



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, ...⁵...¹²... 2011r.

RPO-687486-IV-KDJS/11

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

Wyrokiem z dnia 4.11.2010r. 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 16.11.2011r. W uzasadnieniu wyroku z dnia 4.11.2010r. 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.

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 4.11.2010r. 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 17.08.2011r., znak DL-P-II-072-15/11), dopiero na posiedzeniu Sejmu w dniu 29.08.2011r. 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 obszernie 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) w moim odczuciu nie w pełni realizuje wskazówki udzielone przez Trybunał Konstytucyjny. Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich zaczęły napływać skargi na nowe regulacje. Z tego względu Rzecznik zdecydował się przedstawić już teraz swoje wątpliwości i obawy zarówno Ministrowi Sprawiedliwości, jak i Ministrowi Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Kopię wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości przekazuję Panu Ministrowi w załączeniu, z uwagi na to, że problematyka realizacji wyroków eksmisyjnych, w których sąd nie przyznał dłużnikowi prawa do lokalu socjalnego wiąże się w sposób nierozzerwalny z właściwością obu resortów.

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 tymczasowego pomieszczenia (art. 2 ust. 1 pkt 5a ustawy o ochronie praw lokatorów) oraz precyzujące obowiązek gminy „wskazania” tymczasowego pomieszczenia (art. 4 ust. 2a tej ustawy). Do ustawy dodano ponadto rozdział 4a „Tymczasowe pomieszczenia”, w którym wprowadzono obowiązek tworzenia przez gminy zasobu tymczasowych pomieszczeń oraz sprecyzowano zasady, na jakich gmina wynajmuje tymczasowe pomieszczenia.

Zgodnie z art. 4 ust. 2a ustawy o ochronie praw lokatorów w obecnym brzmieniu, w przypadku wykonywania przez komornika obowiązku opróżnienia lokalu, o którym mowa w art. 1046 § 4 k.p.c, gmina wskazuje tymczasowe pomieszczenie, chyba że pomieszczenie

odpowiadające wymogom tymczasowego pomieszczenia wskazał wierzyciel lub dłużnik albo osoba trzecia. Analiza powołanej 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. 2a 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. Jednakże 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 „wskaze”, 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.

Kontrowersje budzi ponadto, w ocenie Rzecznika, wykładnia ostatniego zdania w art. 1046 § 4 k.p.c. w obecnym brzmieniu. Zgodnie z zawartą w nim normą gdy komornik po bezskutecznym upływie 6 miesięcy, podczas których wstrzymał czynności egzekucyjne, oczekując na wskazanie dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia, ma obowiązek kontynuować czynności egzekucyjne, usunie on dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, powiadamiając właściwą gminę o potrzebie zapewnienia dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia. Wątpliwości Rzecznika budzi ocena tego, jakie skutki prawne wywołuje takie powiadomienie. Z jednej bowiem strony ustawodawca w art. 4 ust. 2a 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. W istocie, z uwagi na obowiązek komornika podjęcia dalszych czynności egzekucyjnych po bezskutecznym upływie sześciomiesięcznego terminu oczekiwania na wskazanie przez gminę tymczasowego pomieszczenia, dłużnik, niezależnie od tego, czy uprawniony do pomieszczenia tymczasowego czy też nie, zostanie wyeksmitowany do noclegowni, schroniska bądź innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe. Jest faktem powszechnie znanym, że gminy nie dysponują zasobem pomieszczeń tymczasowych. W tej sytuacji normą jak się zdaje, zwłaszcza w początkowym okresie obowiązywania nowych regulacji - będzie wykonywanie eksmisji do noclegowni i schronisk dla bezdomnych. W praktyce zatem zasadą stanie się, że zapobieganie eksmisjom na bruk oraz bezdomności będzie realizowane poprzez umieszczanie dłużników w noclegowniach i schroniskach, zaś wskazywanie pomieszczenia tymczasowego, jako „dobra” deficytowego będzie stanowić wyjątek. Powstaje wątpliwość, czy taki sposób zapewnienia „minimalnych gwarancji” dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej i materialnej pozostaje w zgodzie z wyrażoną w art. 30 Konstytucji zasadą poszanowania i ochrony godności człowieka oraz standardami ochrony przewidywanymi przez prawo międzynarodowe. Trybunał Konstytucyjny podkreślał w wyroku z dnia 4.11.2010r. konieczność udzielenia każdemu eksmitowanemu przynajmniej „minimalnych gwarancji”, jednakże realizacji tego celu upatrywał w zapewnieniu osobom eksmitowanym lokali lub pomieszczeń o zróżnicowanym standardzie. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego kryteriami takiego zróżnicowania powinny być: sytuacja, w jakiej znajdują się osoby podlegające eksmisji, a także względy, które zadecydowały o wydaniu wyroku nakazującego opróżnienie lokalu. Tymczasem omówione wyżej regulacje w praktyce mogą spowodować, iż każdy dłużnik, któremu sąd nakazał opróżnienie lokalu mieszkalnego bez prawa do lokalu socjalnego, zostanie wyeksmitowany do noclegowni lub schroniska, niezależnie od wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny kryteriów oceny jego sytuacji.

Należy ponadto wskazać, iż w art. 2 ust. 1 po pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, dodano pkt 5a, w którym zawarta jest definicja tymczasowego pomieszczenia. W definicji tej stwierdzono, że pomieszczenie to musi zapewniać co najmniej 5 m² powierzchni mieszkalnej na jedną osobę. Problem polega jednak na tym, że w ustawie brak jest wyjaśnienia, co należy rozumieć przez „powierzchnię mieszkalną”. Ustawa o ochronie praw lokatorów definiuje jedynie pojęcie „powierzchni użytkowej lokalu”. Odnosząc się do warunków, jakie spełniać musi lokal socjalny i lokal zamienny ustawa posługuje się pojęciem „powierzchni pokoi” w lokalu. Wynika z tego, że w przypadku tymczasowego pomieszczenia ustawodawca zawarł wymóg, aby posiadało ono 5 m² powierzchni, przy czym nie chodzi tu ani o powierzchnię użytkową pomieszczenia, ani o powierzchnię „pokoi”. Nie wiadomo więc w istocie, o jaką powierzchnię chodzi, co w praktyce zapewne powodować będzie trudności w ocenie, czy dane pomieszczenie spełnia warunki

tymczasowego pomieszczenia określone w art. 2 ust. 1 pkt 5 a ustawy o ochronie praw lokatorów, a w konsekwencji spory dotyczące tej kwestii.

Pragnę także zwrócić uwagę na argumenty, które podnoszą w skargach do Rzecznika Praw Obywatelskich organizacje pozarządowe zajmujące się pomocą osobom bezdomnym. Kwestionują one mianowicie określony w art. 25 b ustawy o ochronie praw lokatorów termin, na jaki zawarta ma być umowa najmu tymczasowego pomieszczenia, oceniając go jako zbyt krótki. Skarżący podnoszą iż z wieloletnich doświadczeń z pracy z bezdomnymi wynika, że niemożliwe jest przeprowadzenie w tak krótkim czasie skutecznego programu terapeutycznego mającego na celu wdrożenie osób bezdomnych do życia w społeczeństwie. Akcentują fakt, iż wprowadzone regulacje nie były przedmiotem konsultacji z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się pomocą bezdomnym. Nie prowadzono żadnych analiz dotyczących ilości miejsc w noclegowniach i schroniskach, tymczasem już teraz, u progu zimy, są one w całości zajęte przez bezdomnych i nie ma miejsca na przyjmowanie kolejnych osób. Od lat państwo nie ma spójnej strategii wobec problemu bezdomności, zaś środki finansowe przeznaczane na pomoc społeczną skierowaną dla osób bezdomnych są niewystarczające w stosunku do potrzeb, które wobec nowych regulacji dotyczących eksmisji, jeszcze wzrosną.

Kończąc, Rzecznik Praw Obywatelskich chciałby podkreślić, że znowelizowaną ustawą o ochronie praw lokatorów ustawodawca nałożył na gminy dodatkowy obowiązek - tworzenia zasobu tymczasowych pomieszczeń, jako nowej kategorii pomieszczeń przeznaczonych na wynajem dla osób, którym sąd w wyroku orzekającym eksmisję nie przyznał uprawnień do lokalu socjalnego. Jednocześnie ustawodawca nie sprecyzował w jaki sposób gmina ma tworzyć, czy też pozyskiwać ten zasób. Analiza obowiązujących uregulowań wskazuje, że nakładając na gminę nowy obowiązek, ustawodawca nie zapewnił gminie środków finansowych na realizację tego dodatkowego zadania, wiążącego się niewątpliwie ze znacznym obciążeniem finansowym gmin.

Z art. 25e ustawy o ochronie praw lokatorów wynika, że do najmu tymczasowych pomieszczeń stosuje się odpowiednio wskazane w tym przepisie artykuły, w tym art. 4 oraz art. 20 ust. 2a i 2b. Z art. 25e w zw. z art. 20 ust. 2a i 2b ustawy o ochronie praw lokatorów wynika, że w celu realizacji zadań związanych ze wskazaniem tymczasowego pomieszczenia (art. 4 ust. 2a) gmina może także wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je osobom uprawnionym do otrzymania takiego pomieszczenia, jeżeli ich gospodarstwa domowe osiągają niski dochód. Od podnajemców tych gmina może pobierać czynsz niższy niż ten, który sama opłaca właścicielowi lokalu.

Stosownie do art. 4 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów gminy mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na zadania, o których mowa w ust. 1 i 2, a więc na tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, przez które z pewnością należy rozumieć utrzymanie i powiększanie mieszkaniowego zasobu gminy oraz

zapewnienie w wypadkach przewidzianych w ustawie lokali socjalnych i lokali zamiennych, a także zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskim dochodzie. Z powyższego uregulowania wyraźnie wynika, że z dotacji celowych gminy mogą skorzystać jedynie przy realizacji wskazanych wyżej zadań określonych w art. 4 ust. 1 i 2. W związku z powyższym, biorąc pod uwagę odesłanie do art. 4 wynikające z art. 25e znowelizowanej ustawy o ochronie praw lokatorów, wątpliwości moje budzi, czy z dotacji celowych z budżetu państwa gminy będą mogły skorzystać przy realizacji zadań związanych z tworzeniem zasobu tymczasowych pomieszczeń, czy też ustawodawca świadomie - bądź przez przeoczenie - możliwość tę w stosunku do tego zasobu wyłączył. Obawy moje w tym zakresie znajdują uzasadnienie także w fakcie braku zmian w ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844 ze zm.). Ustawa ta określa zasady udzielania z Funduszu Dopłat finansowego wsparcia podmiotom realizującym przedsięwzięcia polegające na tworzeniu zasobu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Zgodnie z art. 6a tej ustawy, finansowego wsparcia, o który mowa w art. 3 ust. 1, udziela się również gminie na tworzenie lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych. W ustawie tej nie przewiduje się finansowego wsparcia dla pozyskania tymczasowych pomieszczeń, a zasób tymczasowych pomieszczeń jest odrębnym zasobem od zasobu mieszkaniowego gminy i nie wchodzi w jego skład. Zatem w ocenie Rzecznika brak jest podstaw do skorzystania w przypadku tymczasowych pomieszczeń z regulacji wynikającej z art. 6a wskazanej wyżej ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych. W istocie więc mamy do czynienia z sytuacją, w której ustawodawca, nakładając na gminy dodatkowy, ustawowy obowiązek tworzenia zasobu tymczasowych pomieszczeń, nie przewidział dla gmin finansowego wsparcia ze strony państwa w realizacji tego obowiązku.

Przedstawione uwagi, 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.

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 2001 r., 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 regulacji zawartych w ustawie o ochronie praw lokatorów w celu pełniejszej realizacji wskazówek Trybunału Konstytucyjnego i usunięcia trudności z wykładnią tych przepisów w praktyce,

zał. 1

Z przeze mnie

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich