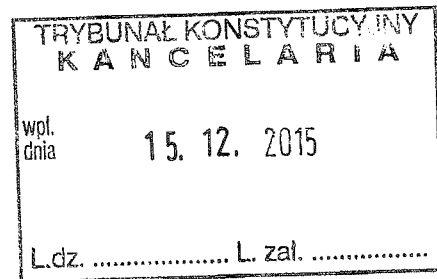




Warszawa, dnia 14 grudnia 2015 r.

PG VIII TK 113/15

K 27/15



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności art. 144 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm.) w zakresie, w jakim przepis ten uprawnia egzekutora, prowadzącego egzekucję z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, do usunięcia zobowiązanego i jego domowników w sytuacji, gdy zobowiązanemu nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, a zobowiązany nie jest w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych - z art. 30, art. 71 ust.1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.)

- na podstawie 56 pkt 5 w zw. z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia z 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1064 ze zm.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

art. 144 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm.) - w zakresie, w jakim przepis ten uprawnia egzekutora, prowadzącego egzekucję z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, do usunięcia zobowiązanego i jego domowników w sytuacji, gdy zobowiązanemu

nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, a zobowiązany nie jest w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych - jest niezgodny z art. 30, art. 71 ust. 1, art. 75 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Wnioskodawca) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 144 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm.) (dalej: ustawa) - w zakresie, w jakim przepis ten uprawnia egzekutora, prowadzącego egzekucję z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, do usunięcia zobowiązanego i jego domowników w sytuacji, gdy zobowiązanemu nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, a zobowiązany nie jest w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych - z art. 30, art. 71 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.).

Wnioskodawca podniósł, iż art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w zakresie, w jakim dotyczy wydania nieruchomości lub opróżnienia lokalu (pomieszczenia), stanowi regulację o charakterze niepełnym i fragmentarycznym. Jego treść pozostaje nieprawidłowo ukształtowana z punktu widzenia standardów konstytucyjnych (pominięcie prawodawcze), ponieważ ustawodawca unormował tryb egzekucji administracyjnej obowiązku wydania nieruchomości albo opróżnienia lokalu (pomieszczenia), służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego i jego domowników, pomijając w ramach tej regulacji unormowanie, które zapewniałoby zobowiązanemu choćby minimalną ochronę przed bezdomnością, będącą bezpośrednim skutkiem wyegzekwowania

obowiązku opróżnienia lokalu. Zdaniem Wnioskodawcy, obowiązek zawarcia takiej regulacji wynika zarówno z przepisów Konstytucji RP, jak i ze standardów międzynarodowych.

Motywuując zarzut naruszenia art. 30 Konstytucji, Wnioskodawca stwierdził, iż wyegzekwowanie obowiązku o charakterze publicznoprawnym (wynikającego z ostatecznej decyzji administracyjnej), nie może mieć miejsca z pogwałceniem zasad wynikających z przepisów wskazanych we wniosku jako wzorce kontroli konstytucyjnej, a przede wszystkim winno być przeprowadzone przy poszanowaniu godności osób, których dotyczy. Niewątpliwie, zdaniem Autora wniosku, usunięcie osób zajmujących lokal mieszkalny bezpośrednio na klatkę schodową lub na ulicę wraz z ich dobytkiem, nie daje podstaw do stwierdzenia, że warunek ten został spełniony. Brak zapewnienia minimalnego standardu ochrony przed bezdomnością dla osób, o których mowa w przepisie art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w przypadku, gdy obowiązek opróżnienia dotyczy lokalu mieszkalnego, jest nie do pogodzenia z wyrażoną w art. 30 Konstytucji RP zasadą poszanowania i ochrony godności człowieka, która jest przyrodzona i niezbywalna, stanowiąc źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 75 ust. 1 Konstytucji, Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, iż zamieszczenie tej normy w rozdziale II Konstytucji „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” oznacza, iż przepis ten zawiera nie tylko dyrektywę konstytucyjną, skierowaną do organów władzy publicznej, lecz również niepodlegający obniżeniu w drodze stanowienia ustawy zwykłej, minimalny poziom ochrony praw obywatelskich w zakresie prawa do mieszkania oraz ochrony przed bezdomnością. Stąd też, zdaniem Wnioskodawcy, w skrajnym przypadku naruszenie tego minimum na poziomie ustawodawstwa zwykłego, stanowi również naruszenie art. 75 ust. 1 Konstytucji RP. Wnioskodawca konkludował, iż w ramach realizacji polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, władze publiczne zobowiązane są przeciwdziałać bezdomności, tymczasem regulacja przyjęta w zakwestionowanym art. 144 jest źródłem rozszerzania się zjawiska bezdomności, której władze publiczne mają obowiązek przeciwdziałać.

Zdaniem Rzecznika, przedmiotowa regulacja pozostaje również w sprzeczności z art. 71 ust. 1 Konstytucji, który rodzi obowiązek władz publicznych zapewnienia pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem rodzin wielodzietnych i niepełnych. W zasadniczej części Wnioskodawca powielił argumentację, dotyczącą niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 75 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Motywuując zarzut naruszenia art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka, Rzecznik Praw Obywatelskich powołał się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i wyprowadzony z niego wniosek, iż eksmisja bez wskazania lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie zobowiązanego, niebędącego w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, narusza standardy praw człowieka.

Rozważania na temat konstytucyjności zakwestionowanych norm winny być poprzedzone analizą stanu prawnego, w zakresie niezbędnym dla dalszego wyводу.

W prawie polskim podstawą żądania eksmisji jest stan, w którym osoba zajmująca lub władająca lokalem tudzież nieruchomością nie ma do tego tytułu prawnego, względnie gdy szczególny przepis przewiduje taką możliwość, co ma miejsce w wyjątkowych wypadkach. W zależności od statusu prawnego lokalu (nieruchomości), objętego eksmisją oraz powodu jej wdrożenia, rozróżnia się eksmisję dokonywaną na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego i powołanej wyżej ustawy o egzekucji w administracji. W obydwu przypadkach wykonanie eksmisji leży w gestii państwa (komornika lub administracyjnego organu egzekucyjnego).

Eksmisja dokonywana na podstawie przepisów postępowania cywilnego uregulowana została w art. 1046 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeksu postępowania cywilnego (Dz.U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.), stanowiącym w § 4: „Wykonując obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego, komornik usunie dłużnika do innego lokalu lub pomieszczenia, do którego dłużnikowi przysługuje tytuł prawny i w którym może zamieszkać. 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.” Z kolei § 5¹ art. 1046 k.p.c. stanowi: „Jeżeli dłużnikowi nie przysługuje prawo do tymczasowego pomieszczenia, komornik usunie dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, wskazanej na wniosek komornika przez gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu.”. W wykonaniu delegacji ustawowej, zawartej w § 11 tegoż art. 1046 k.p.c., Minister Sprawiedliwości wydał w dniu 22 grudnia 2011 roku rozporządzenie w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o opróżnienie lokalu lub pomieszczenia albo o wydanie nieruchomości (Dz.U. z 2012 r., poz. 11).

Podstawą egzekucji prowadzonej według przytoczonego art. 1046 § 4 k.p.c. jest tytuł egzekucyjny, z którego nie wynika prawo do lokalu socjalnego lub zamiennego.

Analizując rozwiązania prawne, regulujące eksmisję z zajmowanego lokalu na przestrzeni lat, należy zauważyć, iż począwszy od wejścia w życie ustawy z dnia 30 stycznia 1959 roku - Prawo lokalowe (Dz.U. Nr 10, poz. 59 ze zm.), a następnie ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 roku - Prawo lokalowe (Dz.U. Nr 14, poz. 84, ze zm.), aż do wejścia w życie ustawy z dnia 2 lipca 1994 roku o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.), eksmisja następowała w trybie egzekucji administracyjnej, a przepisy (odpowiednio art. 47, art. 38 ust. 1 powołanych ustaw - Prawo lokalowe) zapewniały eksmitowanemu lokal zastępczy. Normatywne rozwiązanie, przewidziane w ustawie z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali

mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych było niekorzystne dla osób eksmitowanych, ponieważ umożliwiało eksmisję „donikąd”. Jediną formę ochrony stanowił zakaz wykonywania wyroków eksmisyjnych w okresie od 1 listopada do 31 marca. Wraz z tą nową regulacją poddano wykonanie wyroków eksmisyjnych egzekucji sądowej. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 122, poz. 1317 ze zm.) wprowadziła modyfikację w zakresie orzekania i wykonywania eksmisji (sąd z urzędu badał, czy zachodzą przesłanki do otrzymania lokalu socjalnego przez eksmitowanego). Kolejna regulacja ustawowa z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.) przewidziała w jej art. 14 ust. 4 obligatoryjne przyznanie lokalu socjalnego dla określonej kategorii podmiotów objętych ochroną (np. kobiety w ciąży, obłożnie chorzy, emeryci), ale dopiero ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. nr 172, poz. 1804), która weszła w życie z dniem 5 lutego 2005 r., wprowadzając przepisy art. 1046 § 3-11 k.p.c., zapewniła wykonywanie eksmisji z lokalu mieszkalnego zgodnie z poszanowaniem konstytucyjnych praw człowieka, przez przyjęcie przepisu przewidującego prawo do tymczasowego pomieszczenia dla osób, którym sąd nie przyznał lokalu socjalnego ani zamiennego.

Ustawą z dnia 31 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 224, poz. 1342), dodano cytowany wyżej § 5¹ do art. 1046 k.p.c., który przewiduje obowiązek zapewnienia dłużnikowi noclegowni, schroniska lub innego miejsca noclegowego, gdy nie przysługuje mu prawo do tymczasowego pomieszczenia.

Obecny stan prawny zapewnia zatem osobie eksmitowanej na podstawie wyroku sądowego minimalny standard, przeciwdziałający możliwości dokonywania tzw. „eksmisji na bruk”.

Inaczej przedstawia się sytuacja w odniesieniu do eksmisji przeprowadzonej w trybie administracyjnym, którą stosuje się do obowiązków określonych w art. 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów albo – w zakresie administracji rządowej i jednostek

samorządu terytorialnego – bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej (art. 3 § 1 tejże ustawy). Przepis art. 144 ustawy stanowi: „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.”.

Decyzja administracyjna jako prawna podstawa eksmisji z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) dotyczy najczęściej lokali służbowych, będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, przeznaczonych na zakwaterowanie funkcjonariuszy na podstawie decyzji administracyjnej, np. art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2015 r., poz. 355 ze zm.); art. 76 i art. 80 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2013 r., poz. 1340 ze zm.); art. 94 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2014 r., poz. 1402 ze zm.); art. 78 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz.U. z 2014 r., poz. 170 ze zm.).

Na podstawie decyzji administracyjnej przydzielane są także lokale służbowe funkcjonariuszom ABW oraz AW - art. 112 ustawy z dnia 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2010 r., poz. 154 ze zm.), a także funkcjonariuszom Służby Więziennej – art. 172 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2014 r., poz. 1415 ze zm.).

Tryb przydzielania lokali służbowych determinuje sposób zwalniania ich, co odbywa się w drodze decyzji administracyjnej, oczywiście w przypadkach określonych w ustawie.

Kolejnym tytułem, uprawniającym do wydania decyzji administracyjnej o opróżnieniu lokalu, niezależnie od trybu jego zajęcia, są ustawy odnoszące się w sposób szczególny do zasad przygotowywania i realizacji inwestycji w danym

zakresie, przykładowo ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.), określająca zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wiąże się zazwyczaj z zajęciem oraz przejściem prawa własności nieruchomości nią objętych na rzecz Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego.

Jako wzorce kontroli Wnioskodawca wskazał art. 30, art. 71 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Przepis **art. 30 Konstytucji** stanowi, iż „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.”

Polski ustrojodawca nawiązał do koncepcji prawnonaturalnego uzasadnienia instytucji praw i wolności, w dwojaki sposób, „po pierwsze przyjmując regulacje międzynarodowe wywodzące się z tych właśnie koncepcji, po drugie, stwierdzając istnienie przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, która stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Daje temu także wyraz, uznając nienaruszalność tej godności oraz nakładając na władze publiczne obowiązek jej poszanowania.” (W. Skrzydło – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, LEX nr 428283).

Godność człowieka – dignitas hominis, niezależnie od sposobu ujmowania jej przez starożytnych filozofów, autorytety religijne, czy też współczesnych przedstawicieli etyki, związana jest nierozdzielnie z człowieczeństwem.

