



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 5.12. 2011r.

RPO-687486-IV-KD/11

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

Pan dr Jarosław Gowin

Minister Sprawiedliwości

Kierowniku Biura Ministra

Wyrokiem z dnia 4.11.2010 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją RP przepisu art. 1046 § 4 k.p.c. (sygn. akt K 19/06). Zgodnie z orzeczeniem Trybunału, przepis ten utracił moc obowiązującą z upływem dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, a zatem z dniem 16.11.2011 r. W uzasadnieniu wyroku z dnia 4.11.2010 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przyczyną odroczenia wejścia wyroku w życie jest konieczność zapobieżenia sytuacji, w której dopuszczalna stałaby się eksmisja z lokalu mieszkalnego bez dostarczenia dłużnikowi innego schronienia (pomieszczenia tymczasowego). Eksmisji na tzw. bruk nie można bowiem pogodzić zarówno ze standardami konstytucyjnymi, jak i prawno międzynarodowymi. Z tego względu, za konieczne uznał Trybunał pozostawienie parlamentowi odpowiedniego czasu na dokonanie zmian ustawowych przywracających stan zgodności z Konstytucją.

Niestety, w odpowiednim czasie, pozwalającym na pogłębioną analizę problemu, nie zostały przygotowane żadne propozycje zmian w obowiązującym stanie prawnym, które korespondowałyby z wytycznymi zawartymi w obszernym, pisemnym uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4.11.2010 r. Jak wynika z dokumentów dostępnych na stronie internetowej Sejmu RP oraz z wyjaśnień udzielonych przez Ministra Sprawiedliwości w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich (pismo z dnia 17.08.2011 r., znak DL-P-II-072-15/11), dopiero na posiedzeniu Sejmu w dniu 29.08.2011 r. w trakcie drugiego czytania projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów wprowadzono poprawki bezpośrednio nawiązujące do treści i skutków wspomnianego wyroku Trybunału. W dniu 30.08. odbyło się posiedzenie Komisji Infrastruktury oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej,

poświęcone rozpatrzeniu zgłoszonych dzień wcześniej poprawek, zaś w dniu następnym, t.j. 31.08 ustawa została uchwalona. Niestety, w odczuciu Rzecznika Praw Obywatelskich, to ekspresowe tempo wprowadzenia zmian, mających na celu zapobieżenie niekorzystnym skutkom wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, nie pozostało bez wpływu na jakość uchwalonego prawa.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 4.11.2010r. Trybunał Konstytucyjny zawarł obszerne uwagi dotyczące kształtu nowych regulacji, które zobowiązany był, w związku z wyrokiem, uchwalić ustawodawca. Podkreślenia wymaga, że już w postanowieniu z dnia 4.03.2008r. (sygn. akt S 2/2008) Trybunał Konstytucyjny zasygnalizował Sejmowi - dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej - potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu jasnego określenia w ustawie o ochronie praw lokatorów obowiązków gminy związanych ze wskazaniem tymczasowego pomieszczenia, o którym mowa w art. 1046 § 4 k.p.c.

Niestety, nowelizacja dokonana ustawą z dnia 31 sierpnia 2011r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 224, poz. 1342), zdaniem Rzecznika nie w pełni realizuje wskazówki udzielone przez Trybunał Konstytucyjny.

Nowelizacja z dnia 31 sierpnia 2011r. ingeruje w materię dwóch ustaw - ustawy o ochronie praw lokatorów i ustawy - Kodeks postępowania cywilnego. Dotychczas, problematyka pomieszczeń tymczasowych (a tym samym niedopuszczalności tzw. eksmisji na bruk) była uregulowana wyłącznie w art. 1046 k.p.c. Trybunał Konstytucyjny przesądził, że uregulowanie to nie spełniało wymogów poprawnej legislacji. Obecnie, do ustawy o ochronie praw lokatorów dodano przepisy o charakterze materialnoprawnym, wprowadzające ustawową definicję pomieszczenia tymczasowego (art. 2 ust. 1 pkt 5 a ustawy o ochronie praw lokatorów), i precyzujące obowiązek gminy „wskazania” tymczasowego pomieszczenia (art. 4 ust. 2 a tej ustawy). Do ustawy tej dodano ponadto rozdział 4a „Tymczasowe pomieszczenia”, w którym wprowadzono obowiązek tworzenia przez gminy zasobu tymczasowych pomieszczeń oraz sprecyzowano zasady, na jakich wynajmuje się tymczasowe pomieszczenia.

Znowelizowano także treść art. 1046 k.p.c, w taki sposób, aby, jak się wydaje, usunąć wątpliwości co do tego, iż przepis ten ma jedynie proceduralny charakter i jest adresowany do komorników sądowych. M.in. wprowadzono zasadę (art. 1046 § 4), że komornik sądowy może wstrzymać czynności egzekucyjne z uwagi na konieczność wskazania dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego, wyłącznie na okres 6 miesięcy. Po upływie tego terminu komornik sądowy ma obowiązek podjąć czynności egzekucyjne w celu realizacji wyroku eksmisyjnego, niezależnie od tego, czy dłużnikowi wskazane zostało pomieszczenie tymczasowe.

Analiza powołanych wyżej regulacji, wywołuje obawę, iż także i tym razem ustawodawca nie ustrzegł się błędów, które w praktyce mogą powodować trudności z realizacją wyroków eksmisyjnych i mogą być powodem oceny tych regulacji jako niezgodnych z zasadą poprawnej legislacji. W uzasadnieniu wyroku z dnia 4.11.2011r. Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał, iż niekonstytucyjny art. 1046 § 4 k.p.c. był niejasny i nieprecyzyjny, ponieważ nie pozwalał na jednoznaczne ustalenie kolejności, w jakiej wymienione w ustawie podmioty miałyby wskazywać dłużnikowi pomieszczenie tymczasowe. Obecnie, zgodnie z art. 4 ust.2 a ustawy o ochronie praw lokatorów gmina wskazuje pomieszczenie tymczasowe albo noclegownię, schronisko lub inną placówkę zapewniającą miejsca noclegowe, chyba że pomieszczenie odpowiadające wymogom tymczasowego pomieszczenia wskazał wierzyciel lub dłużnik albo osoba trzecia. Z regulacji tej zdaje się wynikać, że kolejność, w jakiej obowiązek wskazania pomieszczenia tymczasowego obciąża określone podmioty jest następująca: wierzyciel, dłużnik, osoba trzecia, a na końcu, jeśli żaden z ww. podmiotów nie wskazał pomieszczenia tymczasowego - gmina. Z kolei z art. 1046 § 4 k.p.c. wynika, że 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. Komornik nie może jednak wstrzymać się z dokonaniem czynności, jeżeli wierzyciel lub dłużnik albo osoba trzecia wskaże pomieszczenie odpowiadające wymogom tymczasowego pomieszczenia (art. 1046 § 5 k.p.c.). Nie ma jednak regulacji, która nakazywałaby komornikowi sądowemu, analogicznie jak w przypadku gminy, kierować do wierzyciela, dłużnika lub osoby trzeciej wniosku o wskazanie pomieszczenia odpowiadającego wymogom tymczasowego pomieszczenia. Powstaje zatem uzasadniona wątpliwość, w jaki sposób i na jakiej podstawie prawnej komornik miałby uzyskać wiedzę o ewentualnej możliwości wskazania takiego pomieszczenia przez wierzyciela, osobę trzecią lub dłużnika, co zwalniałoby gminę z obowiązku. Wiedzę taką komornik musiałby ponadto posiadać niezwłocznie, skoro nie może on wstrzymać czynności egzekucyjnych w oczekiwaniu na wskazanie pomieszczenia przez podmiot niebędący gminą. Przywołane przepisy wskazują, że o ile gmina ma rzeczywiście ustawowy obowiązek wskazania tymczasowego pomieszczenia (określony w art. 4 ust. 2a ustawy o ochronie praw lokatorów), to w przypadku wierzyciela, dłużnika, osoby trzeciej jest to wyłącznie ich dobra wola - żaden z tych podmiotów nie musi „wskazać” pomieszczenia, nawet jeżeli faktycznie nim dysponuje. Takie rozumowanie kłóci się jednak z kolei z zaprezentowaną w wyroku z dnia 4.11.2010r. przez Trybunał Konstytucyjny wykładnią słowa „wskaże”, z którym Trybunał zdaje się łączyć istnienie określonego obowiązku. Powstaje zatem kolejna wątpliwość, czy gmina może zwolnić się z własnego obowiązku wykazując, że wierzyciel, dłużnik, osoba trzecia miały faktyczną możliwość wskazania tymczasowego pomieszczenia, i jaki podmiot (sąd czy komornik) miałby dokonywać oceny tej sytuacji.

Wątpliwości potęguje ponadto fakt, iż do chwili obecnej nie została wykonana delegacja ustawowa, zawarta w § 11 znowelizowanego art. 1046 k.p.c. do określenia, w drodze

rozporządzenia, szczegółowego trybu postępowania w sprawach o opróżnienie lokalu, lub pomieszczenia albo o wydanie nieruchomości, mając na względzie ochronę przed bezdomnością osób eksmitowanych oraz sprawne prowadzenie egzekucji. Na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości znajduje się projekt rozporządzenia, przekazany w dniu 16.11.br. do uzgodnień międzyresortowych. W projekcie tym nie określono jednak szczegółowo trybu postępowania komornika w celu jednoznacznego wyjaśnienia kwestii wskazania tymczasowego pomieszczenia przez inny niż gmina podmiot.

