



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt K 27/15  
BAS-WPTK-2173/15

Warszawa, dnia 21 kwietnia 2017 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	21 04. 2017
L.dz. ....	L.zał. ....

### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam stanowisko w sprawie z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 9 października 2015 r., wnosząc o stwierdzenie, że art. 144 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 599 ze zm.), w zakresie, w jakim uprawnia egzekutora prowadzącego egzekucję z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, do usunięcia zobowiązanego i jego domowników w sytuacji, gdy zobowiązanemu nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie i gdy zobowiązany nie jest w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, **jest niezgodny** z art. 30, art. 71 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji oraz art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: wnioskodawca albo RPO) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 144 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 599 ze zm.; dalej: u.p.e.a. albo ustawa) z art. 30, art. 71 ust. 1 i 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.; dalej: EKPC albo Konwencja).

Zakwestionowany przepis, zamieszczony w Rozdziale 5 ustawy pt. „Odebranie nieruchomości. Opróżnienie lokalu i innych pomieszczeń”, obowiązuje w brzmieniu następującym: „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”.

2. Wnioskodawca kwestionuje art. 144 u.p.e.a. w zakresie, w jakim przepis ten uprawnia egzekutora prowadzącego egzekucję z nieruchomości lub lokalu służącego 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. Jak o tym będzie jeszcze mowa, wnioskodawca – określając zakres zaskarżenia w powyższy sposób – kwestionuje konstytucyjność pominięcia ustawodawczego, którego skutkiem jest możliwość przeprowadzenia w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji eksmisji z lokalu mieszkalnego „na bruk”.

## II. Zarzuty wnioskodawcy

1. Punktem wyjścia dla rozważań RPO dotyczących niekonstytucyjności art. 144 u.p.e.a. jest wskazanie sytuacji, w których obowiązek opróżnienia nieruchomości lub lokalu jest bezpośrednią konsekwencją wydania decyzji administracyjnej, postanowienia właściwego organu albo – w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – bezpośrednio przepisu prawa. Wnioskodawca zwraca uwagę na dwie grupy regulacji stanowiących podstawę tego typu skutków: (a) przepisy ustaw normujących uprawnienia funkcjonariuszy służb mundurowych do mieszkania służbowego (ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1782 ze zm.; ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 603 ze zm.; ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1643 ze zm.; ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 552 ze zm.; ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1897 ze zm.; ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 631); (b) przepisy tzw. „specustaw” regulujących przejmowanie nieruchomości na własność podmiotów publicznych w związku z realizacją inwestycji infrastrukturalnych (ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2031 ze zm.; ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2143 ze zm.; ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 966 ze zm.; ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1727 ze zm.).

We wszystkich wyżej wymienionych wypadkach do obowiązków wynikających z decyzji o opróżnieniu mieszkania służbowego lub zezwalających na realizację inwestycji infrastrukturalnej stosuje się przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w tym zakwestionowany art. 144 tej ustawy. W ocenie wnioskodawcy, zaskarżony przepis ustanawia, we wskazanym na wstępie zakresie, regulację niepełną. Ustawodawca wyposażył bowiem egzekutora w środki egzekucyjne (włącznie z przymusem bezpośrednim) nie zapewniając przy tym

minimalnej ochrony osób eksmitowanych przed bezdomnością – w przeciwieństwie do sądowego postępowania egzekucyjnego, którego ewolucję inicjator postępowania szeroko omawia i analizuje, oraz pomijając wyjątkowe sytuacje, w których decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji infrastrukturalnej nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Tymczasem, zdaniem RPO, obowiązek wprowadzenia standardów ochrony dłużnika wynika z przepisów Konstytucji oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

2. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, brak minimalnego standardu ochrony przed eksmisją „na bruk” i bezdomnością na tle postępowania egzekucyjnego w administracji skutkuje naruszeniem zasady poszanowania i ochrony godności człowieka, wyrażonej w art. 30 Konstytucji. Mieszkanie jako dobro służące zaspokojeniu elementarnych potrzeb ludzkich, pozostaje w ścisłym związku z wartościami o centralnym znaczeniu dla systemu prawnego. Usunięcie osób zajmujących lokal wraz z dobytkiem bezpośrednio na klatkę schodową lub ulicę uniemożliwia spełnienia warunku, jakim jest postępowanie organów przy poszanowaniu godności człowieka.

Jak podnosi wnioskodawca, kwestionowany art. 144 u.p.e.a. sprzyja rozszerzaniu się zjawiska bezdomności, której władze publiczne, w świetle norm konstytucyjnych, powinny przeciwdziałać. Odnosząc się do art. 75 Konstytucji RPO wskazuje, że przepis ten zawiera nie tylko dyrektywę programową dla organów władzy publicznej, lecz także ustanawia minimalny poziom ochrony praw człowieka i obywatela w zakresie prawa do mieszkania, który nie może zostać w żaden sposób obniżony w drodze ustawy zwykłej. Zdaniem Rzecznika, brak działań – w tym także prawodawczych – mających na celu zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli, stanowi naruszenie standardów wskazanych w art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 144 u.p.e.a. wnioskodawca powołuje się również na art. 71 ust. 1 Konstytucji. Wynikającym z niego obowiązkowi zapewnienia pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem rodzin wielodzietnych i pełnych, przeczy zastosowanie zakwestionowanej regulacji, gdyż usunięcie osób z lokali mieszkalnych, także z rodzinami, następuje bez zapewnienia jakiegokolwiek lokalu tymczasowego lub socjalnego albo innego miejsca noclegowego.

3. W ocenie RPO treść art. 144 u.p.e.a., w zakresie wskazanym na wstępie, pozostaje również sprzeczna z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Wnioskodawca wskazuje, że pojęcie naruszenia Konwencji obejmuje nie tylko postępowanie wbrew jej postanowieniom, lecz również zaniechanie wydania ustaw koniecznych do zapewnienia ustanowionych przez Konwencję standardów. Zgodnie ze przywołanym we wniosku orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC), eksmisja bez wskazania lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, narusza art. 8 Konwencji.

### **III. Analiza formalnoprawna**

1. Zgodnie z art. 188 i art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 272; dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK) oraz z art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1648 ze zm.), Rzecznik Praw Obywatelskich może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją. Nie ulega wątpliwości, że wniosek RPO z 9 października 2015 r. spełnia przesłanki wskazane w art. 47 ust. 1 i ust. 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Podstawowym zagadnieniem wymagającym ustalenia w związku z treścią stawianych zarzutów jest natomiast to, czy w niniejszej sprawie mamy do czynienia z podlegającym kognicji Trybunału pominięciem ustawodawczym czy też wykraczającym poza tę kognicję zaniechaniem ustawodawczym.

