



KANCELARIA SENATU

BIURO KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ

BKS/DPK-134/28992/15 JK

Warszawa, dnia 22 czerwca 2015 r.

78-08/15

Nr 28992	Data wpływu 31 marca 2015 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 18 czerwca 2015 r.

OCHRONA PRAW LOKATORÓW

TEMAT

EKSMISJE – TYMCZASOWE POMIESZCZENIA

WNOSZACY PETYCJE: petycja zbiorowa:

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC) – reprezentowana przez wiceprezesa zarządu Adama Bodnara.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą tymczasowego pomieszczenia, poprzez zmianę przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy.

UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:

Helsińska Fundacja Praw Człowieka zwraca uwagę na „potencjalną niezgodność z Konstytucją praktyki stosowania instytucji tymczasowego pomieszczenia”. Definicja tymczasowego pomieszczenia zawarta jest w art. 2 ust. 1 pkt 5a ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (dalej – ustawa o ochronie praw lokatorów). Z przywołanym przepisem powiązany jest art. 1046 § 4 kodeksu postępowania cywilnego (k.p.c.).

Do Fundacji docierają informacje wskazujące na wadliwe funkcjonowanie instytucji tymczasowego pomieszczenia, powołanie której miało na celu zapobieżenie „eksmisji na bruk” oraz ograniczenie naruszania godności ludzkiej. W związku z powyższym Fundacja wnosi o nowelizację wadliwie działających przepisów.

Fundacja kwestionuje art. 1046 § 4 k.p.c. ze względu na brak precyzyjnego określenia najkrótszego czasu, w którym komornik ma obowiązek wstrzymać się z dokonaniem opróżnienia lokalu w oczekiwaniu na wskazanie pomieszczenia tymczasowego – w związku z tym, komornicy dokonują egzekucji z lokalu niezwłocznie, gdy gmina poinformuje, że nie posiada takiego pomieszczenia w swoim zasobie. Ponadto, Fundacja zwróciła uwagę na art. 25c ustawy o ochronie praw lokatorów, który stanowi, że umowę najmu pomieszczenia tymczasowego zawiera się z osobą, wobec której wszczęto egzekucję na podstawie tytułu wykonawczego – ale przepis ten nie określa, czy zawarcie umowy najmu tego pomieszczenia miałyby nastąpić przed wykonaniem eksmisji.

Fundacja powołuje się na doświadczenia ze stosowaniem powyższych przepisów zgłaszane Rzecznikowi Praw Obywatelskich (RPO) przez organizacje pozarządowe oraz opisywane w prasie¹). Praktyka czynności egzekucyjnych bywa taka, że komornik usuwa dłużnika od razu do noclegowni, schroniska dla bezdomnych lub do innej tego typu placówki z jednoczesnym powiadomieniem gminy „o potrzebie zapewnienia dłużnikowi tymczasowego

¹ „Wysokie Obcasy”, dodatek do Gazety Wyborczej z 8 marca 2014 r.

„pomieszczenia”. Komornik działa podobnie po upływie 6 miesięcy, podczas których wstrzymywał czynności egzekucyjne oczekując na wskazanie dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia. Osoby eksmitowane do schroniska lub noclegowni najczęściej rezygnują z pobytu w nich stając się osobami bezdomnymi. Są to bowiem miejsca jedynie do spania, a nie do mieszkania.

Z wiedzy Fundacji wynika, że eksmisja prowadzona w opisany powyżej sposób dotyczy nawet osób będących w szczególnej sytuacji – niepełnosprawnych, chorych psychicznie, dzieci lub kobiet w ciąży. W ich przypadku praktyka wskazuje, że sąd nie orzeka o uprawnieniu do lokalu socjalnego, gdyż osoby te nie były lokatorami w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów albo eksmisja została orzeczona z lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego. W opinii Fundacji, sąd powinien badać sytuację majątkową i rodzinną eksmitowanych (art. 24 ustawy o ochronie praw lokatorów) i obligatoryjnie przyznać im prawo do lokalu socjalnego, jeżeli spełniają warunki opisane w art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Fundacja kwestionuje definicję tymczasowego pomieszczenia, gdyż twierdzi, że nawet garaż czy kontener spełniają wymogi tymczasowego pomieszczenia. Fundacja otrzymuje informacje, że gminy przeznaczają kontenery na pomieszczenia tymczasowe, a wyspecjalizowane przedsiębiorstwa handlowo-usługowe prowadzą noclegownie w kontenerach, do których kierują eksmitowanych. Fundacja jest zdania, że przedsiębiorstwa te umożliwiają gminom obejście prawa – osoby eksmitowane pozostają w kontenerach często tylko jeden dzień i są „eksmitowane na bruk”, co stanowi naruszenie ich godności.

Reasumując, Fundacja stwierdza, że obowiązujące w Polsce przepisy pozornie zapewniają ochronę przed „eksmisją na bruk”, w praktyce prowadzą do zwiększenia liczby osób bezdomnych. Dlatego w petycji Fundacja oczekuje efektywnych działań legislacyjnych, które zmienią złą, opisaną powyżej praktykę.

STAN PRAWNY:

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2), zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela (art. 5). 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 (art. 30). Ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, zdrowia i moralności publicznej,

albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (art. 31). Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32). Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych (art. 71 ust. 1). Władze prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Ochronę praw lokatorów określa ustawa (art. 75).

Ustawa 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) reguluje zasady i formy ochrony lokatorów oraz zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. W art. 2 ust. 1 zawarte są definicje pojęć używanych w ustawie:

- lokator to najemca lokalu lub osoba używająca lokalu na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności (pkt 1);
- właściciel to wynajmujący lub inna osoba, z którą wiąże lokatora stosunek prawny uprawniający go do używania lokalu (pkt 2);
- lokal służy do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych; w rozumieniu ustawy nie jest lokalem pomieszczenie przeznaczone do krótkotrwałego pobytu osób, w tym w internatach, bursach, pensjonatach, hotelach, domach wypoczynkowych (pkt 4);
- lokałem socjalnym jest lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m², a w jednoosobowym gospodarstwie domowym 10 m², lokal ten może mieć obniżony standard (pkt 5),
- tymczasowe pomieszczenie – „pomieszczenie nadające się do zamieszkania, z dostępem do źródła zaopatrzenia w wodę i do ustępu, chociażby te urządzenia znajdowały się poza budynkiem, z oświetleniem naturalnym i elektrycznym, możliwością ogrzewania, które ma niezawilgocone przegrody budowlane oraz zapewniające możliwość zainstalowania urządzenia do gotowania posiłków, zapewniające co najmniej 5 m² powierzchni mieszkalnej na jedną osobę i w miarę możliwości znajdujące się w tej samej lub pobliskiej miejscowości, w której dotychczas zamieszkiwały osoby przekwaterowywane” (art. 2 ust. 1 pkt 5a),
- mieszkaniowy zasób gminy – lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego (TBS), a także lokale pozostające w posiadaniu

samoistnym tych podmiotów (art. 2 ust. 1 pkt 10),

- publiczny zasób mieszkaniowy – lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy albo lokale stanowiące własność innych jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych tych jednostek, Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych (art. 2 ust. 1 pkt 11).

Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy – zapewnia ona lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe rodzin o niskich dochodach (art. 4).

W przypadku gdy komornik opróżnia lokal, o czym mowa w art. 1046 § 4 kodeksu postępowania cywilnego, gmina wskazuje tymczasowe pomieszczenie albo noclegownię, schronisko lub inną placówkę zapewniającą miejsca noclegowe, chyba że pomieszczenie tymczasowe wskazał wierzyciel lub dłużnik albo osoba trzecia (ust. 2a).

Gmina wykonuje powyższe zadania wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy (ust. 3). Rada gminy uchwała m.in. wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem, który powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat (art. 21). Z zasobu mieszkaniowego gmina wydziela część lokali, które przeznaczają się na wynajem jako lokale socjalne (art. 22). Umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony. Umowa taka może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy (art. 23 ust. 1–2).

W wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy (art. 14 ust. 1). Sąd, bada z urzędu, czy zachodzą przesłanki do otrzymania lokalu socjalnego, i orzeka o uprawnieniu osób (o których mowa w ust. 1), biorąc pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania przez nie z lokalu oraz ich szczególną sytuację materialną i rodzinną.

Sąd nie może orzec o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego wobec: kobiety w ciąży, małoletniego, niepełnosprawnego (w rozumieniu przepisów ustawy o pomocy społecznej) lub ubezwłasnowolnionego oraz sprawującego nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkałą; obłożnie chorych; emerytów i rencistów spełniających kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej; osoby bezrobotnej oraz osoby spełniającej przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały. Przytoczonych zasad nie stosuje się do osób, które utraciły tytuł prawny do lokalu nie objętego publicznym zasobem mieszkaniowym, z wyjątkiem osób, które były uprawnione do używania lokalu na podstawie stosunku prawnego nawiązanego ze spółdzielnią mieszkaniową albo z TBS (ust. 7). Sąd może

orzec o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego jeżeli osoby te mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany lub gdy nakazanie opróżnienia następuje z przyczyn, o których mowa w art. 13 – chodzi o osoby naruszające notorycznie porządek publiczny.

Orzekając o prawie do otrzymania lokalu socjalnego, sąd nakazuje wstrzymanie wykonania opróżnienia lokalu do czasu złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego (art. 14 ust. 6). Wyroków sądowych nakazujących opróżnienie lokalu nie wykonuje się od 1 listopada do 31 marca roku następnego włącznie, jeżeli osobie eksmitowanej nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie (art. 16). Przepisów art. 14 i 16 nie stosuje się, gdy powodem opróżnienia lokalu jest przemoc w rodzinie, rażące lub uporczywe naruszanie porządku domowego albo gdy zajęcie lokalu nastąpiło bez tytułu prawnego.

Gmina tworzy zasób tymczasowych pomieszczeń, które przeznaczają się na wynajem (art. 25a). Umowę najmu tymczasowego pomieszczenia zawiera się na czas oznaczony, nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 6 miesięcy (art. 25b). Umowę zawiera się z osobą, wobec której wszczęto egzekucję na mocy tytułu wykonawczego, w którym orzeczono obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, bez prawa do lokalu socjalnego lub zamiennego, z zastrzeżeniem art. 25d (art. 25c). Art. 25d stanowi, iż prawo do tymczasowego pomieszczenia nie przysługuje dłużnikowi, jeżeli z tytułu wykonawczego wynika, że opróżnienie lokalu zostało orzeczone z powodu stosowania przemocy w rodzinie, naruszania porządku domowego, gdy dłużnik zajął opróżniany lokal bez tytułu prawnego; albo został zobowiązany do opróżnienia lokalu zajmowanego na podstawie umowy najmu okazjonalnego lub zobowiązano go do opróżnienia tymczasowego pomieszczenia.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (k.c. – Dz. U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.) reguluje stosunki cywilnoprawne między osobami fizycznymi i osobami prawnymi.

W art. 417 k.c. przewidziana jest odpowiedzialność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego lub innej władzy za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej (§ 1). Jeżeli zadania z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa (§ 2). Za niewywiązywanie się władz publicznych z nałożonych na nie obowiązków przy naruszeniu prawa własności wierzycielowi przysługuje odszkodowanie, np. za nieprzyznanie przez gminę lokalu socjalnego lub pomieszczenia tymczasowego osobie eksmitowanej, która zajmuje lokal bez tytułu prawnego i nie jest w stanie ponieść kosztów

jego utrzymania oraz odszkodowania za bezumowne korzystanie z lokalu, bez zgody wynajmującego (z uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z 13 grudnia 2011 r.).

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (k.p.c. – Dz. U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.) w art. 1046 § 1 stanowi, że jeżeli dłużnik ma wydać nieruchomość albo opróżnić pomieszczenie – komornik sądu, w którego okręgu rzeczy te się znajdują, wzywa dłużnika do dobrowolnego wykonania tego obowiązku w wyznaczonym terminie, po bezskutecznym upływie terminu dokona czynności potrzebnych do „wprowadzenia wierzyciela w posiadanie”. W § 4 cyt. przepisu postanowiono: „Wykonując obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego, komornik usunie dłużnika do innego lokalu lub pomieszczenia, do którego dłużnikowi przysługuje tytuł prawny i w którym może zamieszkać”.

Jeżeli dłużnikowi nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia komornik wstrzyma się z dokonaniem czynności do czasu, gdy gmina, właściwa ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu, na wniosek komornika, wskaże dłużnikowi tymczasowe pomieszczenie, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy. „Po upływie tego terminu komornik usunie dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe wskazane przez gminę. Usuwając dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki z miejscami noclegowymi, komornik powiadomi właściwą gminę o potrzebie zapewnienia dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia”.

Podkreślić trzeba, że komornik nie może wstrzymać się z dokonaniem czynności, jeżeli wierzyciel, dłużnik albo osoba trzecia wskaże pomieszczenie odpowiadające wymogom tymczasowego pomieszczenia (art. 1046 § 5 k.p.c.).

W art. 791 k.p.c. postanowiono, iż tytuł wykonawczy zobowiązujący do wydania nieruchomości lub do opróżnienia pomieszczenia upoważnia do prowadzenia egzekucji także przeciwko każdemu, kto uzyskał władanie nad tym przedmiotem po wszczęciu postępowania, w którym wydano tytuł egzekucyjny (§ 1). Tytuł wykonawczy upoważnia do prowadzenia egzekucji nie tylko przeciw dłużnikowi, lecz także przeciwko jego domownikom, krewnym i innym osobom reprezentującym jego prawa (§ 2). Przepisy § 1 i 2 nie wyłączają praw określonych przepisami o ochronie lokatorów oraz praw, które są skuteczne wobec wierzyciela. Jeżeli dłużnik twierdzi, że przysługuje mu prawo skuteczne wobec wierzyciela, komornik wstrzyma względem niego czynności egzekucyjne, pouczając, że w terminie tygodnia może wytoczyć powództwo o pozbawienie w stosunku do niego tytułu wykonawczego wykonalności egzekucji (§ 3). Po upływie miesiąca od dnia wstrzymania

czynności komornik podejmie egzekucję w stosunku do dłużnika, chyba że postępowanie egzekucyjne zostało zawieszona postanowieniem sądu o udzieleniu zabezpieczenia (§ 5).

W art. 767 k.p.c. stwierdza się, że na czynności komornika przysługuje skarga do sądu rejonowego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Dotyczy to także zaniechania przez komornika dokonania czynności. Do rozpoznania skargi na czynności komornika właściwy jest sąd, przy którym działa komornik (§ 1).

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2011 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 11) dotyczące szczegółowego trybu postępowania w sprawach o opróżnienie lokalu lub pomieszczenia albo o wydanie nieruchomości, zrealizowane na podstawie art. 1046 § 11 k.p.c. Rozporządzenie precyzuje czynności, jakie powinien podjąć komornik w celu sprawnego wykonywania wyroków eksmisyjnych zapewniając jednocześnie „ochronę przed bezdomnością osób eksmitowanych”.

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) w Polsce weszła w życie 19 września 1993 r. Konwencja w art. 8 stanowi m.in., iż każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego oraz swojego mieszkania. Ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa jest niedopuszczalna z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie m.in. z uwagi na ochronę praw i wolności innych osób.

PRACE LEGISLACYJNE:

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2972) dotyczy m.in. zapewnienia ochrony osobom eksmitowanym, wzmocnienia instrumentów służących zapobieganiu bezdomności oraz poprawy sytuacji mieszkaniowej najuboższych obywateli. Proponuje się nowy tytuł ustawy: „o ochronie praw lokatorów i przeciwdziałaniu bezdomności”. Według projektodawców, obowiązująca ustawa nie realizuje w pełni wytycznych z art. 75 Konstytucji RP (władze publiczne m.in. przeciwdziałają bezdomności i wspierają rozwój budownictwa socjalnego).

Celem projektu jest taka zmiana prawa, aby zawierało ono rozwiązania w pełni gwarantujące poszanowanie i ochronę praw i wolności wobec wszystkich obywateli (nie tylko lokatorów). Projektodawcy są zdania, że przyjęcie postulatów ustawy oznaczać będzie konieczność intensywnego wzrostu budownictwa socjalnego, który przyczyni się do spadku zjawiska bezdomności, bowiem obecne przepisy i praktyka ich stosowania okazały się nieefektywne i stworzyły jedynie pozory dbałości o obowiązki konstytucyjne. Są również

przekonani, że realizacja proponowanych rozwiązań nie może odbywać się kosztem naruszenia praw właścicieli-wierzycieli. W celu osiągnięcia powyższych celów postuluje się nowelizację 6 ustaw: o ochronie praw lokatorów, o Policji, o dodatkach mieszkaniowych, o pomocy społecznej, Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawę o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. (*Szersza prezentacja projektu ustawy w załączniku do petycji*).

Projekt wpłynął do Sejmu 7 stycznia 2014 r., I czytanie odbyło się 18 grudnia 2014 r. na 83. posiedzeniu Sejmu, następnie projekt został skierowany do Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. 15 maja 2015 r. wpłynęło negatywne stanowisko rządu o projekcie.

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

Trybunał Konstytucyjny podjął problematykę „eksmisji na bruk” w orzeczeniu z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 11/00, w którym stwierdził, iż brak minimalnych gwarancji dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej i materialnej, wobec których orzeczono nakaz eksmisji stoi w sprzeczności z art. 30 Konstytucji RP. Stanowisko to Trybunał podtrzymał i rozwinął w postanowieniach sygnalizacyjnym z 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt S 2/01 oraz z 4 marca 2008 r., sygn. akt S 2/08. Trybunał wówczas uznał, że „eksmisje na bruk” są niehumanitarne i naruszające godność człowieka.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 1/08, Trybunał stwierdził, że „najem lokalu socjalnego ma przede wszystkim przeciwdziałać bezdomności i zaspokajać podstawowe potrzeby mieszkaniowe”. Natomiast w wyroku z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt K 19/06, Trybunał zawarł stwierdzenie, że „z art. 30 Konstytucji RP i ze standardów międzynarodowych wynika obowiązek władz państwowych udzielania minimalnych gwarancji służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych osobom, wobec których orzeczono nakaz eksmisji”, gdyż Trybunał uznał „eksmisję na bruk” za nieludzką.

W celu dostosowania systemu prawa do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w obowiązującej ustawie o ochronie praw lokatorów rozszerzono obowiązki gmin o wskazanie osobom eksmitowanym tymczasowego pomieszczenia oraz określono maksymalny okres udostępnienia takiego pomieszczenia.

Rzecznik Praw Obywatelskich już 5 grudnia 2012 r., niedługo po wejściu w życie przepisów regulujących tymczasowe pomieszczenia, zwrócił się do Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej formułując wątpliwości związane z praktycznym stosowaniem przepisów, które miały zapobiec „eksmisjom na bruk”. Minister odpowiedział, że zmienione przepisy obowiązują zbyt krótko, by możliwe było zajęcie stanowiska w kwestii ich doprecyzowania. RPO wystąpił ponownie w sprawie ochrony przed „eksmisją na bruk” do

ministra infrastruktury i rozwoju regionalnego w lutym 2014 r.² Wskazał, że w obecnym stanie prawnym komornik po 6 miesiącach wstrzymywania czynności egzekucyjnych ze względu na oczekiwanie wskazania tymczasowego pomieszczenia – usuwa dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki z jednoczesnym powiadomieniem gminy o potrzebie zapewnienia dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia. W odpowiedzi minister stwierdził, że obowiązujące regulacje należy uznać za prawidłowo skonstruowane.

Krajowa Rada Komornicza publicznie wyrażała niepokój o stan przestrzegania praw człowieka w Polsce wobec osób eksmitowanych w sytuacjach związanych z wykonywaniem egzekucji opróżnienia lokalu mieszkalnego (informacja z uzasadnienia do projektu ustawy – druk sejmowy 2972). Pismem z 2 kwietnia 2013 r. zwróciła się do ministra sprawiedliwości z prośbą o podjęcie działań eliminujących te spośród funkcjonujących przepisów, odnoszących się do zasad przeprowadzania eksmisji, które – w ocenie komorników sądowych – mogą pozostawać w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP z uwagi na naruszenie praw osób eksmitowanych. Samorząd komorniczy zwrócił uwagę na fakt, iż treść przepisów art. 14 ust. 4 i 7 ustawy o ochronie praw lokatorów prowadzi do sytuacji, w której ustawodawca dokonuje nieuzasadnionego podziału lokatorów na tych uprawnionych do ochrony przed „eksmisją na bruk” (zajmujących lokal wchodzący w skład publicznego zasobu mieszkaniowego) i na pozbawionych tej ochrony (zajmujących lokal spoza publicznego zasobu mieszkaniowego).

Zdaniem Krajowej Rady Komorniczej „przepisem budzącym wątpliwość jest przepis art. 791 § 2 k.p.c. zgodnie, z którym tytuł wykonawczy zobowiązujący do opróżnienia pomieszczenia upoważnia do prowadzenia egzekucji nie tylko przeciw dłużnikowi, lecz także przeciwko jego domownikom, krewnym i innym osobom reprezentującym jego prawa”. Autorzy pisma stwierdzają: „Wątpliwości w praktyce budzi również art. 999 k.p.c. zgodnie z którym prawomocne postanowienie o przysądzeniu własności jest tytułem wykonawczym do wprowadzenia nabywcy w posiadanie nieruchomości i opróżnienia znajdujących się na tej nieruchomości pomieszczeń bez potrzeby nadania mu klauzuli wykonalności; przy odpowiednim zastosowaniu art. 791 k.p.c. z treści tej regulacji wynika również jednoznacznie, iż dłużnicy, których nieruchomość została sprzedana w drodze licytacji publicznej (a która dotychczas służyła zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych dłużników i ich rodzin), w konsekwencji prawomocnego przysądzenia własności na rzecz nabywcy licytacyjnego, winni zostać eksmitowani z tej nieruchomości, przy czym przepisy nie

² Sygnatura pisma RPO: IV.7214.37.2014.KD; www.rpo.gov.pl (dokładny adres internetowy w petycji HFPC)

przewidują, by postanowienie o przysądzeniu własności wydane przez sąd egzekucyjny winno zawierać rozstrzygnięcie o prawie do lokalu socjalnego. Nie ulega zaś wątpliwości, iż dłużnikami mogą być osoby określone w art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów. To samo dotyczy domowników, krewnych i innych osób reprezentujących prawa dłużnika (art. 791 § 2 k.p.c.) które zostaną eksmitowane, pomimo iż zapewniona im winna zostać ochrona ze strony państwa.”

Interpelacje poselskie dotyczące w różnych aspektach ochrony praw lokatorów są liczne, kilkanaście odnosiło się wprost do pomieszczenia tymczasowego i „eksmisji na bruk”. W większości przewija się konstatacja, iż obecne przepisy nie chronią osób eksmitowanych przed bezdomnością choćby z tego względu, że w pomieszczeniu tymczasowym – jeżeli gmina dysponuje tym pomieszczeniem – można przebywać zaledwie od 1 do 6 miesięcy, po tym okresie osoba eksmitowana jest przenoszona do noclegowni lub schroniska. Ponadto posłowie podkreślali, że przepisy i praktyka ich stosowania *de facto* nie chronią osób, które powinny podlegać szczególnej ochronie jak kobiety w ciąży, dzieci, chorzy czy niepełnosprawni (np. interpelacja nr 18594).

Europejski Trybunał Praw Człowieka w kilku wyrokach (lata 2007–2009) orzekł, iż eksmisja bez wskazania lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie narusza art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Pomieszczenie tymczasowe nie jest mieszkaniem ani lokalem m.in. dlatego, że dopuszcza zakwaterowanie w jednym miejscu obcych sobie osób. Pomieszczenie tymczasowe nie stanowi więc instytucjonalnej ochrony przez bezdomnością – korzystają z niego osoby w bardzo trudnej sytuacji ekonomicznej uniemożliwiającej im zakup lub wynajem mieszkania.

INFORMACJE DODTKOWE:

Instytucja pomieszczenia tymczasowego w obecnym uregulowaniu powstała w oparciu o senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Projekt wpłynął do Sejmu 9 lipca 2010 r. (VI kadencja Sejmu, VII Senatu) i był zawarty w druku sejmowym nr 3278. Jego celem było wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego z 4 marca 2008 r. (sygn. akt S 2/08) poprzez wprowadzenie definicji tymczasowego pomieszczenia, rozszerzenie katalogu obowiązków gminy o obowiązek wskazania tymczasowego pomieszczenia oraz określenie maksymalnego okresu udostępnienia tego pomieszczenia. Omawiana ustawa o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów (...) została uchwalona na 99. pos. Sejmu 31 sierpnia 2011 r. (Dz. U. Nr 224, poz. 1342), weszła w życie 16 listopada 2011 r.

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju Regionalnego informuje, w oparciu o ogólnopolskie badania w województwach, że liczba osób bezdomnych w 2012 r. wyniosła 30 712. Na budownictwo socjalne i komunalne z budżetu państwa zaplanowano w 2014 r. 80 mln zł. Natomiast w 53 gminach samorządy gminne wypłaciły w 2011 r. 2 726 odszkodowań dla wierzycieli na łączną kwotę 30,3 mln zł – ekstrapolując te dane na wszystkie gminy, w 2011 r. wypłaciły one około 70 mln zł (odpowiedź na interpelację poselską nr 24916). W 53 gminach funkcjonowały 1 403 pomieszczenia tymczasowe, z czego 56% stanowiła własność gminy, a pozostałe pochodziły z wynajmu. Średnio na jedno pomieszczenie tymczasowe przypadało 6,7 osoby oczekującej na przydział.

W ramach realizacji programu wsparcia budownictwa socjalnego w latach 2007–2012 udzielono finansowego wsparcia na tworzenie około 800 miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych oraz około 10 tys. lokali mieszkalnych (odpowiedź na interpelację nr 9959).

Inwestorzy realizując przedsięwzięcia budowlane mają możliwość otrzymania wsparcia w maksymalnej wysokości 30–50%. Najmniejsze wsparcie (30%) przepisy zapewniają w przypadku budowy nowych budynków z lokalami socjalnymi i zakup lokali, większe (40%) na tworzenie lokali w istniejącym zasobie (remonty i zmiana sposobu użytkowania), budowę noclegowni i domów dla bezdomnych w nowych budynkach oraz na pokrycie udziału w inwestycji realizowanej przez TBS, w wyniku której powstają nowe budynki; natomiast największe wsparcie (50%) można otrzymać na tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych w istniejącym zasobie oraz na pokrycie udziału w inwestycji realizowanej przez TBS poprzez tworzeniu lokali w istniejącym zasobie (remonty, zmiana sposobu użytkowania) (odpowiedź na interpelację poselską nr 56).

Z danych **Ministerstwa Sprawiedliwości** wynika, że w 2011 r. wykonano 7 014 wyroków eksmisyjnych, w tym 2 369 do pomieszczeń tymczasowych. Na lokale socjalne, zwłaszcza w dużych miastach, czeka się minimum kilka lat, co oznacza wzrost wydatków gmin na odszkodowania (odpowiedź na interpelację poselską nr 1391).

REKOMENDACJE BIURA:

Analiza obowiązujących przepisów i praktyki ich stosowania wskazuje, że nie ma spójnej polityki przeciwdziałającej „eksmisjom na bruk” i bezdomności – efektem działań państwa jest raczej doraźne likwidowanie skutków eksmisji.

Program budownictwa socjalnego kierowany do gmin jest realizowany w skromnym, niewystarczającym zakresie. Ustawodawca nie obciążył gmin konkretnymi obowiązkami wobec osób niezamożnych i nie wyposażył ich w środki finansowe na inwestycje

w budownictwo socjalne zgodnie z potrzebami. Brakuje pomieszczeń tymczasowych, w których osoba eksmitowana, dla której gmina nie ma lokalu socjalnego, może przebywać zaledwie od 1 do 6 miesięcy, co – jak stwierdza RPO i samorząd komorniczy – nie stanowi rzeczywistej ochrony przed bezdomnością.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka postulat petycji oparła nie na zmianie konkretnych przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów lecz na osiągnięciu określonego skutku działania tych przepisów.

Biuro dostrzega możliwość realizacji postulatu petycji poprzez nowelizację ustawy o ochronie praw lokatorów w taki sposób, aby umożliwić osobie eksmitowanej przebywanie w pomieszczeniu tymczasowym bez możliwości kierowania jej do noclegowni czy schroniska dla bezdomnych, co jest postrzegane przez autorów petycji, RPO i samorząd komorniczy jak „eksmisja na bruk”.

OPRACOWAŁA:

Jolanta Krynicka

DYREKTOR:


Anna Pomianowska

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2972) dotyczy m.in. zapewnienia ochrony osobom eksmitowanym, wzmocnienia instrumentów służących zapobieganiu bezdomności oraz poprawy sytuacji mieszkaniowej najuboższych obywateli. Proponuje się nowy tytuł ustawy: „o ochronie praw lokatorów i przeciwdziałaniu bezdomności”. Według projektodawców, obowiązująca ustawa nie realizuje w pełni wytycznych z art. 75 Konstytucji RP – władze publiczne m.in. przeciwdziałają bezdomności i wspierają rozwój budownictwa socjalnego.

Celem projektu jest taka zmiana prawa, aby zawierało ono rozwiązania w pełni gwarantujące poszanowanie i ochronę praw i wolności wobec wszystkich obywateli (nie tylko lokatorów). Projektodawcy są zdania, że przyjęcie postulatów ustawy oznaczać będzie konieczność intensywnego wzrostu budownictwa socjalnego, który przyczyni się do spadku zjawiska bezdomności, bowiem obecne przepisy i praktyka ich stosowania okazały się nieefektywne i stworzyły jedynie pozory dbałości o obowiązki konstytucyjne. Są również przekonani, że realizacja proponowanych rozwiązań nie może odbywać się kosztem naruszenia praw właścicieli-wierzycieli. W celu osiągnięcia powyższych celów postuluje się nowelizację 6 ustaw: o ochronie praw lokatorów, o Policji, o dodatkach mieszkaniowych, o pomocy społecznej, Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawę o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.

W ustawie o ochronie praw lokatorów zaproponowano m.in. przepis umożliwiający eksmisję do noclegowni jedynie wobec osób stosujących przemoc wobec współlokatorów; wprowadzenie pojęcia osoby zagrożonej bezdomnością; poszerzenie kręgu osób uprawnionych do uzyskania lokalu socjalnego o osoby zagrożone bezdomnością niebędące lokatorami. Ponadto, przewidziano wzmocnienie ochrony i poszerzenie uprawnień lokatorów w zasobach publicznych; zmianę nazwy pomieszczenia tymczasowego na pokój hostelowy (sformułowanie to uznano za mniej stygmatyzujące) oraz prawo do przebywania w tych pomieszczeniach do czasu uzyskania innego stałego miejsca zamieszkania bez limitu czasu pobytu. W projekcie założono zobowiązanie gmin do tworzenia zasobów hostelowych i zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych bezdomnością, zapewniając dotacje celowe z budżetu państwa proporcjonalnie do istniejących potrzeb. Dla osób zagrożonych bezdomnością zapewniono możliwość wytoczenia przeciwko gminie powództwa o przyznanie prawa do lokalu socjalnego, jeżeli sąd nie orzekał w tej sprawie.

Dla prywatnych właścicieli mieszkań podlegających opróżnieniu przewidziano gwarancje odszkodowania w sytuacji, gdy władze publiczne nie wywiążą się ze swych obowiązków.

Proponowana zmiana w art. 1046 § 4 k.p.c. polega na zakazaniu komornikowi usunięcia dłużnika z pomieszczenia do czasu zapewnienia przez gminę pokoju hostelowego.

W uzasadnieniu do projektu ustawy cytuje się dane Ministerstwa Sprawiedliwości, z których wynika, że w 2012 r. liczba wszystkich wniosków do wykonania przez komornika wyniosła około 15 200. Jak twierdzą projektodawcy, przyczyną około 90% eksmisji jest zaleganie przez lokatorów z opłatami³ z tytułu użytkowania mieszkania za okres dłuższy niż 3 miesiące. Problem dotyczy więc niezamożnych gospodarstw domowych, których jest w Polsce dużo – dane wskazują, że 65% pracowników w Polsce nie osiąga dochodu na poziomie średniego wynagrodzenia (2 735 zł netto), ich płaca najczęściej zbliżona jest do płacy minimalnej (1 474 zł netto). Dlatego wynajem lub zakup mieszkania jest dla nich nieosiągalny – w przypadku eksmisji grozi im bezdomność. Projektodawcy twierdzą, że jedynie mieszkania socjalne z obniżoną stawką czynszu zapobiegają bezdomności i wykluczeniu społecznemu, ale wówczas, gdy uprawnienie do ich otrzymania przyzna nie gmina, ale sąd w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu. System, w ramach którego gmina samodzielnie ustanawia kryteria uprawniające do wynajmu mieszkania z jej zasobów nie sprawdził się – kryteria są ustawione tak, że większość osób ubiegających się o mieszkanie przekracza progi dochodowe wyznaczone przez gminę.

Autorzy projektu ustawy oszacowali skutki finansowe swych propozycji (głównie inwestycyjnych, związanych z oddaniem do użytku lokali socjalnych i pokoi hostelowych) na około 662,5 mln zł – są to koszty budżetu państwa (70%) i gmin (30%) łącznie. Liczby te wskazują, że koszty przeznaczane na pomoc osobom zagrożonym bezdomnością wzrosłyby 7-krotnie w stosunku do dotychczasowych wydatków. Autorzy projektu w uzasadnieniu wskazują, że jest to kwota niższa niż bezpośrednie dopłaty do kredytów mieszkaniowych z budżetu państwa dla dość zamożnych obywateli, których stać na zakup mieszkania na kredyt – w 2012 r. dopłaty te wyniosły 688,8 mln zł.

Omawiany projekt wpłynął do Sejmu 7 stycznia 2014 r., został skierowany 2 grudnia 2014 r. do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu. I czytanie odbyło się 18 grudnia 2014 r. na 83. posiedzeniu Sejmu – projekt został skierowany do Komisji Infrastruktury oraz Komisji

³ Polski Raport Social Watch „Ubóstwo i wykluczenie społeczne, wykluczenie mieszkaniowe”, Piotr Olech, Kampania Przeciw Homofobii, 2011

Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Natomiast 15 maja 2015 r. wpłynęło negatywne stanowisko rządu. Rząd stwierdza m.in., że bezwzględny obowiązek zapewnienia osobom zagrożonym bezdomnością lokalu socjalnego w wyroku nakazującym eksmisję, w praktyce oznaczać będzie konieczność każdorazowego orzekania o prawie do lokalu socjalnego. Rozwiązanie to może uniemożliwić przeprowadzanie eksmisji, co z kolei rodzić będzie uzasadnione roszczenia odszkodowawcze ze strony właścicieli lokali. Wątpliwości rządu budzi proponowana – w miejsce pomieszczenia tymczasowego – instytucja pokoju hostelowego. Pokój taki ma być przyznawany i wynajmowany na czas nieoznaczony nie tylko osobom, wobec których wszczęto egzekucję na podstawie tytułu wykonawczego nie przyznającego prawa do lokalu socjalnego, ale również osobom zagrożonym bezdomnością. Ponadto prawo to będzie służyć – w przeciwieństwie do obecnych rozwiązań – osobom samowolnie zajmującym cudzy lokal, osobom czyniącym uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku w wyniku rażąco niewłaściwego zachowania oraz osobom zobowiązanym do opróżnienia lokalu zajmowanego na podstawie umowy najmu okazjonalnego.

W stanowisku rząd podkreślił, że proponowane rozwiązania są zbyt kosztowne.



HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA
HELSINKI FOUNDATION for HUMAN RIGHTS

RADA FUNDACJI

Halina Borinowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciemniński Teresa Romer
Janusz Grzełek Mirosław Wyrzykowski
Michał Nawrocki

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Adam Bodnar
Sekretarz: Maciej Nowicki
Skarbnik: Elżbieta Czyż
Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska

Warszawa, dn. 27 marca 2015 r.

810./2015/API

CABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 27.03.15.

nr 1167 podpis: *Banerdor*

p. dyr. A. Pamiński

31.03.15 DPK 31.03.2015
Polub

Szanowny Pan

Bogdan Borusewicz

Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

ul. Wiejska 6

00-902 Warszawa

KANCELARIA SENATU
BIURO KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ

Wpłynęło dn. 31.03.2015r.

Nr 569 Podpis: *HPolub*

KANCELARIA SENATU
BIURO KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ
Dział Petycji i Korespondencji

Wpłynęło dn. 2015-03-31

Nr 28992 Podpis: *Pa*

P E T Y C J A

Wielce Szanowny Panie Marszałku,

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: „HFPC”) pragnie zwrócić uwagę Wysokiej Komisji na potencjalną niezgodność z Konstytucją praktyki stosowania instytucji tymczasowego pomieszczenia o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt. 5a ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy¹ i o zmianie Kodeksu cywilnego w zw. z art. 1046 Kodeksu postępowania cywilnego². Z docierających do HFPC informacji wynika, że funkcjonowanie tej instytucji nie zapobiega przed dokonywaniem tzw. eksmisji na bruk, która – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – stanowi naruszenie godności ludzkiej. Mając na uwadze powyższe HFPC wnosi o podjęcie inicjatywy ustawodawczej dot. nowelizacji przepisów o instytucji tymczasowego pomieszczenia.

I. Instytucja tymczasowego pomieszczenia – uwagi ogólne

Instytucja pomieszczenia tymczasowego została wprowadzona do polskiego porządku prawnego na mocy ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw³. *Ratio legis* tej instytucji można odczytać w uzasadnieniu do projektu ustawy:

¹ Dz.U. z 2014, poz. 150, j.t.

² Dz.U. z 2014, poz. 101, j.t.

³ Dz.U. z 2004, nr 172 poz.1804.

„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 (...). Proponowane rozwiązanie nie usprawni egzekucji dotyczącej opróżnienia lokalu. Względy humanitarne uniemożliwiają jednak przyjęcie innych rozwiązań”⁴.

Obecny kształt instytucji pomieszczenia tymczasowego został jej nadany w drodze ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy - Kodeks postępowania cywilnego⁵.

Jak podkreślano w uzasadnieniu do projektu ustawy⁶ stanowi ona wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2008 r. (sygn. akt S 2/08). W postanowieniu tym, Trybunał wskazał na potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie jasnego określenia w ustawie o ochronie praw lokatorów, obowiązków gminy związanych ze wskazaniem tymczasowego pomieszczenia, o którym mowa w art. 1046 § 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego.

W drodze rzeczony ustawy do polskiego porządku prawnego została wprowadzona definicja tymczasowego pomieszczenia, dokonano rozszerzenia katalogu obowiązków gminy o obowiązek wskazywania tymczasowego pomieszczenia oraz określono maksymalny okres udostępnienia takiego pomieszczenia.

II. Instytucja tymczasowego pomieszczenia – obecny kształt

Obecnie więc „pomieszczenie tymczasowe” jest terminem ustawowym, zdefiniowanym w art. 2 ust. 1 pkt 5a ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Zgodnie z definicją „tymczasowe pomieszczenie” to „pomieszczenie nadające się do zamieszkania, posiadające dostęp do źródła zaopatrzenia w wodę i do ustępu, chociażby te urządzenia znajdowały się poza budynkiem, oświetlenie naturalne i elektryczne, możliwość ogrzewania, niezawilgocone przegrody budowlane oraz zapewniające możliwość zainstalowania urządzenia do gotowania posiłków, zapewniające co najmniej 5 m² powierzchni mieszkalnej na jedną osobę i w miarę możliwości znajdujące się w tej samej lub pobliskiej miejscowości, w której dotychczas zamieszkiwały osoby przekwaterowywane”.

Ustawodawca określił także obowiązki gmin w zakresie tymczasowych pomieszczeń – o czym stanowią art. 25a- 25e cytowanej wyżej ustawy. Zasób tymczasowych pomieszczeń

⁴ Druk sejmowy nr 965 Sejmu RP IV kadencji.

⁵ Dz.U. z 2011, Nr 224 poz.1342.

⁶ Druk sejmowy nr 3278 sejmu RP VI kadencji

tworzy gmina. Umowę najmu tymczasowego pomieszczenia zawiera się na czas oznaczony, nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 6 miesięcy. Umowę najmu tymczasowego pomieszczenia zawiera się z osobą, wobec której wszczęto egzekucję na podstawie tytułu wykonawczego w którym orzeczono obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, bez prawa do lokalu socjalnego lub zamiennego. Zgodnie z art. 25d prawo do tymczasowego pomieszczenia nie przysługuje jednak dłużnikowi w trzech przypadkach:

- 1) gdy z tytułu wykonawczego wynika, że nakazanie opróżnienia lokalu zostało orzeczone z powodu stosowania przemocy w rodzinie lub z powodu rażącego lub uporczywego wykraczania 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) gdy dłużnik został zobowiązany do opróżnienia tymczasowego pomieszczenia.

Z powyższymi przepisami powiązany jest przepis art. 1046 § 4. K.p.c, zgodnie z którym komornik wykonując obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego, jest zobowiązany do usunięcia 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 wstrzymuje się z dokonaniem czynności do czasu, gdy gmina właściwa ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu, na wniosek komornika, wskaże dłużnikowi tymczasowe pomieszczenie, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy. Po upływie tego terminu komornik zobligowany jest do usunięcia dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe wskazanej przez gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. Usuwając dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, komornik jest zobowiązany do powiadomienia właściwej gminy o potrzebie zapewnienia dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia.

Wskazany wyżej przepis nie określa przy tym najkrótszego czasu, w którym komornik ma obowiązek wstrzymać się z dokonaniem egzekucji opróżnienia lokalu w oczekiwaniu na wskazanie pomieszczenia tymczasowego. Prowadzi to do sytuacji, gdy komornicy mogą dokonać opróżnienia lokalu niezwłocznie, gdy tylko gmina poinformuje, że nie może wskazać pomieszczenia tymczasowego, gdyż nie posiada takich pomieszczeń w swoim zasobie. Pewną wątpliwość budzi także wskazany wyżej art. 25c ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego stanowiący, iż umowę najmu pomieszczenia tymczasowego zawiera się z osobą, wobec której wszczęto egzekucję na podstawie tytułu wykonawczego. Przepis ten nie określa, czy zawarcie umowy najmu pomieszczenia tymczasowego miałoby nastąpić przed wykonaniem eksmisji.

III. Wątpliwości co do konstytucyjności praktyki funkcjonowania tymczasowego pomieszczenia

W marcu 2014 r. w dodatku do Gazety Wyborczej - „Wysokich Obcasach” ukazał się wywiad z Panią Agatą Nosal-Ikonowicz⁷, który dotyczył m.in. instytucji pomieszczenia tymczasowego i przeprowadzania eksmisji z lokalu do tego pomieszczenia. Pani Agata Nosal-Ikonowicz podkreśla w wywiadzie, że eksmisja ta stanowi w istocie tzw. eksmisję na bruk i może być wykonana nawet wobec osób będących w szczególnej sytuacji, np. kobiet w ciąży.

12 lutego br. Helsińska Fundacja Praw Człowieka zorganizowała spotkanie „okrągłego stołu” w związku z rozpoczęciem sejmowych prac nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw. Dyskusja w trakcie spotkania z przedstawicielami środowisk zaangażowanych w przeciwdziałanie bezdomności potwierdziła tezy stawiane przez Agatę Nosal-Ikonowicz o licznych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu instytucji pomieszczenia tymczasowego.

Wspomniane nieprawidłowości dostrzegł także Rzecznik Praw Obywatelskich. Niedługo po wejściu w życie przepisów nowelizujących kształt instytucji tymczasowego pomieszczenia - 5 grudnia 2012 r. - Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej dotyczące wątpliwości związanych z praktycznym stosowaniem znowelizowanych przepisów zapobiegających „eksmisjom na bruk”. W odpowiedzi na to wystąpienie (pismo z 30.12.2011r., znak BS-4eł-053-382/11/3491) Minister podkreślił, że zmienione przepisy obowiązują zbyt krótko, aby możliwe było zajęcie stanowiska w kwestii potrzeby ich doprecyzowania.

W związku z tym w lutym 2014 r. RPO podjął temat ponownie występując do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie ochrony przed tzw. eksmisją na bruk⁸. RPO w swoim wystąpieniu wskazał, że w obecnym stanie prawnym komornik po bezskutecznym upływie 6 miesięcy, podczas których wstrzymał czynności egzekucyjne, oczekując na wskazanie dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia, usuwa dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, powiadamiając właściwą gminę o potrzebie zapewnienia dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia. W ten sposób wiele eksmisji jest realizowanych do noclegowni i schronisk dla bezdomnych, z jednoczesnym powiadomieniem gminy „o potrzebie zapewnienia dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia”.

⁷ Wywiad „Agata Nosal-Ikonowicz. Socjalistka” ukazał się na łamach „Wysokich Obcasów”, dodatku do Gazety Wyborczej, w dniu 8 marca 2014 r.;

http://www.wysokieobcasy.pl/wysokie-obcasy/1,53662,15579795,Agata_Nosal_Ikonowicz_Socjalistka.html

⁸ Sygnatura pisma RPO: IV.7214.37.2014.KD, dostępne pod poniższym adresem:

https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/WG_MiR_eksmisje_10022014.pdf

Osoby eksmitowane do schroniska lub noclegowni najczęściej rezygnują z pobytu w tych placówkach, stając się osobami bezdomnymi. Z napływających do Rzecznika skarg wynika spraw wynika, że problem eksmitowania do schroniska lub noclegowni dotyczy m.in. osób niepełnosprawnych, w tym na wózkach inwalidzkich, chorych psychicznie, kobiet w ciąży, w stosunku do których sąd nie orzekł o uprawnieniu do lokalu socjalnego tylko z tego powodu, że nie były lokatorami w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, albo eksmisja została orzeczona z lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego.

W odpowiedzi na to wystąpienie Minister Infrastruktury i Rozwoju stwierdził, że regulację dotyczącą prawa do lokalu socjalnego należy uznać za prawidłowo skonstruowaną. Odnosząc się do kwestii pozbawienia ochrony w postaci przyznania prawa do lokalu socjalnego w stosunku do osób, które utraciły tytuł prawny do lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego albo nie były lokatorami w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Minister poinformował, że ustawa zakłada możliwość przyznania prawa do lokalu socjalnego w oparciu o badanie przez sąd z urzędu sytuacji rodzinnej i materialnej lokatora. W art. 14 ust. 4 ustawa wskazuje katalog osób, w stosunku do których przyznanie prawa do lokalu socjalnego jest dla sądu obligatoryjne, co oznacza, że sąd nie bada sytuacji majątkowej i rodzinnej tych osób. Tego przepisu 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 lub towarzystwem budownictwa społecznego.

Wyłączenie stosowania przepisu art. 14 ust. 4 wobec osób, które utraciły tytuł prawny do lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego nie przekreśla ochrony przed eksmisją przewidzianej w art. 14 ust. 3. Osoba, która samowolnie zajmuje lokal i wobec której sąd nakazał opróżnienie lokalu, nie korzysta z ochrony przewidzianej w art. 14 ustawy, a ewentualne roszczenie o przyznanie prawa do lokalu socjalnego mogą opierać na podstawie art. 24 ustawy. Jak wskazał Minister, 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 mieszkaniowych⁹.

Nadto warto zauważyć, że już sama definicja pomieszczenia tymczasowego – choć bardzo zbliżona do definicji lokalu socjalnego - budzi wątpliwości podnoszone przez stosujących tę ustawę praktyków. Niektórzy z nich wskazują, że wymogi pomieszczenia tymczasowego spełnia garaż samochodowy, a w związku z tym także do niego może być przeprowadzona

⁹ W marcu 2014 Rzecznik wystąpił z tym samym problemem do Ministra Sprawiedliwości, dotychczas brak jest odpowiedzi Ministra na to wystąpienie.

eksmisja¹⁰. Wreszcie – w dyskusji wokół tego zagadnienia - zwraca się uwagę, że na pomieszczenia tymczasowe gminy przeznaczają obiekty kontenerowe¹¹.

Z informacji, które do nas docierają wynika, że wspomniane niedostatki ochrony przed eksmisją na bruk doprowadziły do sytuacji, gdy na rynku zaczęły powstawać wyspecjalizowane przedsiębiorstwa handlowo-usługowe, które podejmują się prowadzenia noclegowni do których dokonywane są eksmisje z uwagi na brak pomieszczeń tymczasowych. Co istotne podmioty te powoływane są przez zainteresowanych opróżnieniem lokalu właścicieli lokali. Przedsiębiorstwa te nie podejmują się pomocy osobom bezdomnym a jedynie – za wynagrodzeniem – umożliwiają obejście prawa. W tego typu noclegowniach osoby tam umieszczone pozostają często jedynie przez jeden dzień, by już następnego dnia zostać – *lege artis* – eksmitowane na bruk.

Aktualnie obowiązujące prawo prowadzi zatem do naruszania godności osób eksmitowanych. Naruszenie godności nie ma wprawdzie charakteru bezpośredniego, ale trudna sytuacja materialna osób eksmitowanych i wysokie ceny wynajmu mieszkań na wolnym rynku prowadzą do sytuacji kiedy nie może być mowy o zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych eksmitowanych. Stąd dokonywane eksmisje mimo pozornej gwarancji mają charakter tzw. eksmisji na bruk. Warto w tym miejscu zauważyć, że problematyka eksmisji na bruk była przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 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. Powyższe stanowisko zostało podtrzymane i rozwinięte przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniach sygnalizacyjnych z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. S 2/01 (OTK 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 wskazał, że eksmisje na bruk „uznawane są za niehumanitarne i godzące w godność człowieka”. W wyroku z dnia 4 listopada 2010 r. sygn. akt K. 19/06 (OTK-A ZU nr 9/2010, poz. 96) Trybunał podkreślił z kolei, że z art. 30 Konstytucji 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”. Omawiane przepisy, w zakresie w jakim nie tworzą rzeczywistych gwarancji zapobiegania eksmisji na bruk są nie do pogodzenia z art. 30 i sformułowaną w nim zasadą poszanowania godności ludzkiej.

Obecnie obowiązujące przepisy pozornie zapewniają ochronę przed eksmisją na bruk. W praktyce jednak prowadzą one do zwiększania się populacji osób bezdomnych w Polsce.

¹⁰ M. Winiarz, *Godność człowieka a egzekucja opróżnienia lokalu mieszkalnego* [w:] Przegląd Prawa Egzekucyjnego nr 12/2009, s. 65

¹¹ Por. Interpelacja nr 1391 do ministra transportu, budownictwa i gospodarki morskiej w sprawie pomieszczeń tymczasowych określonych w art. 2 ust. 1 pkt 5a ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego

Pomimo sygnalizowania problemu przez Rzecznika Praw Obywatelskich jak i organizacje pozarządowe polityka Państwa w tym zakresie nie ulega zmianie. Mając powyższe na uwadze HFPC wnosi o podjęcie inicjatywy ustawodawczej dot. nowelizacji przepisów o instytucji tymczasowego pomieszczenia.

W imieniu zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Z wyrazami szacunku,



Helsińska Fundacja Praw Człowieka
WICEPREZES ZARZĄDU
Adam Bednar