«Wyjaśnienie treści zasady godności człowieka z art. 30 Konstytucji RP napotyka trudność wiążącą się z tym, że godność człowieka, choć stanowi kamień węgielny naszego systemu prawa, to jednak nie została przez ustrojodawcę ani w tym przepisie, ani we wstępie do Konstytucji sprecyzowana. (...) Dla wyjaśnienia znaczenia art. 30 Konstytucji kluczowa jest rola orzecznictwa konstytucyjnego, z którego wynika, w jaki sposób godność człowieka może „działać”. Zaznaczyć należy, że dotąd przed TK

nie zawisła jeszcze sprawa, w której godność byłaby wyłącznym wzorcem kontroli. Być może dlatego, że godność człowieka w prawie nie daje się uchwycić „sama dla siebie”, ale możliwe jest dostrzeżenie jej „działania” w pewnych sytuacjach stosowania prawa. Dlatego, w orzecznictwie TK, kwestia naruszenia godności ma charakter głównie sytuacyjny wobec naruszenia konkretnego prawa lub wolności. Zarzut naruszenia art. 30 Konstytucji formułuje się w związku z naruszeniem innego prawa konstytucyjnego (wolności człowieka, prawnej ochrony życia, równości wobec prawa, prawa do prywatności, prawa do zabezpieczenia społecznego).» (M. Granat „Godność człowieka z art. 30 Konstytucji RP jako wartość i norma prawna”, Państwo i Prawo, nr 8 z 2014 r.). W cytowanym artykule, jego autor konstatuje, iż orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje na dwoiste znaczenie godności człowieka: jako wartości konstytucyjnej i jako normy prawnej, czyli „jako fundament porządku prawnego i jako prawo, które jest nienaruszalne”. Ponadto autor wyprowadza wniosek, iż godność człowieka jako norma wyrażona jest w art. 30 Konstytucji i tylko w tym znaczeniu może być przedmiotem naruszenia przez działania innych lub przez regulacje prawne.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 stycznia 2013 r. P 46/09 (OTK ZU 3/1/A/2013) stwierdził, iż «[w] oparciu o art. 30 Konstytucji pojęciu godności ludzkiej należy przypisać charakter wartości konstytucyjnej o centralnym znaczeniu dla zbudowania aksjologii obecnych rozwiązań konstytucyjnych, przez pryzmat której należy dokonywać wykładni i stosowania wszystkich pozostałych postanowień o prawach, wolnościach i obowiązkach jednostki (tak wyrok TK z 30 września 2008 r., sygn. K 44/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 126). Podkreśla to również preambuła Konstytucji nakazująca, aby wszyscy stosując Konstytucję, "czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka (...)", a także art. 233 ust. 1 Konstytucji, zakazujący w sposób bezwzględny naruszania godności człowieka nawet w razie wprowadzenia nadzwyczajnego stanu państwowego. Demokratyczne państwo prawne to państwo oparte na poszanowaniu człowieka, a w szczególności na poszanowaniu i ochronie życia oraz godności ludzkiej.»

Przedstawione rozumienie i wagę podstawowej wartości konstytucyjnej, jaką jest godność człowieka, należy zestawić z zaskarżonym przepisem. Porównanie to pozwala

na stwierdzenie, iż regulacja, zawarta w art. 144 ustawy, jest sprzeczna z normą prawną wynikającą z art. 30 Konstytucji, jeśli zważyć, iż dla zapewnienia poszanowania godności człowieka niezbędnym jest zagwarantowanie eksmitowanemu człowiekowi choćby minimalnych standardów ochrony, mających zabezpieczyć go przed nieuchronną bezdomnością. Brak takiej ochrony wskazuje na niepełność przepisu. Inaczej rzecz ujmując, pominięcie prawodawcze, polegające na nieuwzględnieniu w przepisie regulacji zapobiegającej eksmisji bezpośrednio „na ulicę”, musi prowadzić do naruszenia godności człowieka, a zatem takie pominięcie narusza przepis Konstytucji, gwarantujący tę wartość.

Dla wykazania związku przyczynowo – skutkowego pomiędzy eksmisją człowieka „na bruk” a naruszeniem jego godności, warto przytoczyć tezę uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 kwietnia 2001 roku K 11/00 (OTK ZU 2001/3/54, LEX 46869), odnoszącą się wprawdzie do nieobowiązujących już przepisów aktów prawnych, powołanych w części historycznej niniejszego stanowiska, art. 36 ust. 1 i art. 37 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz art. 2 ustawy o z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie tejże ustawy, ale wciąż aktualną, mimo iż teza ta dotyczy egzekucji wykonywanej na podstawie orzeczenia sądu. W przywołanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż «[b]ędąc źródłem praw i wolności jednostki, pojęcie godności determinuje sposób ich rozumienia i urzeczywistniania przez państwo. Zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich. Natomiast obowiązek poszanowania i ochrony godności nałożony został na władze publiczne państwa. W konsekwencji 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. Przestanką 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.» W powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ochrony przed eksmisją

na bruk (mimo nowelizacji art. 36 ustawy w 2000 r.), nie uzyskali ci spośród zobowiązanych, na których ciążył już wyrok eksmisyjny, wydany pod rządami poprzedniej ustawy. W tej sytuacji osoby, które spełniały ustawowe przesłanki do nabycia uprawnień o lokalu socjalnego (kobiety w ciąży, małoletni, ubezwłasnowolnieni), mogły być nadal eksmitowane bez konieczności wskazania im lokalu zamiennego. Trybunał orzekł, że sytuacja, w której znowelizowane prawo wyłącza to uprawnienie wobec wymienionych podmiotów, „jest nie do pogodzenia z wyrażoną w art. 30 Konstytucji zasadą poszanowania i ochrony godności”.

Trybunał Konstytucyjny, nawiązując do przytoczonego wyroku, w dniu 4 kwietnia 2001 r. wydał postanowienie sygnalizacyjne S 2/01 o przedstawieniu Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej konieczności rozszerzenia ochrony przewidzianej w art. 36 (w nowym brzmieniu) i art. 37 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.) w takim kierunku, aby funkcja ochronna wynikająca z tych przepisów odnosiła się także do lokatorów, przeciwko którym wszczęto postępowanie sądowe lub egzekucyjne w przedmiocie opróżnienia lokali objętych na podstawie tytułu prawnego, niepodlegających regulacji ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych. (LEX 46875).

Obowiązki organów państwa, jakie wynikają z art. 30 Konstytucji, sprowadzają się do dwóch rodzajów działań: poszanowania i ochrony godności. Rozumienie pierwszego z wymienionych działań przedstawił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 lipca 2009 roku sygn. SK 48/05 (OTK ZU 108/7/A/2009) - „Obowiązek poszanowania godności człowieka należy z jednej strony rozumieć jako zakaz podejmowania przez władze publiczne jakichkolwiek działań, które naruszałoby godność człowieka (aspekt negatywny), a z drugiej – jako nakaz podejmowania przez władze publiczne takich działań, które ochronią jednostkę przed sytuacjami nie do pogodzenia z jej godnością (aspekt pozytywny)”. Rozumienie obowiązku ochrony godności człowieka L. Garlicki powiązał „z zewnętrznymi działaniami władz publicznych, tzn. działaniami mającymi zapewnić, by pozostałe podmioty stosunków społecznych (w tym osoby fizyczne) nie naruszały godności innych ludzi.” (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 30, tom III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, str. 18).

Przytoczone tezy orzeczeń Trybunału i poglądów doktryny motywują konkluzję, iż pominięcie w zaskarżonym przepisie minimalnych standardów chroniących osoby eksmitowane przed bezdomnością, stanowi naruszenie art. 30 Konstytucji.

Drugim, powołanym przez Wnioskodawcę, wzorcem konstytucyjnym jest **art. 71 ust. 1 Konstytucji**, stanowiący, iż „[p]aństwo 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”.

Z przepisu tego wynikają obowiązki dla państwa, w szczególności w odniesieniu do rodzin, które znajdują się w trudnej sytuacji materialnej, czy społecznej. (por. W. Skrzydło Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, LEX nr 428324).

Ani zaskarżony art. 144, ani też inne przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie przewidują – choćby minimalnej – ochrony przed bezdomnością eksmitowanych rodzin, pomimo iż w myśl przytoczonej normy konstytucyjnej, podlegają ochronie państwa. Okoliczność ta ma szczególne znaczenie, gdy powodem eksmisji jest niemożność regulowania czynszu i innych opłat za zajmowane mieszkanie. Taką podstawę stwarza przykładowo art. 95 ust. 2 pkt 4 powołanej wyżej ustawy o Policji, który przewiduje wydanie decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego, jeżeli policjant jest w zwłoce z zapłatą czynszu lub opłat za świadczenia związane z eksploatacją lokalu przez okres co najmniej dwóch pełnych okresów płatności, pomimo uprzedzenia na piśmie o zamiarze wydania decyzji o opróżnieniu lokalu i wyznaczenia dodatkowego (miesięcznego) terminu do zapłaty zaległych i bieżących należności. Podobnie art. 83 ust. 1 pkt 6 powołanej wyżej ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, jako przesłankę utraty tytułu do zajmowanego lokalu wskazuje nieuiszczenie czynszu lub opłat za świadczenia związane z eksploatacją lokalu mieszkalnego przez co najmniej trzy pełne okresy płatności, pomimo pisemnego zawiadomienia o zamiarze wydania decyzji o zwolnieniu lokalu i wyznaczeniu dodatkowego (miesięcznego) terminu do zapłaty zaległych i bieżących należności, jak też art. 99a ust. 1 pkt ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej.

W praktyce, eksmisją zagrożone są osoby i członkowie ich rodzin, którzy znajdują się w ciężkiej sytuacji materialnej. Eksmisja „na bruk” powoduje drastyczne pogorszenie ich sytuacji.

Na przedstawiony problem należy spojrzeć w aspekcie zaprezentowanym w cytowanym wyżej orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego K. 11/00: «Trybunał Konstytucyjny dostrzega złożoność funkcji ochronnych art. 71. Przede wszystkim należy zauważyć, iż prawo określone w art. 71 konstytucji nie może stanowić bezpośredniej podstawy roszczeń obywatela. Zgodnie z art. 81 konstytucji, prawa tego można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Jednocześnie jednak w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego wyrażany jest pogląd, który Trybunał Konstytucyjny podziela, że naruszenie konstytucyjnego postanowienia określającego cele działalności organów władzy publicznej następuje m.in. wówczas, gdy: "ustawodawca niewłaściwie zinterpretował przepis konstytucji wyznaczający określony cel czy zadanie władzy publicznej, a w szczególności uchwalając ustawę zastosował takie środki, które nie mogły doprowadzić do realizacji tego celu..."(J. Trzcíński w komentarzu do art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I, Warszawa 1999). Niemożność opłacenia czynszu za mieszkanie jest niewątpliwie przejawem trudnej sytuacji materialnej, a brak mieszkania stawia rodzinę w trudnej, jeśli nie tragicznej sytuacji społecznej. Ustawodawca, wypełniając dyspozycję przepisu art. 71 ust. 1 konstytucji powinien stworzyć prawne ramy dla zaradzenia tej sytuacji, m.in. poprzez umożliwienie uprawnionym uzyskania szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.».

Pomimo, iż art. 81 Konstytucji stanowi o możliwości dochodzenia prawa z art. 71 ust. 1 Konstytucji w granicach określonych w ustawie, stwierdzić należy, iż problem sprowadza się do zaniechania ustawodawcy w zabezpieczeniu, choćby w minimalnym stopniu, rodzin, które znalazły się w ciężkiej sytuacji życiowej, tak jak ma to miejsce w cytowanych wyżej § 4 i § 5¹ art. 1046 k.p.c. i przepisach wykonawczych – powołanego wyżej rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o opróżnienie lokalu lub pomieszczenia albo o wydanie nieruchomości. I choć z art. 71 ust. 1 Konstytucji nie można wyprowadzić prawa podmiotowego, gdyż określa on jedynie cele państwa, „nie oznacza to jednak

pełnej swobody decyzyjnej jego organów w ustalaniu i prowadzeniu polityki społecznej i gospodarczej w sferze, w której odnosi się ona do rodziny.” (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz prof. dr hab. B. Banaszak, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012). Ponadto autor cytowanego komentarza stwierdził, iż organy państwa w prowadzonej przez siebie działalności (zarówno stanowienie, jak i stosowanie prawa) powinny chronić trwałość rodziny i zapewnić jej opiekę. Tymczasem kwestionowany przepis – poprzez niepełność regulacji – godzi w członków rodziny eksmitowanego, nie zapewniając im jakiegokolwiek ochrony w trudnej dla nich sytuacji życiowej. Konkluzja ta jest powodem uznania niezgodności art. 144 ustawy, w zaskarżonym zakresie, z art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Jako kolejny wzorzec kontroli Wnioskodawca wskazał **art. 75 Konstytucji**, stanowiący, iż „[w]ładze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”.

«Prowadzenie przez władze publiczne polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli nie nakazuje im zająć się budową mieszkań, ale nakazuje stworzenie warunków prawnych, politycznych, społecznych itp. stwarzających możliwości zaspokojenia osobistej potrzeby mieszkaniowej przez każdego obywatela. Konstytucja nie wskazuje konkretnie, jakie działania mają być podjęte przez władze publiczne. Dokonuje jednak gradacji celów tych działań poprzez zastosowanie zwrotu „w szczególności”, ustalając te, którym nadaje priorytet. Należą do tych celów przeciwdziałanie bezdomności, wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego oraz popieranie działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.» (Prof. dr hab. B. Banaszak, Komentarz, ibidem).

W myśl powołanego już wyżej art. 81 Konstytucji, praw określonych m.in. w art. 75 Konstytucji można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Tymczasem zaskarżony przepis – pomijając omawianą regulację – nie służy przeciwdziałaniu bezdomności, gdyż ustawodawca nie zagwarantował eksmitowanemu dłużnikowi nawet

minimalnej ochrony w postaci zapewnienia miejsca noclegowego. Uzasadnia to twierdzenie, iż zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca jako wzorzec kontroli wskazał także **art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności**, stanowiący w ust. 1, że „[k]ażdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji” oraz w ust. 2, iż „[n]iedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób.”.

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: Konwencja) została sporządzona w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 roku. Polska ratyfikowała Konwencję, ogłaszając ją w dniu 10 lipca 1993 roku (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.). W myśl art. 91 ust. 1 Konstytucji, „[r]atyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.” Ustęp 2 zaś stanowi o pierwszeństwie umów międzynarodowych, ratyfikowanych za zgodą parlamentu, przed ustawą.

Na wstępie należy rozważyć, czy zakres zaskarżonej regulacji z art. 144 ustawy mieści się w polu ochrony art. 8 Konwencji. Niewątpliwie punktem stycznym jest, gwarantowane przez art. 8 Konwencji, poszanowanie mieszkania. Nasuwa się zatem pytanie, czy lokal (mieszkanie) osoby eksmitowanej objęty jest ochroną tegoż przepisu.

„Domem jest zwykle miejsce - fizycznie zdefiniowana przestrzeń - na którym rozwija się życie prywatne i rodzinne. Każdy ma prawo do poszanowania własnego domu, a więc nie tylko prawo do tak zdefiniowanej przestrzeni, ale do spokojnego korzystania z niej. (...) Pojęcie "dom" nie jest związane z własnością lub innym tytułem prawnym do zajmowania określonego mieszkania czy budynku. Można więc mówić o domu nawet wtedy, gdy dana osoba nie ma prawa lub interesu związanego z konkretną

nieruchomością. W rezultacie nawet nielegalne zajmowanie lokalu nie przeszkadza uznać go za dom w rozumieniu tego przepisu.” (M. A. Nowicki, Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, LEX nr 442004).

W takim ujęciu lokal, który podlega opróżnieniu w myśl art. 144 ustawy o postępowaniu w administracji, pozostaje w zasięgu ochrony art. 8 Konwencji. Nie sposób znaleźć argumenty mogące podważyć tę tezę, choć niewątpliwie każdy przypadek winien podlegać indywidualnej ocenie przy uwzględnieniu kryteriów uznania lokalu za dom (mieszkanie), do jakich należy zaliczyć czas zajmowania lokalu, czy emocjonalny związek z tym miejscem. Kolejny problem dotyczy zakresu przedmiotowej ochrony. Można przyjąć w ślad za M. A. Nowickim (ibidem), iż «[k]onstrukcja art. 8 wskazuje, że prawo to nie jest bezwzględnie chronione i nie można z niego korzystać niezależnie od okoliczności. Ustęp 2 zawiera klauzulę ograniczającą. (...) Prawo to ma przede wszystkim chronić jednostkę przed arbitralną ingerencją ze strony władz publicznych. Artykuł 8 nie tylko jednak zmusza państwa do powstrzymania się od niej. W uzupełnieniu tego negatywnego zobowiązania mogą również ciążyć na nich pozytywne obowiązki potrzebne dla skutecznego poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, podobnie jak domu i korespondencji. (...) Pojęcie "poszanowanie" nie jest jednak precyzyjnie zdefiniowane, zwłaszcza jeśli chodzi o obowiązki pozytywne. Wymagania w stosunku do władz różnią się w każdej sprawie w zależności od konkretnego aspektu życia prywatnego lub rodzinnego wchodzącego w grę oraz od praktyki i sytuacji w danym państwie. Przy ustalaniu treści pozytywnych obowiązków państw pewne czynniki uważa się jednak za szczególnie istotne. Niektóre dotyczą skarżącego, takie jak: znaczenie jego interesu wchodzącego w grę; czy w danym przypadku chodzi o "fundamentalne wartości" lub "istotne aspekty" życia prywatnego; wpływ na sytuację skarżącego rozbieżności między rzeczywistością społeczną i przepisami prawa; stopień spójności praktyk administracyjnych i prawnych w systemie krajowym. Inne odnoszą się do państwa: czy jego obowiązek - jeśli istnieje - jest wąski i zdefiniowany, czy też szeroki i nieokreślony; skala ciężarów nałożonych na państwo w rezultacie jego istnienia. (...) W wyroku Chapman przeciwko Wielkiej Brytanii Trybunał wyraźnie podkreślił, że ochrona na podstawie art. 8 nie sięga tak daleko, aby można było uznać, iż wynika z niego prawo do zapewnienia domu. Nie wskazuje na nie

również orzecznictwo Trybunału. Pożądane jest, aby każda istota ludzka miała miejsce do godnego życia, które mogłaby uważać za swój dom, w państwach Konwencji żyje jednak wielu bezdomnych. Zapewnienie funduszy na domy dla każdego należy jednak do sfery decyzji politycznych, a nie sądowych. W rezultacie wszelki pozytywny obowiązek państwa zapewnienia bezdomnym mieszkania jest ograniczony. Wyjątkowo jednak z art. 8 może wynikać obowiązek zapewnienia dachu nad głową osobom znajdującym się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej.».

Zbieżny z powyższym stanowiskiem wniosek można wyprowadzić z orzeczenia z dnia 4 listopada 2010 r. K 19/06 (OTK ZU 2001/4/82, LEX 48035), w którym Trybunał Konstytucyjny uwzględnił przy rozstrzygnięciu sprawy orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: wyrok z 24 maja 2007 r. w sprawie nr 32718/02 Tuleshov przeciwko Rosji, wyrok z 9 października 2007 r. w sprawie nr 7205/02 Stanková przeciwko Słowacji oraz wyrok z 15 stycznia 2009 r. w sprawie nr 28261/06 Ćosić przeciwko Chorwacji oraz wynikające z nich stwierdzenie ETPC, że eksmisja bez wskazania lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, narusza art. 8 Konwencji, gwarantujący prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego oraz poszanowania mieszkania. Trybunał Konstytucyjny uznał, iż „normy konstytucyjne i normy prawa międzynarodowego wymagają zatem, aby podmiotom znajdującym się w szczególnej sytuacji osobistej, rodzinnej lub materialnej, wobec których orzeczono nakaz eksmisji, udzielono przynajmniej minimalnych gwarancji służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych.”.

Oceniając zasadność ingerencji państwa w zagwarantowane prawo do poszanowania mieszkania, należy mieć na względzie także ust. 2 art. 8 Konwencji. I o ile nie może być wątpliwości, iż eksmisja na podstawie art. 144 ustawy ma oparcie w akcie normatywnym rangi ustawy, to już kwestia zachowania granic tej ingerencji może być dyskusyjna. Określenie w ustawie choćby minimalnych standardów ochrony wyznacza tę granicę. Warto przytoczyć Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 czerwca 2011 r. nr 48833/07 (LEX nr 846300, www.echr.coe.int) „Gwarancje Konwencji jednakże wymagają, by ingerencja w przysługujące skarżącemu prawo do poszanowania jego mieszkania, nie tylko miała podstawę prawną, lecz także była proporcjonalna w świetle art. 8 ust. 2 Konwencji do uzasadnionego

prawnie celu, który miał zostać tym samym zrealizowany, przy uwzględnieniu poszczególnych okoliczności danej sprawy. Ponadto żaden przepis prawa krajowego nie może być stosowany w sposób niezgodny ze spoczywającymi na pozwanym Państwie zobowiązaniami, wynikającymi z Konwencji.”.

Wykorzystując przedstawione stanowiska na gruncie niniejszej sprawy, należy dojść do wniosku, iż brak w zaskarżonym przepisie regulacji, która choćby w minimalnym stopniu chroniła eksmitowanego, czy jego rodzinę, przed nieuchronną i bezpośrednią bezdomnością, czyni art. 144 ustawy, w zakwestionowanym zakresie, niezgodnym z art. 8 Konwencji.

W oparciu o powyższą argumentację, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.



Andrzej Seremet