Kontrowersje budzi ponadto, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, wykładnia ostatniego zdania w art. 1046 § 4 k.p.c. w obecnym brzmieniu. Zgodnie z zawartą w nim normą, w przypadku, gdy komornik po bezskutecznym upływie 6 miesięcy, podczas których wstrzymał czynności egzekucyjne, oczekując na wskazanie dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia, ma obowiązek kontynuować czynności egzekucyjne, wówczas usunie on dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, powiadamiając właściwą gminę o potrzebie zapewnienia dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia. Moje wątpliwości budzi ocena tego, jakie skutki prawne wywołuje takie powiadomienie. Z jednej bowiem strony ustawodawca w art. 4 ust. 2 a ustawy o ochronie praw lokatorów zdaje się przesądzać, że gmina ma obowiązek wskazania dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia, z drugiej zaś strony brak korelacji pomiędzy tą normą, a sformułowaniem art. 1046 § 4 k.p.c. zd. ostatnie „o potrzebie dostarczenia tymczasowego pomieszczenia” po raz kolejny znacząco utrudnia prawidłową i zgodną z celem ustawodawcy wykładnię obu norm. Nie wiadomo, w jaki sposób zainteresowany dłużnik, wyeksmitowany do schroniska bądź noclegowni miałby wyegzekwować od gminy realizację „potrzeby” wskazania mu tymczasowego pomieszczenia. Nie wiadomo ponadto, w jakim terminie gmina miałaby ową potrzebę „zrealizować”, a jak wiadomo, zarówno pobyt w schronisku dla bezdomnych jak i w noclegowni ma być z założenia przejściowy i krótkotrwały. Należy także zwrócić uwagę na fakt, iż o ile w art. 1046 § 4 k.p.c. znajduje się wyraźny nakaz wstrzymania przez komornika czynności egzekucyjnych na okres 6 miesięcy, jeśli dłużnikowi ma zostać wskazane tymczasowe pomieszczenie, to już nie wiadomo, czy komornik sądowy ma również taki obowiązek w stosunku do dłużników, którym nie przysługuje prawo do tymczasowego pomieszczenia, w sytuacji, gdy gmina, właściwa ze względu na miejsce położenia lokalu, opóźnia się ze wskazaniem noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe (§ 5¹ art. 1046 k.p.c).

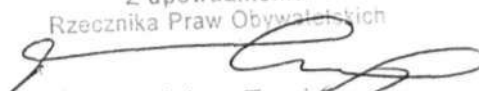
Przedstawione wątpliwości, już na etapie wdrożenia nowych regulacji w życie budzą zasadnicze obawy o to, czy regulacje te mogą rzeczywiście stanowić skuteczny instrument zapobiegania eksmisjom na bruk i bezdomności, a jednocześnie zapewnienia sprawnej egzekucji wyroków eksmisyjnych, w których sąd nie przyznał dłużnikowi prawa do lokalu socjalnego. Jak pokazuje dotychczasowe doświadczenie w omawianym zakresie, problemy z wykładnią przepisów dotyczących problematyki przyznawania tymczasowych pomieszczeń są raczej argumentem, który

gminy wykorzystują w celu usprawiedliwienia swej beczynności w tej dziedzinie. W efekcie, komornicy sądowi w dalszym ciągu mogą mieć istotne problemy ze sprawnym prowadzeniem postępowań egzekucyjnych w tych sprawach.

Ponieważ opisany problem ma istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony praw obywateli, dlatego też powyższe uwagi przedstawiam Panu Ministrowi, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001r., Nr 14, poz. 147 ze zm.), z prośbą o przedstawienie swego stanowiska w zasygnalizowanych kwestiach, a jeśli podziela Pan Minister wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich, to o rozważenie potrzeby doprecyzowania przepisów art. 1046 k.p.c, tak aby stanowił on rzeczywiście instrument sprawnej egzekucji wyroków eksmisyjnych, przy jednoczesnym uwzględnieniu ochrony osób eksmitowanych przed bezdomnością. Proszę również o poinformowanie Rzecznika, kiedy zostanie uchwalone i opublikowane rozporządzenie na podstawie upoważnienia zawartego w art. 1046 § 11 k.p.c.

Z uwagi na fakt, iż omawiana problematyka, w zakresie uregulowanym w ustawie o ochronie praw lokatorów należy do kompetencji Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, kopię niniejszego wystąpienia prześlę Ministrowi Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Jednocześnie w załączeniu przekazuję kopię wystąpienia skierowanego do tego Ministra.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich