



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

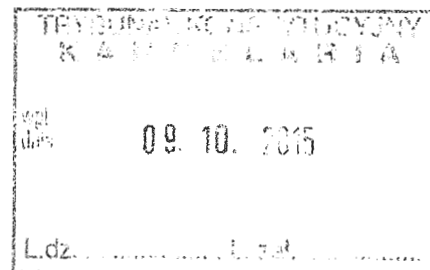
Warszawa,

9/10/2015

IV.7214.131.2014.DZ

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa



Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014r. poz. 1648 ze zm.)

wnoszę 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.).

Uzasadnienie

I. Wstęp

Od kilku lat w sferze zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje problem braku jednolitego standardu ochrony lokatorów przed eksmisją „na bruk” we wszystkich przypadkach, gdy na drodze przymusu państwowego egzekwowany jest obowiązek opróżnienia nieruchomości lub lokalu służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika i jego domowników.

Problem ten wyłonił się na tle skarg od policjantów, emerytów i rencistów policyjnych oraz od innych osób zajmujących lokale mieszkalne pozostające w dyspozycji organów Policji, którzy w listach kierowanych do Rzecznika wyrażali obawę, iż opróżnienie zajmowanych przez nich mieszkań zostanie przeprowadzone „na bruk” tj. bez zapewnienia im jakiegokolwiek schronienia, nawet w tych przypadkach, gdy obowiązek opróżnienia lokalu dotyczy osób niepełnosprawnych, małoletnich, kobiet w ciąży, a więc również tych osób, które w sposób szczególny powinny być chronione przed bezdomnością. Obowiązek opróżnienia lokalu służbowego najczęściej związany jest z faktem zajmowania go bez tytułu prawnego przez osoby, które pozostały w tym mieszkaniu po śmierci funkcjonariusza (emeryta lub rencisty) lub po zrzeczeniu się przez niego tytułu prawnego do lokalu, jak również z występowaniem zaległości w opłatach czynszowych. Eksmisje matek z dziećmi oraz osób starszych i schorowanych, usuniętych z mieszkań bez zapewnienia im jakiegokolwiek schronienia, cyklicznie opisywane są również w środkach masowego przekazu (artykuł Marka Kozubala pt. „Policjant policjanta wyrzuca na bruk”, Rzeczpospolita z dnia 29 listopada 2013r.; artykuł Małgorzaty Kolińskiej – Dąbrowskiej pt. „Wyjęci spod prawa”, Gazeta Wyborcza z dnia 28 lutego 2012r.; notatka prasowa z dnia 29 sierpnia 2015r. opublikowana w serwisie Wyborcza.pl pt.: „Policja wyrzuca na bruk emerytowaną milicjantkę”). Z publikowanych w mediach opisów opróżnienia lokalu przeprowadzanego w trybie egzekucji administracyjnej wynika, że w praktyce egzekutor działający w asyście funkcjonariuszy Policji, usuwa z mieszkania osoby zajmujące lokal wraz z dobytkiem, a następnie zmienia zamki w drzwiach wejściowych, pozostawiając eksmitowanych na klatce schodowej.

Analizując stan prawny obowiązujący w omawianym zakresie, Rzecznik Praw Obywatelskich powziął wątpliwość dotyczącą zgodności z Konstytucją RP rozwiązań prawnych regulujących tryb przeprowadzania egzekucji określonego w decyzji administracyjnej obowiązku opróżnienia i wydania wierzycielowi nieruchomości lub lokalu

(pomieszczenia) w tych przypadkach, gdy nieruchomość lub lokal (pomieszczenie) służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego i jego domowników. Istniejący stan prawny, pozwalający na usunięcie z mieszkania zajmujących je osób bez zapewnienia im jakiegokolwiek schronienia w sytuacji, gdy nie są one w stanie we własnym zakresie zaspokoić potrzeb mieszkaniowych, narusza w ocenie Rzecznika gwarantowane Konstytucją RP prawa obywatelskie, gdy opróżnienie lokalu wykonywane jest w trybie egzekucji administracyjnej. Uzasadnienie tej tezy wymaga przedstawienia na wstępie aktualnie obowiązujących przepisów w zakresie eksmisji z lokalu przeprowadzanej w trybie egzekucji administracyjnej.

W polskim systemie prawa administracja publiczna jest upoważniona sama do realizacji obowiązków o charakterze publicznoprawnym, bez potrzeby zwracania się do sądu o zastosowanie środków egzekucyjnych. Sposób postępowania wierzycieli w przypadkach uchylania się zobowiązanych od wykonania ciążących na nich obowiązków publicznoprawnych oraz prowadzone przez organy egzekucyjne postępowanie i stosowane przez nie środki przymusu służące doprowadzeniu do wykonania lub zabezpieczenia obowiązków publicznoprawnych określa ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm.). Zasadniczym celem postępowania egzekucyjnego jest doprowadzenie do realizacji przez zobowiązanego określonych obowiązków, jeżeli zobowiązany nie wykona ich dobrowolnie. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dotyczy problematyki drażliwej z punktu widzenia społecznego, a zarazem istotnej z punktu widzenia celowego funkcjonowania administracji publicznej. Charakter publicznoprawny obowiązków podlegających egzekucji administracyjnej określa art. 2 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wśród tych obowiązków wymienione zostały m.in. obowiązki o charakterze niepieniężnym pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego (art. 2 § 1 pkt 10 ustawy). Do obowiązków tych egzekucję administracyjną stosuje się wówczas, 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 ustawy).

Orzekanie w drodze decyzji administracyjnej o obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego dotyczy przede wszystkim lokali służbowych przeznaczonych na zakwaterowanie funkcjonariuszy, do których uprawnienia przyznawane są na podstawie decyzji administracyjnej, i z tego powodu wyłączonych z ogólnego unormowania najmu lokali

mieszkalnych. Stosownie do postanowień art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2014r. poz. 150) do lokali będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, do lokali będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej oraz do lokali pozostających i przekazanych do dyspozycji Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Szefa Agencji Wywiadu, przepisy ustawy stosuje się, jeżeli przepisy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej.

Do lokali mieszkalnych będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów należą mieszkania służbowe funkcjonariuszy Policji. Policjantowi w służbie stałej przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej, z uwzględnieniem liczby członków rodziny oraz ich uprawnień wynikających z przepisów odrębnych. Zgodnie z art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2015r. poz. 355) przydział i opróżnianie mieszkań oraz załatwianie innych spraw mieszkaniowych (o których mowa w art. 91, 92, 94 i 95 ust. 2-4 ustawy o Policji), następuje w formie decyzji administracyjnej. Decyzję o opróżnieniu lokalu mieszkalnego wydaje się, jeżeli zachodzi okoliczność wymieniona w art. 95 ust. 2 ustawy o Policji, tj. jeżeli policjant:

- 1) podnajmuje albo oddaje do bezpłatnego używania przydzielony lokal lub jego część;
- 2) używa lokal mieszkalny w sposób sprzeczny z umową najmu lub niezgodnie z przeznaczeniem, zaniedbuje obowiązki, dopuszczając do powstania szkód, albo niszczy urządzenia przeznaczone do wspólnego korzystania przez mieszkańców;
- 3) wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali;
- 4) 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 zapłaty zaległych i bieżących należności;
- 5) otrzymał pomoc finansową, o której mowa w art. 94 ust. 1;
- 6) został przeniesiony do pełnienia służby w innej miejscowości i przydzielono mu w tej lub pobliskiej miejscowości następny lokal mieszkalny;

- 7) nie zwolnił, w terminie określonym odrębnymi przepisami, wcześniej przydzielonego lokalu mieszkalnego;
- 8) zrzekł się uprawnień do zajmowanego lokalu mieszkalnego;
- 9) został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, albo za przestępstwo określone w art. 258 Kodeksu karnego lub wobec którego orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe.

Decyzję o opróżnieniu lokalu mieszkalnego wydaje się także:

- 1) jeżeli policjantowi lub jego małżonkowi przysługuje tytuł prawny do innego lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 90; w takim przypadku osobom tym przysługuje prawo wyboru jednego z zajmowanych lokali;
- 2) gdy policjant zwolniony ze służby lub pozostali po policjancie członkowie rodziny zajmują lokal mieszkalny położony w budynku przeznaczonym na cele służbowe lub na terenie obiektu zamkniętego, a osobom tym przydzielono lokal mieszkalny w tej samej lub pobliskiej miejscowości, o powierzchni odpowiadającej przysługującym normom zaludnienia;
- 3) w przypadku zajmowania lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 90, przez policjanta lub członków jego rodziny albo inne osoby - bez tytułu prawnego.

Wymaga podkreślenia, że przepis art. 95 ust. 4 ustawy o Policji upoważnia dysponenta do wydania decyzji o opróżnieniu lokalu także w stosunku do wszystkich osób zamieszkałych w tym lokalu.

Odrębny od cywilnoprawnego tryb zasiedlania i opróżniania mieszkań dotyczy także lokali przydzielanych funkcjonariuszom na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1340 ze zm.), ustawy z dnia 12 października 1990r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2014r., poz. 1402 ze zm.), ustawy z dnia 16 marca 2001r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2014 roku, poz. 170 ze zm.), ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2010r. Nr 29, poz.154 ze zm.), a także ustawy z dnia 9 kwietnia 2010r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2014r. poz. 1415 ze zm.).

Przepisy wyżej powołanych ustaw, regulujących uprawnienia mieszkaniowe funkcjonariuszy, nie przewidują zabezpieczeń przed eksmisją „na bruk”, a w szczególności nie nakładają na organy wydające decyzję o opróżnieniu lokalu mieszkalnego obowiązku badania w toku prowadzonego postępowania administracyjnego, czy ze względu na okoliczności sprawy zachodzi potrzeba zapewnienia osobom, które ma objąć obowiązek opróżnienia lokalu, choćby tymczasowego schronienia. Jedynie przepisy § 11 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2003r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz tymczasowych kwater przeznaczonych dla funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (t.j. Dz.U. z 2013r. poz. 823) dopuszczają możliwość przydzielenia innego lokalu mieszkalnego o obniżonym wyposażeniu technicznym i o powierzchni mieszkalnej mniejszej od przysługującej zgodnie z normami zaludnienia, nie mniejszej jednak niż 5 m² na osobę, a w przypadku funkcjonariusza samotnego - 10 m². Jednak w świetle postanowień § 11 ust. 2 wspomnianych rozporządzeń, przyznanie takiego lokalu ma charakter fakultatywny, a ponadto nie jest w żaden sposób powiązane z badaniem sytuacji osobistej osób objętych decyzją nakazującą opróżnienie lokalu mieszkalnego.

Orzekanie w drodze decyzji administracyjnej o obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego następuje również w przypadku realizacji inwestycji infrastrukturalnych, zawartych w szeregu ustaw poświęconych wyłącznie zasadom realizacji określonego typu inwestycji infrastrukturalnych (tzw. specustaw) takich jak: ustawa z dnia 10 kwietnia 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2013r. poz. 687 ze zm.), ustawa z dnia 12 lutego 2009r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. Nr 42, poz. 340 ze zm.), ustawa z dnia 8 lipca 2010r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (t.j. Dz.U. z 2015r. poz. 966) oraz w rozdziale 2b ustawy z dnia 28 marca 2003r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2013r., poz. 1594 ze zm.).

Regulacje zawarte w specustawach dopuszczają możliwość „eksmisji na bruk” mieszkańców budynków, które przejęto na własność podmiotów publicznych w celu prowadzenia inwestycji infrastrukturalnych, do czego potrzebne jest z reguły opróżnienie tych budynków z zamieszkujących je osób. Zasadą jest, że decyzja zezwalająca na realizację inwestycji infrastrukturalnej określa termin odpowiednio: wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń. Termin ten w omawianych

przepisach nie może być krótszy niż: 30 dni (art.9q ust. 6 ustawy kolejowej) lub 120 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna (art.16 ust. 2 ustawy drogowej, art. 8 ust. 1 pkt 6 ustawy lotniskowej). Należy także wskazać, że ustawa przeciwpowodziowa nie zawiera w ogóle regulacji dotyczącej terminu wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń, jaki winien zostać wyznaczony w decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji, a 90-dniowy minimalny termin wydania nieruchomości i opróżnienia lokali dotyczy wyłącznie tych decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności (art.25 ust. 2).

Przepisy specustaw nakazują stosowanie do obowiązków wynikających z decyzji zezwalającej na realizację inwestycji infrastrukturalnej, w tym także obowiązku opróżnienia lokalu, przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 17 ust. 5 ustawy drogowej, art.9u ustawy kolejowej, art.8 ust. 1 pkt 6 ustawy lotniskowej, art. 24 ust. 1 pkt 7 ustawy EURO, art. 25 ust. 6 ustawy przeciwpowodziowej).

Wprawdzie przepisy specustaw przewidują konieczność wskazania lokalu zamiennego dla osób zamieszkujących budynki znajdujące się na nieruchomościach objętych decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji infrastrukturalnej, jednak dotyczą one jedynie sytuacji, gdy decyzji takiej został nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Ponadto przepisy te przewidują konieczność opróżnienia lokali zamiennych najpóźniej w dniu upływu terminu opróżnienia lokalu wskazanego w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji infrastrukturalnej, jak również zwalniają z obowiązku wskazania lokali zamiennych, gdy faktyczne objęcie nieruchomości w posiadanie nastąpi po upływie terminu opróżnienia lokalu (art.17 ust. 4 – 4b ustawy drogowej, art.9w ust. 4-6 ustawy kolejowej, art. 26 ust. 3-5 ustawy lotniskowej, art. 25 ust. 3-5 ustawy przeciwpowodziowej).

Ustawy te – zarówno regulujące uprawnienia funkcjonariuszy, jak i tzw. „specustawy” - nie nakładają na organy wydające decyzje, z których wynika obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego, obowiązku badania w toku prowadzonego postępowania administracyjnego, czy osoby, które mają opróżnić lokal, będą w stanie samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich jest oczywiste, że obowiązek zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób, które nie mogą uczynić tego we własnym zakresie, nie powinien być przerzucany na organy administracji publicznej realizujące zadania publicznoprawne w zakresie swojej właściwości. Obowiązek zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach należy do gminy (art. 4 ust. 2

ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego). Ten obowiązek ciąży na gminie także w stosunku do tych osób, które w wyniku realizacji decyzji administracyjnej nakazującej opróżnienie lokalu musiały opuścić dotychczasowe mieszkanie. Jednak powszechnie znany jest fakt, że wobec braku odpowiedniej ilości mieszkań w zasobach komunalnych, gminy nie są w stanie zaspokoić w rozsądnym terminie uzasadnionych potrzeb osób oczekujących na mieszkanie a znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. W efekcie tworzone są długie listy rodzin, które zostały zakwalifikowane do uzyskania mieszkania z zasobów komunalnych, lecz z powodu braku lokali muszą oczekiwać na zawarcie umowy najmu nawet przez kilka lat.

W tej sytuacji, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, szczególnego znaczenia nabiera konieczność zapewnienia osobom, które ma objąć obowiązek opróżnienia lokalu, minimalnego standardu ochrony przed eksmisją „na bruk” na etapie egzekucji tego obowiązku w trybie administracyjnym. Skoro bowiem gmina, na której - co do zasady - spoczywa obowiązek udzielenia pomocy mieszkaniowej osobom tego potrzebującym nie jest w stanie pomocy takiej udzielić w terminie skorelowanym z realizacją obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego w trybie egzekucji administracyjnej, to realna staje się sytuacja, w której efektem opróżnienia lokalu będzie faktyczna bezdomność eksmitowanych osób.

II. Ewolucja ochrony dłużnika przed bezdomnością na gruncie prawa cywilnego

Postępowanie egzekucyjne polegające na przymusowej realizacji tytułu wykonawczego przeciwstawia interesy wierzyciela i dłużnika, musi więc być ukształtowane w ten sposób, aby z jednej strony zapewniać skuteczną realizację żądań wierzyciela, a także interesu publicznego, z drugiej zaś realizować ochronę dłużnika, szanując jego godność osobistą. Eksmisja jest specyficzną formą egzekucji, bowiem dotyczy jednego z najbardziej podstawowych dóbr człowieka, jakim jest mieszkanie i przez to pozostaje jednym z najbardziej drażliwych problemów społecznych (P. Sławicki „Prawo człowieka do mieszkania i jego miejsce w systemie praw człowieka”, Wyd. Currenda, Sopot 2015, s.181). Dlatego też tak istotne jest właściwe ukształtowanie poziomu ochrony sprzecznych interesów wierzyciela oraz osoby eksmitowanej, tak aby opróżnienie lokalu było skuteczne, ale przy poszanowaniu praw dłużnika.

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe (Dz.U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165, ze zm.), tak samo jak poprzedzająca ją ustawa z dnia 30 stycznia 1959 r. – Prawo lokalowe

(Dz.U. Nr 10, poz. 59 ze zm.), przewidywała generalny zakaz przeprowadzania eksmisji "na bruk" (bez zapewnienia pomieszczenia, do którego ma nastąpić przekwaterowanie). Zgodnie z art. 64 ust. 1 tej ustawy i art. 1046 § 4 k.p.c., egzekucję w sprawach o eksmisję z lokali podlegających przepisom tej ustawy prowadziły organy administracji państwowej w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji. Dla zastosowania administracyjnego trybu wykonania orzeczeń o eksmisji z lokali mieszkalnych nie miała znaczenia przyczyna utraty tytułu prawnego do korzystania z lokalu przez zobowiązanego, a do wykonania tytułu wykonawczego dochodziło po dostarczeniu mu lokalu zastępczego lub pomieszczenia zastępczego (art. 38 ust. 1 ustawy – Prawo lokalowe) przez organ administracji państwowej. Z przepisu art. 64 ust. 2 ustawy - Prawo lokalowe wynikało, że organ właściwy w sprawach lokalowych nie może wszcząć z urzędu postępowania egzekucyjnego w sprawie opróżnienia lokalu, jeżeli nie dostarczy on zobowiązanemu lokalu zamiennego lub pomieszczenia zastępczego. W orzecznictwie podkreślano, że przepis ten chronił najemcę przed usunięciem z lokalu, jeżeli nie zapewni mu się lokalu lub pomieszczenia, do którego może on być przekwaterowany. Inaczej mówiąc, nie można osoby zobowiązanej do opróżnienia lokalu usunąć z niego "donikąd", pozostawiając jej własnej przemyślności znalezienie sobie dachu nad głową (uzasadnienie uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r. sygn.akt III AZP 5/92, OSNC 1992/10/175).

Natomiast komornicy sądowi do dnia 12 listopada 1994 r. wykonywali orzeczenia o eksmisji tylko z tych lokali, które nie podlegały przepisom prawa lokalowego, chyba że przepis szczególny stanowił inaczej. W postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym przez komornika miał zastosowanie art. 1046 § 1–3 k.p.c. oraz § 151 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 marca 1968 r. w sprawie czynności komorników (Dz.U. Nr 10, poz. 52 ze zm.). Zgodnie z § 151 wspomnianego rozporządzenia, komornik mógł przystąpić do przymusowego wykonania orzeczenia o eksmisji dopiero po upewnieniu się, że dłużnik ma zapewnione pomieszczenie zastępcze albo że może powrócić do pomieszczenia, w którym dotychczas zamieszkiwał.

Istniał zatem wówczas jednolity standard ochrony przed eksmisją „na bruk”, odnoszący się do wszystkich osób zobowiązanych do opróżnienia lokalu mieszkalnego, niezależnie od tego, w jakich zasobach znajdował się opróżniany lokal.

Ustawą z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509, ze zm.), obowiązującą od dnia 12 listopada 1994 r., uchylono ustawę - Prawo lokalowe z 1974 r. oraz art. 1046 § 4 k.p.c. W stosunku do najmu

lokali, podlegających przepisom tej ustawy, zniesiono administracyjny tryb wykonywania orzeczeń w sprawach o eksmisję - wykonywanie wyroków eksmisyjnych poddano egzekucji sądowej. Jedynie wydane i nie wykonane przed dniem wejścia w życie ustawy prawomocne orzeczenia sądowe oraz ostateczne decyzje administracyjne w sprawach opróżnienia lokali podlegających przepisom ustawy – Prawo lokalowe, w świetle postanowień art. 65 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, podlegały wykonaniu przez organy gmin w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Przekazanie generalne egzekucji orzeczeń zobowiązujących do opróżnienia lokali mieszkalnych na drogę procedury cywilnej było wynikiem rezygnacji przez ustawodawcę z administracyjnego trybu przydziału mieszkań i poddania całej sfery wynajmu lokali komunalnych regulacjom prawa cywilnego.

W momencie wejścia w życie nowych regulacji zawartych w ustawie o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych istniały wieloletnie opóźnienia w realizacji orzeczeń eksmisyjnych będące - z jednej strony - efektem istnienia dotychczasowego zakazu eksmisji „na bruk”, zaś z drugiej – stałego deficytu mieszkań, do których można byłoby przekwaterować dłużników. Dlatego ustawodawca, w celu usprawnienia i przyśpieszenia wykonywania wyroków eksmisyjnych, dopuścił eksmisję najemców bez wskazania pomieszczenia, do którego miało nastąpić przekwaterowanie. Obowiązek dostarczenia lokalu zastępczego w przypadku przymusowego opróżnienia mieszkania nie istniał więc w pierwotnej wersji ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych. Natomiast niektórzy eksmitowani mogli uzyskać prawo do lokalu socjalnego. Spośród grupy byłych najemców lokal socjalny 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 „donikąd”. 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 (art. 37 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych w pierwotnej wersji). Lokal socjalny przyznany przez sąd w wyroku eksmisyjnym zobowiązana była dostarczyć gmina (art. 36 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych).

Nowe reguły eksmisji z lokali mieszkalnych, zamieszczone w art. 36-38 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, w tym regulacja ochronna w postaci uprawnienia do lokalu socjalnego, odnosiły się początkowo wyłącznie do byłych najemców.

Zasady wykonywania orzeczeń eksmisyjnych określone przepisami ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie miały zastosowania do wykonywania orzeczeń nakazujących eksmisję z lokali spółdzielczych (takie stanowisko potwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 22 grudnia 1997r. sygn.akt III CZP 64/97, OSN 1998, nr 7-8, poz. 109). Dopiero na mocy art. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. Nr 111, poz. 723), która weszła w życie z dniem 24 października 1997 r., do art. 210 ustawy – Prawo spółdzielcze został dodany § 3, zgodnie z którym sąd, rozpatrując powództwo spółdzielni o nakazanie opróżnienia lokalu przez członka, którego prawo do lokalu spółdzielczego wygasło i zamieszkujące w tym lokalu osoby, które prawa swoje od niego wywodzą, biorąc pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania przez członka z lokalu zajmowanego na warunkach spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu oraz jego szczególną sytuację materialną i rodzinną, mógł w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu orzec o uprawnieniu tych osób do lokalu socjalnego. W takim wypadku właściwy organ gminy był obowiązany zapewnić lokal socjalny na zasadach, o których mowa w art. 36 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

Negatywny wydźwięk społeczny uregulowań zawartych w ustawie o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, zwłaszcza dopuszczenia eksmisji „na bruk”, skłoniły ustawodawcę do zmiany dotychczasowych przepisów. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 122, poz. 1317) znowelizowany został art. 36 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Ustawodawca rozbudował wyraźnie zarówno materialne przesłanki otrzymania lokalu socjalnego, jak też proceduralne gwarancje zabezpieczenia eksmitowanego przed wykonaniem egzekucji, do czasu złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego.

Zgodnie ze znowelizowanym art. 36 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, sąd miał obowiązek orzec w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia osób, których nakaz dotyczy. Obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego ciążył na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. Sąd z urzędu badał, czy zachodzą przesłanki do otrzymania lokalu socjalnego, biorąc pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania przez nie z lokalu oraz ich szczególną sytuację materialną i rodzinną. W świetle postanowień art. 36 ust. 4 ustawy, sąd nie mógł orzec o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego wobec:

- 1) kobiet w ciąży,
 - 2) małoletniego, niepełnosprawnego w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej, ubezwłasnowolnionego
- oraz sprawujących nad takimi osobami opiekę i wspólnie z nimi zamieszkałych,
- 3) osoby spełniające przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały, o której mowa w art. 5 ust. 3 i art. 30,
- chyba, że osoby te mogły zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas zajmowany.

Sąd nie mógł takich osób pozbawić prawa do lokalu socjalnego, nawet gdy orzekał ich eksmisję z powodu rażąco nagannego zachowania się (art. 36 ust. 5). Orzekając o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, sąd nakazywał jednocześnie wstrzymanie wykonania opróżnienia lokalu do czasu złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego.

Ten nowy standard ochrony ustawodawca zapewnił zarówno na przyszłość, jak i tym osobom wobec których sprawy zostały wszczęte i nie zakończone przed dniem wejścia w życie ustawy (tj. przed 31 grudnia 2000 r.). Zgodnie bowiem z art. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, jej przepisy stosuje się „do spraw wszczętych i nie zakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy...”. Jednakże ochrony przed eksmisją „na bruk” - zgodnej z nowym standardem - nie otrzymali ci spośród zobowiązanych, na których ciążył już wyrok eksmisyjny, nawet jeżeli w świetle nowych przepisów należeli do kategorii osób bezwzględnie chronionych przed bezdomnością i na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy spełniali ustawowe przesłanki do nabywania uprawnień do lokalu socjalnego (tj. kobiety w ciąży, małoletni, niepełnosprawni, ubezwłasnowolnieni oraz sprawujący nad takimi osobami opiekę i wspólnie z nimi zamieszkali). Osoby te mogły być nadal eksmitowane bez konieczności wskazania im lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie.

Trybunał Konstytucyjny, na skutek wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, w wyroku z dnia 4 kwietnia 2001r. sygn.akt K 11/00 orzekł, że: 1. Art. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 122, poz. 1317) w związku z art. 37 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 1998r. Nr 120, poz. 787 ze zm.) w zakresie, w jakim umożliwia wszczęcie lub prowadzenie egzekucji wobec osób, o których mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 1

powołanej ustawy z 15 grudnia 2000 r., a w stosunku do których prawomocnym wyrokiem zapadłym przed dniem wejścia w życie tej ustawy, orzeczono obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego objętego na podstawie tytułu prawnego, są niezgodne z art. 30 i z art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu wyroku Trybunał wyraził pogląd, zgodnie z którym brak minimalnych gwarancji dla osób bezwzględnie chronionych przed bezdomnością, jest nie do pogodzenia z zasadą poszanowania i ochrony godności człowieka (art. 30 Konstytucji RP) i z zasadą ochrony dobra rodziny (art. 71 ust. 1 Konstytucji RP).

Wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego zakres stosowania art. 36 ust. 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych w znowelizowanym brzmieniu, został rozciągnięty *ex tunc* także na sytuacje rozstrzygnięte przed 31 grudnia 2000r. prawomocnymi, choć niewykonanymi jeszcze, wyrokami eksmisyjnymi. Skutki tego wyroku nie objęły jednak tej grupy osób, wobec których przed tą datą nie tylko wydano, ale także wykonano wyroki eksmisyjne. W piśmiennictwie prawniczym krytycznie oceniono fakt, że w uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny pominął istotną przesłankę, która musiała wpłynąć na podjęte rozstrzygnięcie, wyrażającą się w przekonaniu, że rozwiązania ustawowe obowiązujące przed uchwaleniem noweli ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych z 2000r. były sprzeczne z Konstytucją. Trybunał nie uzewnętrznił, czy w jego przekonaniu sama zasada eksmisji „donikąd” była niezgodna z Konstytucją RP, czy też sprzeczne z ustawą zasadniczą było tylko stosowanie tej zasady do określonych kategorii osób, znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej. (tak M. Bednarek, „Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie”, Warszawa, 2007, s.680).

W toku analizy normatywnej ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że z niezrozumiałych względów ustawodawca zaniechał wprowadzenia do tej ustawy przepisu przejściowego, rozciągającego zastosowanie gwarancji wynikających z treści znowelizowanego art. 36 i dodanego art. 36a na wszystkie sytuacje, w których zarówno w stadium postępowania sądowego jak i egzekucyjnego toczy się postępowanie o opróżnienie lokalu zajmowanego na podstawie tytułu prawnego, nie podlegającego przepisom ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, ewentualnie kompleksowego uregulowania tej materii w odrębnej ustawie. W związku z tym Trybunał zdecydował się przedstawić Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej konieczność 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 (t.j. 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, nie podlegających regulacji ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (postanowienie sygnalizacyjne TK z dnia 4 kwietnia 2001 r. sygn.akt S 2/01, OTK 2001/3/58).

W ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, która zastąpiła ustawę o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, w zasadzie powtórzono unormowania na temat eksmisji z lokalu mieszkalnego. Uległ jednak rozszerzeniu zakres zastosowania tych uregulowań. Rozciągnięto je bowiem na wszystkie „niewłasnościowe” stosunki uprawniające do zajmowania lokalu mieszkalnego, wprowadzając definicję „lokatora”.

Normując kwestie przejściowe związane z wejściem w życie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, a zarazem odnoszące się do problematyki eksmisji, ustawodawca postanowił w art. 35 ust. 1, że osobom, którym przyznano w art. 14 ust. 4 nowej ustawy tzw. obligatoryjne prawo do lokalu socjalnego (jest to szerszy krąg osób, niż wymieniony w art. 36 ust. 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych w wersji z 2000r.), przysługuje uprawnienie do lokalu socjalnego, jeżeli przed 31 grudnia 2000r. (data wejścia w życie noweli ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych) zostały objęte orzeczeniem sądowym, chociażby nieprawomocnym, nakazującym eksmisję z lokalu mieszkalnego, a orzeczenie to nie zostało wykonane przed wejściem w życie ustawy o ochronie praw lokatorów (...). W art. 35 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) ustawodawca upoważnił osoby eksmitowane, należące do grup chronionych przed eksmisją „na bruk”, do wystąpienia przeciwko gminie z żądaniem ustalenia przez sąd uprawnienia do lokalu socjalnego. Sąd uzyskał zatem drugą podstawę prawną do orzekania w sprawie lokali socjalnych. Wystąpienie eksmitowanego z omawianym roszczeniem wstrzymuje wykonanie opróżnienia lokalu do czasu zakończenia postępowania w sprawie o ustalenie prawa do lokalu socjalnego.

Ustawodawca pominął jednak w art. 35 ust. 1 osoby, w stosunku do których wyroki eksmisyjne zapadły w okresie pomiędzy 1 stycznia 2001r. a 10 lipca 2001r. (data wejścia w życie ustawy o ochronie praw lokatorów ...). W wyroku z dnia 2 października 2002 r. sygn. akt K 48/01 (OTK-A 2002/5/62, Dz.U.2002/168/1383), wydanym z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego w zakresie, w jakim

wyłącza uprawnienie do lokalu socjalnego osób, o których mowa w art. 14 ust. 4 tej ustawy, jeżeli zostały one objęte orzeczeniem sądowym nakazującym opróżnienie lokalu wydanym w okresie od dnia 31 grudnia 2000 r. do dnia wejścia w życie ustawy, a orzeczenie nie zostało wykonane do tego dnia, jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

W ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego utrzymane zostało tzw. „moratorium zimowe”, tj. zakaz wykonywania wyroków sądowych nakazujących opróżnienie lokalu w okresie od 1 listopada do 31 marca roku następnego włącznie, jeżeli osobie eksmitowanej nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie (art. 16 ustawy).

Nadal jednak, mimo stosowania wyżej wskazanej ochrony lokatorów przed bezdomnością, polegającej na przyznaniu im uprawnienia do lokalu socjalnego i wstrzymaniu wykonania opróżnienia lokalu do czasu złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego, o czym orzeka sąd w wyroku eksmisyjnym, w świetle obowiązującego prawa dopuszczalna była eksmisja z mieszkania bez wskazania pomieszczenia, do którego ma nastąpić przekwaterowanie. W świetle postanowień art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) sąd, uwzględniając powództwo o eksmisję, ma obowiązek wypowiedzieć się w sprawie uprawnienia do lokalu socjalnego lub braku takiego uprawnienia. Z przepisu tego jasno więc wynika, że prawo do lokalu socjalnego nie przysługuje wszystkim zobowiązanym do opróżnienia lokalu.

Na gruncie przepisów prawa cywilnego generalny zakaz dokonywania eksmisji „donikąd” został wprowadzony z dniem 5 lutego 2005r. 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) do Kodeksu postępowania cywilnego zostały wówczas wprowadzone przepisy art. 1046 § 4-11 k.p.c. 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). Zgodnie z przepisem przejściowym zawartym w art. 7 ustawy nowelizującej z dnia 2 lipca 2004 r. wprowadzone przepisy znajdują zastosowanie do postępowań egzekucyjnych wszczętych po dniu ich wejścia w życie, a więc od 5 lutego 2005 r.

Normy prawne zawarte w art. 1046 § 4 k.p.c. odnoszą się do wszystkich przypadków, w których nakaz opróżnienia lokalu, bez przyznania dłużnikowi prawa do lokalu socjalnego lub zamiennego, podlega wykonaniu w trybie sądowego postępowania egzekucyjnego.

Obecnie zatem osoba eksmitowana, której nie służy uprawnienie do lokalu socjalnego ani zamiennego, musi zostać przekwaterowana do tymczasowego pomieszczenia. Do czasu dostarczenia takiego pomieszczenia egzekucja z lokalu mieszkalnego zostaje wstrzymana (art. 1046 § 4 k.p.c.). Obowiązek wskazania pomieszczenia tymczasowego ciąży wprawdzie na gminie, lecz może je również wskazać wierzyciel, osoba trzecia albo nawet sam dłużnik (art. 1046 § 5 k.p.c.). W wypadku wskazania pomieszczenia tymczasowego wstrzymanie egzekucji nie jest dopuszczalne.

Nawet jednak w przypadku, gdy obowiązujące przepisy prawa nie przewidują uprawnienia dłużnika do pomieszczenia tymczasowego, eksmisja dłużnika nie odbywa się bezpośrednio „na bruk”. Zgodnie bowiem z art. 1046 § 5¹ k.p.c. jeżeli dłużnikowi nie przysługuje prawo do pomieszczenia tymczasowego, 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.

Można zatem uznać, że ostatecznie, po 10 latach dokonywania przez ustawodawcę zmian przepisów regulujących ochronę osób eksmitowanych z mieszkania przed bezdomnością, nastąpił powrót do stanu istniejącego w czasie obowiązywania ustawy – Prawo lokalowe z 1974r. Działania ustawodawcy mające na celu przyśpieszenie wykonywania wyroków eksmisyjnych kosztem ochrony lokatorów przed eksmisją „na bruk” zostały poddane krytyce w piśmiennictwie prawniczym, w którym zwraca się uwagę, że od samego początku było wiadomo, że eksmisja „donikąd” nie spotka się z akceptacją społeczną, a ponadto jest niedopuszczalna ze względów humanitarnych i społecznych oraz że pozostaje w sprzeczności z zasadą ochrony godności człowieka i zasadą ochrony rodziny. Aktywność ustawodawcy w zakresie ciągłego modyfikowania przepisów dotyczących opróżniania lokali mieszkalnych była

więc zwykłym marnotrawstwem sił i środków (tak M. Bednarek, „Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie”, Warszawa, 2007, s.692).

Analiza ewoluowania stanu prawnego obowiązującego w zakresie orzekania eksmisji i wykonywania orzeczeń sądowych nakazujących eksmisję w trybie egzekucji sądowej prowadzi do wniosku, że na gruncie prawa cywilnego ukształtował się dwustopniowy model ochrony osób eksmitowanych przed bezdomnością. Pierwszy stopień związany jest z orzekaniem przez sąd o uprawnieniu do lokalu socjalnego lub o braku takiego uprawnienia w wyroku eksmisyjnym, a zatem realizuje się na etapie postępowania rozpoznawczego. Drugi stopień realizuje się na etapie postępowania egzekucyjnego i obejmuje zapewnienie osobie eksmitowanej, której nie służy uprawnienie do lokalu zamiennego, ani socjalnego, pomieszczenia tymczasowego. Za minimalny standard traktowania osób eksmitowanych z mieszkań należy uznać zapewnienie im pomieszczenia tymczasowego, a jeżeli osobie eksmitowanej nie przysługuje prawo do pomieszczenia tymczasowego, usunięcie takiej osoby może nastąpić tylko do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, wskazanej na wniosek komornika przez gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu (art. 1046 § 5¹ k.p.c.).

Niestety, wyżej opisany – wypracowany w drodze ewolucji przepisów uwzględniającej kontekst społeczny, poglądy doktryny i judykatury oraz stanowisko Trybunału Konstytucyjnego - standard ochrony osób eksmitowanych przed bezdomnością, nie odnosi się do tych przypadków, gdy obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego wykonywany jest w trybie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

III. Przedmiot zaskarżenia

W ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji egzekucja obowiązku wydania nieruchomości albo opróżnienia lokalu mieszkalnego lub użytkowego albo innego pomieszczenia została uregulowana w Rozdziale 5 pt. „Odebranie nieruchomości. Opróżnienie lokalu i innych pomieszczeń” (art. 141 – 147). Ustawa nie przewiduje odrębnego trybu postępowania w przypadku, gdy obowiązek opróżnienia i wydania dotyczy nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego i jego domowników.

Data wszczęcia postępowania egzekucyjnego jest dzień doręczenia organowi egzekucyjnemu przez wierzyciela wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego wraz z

tytułem wykonawczym. W przypadku, gdy wniosek wierzyciela o wszczęcie egzekucji dotyczy egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym, wierzyciel powinien wskazać we wniosku środek egzekucyjny (art. 28 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Zadaniem organu egzekucyjnego jest jedynie doprowadzenie do wykonania obowiązku objętego tytułem wykonawczym. Organ egzekucyjny bada wniosek o wszczęcie egzekucji tylko pod względem formalnym i rozpatruje kwestie wyłaniające się w toku samego postępowania egzekucyjnego. Organ egzekucyjny nie jest natomiast uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym (art. 29 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji), co oznacza, że nie może on dokonywać merytorycznej oceny obowiązku określonego w tytule wykonawczym. W sytuacji zatem, gdy wierzyciel złoży wniosek o wszczęcie egzekucji wraz z poprawnie wypełnionym tytułem wykonawczym, organ egzekucyjny jest zobligowany podjąć czynności zmierzające do wyegzekwowania obowiązku objętego wnioskiem wierzyciela.

Zgodnie z art. 141 § 1 tej ustawy, 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 jest skierowany wprawdzie do zobowiązanego, 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 ustawy).

Odebrania nieruchomości lub opróżnienia lokalu i pomieszczeń dokonuje egzekutor, wyznaczony przez organ egzekucyjny (art. 142 ustawy).

Obowiązki egzekutora przystępującego do realizacji środka egzekucyjnego w postaci odebrania nieruchomości lub opróżnienia lokalu i innych pomieszczeń określa przepis art. 143 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zgodnie z tym przepisem egzekutor przystępując do czynności egzekucyjnych doręcza zobowiązanemu:

- 1) odpis tytułu wykonawczego zgodnie z art. 32;
- 2) 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).

Zobowiązanemu służy prawo zgłoszenia zarzutów i wniesienia zażalenia w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego (art. 33 i 34) oraz prawo wniesienia zażalenia na postanowienie w sprawie zastosowania środka egzekucyjnego (art. 143 § 2 ustawy). Podstawą zarzutu w sprawie prowadzenia egzekucji mogą być wyłącznie okoliczności enumeratywnie wymienione w art. 33 § 1 ustawy.

Analiza wyżej przedstawionych regulacji prawnych prowadzi do wniosku, że egzekutor najpierw wzywa zobowiązanego oraz inne osoby (w tym także członków jego rodziny i domowników) przebywające na nieruchomości lub w lokalu (pomieszczeniu) do ich dobrowolnego opuszczenia. Wezwanie to powinno zawierać zagrożenie dotyczące zastosowania przymusu bezpośredniego w przypadku niewykonania obowiązku opuszczenia nieruchomości (lokalu, pomieszczenia).

Niezastosowanie się przez zobowiązanego do wezwania organu egzekucyjnego powoduje zastosowanie środka egzekucyjnego w celu wydania nieruchomości albo opróżnienia lokalu (pomieszczenia). Zgodnie z art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, 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.

Przepis art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji ma zastosowanie do wszystkich przypadków odebrania nieruchomości lub opróżnienia lokalu (pomieszczenia), które zgodnie z tytułem wykonawczym mają być opróżnione lub wydane wierzycielowi. Stosuje się go zatem również w przypadku egzekucji obowiązku polegającego na opróżnieniu i wydaniu wierzycielowi lokalu mieszkalnego.

W niniejszej sprawie konstytucyjność art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie jest oceniana we wszystkich zakresach zastosowania tej normy (nie we wszystkich sytuacjach faktycznych regulowanych tym przepisem), ale jedynie w takim zakresie, w jakim dotyczy ona wydania nieruchomości lub opróżnienia lokalu (pomieszczenia)

które służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika i jego domowników (eksmisji z lokalu mieszkalnego).

Porównanie treści art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z art. 1046 k.p.c. prowadzi do wniosku, że w zakwestionowanej regulacji brak jest rozwiązań prawnych analogicznych do tych, które obowiązują na gruncie przepisów regulujących egzekucję sądową obowiązku opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika (art. 1046 k.p.c.), a których celem jest zapewnienie osobom eksmitowanym minimalnej ochrony przed eksmisją „na bruk”.

Egzekutor nie ma obowiązku ustalenia (po upływie terminu wyznaczonego zobowiązanemu do dobrowolnego wykonania obowiązku), czy zobowiązanemu przysługuje tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia, w którym może on zamieszkać. W razie ustalenia, że zobowiązany nie ma dokąd się wyprowadzić, na egzekutorze nie ciąży obowiązek zawiadomienia właściwej gminy o konieczności wskazania zobowiązanemu pomieszczenia tymczasowego ani wstrzymania się z dokonaniem czynności opróżnienia lokalu do czasu, gdy gmina wskaże zobowiązanemu takie pomieszczenie czy choćby miejsce w schronisku, noclegowni lub innej tego typu placówce. Eksmisja zobowiązanego i jego domowników może zostać również przeprowadzona w okresie jesienno-zimowym, ponieważ wyżej przedstawiony tryb opróżnienia lokalu mieszkalnego nie przewiduje możliwości wstrzymania czynności egzekucyjnych ze względu na porę roku. Żadnej ochronie nie podlegają także osoby, które powinny być w szczególności chronione przed bezdomnością (osoby małoletnie, niepełnosprawne, ubezwłasnowolnione, kobiety w ciąży).

Tak więc egzekutor, wyznaczony przez organ egzekucyjny do przeprowadzenia czynności opróżnienia lokalu mieszkalnego, może wykonać eksmisję zobowiązanego i jego domowników „donikąd”, bez względu na to, czy osoby te dysponują jakimkolwiek schronieniem.

Konsekwencją przymusowego wykonania obowiązku wydania nieruchomości lub opróżnienia lokalu (pomieszczenia), służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego i jego domowników, w trybie egzekucji administracyjnej, jest pozbawienie osób zamieszkujących w lokalu choćby minimalnego standardu ochrony przed bezdomnością.

IV. Dopuszczalność orzekania

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przepis art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji we wskazanym wyżej zakresie stanowi regulację o charakterze niepełnym i fragmentarycznym. Jego treść pozostaje nieprawidłowo ukształtowana z punktu widzenia standardów konstytucyjnych (pominięcie prawodawcze). Ustawodawca, przyznając egzekutorowi prowadzącemu egzekucję z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, uprawnienie do usunięcia zobowiązanego i jego domowników z mieszkania 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, nie zapewnił osobom eksmitowanym z lokalu mieszkalnego w trybie egzekucji administracyjnej nawet minimalnej ochrony przed bezdomnością.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest pogląd, że w razie dokonania regulacji częściowej o niepełnym charakterze możliwe jest zakwestionowanie zakresu takiej regulacji. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, choć postępując zgodnie z konstytucją powinien był unormować.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich okoliczność, że przedmiot niniejszego wniosku jest w istocie brak normy zobowiązującej egzekutora do wstrzymania się z przeprowadzeniem 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, nie stoi na przeszkodzie w rozpoznaniu wniosku zgodnie z dotychczasowym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego.

Zarzuty dotyczące pominięcia określonej regulacji pojawiały się już wcześniej we wnioskach kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego (np. w sprawach: K. 10/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 5; K. 13/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 4; K. 25/95, OTK ZU Nr 6(9)/1995, poz. 52; K. 10/96, OTK ZU Nr 4(7)/96, poz. 33). W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że nie ma "...kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na nie wydaniu 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 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. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować” (orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., K. 25/95, OTK ZU nr 6(9)/1996, s. 499). Stanowisko to znalazło kontynuację w dalszym orzecznictwie, także pod rządem Konstytucji z 1997 r. (zwłaszcza wyroki: z 6 maja 1998 r., K. 37/97, OTK ZU Nr 3/1998, s. 198; z 30 maja 2000 r., K. 37/98, OTK ZU Nr 4/2000, s. 595 i z 24 października 2000, SK 7/00, OTK ZU Nr 7/2000, s. 1240). W uzasadnieniu wyroku z dnia 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 216) Trybunał zwrócił uwagę na konieczność odróżnienia sytuacji zaniechania ustawodawczego od sytuacji przyjęcia uregulowania niepełnego (pomijającego). Pierwsza sytuacja polega na tym, że ustawodawca świadomie pozostawia określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym. Ponieważ polskie ujęcie kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie przewiduje orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, nie ma możliwości wnoszenia takich spraw pod rozstrzygnięcie Trybunału. Trybunał podkreślił również, że o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych.

Możliwe jest zatem poddanie ocenie Trybunału pominięcia ustawodawcy w zakresie materii przez niego wybranej do regulacji, zwłaszcza jeśli pojawiają się wątpliwości, czy pominięcie nie zostało dokonane w sposób arbitralny, z naruszeniem zasad konstytucyjnych. W tym ostatnim wypadku Trybunał rozstrzyga, czy w przepisach obowiązującego aktu normatywnego nie brakuje unormowań, bez których może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej (por. np. wyroki TK z: 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211; 16 listopada 2004 r., sygn. P 19/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 106; postanowienie TK z 14 lipca 2009 r., sygn. SK 2/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 117).

Odróżnienie "zaniechania ustawodawczego" od "regulacji fragmentarycznej i niepełnej" (pominięcie ustawodawcze) jest w praktyce niezmiernie trudne. Wymaga udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy w określonym przypadku zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem. Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach podkreślał, że sformułowanie zarzutu pominięcia prawodawczego wymaga wykazania związku zachodzącego między treścią przepisu a

sposobem naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. Zarzut pominięcia prawodawczego nie może być stawiany całemu aktowi normatywnemu. Zarzut ten wymaga bowiem wskazania przez skarżącego związku między treścią zarzutu a zakresem normowania przepisu, który jest przedmiotem zaskarżenia. Skarżący nie może domagać się przy tym wprowadzenia nowego zakresu normowania, byłaby to bowiem skarga konstytucyjna na zaniechanie prawodawcze. Powinien natomiast podnieść, że przepis, którego zakres normowania wykazuje związek ze stawianym przez niego zarzutem, ma zbyt wąski zakres zastosowania. Innymi słowy, skarżący powinien określić normę prawną, która nie znajduje do niego zastosowania, wskazać jej usytuowanie w odpowiedniej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego oraz wykazać, że niezastosowanie normy jest wynikiem zbyt wąskiego zakresu jej regulacji, a to z kolei jest źródłem naruszenia jego konstytucyjnych praw (por. postanowienie z 8 września 2009 r., Ts 95/08, OTK ZU 5/B/2009, poz. 398; postanowienie z dnia 10 października 2012 r. sygn. akt Ts 38/12).

Ustawodawca unormował tryb egzekucji administracyjnej obowiązku wydania nieruchomości albo opróżnienia lokalu (pomieszczenia) służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego i jego domowników w sposób niepełny, tzn. wyposażył egzekutora w określone środki egzekucyjne celem doprowadzenia do usunięcia zobowiązanego i innych osób z nieruchomości lub lokalu i ich wydania wierzycielowi, włącznie z przymusem bezpośrednim. Ustawodawca pominął jednak w ramach tej regulacji unormowanie, które zapewniałoby zobowiązanemu choćby minimalną ochronę przed bezdomnością będącą bezpośrednim skutkiem wyegzekwowania obowiązku opróżnienia lokalu. Zdaniem Rzecznika, obowiązek zawarcia takiej regulacji w omawianym przepisie wynika zarówno z przepisów Konstytucji RP, jak i ze standardów międzynarodowych, o czym będzie szerzej mowa w dalszej części wniosku.

Należy podkreślić, iż same organy administracji publicznej mają w praktyce istotne wątpliwości interpretacyjne, w jaki sposób powinien być wykonany obowiązek opróżnienia nieruchomości bądź lokalu służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, w sytuacji gdy w zaskarżonym przepisie pominięto kwestię zapewnienia schronienia tym osobom, które nie są w stanie same go sobie zapewnić. Ze względu na niekompletny charakter regulacji prawnych obowiązujących w omawianym zakresie, organy administracji publicznej, będące dysponentami służbowych lokali mieszkalnych, w celu wyegzekwowania obowiązku wynikającego z ostatecznej decyzji nakładającej obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego,

zmuszone są do szukania pewnych „proteż” – mechanizmów działania, których zgodność z obowiązującym prawem bywa wątpliwa.

Rzecznik Praw Obywatelskich starał się ustalić, w jaki konkretnie sposób następuje w praktyce wykonanie ostatecznych decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego. W jednej z indywidualnych spraw badanych przez Rzecznika Komendant Miejski Policji wskazał, że zgodnie ze stosowaną praktyką, w sytuacji gdy dłużnik nie dysponuje innym lokalem, do którego mógłby zostać przekwaterowany, o wydaniu ostatecznej decyzji o opróżnieniu lokalu Komendant informuje właściciela lokalu, czyli gminę. Jeżeli przyczyny uzasadniające nałożenie na lokatora obowiązku opróżnienia lokalu mieszczą się w katalogu przyczyn uzasadniających wypowiedzenie umowy najmu lokalu wskazanych w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, gmina wypowiada umowę najmu, zaś w razie nieopuszczenia lokalu, kieruje pozew o eksmisję do sądu powszechnego, który zgodnie z postanowieniami art. 14 tej ustawy, orzeka w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu o uprawnieniu do lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu (w załączeniu - kopia pisma Komendanta Miejskiego Policji w Gdyni z dnia 27 czerwca 2006r.). Wyjaśnienia te wzbudziły jednak wątpliwości Rzecznika, bowiem w świetle ugruntowanego orzecznictwa sądowego, w sprawach dotyczących opróżnienia lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji jednostki organizacyjnej podległej MSWiA, droga sądowa jest niedopuszczalna (por. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 23 stycznia 1998r. sygn.akt I Acz 601/97, OSA 1998/7-8/34; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 1979r. sygn.akt III CZP 25/79, OSNC 1980/6/106), a ponadto prowadzi do poddania pod rozstrzygnięcie sądu powszechnego sprawy rozstrzygniętej już wcześniej na drodze administracyjnej decyzją ostateczną. Z kolei Komendant Główny Policji odpowiadając na wystąpienie Rzecznika w sprawie trybu wykonywania ostatecznych decyzji w przedmiocie opróżnienia służbowego lokalu mieszkalnego wskazał, że przepisy resortowe, zamieszczone w ustawie o Policji, samodzielnie wskazują przesłanki pozwalające na opróżnienie mieszkań służbowych. Zestawienie tych uregulowań z odpowiednimi przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ugruntowana już w praktyce zasada, że o uprawnieniach lokatorów lokali służbowych decydują organy mieszkaniowe Policji po przeprowadzeniu stosownego postępowania administracyjnego, wskazują, że stosunek najmu wiążący lokatora mieszkania resortowego z jego właścicielem

(gmina) wygasa z chwilą uprawomocnienia się decyzji nakazującej opróżnienie lokalu. Tym samym decyzja organu administracji ma w tym przypadku moc równorzędną z wyrokiem sądu cywilnego, zapadłego w podobnych sprawach w trybie art. 14 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) wobec najemców lokali, które nie pozostają w dyspozycji organów Policji. Komendant Główny Policji wskazał również, że prowadzenie egzekucji w sprawach lokalowych należy do zadań gminy (w załączeniu – kopia pisma Komendanta Głównego Policji z dnia 3 listopada 2006r.).

W związku z inną badaną w Biurze Rzecznika sprawą indywidualną, w której zobowiązany – legitymujący się orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu umiarkowanym, z ciężkimi schorzeniami kardiologicznymi - skarżył się, że organ egzekucyjny odmówił zawieszenia postępowania egzekucyjnego, wszczętego na wniosek wierzyciela na podstawie decyzji administracyjnej nakazującej mu opróżnienia zajmowanego lokalu, Rzecznik skierował wystąpienie do Wojewody Mazowieckiego. Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika w tej sprawie, Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury i Środowiska w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w piśmie z dnia 7 czerwca 2011r. (WIŚ.IV.756.172-07.37.2011.ŁK) poinformował Rzecznika, że zgodnie z art. 20 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, organem egzekucyjnym świadczeń o charakterze niepieniężnym, wynikających z decyzji z zakresu administracji rządowej, wydanych przez państwowe jednostki organizacyjne, jest wojewoda. Na zasadzie art. 26 § 1 tej ustawy, organ egzekucyjny wszczyna egzekucję na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego. Zgodnie z art. 29 ustawy, organ egzekucyjny bada z urzędu dopuszczalność egzekucji administracyjnej; nie jest natomiast uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym. Oznacza to, że w przypadku dopuszczalności egzekucji administracyjnej i prawidłowo wystawionego przez wierzyciela tytułu wykonawczego, organ egzekucyjny powinien wszcząć postępowanie egzekucyjne i doprowadzić do wykonania obowiązku. Organ egzekucyjny nie może badać sprawy od strony merytorycznej, gdyż w postępowaniu egzekucyjnym nie powinno się rozstrzygać spraw ostatecznie rozstrzygniętych, lecz jedynie kwestie wyłaniające się w toku postępowania egzekucyjnego. Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury i Środowiska w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim wskazał wprost, że: „organ ma obowiązek doprowadzić do wykonania obowiązku zawartego w tytule wykonawczym bez względu na okoliczności”. Z kolei w piśmie z dnia 18 września 2015r. (BW-III.940.1.2015.NS) zawierającym wyjaśnienia w innej sprawie indywidualnej badanej w Biurze Rzecznika, Wojewoda Mazowiecki poinformował, że mimo iż co do zasady organ

egzekucyjny nie jest uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym, a ponadto zapewnienie schronienia osobie potrzebującej jest obligatoryjnym zadaniem gminy, to jednak zdecydował o wprowadzeniu stałej praktyki – w przypadku eksmisji dokonywanej w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, polegającej na tym, że przed eksmisją pracownicy urzędu wojewódzkiego będą zwracali się do właściwego terytorialnie ośrodka pomocy społecznej o przeprowadzenie wywiadu środowiskowego i rozeznanie sytuacji zobowiązanego i jego rodziny oraz o podjęcie – w razie potrzeby – stosownych działań w celu zapewnienia schronienia tym osobom. Poprosił również, aby w województwie mazowieckim działania w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie były prowadzone w okresie zimowym.

Natomiast w sprawie regulacji zawartych w tzw. „specustawach, dopuszczających możliwość przeprowadzania eksmisji „na bruk” mieszkańców budynków i lokali, które przejęto na własność podmiotów publicznych w celu prowadzenia inwestycji infrastrukturalnych, Rzecznik Praw Obywatelskich prowadził korespondencję z Ministrem Infrastruktury. W wystąpieniu z dnia 27 kwietnia 2011r. (RPO-572080/07) Rzecznik podniósł, że przepisy „specustaw” nakazują stosowanie do obowiązków wynikających z decyzji zezwalającej na realizację inwestycji infrastrukturalnej, w tym także obowiązku opróżnienia lokalu, przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Tymczasem ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie zawiera regulacji zezwalającej organowi egzekucyjnemu na wstrzymanie egzekucji do czasu wskazania eksmitowanemu innego pomieszczenia, na zwór regulacji zawartej w art. 1046 § 4 k.p.c. Organ egzekucyjny będzie więc zobowiązany do wyeksmitowania tych osób bez zapewnienia im jakiegokolwiek lokalu. Przymusowa egzekucja z lokalu wykonywana na drodze administracyjnej nie zapewnia żadnej ochrony osobom eksmitowanym, umożliwiając pozbawienie ich lokalu mieszkalnego bez zapewnienia im innego schronienia.

Odpowiadając na wspomniane wystąpienie Rzecznika Minister Infrastruktury w piśmie z dnia 17 czerwca 2011r. (Nr ML-60-0780-76/11) wskazał, że przywołane w piśmie RPO „specustawy” nie są właściwe do regulacji uniemożliwiających eksmisję „na bruk” osób wywłaszczonych z nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi, gdyż nie regulują one zasad wykonywania obowiązków nakładanych w wydawanych na ich podstawie decyzjach. Instrumenty prawne służące egzekwowaniu obowiązków wydania nieruchomości i opróżnienia lokali mieszkalnych, a także innych pomieszczeń, zawiera ustawa o postępowaniu

egzekucyjnym w administracji. W ustawie tej brak jest zaś szeregu gwarancji służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, choćby na wzór Kodeksu postępowania cywilnego.

Brak pełnego unormowania na poziomie ustawowym kwestii wykonania obowiązku opróżnienia nieruchomości bądź lokalu mieszkalnego, służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, zmusza zatem organy administracji publicznej do poszukiwania innych, pozaprawnych, sposobów (vide: „wprowadzenie stałej praktyki” przez Wojewodę Mazowieckiego i kierowanie „prośb” do organów administracji) zapewnienia najsłabszym społecznie dłużnikom ochrony przed eksmisją „na bruk”. Wymaga jednak podkreślenia, że praktyka taka ma charakter całkowicie dobrowolny, bowiem obowiązujące przepisy nie nakładają na organ egzekucyjny i działającego z jego upoważnienia egzekutora, żadnych obowiązków w zakresie zapewnienia zobowiązanemu i jego domownikom jakiegokolwiek schronienia w sytuacji, gdy nie może on zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie. Samorzutna inicjatywa organów administracji publicznej w tym zakresie, często wymuszona przez media opisujące drastyczne przypadki eksmisji „na bruk”, może być jednak oceniana jako arbitralna, a z pewnością nie stanowi właściwej gwarancji realizacji konstytucyjnych standardów ochrony.

Rzecznik Praw Obywatelskich w sprawie będącej przedmiotem niniejszego wniosku wyczerpał przysługujące mu na podstawie przepisów ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich środki działania o charakterze sygnalizacyjnym. Od 2007r. w kolejnych wystąpieniach kierowanych do organów władzy publicznej Rzecznik wielokrotnie wskazywał na potrzebę wprowadzenia minimalnego standardu ochrony przed eksmisją „na bruk” w tych przypadkach, gdy obowiązek opróżnienia lokalu jest realizowany w trybie egzekucji administracyjnej. Niestety, pomimo licznych obietnic, częściowo wymuszonych dramatycznymi historiami opisywanymi w mediach, podejmowane w tym zakresie działania Rzecznika, pomimo upływu 8 lat, nie przyniosły żadnego wymiernego efektu.

Niniejszy wniosek jest więc wyrazem zdeterminowania Rzecznika i głębokiego przekonania, że ochrona praw i wolności obywatelskich wymaga podjęcia przez niego wszelkich środków dostępnych mu w ramach posiadanych kompetencji, celem doprowadzenia do zmiany istniejącego stanu prawnego w tym zakresie. Skoro bowiem ustawodawca jest całkowicie bezczynny w kwestii uzupełnienia obowiązujących przepisów o takie regulacje, które usuwałyby wątpliwości natury konstytucyjnej co do istniejącego stanu prawnego, uznać należy, że jedynie poprzez uwzględnienie zarzutu pominięcia ustawodawczego możliwe stanie się osiągnięcie konstytucyjności omawianego unormowania.

V. Ocena zakwestionowanej regulacji.

Mieszkanie (lokal nadający się do korzystania w celach mieszkaniowych) należy do dóbr służących zaspokojeniu elementarnych potrzeb człowieka, a nawet – koniecznych dla ich zaspokojenia. Stworzenie warunków umożliwiających pełne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych ma znaczenie nie tylko z punktu widzenia bezpośrednio zainteresowanego człowieka, ale i jego rodziny, a także społeczeństwa jako całości.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich sytuacja, w której obowiązujące prawo dopuszcza możliwość przeprowadzenia egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu „na bruk”, przyznając egzekutorowi prowadzącemu egzekucję z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, uprawnienie do usunięcia zobowiązanego i jego domowników w sytuacji, gdy zobowiązanemu nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, nie powinna mieć miejsca w XXI wieku w Polsce jako państwie należącym do europejskiego kręgu cywilizacyjnego. O tym, jaki jest poziom cywilizacyjny państwa, świadczy sposób wykonywania eksmisji, która dotyczy najbardziej podstawowych praw człowieka, a więc prawa do życia, zdrowia, posiadania rodziny i dachu nad głową (Z. Knypl. „Eksmisja a prawa człowieka”, Wyd. Currenda. Sopot 2015r. s.9).

Wprawdzie zakwestionowana w niniejszym wniosku regulacja dotyczy postępowania egzekucyjnego w administracji, które ma doprowadzić do wyegzekwowania obowiązku o charakterze publicznoprawnym (wynikającego z ostatecznej decyzji administracyjnej), jednak w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, realizacja tego obowiązku nie może mieć miejsca z pogwałceniem zasad wynikających z przepisów wskazanych w niniejszym wniosku jako wzorce kontroli konstytucyjnej, a przede wszystkim winna być przeprowadzona przy poszanowaniu godności osób, których dotyczy. Niewątpliwie, 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. Z uwagi na fakt, że mieszkanie jest jednym z podstawowych dóbr człowieka i bez względu na tytuł prawny do niego, zaspokaja takie same elementarne potrzeby człowieka, regulacja prawna eksmisji powinna mieć charakter uniwersalny (M. Bednarek, „Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie”, Warszawa, 2007, s.677.).

Zdaniem Rzecznika, 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. Zgodnie z art. 30 Konstytucji RP, 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.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie przypisuje godności człowieka charakter wartości „o centralnym znaczeniu dla zbudowania aksjologii obecnych rozwiązań konstytucyjnych”. Godność człowieka wywiera istotny wpływ na prawa człowieka, ale sama pozostaje poza lub ponad prawem. Jest wartością pierwotną, która nie wymaga uprzedniego „zdobycia”. Jest powszechna i służy każdemu (nie ma charakteru wybiórczego) (por. M. Granat, Godność człowieka z art. 30 Konstytucji RP jako wartość i norma prawna”, Państwo i Prawo, nr 8/2014. s. 3 i nast.).

Demokratyczne państwo prawne to państwo oparte na poszanowaniu człowieka, a w szczególności na poszanowaniu i ochronie życia oraz godności ludzkiej. Te dwa dobra są zresztą sprzężone w bezpośredni sposób. Art. 30 Konstytucji jest postanowieniem wiodącym dla wykładni i stosowania wszystkich pozostałych postanowień o prawach, wolnościach i obowiązkach jednostki. Podkreśla to także preambuła do Konstytucji, która wzywa wszystkich stosujących konstytucję do tego, „aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka ...”, a także art. 233 ust. 1 Konstytucji, zakazując w sposób bezwzględny naruszania godności człowieka nawet w razie wprowadzenia nadzwyczajnego stanu państwowego (wyrok TK z 30 września 2008r. sygn.akt K 44/07, OTK-A 2008, poz. 126, s.1131). Omawiany przepis wskazuje najpierw rangę zasady godności jako, z jednej strony, łącznika pomiędzy prawem naturalnym a prawem stanowionym, a z drugiej, jako aksjologicznej podstawy i przesłanki całego porządku konstytucyjnego. Następnie zaś wskazuje normatywny charakter zasady godności, nakładając na władze publiczne obowiązek jej poszanowania i ochrony przed wszelkimi naruszeniami. (por. L. Garlicki, uwagi do art. 30, [w:] „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej”, Komentarz, tom 3, Warszawa 2003, tezy do art. 30, s. 1).

Godność człowieka podlega ochronie bezwzględnej, co wynika z wyraźnego sformułowania, iż „jest ona nienaruszalna”. Przedmiotem prawa do godności jest, w najogólniejszym ujęciu, stworzenie (zagwarantowanie) każdemu człowiekowi takiej sytuacji, by miał możliwość autonomicznego realizowania swojej osobowości, ale przede wszystkim, by nie stawał się przedmiotem działań ze strony innych (zwłaszcza władzy publicznej) i nie stanowił tylko instrumentu w urzeczywistnianiu ich celów (por. L. Garlicki, tezy do art. 30

[w:] *Konstytucja... op.cit.*, s. 20-23). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 lipca 2009 r. sygn. akt SK 48/05 (OTK-A 2009, nr 7, poz. 108, s.1102) wskazał, że 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). 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.

Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych jest jedną z podstawowych potrzeb każdej osoby ludzkiej, dlatego powszechnie uważa się, że stanowi ono konieczny element dla zapewnienia odpowiedniego poszanowania godności ludzkiej (por. szerzej M. Bednarek, „Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie”, Warszawa, 2007, s.31 i nas.).

W piśmiennictwie wyrażony został pogląd, zgodnie z którym wzorzec z art. 30 Konstytucji RP służy do zwrócenia uwagi na ludzki wymiar naruszanego prawa podstawowego. Godność jest wzorcem, który „towarzyszy” zarzutowi naruszenia prawa podstawowego, ale nie oznacza to, że art. 30 Konstytucji RP ma w przypadku takiego zaskarżenia znaczenie „poboczne”. Jeśli uzupełnia on kontrolę, jako jeden z jej wzorców – to wymowa wzorca podstawowego, wyrażającego prawo podmiotowe, nie pozostaje bez zmiany (por. M. Granat, „Godność człowieka z art. 30 Konstytucji RP jako wartość i norma prawna”, *Państwo i Prawo*, nr 8/2014, s. 7 i nast.).

Związek tzw. eksmisji „na bruk” z konstytucyjną zasadą poszanowania i ochrony godności człowieka był już rozpatrywany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00 (OTK ZU nr 3/2001, poz. 54) stwierdził, że braku minimalnych gwarancji dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej i materialnej, wobec których orzeczono nakaz eksmisji, nie można pogodzić z wyrażoną w art. 30 Konstytucji RP zasadą poszanowania i ochrony godności człowieka. Trybunał wyjaśnił, że: „Z wyrażonej w powołanym wzorcu konstytucyjnej zasady nienaruszalności, poszanowania i ochrony godności człowieka wynikają istotne konsekwencje ochronne. Pojęcie godności człowieka nie daje się sprowadzić do jednego aspektu znaczeniowego. Może ono występować w rozmaitych kontekstach i przenikać różne koncepcje polityczne, filozoficzne, religijne (P. Dutkiewicz, *Problem aksjologicznych podstaw prawa we współczesnej polskiej filozofii i teorii prawa*, Kraków 1996). Ustrojodawca nadał godności

człowieka znaczenie konstytucyjne czyniąc z niej płaszczyznę odniesienia dla systemu wartości, wokół którego zbudowano Konstytucję a zarazem fundament całego porządku prawnego w Państwie (zwrócił na to uwagę Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 marca 1999 r., K. 2/98). Już we wstępie do Konstytucji podkreśla się, że stosowaniu Konstytucji winna towarzyszyć dbałość o zachowanie przyrodzonej godności człowieka. Godność zatem nie może być rozumiana jako cecha czy też zespół praw nadanych przez państwo. Jest ona bowiem w stosunku do państwa pierwotna, w konsekwencji czego zarówno ustawodawca jak i organy stosujące prawo muszą respektować treści zawarte w pojęciu godności, przysługującej każdemu człowiekowi. Treści te najściślej wiążą się z konstytucyjnym statusem jednostki, toteż w art. 30 otwierającym Rozdział II Konstytucji, przewidziano, 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>>. Będąc 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". Zdaniem Trybunału, przesłanką poszanowania tak rozumianej godności człowieka jest między innymi istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym.

Powyższe stanowisko zostało podtrzymane w postanowieniach sygnalizacyjnych z dnia 4 kwietnia 2001r. sygn. akt S 2/01 (OTK-A ZU nr 3/2001, poz. 58) oraz z dnia 4 marca 2008 r., sygn. S 2/08 (OTK-A nr 2/2008, poz. 33). W tym ostatnim Trybunał zwrócił uwagę, że art. 1046 § 4 k.p.c. ma charakter ochronny, gdyż "służy zapobieganiu eksmisjom na bruk, które uznawane są za niehumanitarne i godzące w godność człowieka".

W wyroku z dnia 4 listopada 2010r. sygn. akt K 19/06 (OTK-A ZU nr 9/2010, poz. 96) Trybunał podkreślił, że z art. 30 Konstytucji RP oraz standardów międzynarodowych wynika obowiązek władz państwowych, aby „podmiotom znajdującym się w szczególnej sytuacji osobistej, rodzinnej lub materialnej, wobec których orzeczono nakaz eksmisji, udzielono

przynajmniej minimalnych gwarancji służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych”. Zakwestionowana regulacja prawna, w zakresie, w jakim nie uzależnia dopuszczalności prowadzenia eksmisji od wskazania lokatorom mieszkania, do którego może nastąpić ich przekwaterowanie, jest więc nie do pogodzenia z art. 30 Konstytucji RP i sformułowaną w nim zasadą poszanowania godności ludzkiej.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich regulacja art. 144 ustawy o postępowaniu w egzekucyjnym w administracji w zakwestionowanym zakresie, jest również sprzeczna z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP.

W art. 75 ust. 1 Konstytucji RP przewidziano, iż: "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". Co do zasady wskazane cele działania organów władzy publicznej są normami programowymi i nie mogą stanowić bezpośredniej podstawy roszczeń obywatela. Potwierdzeniem tej tezy jest fakt, że praw określonych w art. 75 ust. 1 Konstytucji RP można dochodzić jedynie w granicach określonych w ustawie (art. 81 Konstytucji RP). Jednak zdaniem Rzecznika zamieszczenie art. 75 ust. 1 Konstytucji RP 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 nie podlegający obniżeniu w drodze stanowienia ustawy zwykłej minimalny poziom ochrony praw obywatelskich w zakresie prawa do mieszkania oraz ochrony przed bezdomnością. Stąd też w skrajnym przypadku naruszenie tego minimum na poziomie ustawodawstwa zwykłego stanowi również naruszenie art. 75 ust. 1 Konstytucji RP. Za takim rozumieniem art. 75 ust. 1 Konstytucji RP opowiedział się także Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 12 stycznia 2000r. (sygn.akt Ts 62/99) stwierdzając, iż „...nie wynika jednak w sposób oczywisty, że art. 75 ust. 1 Konstytucji nie może być podstawą kontroli konstytucyjności norm prawnych. Brak podejmowania jakichkolwiek działań prawodawczych lub też podejmowanie działań, które utrudniłyby obywatelom zaspokajanie ich potrzeb mieszkaniowych, stanowiłoby bowiem podlegające kontroli Trybunału Konstytucyjnego naruszenie art. 75 ust. 1.” Za taką wykładnią zawartych w Konstytucji RP norm programowych opowiedział się również J. Trzeciński („Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, t. I, Wyd. Sejmowe 1999 w komentarzu do art. 79 ust. 1 Konstytucji RP), według którego „...można wyróżnić trzy sytuacje, w których nastąpi naruszenie norm programowych: 1) 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, i w ten sposób właśnie naruszył konstytucyjne wolności lub prawa; 2) ustawodawca uchwalając ustawę ogranicza obywatela w taki sposób, że narusza istotę wolności lub prawa, zakaz takich ograniczeń jest zawarty w art. 31 ust. 3 Konstytucji; 3) może zaistnieć i taka sytuacja, że ustawodawca reguluje jakieś prawo lub wolność, lecz na poziomie poniżej minimum tego prawa (minimum wyznaczonego przez istotę prawa).” Oznacza to, iż w konkretnym przypadku (choć w bardzo wąskim wymiarze) jest możliwa ocena normy ustawowej pod względem zgodności z konstytucyjnymi gwarancjami w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli, przeciwdziałania bezdomności oraz wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Także w uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku z dnia 4 kwietnia 2001r. sygn. akt K 11/00 Trybunał Konstytucyjny nie wykluczył co do zasady możliwości uczynienia art. 75 ust. 1 wzorcem konstytucyjnym dla sformułowania wniosku do Trybunału.

Przedstawione wyżej uwagi prowadzą - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – do wniosku, iż jest możliwa ocena art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakwestionowanym zakresie z punktu widzenia zgodności tej normy z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP. Ocena ta wypada negatywnie, gdyż rozwiązanie prawne polegające na przyznaniu egzekutorowi prowadzącemu egzekucję z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, uprawnienia 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, nie realizuje konstytucyjnego celu nałożonego z mocy art. 75 ust. 1 Konstytucji RP na władze publiczne, polegającego na prowadzeniu polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. W ramach realizacji tego celu władze publiczne zobowiązane są przeciwdziałać bezdomności. Tymczasem regulacja przyjęta w zakwestionowanym art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest źródłem rozszerzania się zjawiska bezdomności, której władze publiczne mają obowiązek przeciwdziałać.

W piśmiennictwie zwraca się również uwagę na silny związek pomiędzy wynikającym z art. 30 Konstytucji RP obowiązkiem władz publicznych ochrony i poszanowania godności człowieka, a określonym w art. 75 ust. 1 Konstytucji RP obowiązkiem tychże władz polegającym na przeciwdziałaniu bezdomności. W szczególności realizacja tego obowiązku w omawianym zakresie powinna przejawiać się w tworzeniu instytucji prawnych

zapobiegających szerzeniu się zjawiska bezdomności (S. Trociuk. Konstytucji RP a prawo mieszkaniowe. Wybrane zagadnienia. „Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga Jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa. 2003. S. 152).

Zdaniem Rzecznika zakwestionowana regulacja pozostaje również w sprzeczności z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP. W myśl art. 71 ust. 1 Konstytucji RP 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. Nie ulega więc wątpliwości, iż prawu wymienionemu w art. 71 ust. 1 Konstytucji RP odpowiada obowiązek władz publicznych zapewnienia pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem rodzin wielodzietnych i niepełnych.

Co do zasady wskazane w art. 71 ust. 1 Konstytucji RP cele działania państwa, podobnie jak w przypadku art. 75 ust. 1 Konstytucji RP, są normami programowymi i nie mogą stanowić bezpośredniej podstawy roszczeń obywatela. Potwierdzeniem tej tezy jest fakt, że praw określonych w art. 71 ust. 1 Konstytucji RP można dochodzić jedynie w granicach określonych w ustawie (art. 81 Konstytucji RP). Jednak zdaniem Rzecznika zamieszczenie art. 71 ust. 1 Konstytucji RP 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 nie podlegający obniżeniu w drodze stanowienia ustawy zwykłej minimalny poziom ochrony praw obywatelskich w zakresie prawa do mieszkania oraz ochrony przed bezdomnością. Stąd też w skrajnym przypadku naruszenie tego minimum na poziomie ustawodawstwa zwykłego stanowi również naruszenie art. 71 ust. 1 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu wyroku z 8 maja 2001 r., sygn. P 15/00 (OTK ZU nr 4/2001, poz. 83) Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że postanowienia art. 71 ust. 1 Konstytucji RP stanowią wyraźne wskazanie zarówno dla ustawodawcy zwykłego jak i dla organów stosujących prawo. Z całą pewnością racjonalny ustawodawca konstytucyjny, stanowiąc powołane wyżej normy kierował się świadomością wartości rodziny w życiu społecznym i znaczenia tej podstawowej komórki dla istnienia i funkcjonowania narodu. Jednocześnie nakazując generalną troskę o dobro każdej rodziny przesądził, że rodziny pozostające w trudnej sytuacji korzystają z pomocy "szczególnej" - to jest wykraczającej poza zakres "zwykłego" uwzględniania jej potrzeb. Pojęcie "uwzględniania dobra rodziny" jest trudne do zdefiniowania, bowiem o tym

co jest z owym dobrem zgodne decyduje ustawodawca w granicach politycznego uznania, choć przyjęte rozwiązania muszą spełniać wymogi stawiane przez Ustawę Zasadniczą. Natomiast "szczególna pomoc" ma niewątpliwie wymiar konkretny i możliwe jest ustalenie, czy ustawodawca wyposażył organy władzy publicznej w środki prawne umożliwiające jej świadczenie.

W przypadku zakwestionowanej normy, przewidziany w art. 71 ust. 1 Konstytucji RP obowiązek uwzględniania dobra rodziny przez państwo w swej polityce społecznej i gospodarczej oraz obowiązek udzielania szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnym i niepełnym, nie jest realizowany, gdyż usunięcie osób z lokali mieszkalnych, także rodzin z dziećmi, odbywa się „na bruk”. Ustawodawca, wypełniając dyspozycję przepisu art. 71 ust. 1 Konstytucji powinien stworzyć prawne ramy dla zaradzenia tej sytuacji, m.in. poprzez umożliwienie uprawnionym uzyskania pomocy ze strony władz publicznych w szczególności przez zapewnienie im minimalnej ochrony przed bezdomnością w przypadku eksmisji z lokalu mieszkalnego.

Wykonywanie eksmisji bez zapewnienia jakiegokolwiek miejsca noclegowego narusza również prawo do poszanowania życia prywatnego, rodzinnego i mieszkania wynikające z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności podpisanej w Rzymie dnia 4 listopada 1950r. Przepis art. 8 Konwencji stanowi, że: *„Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji (ust. 1); 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).*

Polska ratyfikowała Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.), zobowiązując się do nienaruszania praw człowieka przewidzianych w Konwencji. W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że pojęcie naruszenia Konwencji jest bardzo szerokie i obejmuje zarówno postępowanie organów państwa wbrew Konwencji, wydawania przepisów prawnych naruszających Konwencję, jak i zaniechanie wydania ustaw koniecznych do ochrony praw człowieka (Z.Knypl. „Eksmisja a prawa człowieka”. Wyd. Currenda. Sopot 2015. S. 13).

Pojęcie „mieszkania”, czy też „domu” w rozumieniu art. 8 Konwencji oznacza stałe, podstawowe miejsce przebywania (zamieszkiwania) danej osoby bądź rodziny, tzn. miejsce, z którym tę osobę (rodzinę) wiąże wystarczająco ustabilizowane (trwałe) związki fizyczne i emocjonalne, miejsce które traktuje ona jako swoje (L. Garlicki [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności Tom I Komentarz do artykułów 1-18* pod red. Prof. L. Garlickiego, Warszawa 2010, s. 537-538). W literaturze, za orzecznictwem ETPCz, zwraca się uwagę, że 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*, Warszawa 2010, s. 556, oraz przywołane tam orzecznictwo). W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, można zatem przyjąć, że lokale mieszkalne zajmowane przez funkcjonariuszy poszczególnych służb oraz ich rodziny, na podstawie tytułów prawnych wywodzonych z decyzji administracyjnych właściwych organów administracji publicznej, są domem w rozumieniu art. 8 Konwencji, a co za tym idzie – beneficjenci tak rozumianego prawa „do domu” korzystają z gwarancji wynikających z art. 8 Konwencji.

Kwestii dotyczącej wykonywania eksmisji z mieszkania dotyczyły wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 24 maja 2007 r. w sprawie nr 32718/02 Tuleshov przeciwko Rosji, z 9 października 2007 r. w sprawie nr 7205/02 Stanková przeciwko Słowacji oraz z 15 stycznia 2009 r. w sprawie nr 28261/06 Ćosić przeciwko Chorwacji. We wskazanych orzeczeniach ETPC stwierdził, że eksmisja bez wskazania lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie (ang. adequate alternative housing lub adequate replacing housing), narusza art. 8 Konwencji. W wyroku z 24 maja 2007 r. w sprawie Tuleshov przeciwko Rosji Trybunał stwierdził naruszenie art. 8 EKPC, mimo zapewnienia prawa do korzystania z lokalu znajdującego się w hotelu miejskim, ale dopiero po miesiącu od faktycznego wykonania eksmisji. Tym bardziej więc uznać należy, że usunięcie zobowiązanego i jego domowników z zajmowanego mieszkania 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, narusza standardy praw człowieka.

W sprawie Stanková przeciwko Słowacji ETPC oparł się na orzeczeniu słowackiego Sądu Konstytucyjnego, który uznał, iż nakazanie opróżnienia lokalu bez zapewnienia pomieszczenia zastępczego narusza prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego

oraz prawo do mieszkania, a ponadto narusza obowiązek państwa objęcia szczególną ochroną dzieci i osób niepełnoletnich. Odnosząc się do tego rozstrzygnięcia ETPC uznał, iż doszło do naruszenia art. 8 EKPC.

ETPC zwrócił uwagę na problem eksmisji także w sprawie *Ćosić przeciwko Chorwacji*. Wskazał wyraźnie, że sądy krajowe winny opierać się nie tylko na brzmieniu prawa krajowego, ale także oceniać, czy przepisy są proporcjonalne do celów określonych w art. 8 EKPC. Trybunał wskazał również, że utrata własnego domu jest najdalej idącą ingerencją w prawo do poszanowania mieszkania, dlatego też nawet jeżeli według prawa krajowego osoba utraciła już uprawnienie do danego mieszkania, to osoba taka ma prawo do tego, aby niezawisły sąd dokonał oceny proporcjonalności działań w kontekście art. 8 EKPC.

Tezy ETPC zawarte w wyroku w sprawie *Ćosić przeciwko Chorwacji* zostały podtrzymane w wyroku z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie *Yordanova i inni przeciwko Bułgarii*, skarga nr 25446/06 (sprawa dotyczyła eksmisji na bruk rodzin romskich z zajmowanych przez nie nielegalnie domów; ETPCz stosując instytucję środka tymczasowego nakazał rządowi bułgarskiemu wstrzymanie eksmisji do czasu poinformowania ETPCz o środkach podjętych przez władze w celu zapewnienia mieszkania dla dzieci, osób w podeszłym wieku, niepełnosprawnych lub znajdujących się w trudnej sytuacji).

W uzasadnieniu wyroku z dnia 4 listopada 2010 r. sygn. akt K 19/06 (OTK-A 2010/9/96), Trybunał Konstytucyjny – odwołując się do poglądów wyrażonych w swoim wyroku z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00 (OTK ZU nr 3/2001, poz. 54) oraz w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącym art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przyznał, że normy konstytucyjne i normy prawa międzynarodowego wskazane w tych orzeczeniach wymagają, 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.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 13 grudnia 2011r. sygn.akt III CZP 48/11 stwierdził, że: „Prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego oraz poszanowania mieszkania zostało zagwarantowane w art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Z tego przepisu w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wyprowadza się wnioski o niedopuszczalności wykonywania orzeczeń egsmisyjnych <<na bruk>>”.

Z powyższego wynika zatem, że objęty niniejszym wnioskiem art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji pozostaje w sprzeczności także i z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

W świetle przedstawionych wyżej rozważań, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji 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, pozostaje w sprzeczności z wymienionymi na wstępie wzorcami kontroli.

W związku z tym konieczne stało się przedstawienie tej sprawy Trybunałowi.



Załączniki:

1. Kopia pisma Komendanta Miejskiego Policji w Gdyni z dnia 27 czerwca 2006r. (Sw-898/06)
2. Kopia pisma Komendanta Głównego Policji z dnia 3 listopada 2006r. (Cnz-MK-5619/2006).
3. Kopia pisma Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011r. (Nr ML-60-0780-76/11);

4. Kopia pisma Zastępcy Dyrektora Wydziału Infrastruktury i Środowiska w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim z dnia 7 czerwca 2011r. (WIŚ.IV.756.172-07.37.2011.ŁK)
5. Kopia pisma Wojewody Mazowieckiego z dnia 18 września 2015r. (BW-III.940.1.2015.NS).