Z praktyki badanych spraw wynika bowiem, że gminy uznają, że to wyłącznie wierzyciel uruchamia procedurę realizacji wyroku eksmisyjnego, w zakresie przyznanego dłużnikowi uprawnienia do lokalu socjalnego. Bez inicjatywy wierzyciela w tej materii, dłużnik nie jest w stanie doprowadzić do realizacji uprawnienia do lokalu socjalnego, przyznanego mu prawomocnym wyrokiem. Zaniechanie działań ze strony wierzyciela powoduje, że dłużnik nie może liczyć na umieszczenie go na liście osób oczekujących na wynajęcie lokalu socjalnego i de facto – zmuszony jest zamieszkiwać w lokalu, z którego ma orzeczoną eksmisję.

Kolejnym **problemem jest też brak efektywnego trybu na poddanie ocenie sądu, czy proponowany lokal socjalny odpowiada definicji ustawowej.** Od tego bowiem zależy skuteczność wywiązania się przez gminę z obowiązku złożenia osobie uprawnionej oferty wynajęcia mieszkania.

Stan taki prowadzi do sytuacji, iż wyrok eksmisyjny nie jest wykonywany, a byli lokatorzy zmuszeni są niejako do dalszego zajmowania lokali mieszkalnych, które sąd nakazał im opuścić i wydać właścicielowi. Oczywistą konsekwencją takiego stanu rzeczy jest też wysokość opłat, jakie byli lokatorzy zobowiązani są ponosić w związku z dalszym zajmowaniem dotychczasowych lokali. Osoby zajmujące lokal bez tytułu prawnego są obowiązane do dnia opróżnienia lokalu co miesiąc uiszczać odszkodowanie (art. 18 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów), podczas gdy w przypadku przeprowadzenia się do lokalu socjalnego, stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym (art. 23 ust. 4 omawianej ustawy).

Wysokość opłat za zajmowane mieszkanie, jakie zmuszony jest ponosić były lokator, który oczekuje na złożenie przez gminę oferty wynajęcia lokalu socjalnego ma zasadnicze znaczenie, zwłaszcza, gdy powodem orzeczonej eksmisji było zadłużenie czynszowe. Jeśli bowiem były najemca nie był w stanie uiszczać czynszu i pozostałych opłat w dotychczasowej wysokości, dalsze pozostawanie w lokalu oznaczać będzie konieczność zapłaty odszkodowania w wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, jakie byłby obowiązany opłacać, gdyby stosunek prawny nie wygasł (art. 18 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów).

Zatem okoliczność, która stała się przyczyną powstania zadłużenia i eksmisji z lokalu tj. wysokość czynszu, będzie nadal negatywnie wpływać na sytuację byłego lokatora, mimo, że w prawomocnym wyroku eksmisyjnym uzyskał on uprawnienie do lokalu socjalnego, co implikuje także pewnego rodzaju ochronę, przed nadmiernie wysokim czynszem, o której mowa powyżej.

Jak zasadnie wskazują wnioskodawcy w kierowanych do Rzecznika skargach, niejasności wynikające z niemożności zainicjowania przez dłużnika realizacji uprawnienia do lokalu socjalnego, przyznanego w wyroku eksmisyjnym, jak też brak skutecznej drogi zakwestionowania oferty najmu lokalu socjalnego, powodują dla nich zarówno dotkliwe konsekwencje finansowe (związane z wysokością odszkodowania za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego), jak też czynią w sposób faktyczny niewykonalne przyznane im przez sąd uprawnienie, które przecież miało stanowić dla nich ochronę przed taką sytuacją. Tym samym, ochrona w postaci uprawnienia do lokalu socjalnego, przyznawana określonym osobom z mocy ustawy, przestaje pełnić swoją funkcję i staje się li tylko iluzoryczna.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, **wskazywane problemy wymagają doprecyzowania obowiązujących regulacji prawnych, tak, aby z żądaniem wykonania wyroku eksmisyjnego, w zakresie złożenia oferty wynajęcia lokalu socjalnego, mógł do gminy wystąpić sam dłużnik, który miałby także ustawowo zagwarantowany tryb**

poddania sądowej kontroli kwestii, czy gmina wypełniła obowiązek wskazania lokalu socjalnego, który spełnia wymagania ustawowe.

Na gruncie obowiązujących przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. 2014, poz.150 ze zm.), w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu (art. 14 ust. 1 powołanej ustawy).

Jak stanowi art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, sąd nie może orzec o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego wobec wymienionych grup osób (m.in. kobiet w ciąży, obłożnie chorych, niepełnosprawnych, czy posiadających status bezrobotnego).

Orzekając o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, sąd nakazuje wstrzymanie wykonania opróżnienia lokalu do czasu złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego (art. 14 ust. 6 omawianej ustawy).

Ochrona w postaci obligatoryjnego uprawnienia do lokalu socjalnego, przewidziana dla taksatywnie wymienionych w art. 14 ust. 4 ustawy grup osób, służyć ma bez wątpienia realnemu zagwarantowaniu, iż w związku z orzeczoną eksmisją z lokalu, potrzeby mieszkaniowe byłych lokatorów będą zaspokojone bezpośrednio po opuszczeniu dotychczasowego mieszkania. Innymi słowy, mimo wyroku nakazującego opuszczenie, opróżnienie i wydanie lokalu mieszkalnego były lokator może zamieszkiwać w nim do momentu, aż gmina wskaże lokal socjalny, który powinien odpowiadać przesłankom ustawowym.

Jak stanowi art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, przez lokal socjalny należy rozumieć lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m², a w wypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m², przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie.

Jak przyjmuje się w orzecznictwie, znaczenie zastrzeżenia dłużnikowi uprawnienia do lokalu socjalnego dla jego relacji z wierzycielem wynika z art. 14 ust. 6 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Zastrzeżenie dłużnikowi uprawnienia do lokalu socjalnego sprawia, że wyrok orzekający o obowiązku opuszczenia, opróżnienia i wydania lokalu mieszkalnego nie może podlegać wykonaniu przed złożeniem dłużnikowi oferty zawarcia z nim umowy najmu konkretnego lokalu socjalnego.

Taki pogląd wyraził zasadnie Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 23 listopada 2012r. (sygn.akt I CSK 292/12), zauważając ponadto, że obowiązek gminy, o jakim mowa w art. 18 ust. 5 ustawy z dnia 2001r. o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy polega na złożeniu oferty wynajęcia lokalu socjalnego spełniającego wymagania określone w art. 2 ust. 1 pkt 5 tej ustawy osobie, której służy uprawnienie będące korelatem tego obowiązku. Przewidziany w art. 18 ust. 5 powołanej ustawy obowiązek gminy dostarczenia lokalu socjalnego uprawnionej osobie gaśnie z upływem terminu związania gminy skutecznie złożoną ofertą zawarcia z uprawnionym umowy najmu lokalu socjalnego.

Nie ulega więc wątpliwości, że od złożenia osobie uprawnionej oferty wynajęcia lokalu socjalnego, spełniającego wymogi przewidziane w art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, zależy skuteczność konkretnego postępowania egzekucyjnego w sprawie o opróżnienie nieruchomości – lokalu mieszkalnego.

Odwołując się ponownie do tez Sądu Najwyższego, zawartych w przywołanym powyżej wyroku stwierdzić trzeba, że wyrok wydany w sprawie o nakazanie opuszczenia, opróżnienia i wydania lokalu mieszkalnego nie jest tytułem egzekucyjnym przeciwko gminie, która wystąpiła w postępowaniu w roli interwenienta ubocznego, w szczególności nie stwierdza jej obowiązku nadającego się do przymusowego wykonania ani zresztą także nie kreuje po stronie uprawnionego roszczenia o zawarcie z nim umowy najmu lokalu cywilnego, bo cywilne roszczenie tego rodzaju musiałoby mieć konkretny przedmiot (konkretny lokal socjalny), a orzeczenie sądowe zapada niezależnie od tego, czy gmina dysponuje choćby jednym wolnym lokalem, który mógłby być wynajęty uprawnionemu jako socjalny. Wyrok taki stwierdza natomiast uprawnienie osoby zobowiązanej do opuszczenia, opróżnienia i wydania lokalu mieszkalnego jako dłużnika, od zrealizowania którego zależy możliwość skutecznego przeprowadzenia przez wierzyciela tego obowiązku postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 1046 k.p.c.

Treścią uprawnienia będącego korelatem opisanego powyżej obowiązku gminy jest możliwość zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego, a zatem należącego do zasobu mieszkaniowego gminy, co stwarza dla uprawnionego warunki dla zaspokojenia jego potrzeb mieszkaniowych przez czas oznaczony (art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów), za czynsz – w założeniu – korzystniejszy od stawek rynkowych. Póki to uprawnienie trwa, póty w stosunku do osoby, której ono przysługuje nie może być wykonane orzeczenie nakazujące opuszczenie, opróżnienie i wydanie dotychczas zajmowanego lokalu mieszkalnego wierzycielowi tego z kolei obowiązku (vide uzasadnienie cyt. wyroku Sądu Najwyższego, sygn.akt I CSK 292/12).

Kwestią bezsporną jest więc swoiste uzależnienie egzekucji wyroku eksmisyjnego od uprzedniej realizacji uprawnienia dłużnika w zakresie lokalu socjalnego, którego standard ma być zgodny z definicją, unormowaną w art.2 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie praw

lokatorów. Nie ma być więc to jakikolwiek lokal mieszkalny, ale taki, który ze względu na wyposażenie, stan techniczny i powierzchnię będzie się nadawał do zamieszkania, mimo, że jego standard może być obniżony.

Co za tym idzie, możliwość weryfikacji przez sąd, czy proponowany przez gminę lokal socjalny, jest odpowiedni dla dłużnika pod względem wyposażenia, stanu technicznego i powierzchni, jest dlań kwestią kluczową. Podobnie, jak kompetencja do zainicjowania procedury złożenia przez gminę dłużnikowi oferty wynajęcia lokalu socjalnego.

*„Zastrzeżenie dłużnikowi uprawnienia do lokalu socjalnego sprawia, że wyrok orzekający o obowiązku opuszczenia, opróżnienia i wydania lokalu mieszkalnego nie może podlegać wykonaniu przed złożeniem dłużnikowi oferty zawarcia z nim umowy najmu konkretnego lokalu. Zastrzeżenie tego uprawnienia sprawia, że do momentu złożenia dłużnikowi przez gminę oferty zawarcia z nim umowy najmu lokalu socjalnego wyrokowi nie może być nadana klauzula wykonalności. Jest to równoważne przewidzianej w art. 786 k.p.c. sytuacji, gdy „wykonanie tytułu jest uzależnione od zdarzenia”. Trzeba przyjąć, że skoro obowiązek wykazania wystąpienia tego zdarzenia, w świetle art. 786 k.p.c. ma obciążać wierzyciela, to może on – po wydaniu wyroku w sprawie o eksmisję – wezwać gminę, aby wykonała swój obowiązek wobec dłużnika i dostarczyła wierzycielowi dowód jego wykonania (informację o złożonej dłużnikowi ofercie). **Z takim żądaniem do gminy może oczywiście wystąpić także sam dłużnik** (vide cyt. wyrok Sądu Najwyższego o sygnaturze I CSK 292/12).*

W świetle art. 14 ust. 6 u.o.p.l. w zw. z art.786 k.p.c., zdarzeniem, którego wystąpienie powoduje, że wydany w sprawie o eksmisję wyrok może podlegać wykonaniu, jest złożenie przez gminę uprawnionemu (lub wszystkim uprawnionym, jeśli w wyroku dotyczącym podlegającego opróżnieniu lokalu orzeczono o wspólnym obowiązku większej liczby osób) oferty zawarcia z nim (z nimi) umowy najmu. Nie chodzi przy tym, o jakąkolwiek ofertę udostępnienia lokalu, lecz o ofertę wynajęcia lokalu spełniającego wymagania stawiane lokalom socjalnym. Jeśli oferta zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego została złożona skutecznie, to dla przeprowadzenia postępowania klauzulowego nie ma znaczenia okoliczność, czy oferta ta została przyjęta, czy w związku z tym doszło do zawarcia umowy najmu między gminą i osobami, którym zaproponowała ona wynajęcie konkretnego lokalu jako socjalnego. Ryzyko nieprzyjęcia skutecznie złożonej oferty obciąża dłużnika obowiązku opuszczenia i opróżnienia lokalu mieszkalnego.

Ustawodawca nie przewidział szczególnych zasad prowadzenia postępowania klauzulowego w związku z żądaniem nadania klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu dotyczącemu orzeczenia stwierdzającego obowiązek opuszczenia, opróżnienia i wydania wierzycielowi lokalu mieszkalnego z zastrzeżeniem dla dłużnika uprawnienia do lokalu socjalnego. Postępowanie to wszczynane jest zatem na wniosek wierzyciela, który ma obowiązek

wykazać dokumentem urzędowym lub prywatnym z podpisem urzędowo poświadczonym, że nastąpiło zdarzenie, od którego uzależniona jest wykonalność obowiązku stwierdzonego tytułem egzekucyjnym.”