2. Trybunał Konstytucyjny jest kompetentny do orzekania o konstytucyjności wskazanych w art. 188 Konstytucji aktów (przepisów) prawa stanowionego, natomiast ocenianie konstytucyjności aktów prawnych pod względem zupełności regulacji dopuszcza się – zarówno w doktrynie, jak i w samym orzecznictwie TK – na zasadzie wyjątku.

Zgodnie z wyrokiem TK z 5 grudnia 1996 r. (sygn. akt K 25/95), „Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego

wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej”. Idzie w tym wypadku o ocenę konstytucyjności tzw. pominięcia legislacyjnego, tj. regulacji częściowej, o niepełnym charakterze, czy też innymi słowy – braku w określonej regulacji elementów koniecznych dla uzyskania stanu konformizmu konstytucyjnego (zob. orzeczenia TK z: 23 lutego 1993 r., sygn. akt K 10/92; 16 lutego 1993 r., sygn. akt K 13/92; 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96). Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie potwierdził aktualność tego stanowiska, także pod rządami aktualnie obowiązującej ustawy zasadniczej (zob. m.in. wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 30 maja 2000 r., sygn. akt K 37/98; 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; a także postanowienia TK z: 9 maja 2000 r., sygn. akt Ts 84/99 i 8 września 2004 r., sygn. akt SK 55/03).

Oczywiście, Trybunał musi podchodzić z ostrożnością do tego rodzaju zarzutów, aby działalnością orzeczniczą nie wkraczać w sferę tworzenia prawa zastrzeżoną, co do zasady, dla władzy ustawodawczej. Możliwość oceny konstytucyjności pominięć prawodawczych powinna zatem podlegać regule *exceptiones non sunt extendendae* (postanowienie TK z 1 marca 2017 r., sygn. akt K 13/14). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał wyjątkowy charakter kontroli konstytucyjności pominięć legislacyjnych. W postanowieniu z 18 czerwca 2013 r. (sygn. akt SK 1/12) wskazano, że: „[O]kreślona regulacja może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji. Ocena czy ustawodawca dopuścił się pominięcia prawodawczego, wymaga więc *a casu ad casum* zbadania danego unormowania w kontekście wzorców i wartości konstytucyjnych, które ze względu na naturę tej regulacji muszą zostać poszerzone o daną kategorię podmiotów lub zachowań. To znaczy, że z norm konstytucyjnych da się odtworzyć wzorzec instytucji prawnej kształtowanej w akcie normatywnym, lecz instytucja w akcie tym ukształtowana konstytucyjnemu wzorcowi nie odpowiada [...]. Niezbędnym warunkiem tej analizy jest ustalenie, że w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza

jego zakresem, gdyż zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieuregulowanych z materiałami, które znalazły swój wyraz w treści kwestionowanego przepisu, może spowodować wykroczenie przez Trybunał poza sferę kontroli prawa”. Trybunał w swoim orzecznictwie wielokrotnie też wskazywał na problemy z rozróżnieniem zaniechania prawodawczego, które nie podlega jego kognicji, i pominięcia prawodawczego, które może być przedmiotem badania przez Trybunał, a w szczególności na brak wystarczająco precyzyjnych kryteriów rozróżnienia (zob. postanowienia TK z: 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02; 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09; 5 marca 2013 r., sygn. akt K 4/12 oraz wyroki TK z: 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11; zob. także: P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze [w:] Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Prof. dr hab. Mariana Grzybowskiemu*, red. J. Czajowski, J. Karp, G. Kuca, A. Kulig, P. Mikuli, A. Opałek, Kraków 2007, s. 397-405; P. Radzewicz, *Kontrola konstytucyjności zaniechań ustawodawczych przez Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 9, s. 3-7).

3. W ocenie Trybunału „sformułowanie zarzutu pominięcia prawodawczego wymaga wykazania związku zachodzącego między treścią przepisu a sposobem naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw” (postanowienie TK z 8 września 2009 r., sygn. akt Ts 95/08). Zarzut nie może dotyczyć całego aktu normatywnego. Wnioskodawca, wskazując na pominięcie prawodawcze, powinien wykazać zbyt wąski zakres zastosowania przedmiotowego przepisu (zob. postanowienie TK z 10 października 2012 r., sygn. akt Ts 38/12). Określona regulacja może być bowiem uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma ona zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia jej przedmiotu i celu. Pominięcia te są związane na ogół z niezapewnieniem właściwej realizacji konstytucyjnych wolności lub praw przysługujących danej kategorii podmiotów. Największa grupa wyroków w sprawie pominięcia ustawodawczego dotyczy właśnie nieprzyznania pewnych praw określonej kategorii podmiotów (np. wyroki TK z: 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 5/09; 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 27/07).

#### IV. Wzorce kontroli

1. Zgodnie ze stanowiącym podstawowy wzorzec kontroli w niniejszej sprawie art. 30 Konstytucji: „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”.

2. Ustrojodawca nadał godności człowieka znaczenie konstytucyjne i uczynił z niej punkt odniesienia dla systemu wartości, stanowiącego fundament obowiązującego porządku prawnego. W wyroku z 22 stycznia 2013 r. (sygn. akt P 46/09) Trybunał stwierdził, że: „[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”. Wartość ta – jako wartość przyrodzona – nie jest zespołem cech przyznanych przez państwo, lecz ma charakter pierwotny w stosunku do państwa. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 listopada 2000 r. (sygn. akt P 12/99), „[...] w tym znaczeniu godność człowieka nie jest uzależniona od woli ustrojodawcy (prawodawcy)”.

Demokratyczne państwo prawne to państwo oparte na poszanowaniu godności człowieka. Już w preambule Konstytucji wprowadzona zostaje konieczność działania przy zachowaniu dbałości o przyrodzoną godność człowieka. Zarówno ustawodawca, jak i organy władzy wykonawczej oraz sędowniczej winny respektować treść pojęcia godności, przysługującej każdemu człowiekowi. Zakaz naruszania godności ma charakter bezwzględny, natomiast sam obowiązek jej poszanowania i ochrony został nałożony na władze publiczne. W konsekwencji, żadne działania organów władzy nie mogą odbierać jednostce poczucia godności.

3. Artykuł 71 ust. 1 Konstytucji stanowi: „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”.



4. Treść normy prawnej przewidzianej w art. 71 ust. 1 pozostaje w związku z normą ogólną art. 18 Konstytucji, który wskazuje na powinności państwa w zakresie realizacji jego obowiązków wobec rodzin. Umieszczenie wynikającego z art. 18 nakazu ochrony rodziny w Rozdziale I, dotyczącym najważniejszych zasad ustrojowych, podkreśla rangę omawianego przepisu. Przepisy art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji, poprzez gwarancję uwzględnienia dobra oraz pomocy materialnej dla rodzin, samodzielnie rozstrzygają o obowiązku władzy zapewnienia każdemu członkowi rodziny minimum jego egzystencji. Przez wprowadzenie pojęcia „szczególnej pomocy” przepis art. 71 ust. 1 Konstytucji stwarza możliwość otrzymania pomocy wykraczającej poza zwykłą pomoc. Określenie progu egzystencjalnego, odpowiadającego minimalnemu poziomowi konsumpcji w aktualnych warunkach społeczno-ekonomicznych, pozostawione jest ustawodawcy. Jednakże, unormowanie na poziomie konstytucyjnym ogranicza margines swobody regulacyjnej ustawodawcy i ma istotny wpływ na kryteria oceny proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń.

Pomimo, iż art. 81 Konstytucji stanowi o możliwości dochodzenia uprawnień zadekretowanych w art. 71 ust. 1 Konstytucji jedynie w granicach określonych w ustawie, należy uznać, iż omawiane w niniejszej sprawie zaniechanie może stanowić podstawę dochodzenia ochrony. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „[...] 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. Trzciniński w komentarzu do art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I, Warszawa 1999)”; wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 11/00.

5. Według art. 75 ust. 1 Konstytucji: „Władze 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”.

6. Artykuł 75 ust. 1 Konstytucji formułuje dyrektywę postępowania adresowaną do organów władzy publicznej, zobowiązując je do podejmowania działań sprzyjających zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Wypełnianie konstytucyjnego obowiązku powinno być realizowane również poprzez ustawowe stworzenie instytucji prawnych, umożliwiających obywatelom korzystanie z lokalu mieszkalnego. Mimo, iż działania, które winny być podjęte nie są ściśle określone, poprzez zastosowanie zwrotu „w szczególności” w Konstytucji ustalone zostały priorytety. Są nimi przeciwdziałanie bezdomności, wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego oraz popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (zob. przykładowo wyrok TK z 14 maja 2001 r., sygn. akt SK 1/00).

7. Ostatni wskazany jako wzorzec kontroli przepis, art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, stanowi, że: „Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji” (ust. 1) oraz że „Niedopuszczalna 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” (ust. 2).

8. „Mieszkaniem” w rozumieniu Konwencji jest stałe lub podstawowe miejsce przebywania (zamieszkania) danej osoby bądź rodziny, tzn. miejsce, z którym tę osobę bądź rodzinę wiążą wystarczająco ustabilizowane, trwałe związki fizyczne i emocjonalne. W piśmiennictwie wyrażane są opinie, że użyty w urzędowym przekładzie EKPC polski termin „mieszkanie” (franc. *domicile*, ang. *home*) nie jest najtrafniejszy, zaś jako najbliższy treściowo wskazywany jest „dom” (L. Garlicki, komentarz do art. 8 [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I*, red. L. Garlicki Warszawa 2010, s. 537 i wskazane tam piśmiennictwo); w dalszych wywodach Sejmu oba pojęcia będą więc traktowane synonimicznie.

Ochrona „domu” wiąże się zwykle z ochroną życia „prywatnego” lub „rodzinnego” (zob. wyroki ETPC z: 16 września 1996 r. w sprawie Akdivar przeciwko Turcji, § 88; w sprawie nr 1441871 Hatton i inni, § 96). W ocenie ETPC, powyższe

związki nie muszą się opierać na prawie własności. Pojęcie „domu” łączy się także ze stosunkiem najmu czy spółdzielczym prawem do lokalu. Decydujące nie jest posiadanie tytułu prawnego, ale sytuacja realnie istniejąca (zob. wyrok ETPC z 18 listopada 2004 r. w sprawie nr 198090 Prokopovich przeciwko Rosji, § 37–38). Nawet nielegalne zamieszkiwanie, o ile ma charakter ciągły, może uzasadniać zastosowanie art. 8 Konwencji (zob. wyroki ETPC z: z 25 września 1996 r. w sprawie nr 1441870 Buckley, § 54; 22 października 2009 r. w sprawie nr 174740 Paulić przeciwko Chorwacji, § 33).

W orzecznictwie ETPC art. 8 Konwencji stanowił również podstawę oceny działań władz publicznych w postępowaniach eksmisyjnych. W ocenie Trybunału strasburskiego, eksmisja – nawet z lokalu socjalnego – musi opierać się na szczególnie przekonujących powodach, bo „utrata domu stanowi najpoważniejszą formę ingerencji w prawa gwarantowane przez art. 8” (zob. wyrok ETPC z 9 września 2008 r. w sprawie nr 193252 McCann, § 57). Władzom publicznym pozostaje w tym wypadku węższy margines swobody, ocena proporcjonalności uwzględniać musi nieodwracalne skutki eksmisji, a przepisy stanowiące jej podstawę nie mogą być interpretowane rozszerzająco (zob. wyrok ETPC w sprawie Prokopovich przeciwko Rosji, § 44). Nawet w razie nieuniknionego konfliktu pomiędzy prawem własności a ochroną – legalnego czy nielegalnego – lokatora, obowiązkiem władz jest każdorazowe rozważenie, czy eksmisja stanowi rozwiązanie „proporcjonalne i rozsądne” (zob. wyrok ETPC w sprawie Paulić przeciwko Chorwacji, § 43).

## **V. Analiza zgodności**

1. Analizę zgodności art. 144 u.p.e.a. wypada rozpocząć od przypomnienia, że ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie przewiduje odrębnego trybu procedowania w wypadku, gdy obowiązek opróżnienia i wydania dotyczy nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego i jego domowników. Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionuje jednak konstytucyjność przywołanego przepisu jedynie w zakresie, w jakim dotyczy on wydania nieruchomości lub opróżnienia lokalu (pomieszczenia) służących do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego i członków jego rodziny (domowników) i równocześnie nie przewiduje środków ochrony dłużnika egzekwowanego (i jego domowników) nie będącego w stanie samodzielnie

zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. W pozostałym zakresie przepis ten nie budzi zatem wątpliwości konstytucyjnych wnioskodawcy.

W punkcie wyjścia należy również stwierdzić, że stan prawny oraz standard ochrony przed eksmisją „donikąd” („na bruk”) i bezdomnością w wypadku egzekucji obowiązku opróżnienia nieruchomości lub lokalu mieszkalnego z osób i rzeczy podlegał znamiennej ewolucji i jest aktualnie zróżnicowany – w zależności od tego, czy obowiązek opróżnienia nieruchomości lub lokalu jest stwierdzany na drodze sądowego postępowania cywilnego i jest egzekwowany przez sądowe organy egzekucyjne, czy też jest on stwierdzany lub wynika z decyzji administracyjnej i jest wykonywany przez administracyjny organ egzekucyjny.

2. Analiza ewolucji rozwiązań prawnych w zakresie orzekania i wykonywania eksmisji na gruncie sądowego postępowania cywilnego jest prezentowana zarówno przez wnioskodawcę, jak i Prokuratora Generalnego. Na użytek kontroli konstytucyjności analizę taką przeprowadzał również Trybunał Konstytucyjny, m.in. w wyroku z 4 listopada 2010 r. (sygn. akt K 19/06) wskazując, co następuje: „Według ustawy z dnia 30 stycznia 1959 r. – Prawo lokalowe (Dz. U. Nr 10, poz. 59, ze zm.) eksmisja następowała w trybie egzekucji administracyjnej. Art. 47 wskazanej ustawy przewidywał, że w sytuacji, gdy osobie wezwanej do opróżnienia lokalu służyło prawo do lokalu zastępczego, organ administracji państwowej był zobowiązany wskazać lokal zastępczy, w pozostałych zaś przypadkach pomieszczenie zastępcze.

Zakaz eksmisji «donikąd» (bez zapewnienia pomieszczenia, do którego ma nastąpić przekwaterowanie) przewidywała również ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe (Dz. U. z 1987 r. Nr 30, poz. 87, ze zm.). Zgodnie z art. 38 ust. 1 wskazanej ustawy najemca, który utracił tytuł prawny do dalszego zajmowania lokalu mieszkalnego, miał prawo otrzymać od organu administracji państwowej pomieszczenie zastępcze. Brak wolnych pomieszczeń w dyspozycji organów państwowych powodował znaczne, niekiedy wieloletnie odroczenie wykonania wyroków eksmisyjnych (por. szerzej M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, s. 675).

[...] Zasadniczych zmian dokonano w ustawie z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509, ze zm.). Po pierwsze, wykonywanie wyroków eksmisyjnych poddano egzekucji sądowej. Po

drugie, korzystniej dla wynajmującego uregulowano kwestię przymusowego opróżnienia lokalu mieszkalnego oraz dopuszczono eksmisję najemców bez wskazania pomieszczenia, do którego miało nastąpić przekwaterowanie. Lokali socjalni otrzymywali tylko ci najemcy, którym sąd przyznał to prawo w wyroku eksmisyjnym, po rozważeniu dotychczasowego sposobu korzystania z mieszkania oraz po analizie szczególnej sytuacji materialnej lub rodzinnej dłużnika. Pozostałe osoby mogły być eksmitowane bez zapewnienia lokalu zamiennego lub pomieszczenia tymczasowego. Środek ochronny dla takich osób stanowiło tzw. moratorium zimowe, które polegało na tym, że wyroków eksmisyjnych nie wykonywano w okresie od 1 listopada do 31 marca. Celem przedstawionych tu rozwiązań ustawowych było zwiększenie efektywności wykonywania wyroków eksmisyjnych.

Ustawą z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1317, ze zm.) wprowadzono szczególne rozwiązania mające na celu ochronę dłużników. Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych sąd miał obowiązek orzec w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu o uprawnieniu do lokalu socjalnego lub braku takiego uprawnienia. Sąd z urzędu badał, czy zachodzą przesłanki do otrzymania lokalu socjalnego, biorąc pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania z lokalu oraz szczególną sytuację materialną i rodzinną osoby eksmitowanej. W odniesieniu do określonych kategorii osób, zasługujących w odczuciu społecznym na szczególną ochronę, sąd miał obowiązek orzec o uprawnieniu do lokalu socjalnego (tzw. obligatoryjne prawo do lokalu socjalnego).

[...] W obecnej ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów) utrzymano unormowania dotyczące eksmisji z lokalu mieszkalnego przyjęte w poprzedniej ustawie. W myśl art. 14 ust. 1 ustawy sąd w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu orzeka o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. W art. 14 ust. 4 ustawodawca wymienił szczególne kategorie podmiotów, wobec których orzeczenie o przyznaniu lokalu socjalnego jest obligatoryjne. Funkcję ochronną dla osób, którym nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, pełni art. 16 ustawy o ochronie praw lokatorów, ustanawiając zakaz wykonywania wyroków eksmisyjnych

w okresie od 1 listopada do 31 marca roku następnego (tzw. moratorium zimowe). Wyjątek ustanawia art. 17 omawianej ustawy, zgodnie z którym regulacji ochronnych wymienionych w art. 14 i art. 16 nie stosuje się względem osób, przeciwko którym zapadł wyrok eksmisyjny z powodu znęcania się nad rodziną (por. szerzej na temat omawianego zagadnienia R. Dzięczek, *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów*, Warszawa 2010, s. 95-110; J. Chaciński, *Ochrona praw lokatorów. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 129-138).

[...] Możliwość eksmisji bez wskazania pomieszczenia, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, została zniesiona wraz z wejściem w życie regulacji kwestionowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich [art. 1046 § 4-11 k.p.c. – uwaga własna]. Art. 1046 § 4-11 k.p.c. zostały wprowadzone do kodeksu postępowania cywilnego na mocy art. 1 pkt 194 lit. b ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 172, poz. 1804; dalej: ustawa nowelizująca z 2 lipca 2004 r.) z mocą obowiązującą od 5 lutego 2005 r. Celem, który przyświecał ustawodawcy przy dokonaniu omawianej nowelizacji, było zapobieżenie tzw. eksmisjom «na bruk». W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy nowelizującej stwierdzono: «Projekt zmian wychodzi z założenia, że dokonywanie eksmisji z lokalu mieszkalnego bez dania eksmitowanemu jakiegokolwiek pomieszczenia jest nieludzkie i z tej racji nie może być dopuszczone przez prawo. Dlatego też proponowane zmiany art. 1046 k.p.c. przewidują obowiązek dostarczenia eksmitowanemu dłużnikowi jakiegoś pomieszczenia. Może to być pomieszczenie bardzo skromne, ale powinno być eksmitowanemu zapewnione. Zakłada się, że bliższe określenie tego pomieszczenia zawarte zostanie w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości. Proponowane rozwiązanie nie usprawni egzekucji dotyczącej opróżnienia lokalu. Względy humanitarne uniemożliwiają jednak przyjęcie innych rozwiązań» (druk nr 965, Sejm IV kadencji, s. 28)».

Jedynie gwoli uzupełnienia należy podkreślić, że podstawowy w tej mierze przepis art. 1046 § 4 k.p.c. stanowi aktualnie, iż: „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 według art. 1046 § 5 k.p.c., komornik nie może wstrzymać się z dokonaniem czynności, jeżeli wierzyciela lub dłużnik albo osoba trzecia wskaże pomieszczenie odpowiadające wymogom tymczasowego pomieszczenia. Wreszcie według art. 1046 § 5<sup>1</sup> k.p.c., dodanego ustawą 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. Nr 224, poz. 1342): „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” (tą samą ustawą zmieniającą uchylono m.in. § 4<sup>1</sup> oraz § 6-8 art. 1046 k.p.c., a także zmieniono brzmienie § 5 i 11 tego artykułu).

Jak trafnie wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich, obowiązujący stan prawny w zakresie egzekucji opróżnienia nieruchomości lub lokalu z osób i rzeczy w trybie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego zapewnia zatem minimalny standard ochrony dłużnika i członków jego rodziny (domowników) przed bezdomnością, przeciwdziałając możliwości dokonywania eksmisji „na bruk”.

3. Odrębnie i odmiennie zostały ukształtowane zasady prowadzenia egzekucji obowiązku odebrania nieruchomości oraz opróżnienia lokalu i innych pomieszczeń na tle przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (zob. przepisy Rozdziału 5, tj. art. 141-147 u.p.e.a.). Jak przy tym wskazuje wnioskodawca, *de lege lata* nie obowiązuje reguła, wedle której obowiązek o wskazanej wyżej treści zawsze będzie podlegał wykonaniu w trybie egzekucji sądowej (tj. na podstawie przepisów k.p.c.). Jeżeli są spełnione przesłanki wskazane w art. 2 i art. 3 u.p.e.a., a więc jeżeli

obowiązek opróżnienia nieruchomości lub lokalu ma charakter publicznoprawny (tj. wynika z decyzji lub postanowienia organów administracji publicznej lub bezpośrednio z przepisu prawa), jego wykonanie nastąpi w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym – ze wszystkimi tego konsekwencjami. Do przypadków takich należy zaliczyć przede wszystkim dwie grupy sytuacji wzmiankowanych przez RPO, tj.: (a) eksmisję funkcjonariuszy (byłych funkcjonariuszy) służb mundurowych (Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu oraz Służby Więziennej) oraz członków ich rodzin z mieszkań służbowych w wypadkach wymienionych w przepisach dotyczących poszczególnych służb (zob. art. 95 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, art. 83 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, art. 99a i 99b ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, art. 86 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, § 10 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz tymczasowych kwater przeznaczonych dla funkcjonariuszy Agencji Wywiadu; t.j. Dz. U. z 2014 r. 442, art. 188 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej) oraz (b) opróżnienie nieruchomości i lokali w wypadku przejęcia nieruchomości lub lokalu na własność podmiotu publicznego w związku z wydaniem decyzji o realizacji inwestycji infrastrukturalnej (zob. zwłaszcza art. 17 ust. 5 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, art. 9u ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, art. 8 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, art. 24 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012; t.j. Dz. U. 2010 Nr 26, poz. 133, art. 25 ust. 6 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych).

Postępowanie egzekucyjne zostaje wszczęte z chwilą doręczenia organowi egzekucyjnemu przez wierzyciela stosownego wniosku wraz z tytułem wykonawczym. Jeżeli wniosek wierzyciela dotyczy egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym, wierzyciel powinien wskazać adekwatny środek egzekucyjny (art. 28 u.p.e.a.). Zadaniem organu egzekucyjnego jest doprowadzenie



do wykonania obowiązku objętego tytułem wykonawczym. Organ egzekucyjny nie ocenia zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym, ale bada go jedynie pod względem formalnym i rozpatruje kwestie wyłaniające się w toku samego postępowania egzekucyjnego (art. 29 § 1 u.p.e.a.). Jeżeli zatem wierzyciel złoży wniosek o wszczęcie egzekucji wraz z poprawnie wypełnionym tytułem wykonawczym, organ egzekucyjny jest zobowiązany podjąć czynności zmierzające do wyegzekwowania objętego nim obowiązku; obowiązujące przepisy nie nakładają też na niego obowiązku wstrzymania się z przeprowadzeniem czynności egzekucyjnych w sytuacji, w której dłużnikowi nie wskazano lokalu zamiennego i nie jest on w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych.

Zgodnie z art. 141 § 1 u.p.e.a., jeżeli egzekwowany jest obowiązek wydania nieruchomości albo opróżnienia lokalu mieszkalnego lub użytkowego albo innego pomieszczenia, stosuje się środek egzekucyjny prowadzący do odebrania zobowiązanemu nieruchomości albo usunięcia zobowiązanego z zajmowanego lokalu lub pomieszczenia, w celu wydania tej nieruchomości lub opróżnionego lokalu (pomieszczenia) wierzycielowi. Środek egzekucyjny przewidziany w art. 141 u.p.e.a. jest skierowany wprawdzie do zobowiązanego (dłużnika), ale wywiera także skutki wobec innych osób, które zajmują nieruchomość (lokal). Egzekucję prowadzi się nie tylko przeciw zobowiązanemu, ale także przeciwko członkom jego rodziny i domownikom oraz innym osobom zajmującym nieruchomość lub lokal (pomieszczenie), które mają być opróżnione i wydane (art. 141 § 2 u.p.e.a.).

Odebrania nieruchomości lub opróżnienia lokalu i pomieszczeń dokonuje egzekutor, wyznaczony przez organ egzekucyjny (art. 142 u.p.e.a.). Obowiązki egzekutora przystępującego do realizacji środka egzekucyjnego w postaci odebrania nieruchomości lub opróżnienia lokalu i innych pomieszczeń określa art. 143 § 1 u.p.e.a., zgodnie z którym egzekutor powinien doręczyć zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego (zgodny z art. 32 u.p.e.a.) oraz postanowienie organu egzekucyjnego o wezwaniu do wykonania obowiązku wydania nieruchomości albo opróżnienia lokalu (pomieszczenia) określonego w tytule wykonawczym, z zagrożeniem, że w razie niewykonania obowiązku zostanie zastosowany środek egzekucyjny w celu odebrania nieruchomości lub opróżnienia lokalu (pomieszczenia).

Zgodnie z zakwestionowanym art. 144 u.p.e.a., po bezskutecznym wezwaniu zobowiązanego oraz innych osób przebywających na nieruchomości lub w lokalu (pomieszczeniu), następuje zastosowanie środka egzekucyjnego prowadzącego do

odebrania nieruchomości albo usunięcia ww. osób z zajmowanego lokalu. Egzekutor usuwa z nieruchomości lub lokalu znajdujące się tam ruchomości (z wyjątkiem tych, które podlegają wydaniu wierzycielowi łącznie z nieruchomością) i wzywa osoby przebywające do opuszczenia nieruchomości lub lokalu pod rygorem zastosowania przymusu bezpośredniego. W razie oporu egzekutor podejmuje odpowiednie kroki w celu jego przełamania, z zastosowaniem przymusu bezpośredniego włącznie. Jeżeli nieruchomość albo lokal (pomieszczenie) podlegające wydaniu są zamknięte, egzekutor zarządza ich otwarcie, stosownie do przepisów art. 46 i art. 51 u.p.e.a. Ruchomości podlegające usunięciu z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia), egzekutor oddaje zobowiązanemu lub osobie dorosłej spośród jego członków rodziny i domowników albo na przechowanie innej osobie lub na skład, na koszt i niebezpieczeństwo zobowiązanego, albo zarządza przeniesienie tych ruchomości na koszt i niebezpieczeństwo zobowiązanego na inną jego nieruchomość lub do innego lokalu (pomieszczenia) zajmowanego przez zobowiązanego lub przydzielonego zobowiązanemu.

Zobowiązanemu, któremu egzekutor przystępując do czynności egzekucyjnych doręczył odpis tytułu wykonawczego zgodnie z art. 143 oraz art. 32 u.p.e.a., służy prawo zgłoszenia zarzutów i wniesienia zażalenia w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej na zasadach określonych w art. 33 i art. 34 u.p.e.a. (ale tylko z przyczyn wskazanych w art. 33 § 1 u.p.e.a.), a także prawo wniesienia zażalenia na postanowienie w sprawie zastosowania środka egzekucyjnego (art. 143 § 2 u.p.e.a.). Poza przypadkami określonymi w art. 33 § 1 pkt 1, 2, 4 czy 5 u.p.e.a. (wykonanie lub umorzenie w całości albo w części obowiązku, przedawnienie, wygaśnięcie albo nieistnienie obowiązku, odroczenie terminu wykonania obowiązku albo brak wymagalności obowiązku z innego powodu, rozłożenie na raty spłaty należności pieniężnej, błąd co do osoby zobowiązanego, niewykonalność obowiązku o charakterze pieniężnym) są to jednak środki obrony o charakterze formalnym; nie pozwalają zatem na zwalczanie samego tytułu wykonawczego czy też podważenie stwierdzonego w nim obowiązku opróżnienia nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia).

4. Mieszkanie uznawane jest za jedno z elementarnych dóbr zaspokajających potrzeby życiowe człowieka. Stanowi ono miejsce, w którym koncentrują się podstawowe interesy człowieka, i w którym skupia się ośrodek jego spraw osobistych

i majątkowych. Jak wskazuje się w piśmiennictwie (zob. przykładowo: P. Sławicki, *Prawo człowieka do mieszkania i jego miejsce w systemie praw człowieka*, Sopot 2015, s. 45-46 oraz cyt. tam dalsza literatura przedmiotu), mieszkanie nie jest jedynie pomieszczeniem, w którym osoba zapewnia swoje podstawowe potrzeby bytowe i fizjologiczne, jak sen, jedzenie czy dbanie o higienę. Mieszkanie jest jednym z podstawowych dóbr egzystencjalnych; umożliwia ono realizację podstawowych potrzeb, ale także daje poczucie bezpieczeństwa, prywatności i intymności, kształtuje materialne i społeczne warunki życia człowieka (zob. I. Sierpowska, *Socjalne aspekty ochrony prawa do mieszkania* [w:] *Studia Erasmiiana Wratislaviensia. Prawa człowieka. Idea. Instytucje. Krytyka*, red. M. Sadowski, P. Szymaniec, Wrocław 2010, z. IV, s. 80). Przesądza to o ścisłym związku przepisów regulujących podstawy i tryb eksmisji z konstytucyjną gwarancją godności człowieka (art. 30 Konstytucji; Z. Knypl wskazuje wręcz, że: „Dokonywanie eksmisji z lokalu mieszkalnego bez dania eksmitowanemu jakiegokolwiek pomieszczenia jest nie tylko niehumanitarne, ale przede wszystkim niezgodne z obowiązującym prawem. Nie tylko «nie może być dopuszczone przez prawo» ale nigdy nie było dopuszczone. Prawo polskie nie przewiduje eksmisji polegającej na usunięciu ludzi z lokalu mieszkalnego «na bruk» i pozostawieniu ich samym sobie”; tenże, *Eksmisja. Prawo i praktyka*, Sopot 2005, s. 151-152). Konieczność stworzenia warunków sprzyjających pełnemu zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, potwierdzona m.in. w art. 75 ust. 1 Konstytucji, spoczywa na organach władzy publicznej i ma sprzyjać nie tylko bezpośrednio jednostce, jego rodzinie, lecz także całemu społeczeństwu.

5. Już z powyższych uwag wynika, że z uwagi na fakt, iż mieszkanie jest jednym z podstawowych dóbr człowieka, eksmisja – niezależnie od trybu postępowania egzekucyjnego – powinna być prowadzona z poszanowaniem godności człowieka. W wyroku z 4 kwietnia 2001 r. (sygn. akt K 11/00), dotyczącym orzekania przez sąd o przyznaniu lokalu socjalnego na tle art. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że brak minimalnych standardów ochrony osób eksmitowanych, będących w trudnej sytuacji materialnej i życiowej, jest niemożliwy do pogodzenia z zasadą poszanowania i ochrony godności człowieka. Zdaniem Trybunału, przesłanką poszanowania godności ludzkiej jest zapewnienie 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. Podobnie w postanowieniu sygnalizacyjnym z 4 marca 2008 r. (sygn. akt S 2/08), tym razem w kontekście art. 1046 § 4 k.p.c., Trybunał zwrócił uwagę, że przepis ten ma charakter ochronny, gdyż „służy zapobieganiu eksmisjom na bruk, które uznawane są za niehumanitarne i godzące w godność człowieka” (podobnie w postanowieniu sygnalizacyjnym z 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt S 2/01). Analogiczne stanowisko co do relacji między ochroną przed eksmisją „donikąd” a gwarancjami godności człowieka zostało wyrażone również w wyroku TK z 4 listopada 2010 r. (sygn. akt K 19/06).

Warto też zauważyć, że analogiczną opinię wyrażono w trakcie prac legislacyjnych nad ustawą zmieniającą k.p.c. z 2004 r. wskazując, że dokonywanie eksmisji z lokalu mieszkalnego bez dania eksmitowanemu jakiegokolwiek pomieszczenia jest niehumanitarne i nie powinno być dopuszczone przez prawo. Przekwaterowanie do tymczasowego pomieszczenia uznaje się przy tym za minimalny standard traktowania człowieka przy wykonywaniu eksmisji (zob. również pozytywna ocena tego rozwiązania w piśmiennictwie: Z. Knypl, *Eksmisja. Prawo...*, s. 43; M. Bednarek, *Prawo do mieszkania...*, s. 692; W. Kowalski, w: *Egzekucja sądowa w Polsce*, red. Z. Szczurek, Sopot 2007, s. 866; zob. również postanowienie TK z 4 marca 2008 r., sygn. akt S 2/08).

Ochrona godności człowieka ma charakter bezwzględny, co wynika bezpośrednio z wyrażenia „nienaruszalna” (art. 30 Konstytucji), a obowiązek jej zapewnienia spoczywa na organach władzy publicznej. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 9 lipca 2009 r. (sygn. akt SK 48/05) „[o]bowiązek «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). Natomiast obowiązek «ochrony» godności człowieka wiąże się z «zewnętrznymi» działaniami władz publicznych, które powinny zapewnić, aby pozostałe podmioty stosunków społecznych (w tym osoby fizyczne) nie naruszały godności innych osób”.

Przesłanką poszanowania tak rozumianej godności człowieka jest między innymi istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce

możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie. Jak zostało już wskazane, potrzeby mieszkaniowe bezsprzecznie można zaliczyć do potrzeb podstawowych każdego człowieka. Z tego względu tak istotne jest wyważenie sprzecznych interesów wierzyciela i osoby eksmitowanej, które powinno z jednej strony zapewniać skuteczną realizację żądań wierzyciela, a z drugiej – realizować niezbędną, wynikającą z przyrodzonej godności każdego człowieka ochronę eksmitowanego dłużnika przed społeczną marginalizacją i wykluczeniem, do których to skutków z reguły prowadzi bezdomność. Wprawdzie z przywoływanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie wynika generalny zakaz eksmisji, w tym także eksmisji „na bruk”, ta ostatnia jednak powinna podlegać szczególnie rygorystycznej ocenie (jakkolwiek w piśmiennictwie krytycznie oceniono brak czytelnego wskazania przez Trybunał, czy sprzeczna z Konstytucją jest sama zasada eksmisji „donikąd”, czy też jej stosowanie do określonych kategorii osób, znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej; zob. M. Bednarek, *Prawo do mieszkania...*, s. 680). Zgodnie z przedstawionymi założeniami, standard konstytucyjny wymaga zapewnienia adekwatnej ochrony – i lokalu socjalnego lub zamiennego bądź pomieszczenia tymczasowego – co najmniej tym osobom eksmitowanym, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych.

W rezultacie, należy stwierdzić, że przepis art. 144 u.p.e.a., w zakresie, w jakim uprawnia egzekutora do przeprowadzenia eksmisji „na bruk” w wypadku, w którym zobowiązany nie jest w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, zwłaszcza jeżeli należy do kręgu osób wymienionych w art. 14 ustawy o ochronie praw lokatorów, pozostaje w sprzeczności z zasadą poszanowania godności człowieka wyrażoną w art. 30 Konstytucji. Jak już podniesiono, ani przepisy stanowiące podstawę wydania decyzji o opróżnieniu nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia), ani też przepisy egzekucyjne normujące sposób przymusowego wykonywania tego obowiązku w ramach postępowania egzekucyjnego w administracji nie nakładają obowiązku uwzględnienia rodzaju lokalu, sytuacji życiowej i bytowej zobowiązanego ani możliwości samodzielnego zaspokojenia przez niego potrzeb mieszkaniowych.

6. Przedstawione wyżej argumenty przemawiają jednocześnie za stwierdzeniem niezgodności art. 144 u.p.e.a., we wskazanym wyżej zakresie,

z art. 71 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji. W myśl art. 71 ust. 1 Konstytucji, państwo w swojej polityce społeczno-gospodarczej powinno uwzględniać dobro rodziny. Prawo do szczególnej, a więc wykraczającej poza zakres zwykłej ochrony przysługuje w szczególności rodzinom niepełnym oraz wielodzietnym. Nałożony na władze publiczne obowiązek szczególnej pomocy i ochrony dotyczy także rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej lub materialnej.

Co do zasady, wskazane w art. 71 ust. 1 Konstytucji działania państwa mają charakter norm programowych i nie stanowią samodzielnej podstawy roszczeń obywatela. Systematyka ustawy zasadniczej i umieszczenie przywołanego postanowienia w rozdziale II Konstytucji „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” wskazuje jednak na możliwość wywodzenia z niego bezpośrednich uprawnień. Przepis art. 71 ust. 1 Konstytucji określa bowiem minimalny standard ochrony rodzin, który nie może zostać obniżony w drodze ustawy zwykłej i którego naruszenie może stanowić podstawę zarzutu niekonstytucyjności.

W wyroku z 8 maja 2001 r. (sygn. akt P 15/00) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis art. 71 ust.1 Konstytucji formułuje powinność oraz standard działania organów władzy zarówno prawodawczych, jak i stosujących prawo. Ustrojodawca w art. 71 ust.1 w sposób wyraźny wskazał obowiązek troski o dobro rodziny, podkreślając, iż rodziny pozostające w trudnej sytuacji materialnej i życiowej mają prawo do korzystania z pomocy wykraczającej poza zakres zwykłej opieki ze strony państwa. Zakwestionowana regulacja, umożliwiająca przeprowadzenie w trybie egzekucji administracyjnej eksmisji „na bruk” dłużnika wraz z jego domownikami (członkami jego rodziny), nie spełnia wymogów konstytucyjnej pomocy rodzinom. Wręcz przeciwnie – może ona sprzyjać powstawaniu stanu bezdomności lub prowadzić do takiego stanu. Tymczasem ustawodawca, dążąc do właściwego wykonania pozytywnych obowiązków wynikających z art. 71 ust. 1 Konstytucji, powinien stworzyć rozwiązania prawne zabezpieczające rodziny przed bezdomnością, m.in. ograniczenie możliwości zastosowania środka egzekucyjnego prowadzącego do opróżnienia nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia), w szczególności poprzez wprowadzenie wymogu wskazania lokalu zastępczego lub tymczasowego.

7. Podobnie, jak art. 71 ust. 1, również postanowienie art. 75 ust. 1 Konstytucji zawiera dyrektywę wytyczającą kierunki działań władz publicznych, lecz również

ustanawia nie podlegający obniżeniu minimalny poziom ochrony praw obywatelskich w zakresie prawa do mieszkania oraz ochrony przed bezdomnością. Odnosząc się do art. 75 Konstytucji, w wyroku z 9 września 2003 r. (sygn. akt SK 28/03), Trybunał orzekł, iż: „[...] jest to przepis zadaniowy, nie kreujący konkretnego konstytucyjnego uprawnienia na rzecz osób, które są zdania, iż prowadzona polityka ochrony lokatorów – poprzez unormowania ustawowe [...] – daje im zbyt niski standard ochrony”. Przesłanka określona w przytoczonym orzeczeniu zachodzi w przypadku braku gwarancji ochrony przed bezdomnością osób eksmitowanych w trybie administracyjnym postępowania egzekucyjnego. Brak podejmowania działań ustawodawczych mających na celu zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych dłużników i ich rodzin oraz przeciwdziałanie bezdomności, stanowi zatem naruszenie podlegające kontroli. Stanowisko takie potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 lipca 2016 r. (sygn. akt Kp 3/15): „Wskazane przepisy Konstytucji, choć nie przyznają nikomu roszczenia o dostarczenie lokalu mieszkalnego (mieszkania), to jednak chronią prawo do lokalu, jeśli zostało uzyskane zgodnie z prawem. Władze publiczne posiadają swobodę wyboru środków realizacji polityki mieszkaniowej. Suma przyznanych praw musi jednak zapewniać lokatorom realną ochronę, a jej ograniczenie poniżej niezbędnego minimum stanowiłoby naruszenie Konstytucji (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 75 Konstytucji, teza 8, (w:) red. L. Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, Warszawa 2003, s. 6)”.

Przedstawione wyżej uwagi prowadzą do wniosku, że możliwa jest ocena zakwestionowanej regulacji z punktu widzenia zgodności tej normy z art. 75 ust. 1 Konstytucji. Obowiązujące rozwiązanie prawne, w zakresie w jakim przyznaje egzekutorowi możliwość usunięcia zobowiązanego i jego domowników z lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, bez wskazania lokalu zastępczego, nie realizuje konstytucyjnego obowiązku przeciwdziałania bezdomności oraz prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Uwzględniając fakt, iż eksmitowany oraz jego domownicy mogą nie być w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, art. 144 u.p.e.a. należy uznać za regulację sprzyjającą rozpowszechnianiu się zjawiska bezdomności.

8. Zakwestionowana regulacja narusza wreszcie kolejny wskazany przez Rzecznika Praw Obywatelskich wzorzec kontroli, tj. art. 8 Konwencji o ochronie praw

człowieka i podstawowych wolności. Polska, ratyfikując Konwencję, zobowiązała się do przestrzegania jej postanowień. Naruszeniem Konwencji, zgodnie ze stanowiskami prezentowanymi w piśmiennictwie, jest zarówno postępowanie wbrew postanowieniom Konwencji, jak i zaniechanie wydawania aktów prawnych koniecznych do zagwarantowania ochrony praw człowieka ujętych w Konwencji.

Wskazano już, zaskarżona przez wnioskodawcę regulacja dotyczy materii objętej zakresem normowania art. 8 Konwencji, który gwarantuje prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego oraz poszanowania mieszkania. Wynikająca zeń ochrona dotyczy również domu (lokalu mieszkalnego) osoby eksmitowanej. Jak podnosi się w piśmiennictwie: „Domem jest zwykle miejsce – fizycznie zdefiniowana przestrzeń – na którym rozwija się życie prywatne i rodzinne” (M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, LEX/el. 2009 nr 8035), niezależnie od tego, czy osobie tej przysługuje własność lub inny tytuł prawny do określonego mieszkania czy budynku (zob. orzecznictwo ETPC przywoływane w pkt IV.1.8 powyżej). Między innymi w wyrokach z: 24 maja 2007 r. (sprawa nr 32718/02 Tuleshov przeciwko Rosji), 9 października 2007 r. (sprawa nr 7205/02 Stanková przeciwko Słowacji) oraz 15 stycznia 2009 r. (sprawa nr 28261/06 Ćosić przeciwko Chorwacji), ETPC stwierdził, że eksmisja bez wskazania lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie (ang. *adequate alternative housing* lub *adequate replacing housing*), narusza art. 8 Konwencji. Według ETPC brak standardów ochrony osób eksmitowanych, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, narusza wskazane w postanowieniach Konwencji prawa człowieka: prawo do poszanowania mieszkania, prawo do życia prywatnego i rodzinnego oraz prawo do ochrony dzieci i osób niepełnosprawnych.

Na powyższe orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka powołał się również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 listopada 2010 r. (sygn. akt K 19/06): „[...] 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. Aby zrealizować powyższy cel, w ustawach przewiduje się zapewnienie osobom eksmitowanym lokali lub pomieszczeń o zróżnicowanym standardzie, do których ma nastąpić przekwaterowanie, a mianowicie: lokali socjalnych, lokali zamiennych,



pomieszczeń tymczasowych (będących przedmiotem niniejszego wyroku), w przypadku zaś środka zapobiegawczego, jakim jest nakaz opuszczenia lokalu zajmowanego przez oskarżonego wspólnie z pokrzywdzonym, także placówek zapewniających miejsca noclegowe. 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”.

9. Mając na uwadze przedstawione argumenty należy uznać, że art. 144 u.p.e.a., w zakresie wskazanym na wstępie, **jest niezgodny** z art. 30, art. 71 ust.1 i art. 75 ust.1 Konstytucji oraz art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

MARSZAŁEK SEJMU

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Marek Kuchciński', written in a cursive style.

Marek Kuchciński