



MINISTER
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA

Warszawa, 28 stycznia 2016 r.

DM.III.6301.4.2016.EŁ.1

NK:4639/16

1816/16

Pan

Michał Seweryński

Przewodniczący Komisji

Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Stanowcy Panie Przewodniczący

w nawiązaniu do pisma z dnia 13 stycznia 2016 r. znak BPS/KPCPP-133-P8-08/15, dotyczącego podjęcia prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 150, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, w celu realizacji orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w zakresie ochrony przed tzw. eksmisją na „bruk” uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Artykuł 75 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałając bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Ochronę praw lokatorów określa ustawa. Ustawodawca wprowadził więc w tym przepisie obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Nie jest to jednak nakaz zaspokojenia tych potrzeb. Prowadzenie polityki mającej zaspokoić określone w tym przepisie potrzeby oznacza obowiązek podejmowania przez państwo działań służących ich zaspokojeniu w jak najszerszym zakresie. Tylko z tego punktu widzenia można oceniać działania władz publicznych – czy tworzą odpowiednie warunki, czy to prawne, czy też gospodarcze, finansowe, organizacyjne, które tworzą odpowiednie otoczenie umożliwiające zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli.

Ochrona przed eksmisją, a w konsekwencji przed usunięciem osoby zajmującej lokal albo pomieszczenie na tzw. „bruk”, realizowana jest w drodze przyznania materialnoprawnego uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego. Ustawa zakłada możliwość przyznania prawa do lokalu socjalnego na podstawie klauzuli generalnej wymienionej w art. 14 ust. 3 ustawy, czyli w oparciu o badanie przez sąd z urzędu sytuacji rodzinnej i materialnej lokatora. W art. 14 ust. 4 ustawy wskazuje natomiast katalog osób, w stosunku do których przyznanie prawa do lokalu socjalnego jest dla sądu obligatoryjne, co oznacza, że w przypadku tych osób sąd nie bada sytuacji majątkowej i rodzinnej, ponieważ wystarczy stwierdzenie, że osoby te zaliczają się do grupy osób uprawnionych wskazanych w art. 14 ust. 4 ustawy.

Przepisu art. 14 ust. 4 ustawy nie stosuje się do osób, które utraciły tytuł prawny do lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, z wyjątkiem osób, które były uprawnione do używania lokalu na podstawie stosunku prawnego nawiązanego ze spółdzielnią mieszkaniową albo z towarzystwem budownictwa społecznego (art. 14 ust. 7 ustawy). Wyłączenie stosowania przepisu art. 14 ust. 4 ustawy w odniesieniu do osób, które utraciły tytuł prawny do lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego nie przekreśla ochrony przed eksmisją przewidzianej w art. 14 ust. 3 ustawy. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 lutego 2008 r., sygn. akt II CSK 484/2007, w braku obligatoryjności orzeczenia wobec takich osób o prawie do lokalu socjalnego, może ono zostać przyznane przez sąd zgodnie z art. 14 ust. 3 ustawy.

Należy jednak podkreślić, że obowiązek orzekania przez sąd o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego lub o braku takiego uprawnienia odnosi się wyłącznie do byłego lokatora czy też osób, które

swoje prawo do przebywania w lokalu wywodzą od lokatora. Osoby, które samowolnie zajmują lokal i wobec których sąd nakazał opróżnienie lokalu nie korzystają z ochrony przewidzianej w art. 14 ustawy, jednak roszczenie o przyznanie prawa do lokalu socjalnego mogą opierać na podstawie art. 24 ustawy.

Tym samym samą regulację dotyczącą prawa do lokalu socjalnego należy uznać za prawidłowo skonstruowaną. Przepisy ustawy zawierają odpowiedni mechanizm weryfikacji czy osoba eksmitowana zasługuje na ochronę w postaci przyznania jej tego prawa ze względu na stan osobisty, zdrowotny lub majątkowy. Założeniem ustawodawcy jest, aby pomoc została skierowana tylko do najbardziej potrzebujących, a nie każdego lokatora, który utracił tytuł prawny do zajmowania lokalu i go nie opuszcza. Ponadto, jeżeli sąd orzeka w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego wobec osób, których nakaz dotyczy, uznaje tym samym, że ich sytuacja materialna pozwala na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie.

Jednocześnie należy podkreślić, że obecnie nie ma możliwości eksmisji „na bruk”. Nowelizacja art. 1046 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.), dokonana ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 172, poz. 1804), wprowadziła istotną zmianę w zakresie wykonywania obowiązku opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego. Zmiana jest konsekwencją wprowadzenia do systemu prawa, przepisem art. 1046 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego, instytucji „tymczasowego pomieszczenia”, która ma służyć wyeliminowaniu możliwości przeprowadzania eksmisji bez dostarczania schronienia dla eksmitowanego dłużnika, a w konsekwencji zapobiegać bezdomności.

Zgodnie z art. 1046 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego, w przypadku wykonywania przez komornika obowiązku opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego, komornik usunie dłużnika do innego lokalu lub pomieszczenia, do którego dłużnikowi przysługuje tytuł prawny i w którym może zamieszkać. Jeżeli dłużnikowi nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia, w którym może zamieszkać, komornik wstrzyma się z dokonaniem czynności do czasu, gdy gmina właściwa ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu, na wniosek komornika, wskaże dłużnikowi tymczasowe pomieszczenie, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy. Komornik po bezskutecznym upływie 6 miesięcy, podczas których wstrzymał czynności egzekucyjne oczekując na wskazanie dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia, ma obowiązek kontynuować czynności egzekucyjne - eksmituje dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, powiadamiając właściwą gminę o potrzebie zapewnienia dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia. W tym miejscu należy podkreślić, że pobyt eksmitowanego w noclegowni, schronisku bądź innej placówce zapewniającej miejsca noclegowe ma być przejściowy - do czasu zrealizowania przez gminę obowiązku wskazania mu tymczasowego pomieszczenia.

W tym miejscu należy dodać, że obowiązujące przepisy nie wykluczają możliwości przedłużenia umowy najmu tymczasowego pomieszczenia po upływie oznaczonego w niej czasu na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy – podstawa prawna: art. 25e w związku z art. 23 ust. 3 ustawy.

Jedynie w sytuacjach wyjątkowych wskazanych w art. 25d ustawy, tj.:

- 1) gdy z tytułu wykonawczego wynika, że nakazanie opróżnienia lokalu zostało orzeczone z powodu stosowania przemocy w rodzinie lub z powodu rażącego lub uporczywego wykroczenia przeciwko porządkowi domowemu albo niewłaściwego zachowania czyniącego uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku, albo że dłużnik dokonał zajęcia opróżnionego lokalu bez tytułu prawnego,
- 2) gdy dłużnik został zobowiązany do opróżnienia lokalu zajmowanego na podstawie umowy najmu okazjonalnego, której zawarcie zostało zgłoszone zgodnie z art. 19b ust. 1,
- 3) dłużnik został zobowiązany do opróżnienia tymczasowego pomieszczenia,

- zniesiony został obowiązek gmin w zakresie zapewniania lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych. Jeżeli dłużnikowi nie przysługuje prawo do tymczasowego pomieszczenia, komornik usunie dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe,

wskazanej na wniosek komornika przez gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu – podstawa prawna: art. 1046 § 5¹ Kodeksu postępowania cywilnego.

Jak widać z przeglądu przepisów regulujących kwestie związane z przyznawaniem praw do lokalu socjalnego, tymczasowego pomieszczenia, czy też kierowania do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, ustawodawca kierował się przy ustalaniu powyższego systemu pewną gradacją sytuacji, w których przyznanie praw do lokali czy też tymczasowych pomieszczeń jest uzasadnione. Zróżnicowanie w zakresie uprawnień do otrzymania lokalu socjalnego albo tymczasowego pomieszczenia wynika z sytuacji prawnej i faktycznej danej osoby. Utrata tytułu prawnego do lokalu oznacza, że osoba ta, z różnych względów traci prawo do zajmowania dotychczasowego lokalu. Przepisy gwarantują jednak rozważenie sytuacji osobistej, rodzinnej, majątkowej takiej osoby, aby na tej podstawie przyznać takiej osobie (lub nie) prawo do lokalu socjalnego.

Nawet jednak wtedy ustawodawca nadal realizuje dyrektywę zawartą w art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Osoba tracąca tytuł prawny do lokalu socjalnego czy też do pomieszczenia tymczasowego, a także osoba która takiego tytułu nie otrzymała, ma zagwarantowane prawo do pomocy państwa. Eksmisja dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe stanowi nadal realizowanie przez państwo polityki przeciwdziałającej bezdomności i zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Nie jest to oczywiście zaspokojenie potrzeb w pełni, jednak jest to działanie zmniejszające i łagodzące skutki eksmisji. Osoba przeniesiona w takie miejsce nie jest na tzw. „bruku”. Ma pewne miejsce pozwalające na zaspokojenie podstawowych potrzeb, które ma stanowić punkt wyjścia do podejmowania przez taką osobę prób zmiany swojej sytuacji materialnej i osobistej.

Z uwagi na godność człowieka, ustawodawca daje każdemu możliwość skorzystania z ochrony przed warunkami atmosferycznymi i możliwość odpoczynku, schronienia. Nie jest to bezdomność w potocznym rozumieniu tego słowa, gdyż taka wiązałaby się rzeczywiście z koniecznością przebywania w miejscach nieprzystosowanych i nieprzygotowanych na pobyt ludzi, z ciągłym i bezpośrednim wystawieniem na warunki atmosferyczne. Taka sytuacja nie ma miejsca w przypadku noclegowni i miejsc o podobnym charakterze, a więc nie można twierdzić, że godność eksmitowanych jest naruszana. Uwzględnienie całokształtu sytuacji danej osoby powoduje, że otrzyma ona zawsze wsparcie ze strony państwa, m. in. ze względu na ochronę godności każdej jednostki ludzkiej.

Potwierdzeniem prezentowanego stanowiska odnośnie do zapewnienia przez ustawodawcę ochrony przed eksmisją na bruk, a przez to przed zupełną bezdomnością, jest pogląd wyrażony przez Rzecznika Praw Obywatelskich w jego wniosku z dnia 9 października 2015 r., znak IV.7214.131.2014.DZ, o stwierdzenie niezgodności art. 144 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. 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 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. Wskazano w tym wniosku, że *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. 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.

Świadczy to więc o generalnej akceptacji przyjętego przez państwo standardu ochrony osób eksmitowanych, w tym przed bezdomnością. Oznacza to również, że przedstawiony sposób realizacji obowiązków państwa w zakresie ochrony praw obywateli wynika z całego systemu regulacji prawnych ustalonego w tym zakresie, a nie z poszczególnych przepisów składających się na ten system i jego ocena powinna być dokonywana z uwzględnieniem całokształtu przyjętych rozwiązań.

Niezależnie od przedstawionego powyżej stanowiska uprzejmie informuję, że w resorcie podjęte zostały prace nad koncepcją i zakresem zmian, jakie należy wprowadzić w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Deklaruję, że po zakończeniu ww. etapu prac poinformuję Pana Przewodniczącego o podjętych decyzjach dotyczących zmian w ustawie.

2 powołanie

Z upoważnienia
MINISTRA
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA

Kazimierz Smoliński
Sekretarz Stanu