



IV.7214.70.2020.DZ

**Pan  
Zbigniew Ziobro  
Minister Sprawiedliwości  
e-PUAP**

Szanowny Panie Ministrze,

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają coraz liczniej skargi od obywateli – właścicieli nieruchomości mieszkaniowych, którzy kwestionują obowiązujący obecnie zakaz wykonywania tytułów wykonawczych nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego wprowadzony ze względu na fakt wystąpienia pandemii spowodowanej wirusem SARS-CoV-2. Skarżący podnoszą, że dalsze bezterminowe wstrzymanie eksmisji nie tylko uniemożliwia im korzystanie z przedmiotu ich własności (zwłaszcza zamieszkanie we własnym lokalu) lub czerpanie z niego korzyści (w przypadku gdy lokal przeznaczony był na wynajem), ale także pociąga za sobą dalsze dodatkowe straty w sytuacji, gdy lokal zajmują osoby zadłużone, które nie ponoszą opłat związanych z korzystaniem z mieszkania (np. za media). Wspomniany zakaz eksmisji dotyczy wszystkich lokali mieszkalnych, tj. znajdujących się w zasobach zarówno spółdzielni mieszkaniowych, samorządów, towarzystw budownictwa społecznego i innych osób prawnych, a także mieszkań będących własnością osób fizycznych.

Zgodnie z art. 15zzu ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020r. poz. 1842 ze zm.) dodanym przez ustawę z dnia 31 marca 2020r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020r., poz. 568.), z mocą

obowiązującą od dnia 31 marca 2020r., w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 nie wykonuje się tytułów wykonawczych nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego. Wyjątki ustanowione zostały w art. 15zzu ust. 2 wspomnianej ustawy i dotyczą orzeczeń wydanych na podstawie art. 11a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (art. 15zzu ust. 2 pkt 1) oraz decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego, o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego, o pozwoleniu na realizację inwestycji, wydawanych na podstawie tzw. „specustaw” (art. 15zzu ust. 2 pkt 2).

Warto wspomnieć, że stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 został ogłoszony na mocy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. z 2020r. poz. 433), od dnia 14 marca 2020 r. do odwołania (§ 1). Następnie, rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020r. poz. 491), w okresie od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszony został stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Stosownie do postanowień art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019r. poz. 1239 ze zm.) stan epidemii odwołuje, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw zdrowia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej – na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego.

Wobec powyższego, do czasu zniesienia wspomnianego wyżej ustawowego zakazu eksmisji z lokali mieszkalnych, albo odwołania stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, brak jest podstaw prawnych do podejmowania czynności zmierzających do wyegzekwowania obowiązku wynikającego z prawomocnego orzeczenia sądowego lub ostatecznej decyzji administracyjnej (innych niż objęte dyspozycją art. 15zzu ust. 2).

Omawiany zakaz eksmisji z lokali mieszkalnych był przedmiotem interpelacji poselskiej nr 14468 z dnia 12 listopada 2020 r. (dostępna na stronie internetowej Sejmu RP: sejm.gov.pl). Odpowiadając na wspomnianą interpelację Pani Anna Dalkowska Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z dnia 21 stycznia 2021r. (znak: BM-I.0520.801.2020) wskazała, że do czasu złagodzenia sytuacji epidemicznej i związanych z nią dolegliwości nie jest planowane uchycenie tych regulacji ani też – z uwagi na trudności w przewidzeniu momentu ustania stanu epidemii w Polsce – wprowadzenie cezurę czasowej, do której zakaz ten miałby obowiązywać. Wprowadzenie i utrzymywanie

zakazu eksmisji jest podyktowane względami humanitarnymi w stosunku do osób, których sytuacja majątkowa uległa pogorszeniu wskutek pandemii, wobec czego nie mogą oni regulować wszystkich bieżących zobowiązań. Mimo że, jak podniesiono w interpelacji, negatywne dla gospodarki skutki pandemii nie dotknęły wszystkich lokatorów zalegających z zapłatą czynszu, to jednak faktem notoryjnym jest, że dotyczy to wielu branż, a więc znacznej grupy osób. Podkreślić jednak należy, że omawiany zakaz jest rozwiązaniem wyjątkowym, tymczasowym i ściśle uzależnionym od sytuacji epidemicznej w kraju.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje zasadności wprowadzenia omawianego zakazu, zwłaszcza że na początku rozwoju pandemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2, której pojawienie się było wydarzeniem wyjątkowym i bezprecedensowym w najnowszej historii Polski (i świata), podejmowanie działań zmierzających do zahamowania rozprzestrzeniania się wirusa oraz pochylenie się nad sytuacją osób, których sytuacja majątkowa uległa pogorszeniu w związku z pandemią, wydawało się w pełni uzasadnione i godne aprobaty.

Kwestionowany przez właścicieli lokali zakaz, jak można było wówczas zakładać, był rozwiązaniem tymczasowym i ściśle uzależnionym od sytuacji epidemicznej w kraju. Zakaz ten stanowił niewątpliwie ograniczenie prawa własności, jednak ograniczenie to znajdowało uzasadnienie w wartościach wskazanych enumeratywnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Obecnie jednak od ogłoszenia w Polsce stanu epidemii upłynęło ponad 15 miesięcy, nie wiadomo natomiast, jak dalej będzie rozwijała się sytuacja epidemiologiczna w Polsce, a zwłaszcza, jak długo stan ten będzie trwał (w szczególności w kontekście doniesień medialnych o kolejnych mutacjach wirusa).

Trzeba także zwrócić uwagę, że wspomniany zakaz został wprowadzony już na początku trwania stanu epidemii i w związku z tym objął swoim zastosowaniem głównie sytuacje, gdy obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego został orzeczony jeszcze przed ogłoszeniem tego stanu, a więc i, co oczywiste, bez związku z nim. Jego głównymi „beneficjentami” nie stały się zatem wcale osoby, których sytuacja majątkowa uległa pogorszeniu na skutek pandemii.

W tej sytuacji, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zachodzą uzasadnione wątpliwości, czy dalsze – *de facto* bezterminowe - utrzymywanie przez państwo zakazu eksmisji z lokali mieszkalnych, ustanowionego w tak szerokim zakresie podmiotowym i przedmiotowym, nie narusza standardów konstytucyjnych wobec właścicieli mieszkań, co z kolei przemawiałoby za zasadnością rozważenia złagodzenia wprowadzonego rygoru lub ewentualnie zapewnienia im rekompensat wyrównujących poniesione straty.

Treść skarg wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich wskazuje, że negatywne skutki ekonomiczne pandemii dotknęły także osoby będące właścicielami mieszkań. Tymczasem kwestionowany przez nich zakaz eksmisji, chroniący osoby zajmujące cudze mieszkania bez tytułu prawnego, zwłaszcza te niewnoszące opłat związanych z korzystaniem z lokalu, pozbawia ochrony prawnej właścicieli mieszkań. Właściciele są zobowiązani nie tylko do znoszenia sytuacji, w której nie mogą usunąć z lokalu osoby zajmującej ich mieszkanie bez tytułu prawnego, ale zmuszeni zostali również niejako do „kredytowania” takich osób w przypadku, gdy nie wnoszą one opłat związanych z utrzymaniem i korzystaniem z mieszkania. Tak więc właściciele nie tylko nie mogą czerpać korzyści z wynajmu lokalu, ale dodatkowo przerzucony został na nich ciężar ponoszenia kosztów korzystania z tego lokalu przez obce osoby.

W jednej ze skarg do RPO właściciel mieszkania wskazał, że uzyskał tytuł wykonawczy zobowiązujący osobę zajmującą jego lokal bez tytułu prawnego do opróżnienia mieszkania (co wydaje się warte podkreślenia – uzyskał go jeszcze przed ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie epidemii), w którym sąd ustalił na rzecz tej osoby prawo do najmu socjalnego lokalu. Gmina złożyła dłużnikowi ofertę wynajęcia takiego lokalu, która została zaakceptowana. W związku z powyższym między osobą eksmitowaną a gminą podpisana została umowa najmu. Jednak po ogłoszeniu stanu pandemii wirusa SARS-CoV-2, dłużnik ostatecznie odmówił przeprowadzenia się do wskazanego przez gminę mieszkania – wprost wskazując na ustawowy zakaz przeprowadzenia eksmisji, zaś komornik odmówił przeprowadzenia eksmisji tej osoby z zajmowanego lokalu - powołując się na tenże zakaz.

Warto zwrócić uwagę, że prawo własności, które jest najszerszą przewidzianą w polskim ustawodawstwie formą korzystania z rzeczy i podlega ochronie konstytucyjnej (art. 21, art. 64 Konstytucji RP), nie jest jednak prawem absolutnym i może podlegać także pewnym ograniczeniom, które winny spełniać standardy konstytucyjne. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęty został pogląd, iż w przypadku ograniczania prawa własności podstawowe znaczenie ma art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, natomiast art. 64 ust. 3 Konstytucji traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa (por. wyroki TK o sygn.: P 2/98, K 23/98, K 13/98,; P 11/98, K 14/99, K 23/00, P 11/00, SK 15/00, SK 22/00, SK 2/01). O ile bowiem art. 64 ust. 3 ogranicza się jedynie do wskazania przesłanki formalnej (ustawa) oraz nieprzekraczalnej granicy ingerencji (istota prawa własności), o tyle art. 31 ust. 3 wymienia – jak przyjmuje także TK – „taksatywnie kryteria dopuszczalności ograniczeń korzystania ze wszystkich konstytucyjnych wolności i praw jednostki (także prawa własności), do których należą: ustawowa forma ograniczeń, istnienie konieczności ograniczeń (brak innych środków skutecznie służących temu celowi), funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wartości wskazanych enumeratywnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji (bezpieczeństwo państwa, porządek

publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób), zakaz naruszania istoty danej wolności lub prawa (wyroki TK: sygn. P 2/98; SK 40/12). Tak więc każde ograniczenie własności podlega łącznej ocenie na tle art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przy zachowaniu wskazanych wyżej wymogów dopuszczalne są tylko takie ograniczenia własności, które zasadniczo dotyczą jedynie treści i zakresu ochrony własności i nie pozbawiają właściciela atrybutów posiadania i rozporządzania jej przedmiotem, a dotyczą jedynie samego korzystania z niej. Ograniczenia własności należy rozumieć jako „wynikające z przepisów prawa (bezpośrednio lub z rozstrzygnięć organów władzy publicznej) uwarunkowania ograniczające treść lub sposób korzystania z własności, w tym nakładające określone obowiązki na właściciela wobec przedmiotu własności lub też zobowiązujące go do znoszenia określonego oddziaływania na przedmiot własności” (zob. J. Sommer, Ochrona środowiska a prawo własności, Wrocław 2000, s. 7–8).

Wydaje się zatem, że dalsze bezterminowe utrzymywanie tak szeroko określonego zakazu eksmisji z lokali mieszkalnych może pozostawać w sprzeczności z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W ramach niniejszego wystąpienia Rzecznik chciałby zwrócić uwagę na jeszcze inny aspekt wprowadzonego zakazu eksmisji, który ujawnił się na tle skarg wpływających do Rzecznika. Wspomniany zakaz kwestionują bowiem nie tylko właściciele mieszkań, ale także sąsiedzi osób, względem których nakaz opróżnienia lokalu został orzeczony przez sąd z powodu wykraczania w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, co czyniło uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku, a także współlokatorzy osób, względem których obowiązek opróżnienia lokalu został orzeczony na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 611 ze zm.). Podnoszą oni, że dalsze utrzymywanie zakazu wykonywania tytułów wykonawczych nakazujących opróżnienia lokalu jest szczególnie uciążliwe w sytuacji, gdy osoby, które są nim chronione przed eksmisją, swoim rażąco nagannym postępowaniem uniemożliwiają wspólne zamieszkiwanie w lokalu, lub czynią uciążliwym korzystanie z mieszkań przez innych lokatorów.

Mając na uwadze wyżej przedstawione okoliczności, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. 2020 r., poz. 627 ze zm.), Rzecznik zwraca się z prośbą o zajęcie przez Pana Ministra stanowiska w przedstawionej sprawie, a jeśli podzieli Pan Minister wątpliwości Rzecznika co do konieczności utrzymywania omawianego zakazu w tak szerokim zakresie, to również o rozważenie celowości podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do jego złagodzenia lub zapewnienia omawianej grupie osób stosownych rekompensat.

Rzecznik Praw Obywatelskich będzie wdzięczny za poinformowanie o stanowisku Pana Ministra zajęтым w tej sprawie.

Z poważaniem,

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/