



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 16.08.2017 r.

IV.510.90.2017.KD

Sąd Najwyższy  
Izba Cywilna  
Wydział III  
Pl. Krasińskich 2/4/6  
00-951 Warszawa

sygn. akt III CZP 61/17

**Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich  
zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Najwyższym**

W związku z informacją Sądu Najwyższego o wpłynięciu zagadnienia prawnego w sprawie o sygnaturze III CZP 61/17, przedstawionego do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, działając na podstawie art. 14 pkt 4 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. j. Dz.U. z 2017 r., poz. 958) zgłaszam udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Sądem Najwyższym – w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego – i przedstawiam następujące stanowisko w sprawie:

**W sprawie o nakazanie dłużnikowi opuszczenia i opróżnienia tymczasowego pomieszczenia dopuszczalna jest droga sądowa.**



## Uzasadnienie

I. Postanowieniem z dnia 15 marca 2017r. Sąd Okręgowy w Warszawie, działając na podstawie art. 390 k.p.c. w zw. z art. 397 § 2 k.p.c. przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, budzące poważne wątpliwości, a mianowicie, czy wobec treści art. 1046 § 4 zd. 3 k.p.c. dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie o nakazanie dłużnikowi opuszczenia i opróżnienia pomieszczenia tymczasowego.

Zagadnienie prawne powstało przy rozpoznawaniu przez Sąd Okręgowy w Warszawie zażalenia powoda na postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa, którym Sąd ten odrzucił pozew m.st. Warszawy skierowany przeciwko osobie zajmującej tymczasowe pomieszczenie, o opróżnienie tego tymczasowego pomieszczenia. Sąd I instancji uznał, że droga sądowa w tej sprawie jest niedopuszczalna.

W uzasadnieniu postanowienia o odrzuceniu pozwu Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa wskazał, że ustawodawca przewidział odrębny tryb postępowania w sprawie o opróżnienie tymczasowego pomieszczenia. Tezę tę Sąd I instancji wywodzi z treści art. 1046 § 4 k.p.c. zgodnie z którym (cytat za uzasadnieniem postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 15 marca 2017r.) „komornik wykonując obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego, usuwa dłużnika, któremu nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia w którym może zamieszkać, do wskazanego przez właściwą gminę pomieszczenia tymczasowego, nie dłużej jednak niż przez okres sześciu miesięcy (podkreślenie własne). Po upływie tego okresu komornik działając w oparciu o właściwy tytuł wykonawczy winien usunąć dłużnika do noclegowni, schroniska bądź innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe wskazanej przez gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu.” W ocenie Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa przywołane wyżej przepisy pozwalają na usunięcie dłużnika przez komornika z zajmowanego pomieszczenia tymczasowego na podstawie już istniejącego tytułu wykonawczego. Z mocy wyraźnego przepisu sprawa została zatem przekazana do właściwości innego organu niż sąd powszechny. Jak wskazuje Sąd Okręgowy w Warszawie, powyższy pogląd jest podzielany przez niektóre składy orzekające tego Sądu (por. orzeczenia Sądu Okręgowego w Warszawie w sprawach VCa 2627/13, V Cz 165/17, VCz 273/17).

II. Sąd Okręgowy, który w przedmiotowej sprawie przedstawił Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia, powyższego poglądu nie podziela. Sąd ten wskazał, że po pierwsze, sprawa o nakazanie opuszczenia i opróżnienia tymczasowego pomieszczenia jest niewątpliwie sprawą cywilną. Nie można uznać, iż z mocy przepisu



szczególnej (art. 1046 § 4 k.p.c.) została ona przekazana do kompetencji innego organu niż sąd powszechny, a mianowicie do kompetencji komornika sądowego. Sąd Okręgowy w Warszawie wskazuje, że komornik posiada niewątpliwie uprawnienia władcze, jednakże tylko w sferze egzekucji sądowej, nie zaś w sferze rozstrzygania sporów. Tym samym przyjęcie, iż droga sądowa w przedmiotowej kategorii spraw jest niedopuszczalna, wymagałoby uprzedniego uznania, że orzekanie o opróżnieniu tymczasowego pomieszczenia stanowi kolejny etap postępowania egzekucyjnego. Tymczasem tytuł wykonawczy, na podstawie którego dłużnik znalazł się w tymczasowym pomieszczeniu (a zatem najczęściej wyrok sądowy nakazujący opuszczenie i opróżnienie lokalu mieszkalnego) został wykonany w całości z chwilą wydania wierzycielowi lokalu mieszkalnego, którego dotyczył. Tymczasowe pomieszczenie nie jest lokalem tożsamym z tym, którego dotyczył tytuł egzekucyjny. Ponadto, nie zawsze zachodzić będzie tożsamość wierzyciela i dłużnika w obu tych sprawach. Taka argumentacja zawarta jest w orzeczeniach Sądu Okręgowego w Warszawie, które nie podzieliły poglądu o dopuszczalności odrzucenia pozwu o nakazanie opuszczenia i opróżnienia tymczasowego pomieszczenia (por. postanowienia tego Sądu w sprawach o sygn. VCz 3760/14, V Cz 317/16, V Cz 1331/16).

W ocenie Sądu Okręgowego w Warszawie koncepcja w myśl której art. 1046 § 4 k.p.c. przekazuje do kompetencji komornika sądowego sprawę opuszczenia i opróżnienia tymczasowego pomieszczenia i tym samym wyłącza drogę sądową w tych sprawach nie znajduje ponadto oparcia w treści tego przepisu i jest efektem jego błędnej interpretacji. Wskazany w zd. trzecim tego przepisu termin 6 miesięcy odnosi się bowiem do okresu, na jaki komornik wstrzymuje się z dokonaniem czynności opróżnienia lokalu mieszkalnego. W tym terminie właściwa gmina powinna wskazać dłużnikowi pomieszczenie tymczasowe. Gdy tego nie uczyni komornik ma obowiązek podjąć dalsze czynności egzekucyjne w celu realizacji wyroku eksmisyjnego i w takim wypadku usuwa dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, powiadamiając jednak jednocześnie gminę o potrzebie wskazania tymczasowego pomieszczenia dla dłużnika.

**III.1** Rzecznik Praw Obywatelskich zdecydowanie opowiada się za poglądem, iż z treści art. 1046 § 4 zd. trzecie k.p.c. nie można wywodzić poglądu o wyłączeniu drogi sądowej w sprawach o nakazanie opuszczenia i opróżnienia tymczasowego pomieszczenia, wskazanego dłużnikowi w ramach realizacji tytułu wykonawczego, z którego wynikał jego obowiązek opuszczenia i opróżnienia lokalu mieszkalnego. Wydaje się, że powstałe zagadnienie jest przede wszystkim efektem niewłaściwej interpretacji treści art. 1046 § 4 k.p.c. przez niektóre sądy. Dlatego też konieczne jest dosłowne przytoczenie brzmienia omawianych przepisów zawartych w art. 1046 §4 :



Zd. pierwsze: „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. „

Zd. drugie: „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.”

Zd. trzecie: „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.”

Zd. czwarte: „Usuając dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, komornik powiadomi właściwą gminę o potrzebie zapewnienia dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia.”

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich z przepisów tych jednoznacznie wynika, że jeżeli dłużnikowi nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia, w którym może zamieszkać, to wówczas komornik – wykonujący obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego – musi wstrzymać się z dokonaniem czynności do czasu, gdy gmina wskaże dłużnikowi tymczasowe pomieszczenie. Jednakże okres wstrzymania czynności egzekucyjnych nie może być dłuższy niż 6 miesięcy. Jeśli w tym czasie gmina nie wskaże dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia, wówczas komornik podejmuje dalsze czynności, ale zmierzające cały czas do realizacji tego samego tytułu wykonawczego – zobowiązującego dłużnika do opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu jego potrzeb mieszkaniowych. Zaś fakt, że gmina w ciągu owych 6 miesięcy wstrzymania czynności egzekucyjnych nie wskazała tymczasowego pomieszczenia, powoduje po pierwsze, że eksmisja z lokalu służącemu dłużnikowi do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych może odbyć się do noclegowni, schroniska lub podobnej placówki, a po drugie, że komornik ma obowiązek powiadomić właściwą gminę, iż nadal istnieje potrzeba zapewnienia dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia.

Z treści przytoczonych regulacji absolutnie nie można wyciągnąć wniosku, iż komornik usuwa dłużnika do wskazanego przez gminę tymczasowego pomieszczenia na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, a następnie usuwa go po raz kolejny, tym razem do noclegowni, schroniska bądź innej podobnej placówki. Przeczy temu nie tylko literalne



brzmienie przywołanych przepisów. Warto wskazać, jakie były intencje ustawodawcy w tym zakresie. Trzeba więc przypomnieć, że art. 1046 § 4 k.p.c. w obecnym brzmieniu został uchwalony w związku z treścią wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2010r. (sygn. K 19/06), którym poprzednie brzmienie tego przepisu uznane zostało za niezgodne z Konstytucją. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że komornik, który na podstawie art. 1046 § 4 k.p.c. jest zobowiązany do wstrzymania czynności egzekucyjnych na niedający się przewidzieć czas, nie jest w stanie wykonać prawomocnego wyroku sądowego. Wskazana sytuacja powoduje w praktyce, że wyroki eksmisyjne nie są wykonywane lub są wykonywane ze znacznym opóźnieniem. Długotrwałe prowadzenie postępowania egzekucyjnego, w niektórych przypadkach trwające ponad 5 lat, powoduje, że sądowa ochrona udzielana wierzycielowi w praktyce okazuje się iluzoryczna. Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ówczesny art. 1046 § 4 k.p.c. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Z uwagi na ten właśnie fakt, do nowej redakcji przepisu wprowadzony został termin sześciu miesięcy, na jaki komornikowi wolno wstrzymać czynności egzekucyjne w oczekiwaniu aż dłużnikowi zostanie wskazane tymczasowe pomieszczenie. Po upływie owego terminu ma on obowiązek nadal realizować obowiązek opuszczenia i opróżnienia lokalu mieszkalnego przez dłużnika, wynikający z tytułu wykonawczego, bez względu na to, czy dłużnikowi wskazano tymczasowe pomieszczenie, czy też nie. Taka regulacja ma zapobiegać przewlekłości postępowań egzekucyjnych w omawianej kategorii spraw i sytuacjom, w których prawomocny wyrok sądowy nie może być zrealizowany przez dłużnika i nie dający się z góry określić czas. Zmiana treści art. 1046 § 4 k.p.c. została 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 uzasadnieniu projektu ustawy (Druk Sejmowy Sejmu VI kadencji Nr 3278), a także w toku dalszego procesu legislacyjnego wskazano, że stanowi on realizację wniosków, płynących z uzasadnienia m.in. przywołanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału z dnia 4 marca 2008 r. (sygn. akt S 2/08). Wydaje się więc oczywiste, że celem ustawodawcy, który wprowadził omawiany sześciomiesięczny termin wstrzymania czynności egzekucyjnych było wyłącznie zapobieżenie długotrwałości postępowania egzekucyjnego spowodowanej nieokreślonym w czasie oczekiwaniem na wskazanie dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia, nie zaś przekazanie kompetencji sądu powszechnego do rozstrzygnięcia sprawy cywilnej o nakazanie dłużnikowi opuszczenia i opróżnienia pomieszczenia tymczasowego – komornikowi sądowemu.

Wskazana wyżej wykładnia art. 1046 § 4 k.p.c. stała się przedmiotem wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich co do właściwej ochrony dłużnika przed tzw. „eksmisją na bruk”, sygnalizowanych Ministrowi Sprawiedliwości w wystąpieniu z dnia 5.12.2011r.



(kopia w załączeniu). W odpowiedzi na to wystąpienie również Minister Sprawiedliwości w tożsamy sposób rozumiał znaczenie i sens wskazanego przepisu. W piśmie z dnia 7 stycznia 2012r. (znak DL-P-II-072-23/11, kopia w załączeniu) wyjaśnił, że w celu umożliwienia gminom realizacji obowiązku wskazania dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia „w przepisach proceduralnych ustawodawca przewidział wstrzymanie się przez komornika z dokonaniem dalszych czynności egzekucyjnych do chwili, gdy gmina wskaże tymczasowe pomieszczenie, jednak nie dłużej niż przez okres 6 miesięcy (art. 1046 § 4 k.p.c.). Ustawodawca przyjął, że dłuższe oczekiwanie na spełnienie przez gminę ustawowego obowiązku jest nieuzasadnione ze względów prakseologicznych i w sposób negatywny wpłynie na sprawność postępowania egzekucyjnego”.

Podobnie treść art. 1046 § 4 k.p.c. jest rozumiana w piśmiennictwie. Poza literaturą wskazaną w pytaniu prawnym, podobnie uznaje P. Sławicki. Według niego art. 1046 § 4 przewiduje „instytucję zbliżoną do moratorium mieszkaniowego występującą w okresie międzywojennym, bowiem osoba eksmitowana może przebywać w lokalu, którego dotyczy wyrok nakazujący opróżnienie, przez okres 6 miesięcy, w którym to gmina ma wskazać pomieszczenie tymczasowe. Tym samym dłużnik ma pewność, że albo otrzyma możliwość zajęcia pomieszczenia tymczasowego albo będzie mógł przebywać w dotychczas zajmowanym lokalu przez okres 6 miesięcy” (P. Sławicki, „Prawo człowieka do mieszkania i jego miejsce w systemie praw człowieka”, Sopot 2015, s. 219). Podobnie twierdzi M. Walasik („Egzekucja obowiązku opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych – część I”, Przegląd Prawa Egzekucyjnego 5/16 s.42). Z taką interpretacją przepisu koresponduje również treść przepisów wykonawczych do art. 1046 k.p.c.

W świetle powyższych uwag wydaje się, że stanowisko, iż w sprawach o opróżnienie i opuszczenie tymczasowego pomieszczenia droga sądowa jest niedopuszczalna, nie znajduje oparcia w treści obowiązujących przepisów i jest efektem niewłaściwego odczytania ich treści.

**III.2** Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie ponadto zwrócić uwagę, iż w świetle innych regulacji odnoszących się do tymczasowych pomieszczeń, a zawartych w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2016r., poz. 1610), nakazanie opuszczenia i opróżnienia takiego pomieszczenia następuje w rozstrzygnięciu sądowym, wydanym po przeprowadzeniu postępowania sądowego. Wskazuje na to treść art. 25 d pkt 3 ustawy, który określa, w jakich przypadkach nie przysługuje prawo do tymczasowego pomieszczenia i odnosi się do istnienia tytułu wykonawczego, zobowiązującego do opuszczenia tymczasowego pomieszczenia (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 5.04. 2013 r., sygn. III CZP 11/13, LEX nr 1311654, w którym Sąd Najwyższy wyraźnie stwierdził, że przepis ten stosuje się do sytuacji, w których prawo do



tymczasowego pomieszczenia nie przysługuje dłużnikowi, gdy w orzeczeniu został on już zobowiązany do opróżnienia tymczasowego pomieszczenia). Z kolei zgodnie z art. 25e do najmu tymczasowych pomieszczeń stosuje się odpowiednio przepisy art. 4, art. 10 ust. 1-3, art. 11 ust. 2 pkt 1-3, art. 13, art. 18, art. 20 ust. 2a i 2b, art. 21, art. 23 ust. 3 i 4 oraz art. 25. Stosownie do przywołanego tu art. 13 ustawy, jeżeli lokator wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku, inny lokator lub właściciel innego lokalu w tym budynku może wytoczyć powództwo o rozwiązanie przez sąd stosunku prawnego uprawniającego do używania lokalu i nakazanie jego opróżnienia. Współlokator może wytoczyć powództwo o nakazanie przez sąd eksmisji małżonka, rozwiedzionego małżonka lub innego współlokatora tego samego lokalu, jeżeli ten swoim rażąco nagannym postępowaniem uniemożliwia wspólne zamieszkiwanie. Gdyby zatem zaistniały po stronie osoby zajmującej pomieszczenie tymczasowe okoliczności, o których mowa w art. 13 ustawy o ochronie praw lokatorów, to wówczas zobowiązanie jej do opuszczenia takiego pomieszczenia byłoby dopuszczalne tylko na mocy wyroku sądowego uzyskanego po wytoczeniu stosownego powództwa.

W związku z powyższym, przyjęcie stanowiska, iż art. 1046 § 4 zd. trzecie k.p.c. wyłącza drogę sądową w sprawie o nakazanie opuszczenia i opróżnienia tymczasowego pomieszczenia, pozostawałoby w sprzeczności z powyższymi regulacjami i prowadziło do niczym nieuzasadnionego dualizmu w zakresie ochrony prawnej, gwarantowanej osobom zajmującym tymczasowe pomieszczenia.

**III.3** Pogląd ten pozostaje ponadto w sprzeczności z przepisami Konstytucji, ponieważ prowadzi do naruszenia gwarantowanego wszystkim obywatelom prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia swojej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Przepis ten wyraża jedno z fundamentalnych praw demokratycznego państwa prawnego - prawo do sądu, które gwarantuje każdemu obronę jego interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem (zob. np. wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, prawo do sądu obejmuje w szczególności: 1) prawo do uruchomienia postępowania sądowego, 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności, 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia, 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów sądowych (zob. wyroki TK z: 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108; 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 108). Warunkiem podstawowym i koniecznym umożliwienia jednostce



realizacji prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji jest zapewnienie jej dostępu do sądu, rozumianego jako możliwość uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej. Dopiero po przekroczeniu tego progu, doniosłości nabierają pozostałe elementy składowe prawa do sądu (zob. wyroki TK z: 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06; 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113). Analizowany przepis obejmuje zatem prawo do sądu w ujęciu formalnym (dostępność drogi sądowej w ogóle) i materialnym (możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej).

Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki muszą wynikać z przepisów ustawy zasadniczej i są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie wartości konstytucyjnej kolidującej z prawem do sądu nie jest możliwe w inny sposób (zob. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97; 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; 8 listopada 2001 r., sygn. P 6/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 248). Przy czym ograniczenia prawa do sądu nie tylko muszą spełniać warunki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz także uwzględniać treść art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Przyjęcie tezy o tym, iż droga sądowa w sprawach o nakazanie opuszczenia i opróżnienia tymczasowego pomieszczenia jest niedopuszczalna, prowadziłyby do pogwałcenia prawa do sądu praktycznie we wszystkich wskazanych wyżej aspektach. Sprawa o nakazanie opuszczenia pomieszczenia tymczasowego jest bez wątpienia sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c. Ocena sprawy na tle art. 1 k.p.c. zależy od przedmiotu procesu (a dokładniej – od przedstawionego pod osąd roszczenia) i przytoczonego przez powoda stanu faktycznego. Te dwa elementy, konkretyzując stosunek prawny między stronami, kształtują charakter sprawy i tym samym nadają jej – lub odejmują – przymiot sprawy cywilnej. Sprawa ma charakter sprawy cywilnej, jeżeli treść łączących strony stosunków prawnych, obejmująca ich wzajemne prawa i obowiązki albo tworząca dany stan prawny, zakłada potrzebę ochrony interesów uczestniczących w nich podmiotów. Sprawa cywilna wymaga przy tym pozostawania dwóch lub więcej podmiotów w stosunku prawnym, regulowanym przepisami kodeksu cywilnego i innymi ustawami, którego podmioty – w wypadku sporu – występują jako równorzędni partnerzy (postanowienie SN z dnia 14 września 2004 r., III CK 566/03, LEX nr 176104).

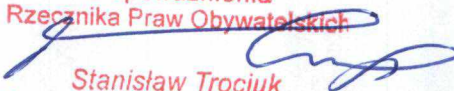
Gmina oddaje tymczasowe pomieszczenia do używania na podstawie cywilnej umowy najmu - art. 25 a i następne ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2016, poz. 1610). Zatem spory, które wynikają na tle takiej umowy są sprawami o charakterze cywilnym, ponieważ mają swe źródło w stosunku cywilnoprawnym. Do rozstrzygania tych spraw, z mocy art. 1 k.p.c. powołany jest więc sąd powszechny. Zgodnie z art. 2 § 3 k.p.c. nie są rozpoznawane w postępowaniu sądowym sprawy cywilne, jeżeli przepisy szczególne



przekazują je do właściwości innych organów. Nie wydaje się jednak dopuszczalne, aby w kontekście art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, gwarantującego wszystkim prawo do sądu, oraz art. 177 Konstytucji, w którym ustanowiono domniemanie właściwości sądu powszechnego we wszystkich sprawach przedstawionych do rozpoznania, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych do właściwości innych sądów, wyłączenie drogi sądowej i przekazanie kompetencji sądu innemu organowi można było domniemywać. Odrzucenie pozwu na zasadzie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. może mieć miejsce tylko wtedy, gdy na mocy wyraźnego przepisu szczególnego konkretna sprawa ze stosunku prawa cywilnego została przekazana do właściwości innego sądu lub organu. Taka ustawowa delegacja nie może pozostawiać żadnych wątpliwości co do identyfikacji przedmiotowej i podmiotowej konkretnego stosunku prawnego z zakresu prawa cywilnego (tak Sąd Apelacyjny w Katowicach w postanowieniu z 22.08.2016r., sygn. V Acz 826/16, LEX Nr 2094921). W przedmiotowej sprawie brak jest przepisu ustawy, który wyłączałby drogę sądową w omawianej kategorii spraw i przekazywał kompetencję do rozstrzygnięcia o obowiązku opuszczenia i opróżnienia tymczasowego pomieszczenia komornikowi sądowemu.

Reasumując, w świetle art. 45 ust. 1 oraz art. 177 Konstytucji wydaje się niedopuszczalne przyjęcie takiej wykładni art. 1046 § 4 zd. trzecie k.p.c. , która prowadziłaby do zamknięcia drogi sądowej w sprawach o nakazanie opuszczenia i opróżnienia tymczasowego pomieszczenia.

Z wyżej wskazanych względów Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi, jak na wstępie.

