



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

Warszawa, 6.05.2013r.

**RPO-727124-IV/13/AG**

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

Pan Sławomir Nowak  
Minister Transportu, Budownictwa i  
Gospodarki Morskiej

*Wzajemny Serwis Ministrow*

Niniejszym pismem Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie powrócić do sygnalizowanego już w przeszłości problemu pozbawienia ochrony w postaci uprawnienia do lokalu socjalnego osób, zajmujących mieszkania, które nie należą do publicznego zasobu mieszkaniowego.

W wystąpieniu z dnia 23 marca 2005r., jakie skierowane zostało w tej sprawie do Ministra Infrastruktury, Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał uwagę, iż w wyniku zmian wprowadzonych z dniem 1 stycznia 2005 r. do ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (ustawą z dnia 17 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw Dz.U. z 2004., Nr 281, poz.2783 oraz ustawą z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego Dz.U. z 2004., Nr 281, poz.2786), do art.14 tej ustawy dodany został ust.7, pozbawiający określone grupy osób, które utraciły tytuł prawny do lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, dotychczasowej ochrony w postaci obligatoryjnego prawa do lokalu socjalnego.

Zgodnie z art.14 ust.4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005r., Nr 31, poz.266 ze zm.), sąd nie może orzec o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego wobec:

- 1) kobiety w ciąży,

- 2) małoletniego, niepełnosprawnego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 283) lub ubezwłasnowolnionego oraz sprawującego nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkałą,
- 3) obłożnie chorych,
- 4) emerytów i rencistów spełniających kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej,
- 5) osoby posiadającej status bezrobotnego,
- 6) osoby spełniającej przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały

chyba że osoby te mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany.

Jednakże w myśl art. 14 ust.7 cytowanej ustawy, przepisu ust. 4 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 albo z towarzystwem budownictwa społecznego.

Przy czym, przepisu tego nie stosuje się do umów o używanie lokali mieszkalnych, zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, tj. przed dniem 1 stycznia 2005 r. (art.4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 2004 r., Nr 281, poz.2783).

Jak argumentował Rzecznik Praw Obywatelskich w poprzednim wystąpieniu, nie negując potrzeby zrównoważenia ochrony interesów najemców i wynajmujących, stwierdzić trzeba, że zasada przyjęta w omawianym art. 14 ust.7, budzi wątpliwości co do jej zgodności z Konstytucją RP. W świetle bowiem tego przepisu pozbawienie osób takich jak kobiety w ciąży, obłożnie chorzy, bezrobotni, itd. - prawa do lokalu socjalnego - orzecanego obligatoryjnie przez sąd w wyroku nakazującym opuszczenie dotychczasowego lokalu mieszkalnego, następuje wyłącznie z powodu zajmowania lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego.

To zaś - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - narusza zasadę równości, wyrażoną w art.32 ust.1 Konstytucji RP w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej, o której stanowi art.2 Konstytucji RP. Stąd też Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Infrastruktury o podjęcie kroków zmierzających do zmiany stanu prawnego w omawianym zakresie.

W odpowiedzi z dnia 21 kwietnia 2005r. Minister Infrastruktury przedstawił kształtowanie się systemu ochrony lokatorów przed eksmisją. Stwierdził m.in., że skutkiem wprowadzenia do ustawy o ochronie praw lokatorów, obligatoryjnego uprawnienia do lokalu socjalnego dla osób wymienionych w art. 14 ust.4 tej ustawy, było zdecydowane zwiększenie liczby przyznawanych lokali socjalnych, znacznie przekraczające możliwość dostarczenia ich przez gminy.

Minister Infrastruktury wyjaśnił także, że niewielkie zasoby mieszkań socjalnych w gminnym zasobie mieszkaniowym to czynnik ograniczający skalę inwestycji na rynku, w przypadku

prywatnego budownictwa na wynajem pociągający za sobą duże ryzyko związane z niemożnością znalezienia przez gminę dla niewypłacalnego najemcy mieszkania socjalnego. Dlatego też regulacje zawarte w ustawie o ochronie praw lokatorów, aczkolwiek wzmocniły ochronę przed eksmisją określonych osób, jednak wobec narastającego niedoboru lokali socjalnych, jednocześnie wpłynęły niekorzystnie na możliwość nawiązywania nowych stosunków prawnych, a szczególnie umów najmu na tzw. wolnym rynku, zwłaszcza przez osoby wymienione w art.14 ust.4. W rezultacie powstała sytuacja, w której właściciele mieszkań w niepublicznym zasobie mieszkaniowym, mając na uwadze przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, unikali podpisywania nowych umów o odpłatne używanie lokali i wynajmowali je bezumownie albo też przestali wynajmować posiadane lokale.

Minister Infrastruktury dodał też, że odejście od obowiązku przyznania przez sąd prawa do lokalu socjalnego względem osób, które utracą tytuł prawny do lokalu nabyty pod rządami tej nowelizacji (czyli od 1 stycznia 2005 r.) w zasobie prywatnym, poza ożywieniem najmu w tym zasobie, ma na celu również ułatwienie wynajmowania mieszkań przez osoby wymienione w art.14 ust.4. Zatem uzasadnieniem różnego traktowania lokatorów w zakresie prawa do lokalu socjalnego było również to, aby osoby wymienione w ust.4, chcąc nawiązać najem w niepublicznym zasobie mieszkaniowym, nie były nadal w zdecydowanie gorszej sytuacji w porównaniu do pozostałych osób, nie wymienionych w tym przepisie.

Dodatkowo zaś Minister Infrastruktury zaprezentował pogląd, iż dodanie ust.7 nie pozbawia osób należących do kategorii wymienionych w art.14 ust.4, a które zostały po 1 stycznia 2005r. najemcami w budynkach prywatnych, prawa do przyznania przez sąd lokalu socjalnego. Zgodnie bowiem z ust.1 i 3 art.14 sąd, w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu ma obowiązek orzec o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Sąd, badając z urzędu, czy zachodzą przesłanki do otrzymania lokalu socjalnego, orzeka o uprawnieniu osób do otrzymania lokalu socjalnego, biorąc pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania przez nie z lokalu oraz ich szczególną sytuację materialną i rodzinną. Jeśli zaś nawet sąd nie przyzna prawa do lokalu socjalnego, to zgodnie z art.1046 k.p.c. przysługiwać im będzie pomieszczenie tymczasowe. Zdaniem Ministra Infrastruktury, wprowadzenie konieczności zapewnienia tymczasowego pomieszczenia wobec osób, którym sąd w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu nie przyznał lokalu socjalnego, wprowadziło nową sytuację, w której nie ma eksmisji bez zaspokojenia najbardziej podstawowych potrzeb mieszkaniowych.

Reasumując Minister zaproponował, aby decyzję w kwestii ewentualnego uchylenia omawianego przepisu uzależnić od wyników obserwacji kształtowania się rzeczywistej sytuacji tej grupy lokatorów i faktycznego potwierdzenia potrzeby takiego działania.

Kilkuletni okres obowiązywania art.14 ust.7 ustawy o ochronie praw lokatorów, bez wątplenia pozwala już na ocenę funkcjonowania tej normy w praktyce. Zwłaszcza cenne uwagi w omawianym zakresie formułowane są przez komorników sądowych, którzy wykonując egzekucję z nieruchomości w przypadku, gdy w wyroku eksmisyjnym sąd nie orzekł o prawie do lokalu socjalnego, stają przed dylematem, czy dokonać eksmisji np. kobiety w ciąży, niepełnosprawnego, czy obłożnie chorego do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe.

W myśl bowiem 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 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, w którym może zamieszkać, 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 wskazanej przez gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. Usuwając dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, komornik powiadomi właściwą gminę o potrzebie zapewnienia dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia.

Stosownie zaś do art.4 ust.2a ustawy o ochronie praw lokatorów, w przypadku wykonywania przez komornika obowiązku opróżnienia lokalu, o którym mowa w art. 1046 § 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.), gmina wskazuje tymczasowe pomieszczenie albo noclegownię, schronisko lub inną placówkę zapewniającą miejsca noclegowe, chyba że pomieszczenie odpowiadające wymogom tymczasowego pomieszczenia wskazał wierzyciel lub dłużnik albo osoba trzecia.

Analiza spraw napływających do Rzecznika Praw Obywatelskich wskazuje, że najczęściej dłużnikowi nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu, w którym mógłby zamieszkać, a gmina nie dysponuje pomieszczeniami tymczasowymi (w ogóle bądź w wystarczającym stopniu). Po maksymalnie 6 miesięcznym okresie oczekiwania na wskazanie przez gminę pomieszczenia tymczasowego, komornik ma obowiązek usunąć dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej

placówki zapewniającej miejsce noclegowe. Wówczas bez względu na osobę dłużnika i sytuację, w jakiej się znajduje, przekwaterowanie następuje do noclegowni, czy schroniska.

Tymczasem ustawa o ochronie praw lokatorów w art.14 określa kategorie osób, wobec których sąd nie może, w wyroku orzekającym eksmisję, orzec o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego. Niewątpliwie wprowadzenie wobec osób wymienionych enumeratywnie w art.14 ust.4 ustawy obligatoryjnego prawa do lokalu socjalnego, zostało podyktowane potrzebą szczególnej ochrony, jakiej te osoby wymagają. Ta sama jednak grupa osób, która ze względu na sytuację życiową mogłaby oczekiwać identycznej ochrony, została jej w świetle art.14 ust.7 cyt.ustawy pozbawiona.

Nie sposób zgodzić się z prezentowaną uprzednio przez Ministra Infrastruktury argumentacją że uzasadnieniem różnego traktowania lokatorów w zakresie prawa do lokalu socjalnego było również to, aby osoby wymienione w art.14 ust.4, chcąc nawiązać najem w niepublicznym zasobie mieszkaniowym, nie były w gorszej sytuacji w porównaniu do pozostałych osób, nie wymienionych w tym przepisie. Można wręcz pokusić się o stwierdzenie, że to właśnie wprowadzenie art.14 ust.7 doprowadziło do zupełnie niezrozumiałego pokrzywdzenia pewnej grupy lokatorów, bowiem byłemu lokatorowi zajmującemu lokal wchodzący w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, który należy do grona osób z art.14 ust.4, sąd przyzna prawo do lokalu socjalnego, podczas gdy osoba, która utraciła tytuł prawny do lokalu niewchodzącego do tego zasobu, nie uzyska takiego prawa, pomimo znajdowania się w identycznym położeniu, chyba, że była uprawniona do używania lokalu na podstawie stosunku prawnego nawiązanego ze spółdzielnią mieszkaniową albo z towarzystwem budownictwa społecznego.

Jak można wnosić z wyjaśnień Ministra udzielonych w odpowiedzi na poprzednie wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich, wprowadzenie regulacji zawartej w art.14 ust.7 ustawy o ochronie praw lokatorów, stanowiło w istocie konsekwencję braku wystarczającej liczby lokali socjalnych w gminach. Zbyt mała liczba lokali socjalnych przekładała się bowiem na problemy ze sprawnym wykonywaniem wyroków eksmisyjnych. To właśnie obawa przed niemożnością „pozbycia się” byłego lokatora, któremu sąd przyznał prawo do lokalu socjalnego, miała być, zdaniem resortu czynnikiem wpływającym hamująco na wynajem lokali mieszkalnych na tzw. wolnym rynku. Jednakże, jak wiadomo, liczba lokali socjalnych nadal jest niewystarczająca w stosunku do istniejących potrzeb. Rząd nie znalazł skutecznego sposobu na ożywienie budownictwa socjalnego, co Rzecznik Praw Obywatelskich systematycznie sygnalizuje w swoich wystąpieniach. Doszło zatem, w ocenie Rzecznika, do sytuacji, w której państwo nie realizuje właściwie swojego konstytucyjnego obowiązku wspierania budownictwa socjalnego (art.75 Konstytucji RP), a negatywne konsekwencje tego stanu rzeczy ponoszą osoby określone w art.14

ust.4, które z mocy art.14 ust.7 zostały pozbawione ochrony przed bezdomnością na wypadek eksmisji.

Tym samym grupa osób „najsłabszych”, zasługujących na szczególną ochronę ze strony państwa, została jej pozbawiona dlatego, że gminy nie realizują w należyтым zakresie swojego ustawowego obowiązku tworzenia zasobu lokali socjalnych.

Trudno przy tym dostrzec ścisłą zależność pomiędzy kwestionowaną regulacją a rynkiem mieszkań „pod wynajem”. Pomimo istnienia wskazanego przepisu przez ponad 8 lat nie można uznać, iż doszło do istotnego rozwoju tego rynku. Nadal, co jest faktem powszechnie wiadomym, mieszkań jest zbyt mało w stosunku do potrzeb, zwłaszcza zaś tanich mieszkań dla osób, których nie stać na zakup własnego lokalu.

Trzeba też podkreślić, że nawet wykonanie eksmisji do pomieszczenia tymczasowego w przypadku zwłaszcza kobiet w ciąży, małoletnich, niepełnosprawnych, czy obłożnie chorych, nie wydaje się wystarczającym zabezpieczeniem ich uzasadnionych potrzeb mieszkaniowych. Zważywszy bowiem na wymogi techniczne, jakie na gruncie obowiązujących przepisów prawa spełniać musi pomieszczenie tymczasowe, jak też czas trwania umowy najmu (nieprzekraczający 6 miesięcy), nawet wskazanie przez gminę dłużnikowi takiego pomieszczenia, nie oznacza dla byłego lokatora ochrony porównywalnej z uprawnieniem do lokalu socjalnego.

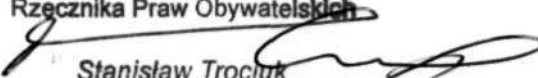
Tym bardziej krytycznie ocenić należy kierowanie takich osób do noclegowni, schronisk, czy podobnych placówek zapewniających miejsca noclegowe, które często nie są nawet przystosowane do zamieszkania przez osoby niepełnosprawne, czy obłożnie chore.

Na szczególnie trudną sytuację zwracają uwagę komornicy, gdy idzie o dokonanie eksmisji dłużników bez prawa do lokalu socjalnego, wśród których znajduje się małoletni. W takim przypadku komornicy poszukują rozwiązania problemu na gruncie przepisów ustawy z dnia 25 lutego 1964r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2012r., poz. 788 ze zm.) i zwracają się do sądu o wydanie zarządzeń w trybie art.109 §2 pkt 5 kro, tj. zarządzeń o umieszczeniu małoletniego w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka albo w instytucjonalnej pieczy zastępczej. Zatem konsekwencją nieobjęcia małoletniego i sprawującego nad nim opiekę - ochroną w postaci uprawnienia do lokalu socjalnego, może być nawet rozdzielenie go z rodziną. Jak bowiem wskazuje Komornik Sądowy działający przy Sądzie Rejonowym w Kołobrzegu, który ostatnio zwrócił się do RPO właśnie w takiej sprawie, skoro faktycznie nie jest możliwe umieszczenie małoletniego w noclegowni, czy schronisku, zachodzi konieczność umieszczenia go w placówce opiekuńczej, czy opiekuńczo - wychowawczej. W takim przypadku wyłącznym powodem rozdzielenia dziecka z rodzicami, byłaby niemożność zapewnienia mu odpowiednich

warunków mieszkaniowych, nawet, gdy władza rodzicielska wykonywana jest we właściwy sposób.

Rozważania te niezbicie wskazują na pilną potrzebę zmiany stanu prawnego w omawianym zakresie, o co Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał się już w wystąpieniu z 2005r. Dlatego też 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, po.zl47 ze zm) zwracam się do Pana Ministra o podjęcie działań w celu wyeliminowania z porządku prawnego art.14 ust.7 ustawy o ochronie praw lokatorów i doprowadzenie do objęcia ochroną w postaci orzekanego przez sąd uprawnienia do lokalu socjalnego dla wszystkich lokatorów, o których mowa w art.14 ust.4 tej ustawy.

*Z przeżyciem*

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich  
  
Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich