



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

**Adam Bodnar**

**IV.7214.73.2016.AJ**

**Pan Andrzej Adamczyk  
Minister Infrastruktury  
i Budownictwa**

### **I. Przedmiot wystąpienia**

W związku z wdrożeniem prac nad nowelizacją ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1610), które znalazły swój wyraz w opracowanym przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa projekcie ustawy z dnia 8 listopada br. (Nr UD66 w wykazie prac legislacyjnych Rządowego Procesu Legislacyjnego), chciałbym zwrócić uwagę, iż niektóre propozycje zmian, w mojej ocenie budzą wątpliwości z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją. Chodzi tu w szczególności o usunięcie z art. 14 ustawy o ochronie praw lokatorów, określonego w jego ust. 4, katalogu osób w szczególnej sytuacji życiowej, którym obecnie sąd ma obowiązek przyznać lokal socjalny.

Należy zwrócić uwagę, iż proponowane obecnie w przedmiotowym projekcie nowelizacji rozwiązanie, w którym to wyłącznie sąd - po zbadaniu sytuacji materialnej i rodzinnej pozwanego - decyduje, czy przyznać mu w wyroku eksmisyjnym prawo do lokalu socjalnego, nawiązuje do regulacji, które w przeszłości już funkcjonowały w obrocie prawnym. Zgodnie bowiem z art. 36 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych w jej pierwotnym brzmieniu ( Dz.U. z 1994 r. Nr 105, poz. 509) „Sąd, biorąc pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania z lokalu przez najemcę, jego szczególną sytuację materialną i rodzinną, może w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu orzec o uprawnieniu najemcy do otrzymania lokalu socjalnego. W takim wypadku gmina jest obowiązana zapewnić lokal socjalny”. Zgodnie natomiast z ustępem 2 tego przepisu „Uprawniony, o którym mowa w ust. 1, ma pierwszeństwo w uzyskaniu lokalu socjalnego”.

Niestety, w trakcie obowiązywania tego przepisu okazało się, że zapewniona ochrona – przekazująca wyłącznie sądowi kompetencję do orzekania o prawie do lokalu socjalnego

na wypadek eksmisji – nie sprawdziła się w praktyce. Do Rzecznika Praw Obywatelskich zaczęły lawinowo napływać skargi od osób eksmitowanych *de facto* „na bruk” – przy czym chodziło w przeważającej części o osoby chore, niedołążne, ubogie i opiekujące się małoletnimi dziećmi. Z tego powodu w 2000 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zdecydował się zakwestionować regulację zawartą w art. 36 i art. 37 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych do Trybunału Konstytucyjnego.

## **II. Zastrzeżenia dotyczące art. 36 ust.1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych**

### **II.1 Zastrzeżenia Rzecznika Prawa Obywatelskich**

We wniosku z dnia 25 kwietnia 2000 r. (oraz modyfikującym ten wniosek piśmie procesowym z 5 listopada 2000 r.), Rzecznik wskazywał m.in., iż na etapie postępowania rozpoznawczego ustawodawca nie stworzył gwarancji prawnych chroniących przed bezdomnością osób eksmitowanych, które nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie. Praktyka stosowania art. 36 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych wskazywała, że sądy jedynie wyjątkowo przyznawały prawo do lokalu socjalnego na podstawie takich okoliczności jak: dotychczasowy sposób korzystania z lokalu przez najemcę oraz jego szczególna sytuacja materialna i rodzinna. Rzecznik wskazywał również, że w przypadku wyroku zaocznego orzekającego eksmisję, sąd w ogóle nie bada sytuacji materialnej i rodzinnej osoby eksmitowanej.

W konkluzji Rzecznik podkreślał, iż powyższy stan prawny nie stwarza chociażby minimalnych gwarancji przestrzegania konstytucyjnej zasady ochrony rodziny (art. 71 ust. 1 Konstytucji), ochrony praw dziecka (art. 72 ust. 1 Konstytucji) oraz że w ten sposób nie dochodzi do realizacji konstytucyjnej dyrektywy przeciwdziałania bezdomności (art. 75 ust. 1 Konstytucji). Brak tych gwarancji szczególnie dobitnie widać było w przedstawionych Rzecznikowi w skargach przypadkach, jak choćby orzeczenie eksmisji bez prawa do lokalu socjalnego wobec małżeństwa oraz ich dziewięciorga dzieci, czy dwóch małżeństw wraz z pięciorgiem dzieci. Ponadto z doniesień prasowych z tamtego okresu wynikało, że w latach 1995 - 1998 sądy orzekły ok. 6600 wyroków eksmisyjnych bez prawa do lokalu socjalnego ( m. in. artykuł K. Klukowskiej w „Gazecie Wyborczej” dodatek „Dom” z dnia 12 kwietnia 2000 r. „Bez dachu nad głową”).

Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 11/2000, odnosząc się do tak sformułowanego wniosku Rzecznika zwrócił uwagę, iż w okresie obowiązywania art. 36 w brzmieniu przed nowelizacją sytuacja rodzin eksmitowanych na podstawie orzeczeń sądowych bez wskazania lokalu socjalnego stała się nabrzmiałym problemem społecznym. Na podstawie materiałów zebranych przez Ministerstwo Sprawiedliwości ustalono, że w 1999 r. wykonano ogółem 9382 orzeczenia eksmisyjne, przy czym 2511 dłużników

opróżniło lokale dobrowolnie, 1751 otrzymało lokal socjalny zaś 5120 eksmisji zostało wykonanych bez dostarczenia dłużnikowi innego mieszkania (Pismo p.o. Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast Piotra Mynca z 8 grudnia 2000 r., GM-2/022/194/2000). Jeżeli chodzi o lata 1994-98 to z danych Krajowej Rady Komorniczej w Warszawie wynikało, że przeprowadzonych zostało 6656 eksmisji "na bruk". Eksmisje były orzekane w większości przypadków z powodu niemożności regulowania przez rodziny czynszu i innych opłat za zajmowane lokale mieszkalne. Rodziny te oraz inne osoby eksmitowane znajdowały się w bardzo ciężkiej sytuacji materialnej, nie mogły znaleźć zatrudnienia, miały na utrzymaniu dzieci i z przyczyn przez siebie niezawinionych nie były w stanie regulować czynszu i opłat za zajmowane mieszkanie. Eksmitowane rodziny często nie miały środków nie tylko na to, aby opłacić czynsz ale także na żywność czy niezbędną odzież. Utrata przez tych ludzi dachu nad głową powodowała, że stawali się oni bezdomni, a w rezultacie tracili szansę na normalne i godne życie.

**II.2** Trudności z sądową wykładnią art. 36 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych

Kwestionowany art. 36 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych przewidywał że "Sąd biorąc pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania z lokalu przez najemcę, jego szczególną sytuację materialną i rodzinną, może w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu orzec o uprawnieniu najemcy do otrzymania lokalu socjalnego. W takim wypadku gmina jest obowiązana zapewnić lokal socjalny." Niejednoznaczna treść tego przepisu w odniesieniu do uprawnień najemcy do lokalu socjalnego wywoływała wiele rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych. Kontrowersje wzbudzał sposób rozumienia wynikającego z tego przepisu obowiązku sądu rozpoznającego powództwo o opróżnienie lokalu mieszkalnego, a w szczególności rozstrzygnięcia wątpliwości, czy sąd z urzędu był zobowiązany do badania przesłanek, czy osobie zobowiązanej do opróżnienia takiego lokalu przysługuje uprawnienie do lokalu socjalnego. Niejasne było też, co należy rozumieć przez sytuacje szczególne, o których wyżej mowa. Kwestie te były wyjaśniane przez Sąd Najwyższy.

Część z tych zagadnień, wobec wprowadzonych w następnych latach w stanie prawnym zmian, straciła na aktualności (jak choćby kwestia czy sąd może, także z urzędu, orzec w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu o uprawnieniu najemcy do otrzymania lokalu socjalnego), część natomiast – w przypadku wprowadzenia projektowanej zmiany do ustawy o ochronie praw lokatorów - może ponownie stać się aktualna. W sytuacji usunięcia z ustawy katalogu kategorii osób, którym sąd ma obowiązek przyznać prawo do lokalu socjalnego, ponownie pierwszoplanową rolę będzie miała wykładnia zawartego w art. 14 ust. 3 pojęcia „szczególnej sytuacji materialnej i rodzinnej” pozwanego. Na gruncie art. 36 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych właśnie te kwestie były

wyjaśniane przez Sąd Najwyższy. Przez sytuacje szczególne, o których wyżej mowa należało zdaniem Sądu Najwyższego rozumieć "takie wyjątkowe wypadki, gdy z materiału sprawy wynika, że eksmisja oparta na art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (zwłoka w zapłacie czynszu lub opłat za świadczenia związane z eksploatacją mieszkania) dotyczy osób sędziwych, niepełnosprawnych i rodzin wielodzietnych. Może tu chodzić o takie wypadki kiedy powodem, który doprowadził do eksmisji jest niedostatek będący rezultatem szczególnie trudnej sytuacji życiowej i rodzinnej byłego najemcy, a zaniechania złagodzenia skutków orzekanej eksmisji przez przyznanie uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego nie daje się pogodzić ze względami natury moralnej i społecznej (por. uchwała z 19 maja 200r., sygn. III CZP 4/00).

Podsumowując ówczesny dorobek orzecznictwa Trybunał Konstytucyjny stwierdził w sprawie o sygn. K 11/2000, iż jak dowodzą wyżej przytoczone dane statystyczne mechanizm ochronny art. 36 ustawy - nawet przy zastosowaniu bardzo restryktywnej wykładni Sądu Najwyższego - nie stwarzał wystarczającej zapory przed postępowaniem egzekucyjnym wobec lokatorów zobowiązanych do opróżnienia lokalu, z pogwałceniem elementarnych standardów konstytucyjnych.

**II.3** Nowelizacja art. 36 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych

Jeszcze w trakcie rozpoznawania w/w sprawy przez Trybunał Konstytucyjny, w wyniku negatywnej oceny obowiązujących do tej pory uregulowań ustawowych, ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie radykalnej zmiany dotychczasowych przepisów, polegającej na wprowadzeniu katalogu osób, którym sąd miał obowiązek przyznać lokal bez względu na sytuację rodzinną i materialną. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1317) art. 36 otrzymał nowe brzmienie. Wprowadzono mianowicie ustęp 4, zgodnie z którym sąd nie mógł orzec o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego wobec: 1) kobiet w ciąży, 2) małoletniego, niepełnosprawnego, ubezwłasnowolnionego - oraz sprawujących nad takimi osobami opiekę i wspólnie z nimi zamieszkałych, 3) osoby spełniające przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały, o której mowa w art. 5 ust. 3 i art. 30 chyba, że osoby te mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas zajmowany.

W uzasadnieniu do projektu w/w ustawy nowelizującej ustawę o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Druk Sejmowy Sejmu III kadencji Nr 2219) wskazano, iż "stosowanie powyższego przepisu w brzmieniu sprzed nowelizacji w praktyce wykazało, że sądy orzekają w tych sprawach w sposób bardzo formalny, nie wykazują inicjatywy w ustaleniu, czy zachodzi potrzeba dostarczenia najemcy lokalu socjalnego, i

obowiązkiem udowodnienia tej okoliczności obciążają niemal wyłącznie najemcę. W rezultacie sąd rzadko przyznaje najemcy prawo do lokalu socjalnego, nawet w sytuacjach, gdy zasadność takiego rozstrzygnięcia jest oczywista. Wskazuje to na potrzebę zmiany powołanego przepisu w kierunku nałożenia na sądy obowiązku rozstrzygnięcia, czy osobie zobowiązanej do opróżnienia zajmowanego lokalu przysługuje, czy też nie przysługuje uprawnienie do lokalu socjalnego. W szczególności sądy będą zobowiązane przyznawać prawo do lokalu socjalnego osobom wymienionym w ustępie 4 znowelizowanego art. 36 - w każdej sytuacji, gdy osoby eksmitowane nie mają możliwości zamieszkania w innym lokalu”.

#### **II.4 Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 11/00**

W wyroku z dnia 4 kwietnia 2001 r. K 11/00 Trybunał Konstytucyjny ocenił powyższą nowelizację jako dostosowanie poprzednio obowiązującej – niedostatecznie chroniącej osoby eksmitowane – regulacji z art. 36 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych – do obowiązujących standardów konstytucyjnych.

Zdaniem Trybunału obowiązek poszanowania i ochrony godności człowieka nałożony na władze publiczne państwa w art. 30 Konstytucji zakłada, iż wszelkie działania władz publicznych powinny z jednej strony uwzględniać istnienie pewnej sfery autonomii, w ramach której człowiek może się w pełni realizować społecznie a z drugiej działania te nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności. Przesłanką poszanowania tak rozumianej godności człowieka jest między innymi istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym.

Na tle tych uwag Trybunał Konstytucyjny uznał, iż wprowadzenie, co do zasady, rozwiązania zawartego w znowelizowanym art. 36 ust. 4 ustawy zapewnia takie minimalne gwarancje ochrony dla osób eksmitowanych, które respektują wyrażoną w art. 30 Konstytucji zasadę poszanowania i ochrony godności człowieka.

Z treści uzasadnienia tego wyroku wynika ponadto, że w ocenie Trybunału, za szczególną ochroną rodzin przed eksmisją przemawia gwarancja zawarta w art. 71 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którą „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”. Na podstawie dotychczasowych przepisów o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych osoby uprawnione, o których mowa w art. 71 ust. 1 Konstytucji, nie mogły skutecznie domagać się od gminy dostarczenia lokalu socjalnego, w sytuacji gdy sąd nie przyznał im w wyroku prawa do tego lokalu na podstawie poprzednio obowiązującego art.

36 ust. 1, a co za tym idzie, nie mogły domagać się realizacji w stosunku do nich normy programowej zawartej w art. 71 Konstytucji.

W świetle powyższego, nowelizacja art. 36 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, wprowadzająca w ust. 4 doniosłe postanowienia gwarancyjne, zabezpieczające respektowanie podstawowych praw określonych tam kategorii lokatorów zarówno na wypadek uruchomienia postępowania sądowego, jak i w konsekwencji postępowania egzekucyjnego w przedmiocie opróżniania zajmowanego lokalu mieszkalnego, ustanowiła nowy mechanizm zabezpieczający, oceniony przez Trybunał jako nadający się do uniwersalnego zastosowania także do lokatorów, zajmujących lokal mieszkalny na podstawie tytułu prawnego poddanego reżimowi innych niż ustawa o najmie i dodatkach mieszkaniowych przepisów prawnych (postanowienie TK z dnia 4 kwietnia 2001 r. S 2/01).

## **II.5 Stanowisko doktryny**

Warto także wskazać, że w piśmiennictwie prawniczym omówione zmiany stanu prawnego w latach 1994-2000 oceniono w ten sposób, że „od początku było wiadomo, że egzekucja <na bruk> jest niedopuszczalna ze względów humanitarnych i społecznych i pozostaje w sprzeczności z zasadą ochrony godności człowieka i zasadą ochrony rodziny. Od samego początku było też wiadomo, że eksmisja <donikąd> nie spotka się z akceptacją społeczną. Aktywność prawodawcy w zakresie ciągłego modyfikowania przepisów dotyczących opróżniania lokali mieszkalnych była więc zwykłym marnotrawstwem sił i środków, które przy racjonalnym podejściu do zagadnienia powinny zostać przeznaczone na zwiększenie liczby mieszkań socjalnych czy też pomieszczeń tymczasowych. Tylko bowiem ich dostateczna ilość jest w stanie urealnić i ochronę lokatora (byłego), i ochronę właściciela, który ma prawo efektywnie <odzyskać> mieszkanie po orzeczeniu eksmisji byłego lokatora, a wreszcie zapewnić realizację powagi wyroków sądowych, które wreszcie byłyby niezwłocznie wykonywane” (por. M. Bednarek Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie, Warszawa 2007, s. 692-693).

## **III. Rozwiązanie przyjęte w ustawie o ochronie praw lokatorów**

Ten nowy standard ochrony osób eksmitowanych przed bezdomnością ustawodawca potwierdził następnie w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 1610; dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów), która w art. 14 ust. 4 również wymienia kategorie podmiotów, którym przyznane zostało bezwzględne uprawnienie do lokalu socjalnego, wobec których sąd nie może nie orzec o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego, chyba że mogą zamieszkać w innym lokalu, co oznacza, że w żadnej sytuacji nie pozostaną bez mieszkania. Jednocześnie z treści przepisu art. 14 ust. 1 i 3 wynika, że podobnie jak w poprzednim porządku, ustawodawca pozostawił również taką

kategorię podmiotów (z wyłączeniem wymienionych w art. 14 ust. 4), wobec których sąd orzeknie o braku uprawnienia do lokalu socjalnego. Z treści tych przepisów wynika bowiem, że uprawnienie do lokalu socjalnego przysługuje wyłącznie tym osobom, których sytuacja rodzinna i materialna zdaniem orzekającego sądu jest szczególna, a dotychczasowy sposób korzystania przez nie z lokalu nie jest naganny. Zawsze jednak ustalanie przesłanek uprawniających do otrzymania lokalu socjalnego następuje w toku postępowania rozpoznawczego i tylko sąd władny jest orzec o tym uprawnieniu, bądź o jego braku.

Należy też wskazać, iż stosownie do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego w postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 4 kwietnia 2001 r. S 2/01, ustawodawca rozszerzył ochronę przewidzianą w art. 14 ust. 4, obejmując nią osoby, które były uprawnione do używania lokalu na podstawie stosunku prawnego nawiązanego ze spółdzielnią mieszkaniową albo z towarzystwem budownictwa społecznego.

W świetle powyższych uwag, przygotowane aktualnie przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa zmiany funkcjonującego od wielu lat rozwiązania, poprzez jego wyeliminowanie, może być oceniane jako regres w zakresie ochrony praw człowieka.

#### **IV. Uwagi do projektowanych zmian w treści art. 14 ustawy o ochronie praw lokatorów**

##### **IV.1 Lakoniczność uzasadnienia usunięcia z ustawy art. 14 ust. 4**

Proponowane w projekcie zmiany ustawy o ochronie praw lokatorów przewidują, że to wyłącznie sąd – na podstawie zebranego w toku postępowania materiału dowodowego będzie decydował o uprawnieniu do lokalu socjalnego, co oznacza rezygnację z obligatoryjnego orzekania o istnieniu takiego uprawnienia po stronie osób, które dotąd, w ocenie ustawodawcy zasługiwały na szczególną ochronę.

W uzasadnieniu projektu nowelizacji czytamy jedynie, że rozwiązanie przewidziane w art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów „nie sprawdza się w praktyce, gdyż wielokrotnie osoby kwalifikujące się do katalogu osób, którym przysługuje obligatoryjne prawo do lokalu socjalnego w rzeczywistości mają możliwości samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe, a więc nie powinny otrzymywać wsparcia w postaci lokalu socjalnego”. Zdaniem projektodawcy, krytykowane uregulowanie narzuca sądom automatyzm orzekania o uprawnieniu do lokalu socjalnego.

Przytoczone motywy uzasadniające wprowadzenie tak radykalnej zmiany w obowiązującym w omawianym zakresie stanie prawnym, nie przekonują mnie z uwagi na swą lakoniczność. Nie przywołano bowiem absolutnie żadnych danych (w tym statystycznych), które potwierdzałyby postawioną przez projektodawcę tezę, iż „wiele osób kwalifikujących się do katalogu osób, którym przysługuje obligatoryjne prawo do lokalu socjalnego w rzeczywistości mają możliwości samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby

mieszkaniowe”. Nie wiadomo zatem na jakich podstawach Ministerstwo Infrastruktury opiera swoje przeświadczenie w tej kwestii. Ponadto jest ono wprost sprzeczne z aktualnym brzmieniem art. 14 ust. 4, zgodnie z którym sąd nie może orzec w wyroku o uprawnieniu do lokalu socjalnego wobec osób wymienionych w tym przepisie, o ile mogą one zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany.

**IV.2** Faktyczne możliwości sądu w zakresie ustalenia okoliczności uzasadniających przyznanie uprawnienia do lokalu socjalnego

Moje wątpliwości wzbudza ponadto faktyczna możliwość ustalenia przez sąd okoliczności, które w świetle art. 14 ust. 3 ustawy, po usunięciu ustępu 4 z tego artykułu, miałyby stanowić wyłączną przyczynę przyznania przez sąd uprawnienia do lokalu socjalnego.

Należy bowiem zwrócić uwagę, że w sytuacji gdy pozwany nie przyjmie w procesie o eksmisję aktywnej postawy i nie będzie zgłaszał wniosków dowodowych na okoliczności określone w art. 14 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, sąd będzie miał ograniczone możliwości przeprowadzenia dowodów z urzędu.

Jak wykazują doświadczenia Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, w przeważającej liczbie sprawy o eksmisję dotyczą osób chorych, ubogich, nieporadnych życiowo. Osoby te nie przyjmują aktywnej postawy w procesie, bo po prostu nie są świadome przysługujących im uprawnień procesowych. Nierealnym jest w tej sytuacji oczekiwanie, że osoby te będą w stanie aktywnie i skutecznie uczestniczyć w postępowaniu przed sądem i wykazywać prawnie relewantne okoliczności. Trudno też sobie wyobrazić, że przy obecnym obciążeniu sądów, będą one prowadziły postępowanie dowodowe z urzędu i w każdym przypadku dbały o wyczerpujące wyjaśnienie wszelkich okoliczności związanych ze szczególną sytuacją materialną i rodzinną pozwanych. Co więcej, na co wskazują skargi napływające do Rzecznika – osoby te często w ogóle nie podejmują żadnej obrony i sprawy kończą się wydaniem wyroku zaocznego. Co prawda, zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, w sprawie o opróżnienie lokalu wydanie wyroku zaocznego może nastąpić wyłącznie po przeprowadzeniu postępowania dowodowego, ale jest oczywiste, że sąd nie dysponując wiedzą o całokształcie sytuacji pozwanego, nie będzie w stanie samodzielnie ustalić wszystkich istotnych dla orzeczenia o uprawnieniu do lokalu socjalnego okoliczności. Sprawy nie ułatwia również postawa gmin, które jako interwenienci występują w procesie po stronie powoda i w przeważającej większości przypadków wnioskuje o nieprzyznawanie lokalu socjalnego, co wynika m. in. z tego że obowiązek wskazania takiego lokalu będzie spoczywał na tej gminie. Wiadomo też, że gminy borykają się obecnie ze stałym i rosnącym niedostatkiem lokali, nie leży zatem w ich interesie podejmowanie działań, których efektem będzie nałożenie na nie przez sąd kolejnego obowiązku wskazania lokalu socjalnego dla uprawnionego.



### IV.3 Prawo do tymczasowego pomieszczenia a kwestia ochrony przed faktyczną bezdomnością

Mam oczywiście świadomość, że częściowo argumentacja zawarta w przywoływanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 11/2000 straciła swoją aktualność z momentem wprowadzenia do obrotu prawnego przepisów o tymczasowych pomieszczeniach. W przeciwieństwie do stanu prawnego z roku 2000, obecnie mamy *de facto* dwustopniowy system ochrony osób eksmitowanych przed bezdomnością. Ten dwustopniowy system związany jest z gradacją sytuacji od których uzależniona została intensywność ochrony przyznanej osobom eksmitowanym, co Ministerstwo Infrastruktury stwierdziło wprost w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika z dnia 22.03.2016r. (pismo z dnia 25.04.2016r., znak DM,III.054,15.2016.EŁ.1). Jeśli bowiem sąd nie przyzna dłużnikowi w wyroku eksmisyjnym uprawnienia do lokalu socjalnego, to co do zasady eksmisja może nastąpić tylko do tymczasowego pomieszczenia.

Jest jednak oczywiste, że tymczasowe pomieszczenie, w przeciwieństwie do lokalu socjalnego, nie ma na celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych dłużnika, a jedynie przejściowo ma mu zapewnić schronienie, a tym samym zapobiec eksmisji na bruk (a w praktyce, na co wskazywałem w wystąpieniu do Pana Ministra z dnia 22.03.2016r., jedynie wydłużyć drogę pomiędzy opróżnieniem lokalu mieszkalnego z którego następuje eksmisja a stanem bezdomności). Umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony (art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów); podobnie umowę najmu tymczasowego pomieszczenia zawiera się na czas oznaczony, jednak nie dłuższy niż 6 miesięcy (art. 25 b ustawy o ochronie praw lokatorów). Co prawda, zgodnie z art. 23 ust.3 w zw. z art. 25e, umowę najmu tymczasowego pomieszczenia można przedłużyć, jednak po pierwsze, nie jest to obowiązek wynajmującego, lecz jego uprawnienie (a pamiętać należy, że w myśl art. 1046 § 5 k.p.c. pomieszczenie tymczasowe może wskazać nie tylko gmina, ale także wierzyciel, czy wręcz osoba trzecia), a po drugie, co do zasady w przypadku eksmisji z tymczasowego pomieszczenia, prawo do tymczasowego pomieszczenia już dłużnikowi nie przysługuje (art. 25d pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów). Standard techniczny tymczasowego pomieszczenia jest niższy niż lokalu socjalnego – w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów takie pomieszczenie w ogóle nie jest lokalem. Tymczasowe pomieszczenie nie tylko zatem nie służy zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych a jedynie zapewnia schronienie), ale również z samego założenia ma gorszy standard niż lokal socjalny. W owym systemie gradacji ochrony, niewątpliwie zapewnia zatem eksmitowanemu ochronę słabszą niż lokal socjalny. Nie zmienia to oczywiście faktu, że osoba eksmitowana, której sąd nie przyznał uprawnienia do lokalu socjalnego, nie znajdzie się „na ulicy”, lecz trafi do tymczasowego pomieszczenia.

Jeżeli jednak podniesione przeze mnie powyżej wątpliwości i obawy, co do sprostania przez sądy projektowanemu przez nowelizację obowiązkowi samodzielnego ustalania w każdej sytuacji, czy uzasadnione jest przyznanie dłużnikowi uprawnienia do lokalu socjalnego, potwierdzą się w praktyce, to można przypuszczać, że podstawową formą ochrony osób eksmitowanych stanie się eksmisja do tymczasowego pomieszczenia, a nie eksmisja do lokalu socjalnego. Może się więc okazać, czego obawiam się jako Rzecznik Praw Obywatelskich, że duża liczba osób, które obecnie, na mocy art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów ma uprawnienie – ze względu na swoją szczególnie trudną sytuację osobistą – do lokalu socjalnego, po nowelizacji ustawy zostanie ochrony tej pozbawiona. Dotychczasowy model ochrony żyjących w niedostatku i będących w trudnej sytuacji rodzinnej i osobistej najemców, zapewniał realny dostęp do lokali socjalnych osobom, które właśnie takiej ochrony najbardziej potrzebują. Natomiast po wprowadzeniu omawianej nowelizacji powstanie – według mnie bardzo realne – niebezpieczeństwo, że osoby takie zostaną wyeksmitowane do pomieszczeń tymczasowych, a docelowo (po upływie bardzo krótkiego okresu najmu takiego pomieszczenia), co najwyżej do noclegowni bądź schroniska dla bezdomnych. W takiej sytuacji mogą znaleźć się rodziny z małymi dziećmi, osoby niepełnosprawne, obłożnie chore, w podeszłym wieku. Dodatkowo, omawiany projekt nowelizacji przewiduje także zmianę treści art. 16 ustawy o ochronie praw lokatorów, określającego tzw. okres ochronny, kiedy nie wykonuje się wyroków nakazujących opróżnienie lokalu. Według projektu, eksmisja do pomieszczenia tymczasowego będzie dopuszczalna także w okresie ochronnym. Stwarza to niebezpieczeństwo, że czas trwania najmu tymczasowego pomieszczenia zakończy się jeszcze w trakcie tegoż okresu ochronnego.

Z tych wszystkich powodów, w mojej ocenie projektowana regulacja budzi wątpliwości konstytucyjne z punktu widzenia art. 30 Konstytucji. Ponadto należy też mieć na uwadze, że z art. 75 Konstytucji płynie obowiązek państwa prowadzenia polityki w realny, efektywny sposób zapobiegającej bezdomności, z kolei art. 71 ust. 1 przewiduje obowiązek pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Tych wątpliwości nie rozwiewa niestety uzasadnienie projektu nowelizacji, a wydaje się, że z uwagi na wagę zagadnienia sprawa powinna być bardzo wnikliwie i wszechstronnie przeanalizowana i rozważona.

## **V. Podsumowanie**

Podsumowując powyższe rozważania, pragnę wskazać, iż w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich projektowana zmiana do ustawy o ochronie praw lokatorów, polegająca na wyeliminowaniu z tej ustawy obecnego art. 14 ust. 4, nakazującego sądowi orzeczenie o istnieniu uprawnienia do lokalu socjalnego w stosunku do określonych w tym przepisie kategorii osób, objętych wyrokiem orzekającym eksmisję z mieszkania:

- 1) nie została wnikliwie przeanalizowana przez projektodawcę, a konieczność jej wprowadzenia nie została przekonująco uzasadniona w projekcie ustawy,
- 2) stanowi regres w stosunku do dotychczasowego, ustawowego standardu ochrony obywateli przed bezdomnością,
- 3) budzi zasadnicze wątpliwości co do funkcjonowania zmienionego przepisu w praktyce, w szczególności co do faktycznej realizacji założenia, że sąd będzie w stanie samodzielnie ocenić w każdej sprawie istnienie okoliczności uzasadniających przyznanie uprawnienia do lokalu socjalnego,
- 4) rodzi obawy, że wykreuje nowy standard ochrony przed bezdomnością, w którym wiodącą rolę odgrywać będzie tymczasowe pomieszczenie, które zapewnia jedynie czasowo schronienie, a nie zaspokaja potrzeb mieszkaniowych osoby eksmitowanej,
- 5) z uwagi na powyższe, budzi wątpliwości co do zgodności z art. 30 oraz art. 75 i 71 ust. 1 Konstytucji RP

Zdaję sobie sprawę, że planowana nowelizacja ustawy o ochronie praw lokatorów jest jednym z elementów, składających się na przygotowany przez rząd Narodowy Program Mieszkaniowy. Systemowa realizacja tego Programu zakłada rozwiązanie w nieodległej przyszłości problemów mieszkaniowych w Polsce. Niewykluczone zatem, że w przyszłości, w miarę zwiększania się dostępnej bazy mieszkaniowej i zmniejszania obecnych deficytów w dostępie do mieszkań, przedstawione problemy, wiążące się z realizacją wyroków sądowych nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego, nie będą już tak istotne, ponieważ gminy będą dysponowały wystarczającą dla wszystkich potrzebujących liczbą zarówno lokali socjalnych, jak i tymczasowych pomieszczeń. Jest to jednak tylko prognoza, która może ziścić się dopiero za jakiś czas. Opieranie omawianych, bardzo niekorzystnych z punktu widzenia osób zagrożonych eksmisją z mieszkania, rozwiązań prawnych wyłącznie o prognozy nie wydaje się działaniem uzasadnionym już w tym momencie. Być może warto rozważyć przesunięcie w czasie planowanego usunięcia z ustawy o ochronie praw lokatorów art. 14 ust. 4 i powrót do tego rozwiązania za jakiś czas, gdy będą już widoczne efekty działania innych regulacji przewidzianych w Narodowym Programie Mieszkaniowym. Obecnie zasadne według mnie mogłoby być poprzestanie na dokonaniu zmiany art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, w kierunku ustanowienia podstawy materialnoprawnej dla sądów do orzekania o braku prawa do lokalu socjalnego nie tylko w sytuacji, gdy osoby wymienione w art. 14 ust. 4 w/w ustawy dysponują lokalem, w którym mogą zamieszkać, ale także wtedy, gdy sąd w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy dojdzie do przekonania, że ich sytuacja majątkowa lub dochodowa pozwala na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie. Takie rozwiązanie - w powiązaniu z możliwością, jaka wynika z art. 320 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.), tj. odroczenia w czasie

wykonania obowiązku opróżnienia lokalu - pozwoli moim zdaniem wyeliminować podnoszony w uzasadnieniu projektu nowelizacji „automatyzm” w orzekaniu, t.j. obowiązek orzekania o uprawnieniu do lokalu socjalnego wobec osób, które wprawdzie w chwili orzekania eksmisji nie dysponują innym lokalem, w którym mogą zamieszkać, ale za to mogą przy użyciu własnych środków finansowych lub majątku, w wyznaczonym przez sąd terminie zapewnić sobie takie mieszkanie. Wydaje się, że w/w propozycja zmiany byłaby wystarczająca, aby pozbawić nieuzasadnionej publicznej pomocy mieszkaniowej te osoby, które znajdują się w dobrej sytuacji majątkowej lub dochodowej, a jednocześnie z kolei uchroniłaby przed, niebezpiecznym ze względu na skutki społeczne, pozbawieniem ochrony przed eksmisją tych osób, które jej najbardziej potrzebują.

W związku z powyższym 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 powyższe uwagi prośbą o uwzględnienie przekazanych uwag w toku dalszych prac legislacyjnych w powyższym zakresie.

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