Jak wskazuje doświadczenie życiowe, w przeważającej liczbie przypadków wierzyciel będzie zainteresowany jak najszybszym odzyskaniem władania swoim lokalem mieszkalnym i w tym celu wezwie gminę, aby wykonała obowiązek wobec dłużnika i złożyła mu ofertę wynajęcia lokalu socjalnego, oraz dostarczyła dowód jego wykonania. Problem powstaje jednak w momencie, gdy z jakichkolwiek powodów (np. z powodu sporu o rozliczenie nakładów na lokal podlegający eksmisji) wierzyciel nie skieruje do gminy owego wezwania. Wówczas bowiem, jak sugerował Sąd Najwyższy w cytowanym wyroku, z takim żądaniem może oczywiście wystąpić także sam dłużnik.

Niestety poglądu tego nie podzielają gminy, uznając, że li tylko wierzyciel może zwrócić się o zrealizowanie uprawnienia dłużnika w zakresie przyznanego mu przez sąd w wyroku eksmisyjnym – uprawnienia do lokalu socjalnego. Odmawiają więc dłużnikowi kompetencji w tej kwestii, uznając najwyraźniej, że osoba najbardziej zainteresowana nie ma interesu prawnego w żądaniu realizacji uprawnienia, orzeczonego dlań przez sąd prawomocnym wyrokiem.

To zaś powoduje, że dopóki wierzyciel nie zainicjuje wykonania wyroku eksmisyjnego, w części dotyczącej uprawnienia dłużnika do lokalu socjalnego i nie zwróci się do gminy ze stosownym wezwaniem, dłużnik pozbawiony jest jakiegokolwiek inicjatywy w tej materii. Może tylko oczekiwać na aktywność ze strony wierzyciela, a stan taki może się utrzymywać – jak wskazują skargi wpływające do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich - nawet przez lata.

Aby temu zapobiec i rozwiązać ewentualne wątpliwości gmin, co do kompetencji dłużnika w tym zakresie, skutkujące przedstawianymi problemami praktycznymi, zasadnym wydaje się ustawowe uregulowanie tej kwestii, poprzez wyraźne zapisanie, że także dłużnik może wystąpić do gminy o realizację uprawnienia do lokalu socjalnego, orzeczonego w wyroku eksmisyjnym.

Pogląd taki jedynie zasygnalizował Sąd Najwyższy w w/w wyroku z dnia 23 listopada 2012 r. stwierdzając, iż „z takim żądaniem do gminy może oczywiście wystąpić także sam dłużnik”, co niestety nie wyeliminowało definitywnie problemów, z jakimi mają do czynienia osoby oczekujące na lokale socjalne, gdy kierują do gmin wnioski o wskazanie im takich lokali.

Gminy bowiem nie tylko żądają, aby to wierzyciel wystąpił o złożenie dłużnikowi oferty wynajęcia lokalu socjalnego, skoro ten właśnie podmiot jest gospodarzem postępowania egzekucyjnego, ale wprowadzają także dodatkowe ograniczenia, które

powodują, że dłużnik zmuszony jest przyjąć zaoferowany lokal socjalny, czasami nawet bez możliwości jego uprzedniego obejrzenia. W licznych skargach, jakie kierują do mnie dłużnicy, wskazują oni, że gminy oferują lokale nie tylko nieodpowiednie ze względu np. na sytuację zdrowotną, czy rodzaj niepełnosprawności, ale także takie, które nie nadają się do zamieszkania ze względu na zły stan techniczny czy sanitarny. Dłużnicy ci praktycznie pozbawieni są wówczas ochrony, w postaci środka prawnego, za pomocą którego mogliby zakwestionować zgodność zaoferowanego im lokalu z ustawowymi wymogami, jakim odpowiadać powinien lokal socjalny.

Jak wskazuje Sąd Najwyższy w powoływanym wyżej wyroku, ze stanowiskiem sądu, który na podstawie dokumentu przedstawionego przez wierzyciela przyjął, że nastąpiło zdarzenie, od którego uzależnione było wykonanie tytułu egzekucyjnego (złożenie oferty najmu lokalu socjalnego) *dłużnik może polemizować w postępowaniu zażaleniowym*, zarzucając, że dokument przedstawiony sądowi nie stwierdza dostatecznie okoliczności warunkującej wykonalność obowiązku opuszczenia, opróżnienia i wydania wierzycielowi lokalu mieszkalnego, gdyż nie wynika z niego, żeby skutecznie wobec niego została złożona oferta wynajęcia lokalu socjalnego.

