



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, dnia 25 kwietnia 2000 r.

RPO/338562/00/V/ST

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 1991 r. Nr 109, poz. 471 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 37 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 i Nr 162, poz. 1119, z 1999 r. Nr 111, poz. 1281, z 2000 r. Nr 5, poz. 67) w zakresie, w jakim przepis ten umożliwia wykonywanie wyroków eksmisyjnych w sytuacji, gdy zobowiązanemu nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, a zobowiązany nie jest w stanie we własnym

zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych z art. 71 ust. 1, 72 ust. 1 i 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

I. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne skargi od osób, które na podstawie prawomocnych wyroków sądowych zostały zobowiązane do opróżnienia zajmowanych lokali mieszkalnych, zaś sądy w wyrokach tych nie przyznały im uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego. W większości przypadków eksmisje są orzekane z powodu niemożliwości regulowania przez rodziny czynszu i innych opłat za zajmowane lokale mieszkalne, aktualnie bowiem w Polsce bieda jest zjawiskiem społecznym.

Jak wskazują skarżący, na podstawie wspomnianych wyroków komornicy sądowi podejmują czynności egzekucyjne i usuwają rodziny z mieszkań, często z małymi dziećmi, bez zapewnienia im jakiegokolwiek pomieszczenia. Np. w sprawach przedstawionych Rzecznikowi Praw Obywatelskich przez Towarzystwo Rodzin Wielodzietnych w Krośnie eksmisje bez prawa do lokalu socjalnego zostały orzeczone w stosunku do: małżeństwa oraz ich dziewięciu dzieci, a także dwóch małżeństw wraz z pięciorgiem dziećmi.

Zdaniem skarżących istniejący stan prawny pozwalający na usunięcie z mieszkań ich rodzin bez zapewnienia im jakiegokolwiek innego lokalu w sytuacji, gdy nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić potrzeb mieszkaniowych, narusza gwarantowane Konstytucją RP prawa obywatelskie. Rzecznik Praw Obywatelskich podziela tę ocenę.

II. Analizując obowiązujący w omawianym zakresie stan prawny trzeba wskazać, iż zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych sąd, biorąc pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania z lokalu przez najemcę, jego szczególną sytuację materialną i rodzinną może w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu

orzec o uprawnieniu najemcy do otrzymania lokalu socjalnego. W takim wypadku gmina jest obowiązana zapewnić lokal socjalny. Uprawniony ma wówczas również pierwszeństwo w uzyskaniu lokalu socjalnego (art. 36 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych). Treść powołanych przepisów wskazuje, iż wyjątkiem jest orzeczenie przez sąd o prawie dłużnika do lokalu socjalnego, po stronie dłużnika musi bowiem zaistnieć "szczególna sytuacja materialna i rodzinna" uzasadniająca orzeczenie o prawie do lokalu socjalnego. Dotychczasowa praktyka stosowania art. 36 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych potwierdza ten pogląd, gdyż jak wskazują skargi kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich z reguły sądy orzekając eksmisję nie przyznają dłużnikom prawa do lokalu socjalnego.

Wydane pod rządami ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych wyroki sądowe o eksmisji z lokalu mieszkalnego wykonywane są przez komorników sądowych w trybie określonym przepisami Kodeksu postępowania cywilnego, w szczególności art. 1046 § 1-3 k. p. c. Ponadto komornik wszczynając egzekucję zobowiązany jest uwzględnić regulację zawartą w art. 37 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Zgodnie z tą regulacją wyroków sądowych nakazujących eksmisję nie wykonuje się w okresie od 1 listopada do 31 marca roku następnego włącznie, jeżeli zobowiązanemu nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie. Treść powołanego art. 37 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oznacza, że co do zasady wyroki sądowe nakazujące eksmisję są wykonywane bez konieczności dostarczenia osobie eksmitowanej i jej rodzinie innego lokalu mieszkalnego. Osobie takiej przysługuje ochrona jedynie w dwóch przypadkach - wówczas, gdy sąd w wyroku orzekł o jej prawie do lokalu socjalnego, a także wówczas gdy przekwaterowanie miałyby nastąpić w okresie od dnia 1 listopada do dnia 31 marca roku następnego włącznie. W pozostałych przypadkach eksmisja może być wykonana bez zapewnienia osobie

eksmitowanej jakiegokolwiek lokalu mieszkalnego. Ponadto ograniczenia, o których mowa w art. 36 i 37 ustawy, nie dotyczą eksmisji orzeczonej przez sąd z powodu znęcania się nad rodziną.

Takie rozumienie wskazanych przepisów prawa potwierdza orzecznictwo Sądu Najwyższego, które ukształtowało się na tle nie uchylonego dotychczas formalnie § 151 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 marca 1968 r. w sprawie czynności komorników (Dz. U. Nr 10, poz. 52 ze zm.). W myśl powołanego § 151 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości wykonanie tytułu wykonawczego nakazującego eksmisję z lokalu mieszkalnego może nastąpić dopiero po upewnieniu się przez komornika, że dłużnik ma zapewnione pomieszczenie zastępcze albo że może powrócić do pomieszczenia, w którym dotychczas zamieszkiwał. W uchwałach z dnia 8 grudnia 1995 r. (sygn. akt III CZP 171/95, OSNC z 1996 r., z. 5, poz. 64), z dnia 6 lutego 1996 r. (sygn. akt III CZP 7/96, OSNC z 1996 r., z. 5, poz. 68) oraz z dnia 7 lutego 1997 r. (sygn. akt III CZP 120/96, OSNC z 1997 r. z. 6-7, poz. 69) Sąd Najwyższy zasadnie przyjął, że wskazany § 151 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości nie ma zastosowania w zakresie wykonywania orzeczeń sądowych nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego podlegającego przepisom ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. W uchwałach z dnia 22 grudnia 1997 r. (sygn. akt III CZP 64/97, OSNC z 1998 r., z. 7-8, poz. 109) oraz z dnia 3 grudnia 1998 r. (sygn. akt III CZP 38/98, OSNC z 1999 r., z. 5, poz. 88) Sąd Najwyższy rozszerzył swój pogląd o braku podstaw do stosowania § 151 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości także na inne niż najem formy władania lokalem mieszkalnym tj. spółdzielcze prawo do lokalu i użyczenie.

Co prawda w powołanym orzecznictwie Sąd Najwyższy wyraził także pogląd, iż przy wykonywaniu wyroku orzekającego eksmisję z lokalu mieszkalnego komornik powinien określić termin opróżnienia lokalu z uwzględnieniem możliwości ubiegania się przez dłużnika

o zawarcie z nim przez gminę umowy o najem lokalu socjalnego (art. 28 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych). Jednak trzeba zwrócić uwagę, że w istocie w takim przypadku dłużnikowi nie służy prawo podmiotowe polegające na żądaniu dostarczenia lokalu socjalnego przez gminę. Potwierdził to sam Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 30 kwietnia 1997 r. (sygn. akt III CZP 13/97, OSNC z 1997 r., z. 8, poz. 104) stwierdzając, iż art. 28 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie uzasadnia roszczenia osoby w tym przepisie wymienionej o zobowiązanie gminy do zawarcia umowy o najem lokalu socjalnego. Pogląd ten jest zbieżny ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego (orzeczenie z dnia 23 października 1995 r., sygn. akt K. 4/95, OTK z 1995 r., Nr 2, poz. 11), według którego art. 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych stanowiący, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej jest zadaniem własnym gminy nie przyznaje praw podmiotowych członkom wspólnoty samorządowej. Dodatkowo w uchwale z dnia 5 listopada 1997 r. (sygn. akt III ZP 37/97, OSNAPIUS z 1998 r., Nr 7, poz. 200) Sąd Najwyższy uznał, że wybór osoby do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy nie jest aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej. Oznacza to, że dłużnik nie może skutecznie domagać się od gminy dostarczenia lokalu socjalnego, w sytuacji gdy sąd nie przyznał mu prawa do tego lokalu na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Skoro zaś po stronie gminy nie istnieje obowiązek dostarczenia takiego lokalu, to również wierzyciel nie może żądać jego dostarczenia na rzecz dłużnika, nie mógłby też skutecznie dochodzić od gminy odszkodowania, gdyby ta nie dostarczyła lokalu w terminie określonym przez komornika jako termin opróżnienia lokalu.

Powyższy stan prawny powoduje, iż - jak wskazują skargi kierowane do Rzecznika, a także publikacje prasowe (m. in. artykuł K. Klukowskiej w "Gazecie Wyborczej", dodatek

"Dom" z dnia 12 kwietnia 2000 r. "Bez dachu nad głową" informujący, że w latach 1995-1998 wykonano ok. 6600 wyroków eksmisyjnych "na bruk") - wyroki eksmisyjne są wykonywane bez uprzedniego dostarczenia dłużnikowi lokalu socjalnego.

Dlatego też zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich art. 37 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, w zakresie w jakim umożliwia wykonywanie wyroków eksmisyjnych w sytuacji, gdy zobowiązanemu nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, a zobowiązany nie jest w stanie we własnym zakresie zaspokoić potrzeb mieszkaniowych, musi być poddany ocenie z punktu widzenia konstytucyjnych standardów ochrony praw obywatelskich.

HI. Jest oczywiste, że obowiązek zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób, które nie mogą tego uczynić we własnym zakresie nie może być przerzucony na zindywidualizowane osoby prawa prywatnego, w tym przypadku na wierzycieli. Obowiązek ten ma charakter publicznoprawny i w związku z tym powinien spoczywać na jednostkach prawa publicznego, a nie na poszczególnych wierzycielach, którzy mają prawo domagać się skutecznego wykonania prawomocnego wyroku eksmisyjnego. Dlatego art. 75 ust. 1 Konstytucji RP kieruje w tym zakresie pod adresem organów władzy publicznej określoną w tym przepisie dyrektywę postępowania. Zgodnie z tą dyrektywą władze publiczne mają obowiązek prowadzić politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałając bezdomności, wspierając rozwój budownictwa socjalnego oraz popierając działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

Co do zasady wskazane cele działania organów władzy publicznej są normami programowymi i nie mogą stanowić bezpośredniej podstawy roszczeń obywatela. Potwierdzeniem tej tezy jest fakt, iż praw określonych w art. 75 ust. 1 Konstytucji RP można dochodzić jedynie w granicach określonych w ustawie (art. 81 Konstytucji RP). Jednak zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zamieszczenie art. 75 ust. 1 Konstytucji RP w

rozdziale II Konstytucji "Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela" oznacza, iż przepis ten zawiera nie tylko dyrektywę skierowaną do organów władzy publicznej, lecz również nie podlegający obniżeniu w drodze stanowienia ustawy zwykłej minimalny poziom ochrony praw obywatelskich w zakresie prawa do mieszkania. Stąd też naruszenie tego minimum stanowi również naruszenie art. 75 ust. 1 Konstytucji RP. Za takim rozumieniem art. 75 ust. 1 Konstytucji RP opowiedział się także Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 12 stycznia 2000 r. (sygn. akt Ts 62/99) stwierdzając, iż "...nie wynika jednak w sposób oczywisty, że art. 75 ust. 1 Konstytucji nie może być podstawą kontroli konstytucyjności norm prawnych. Brak podejmowania jakichkolwiek działań prawodawczych lub też podejmowanie działań, które utrudniłyby obywatelom zaspokajanie ich potrzeb mieszkaniowych, stanowiłoby bowiem podlegające kontroli Trybunału Konstytucyjnego naruszenie art. 75 ust. 1." Za taką wykładnią zawartych w Konstytucji RP norm programowych opowiedział się również J. Trzcíński ("Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz", t. I, Wyd. Sejmowe 1999 w komentarzu do art. 79 ust. 1 Konstytucji RP), według którego "...można wyróżnić trzy sytuacje, w których nastąpi naruszenie norm programowych 1) 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 realizacji tego celu, i w ten sposób właśnie naruszył konstytucyjne wolności lub prawa; 2) ustawodawca uchwalając ustawę ogranicza obywatela w taki sposób, że narusza istotę wolności lub prawa, zakaz takich ograniczeń jest zawarty w art. 31 ust. 3 konstytucji; 3) może zaistnieć i taka sytuacja, że ustawodawca reguluje jakieś prawo lub wolność, lecz na poziomie poniżej minimum tego prawa (minimum wyznaczonego przez istotę prawa)."

Przedstawione powyżej uwagi prowadzą - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - do wniosku, iż jest możliwa ocena art. 37 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach

mieszkaniowych w zakresie w jakim przepis ten umożliwia wykonanie wyroku eksmisyjnego bez wskazania dłużnikowi lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, z punktu widzenia zgodności tego przepisu z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP. Ocena ta wypada negatywnie, gdyż rozwiązanie prawne polegające na umożliwieniu przez ustawodawcę usunięcia "na bruk" rodziny, która nie jest w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych nie realizuje konstytucyjnego celu nałożonego z mocy art. 75 ust. 1 Konstytucji RP na władze publiczne polegającego na prowadzeniu polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. W ramach realizacji tego celu władze publiczne zobowiązane są przeciwdziałać bezdomności. Tymczasem regulacja przyjęta w kwestionowanym art. 37 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie tylko nie przeciwdziała bezdomności, lecz wręcz przeciwnie, jest jednym z istotnych źródeł powodujących rozszerzanie się zjawiska bezdomności. Uzasadnia to - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - zarzut, że art. 37 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych w zakresie, w jakim przepis ten umożliwia wykonanie wyroku eksmisyjnego bez wskazania rodzinie, która nie jest w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, jest niezgodny z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP.

IV. Przedstawione powyżej uwagi należy także odnieść do prawa konstytucyjnego wymienionego w art. 71 ust. 1 Konstytucji RP, które również jest objęte treścią art. 81 Konstytucji RP. W myśl art. 71 ust. 1 Konstytucji RP państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Nie ulega więc wątpliwości, iż prawu wymienionemu w art. 71 ust. 1 Konstytucji RP odpowiada obowiązek władz publicznych zapewnienia pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, ze

szczególnym uwzględnieniem rodzin wielodzietnych i niepełnych. W omawianym zakresie obowiązek ten nie jest realizowany, gdyż w przeważającej liczbie eksmisje z lokali mieszkalnych są orzekane ze względu na brak możliwości wywiązania się przez te rodziny z obowiązku uiszczania czynszu i innych należności za zajmowane mieszkanie. Przy czym ów brak możliwości realizacji obowiązków finansowych z reguły powstaje z przyczyn niezawinionych przez te rodziny (często jest spowodowany brakiem pracy, a więc także i środków utrzymania). Podkreślenia wymaga zaś okoliczność, iż często w takich sprawach z powództwem o eksmisję występują, a następnie egzekwują wyroki same gminy, będące ogniwem władzy publicznej. Jak już wskazano, wyroki eksmisyjne "na bruk" są także wykonywane w stosunku do rodzin wielodzietnych, które w świetle art. 71 ust. 1 Konstytucji RP powinny być otoczone szczególną opieką władzy publicznej. Prowadzi to do wniosku, iż w zakwestionowanym zakresie regulacja zawarta w art. 37 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych jest także niezgodna z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP. Regulacja ta nie tylko nie realizuje bowiem celów wyznaczonych art. 71 ust. 1 Konstytucji RP, polegających na udzielaniu przez władze publiczne szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, a zwłaszcza rodzinom wielodzietnym i niepełnym, lecz w istocie stanowi zaprzeczenie tych celów. Pozwala bowiem na usunięcie z mieszkania tych rodzin bez zapewnienia im jakiegokolwiek innego lokalu.

V. Ponieważ czynności egzekucyjne zmierzające do usunięcia rodzin z mieszkania bez zapewnienia im jakiegokolwiek lokalu są podejmowane także w stosunku do rodzin z dziećmi, dlatego w zakresie objętym wnioskiem art. 37 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych godzi również w konstytucyjną zasadę ochrony praw dziecka wyrażoną w art. 72 ust. 1 Konstytucji RP. Prawa te nie podlegają ograniczeniom wynikającym z art. 81 Konstytucji RP i w związku z tym mogłyby jedynie podlegać ograniczeniu z uwagi na konieczność ochrony przez ustawodawcę wartości określonych w

art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jednak zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich żadna z wartości konstytucyjnych wymienionych we wskazanym art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie uzasadnia tak drastycznej jak przewidziana w zaskarżonym przepisie ingerencji w prawa dziecka, której skutkiem może być bezdomność dziecka. Dodatkowo Państwo Polskie przyjęło do swojego wewnętrznego porządku prawnego zobowiązania wynikające z Konwencji Praw Dziecka (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.). Tym samym z mocy art. 3 ust. 1 tej Konwencji zobowiązało się, że we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka. Zobowiązało się także, że zgodnie z warunkami krajowymi oraz odpowiednio do swoich środków, będzie podejmować właściwe kroki dla wspomagania rodziców w zapewnieniu warunków życia niezbędnych do rozwoju dziecka oraz iż będzie udzielało w razie potrzeb pomocy w zakresie mieszkań (art. 27 ust. 3 Konwencji Praw Dziecka). Zobowiązania te nie są realizowane przez art. 37 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, co uzasadnia wniosek, iż doszło także do naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony praw dziecka wyrażonej w art. 72 ust. 1 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

/-/ Prof. dr Adam Zieliński