RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich
dr Janusz KOCHANOWSKI

00-090 Warszawa Tel. centr 0-22 551 77 00
Al Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 22.6. 2006 r.

37339
RPO-502028-V-KD/05

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
WARSZAWA

WNIOSEK
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147)

wnoszę o:

stwierdzenie niezgodności art. 1046 § 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.) z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a w zakresie w jakim przepis ten dotyczy wykonania obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego orzeczonego wyrokiem sądowym z powodu znęcania się nad rodziną, także z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

I. Do mojego Biura wpływa bardzo wiele skarg od wierzycieli, dysponujących prawomocnymi wyrokami orzekającymi eksmisję innej osoby z ich mieszkania, bez

przyznania dłużnikowi prawa do lokalu socjalnego. Skarżący wskazują, iż po wejściu w życie (z dniem 5 lutego 2005 r.) nowelizacji przepisów art. 1046 Kodeksu postępowania cywilnego, dokonanej ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 172, poz. 1804), wyegzekwowanie orzeczonego wyrokiem sądowym obowiązku opróżnienia lokalu przez osobę, której sąd nie przyznał prawa do lokalu socjalnego, stało się w praktyce niemożliwe. Przeszkodą w wykonaniu wyroku jest art. 1046 § 4 k.p.c, w myśl którego komornik ma obowiązek wstrzymać się z wykonaniem czynności do czasu, gdy gmina wskaże dłużnikowi tymczasowe pomieszczenie, lub gdy dłużnik znajdzie takie pomieszczenie. Ponieważ ani dłużnicy, ani gminy z reguły nie dysponują stosownym pomieszczeniem tymczasowym, prawomocne orzeczenie eksmisyjne, w którym dłużnikowi nie przyznano prawa do lokalu socjalnego, nie może być wykonane.

Doświadczenia mojego Biura potwierdzają opisywany w skargach stan rzeczy. Istotnie, od dnia wejścia w życie art. 1046 § 4 k.p.c. doszło do faktycznego zablokowania możliwości wykonania tych wyroków eksmisyjnych, w których sąd nie przyznał dłużnikowi prawa do lokalu socjalnego. Korespondencja prowadzona przez moje Biuro z organami wielu gmin jednoznacznie wskazuje, iż po pierwsze gminy nie posiadają stosownych pomieszczeń tymczasowych, po drugie, nie czują się zobowiązane do ich zabezpieczenia dla dłużników, po trzecie - z uwagi na brak jednoznacznych unormowań prawnych - nie wiedzą w jakim trybie, na jaki termin i na podstawie jakiego tytułu prawnego pomieszczenia tymczasowe miałyby być dostarczane. Wskazane okoliczności powodują, iż gminy nie zapewniają dłużnikom pomieszczeń tymczasowych, a w konsekwencji wyroki eksmisyjne nie mogą być wykonane. Ponieważ przepis art. 1046 § 4 k.p.c. nie przewiduje żadnych wyjątków, nie są egzekwowane także wyroki, w których sąd orzekł o obowiązku opróżnienia mieszkania przez osobę znęcającą się nad rodziną. Takiej osobie, z mocy samej ustawy (art. 17 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego - Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm), nie przysługuje prawo do lokalu socjalnego. Niestety, także w tych sprawach (nieraz niezwykle drastycznych) wykonanie eksmisji jest aktualnie niemożliwe, dopóki dłużnikowi nie zostanie zapewnione pomieszczenie tymczasowe. Z uwagi na brak takich pomieszczeń, wyegzekwowanie obowiązku opuszczenia mieszkania przez osobę znęcającą się nad rodziną odsuwa się na czas praktycznie nieograniczony.

II. Przed dniem wejścia w życie znowelizowanego art. 1046 § 4 k.p.c. stan prawny w omawianym zakresie był następujący. Wszystkie kwestie związane z dostarczeniem innego lokalu osobie, zobowiązanej wyrokiem sądu do opróżnienia lokalu mieszkalnego, były uregulowane w ustawie o ochronie praw lokatorów. Przepisy Kodeksu postępowania cywilnego w ogóle nie wkraczały w tę problematykę. Zgodnie z art. 14 ustawy o ochronie praw lokatorów w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do otrzymania 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.

Sąd z urzędu bada, czy zachodzą przesłanki do otrzymania lokalu socjalnego przez osoby obowiązane do opróżnienia mieszkania, biorąc pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania przez nie z lokalu oraz ich szczególną sytuację materialną i rodzinną. Wobec wymienionych w art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów kategorii osób sąd jest zobowiązany orzec o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego. Są to osoby o najsłabszej pozycji społecznej, którym najtrudniej zaspokoić we własnym zakresie potrzeby mieszkaniowe, np. kobiety w ciąży, małoletni, obłożnie chorzy. W tych przypadkach ustawodawca zdecydował, iż względy społeczne przemawiają za tym, aby tę grupę objąć szczególną ochroną, uniemożliwiającą tzw. eksmisję na bruk. Orzekając o uprawnieniu 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 ustawy o ochronie praw lokatorów).

Dodatkowym elementem ochrony jest określony w art. 16 ustawy 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.

Zgodnie natomiast z art. 17 ustawy o ochronie praw lokatorów ochrona przed eksmisją bez wskazania lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie oraz zakaz wykonywania wyroków eksmisyjnych w tzw. okresie ochronnym, określonym w art. 16 ustawy, nie dotyczy wypadków, w których powodem wydania wyroku nakazującego opróżnienie lokalu jest znęcanie się nad rodziną. Z uwagi na szczególnie naganną ocenę zjawiska przemocy wobec rodziny oraz realne zagrożenie dla zdrowia czy życia domowników, ustawodawca uznał za zasadne, aby w takich wypadkach możliwe było sprawne przeprowadzenie eksmisji - w dowolnym momencie roku kalendarzowego i bez konieczności zapewnienia dłużnikowi lokalu socjalnego.

Reasumując, przed wejściem w życie art. 1046 § 4 k.p.c. w aktualnym brzmieniu, sąd orzekając eksmisję z lokalu mieszkalnego z urzędu badał sytuację dłużnika i orzekał o istnieniu lub braku uprawnienia do lokalu socjalnego. W odniesieniu do określonych kategorii osób, zasługujących w odczuciu społecznym na szczególną ochronę, sąd miał obowiązek orzec o uprawnieniu do lokalu socjalnego, natomiast wobec osób eksmitowanych z powodu znęcania się nad rodziną, sąd orzekał o braku uprawnienia do lokalu socjalnego. Jeżeli sąd w wyroku przyznał zobowiązanemu uprawnienie do lokalu socjalnego, wykonanie opróżnienia lokalu było wstrzymane do czasu dostarczenia przez gminę takiego lokalu. Wobec osób, którym sąd nie przyznał uprawnienia do lokalu socjalnego, dopuszczalne było wykonanie eksmisji bez konieczności dostarczenia innego lokalu, jednak eksmisja mogła się odbyć jedynie w okresie od 1 kwietnia do 31 października roku następnego włącznie. Jeżeli powodem wydania wyroku nakazującego

opróżnienie lokalu było znęcanie się nad rodziną, eksmisję można było wykonać w każdym czasie, bez konieczności dostarczenia zobowiązanemu innego lokalu.

Podkreślenia wymaga, że zarysowany stan prawny odnosił się wyłącznie do byłych lokatorów w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów (tj. najemców lub osób używających lokal na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności) - por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15.11.2001 r. (sygn. akt III CZP 66/01, OSNC 2002/9/109).

W dniu 5 lutego 2005 r. weszły w życie znowelizowane przepisy art. 1046 k.p.c. Zgodnie z art. 1046 § 4 k.p.c. 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 wstrzyma się z dokonaniem czynności do czasu, gdy gmina wskaże tymczasowe pomieszczenie lub gdy dłużnik znajdzie takie pomieszczenie. Zgodnie z art. 1046 § 5 k.p.c. komornik nie może wstrzymać się z dokonaniem czynności, jeżeli wierzyciel wskaże tymczasowe pomieszczenie, o którym mowa w § 4.

Z uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Druk Sejmowy Nr 965) wynika, że wskazana regulacja została wprowadzona do k.p.c. z tej przyczyny, iż „dokonywanie eksmisji z lokalu mieszkalnego bez dania eksmitowanemu jakiegokolwiek pomieszczenia jest nieludzkie i z tej racji nie może być dopuszczone przez prawo." Ustawodawca przyznaje, że „proponowane rozwiązanie nie usprawni egzekucji dotyczącej opróżnienia lokalu." Jednak stwierdza, że „względy humanitarne uniemożliwiają przyjęcie innych rozwiązań".

Aktualnie zatem przepis art. 1046 § 4 k.p.c. uniemożliwia komornikowi sądowemu przeprowadzenie eksmisji z lokalu mieszkalnego do czasu dostarczenia dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego, jeżeli w wyroku eksmisyjnym nie przyznano mu prawa do lokalu socjalnego. Przepis ten ma szersze zastosowanie niż ustawa o ochronie praw lokatorów. Znajduje zastosowanie we wszystkich przypadkach, gdy orzeczenie nakazujące opróżnienie lokalu mieszkalnego podlega wykonaniu w trybie egzekucji sądowej, a zatem także w tych przypadkach, w których dłużnik nie podlega przepisom ustawy o ochronie praw lokatorów, np. zajmował lokal bez żadnego tytułu prawnego albo zajmował lokal mieszkalny, którego był właścicielem (por. M. Olczyk, Komentarz do art. 1046 kodeksu postępowania cywilnego [w:] M. Olczyk, Komentarz do ustawy z dnia 2 lipca 2004r. - o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 172, poz. 1804), LEX/el. 2005, uwaga 3). Przepis art. 1046 § 4 znajduje również w pełni zastosowanie w sprawach, w których powodem orzeczenia eksmisji było znęcanie się nad rodziną.

Kodeks postępowania cywilnego, w art. 1046 § 6 określa warunki, jakie powinno spełniać pomieszczenie tymczasowe. Powinno ono: nadawać się do zamieszkania, zapewniać co najmniej 5 m2 powierzchni mieszkalnej na jedną osobę, znajdować się w tej

samej miejscowości lub pobliskiej, jeżeli zamieszkanie w tej miejscowości nie pogorszy nadmiernie warunków życia osób przekwaterowywanych. W rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 stycznia 2005 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o opróżnienie lokalu lub pomieszczenia albo o wydanie nieruchomości oraz szczegółowych warunków, jakim powinno odpowiadać tymczasowe pomieszczenie (Dz.U. Nr 17, poz. 155) określono dalsze, szczegółowe wymogi, jakie spełniać powinno omawiane pomieszczenie.

Należy podkreślić, iż Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje faktu, że tzw. „eksmisja na bruk" jest niehumanitarna. Najbardziej pożądanym rozwiązaniem byłoby zapewnienie wszystkim eksmitowanym innego schronienia. Jednakże wprowadzenie regulacji prawnych mających urzeczywistniać taką ideę musi pozostawać w odpowiedniej korelacji z konstytucyjnymi standardami ochrony wolności i praw obywatelskich oraz standardami stanowienia prawa. Nie można również pomijać realnych możliwości urzeczywistnienia w praktyce przyznanej przez ustanowione prawo ochrony. Regulacja, która - choć w założeniu słuszna - jednak w praktyce prowadzi do całkowitego sparaliżowania egzekucji prawomocnych orzeczeń sądowych, musi zatem podlegać ocenie z punktu widzenia norm Konstytucji RP.

III. Stosownie do treści art. 1046 § 4 k.p.c. komornik sądowy, 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 obowiązany wstrzymać się z dokonaniem czynności do czasu, gdy gmina wskaże tymczasowe pomieszczenie lub gdy dłużnik znajdzie takie pomieszczenie.

Wykładnia wskazanego przepisu budzi w praktyce daleko idące wątpliwości. Efektem ich istnienia jest faktyczne niewykonywanie wyroków eksmisyjnych przez komorników sądowych, z uwagi na brak pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika. W przywołanym przepisie art. 1046 § 4 k.p.c. wskazano bowiem, że pomieszczenie tymczasowe dostarcza gmina lub znajduje je dla siebie dłużnik. Z art. 1046 § 5 k.p.c. wynika ponadto, że komornik nie może wstrzymać się z dokonaniem czynności, jeżeli pomieszczenie tymczasowe wskaże wierzyciel. Ustawodawca ograniczył się więc w powołanych przepisach jedynie do ustanowienia zasady, że wyrok eksmisyjny może być wykonany wyłącznie po dostarczeniu dłużnikowi, któremu sąd nie przyznał w wyroku prawa do innego lokalu, pomieszczenia tymczasowego oraz wskazał podmioty, które lokal taki mogą dostarczyć. Istnieją zatem trzy różne podmioty, które ustawodawca obarczył ciężarem zapewnienia dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego - gmina, dłużnik, wierzyciel. Nie wiadomo jednak, który z tych podmiotów w pierwszej kolejności zobowiązany jest zadośćuczynić powinności znalezienia pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika, w jakim terminie można oczekiwać, że z tego zadania się on wywiąże, a w konsekwencji, w którym momencie dany podmiot uznać można za zwolniony z powinności

dostarczenia pomieszczenia tymczasowego, a który z nich nadal jest zobowiązany. Brak jednoznacznego określenia obowiązku dostarczenia pomieszczenia tymczasowego oraz okoliczności uzasadniających zwolnienie jednego ze zobowiązanych podmiotów i obciążenie obowiązkiem innego, powoduje w praktyce, że ani dłużnik, ani wierzyciel, ani gmina nie czują się zobligowani do poszukiwania pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika, Z uwagi na brak jakiejkolwiek sankcji, w przypadku nie wywiązania się z powinności dostarczenia pomieszczenia dłużnikowi, przez którykolwiek ze wskazanych w art. 1046 § 4 i 5 k.p.c. podmiotów, nie ma czynnika mobilizującego w tym zakresie.

Z przepisu art. 1046 § 4 nie wynika ponadto, na jaki okres pomieszczenie tymczasowe powinno być dostarczone oraz w oparciu o jaki tytuł prawny dłużnik ma je zajmować. Nie określono również w żaden sposób kwestii odpłatności za zajmowanie pomieszczenia tymczasowego. Wymienione elementy stosunku prawnego polegającego na udostępnieniu dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego ustawodawca pozostawił w całości swobodnemu uznaniu stron. Efektem takiej niekompletnej regulacji zawartej w art. 1046 § 4 k.p.c. jest zaniechanie w praktyce dostarczania dłużnikom pomieszczeń tymczasowych w ogóle. Postawioną tezę potwierdzają wnioski ze spraw prowadzonych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Przykładowo, Prezydent Miasta Katowice prezentował pogląd, że z uwagi na brak regulacji prawnych w zakresie przydzielania pomieszczeń tymczasowych, nie jest w ogóle możliwe dostarczenie takiego pomieszczenia przez gminę. Z kolei Urząd Miejski w Warce przyjął zasadę, że wszystkich dłużników, którym w świetle art. 1046 § 4 k.p.c. należy dostarczyć pomieszczenie tymczasowe, umieszcza na liście osób oczekujących na lokal socjalny z zasobu mieszkaniowego Gminy Warka. Prezydent Miasta Poznania stoi na stanowisku, że przepis art. 1046 § 4 k.p.c. adresowany jest do komorników, a nie do gmin, w związku z czym nie nakłada na gminę obowiązku dostarczenia pomieszczenia tymczasowego. Definicja pomieszczenia tymczasowego zawarta w ustawie -Kodeks postępowania cywilnego eliminuje praktycznie możliwość eksmisji do noclegowni, schroniska, czy też domu dla bezdomnych, a liczne wątpliwości interpretacyjne uniemożliwiają stosowanie przepisów o pomieszczeniach tymczasowych przez gminę.

Przepis art. 1046 § 4 nie został ponadto skorelowany ze stosownymi uregulowaniami, zawartymi w ustawie o ochronie praw lokatorów, w szczególności z art. 16 i 17 tej ustawy. Przepisy te, wobec kategorycznego brzmienia art. 1046 k.p.c, zezwalającego na dokonanie eksmisji jedynie po uprzednim dostarczeniu dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego, utraciły, jak się wydaje, znaczenie prawne. Wykładnia celowościowa powołanych przepisów skłania do racjonalnego wniosku, że dopuszczalne jest obecnie wykonywanie wyroków eksmisyjnych w okresie zimowym nie tylko wobec osób, którym dostarczono lokalu socjalny, ale także pomieszczenie tymczasowe. Jednakże z dosłownego brzmienia art. 16 ustawy o ochronie praw lokatorów wynika, że zakaz wykonywania eksmisji w okresie ochronnym dotyczy osób eksmitowanych, którym

nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie. Powstaje zatem wątpliwość, czy pomieszczenie tymczasowe jest lokalem w rozumieniu tego przepisu. Definicja lokalu określona została w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, który stanowi, że przez lokal należy rozumieć lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, także pracownię służącą twórcy do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki. Przepis ten stanowi ponadto, że nie jest w rozumieniu ustawy lokalem pomieszczenie przeznaczone do krótkotrwałego pobytu osób, w szczególności znajdujące się w budynkach internatów, burs, pensjonatów, hoteli, domów wypoczynkowych lub w innych budynkach służących do celów turystycznych lub wypoczynkowych. Jednym z ustawowych warunków, jakim powinno odpowiadać pomieszczenie tymczasowe, jest to, aby nadawało się ono do zamieszkania. Spełnia więc ono de facto funkcję lokalu, który - jak wskazuje definicja ustawowa - służy zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Przy przyjęciu tezy, że pomieszczenie tymczasowe jest w istocie lokalem, dopuszczalne byłoby wykonywanie eksmisji do pomieszczenia tymczasowego także w okresie ochronnym. Odmienną interpretację charakteru pomieszczenia tymczasowego zaprezentował Sąd Rejonowy w Katowicach w postanowieniu z dnia 18.01.2006 r. (sygn. akt I Co 4374/05/7), w którym uchylił czynność komornika polegającą na wyznaczeniu terminu eksmisji do pomieszczenia tymczasowego w okresie ochronnym. W uzasadnieniu Sąd ten wskazał, że art. 16 ustawy o ochronie praw lokatorów mówi o „lokalu", a więc nie o pomieszczeniu tymczasowym, wobec czego w okresie wymienionym w tym przepisie nie mają zastosowania przepisy art. 1046 § 4-6 k.p.c. i eksmisja nie może być wykonana do tymczasowego pomieszczenia. Sąd powołał się na pogląd wyrażony w Komentarzu do kodeksu postępowania cywilnego. Postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające, pod red. Z. Szczurka, wyd. III Currenda Sopot 2005).

Warto także wskazać, iż zaliczenie pomieszczenia tymczasowego do kategorii lokali w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów, w konsekwencji prowadzić musiałoby do objęcia pomieszczeń tymczasowych i osób je zajmujących pełną ochroną przewidzianą w tej ustawie dla lokatorów, ze wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami, m.in. w zakresie zasad kształtowania wysokości opłat za używanie lokalu, zasad wypowiadania najmu lub innego tytułu prawnego. Nie wydaje się jednak, aby taki był zamiar ustawodawcy, czego jednak, z uwagi na ułomność regulacji zawartej w art. 1046 § 4 k.p.c. nie można jednoznacznie stwierdzić. Należy także zwrócić uwagę na niekonsekwencję ustawodawcy, który z jednej strony pozbawił ochrony sprawców przemocy w rodzinie, tj. wyłączył w sposób wyraźny możliwość przyznania przez sąd uprawnienia lokalu socjalnego w przypadkach znęcania się nad rodziną oraz umożliwił przeprowadzenie eksmisji w okresie ochronnym, w którym wyroków eksmisyjnych się co do zasady nie wykonuje (art. 17 ustawy o ochronie praw lokatorów), a z drugiej strony na etapie postępowania egzekucyjnego objął ochroną - prowadzącą de facto do zablokowania eksmisji - także osoby znęcające się nad rodziną. Należy także

zasygnalizować, iż w literaturze przedmiotu podnoszony jest brak spójności art. 1046 k.p.c. z przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów również z tej przyczyny, że skoro obecnie wykonanie wyroku eksmisyjnego może nastąpić jedynie przez przekwaterowanie do tymczasowego pomieszczenia, to zbędna stała się zawarta w art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów regulacja dotycząca orzekania o prawie do lokalu socjalnego (A. Mączyński, „Reformowanie i deformowanie ochrony praw lokatorów" [w:] Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza, Warszawa 2005, s. 151)

W mojej ocenie zachodzi zatem wyraźny brak spójności pomiędzy przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów, a regulacją art. 1046 § 4 k.p.c. W praktyce prowadzi on do niewykonywania wyroków eksmisyjnych z uwagi na brak pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika. Wyżej wskazane, nie dające się usunąć w drodze wykładni, wątpliwości będące wynikiem zaledwie szczątkowego uregulowania problematyki pomieszczeń tymczasowych w art. 1046 k.p.c. świadczą o tym, że art. 1046 § 4 k.p.c. pozostaje w sprzeczności z zasadą poprawnej legislacji, wynikającą z określenia Polski w art. 2 Konstytucji RP jako demokratycznego państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że „jasność przepisów i ich zrozumiałość to kryteria znajdujące bezpośrednio swój wyraz w zasadzie demokratycznego państwa prawnego (por. wyrok TK z 5.03.2003r., sygn. K. 7/01, OTK - A 3/2003, poz.19). Nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. W wyroku z dnia 22.05.2002r. (sygn. K. 6/02, OTK - A 3/2002, poz. 33) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „jako naruszenie wymagań konstytucyjnych oceniać należy takie niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu, które powoduje niepewność adresatów co do ich praw i obowiązków. Powoduje ono bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących taki przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny". W wyroku z dnia 30.10.2001 r. (sygn. K 33/00, OTK ZU 2001/7/217) Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że „ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Kierując się tą zasadą Trybunał Konstytucyjny reprezentuje stanowisko, iż przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności zarówno z przepisem wymagającym regulacji ustawowej określonej dziedziny (np. ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, art. 31 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji), jak z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego".

W świetle przedstawionych wyżej uwag, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich uzasadniony jest zarzut, że art. 1046 § 4 k.p.c, który w sposób niepełny i niespójny z przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów reguluje kwestie związane z wstrzymaniem czynności egzekucyjnych przez komornika do czasu dostarczenia dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego, jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

IV. W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że istotnym elementem demokratycznego państwa prawnego jest przestrzeganie prawa przez wszystkich jego adresatów. W zasadzie tej zawarte jest również prawo do sądu, które zostałoby pozbawione treści, gdyby wyroki sądowe nie były wykonywane. W demokratycznym ustroju RP władza sądownicza jest władzą konstytucyjnie wyodrębnioną, której działalność opiera się na prawie i której m.in. powierzono rozstrzyganie spraw i sporów powstających w procesie stosowania prawa. Brak możliwości wyegzekwowania rozstrzygnięć sądowych musi być zatem oceniany jako naruszający podstawy działania władzy sądowniczej, (por. wyrok z dnia 4.04.2001, sygn. K 11/2000). W wyroku z dnia 18.02.1997 r. (sygn. akt K 16/96, OTK ZU 1997/1/5) Trybunał Konstytucyjny wskazywał z kolei, że powaga orzeczeń sądów wymaga, aby wydane w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej wyroki były możliwe do wykonania. Skoro ustawodawca postanowił, że sąd w wyroku eksmisyjnym może przyznać najemcy prawo do otrzymania lokalu socjalnego, jest rzeczą oczywistą, że powinien również stworzyć możliwość realizacji takiego orzeczenia. Dlatego wskazał gminę, jako podmiot zobowiązany do zapewnienia lokalu socjalnego. Gdyby tego nie zrobił, doprowadziłby do sytuacji, w których wykonalność prawomocnych orzeczeń sądu byłaby nierealna.

W art. 1046 § 4 k.p.c. ustawodawca wstrzymał możliwość wykonania wyroku eksmisyjnego, w którym dłużnikowi nie przyznano prawa do innego lokalu, do momentu dostarczenia mu pomieszczenia tymczasowego. Jednocześnie, ustawodawca nie rozstrzygnął jednoznacznie, na jakim podmiocie spoczywa obowiązek dostarczenia takiego pomieszczenia. Jest faktem powszechnie znanym, że sytuacja mieszkaniowa w gminach jest katastrofalna. Nie dysponują one pomieszczeniami tymczasowymi. Regułą jest, że takich pomieszczeń nie mają również ani wierzyciele, ani sami dłużnicy. Wskazany przepis, aczkolwiek słuszny w założeniu, jest w praktyce niemożliwy do zrealizowania, w tym sensie, że w większości wypadków dłużnikowi nie zostanie dostarczone pomieszczenie tymczasowe, a zatem wyrok sądowy nie zostanie zrealizowany. Taka sytuacja może trwać przez czas praktycznie nieograniczony. Dotychczasowe doświadczenia Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, zebrane w ciągu półtora roku funkcjonowania art. 1046 § 4 k.p.c. w obrocie prawnym, jednoznacznie wskazują, że doszło do niemal całkowitego paraliżu wykonania wyroków eksmisyjnych, w których sąd nie przyznał dłużnikowi prawa do innego lokalu.

W istocie zatem ustawodawca, chcąc zrealizować cel polegający na wyeliminowaniu możliwości eksmitowania kogokolwiek „na bruk", doprowadził do sytuacji, w której wyeliminowana została możliwość skutecznego wyegzekwowania wyroku orzekającego eksmisję bez prawa do innego lokalu. Dlatego też, w mojej ocenie, przepis art. 1046 § 4 k.p.c. jest niezgodny z zasadą wykonywania wyroków sądowych, która stanowi jeden z elementów wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego.

V. W art. 1046 § 4 k.p.c. wskazano, że w przypadku egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego przez osobę, której sąd nie przyznał uprawnienia do innego lokalu, czynności egzekucyjne podlegają wstrzymaniu do czasu, gdy gmina wskaże tymczasowe pomieszczenie lub gdy dłużnik znajdzie takie pomieszczenie. Pomieszczenie tymczasowe może także dla dłużnika wskazać wierzyciel. Jak już była mowa wyżej, ustawodawca nie rozstrzygnął, który ze wskazanych podmiotów oraz w jakim terminie, obowiązany jest wywiązać się z powinności wskazania pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika. Obowiązujące prawo nie przewiduje żadnych sankcji (np. odszkodowawczych) za niewskazanie dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego. Wierzyciel, który nie jest w stanie we własnym zakresie wskazać pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika, nie dysponuje żadnymi środkami działania, umożliwiającymi wyegzekwowanie, czy choćby zmobilizowanie dłużnika lub gminy do dostarczenia pomieszczenia tymczasowego. Co prawda, stosownie do treści art. 18 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, dłużnik będzie zobowiązany opłacać odszkodowanie za zajmowanie lokalu mieszkalnego bez tytułu prawnego, jednak jest to dla wierzyciela w praktyce iluzoryczna rekompensata. W zdecydowanej większości wypadków powodem eksmisji jest bowiem zadłużenie z tytułu czynszu najmu lub innych opłat za używanie lokalu. Skoro zatem dłużnicy nie są w stanie opłacać należności za mieszkanie na bieżąco, póki jeszcze służy im tytuł prawny do jego zajmowania, to tym bardziej nie będą ich regulować po utracie prawa do dalszego zamieszkiwania w lokalu wierzyciela.

Żaden przepis prawa nie nakłada na gminę obowiązku dostarczenia osobie eksmitowanej pomieszczenia tymczasowego. W ustawie o ochronie praw lokatorów przewidziano jedynie obowiązek gminy dostarczenia lokalu socjalnego, jeżeli w wyroku eksmisyjnym sąd przyznał dłużnikowi uprawnienie do takiego lokalu (art. 14 ustawy). Nie reguluje ona natomiast w ogóle zagadnienia dostarczania pomieszczeń tymczasowych. Kwestii tej nie rozstrzyga również przepis art. 1046 k.p.c. W konsekwencji, zaniechanie przez gminę dostarczenia pomieszczenia tymczasowego nie może zostać uznane za naruszenie obowiązującego porządku prawnego, a więc nie będzie miało cechy bezprawności w rozumieniu prawa cywilnego. Wierzyciel nie dysponuje zatem żadnym środkiem prawnym, umożliwiającym mu wyegzekwowanie od gminy powinności dostarczenia pomieszczenia tymczasowego. Tym samym, nie dysponuje w istocie

środkiem, który umożliwiłby mu w opisanej sytuacji doprowadzenie do wyegzekwowania obowiązku opróżnienia lokalu orzeczonego prawomocnym wyrokiem sądowym.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym. Zakończenie postępowania rozpoznawczego w sprawie o opróżnienie lokalu mieszkalnego nie powoduje jednak jeszcze zakończenia sprawy cywilnej.

W myśl art. 758 k. p. c. sprawy egzekucyjne należą do właściwości sądów rejonowych i działających przy tych sądach komorników. Lokata tego przepisu nie pozostawia wątpliwości, iż użyte w nim określenie „sprawa egzekucyjna" oznacza „sprawę cywilną" w rozumieniu art. 1 k. p. c, tyle że występującą w postępowaniu egzekucyjnym. Tak więc sprawa o opróżnienie lokalu mieszkalnego w postępowaniu egzekucyjnym wciąż pozostaje sprawą cywilną. W doktrynie (M. Waligórski „Polskie prawo procesowe cywilne. Dynamika procesu (postępowanie)", Warszawa 1948, s. 195, 216-217) podkreśla się, iż załatwienie sprawy w postępowaniu rozpoznawczym polega na udzieleniu odpowiedzi na postawione żądania, natomiast załatwienie sprawy w postępowaniu egzekucyjnym polega na doprowadzeniu do uzgodnienia stanu faktycznego ze stanem prawnym, czyli na urzeczywistnieniu praw wierzyciela. Nie powinno jednak budzić wątpliwości, iż wszystkie etapy postępowania przed sądem dotyczące sprawy cywilnej, nie wyłączając etapów postępowania po wydaniu orzeczenia o istocie sprawy, powinny zostać zakończone w rozsądnym terminie.

Art. 759 k. p. c. określając właściwość rzeczową organów egzekucyjnych statuuje zasadę, iż czynności egzekucyjne dokonywane są przez komornika, zaś wyjątkowo przez sąd. Komornik podlega natomiast nadzorowi judykacyjnemu sądu (art. 759 § 2 k. p. c), który może z urzędu wydawać komornikowi zarządzenia zmierzające do zapewnienia należytego wykonania egzekucji oraz usuwać spostrzeżone uchybienia. W konsekwencji przyjąć należy, iż zawarte w art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji gwarancje rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie dotyczą także tej fazy postępowania zmierzającej do rzeczywistego zaspokojenia wierzyciela.

W wyroku z dnia 2 lipca 2002 r. (sprawa 71891/01 Hałka i inni v. Polska) Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał, iż z punktu widzenia art. 6 ust. 1 Konwencji, zakończenie postępowania co do meritum roszczenia nie zawsze oznacza koniec „rozstrzygania o prawach cywilnych". Decydujący jest w takim wypadku moment, w którym dochodzone przez skarżącego roszczenie stało się rzeczywiście „skuteczne", to znaczy, kiedy jego lub jej roszczenie rozpatrywane na drodze sądowej zostało ostatecznie zaspokojone.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt art. 1046 § 4 k p. c. należy stwierdzić, iż jego konstrukcja prawna uniemożliwia zakończenie w rozsądnym terminie sprawy o

opróżnienie lokalu mieszkalnego. Powoduje ona bowiem, iż wierzyciel dysponujący tytułem wykonawczym nakazującym dłużnikowi opróżnienie lokalu nie jest w stanie przy zastosowaniu środków prawnych przewidzianych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego dotyczących postępowania egzekucyjnego, doprowadzić do wykonania tego obowiązku. Komornik jest bowiem zobowiązany wstrzymać czynności egzekucyjne do czasu, gdy gmina wskaże tymczasowe pomieszczenie lub gdy dłużnik znajdzie takie pomieszczenie. Jednak - co już zostało wskazane powyżej - obowiązek wstrzymania czynności egzekucyjnych przez komornika nie został w jakikolwiek sposób powiązany z obowiązkiem dostarczenia przez gminę pomieszczenia tymczasowego. Z powszechnie obowiązujących przepisów prawa nie sposób bowiem wywieść istnienia takiego obowiązku po stronie gminy. W konsekwencji niedostarczenie przez gminę pomieszczenia tymczasowego nie zostało obwarowane również sankcjami (te dotyczyć mogą jedynie przypadku niewykonania zobowiązania). Uwaga ostatnia dotyczy również dłużnika, który jeśli nie znajdzie pomieszczenia tymczasowego, w dalszym ciągu będzie mógł przebywać przez czas bliżej nieoznaczony w dotychczas zajmowanym lokalu, mając pewność, iż komornik nie może podjąć czynności egzekucyjnych.

Uwagi powyższe prowadzą do wniosku, iż art. 1046 § 4 k. p. c. przez to, iż przez zastosowanie zawartej w nim konstrukcji wstrzymania czynności egzekucyjnych bez powiązania jej z jakimikolwiek obowiązkami po stronie gminy bądź dłużnika, uniemożliwia wykonanie obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego w rozsądnym terminie jest niezgodny z art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Jest on w konsekwencji także niezgodny ze standardem zawartym art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż nie gwarantuje rozpatrzenia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki rozumianej jako definitywne zaspokojenie roszczenia wierzyciela.

VI. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego ciąży na gminie. Stosownie do art. 4 ust.1 tej ustawy do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Natomiast w myśl art. 75 ust. 1 Konstytucji RP władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Z powołanych regulacji wynika, że obowiązek zapewnienia obywatelom pomocy w zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych spoczywa na władzy publicznej, a nie na innych obywatelach, będących właścicielami mieszkań, czy nawet na obywatelach obowiązanych do opuszczenia dotychczas zajmowanego mieszkania, W świetle powołanych regulacji wydaje się, że, jeżeli wierzyciel nie wskaże pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika, ani dłużnik sam nie dysponuje takim pomieszczeniem, powinność jego dostarczenia obciąży ostatecznie gminę, która i tak jest obowiązana do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej. Potwierdza to treść § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach

o opróżnienie lokalu lub pomieszczenia albo o wydanie nieruchomości oraz szczegółowych warunków, jakim powinno odpowiadać tymczasowe pomieszczenie. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli dłużnikowi nie przysługuje prawo do innego lokalu lub pomieszczenia, w którym może on zamieszkać, ani nie znalazł on tymczasowego pomieszczenia, komornik niezwłocznie występuje do gminy, właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu, o wskazanie tymczasowego pomieszczenia.

W obowiązującym prawie brak jest jednak, jak to wyżej wykazano, przepisu, który w sposób jednoznaczny rozstrzygałby, że na gminie ciąży obowiązek przyznania pomieszczenia tymczasowego. Wierzyciel nie dysponuje więc żadnym środkiem prawnym, umożliwiającym mu wyegzekwowanie od gminy powinności dostarczenia pomieszczenia tymczasowego, ponieważ bezczynność gminy w tym zakresie nie jest zagrożona żadną sankcją. W szczególności, wierzyciel nie może dochodzić od gminy odszkodowania za szkodę, jaką poniósł na skutek zaniechania przez gminę dostarczenia pomieszczenia tymczasowego, skoro zaniechanie gminy nie możne być uznane za bezprawne. Ponadto, skoro takie pomieszczenie może dostarczyć także wierzyciel albo dłużnik we własnym zakresie, nie wiadomo, w którym momencie taki, ewentualny, obowiązek gminy miałby się urzeczywistnić. W praktyce przepis art. 1046 § 4 k.p.c. powoduje zatem, że wierzyciel nie ma żadnego wpływu na termin dostarczenia przez gminę pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika. Wobec braku takich pomieszczeń w gminach oraz wobec wątpliwości co do istnienia po stronie gminy obowiązku w tym zakresie, pomieszczenia takie nie są dostarczane. Dochodzi zatem do sytuacji, w której wierzyciel, dysponujący prawomocnym orzeczeniem sądowym, z którego wynika obowiązek innej osoby opróżnienia jego lokalu mieszkalnego, obowiązku tego nie jest w stanie wyegzekwować. Pomimo przeprowadzenia postępowania sądowego, poniesienia związanych z tym kosztów i uzyskania tytułu wykonawczego, nadal znosić musi obecność dłużnika w swoim mieszkaniu i to przez czas praktycznie nieograniczony. Poza ewentualnym samodzielnym wskazaniem pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika, wierzyciel nie dysponuje żadnymi środkami przeciwdziałania opisanej sytuacji. Taki stan rzeczy godzi bezpośrednio w prawo własności wierzyciela lub w inne służące mu prawo majątkowe (np. ograniczone prawo rzeczowe) służące mu wobec lokalu mieszkalnego, z którego eksmisję orzeczono. Pozbawia bowiem właściciela (uprawnionego z tytułu innego prawa majątkowego) możliwości dysponowania przedmiotem swego prawa.

Przedstawione uwagi świadczą, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, o tym, iż przepis art. 1046 § 4 k.p.c. jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP nakazującym chronić prawo własności i prawa majątkowe. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał, że ochrona prawna własności i innych praw majątkowych przewidziana w art. 64 ust. 1 Konstytucji RP oznacza, min., że na ustawodawcy zwykłym spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej

prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymywania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13.04.1999r., sygn. K 36/98, OTK 1999/3/40, wyrok z dnia 12.01.1999 r., sygn. akt P 2/98, OTK 1999/1/2, wyrok z dnia 25.02.1999 r., sygn. akt K 23/98, OTK 1999/2/25). Możliwość rozporządzania (dysponowania) przedmiotem własności jest jednym z najważniejszych i fundamentalnych elementów prawa własności. W omawianym zakresie właściciel został pozbawiony - czasowo - do momentu dostarczenia dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego, możliwości rozporządzania przedmiotem swojej własności. Do momentu dostarczenia takiego lokalu zmuszony jest znosić fakt, iż z przedmiotu jego własności (innego prawa majątkowego) korzysta, wbrew jego woli - oraz wbrew obowiązkowi opróżnienia tego lokalu, stwierdzonego orzeczeniem sądowym - inna osoba.

Takie ograniczenie ochrony prawa własności i innych praw majątkowych jest nie do pogodzenia z treścią art. 31 ust, 3 Konstytucji RP. Ograniczenie to zostało wprawdzie przewidziane w ustawie, zatem przesłanka formalna jego dopuszczalności została spełniona. Można także uznać, że ograniczenie to zostało dokonane w celu ochrony wolności i praw innych osób Ma ono bowiem chronić obywateli przed eksmisją „na bruk", która jest nie do pogodzenia z wyrażoną w art. 30 Konstytucji RP zasada poszanowania i ochrony godności człowieka (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4.04.2001 r., sygn. akt K 11/2000). Jednakże ograniczenia, wprowadzone z powodu wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przyczyn, nie mogą godzić w zasady demokratycznego państwa prawnego; muszą być one w demokratycznym państwie prawnym konieczne. W mojej ocenie, przewidziane w art. 1046 § 4 k.p.c. ograniczenie wierzycieli w możliwości dysponowania przedmiotem swoich praw, nie spełnia kryteriów konieczności i proporcjonalności wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Nie jest bowiem konstytucyjną koniecznością, aby ochrona obywateli przed eksmisją „na bruk" odbywała się przede wszystkim na koszt osób fizycznych, będących właścicielami lokali mieszkalnych lub posiadających inne prawa majątkowe do takich lokali. W omawianym zakresie dochodzi w istocie do przerzucenia na barki właścicieli mieszkań publicznoprawnego obowiązku dbałości o zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych obywateli. Tymczasem możliwe było takie ukształtowanie ochrony przed eksmisja „na bruk", aby prawa właścicieli mieszkań do dysponowania przedmiotem tego prawa były w większym stopniu respektowane. Wymagałoby to jednoznacznego określenia w art. 1046 § 4 k.p.c, że obowiązek dostarczenia pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika spoczywa na gminie, a więc na podmiocie, do którego zadań własnych należy tworzenie warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej.

Warto wskazać, iż mechanizm przewidziany w art. 1046 § 4 k.p.c. jest w istocie niekorzystny także dla dłużnika. Dopóki nie otrzyma on pomieszczenia tymczasowego, będzie bowiem zajmował bez tytułu prawnego lokal wierzyciela, co wiąże się z

obowiązkiem uiszczania przez niego odszkodowania na rzecz wierzyciela (art. 18 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów).

W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw nie mogą ponadto naruszać istoty wolności i praw. W mojej ocenie przewidziane w art. 1046 § 4 k.p.c. ograniczenie godzi w istotę prawa własności oraz innych praw majątkowych do mieszkania, przez to, że na czas nieokreślony pozbawia uprawnionego możliwości dysponowania tym prawem, nie gwarantując mu jednocześnie możliwości dochodzenia jakiejkolwiek rekompensaty z tego tytułu. W wyroku z dnia 4.04.2001 r. (K 11/2000) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „ochrona dłużników, którzy ze względu na swą trudną sytuację ekonomiczną nie są w stanie uiszczać czynszu i innych należności za zajmowane mieszkanie, nie może prowadzić do pozbawienia właścicieli prawa do ich własności. Naruszałoby to istotę tego prawa i było sprzeczne z przepisem art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tak rozumiane prawa, bez skutecznej ochrony sądowej, stałyby się jedynie deklaracją intencji ustrojodawcy. Jest natomiast rzeczą Państwa, w jaki sposób zapewnić minimum ochrony żyjących w niedostatku najemców."

W związku z powyższym, przepis art. 1046 § 4 k.p.c. jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

VII. Jak wskazywano wyżej, przepis art. 1046 § 4 k.p.c. znajduje w pełni zastosowanie także w przypadku, gdy obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego został przez sąd orzeczony z powodu znęcania się nad rodziną. W takich wypadkach ustawa o ochronie praw lokatorów nie przewiduje możliwości przyznania przez sąd dłużnikowi uprawnienia do lokalu socjalnego oraz umożliwia przeprowadzenie eksmisji także w tzw. okresie ochronnym (art. 17 ustawy o ochronie praw lokatorów). Po wejściu w życie art. 1046 § 4 k.p.c. doszło zatem do paradoksalnej sytuacji, w której osoba znęcająca się nad rodziną, której ustawa o ochronie praw lokatorów nie zapewnia ochrony, z uwagi na dobro rodziny oraz bezpieczeństwo życia i zdrowia ludzkiego, nadal będzie mogła przebywać w lokalu, który jest obowiązana opuścić, aż do czasu dostarczenia jej pomieszczenia tymczasowego. Do mojego Biura wpływa wiele dramatycznych listów, w których osoby maltretowane przez członka rodziny, pomimo skierowania sprawy do sądu i uzyskania wyroku eksmisyjnego, nadal zmuszone są przez czas bliżej nieokreślony przebywać w mieszkaniu ze sprawcą przemocy. Interes prawny takich osób, uwzględniony w postępowaniu eksmisyjnym, został pozbawiony de facto ochrony prawnej w postępowaniu egzekucyjnym. Eksmisja może w takich przypadkach okazać się bowiem iluzoryczna.

W ocenie Rzecznika niezaprzeczalne poszanowanie godności ludzkiej z całą pewnością przemawia za tym, aby osobom eksmitowanym udzielano ochrony, nie ulega jednak wątpliwości, że sprawcy przemocy w rodzinie na tak szeroką ochronę, jak przewiduje art. 1046 § 4 k.p.c, nie zasługują. W takich wypadkach przede wszystkim ochronie powinien podlegać interes osób doznających przemocy w rodzinie. W myśl art. 71 ust. 1 Konstytucji RP państwo w swej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia

dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Nie ulega wątpliwości, iż rodziny, w których dochodzi do przemocy ze strony jej członka, znajdują się w trudnej sytuacji społecznej, uzasadniającej tę szczególną pomoc ze strony państwa. Jednakże przepis art. 1046 § 4 k.p.c. uniemożliwiający szybkie i sprawne usunięcie sprawcy przemocy ze wspólnie zajmowanego mieszkania, pozbawia rodzinę pomocy państwa i to w zakresie najbardziej podstawowym dla jej egzystencji, jakim jest spokojnie i wolne od zagrożeń zamieszkiwanie.

W powoływanym już kilkakrotnie wyroku z 4.04.2001 r. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że prawo określone w art. 71 Konstytucji nie może stanowić bezpośredniej podstawy roszczeń obywatela. Zgodnie z art. 81 Konstytucji RP, prawa tego można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Jednocześnie jednak Trybunał wyjaśnił, „że naruszenie konstytucyjnego postanowienia określającego cele działalności organów władzy publicznej następuje m.in. wówczas, gdy ustawodawca niewłaściwie zinterpretował przepis konstytucji wyznaczający określony cel czy zadanie władzy publicznej, a w szczególności uchwalając ustawę zastosował takie środki, które nie mogły doprowadzić do tego celu." Ustawodawca, wypełniając dyspozycję art. 71 ust. 1 Konstytucji powinien stworzyć ramy dla objęcia pomocą państwa osób doświadczających przemocy w rodzinie, w szczególności poprzez umożliwienie sprawnej realizacji wyroku nakazującego opróżnienie wspólnego mieszkania przez sprawcę tej przemocy.

Dlatego też przepis art. 1046 § 4 k.p.c. w zakresie, w jakim dotyczy obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego orzeczonego wyrokiem sądowym z powodu znęcania się nad rodziną, jest niezgodny także z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP.

Należy podkreślić, iż Rzecznik Praw Obywatelskich dwukrotnie przedstawiał Ministrowi Sprawiedliwości problematykę stosowania art. 1046 § 4 k.p.c. w praktyce . Podnosił, iż w jego ocenie konieczne jest ograniczenie ochrony przewidzianej w tym przepisie w stosunku do sprawców przemocy w rodzinie. Wskazywał również na brak spójności tego przepisu z ustawą, o ochronie praw lokatorów oraz na fragmentaryczność tej regulacji. Minister Sprawiedliwości stwierdził jedynie, że ograniczenie ochrony wskazanej grupy eksmitowanych mogłoby, w jego ocenie polegać, na dopuszczeniu możliwości dostarczenia tym osobom, jako tymczasowego pomieszczenia, miejsca w noclegowni w rozumieniu art. 48 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej oraz poinformował, że taka propozycja zostanie rozważona przy kolejnej nowelizacji k.p.c. Ponieważ dotychczas nie podjęto prac legislacyjnych nad wspomnianą nowelizacją art. 1046 § 4 k.p.c. konieczne stało się skierowanie przedmiotowego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

Z przedstawionych względów, wnoszę o stwierdzenie niezgodności art. 1046 § 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.) z art. 2, 45 ust. 1, art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a

w zakresie w jakim przepis ten dotyczy obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego orzeczonego wyrokiem sądowym z powodu znęcania się nad rodziną, także z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP.

/-/ Janusz Kochanowski