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich  
  
Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Załączniki:

1. odpis wystąpienia RPO z dnia 5.12.2011r.
2. odpis pisma Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 7 stycznia 2012r.
3. 3 odpisy pisma procesowego z załącznikami





Warszawa, .....5.12. 2011r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

**RPO-687486-IV-KD/11**

00-090 Warszawa      Tel. centr. 22551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax 22827 64 53

**Pan dr Jarosław Gowin**

**Minister Sprawiedliwości**

*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 prawnomiędzynarodowymi. Z tego względu, za konieczne uznał Trybunał pozostawienie parlamentowi odpowiedniego czasu na dokonanie zmian ustawowych przywracających stan zgodności z Konstytucją.

Niestety, 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 17.08.2011 r., 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 obszerne 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), zdaniem Rzecznika nie w pełni realizuje wskazówki udzielone przez Trybunał Konstytucyjny.

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

Znowelizowano także treść art. 1046 k.p.c, w taki sposób, aby, jak się wydaje, usunąć wątpliwości co do tego, iż przepis ten ma jedynie proceduralny charakter i jest adresowany do komorników sądowych. M.in. wprowadzono zasadę (art. 1046 § 4), że komornik sądowy może wstrzymać czynności egzekucyjne z uwagi na konieczność wskazania dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego, wyłącznie na okres 6 miesięcy. Po upływie tego terminu komornik sądowy ma obowiązek podjąć czynności egzekucyjne w celu realizacji wyroku eksmisyjnego, niezależnie od tego, czy dłużnikowi wskazane zostało pomieszczenie tymczasowe.



Analiza powołanych 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.2 a 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. Z kolei z art. 1046 § 4 k.p.c. wynika, że 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. Komornik nie może jednak wstrzymać się z dokonaniem czynności, jeżeli wierzyciel lub dłużnik albo osoba trzecia wskaże pomieszczenie odpowiadające wymogom tymczasowego pomieszczenia (art. 1046 § 5 k.p.c.). Nie ma jednak regulacji, która nakazywałaby komornikowi sądowemu, analogicznie jak w przypadku gminy, kierować do wierzyciela, dłużnika lub osoby trzeciej wniosku o wskazanie pomieszczenia odpowiadającego wymogom tymczasowego pomieszczenia. Powstaje zatem uzasadniona wątpliwość, w jaki sposób i na jakiej podstawie prawnej komornik miałby uzyskać wiedzę o ewentualnej możliwości wskazania takiego pomieszczenia przez wierzyciela, osobę trzecią lub dłużnika, co zwalniałoby gminę z obowiązku. Wiedzę taką komornik musiałby ponadto posiadać niezwłocznie, skoro nie może on wstrzymać czynności egzekucyjnych w oczekiwaniu na wskazanie pomieszczenia przez podmiot niebędący gminą. Przywołane przepisy wskazują, że 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 „wskaże”, 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.

Wątpliwości potęguje ponadto fakt, iż do chwili obecnej nie została wykonana delegacja ustawowa, zawarta w § 11 znowelizowanego art. 1046 k.p.c. do określenia, w drodze



rozporządzenia, szczegółowego trybu postępowania w sprawach o opróżnienie lokalu, lub pomieszczenia albo o wydanie nieruchomości, mając na względzie ochronę przed bezdomnością osób eksmitowanych oraz sprawne prowadzenie egzekucji. Na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości znajduje się projekt rozporządzenia, przekazany w dniu 16.11.br. do uzgodnień międzyresortowych. W projekcie tym nie określono jednak szczegółowo trybu postępowania komornika w celu jednoznacznego wyjaśnienia kwestii wskazania tymczasowego pomieszczenia przez inny niż gmina podmiot.

Kontrowersje budzi ponadto, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, wykładnia ostatniego zdania w art. 1046 § 4 k.p.c. w obecnym brzmieniu. Zgodnie z zawartą w nim normą, w przypadku, gdy komornik po bezskutecznym upływie 6 miesięcy, podczas których wstrzymał czynności egzekucyjne, oczekując na wskazanie dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia, ma obowiązek kontynuować czynności egzekucyjne, wówczas usunie on dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, powiadamiając właściwą gminę o potrzebie zapewnienia dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia. Moje wątpliwości budzi ocena tego, jakie skutki prawne wywołuje takie powiadomienie. Z jednej bowiem strony ustawodawca w art. 4 ust. 2 a 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. Należy także zwrócić uwagę na fakt, iż o ile w art. 1046 § 4 k.p.c. znajduje się wyraźny nakaz wstrzymania przez komornika czynności egzekucyjnych na okres 6 miesięcy, jeśli dłużnikowi ma zostać wskazane tymczasowe pomieszczenie, to już nie wiadomo, czy komornik sądowy ma również taki obowiązek w stosunku do dłużników, którym nie przysługuje prawo do tymczasowego pomieszczenia, w sytuacji, gdy gmina, właściwa ze względu na miejsce położenia lokalu, opóźnia się ze wskazaniem noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe (§ 5<sup>1</sup> art. 1046 k.p.c.).

Przedstawione wątpliwości, 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. Jak pokazuje dotychczasowe doświadczenie w omawianym zakresie, problemy z wykładnią przepisów dotyczących problematyki przyznawania tymczasowych pomieszczeń są raczej argumentem, który



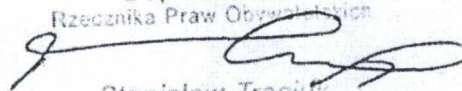
gminy wykorzystują w celu usprawiedliwienia swej beczynności w tej dziedzinie. W efekcie, komornicy sądowi w dalszym ciągu mogą mieć istotne problemy ze sprawnym prowadzeniem postępowań egzekucyjnych w tych sprawach.

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 2001r., 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 przepisów art. 1046 k.p.c, tak aby stanowił on rzeczywiście instrument sprawnej egzekucji wyroków eksmisyjnych, przy jednoczesnym uwzględnieniu ochrony osób eksmitowanych przed bezdomnością. Proszę również o poinformowanie Rzecznika, kiedy zostanie uchwalone i opublikowane rozporządzenie na podstawie upoważnienia zawartego w art. 1046 § 11 k.p.c.

Z uwagi na fakt, iż omawiana problematyka, w zakresie uregulowanym w ustawie o ochronie praw lokatorów należy do kompetencji Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, kopię niniejszego wystąpienia przekażę Ministrowi Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Jednocześnie w załączeniu przekazuję kopię wystąpienia skierowanego do tego Ministra.

*Z poważaniem*

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

  
Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich





Minister Sprawiedliwości

Warszawa, dnia 9 stycznia 2012 r.

687486/11

DL-P-II-072-23/11

dot. RPO-687486-IV-KD/11

|                                       |              |
|---------------------------------------|--------------|
| BIURO RZECZNIKA<br>PRAW OBYWATELSKICH |              |
| WPEŁ.                                 | 2012 -01- 09 |
| ZAL.                                  | NR 1443430   |

Pan

Stanisław Trociuk

Zastępca

Rzecznika Praw Obywatelskich

W odpowiedzi na pismo z dnia 5 grudnia 2011 r. znak RPO-687486-IV-KD/11, zawierające prośbę o rozważenie potrzeby doprecyzowania przepisów nowelizowanych ustawą z dnia 31 sierpnia 2011 r. 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), tak aby stanowiły rzeczywiście instrument sprawnej egzekucji wyroków eksmisyjnych, przy jednoczesnym uwzględnieniu ochrony osób eksmitowanych przed bezdomnością, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

W odniesieniu do rozwiązań prawnych przyjętych w ustawie z dnia 31 sierpnia 2011 r. 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), zwanej dalej „ustawą nowelizującą”, Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, iż jego zdaniem ustawa nowelizująca nie w pełni realizuje wytyczne zawarte w uzasadnieniu postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2008 r., sygn. akt S 2/08, oraz wyroku z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt K 19/06. Podniósł także zarzuty do poszczególnych regulacji, wprowadzonych ustawą



nowelizującą, które zdaniem Rzecznika wywołują wątpliwości interpretacyjne i w praktyce mogą nie tylko utrudnić realizację wyroków egzekucyjnych, ale być powodem oceny tych regulacji jako niezgodnych z zasadą poprawnej legislacji.

Pierwsza uwaga o charakterze szczegółowym dotyczy braku jednoznacznego ustalenia kolejności, w jakiej poszczególne podmioty (gmina właściwa ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu, wierzyciel, dłużnik, osoba trzecia) mają wskazywać tymczasowe pomieszczenie.

Ustosunkowując się do tej uwagi należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, z późn. zm.) zwanej dalej „u.o.p.l.”, zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. W tym celu gmina tworzy m.in. zasób tymczasowych pomieszczeń przeznaczonych na wynajem (art. 25a u.o.p.l.). Z powyższych regulacji wynika, że obowiązek dostarczenia eksmitowanemu dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia ciąży wyłącznie na gminie. Ponieważ poza gminą żaden inny podmiot nie jest dysponentem zasobu tymczasowych pomieszczeń, nie może być ani zobowiązany, ani uprawniony do wskazania eksmitowanemu dłużnikowi pomieszczenia należącego do tego zasobu. Dotyczy to zarówno samego dłużnika, jak i wierzyciela oraz osoby trzeciej.

Następnie należy zastrzec, że to przede wszystkim dłużnik, na którym ciąży obowiązek zastosowania się do treści tytułu wykonawczego, powinien sam przeprowadzić się do innego pomieszczenia. W takim przypadku nastąpi dobrowolne wykonanie zobowiązania przez dłużnika i to nawet wtedy, gdy dłużnik dokona tego po wezwaniu go przez komornika do opuszczenia zajmowanego lokalu.

Jeżeli dłużnik dobrowolnie nie wykona ciążącego na nim obowiązku określonego w tytule wykonawczym, nie ma żadnych przeszkód do tego, aby eksmitowany dłużnik został przez komornika przekwaterowany do pomieszczenia,



które odpowiada wymogom tymczasowego pomieszczenia, a które z własnej, nieprzymuszonej woli wskaże sam dłużnik lub wierzyciel albo osoba trzecia.

W związku z jednoznacznymi regulacjami zawartymi w u.o.p.l., nakładającymi wyłącznie na gminę obowiązek dostarczenia eksmitowanemu dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia, komornik nie może badać, czy inny podmiot (tj. dłużnik lub wierzyciel albo osoba trzecia) ma zamiar wskazać pomieszczenie odpowiadające wymogom tymczasowego pomieszczenia. W związku z tym komornik nie może także kierować do któregośkolwiek z tych podmiotów, tak jak w przypadku gminy, wezwania o wskazanie pomieszczenia odpowiadającego wymogom tymczasowego pomieszczenia. Jak bowiem wyjaśniono wyżej, wskazanie przez dłużnika lub wierzyciela albo osobę trzecią takiego pomieszczenia jest uzależnione wyłącznie od dobrej woli tych osób. Jeżeli jednak wykażą one taką wolę, zwolnią gminę z obowiązku wskazania eksmitowanemu dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia (obowiązek gminy stanie się bezprzedmiotowy).

W celu umożliwienia gminom realizacji powyższego obowiązku w przepisach proceduralnych ustawodawca przewidział wstrzymanie się przez komornika z dokonaniem dalszych czynności egzekucyjnych do chwili, gdy gmina wskaże tymczasowe pomieszczenia, jednak nie dłużej niż przez okres 6 miesięcy (art. 1046 § 4 k.p.c.). Ustawodawca przyjął, że dłuższe oczekiwanie na spełnienie przez gminę ustawowego obowiązku jest nieuzasadnione ze względów prakseologicznych i w sposób negatywny wpłynie na sprawność postępowania egzekucyjnego. Ustawodawca zastrzegł jednak, że komornik nie może wstrzymać się z dokonaniem czynności egzekucyjnych, pomimo że nie upłynął okres 6 miesięcy, jeżeli w tym czasie wierzyciel lub dłużnik albo osoba trzecia wskaże pomieszczenie odpowiadające wymogom tymczasowego pomieszczenia (art. 1046 § 5 k.p.c.). Skoro bowiem komornik ma możliwość przekwaterowania dłużnika do tego pomieszczenia, dalsze oczekiwanie na wskazanie tymczasowego



pomieszczenia przez gminę w sposób nieuzasadniony wstrzymywałoby tok egzekucji.

Kolejną uwagę Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczy braku regulacji, która wskazywałaby, na jakiej podstawie i w jaki sposób komornik miałby uzyskiwać wiedzę o ewentualnej możliwości wskazania przez dłużnika lub wierzyciela albo osobę trzecią pomieszczenia odpowiadającego wymogom tymczasowego pomieszczenia.

Odnosząc się do tej uwagi należy wskazać, że żaden przepis ustawy nie nakłada na komornika obowiązku uzyskiwania wiedzy o tym, czy dłużnik lub wierzyciel albo osoba trzecia ma, lub też nie, zamiar wskazania pomieszczenia odpowiadającego wymogom tymczasowego pomieszczenia. Co za tym idzie, nie określa się sposobu uzyskiwania tej wiedzy przez komornika. Jeżeli dłużnik lub wierzyciel albo osoba trzecia chce skorzystać z możliwości wskazania pomieszczenia odpowiadającego wymogom tymczasowego pomieszczenia, do którego komornik ma przekwaterować dłużnika, powinien o tym poinformować komornika. Zastosowanie znajdzie tu art. 760 § 1 k.p.c., który stanowi, że wnioski i oświadczenia w postępowaniu egzekucyjnym składa się bądź na piśmie, bądź ustnie do protokołu.

W dalszej kolejności Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył (słusznie), że ze znowelizowanych przepisów u.o.p.l. i k.p.c. wynika, że o ile gmina ma ustawowy obowiązek wskazania tymczasowego pomieszczenia, to w przypadku dłużnika lub wierzyciela albo osoby trzeciej wskazanie pomieszczenia odpowiadającego wymogom tymczasowego pomieszczenia jest zależne od ich dobrej woli. Na tym tle poruszył kolejne zagadnienie, a mianowicie dotyczące użycia zarówno w stosunku do gminy, jak i dłużnika lub wierzyciela albo osoby trzeciej wyrazu „wskazać” pomieszczenie. Zdaniem Rzecznika klóci się to z wykładnią tego słowa, zaprezentowaną w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt K 19/06. Jak wskazał



Rzecznik, Trybunał zdaje się bowiem łączyć znaczenie wyrazu „wskaże” z istnieniem określonego obowiązku.

Odnosząc się do przytoczonych wątpliwości należy zaznaczyć, że wykładnia Trybunału Konstytucyjnego dotyczyła treści art. 1046 k.p.c. w nieobowiązującym już brzmieniu. W uzasadnieniu wyroku z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt K 19/06, Trybunał wskazał na przeprowadzoną analizę tego terminu z punktu widzenia znaczenia językowego: *„termin „wskażać – wskazywać” oznacza nie tylko pokazanie, skierowanie czyjejś uwagi na określony przedmiot, zdemonstrowanie czegoś, lecz także wytypowanie, wyznaczenie czegoś.”*

Ponadto, nawet w odniesieniu do art. 1046 k.p.c. w nieobowiązującym już brzmieniu Trybunał wyjaśnił: *„Nie można przyjąć, że z art. 1046 § 4 k.p.c. wynika prawny obowiązek dłużnika (...) nie można go skutecznie przymusić do tego, aby znalazł dla siebie pomieszczenie tymczasowe. Nie wydaje się ponadto trafne interpretowanie art. 1046 § 5 w związku § 4 k.p.c. w taki sposób, aby wierzyciel, który uzyskał prawomocny wyrok eksmisyjny, był zobowiązany do zapewnienia dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego. Termin „wierzyciel wskaże tymczasowe pomieszczenie” należy zatem rozumieć jako jedną z możliwości doprowadzenia do wykonania wyroku eksmisyjnego przez komornika, jednakże bez kreowania w tym zakresie prawnego obowiązku wierzyciela (...). W świetle art. 1046 § 4 k.p.c. niejasno przedstawia się pozycja gminy jako podmiotu „wskazującego” pomieszczenie tymczasowe, poza sytuacją, kiedy gmina jest wierzycielem (...). Zaskarżony przepis może oznaczać obowiązek wyznaczenia tymczasowego pomieszczenia przez gminę. W postanowieniu sygnalizacyjnym o sygn. S 2/08 Trybunał wskazał jednak na brak jasnego uregulowania obowiązków gminy związanych ze wskazaniem tymczasowego pomieszczenia.”*

Na gruncie obowiązujących regulacji nie ma powodu, aby odmawiać terminowi „wskaże” znaczenia językowego. Z uwagi na ich przejrzystość nie ma potrzeby stosowania wykładni funkcjonalnej w celu wyinterpretowania, czy użycie wyrazu „wskaże” oznacza lub nie obowiązek gminy wskazania tymczasowego pomieszczenia. Obowiązek ten został bowiem wyraźnie wyartykułowany w u.o.p.l. na skutek dokonanej nowelizacji.



W związku z tym, że wyłącznie na gminie ciąży obowiązek dostarczenia dłużnikowi eksmitowanemu pomieszczenia tymczasowego, nie jest możliwe zwolnienie się przez gminę z tego obowiązku poprzez wykazanie, że inna osoba miała faktyczną możliwość wskazania pomieszczenia odpowiadającego wymogom tymczasowego pomieszczenia, lecz ze swojego uprawnienia nie skorzystała.

Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł także, że kontrowersje budzi wykładnia ostatniego zdania art. 1046 § 4 k.p.c. w obowiązującym brzmieniu, także w zakresie charakteru prawnego oraz skutków prawnych, jakie wywołuje powiadomienie przez komornika właściwej gminy o potrzebie zapewnienia dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia, pomimo usunięcia go do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe.

Należy wskazać, że zgodnie z jednoznacznym zapisem zawartym w art. 1046 § 4 zd. 2 k.p.c. komornik wszczynając eksmisję, po stwierdzeniu, że dłużnik nie posiada tytułu prawnego do lokalu lub pomieszczenia, w którym mógłby zamieszkać, składa do gminy wniosek o wskazanie dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia. Nie można przy tym zapominać, że w świetle redakcji art. 4 ust. 2a u.o.p.l. noclegownia, schronisko lub inna placówka zapewniająca miejsce noclegowe (do których komornik eksmituje dłużnika po bezskutecznym upływie sześciu miesięcy), są także pomieszczeniami, które obowiązana jest zapewnić eksmitowanemu dłużnikowi gmina. Zapis zawarty w art. 1046 § 4 zd. ostatnie k.p.c., umożliwiający eksmitowanie dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsce noclegowe, jest zatem zgodny z zapisami u.o.p.l. dotyczącymi obowiązków gminy wobec eksmitowanych dłużników.

Należy także zwrócić uwagę, że po upływie 6 miesięcy od złożenia przez komornika wniosku o dostarczenie eksmitowanemu dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia, eksmisja dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsce noclegowe jest w pełni uzasadniona względami prakseologicznymi. Zapewnia bowiem sprawne prowadzenie eksmisji. Dalsze



wstrzymywanie się przez komornika z czynnościami egzekucyjnymi (ponad okres 6 miesięcy) mogłoby bowiem, przy biernej postawie gminy, paraliżować całe postępowanie egzekucyjne, co niewątpliwie byłoby zjawiskiem społecznie niekorzystnym. Nie zapewniałoby wierzycielom należytej ochrony ich praw stwierdzonych prawomocnymi wyrokami sądowymi, naruszając konstytucyjną zasadę prawa do sądu (art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Z drugiej strony, eksmisja dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsce noclegowe, nie narusza konstytucyjnego porządku prawnego, nie prowadzi bowiem do eksmisji na bruk (na co zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 listopada 2010 r. sygn. akt K 19/06).

Nie budzi również wątpliwości istota i charakter prawny powiadomienia gminy przez komornika o potrzebie dostarczenia dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia. Powiadomienie to, w świetle redakcji całego przepisu art. 1046 k.p.c., stanowi przypomnienie o ciążyącym w dalszym ciągu na gminie obowiązku dostarczenia dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia (niezrealizowanego pomimo upływu 6 miesięcy), ma również na celu poinformowanie gminy, że nastąpiło przekwaterowanie dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe. Przekwaterowanie dłużnika stanowi bowiem realizację obowiązku opróżnienia lokalu wynikającego z tytułu wykonawczego i zamyka działania organu egzekucyjnego w tym zakresie. W tym stanie rzeczy dalsze kwestie dotyczące spełnienia przez gminę obowiązku względem dłużnika (dostarczenie pomieszczenia tymczasowego) oraz ewentualna odpowiedzialność gminy za jego niezrealizowanie, nie mogą być regulowane w przepisach proceduralnych.

Przedstawione wyjaśnienia pozwalają stwierdzić, że wprowadzone do systemu prawa zmiany dokonane ustawą nowelizującą znajdują silne uzasadnienie aksjologiczne i prakseologiczne. Jak się wydaje, realizują w pełni wytyczne zawarte w uzasadnieniu postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału



Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2008 r., sygn. akt S 2/08, oraz wyroku z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt K 19/06. Podkreślenia również wymaga, że redakcja poszczególnych przepisów, także w świetle ogólnych regulacji dotyczących postępowania egzekucyjnego w sprawach cywilnych, nie wydaje się budzić wątpliwości interpretacyjnych. Wprowadzone rozwiązania stanowią wyważony instrument umożliwiający sprawne prowadzenie egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika, przy jednoczesnym uwzględnieniu ochrony osób eksmitowanych przed bezdomnością.

Pragnę również poinformować, że *rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o opróżnienie lokalu lub pomieszczenia albo o wydanie nieruchomości*, stanowiące wykonanie delegacji ustawowej zawartej w art. 1046 § 11 k.p.c., zostało podpisane w dniu 22 grudnia 2011 r. i w dniu 23 grudnia 2011 r. przekazane Rządowemu Centrum Legislacji w celu opublikowania w Dzienniku Ustaw. Rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia.

*2 wyłomni powtomie*

z upoważnienia  
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI  
*Michał Królikowski*  
Michał Królikowski  
PODSEKRETARZ STANU