Sąd Najwyższy wskazał więc tryb zażaleniowy, w postępowaniu mającym za przedmiot nadanie wyrokowi eksmisyjnemu klauzuli wykonalności, jako drogę do weryfikacji, czy zaoferowany przez gminę lokal socjalny spełnia przesłanki ustawowe.

W praktyce jednak dłużnicy nie są w stanie wykorzystać tego trybu, co stanowi o jego zupełnie pozornej funkcji ochronnej. Po pierwsze, dłużnicy nie mają wiedzy, że w tym właśnie trybie mogą podnosić zarzuty również wobec lokalu socjalnego, bowiem ani komornicy, ani gminy nie informują ich o możliwości zwrócenia się w tej kwestii do sądu. Po wtóre, termin na wniesienie zażalenia na postanowienie sądu co do nadania klauzuli wykonalności jest bardzo krótki (siedmiodniowy). Po kolejne, nie w każdym przypadku dłużnicy są w stanie sformułować zarzuty wobec lokalu socjalnego. Zdarzają się bowiem praktyki oferowania lokali socjalnych bez możliwości ich obejrzenia, wówczas lokale zostają udostępnione dłużnikom dopiero po podpisaniu umowy najmu. W takich sytuacjach dłużnicy zostają całkowicie pozbawieni możliwości zweryfikowania oferty najmu lokalu socjalnego i uruchomienia trybu kontroli sądowej.

W większości przypadków gminy informują tylko pisemnie uprawnionego, że w związku z przyznaniem mu przez sąd uprawnieniem do lokalu socjalnego, wskazuje się konkretny lokal, a gdy dłużnik odmówi jego przyjęcia np. z powodu, iż nie nadaje się do zamieszkania przez osobę niepełnosprawną, uznają, że zrealizowały nałożony przez sąd obowiązek.

Widać więc, że dłużnicy, zwłaszcza osoby starsze, niepełnosprawne, czy nieporadne życiowo, nie tylko nie mają wiedzy, ale też i praktycznych możliwości, aby kwestię skuteczności złożenia wobec nich oferty wynajęcia lokalu socjalnego, poddać ocenie sądu.

Stąd też - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - zachodzi konieczność uregulowania w ustawie o ochronie praw lokatorów również tej kwestii, tak, aby dłużnicy dzięki sądowej kontroli zgodności z ustawowymi wymogami oferowanych przez gminy lokali socjalnych, mieli rzeczywistą ochronę w tym zakresie. Tym bardziej, że skutkiem odmowy przyjęcia oferty najmu lokalu socjalnego, nawet jeżeli dłużnik zasadnie kwestionuje nieodpowiednie warunki, czy stan techniczny/sanitarny lokalu, jest zwolnienie gminy z obowiązku wskazania kolejnego lokalu socjalnego. W w/w wyroku z dnia 23 listopada 2012 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że: *„obowiązek gminy dostarczenia lokalu socjalnego uprawnionej osobie gaśnie z upływem terminu związania gminy skutecznie złożoną ofertą zawarcia z uprawnionym umowy najmu lokalu socjalnego.”* W konsekwencji dłużnicy, którzy odmówili przyjęcia lokalu socjalnego nie otrzymują kolejnej oferty, tracąc przyznaną im przez sąd ochronę przed eksmisją „na bruk” mimo, że nadal występują po ich stronie okoliczności, ze względu na które ochrona ta została im przyznana.

Mając nadzieję, że podziela Pan Minister potrzebę zmiany stanu prawnego w omawianym zakresie, w kierunku wzmocnienia ochrony dłużników oczekujących na lokale socjalne i uczynienia realizacji przyznanego im uprawnienia bardziej realnym, działając na podstawie art.16 ust.2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014r., poz.1648 ze zm.) zwracam się o zainicjowanie działań legislacyjnych, mających na celu wprowadzenie do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, przepisów doprecyzowujących kwestie trybu realizacji uprawnienia dłużnika do lokalu socjalnego, jak też określających tryb, w jakim może on poddać kontroli wypełnienie przez gminę obowiązku wskazania lokalu socjalnego odpowiadającego warunkom ustawowym.

Będę wdzięczny za poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o stanowisku Pana Ministra w tej sprawie.

Podpis na oryginale