



MINISTER
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA



RPW/25592/2016 P
Data: 2016-04-26

DM.III.054.15.2016.EŁ.1
NK:41790/16 /56049/16

WA BIURO RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH

WPL. 2016 -04- 2 6

ZAL. NR Rap.

Warszawa, 25 kwietnia 2016 r.

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

w odpowiedzi na wystąpienie z dnia 22 marca 2016 r. znak IV.7217.32.2016.AJ, w sprawie dotyczącej podjęcia prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 150, z późn. zm.), w zakresie przepisów prawnych regulujących wykonywanie obowiązku opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego uprzejmie informuję, że Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa złożyło wnioski o wpisanie do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Dostrzegając poruszony przez Rzecznika problem występujący na tle stosowania art. 1046 § 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.) uprzejmie informuję, że w toku prac nad projektem ustawy rozważana jest zmiana tego przepisu.

Jednocześnie uwzględniając, że zarówno wymagania zawarte w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, jak i sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego (ograniczone fundusze gminy) przekładają się na brak możliwości bieżącej i pełnej realizacji nałożonych na nie zadań, w tym wskazywania tymczasowych pomieszczeń, analizowane są uwagi przedstawione przez przedstawicieli samorządu terytorialnego w kwestii propozycji zmian ustawy. Dyskusja nad zgłaszanymi przez samorządy propozycjami zmian ustawy odbyła się m.in. na posiedzeniu Komisji Gospodarki Mieszkaniowej i Przestrzennej Związku Miast Polskich w dniu 25 stycznia br. Z dotychczasowego rozpoznania opinii środowisk samorządowych wynika potrzeba ujęcia w projekcie zmian ustawy przede wszystkim rozwiązań systemowych ukierunkowanych na bardziej efektywne osiągnięcie celów, jakim powinien służyć zasób publiczny.

Na konieczność dokonania zmian w ustawie w tym kierunku wskazują również wnioski sygnalizowane przez Najwyższą Izbę Kontroli zawarte w *Informacji o wynikach kontroli gospodarowania lokalami komunalnymi w budynkach mieszkalnych (znak P/12/069)* oraz *Informacji o wynikach kontroli wykonywania przez wybrane gminy obowiązku zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych (znak P/14/104)*. Potrzebę zreformowania obowiązujących rozwiązań regulujących system najmu lokali w publicznym zasobie mieszkaniowym sygnalizował także w swoich wystąpieniach Rzecznik.

Po zakończeniu prac analitycznych i przesądzeniu zakresu zmian przygotowany zostanie projekt ustawy, który zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) będzie podlegał udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej z chwilą przekazania projektu do uzgodnień z członkami Rady Ministrów. Wówczas możliwe będzie zapoznanie się ze szczegółowymi propozycjami zmian w nim zawartymi.

Odnosząc się natomiast do poglądu zaprezentowanego przez Rzecznika dotyczącego art. 25d pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego stanowiącego, że prawo do tymczasowego pomieszczenia nie przysługuje dłużnikowi, jeżeli dłużnik został zobowiązany do opróżnienia tymczasowego pomieszczenia uprzejmie informuję, że nie podzielam przedstawionego stanowiska. W opinii Rzecznika *uregulowanie to oznacza, że osoba, która została już raz wyeksmitowana do tymczasowego pomieszczenia, nie ma żadnych szans, aby uniknąć eksmisji na bruk w przypadku zakończenia stosunku najmu tego pomieszczenia (...). Pozbawienie dłużnika w sposób zupełnie automatyczny prawa do tymczasowego pomieszczenia budzi wątpliwości co do zgodności ze standardami konstytucyjnymi (...).*

Należy zauważyć, że obowiązujące przepisy nie wykluczają możliwości przedłużenia umowy najmu tymczasowego pomieszczenia po upływie oznaczonego w niej czasu na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy – podstawa prawna: art. 25e w związku z art. 23 ust. 3 ustawy.

Ponadto z przeglądu przepisów regulujących kwestie związane z przyznawaniem praw do lokalu socjalnego, tymczasowego pomieszczenia, czy też kierowania do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, wynika, że ustawodawca kierował się przy ustalaniu powyższego systemu pewną gradacją sytuacji, w których przyznanie praw do lokali czy też tymczasowych pomieszczeń jest uzasadnione. Zróżnicowanie w zakresie uprawnień do otrzymania lokalu socjalnego albo tymczasowego pomieszczenia wynika z sytuacji prawnej i faktycznej danej osoby. Utrata tytułu prawnego do lokalu oznacza, że osoba ta, z różnych względów traci prawo do zajmowania dotychczasowego lokalu. Przepisy gwarantują jednak rozważenie sytuacji osobistej, rodzinnej, majątkowej takiej osoby, aby na tej podstawie przyznać takiej osobie (lub nie) prawo do lokalu socjalnego.

Nawet jednak wtedy ustawodawca nadal realizuje dyrektywę zawartą w art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Osoba tracąca tytuł prawny do lokalu socjalnego czy też do pomieszczenia tymczasowego, a także osoba która takiego tytułu nie otrzymała, ma zagwarantowane prawo do pomocy państwa. Eksmisja dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe stanowi nadal realizowanie przez państwo polityki przeciwdziałającej bezdomności i zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Nie jest to oczywiście zaspokojenie potrzeb w pełni, jednak jest to działanie zmniejszające i łagodzące skutki eksmisji. Osoba przeniesiona w takie miejsce nie jest na tzw. „bruku”. Ma miejsce pozwalające na zaspokojenie podstawowych potrzeb, które ma stanowić punkt wyjścia do podejmowania przez taką osobę prób zmiany swojej sytuacji materialnej i osobistej.

Z uwagi na godność człowieka, ustawodawca daje każdemu możliwość skorzystania z ochrony przed warunkami atmosferycznymi i możliwość odpoczynku, schronienia. Nie jest to bezdomność w potocznym rozumieniu tego słowa, gdyż taka wiązałaby się rzeczywiście z koniecznością przebywania w miejscach nieprzystosowanych i nieprzygotowanych na pobyt ludzi, z ciągłym i bezpośrednim wystawieniem na warunki atmosferyczne. Taka sytuacja nie ma miejsca w przypadku noclegowni i miejsc o podobnym charakterze. Uwzględnienie całokształtu sytuacji danej osoby powoduje, że otrzyma ona zawsze wsparcie ze strony państwa, m. in. ze względu na ochronę godności każdej jednostki ludzkiej.

Potwierdzeniem prezentowanego stanowiska odnośnie do zapewnienia przez ustawodawcę ochrony przed eksmisją na bruk, a przez to przed pełną bezdomnością, jest pogląd wyrażony przez Rzecznika w jego wniosku z dnia 9 października 2015 r., znak IV.7214.131.2014.DZ, o stwierdzenie niezgodności art. 144 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie, w jakim przepis ten uprawnia egzekutora, prowadzącego egzekucję z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, do usunięcia zobowiązanego i jego domowników 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. 30, art. 71 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Wskazano w tym wniosku, że *analiza ewoluowania stanu prawnego obowiązującego w zakresie orzekania eksmisji i wykonywania orzeczeń sądowych nakazujących eksmisję w trybie egzekucji sądowej prowadzi do wniosku, że na gruncie prawa cywilnego ukształtował się dwustopniowy model ochrony osób eksmitowanych przed bezdomnością. Pierwszy stopień związany jest z orzekaniem przez sąd o uprawnieniu do lokalu socjalnego lub o braku*

takiego uprawnienia w wyroku eksmisyjnym, a zatem realizuje się na etapie postępowania rozpoznawczego. Drugi stopień realizuje się na etapie postępowania egzekucyjnego i obejmuje zapewnienie osobie eksmitowanej, której nie służy uprawnienie do lokalu zamiennego, ani socjalnego, pomieszczenia tymczasowego. Za minimalny standard traktowania osób eksmitowanych z mieszkań należy uznać zapewnienie im pomieszczenia tymczasowego, a jeżeli osobie eksmitowanej nie przysługuje prawo do pomieszczenia tymczasowego, usunięcie takiej osoby może nastąpić tylko do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, wskazanej na wniosek komornika przez gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. Niestety, wyżej opisany – wypracowany w drodze ewolucji przepisów uwzględniającej kontekst społeczny, poglądy doktryny i judykatury oraz stanowisko Trybunału Konstytucyjnego - standard ochrony osób eksmitowanych przed bezdomnością, nie odnosi się do tych przypadków, gdy obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego wykonywany jest w trybie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Świadczy to więc o generalnej akceptacji przyjętego przez państwo standardu ochrony osób eksmitowanych, w tym przed bezdomnością. Oznacza to również, że przedstawiony sposób realizacji obowiązków państwa w zakresie ochrony praw obywateli wynika z całego systemu regulacji prawnych ustalonego w tym zakresie, a nie z poszczególnych przepisów składających się na ten system i jego ocena powinna być dokonywana z uwzględnieniem całokształtu przyjętych rozwiązań.

Z powołaniem


Z upoważnienia
MINISTRA

INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA

Kazimierz Smoliński
Sekretarz Stanu