



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 06-09-2021 r.

Marcin Wiącek

IV.7214.48.2019.DZ

**Pan
Mariusz Kamiński
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
Koordynator służb specjalnych
e-PUAP**

Szanowny Panie Ministrze,

W sferze zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich od kilku lat pozostaje problem braku zapewnienia osobom eksmitowanym choćby minimalnego standardu ochrony przed eksmisją „na bruk” w przypadkach, gdy na drodze przymusu państwowego (egzekucji administracyjnej) wykonywany jest obowiązek opróżnienia nieruchomości lub lokalu, służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego i jego domowników, wynikający z decyzji administracyjnej.

Orzekanie w drodze decyzji administracyjnej o obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego dotyczy przede wszystkim lokali służbowych, w odniesieniu do których podstawą nawiązania stosunku najmu jest decyzja administracyjna o przydziale lokalu wydana na mocy odrębnych przepisów, i z tego powodu wyłączonych z ogólnego unormowania najmu lokali mieszkalnych.

Stosownie do postanowień art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2020r. poz. 611 ze zm.) do lokali będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, do lokali będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej oraz do lokali pozostających i przekazanych do dyspozycji Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub Szefa Służby Wywiadu Wojskowego, przepisy ustawy stosuje się, jeżeli przepisy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej. Odrębny od cywilnoprawnego tryb zasiedlania i opróżniania mieszkań dotyczy także lokali przydzielanych funkcjonariuszom na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o

Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2020 r., poz. 1123 ze zm.), ustawy z dnia 12 października 1990r. o Straży Granicznej (t.j. Dz. U. z 2021r., poz. 1486.), ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2020r. poz. 27 ze zm.), a także ustawy z dnia 9 kwietnia 2010r. o Służbie Więziennej (t.j. Dz.U. z 2021r. poz. 1064.).

Orzekanie w drodze decyzji administracyjnej o obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego następuje również w przypadku realizacji inwestycji infrastrukturalnych, regulowanych w szeregu ustaw poświęconych wyłącznie zasadom realizacji określonego typu takich inwestycji (tzw. specustaw), jak m.in.: ustawa z dnia 10 kwietnia 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2020r. poz. 1363 ze zm.), ustawa z dnia 12 lutego 2009r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 2021r., poz. 1079 ze zm.), ustawa z dnia 8 lipca 2010r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2019r. poz. 933) oraz w rozdziale 2b ustawy z dnia 28 marca 2003r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2020r., poz. 1043 ze zm.).

Ustawy te – zarówno regulujące uprawnienia funkcjonariuszy, jak i tzw. „specustawy” - nie nakładają na organy wydające decyzje, z których wynika nakaz opróżnienia lokalu mieszkalnego, obowiązku badania w toku prowadzonego postępowania administracyjnego, czy osoby, które mają opróżnić lokal, będą w stanie samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe w szczególności z uwagi na ich np. niepełnosprawność, niepełnoletność, bezrobocie itp.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich jest oczywiste, że obowiązek zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób, które nie mogą uczynić tego we własnym zakresie, nie powinien być przerzucany na organy administracji publicznej realizujące zadania publicznoprawne w zakresie swojej właściwości. Obowiązek zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach należy do gminy (art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego). Ten obowiązek ciąży na gminie także w stosunku do tych osób, które w wyniku realizacji decyzji administracyjnej nakazującej opróżnienie lokalu musiały opuścić dotychczasowe mieszkanie. Jednak powszechnie znany jest fakt, że wobec braku odpowiedniej ilości mieszkań w zasobach komunalnych, gminy nie są w stanie zaspokoić w rozsądnym terminie uzasadnionych potrzeb osób oczekujących na mieszkanie a znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. W efekcie tworzone są długie listy osób, które zostały zakwalifikowane do uzyskania mieszkania z zasobów komunalnych, lecz z powodu braku lokali muszą oczekiwać na zawarcie umowy najmu nawet przez wiele lat.

W tej sytuacji, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, szczególnego znaczenia nabiera konieczność zapewnienia osobom, które ma objąć obowiązek opróżnienia lokalu, choćby minimalnego standardu ochrony przed eksmisją „na bruk” na etapie egzekucji tego obowiązku w trybie administracyjnym. Skoro bowiem gmina, na której - co do zasady - spoczywa obowiązek udzielenia pomocy mieszkaniowej osobom tego potrzebującym nie jest w stanie pomocy takiej udzielić w terminie skorelowanym z realizacją obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego w trybie egzekucji administracyjnej, to realna staje się sytuacja, w której efektem opróżnienia lokalu będzie faktyczna bezdomność eksmitowanych osób. Wydaje się jednak, że w XXI wieku przeprowadzanie tzw. eksmisji „na bruk” nie powinno mieć miejsca, a obowiązujące przepisy prawa winny zapewniać w tym zakresie przynajmniej minimalną ochronę dla osób objętych nakazem opróżnienia lokalu.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym przymusowe wykonanie obowiązku wynikającego z ostatecznej decyzji administracyjnej o opróżnieniu lokalu następuje w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.), w tym przepisów Rozdziału 5 tej ustawy pt.: ”Odebranie nieruchomości. Opróżnienie lokalu i innych pomieszczeń”. Egzekucję prowadzi się przeciwko zobowiązanemu, członkom jego rodziny i domownikom oraz innym osobom zajmującym nieruchomość lub lokal (pomieszczenie), które mają być opróżnione i wydane. Odebrania nieruchomości lub opróżnienia lokalu i pomieszczeń dokonuje egzekutor, wyznaczony przez organ egzekucyjny.

Zgodnie z art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, egzekutor usuwa z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia), które mają być opróżnione lub wydane wierzycielowi, znajdujące się tam ruchomości, z wyjątkiem tych, które łącznie z nieruchomością (lokałem, pomieszczeniem) podlegają wydaniu wierzycielowi, i wzywa osoby przebywające na tej nieruchomości lub w tym lokalu (pomieszczeniu) do jego opuszczenia, z zagrożeniem zastosowania przymusu bezpośredniego, a w razie oporu podejmuje odpowiednie kroki w celu zastosowania przymusu bezpośredniego.

Zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich odnośnie powołanej wyżej regulacji budził fakt, że ustawodawca unormował w sposób niepełny obowiązek wydania nieruchomości albo lokalu służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego i innych domowników w trybie egzekucji administracyjnej. Wyposażył mianowicie egzekutora w określone środki egzekucyjne, włącznie z przymusem bezpośrednim, ale pominął w ramach tej regulacji unormowanie, które zapewniałoby zobowiązanemu choćby minimalną ochronę przed bezdomnością.

Środek egzekucyjny polegający na wezwaniu do opróżnienia i opuszczenia lokalu mieszkalnego podlegał zastosowaniu:

1) niezależnie od tego, czy zobowiązanemu oraz innym osobom zapewniony został lokal w ramach najmu socjalnego, lokal zamienny lub pomieszczenie tymczasowe,

2) wobec każdej osoby fizycznej, również wobec kobiet w ciąży, małoletnich, osób niepełnosprawnych lub ubezwłasnowolnionych oraz sprawujących nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkałą, osób obłożnie chorych itp.

3) w dowolnym terminie, również w okresie jesienno-zimowym.

Standard ten dalece odbiega od wypracowanego standardu ochrony przed bezdomnością osób eksmitowanych w przypadku eksmisji z mieszkania, przeprowadzanej w drodze egzekucji sądowej (generalny zakaz dokonywania eksmisji "na bruk" na gruncie przepisów prawa cywilnego oraz przyjęty tam dwustopniowy model ochrony przed bezdomnością osób eksmitowanych).

Wobec niepodjęcia działań legislacyjnych przez organy stanowiące prawo w omawianym zakresie, Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności omawianej regulacji prawnej z Konstytucją RP. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 18 października 2017 r. sygn. akt K 27/15 (OTK-A 2017/74, Dz.U.2017/1954), uznał przepis art. 144 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1201 i 1475) w zakresie, w jakim odnosi się do egzekucji z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, za niezgodny z art. 30, art. 71 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez to że nie zawiera regulacji gwarantujących minimalną ochronę przed bezdomnością osobom, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych.

W końcowej części uzasadnienia wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że konsekwencją wyroku jest utrata mocy obowiązującej art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie, w jakim odnosi się do przeprowadzenia eksmisji "na bruk" z lokali mieszkalnych osób, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. W związku z tym brak będzie w systemie prawa regulacji umożliwiającej skuteczne przeprowadzenie tego rodzaju eksmisji w ramach postępowania egzekucyjnego w administracji.

Trybunał zwrócił uwagę, że dokonanie eksmisji "na bruk", bez odpowiednich przepisów ochronnych, wywołuje daleko idące konsekwencje społeczne, które w istocie rzeczy są nieodwracalne. W związku z powyższym Trybunał nie uznał za konieczne odroczenia wejścia w życie wyroku w tej sprawie. Zdaniem Trybunału, **dolegliwość takiej sytuacji dla organów władzy publicznej powinna skłonić ustawodawcę do jak**

najrychlejszego unormowania analizowanej problematyki w sposób, który zapewni eksmitowanym odpowiedni standard ochrony.

Rzecznik Praw Obywatelskich z przykrością zauważa, że mimo upływu blisko czterech lat od wejścia w życie powołanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2017 r. (sygn. akt K 27/15), do chwili obecnej nie zostały uchwalone żadne nowe regulacje dotyczące wykonywania eksmisji z lokali mieszkalnych w trybie egzekucji administracyjnej, uwzględniające wyżej wskazane wytyczne Trybunału Konstytucyjnego.

Jedynie Senat RP IX kadencji podjął inicjatywę ustawodawczą w omawianym zakresie i przygotował senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 1064). Celem projektowanej ustawy, jak wynika z uzasadnienia projektu, było dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2017 r. (sygn. akt K 27/15). W projekcie tym przewidziano (art. 1 projektu) dodanie w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, po art. 144, art. 144a, który wprowadzał zakaz wykonywania tytułów wykonawczych nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego w okresie od dnia 1 listopada do dnia 31 marca roku następnego włącznie (tzw. moratorium zimowe), chyba że zobowiązany może zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany, oraz art. 144b, który zobowiązywał egzekutora – w sytuacji gdy zobowiązanemu nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia, w którym może zamieszkać, do wstrzymania się z dokonaniem opróżnienia lokalu do czasu, gdy gmina właściwa ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu, na wniosek egzekutora, wskaże zobowiązanemu tymczasowe pomieszczenie. Natomiast w kolejnych proponowanych przepisach (art. 2- 8) przewidziano wprowadzenie do ustaw o Policji, o Straży Granicznej, o Państwowej Straży Pożarnej, o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, o Służbie Więziennej, jak również do tzw. specustaw (o transporcie kolejowym, o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską, o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym) regulacji umożliwiających – w stosunku do osób podlegających szczególnej ochronie przed bezdomnością (kobiety w ciąży, małoletniego, osoby niepełnosprawnej oraz osoby sprawującej nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkałą, obłożnie chorego, emeryta lub rencisty spełniającego kryteria

do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej, osoby posiadającej status bezrobotnego, wraz z osobami wspólnie z nimi zamieszkującymi) – obowiązek właściwego organu do wystąpienia do sądu powszechnego z powództwem o opróżnienie lokalu mieszkalnego lub tymczasowej kwatery i orzeczenie o uprawnieniu osoby eksmitowanej do lokalu socjalnego. Projekt ten został wniesiony do Sejmu RP, jednak prace legislacyjne nad ww. projektem nie zostały zakończone do upływu poprzedniej kadencji Parlamentu.

Niestety, do Rzecznika Praw Obywatelskich wciąż wpływają skargi od obywateli, którzy wskazują, że zostali objęci obowiązkiem opróżnienia zajmowanych bez tytułu prawnego lokali służbowych, lub że w stosunku do nich zostały wszczęte tego rodzaju postępowania. Podnoszą oni, że znajdują się w bardzo trudnej sytuacji zdrowotnej i materialnej, która uniemożliwia im zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych swoich rodzin w własnym zakresie. Dla przykładu można wskazać na skargę obywatela zajmującego bez tytułu prawnego lokal pozostający w dyspozycji organu Policji, legitymującego się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, wymagającego pomocy i opieki osób trzecich w poruszaniu się i codziennej egzystencji, samotnie wychowującego niepełnoletnie dziecko.

Podjęcie przez ustawodawcę działań legislacyjnych mających na celu dostosowanie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji do powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2017 r. (sygn. akt K 27/15) wydaje się szczególnie pożądane - zwłaszcza w sytuacji, gdy organ podległy Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji na etapie postępowania administracyjnego o opróżnienie lokalu, nie jest zobowiązany wskazać lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie wszystkich osób, których dotyczy opróżnienie lokalu oraz nie musi zbadać, czy osoby te mają prawo do innego lokalu, oraz czy w ogóle są w stanie podołać finansowo realizacji własnej potrzeby mieszkaniowej. W wyroku z dnia 15 listopada 2017 r. (sygn. SK 29/16, OTK-A 2017/75) Trybunał Konstytucyjny uznał bowiem, że art. 90 w związku z art. 95 ust. 3 pkt 3, w związku z art. 95 ust. 4, w związku z art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2017 r. poz. 2067), w związku z art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1610 oraz z 2017 r. poz. 1442 i 1529) są zgodne z art. 30, art. 71 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu wskazanego wyroku Trybunał ponownie zwrócił jednak uwagę, że **choć zaskarżone przepisy ustawy o Policji są zgodne z Konstytucją, to jednak konieczna z punktu widzenia standardu konstytucyjnego regulacja ochronna powinna znaleźć się w akcie regulującym prowadzenie egzekucji w administracji.**

Wprawdzie obecnie, ze względu na ogłoszony stan epidemii wirusa SARS-CoV-2 obowiązuje zakaz wykonywania tytułów wykonawczych nakazujących opróżnienie lokalu

mieszkalnego, wynikający 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.) dodanego 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. Jednak od wspomnianego wyżej zakazu ustanowione zostały wyjątki (art. 15zzu ust. 2 wspomnianej ustawy), które dotyczą m.in. 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).

Mając na uwadze wyżej wskazane okoliczności oraz fakt, że brak regulacji prawnych w omawianym zakresie wywołuje stan niepewności prawnej u obywateli objętych nakazem opróżnienia lokalu mieszkalnego, wynikającym z decyzji administracyjnej, 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.), zwracam się z prośbą o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do dostosowania obowiązujących regulacji prawnych w zakresie wykonywania obowiązku opróżnienia lokali mieszkalnych do wyżej wskazanych wytycznych Trybunału Konstytucyjnego.

Będę wdzięczny za poinformowanie o stanowisku Pana Ministra zajęтым w tej sprawie i ew. podjętych działaniach.

Z wyrazami szacunku,

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/