



Warszawa, ...~~8~~...11... 2012r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-631312-IV/12/KD

00-090 Warszawa      Tel. centr. 22551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax 22827 64 53

**Pan Sławomir Nowak**

**Minister Transportu,  
Budownictwa i Gospodarki  
Morskiej**

*Szanowny Panie Ministrze*

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływa coraz więcej skarg od właścicieli mieszkań, którzy nie mogą dysponować przedmiotem swojej własności z uwagi na bardzo długi okres oczekiwania aż gmina wskaże lokal socjalny, przyznany osobie zobowiązanej do opróżnienia mieszkania w wyroku eksmisyjnym. Skarżący wskazują w swoich pismach, iż przez kilka lat (5,6 lub więcej) oczekują na realizację prawomocnego wyroku eksmisyjnego, co w praktyce jest uzależnione od dostarczenia przez właściwą gminę lokalu socjalnego dla dłużnika. Tymczasem gminy, a jest to faktem powszechnie wiadomym, nie posiadają wystarczającej, w stosunku do potrzeb, liczby lokali socjalnych, zatem najczęściej nie są w stanie wskazać w sposób choćby przybliżony, terminu przyznania takiego lokalu konkretnemu dłużnikowi. Właściciele mieszkań podnoszą, że korzystają aktywnie z możliwości uzyskania odszkodowania od gminy na podstawie art. 18 ust. 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005r. Nr 31, poz. 266 ze zm.), jednakże po kilku latach od uprawomocnienia się orzeczenia eksmisyjnego możliwość żądania odszkodowania od gminy już ich nie satysfakcjonuje. Chcą mieć bowiem prawo dysponowania przedmiotem swojej własności, a przynajmniej mieć przewidywalną i realną perspektywę, kiedy taka możliwość zostanie im przywrócona. Skarżący uważają, że w opisanym zakresie doszło do nieproporcjonalnej ingerencji w służące im prawo własności. Przez lata nie mogą korzystać ze swoich uprawnień właścicielskich. Mogą oczywiście - jak już wskazano - dochodzić roszczeń odszkodowawczych od gmin, jednak jest to droga długotrwała, wymagająca ponoszenia dodatkowych kosztów, a także cyklicznego wytaczania powództw. Tymczasem, Konstytucja RP gwarantuje im ochronę prawa własności, w tym także możliwości swobodnego dysponowania jej przedmiotem.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich sygnalizowany przez właścicieli mieszkań problem wymaga wnikliwego rozważenia, ponieważ podnoszonym przez nich argumentom nie można odmówić słuszności. Zgodnie z art. 14 ust. 6 ustawy o ochronie praw lokatorów możliwość realizacji wyroku eksmisyjnego w trybie egzekucji sądowej zostaje wstrzymana do momentu aż gmina złoży dłużnikowi ofertę zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego. Ustawa nie przewiduje natomiast żadnego terminu końcowego wstrzymania postępowania egzekucyjnego. W efekcie, z uwagi na brak wystarczającej liczby lokali socjalnych, na realizację wyroku eksmisyjnego czeka się najczęściej kilka lat, co jest faktem powszechnie wiadomym.

Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP własność może być ograniczana tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty własności. Ponadto, owo ograniczenie musi spełniać test proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W opisanym zakresie własność mieszkania doznaje bardzo daleko idącego ograniczenia, polegającego na tym, że właściciel musi wbrew swej woli znosić fakt używania przedmiotu jego własności przez inną osobę, nie może z niego sam korzystać, pobierać pożytków wg swego uznania i w praktyce nie może także swobodnie nim dysponować (ponieważ możliwość np. zbycia ogranicza w istotny sposób fakt, że lokal jest zajęty przez osobę trzecią). Oczywiście, jest dla Rzecznika zrozumiałe, że przewidziana przez art. 14 ust. 6 ustawy o ochronie praw lokatorów ingerencja w prawo własności została ustanowiona w interesie publicznym, z uwagi na potrzebę ochrony praw i wolności innych osób (ochrony przed bezdomnością). Wydaje się jednak, iż w aktualnych realiach, kiedy to od lat lokali socjalnych jest zbyt mało w stosunku do istniejących potrzeb, a terminy wyegzekwowania prawomocnego wyroku eksmisyjnego są coraz bardziej odległe, doszło do naruszenia równowagi w zakresie ochrony przez państwo dwóch dóbr - prawa własności i interesu publicznego wyrażającego się w zapobieganiu bezdomności. Państwo przerzuciło *de facto* swoje obowiązki w zakresie zapobiegania bezdomności na właścicieli mieszkań, którzy latami nie mogą odzyskać możliwości dysponowania swoim prawem.

Taka sytuacja może być zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich oceniana jako nadmierna, nieproporcjonalna ingerencja w prawo własności. Warto wskazać, iż na ten aspekt zagadnienia zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny. W uzasadnieniu wyroku z dnia 4.11.2010r. (sygn. K. 19/06) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „w wyniku wstrzymania wykonania wyroku nakazującego opróżnienie lokalu na podstawie art. 1046 § 4 k.p.c. właściciel lub podmiot innych praw majątkowych nie może korzystać z lokalu i pobierać pożytków; jest też poważnie ograniczony w możliwości dysponowania lokalem. Jest zobowiązany natomiast do opłacania podatków i ponoszenia innych obciążeń publiczno i prywatnoprawnych dotyczących lokalu oraz wykonywania obowiązków związanych z jego utrzymaniem w należyтым stanie. Wskazana sytuacja powoduje nieproporcjonalne rozłożenie ciężaru ochrony osób eksmitowanych przed bezdomnością ograniczając istotę prawa właściciela lub podmiotu innych praw do lokalu niezgodnie z art. 31 ust.

3 Konstytucji." Powyższe uwagi zachowują aktualność także w sytuacji wstrzymania czynności egzekucyjnych na podstawie art. 14 ust. 6 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Warto także zwrócić uwagę, iż w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odnoszącego się do art. 1 Protokołu nr 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności wielokrotnie podkreślano, że ingerencja przeprowadzona zgodnie z art. 1 zd. trzecie Protokołu nr 1 musi zachować „słuszną równowagę” pomiędzy potrzebami interesu publicznego a wymogami ochrony podstawowych praw jednostki. Musi zostać zachowana także rozsądna relacja proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a celem, który ma zostać przy ich pomocy osiągnięty (por. orzeczenie z 28.09.1995r. Spadea i Scalabrino v. Włochy, z 21.11.1995r. Velosa Baretto v. Portugalia). W orzeczeniu z 21.02.2001 r. Ghdotti v. Włochy Trybunał stwierdził, że „w sferach takich jak mieszkalnictwo, które odgrywa zasadniczą rolę w polityce społecznej i ekonomicznej prowadzonej w nowoczesnych społeczeństwach, Trybunał zaakceptuje osąd ustawodawcy, co do tego, co leży w interesie publicznych, chyba że osąd ten jest rażąco bezzasadny”. W decyzji ETPC z 23.10.2006r. Weber v. Niemcy Trybunał stwierdził, że utrata możliwości korzystania, sprzedaży, rozrządzenia na wypadek śmierci lub innego rodzaju przeniesienia własności mienia mają charakter decydujący przy rozstrzyganiu, czy ingerencja sprowadza się do faktycznego wywłaszczenia. Brak rzeczywistej, sensownej możliwości rozporządzania mieniem, spowodowany tym, że nieruchomości jest zajęta i nowy właściciel także miałby wyłączoną możliwość korzystania z niej, może być oceniana jako faktyczne wywłaszczenie.

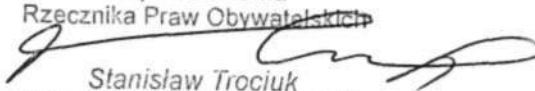
Trzeba ponadto wskazać, że sytuacja, w której w rozsądnym do przewidzenia terminie nie jest możliwa realizacja prawomocnego wyroku sądowego może być postrzegana jako naruszenie prawa do sądu. Europejski Trybunał Praw Człowieka w obszernym orzecznictwie dotyczącym art. 6 Konwencji wielokrotnie wypowiadał się w kwestii skuteczności egzekucji orzeczeń sądowych jako elementu efektywnego wymiaru sprawiedliwości. W judykaturze ETPC utrwalony jest pogląd, że prawo do sądu byłoby iluzoryczne, gdyby wewnętrzny system prawa państwa umożliwił to, iż prawomocne orzeczenie jest nieskuteczne ze szkodą dla jednej ze stron. Wykonanie orzeczenia powinno być więc postrzegane jako integralny element "postępowania" w rozumieniu artykułu 6 Konwencji (por. m.in. wyrok z 28 lipca 1999 r. w sprawie nr 22774/93 Immobiliare Saffi przeciwko Włochom, wyrok z 19 marca 1997 r. w sprawie nr 18357/91 Hornsby przeciwko Grecji, wyrok z 20 lipca 2000 r. w sprawie nr 15918/89 Antonetto przeciwko Włochom). Trybunał Konstytucyjny aprobuje powołane wyżej stanowisko, wyrażone w orzecznictwie i piśmiennictwie. Prawo do wykonania prawomocnego orzeczenia sądowego w postępowaniu egzekucyjnym mieści się w prawie do sądu gwarantowanym przez art. 45 ust. 1 Konstytucji (por. powołany wyżej wyrok z 4.11.2010r.). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego długotrwałe prowadzenie postępowania egzekucyjnego, w niektórych przypadkach trwające ponad 5 lat, powoduje, że sądowa ochrona udzielana wierzycielowi w praktyce okazuje się iluzoryczna.

Przedstawione wyżej uwagi uzasadniają, zdaniem Rzecznika, konieczność rozważenia, czy brak określenia w ustawie o ochronie praw lokatorów końcowego terminu, na jaki można wstrzymać czynności egzekucyjne w oczekiwaniu na dostarczenie przez gminę lokalu socjalnego, pozostaje w zgodzie z powołanymi wyżej przepisami Konstytucji RP oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolnościach. Pomimo zrozumienia intencji, jakimi kierował się ustawodawca przy wprowadzaniu takiej regulacji, wydaje się, iż aktualnie na skutek permanentnego od lat braku wystarczającej liczby lokali socjalnych doszło do nadmiernej i nieproporcjonalnej ingerencji państwa w prawo własności. Odszkodowanie określone w art. 18 ustawy o ochronie praw lokatorów nie stanowi bowiem rekompensaty dla faktycznego wyłączenia, jakim jest pozbawienie właścicieli możliwości korzystania z mieszkań przez dłużni i nie dający się z góry przewidzieć okres.

Warto w tym kontekście zwrócić dodatkowo uwagę na fakt, iż jakkolwiek ustawa o ochronie praw lokatorów nakłada na gminy obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz obowiązek wskazania lokalu socjalnego przyznanego w wyroku eksmisyjnym, to już sposoby realizacji tych obowiązków nie zostały w ustawie precyzyjnie określone. Niestety, do Biura Rzecznika wpływa coraz więcej pism od organów gmin, które nie widzą potrzeby utrzymywania własnego zasobu mieszkaniowego. Wskazują one, że z brzmienia art. 20 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów zdaje się wynikać, iż tworzenie mieszkaniowego zasobu gminy nie ma charakteru obligatoryjnego. Wiele gmin, co potwierdzają także wyniki z kontroli Najwyższej Izby Kontroli nie podejmuje w ogóle uchwał w sprawie zasad gospodarowania mieszkaniowym zasobem (art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów). Obowiązujące prawo nie przewiduje żadnych środków przymuszenia gminy do podjęcia takiej uchwały. W efekcie, gminy te w sposób wybiórczy i niepełny realizują ustawowy obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach określony w art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, a także obowiązek dostarczania lokali socjalnych określony w art. 14 ust. 1 tej ustawy. Wskazany stan prawny nie sprzyja zatem mobilizowaniu gmin do tworzenia, czy powiększania istniejącego zasobu lokali socjalnych. Pomoc finansowa gwarantowana przez państwo na budownictwo socjalne jest niewystarczająca i nie zachęca do podejmowania się przez gminy nowych inwestycji. Również ta okoliczność znajduje potwierdzenie w wynikach kontroli NIK. To zaś powoduje, że okres oczekiwania na przyznanie lokalu socjalnego osobie eksmitowanej stale się wydłuża. Z jednej więc strony państwo, celem przeciwdziałania bezdomności, nałożyło na właścicieli mieszkań obowiązek znoszenia przez nieokreślony czas istotnego ograniczenia prawa własności, z drugiej zaś strony nie stworzyło skutecznych mechanizmów prawnych i finansowych, które mobilizowałyby gminy do realizowania budownictwa socjalnego. W efekcie istniejący stan rzeczy może być oceniany, jako naruszający Konstytucję RP.

Uwagi powyższe przekazuję Panu Ministrowi działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.), z uprzejmą prośbą o wnikliwe przeanalizowanie potrzeby dokonania zmian w ustawie o ochronie praw lokatorów tak, aby sygnalizowany stan naruszenia Konstytucji RP został usunięty. Będę wdzięczny za poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o stanowisku Pana Ministra w tej sprawie.

*Z poważaniem*

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich  
  
Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich