

74/A/2017

WYROK

z dnia 18 października 2017 r.

Sygn. akt K 27/15*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Zielonacki – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski – sprawozdawca
Piotr Pszczółkowski
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Michał Warciński,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 października 2017 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 144 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2014 r. poz. 1619, ze zm.) w zakresie, w jakim 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 oraz z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.),

o r z e k a:

* Sentencja została ogłoszona dnia 20 października 2017 r. w Dz. U. poz. 1954.

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, jest 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.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO lub Rzecznik) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 144 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2014 r. poz. 1619, ze zm.; dalej: u.p.e.a. lub ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji) w zakresie, w jakim 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, a także z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja). Zakwestionowany przepis pozwala na usunięcie z mieszkania zajmujących je osób bez wskazania jakiegokolwiek schronienia, mimo że osoby te nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić potrzeb mieszkaniowych. Chodzi o tzw. eksmisję na bruk.

Zdaniem Rzecznika, 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 jakąś ochronę przed bezdomnością. W tym wypadku chodzi o tzw. pominięcie prawodawcze.

We wniosku Rzecznik dokładnie omówił przepisy dotyczące eksmisji dokonywanej w ramach egzekucji administracyjnej oraz porównał przyjęte tam rozwiązania z obowiązującymi w ramach egzekucji sądowej. W szczególności wskazał na generalny zakaz dokonywania eksmisji „donikąd” na gruncie przepisów prawa cywilnego oraz przyjęty tam dwustopniowy model ochrony przed bezdomnością osób eksmitowanych. RPO zgodził się z uzasadnieniem projektu ustawy, ostatecznie zakazującej tego rodzaju eksmisji, w którym wskazywano, że „dokonywanie eksmisji z lokalu mieszkalnego bez dania eksmitowanemu jakiegokolwiek pomieszczenia jest nieludzkie i z tej racji nie może być dopuszczone przez prawo” (druk nr 965, IV kadencja Sejmu, s. 28).

RPO podkreślił, że wypracowany standard ochrony przed bezdomnością osób eksmitowanych nie odnosi się do tych wypadków, gdy obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego wykonywany jest w trybie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Osoby zamieszkujące w lokalu, z którego dokonuje się eksmisji w trybie egzekucji administracyjnej, pozbawione są choćby minimalnej ochrony przed bezdomnością. W takim wypadku egzekutor nie ma obowiązku zapewnienia zobowiązanemu jakiegokolwiek pomieszczenia, w którym może on zamieszkać, a eksmisja zobowiązanego i jego domowników nie może zostać wstrzymana ze względu na porę roku (okres jesienno-zimowy). Żadnej ochronie nie podlegają także osoby, które powinny być w szczególny sposób chronione przed bezdomnością (osoby małoletnie, niepełnosprawne, ubezwłasnowolnione czy kobiety w ciąży).

Zdaniem Rzecznika, takie rozwiązanie jest nie do pogodzenia z wynikającą z art. 30 Konstytucji zasadą poszanowania i ochrony godności człowieka. Przedmiotem prawa do godności jest zagwarantowanie każdemu takiej sytuacji, by miał możliwość autonomicznego realizowania swojej osobowości, ale przede wszystkim, by nie stawał się przedmiotem działań ze strony innych, zwłaszcza władzy publicznej, i nie stanowił tylko instrumentu do urzeczywistnienia ich celów. Jak zauważył Rzecznik, zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych jest jedną z podstawowych potrzeb każdego i dlatego stanowi konieczny element zabezpieczenia odpowiedniego poszanowania godności ludzkiej. Jego zdaniem, zakwestionowana regulacja w zakresie, w jakim nie uzależnia dopuszczalności prowadzenia eksmisji od wskazania loka-

torom mieszkania, do którego może nastąpić ich przekwaterowanie, narusza zasadę poszanowania godności ludzkiej.

Zakwestionowana regulacja jest także niezgodna z art. 75 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika, wskazany przepis Konstytucji zawiera nie tylko dyrektywę skierowaną do organów władzy publicznej, ale także niepodlegający obniżeniu w drodze ustawy zwykłej minimalny poziom ochrony praw obywatelskich w zakresie prawa do mieszkania oraz ochrony przed bezdomnością. W konkretnym wypadku w bardzo wąskim wymiarze jest możliwa ocena normy ustawowej z tym wzorcem kontroli.

W opinii Rzecznika, rozwiązanie prawne polegające na przyznaniu egzekutorowi prowadzącemu egzekucję z lokalu mieszkalnego uprawnienia do usunięcia zobowiązanego i jego domowników na klatkę schodową lub na ulicę nie realizuje celu nałożonego na władze publiczne przez wskazany wzorzec kontroli. W szczególności nie można uznać go za element polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Wręcz odwrotnie – zakwestionowana regulacja jest źródłem rozszerzania się zjawiska bezdomności, której władze publiczne mają obowiązek przeciwdziałać.

Rzecznik zwrócił uwagę na silny związek wynikający z art. 30 Konstytucji obowiązku ochrony i poszanowania godności człowieka oraz wynikającego z art. 75 ust. 1 Konstytucji obowiązku władz publicznych przeciwdziałania bezdomności. Jego zdaniem, realizacja tych obowiązków powinna przejawiać się w tworzeniu instytucji prawnych zapobiegających szerzeniu się zjawiska bezdomności.

Kolejnym wzorcem kontroli powołanym we wniosku Rzecznika jest art. 71 ust. 1 Konstytucji i wynikające z niego prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza rodzin wielodzietnych i niepełnych. Zdaniem Rzecznika, podobnie jak w wypadku art. 75 ust. 1 Konstytucji, normy określone w art. 71 ust. 1 Konstytucji mają charakter programowy i nie mogą stanowić bezpośredniej podstawy roszczeń obywateli. Jednak w skrajnym wypadku naruszenie minimalnego poziomu ochrony tego prawa stanowi także naruszenie art. 71 ust. 1 Konstytucji. Z taką sytuacją mamy do czynienia w wypadku zakwestionowanej normy. Nie można uznać, że obowiązek ochrony rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej jest realizowany w sytuacji, gdy usunięcie osób z lokali mieszkalnych, także rodzin z dziećmi, odbywa się „na bruk”. W opinii RPO, ustawodawca powinien stworzyć ramy prawne, by zaradzić takim sytuacjom, m.in. przez zapewnienie rodzinom eksmitowanym ochrony przed bezdomnością.

Rzecznik uznał wskazaną regulację za niezgodną z wynikającym z art. 8 Konwencji prawem do poszanowania życia prywatnego, rodzinnego i mieszkania. Powołując się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC), Rzecznik podkreślił, że eksmisja bez wskazania lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, narusza standardy praw człowieka. Zgodnie z normami prawa międzynarodowego, podmiotom znajdującym się w trudnej sytuacji osobistej, rodzinnej lub materialnej, wobec których orzeczono nakaz eksmisji, należy udzielić przynajmniej minimalnych gwarancji służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Chodzi o zapewnienie lokali lub pomieszczeń o zróżnicowanym standardzie, do których ma nastąpić przekwaterowanie. Niedopuszczalne jest wykonywanie orzeczeń eksmisyjnych „na bruk”.

Rzecznik wskazał także na praktyczne problemy, wynikające z niekompletnego charakteru regulacji prawnych obowiązujących w tym zakresie. Brak pełnego unormowania na poziomie ustawowym obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego zmusza organy administracji publicznej do „szukania pewnych «protez»”, które mają na celu ochronę dłużników przed bezdomnością. Za taki przykład RPO uznał m.in. informowanie przez organ egzekucyjny gminy o wydaniu decyzji o opróżnieniu lokalu w celu ewentualnego wypowiedzenia przez gminę umowy najmu dłużnikowi, a następnie skierowania pozwu o eksmisję do sądu powszechnego. Pozwala to na objęcie dłużnika normami ochronnymi, które obowiązują w ramach egzekucji sądowej. Inną praktyką jest zwracanie się do właściwego terytorialnie ośrodka pomocy społecznej o przeprowadzenie wywiadu środowiskowego i podjęcie, w razie potrzeby, stosownych działań w celu zapewnienia schronienia osobom podlegającym eksmisji. Tego typu działania, zdaniem Rzecznika, budzą jednak wątpliwości prawne (kierowanie pozwu do sądu powszechnego przez gminy w sprawie rozstrzygniętej już wcześniej w drodze ostatecznej decyzji administracyjnej) lub są niewystarczające i arbitralne, a tym samym nie stanowią właściwej gwarancji konstytucyjnych standardów ochrony.

2. Marszałek Sejmu zajął stanowisko w imieniu Sejmu w piśmie z 21 kwietnia 2017 r. Zdaniem Marszałka Sejmu, art. 144 u.p.e.a., w zakresie wskazanym we wniosku, jest niezgodny z art. 30, art. 71 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 8 Konwencji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 30 Konstytucji, Marszałek Sejmu podkreślił, że mieszkanie jest jednym z podstawowych dóbr człowieka, umożliwia realizację podstawowych potrzeb, daje poczucie bezpieczeństwa, prywatności i intymności, a także kształtuje materialne i społeczne warunki życia człowieka. Dlatego też eksmisja powinna być prowadzona z poszanowaniem godności człowieka. Jego zdaniem, standard konstytucyjny wymaga

zapewnienia adekwatnej ochrony, w postaci lokalu socjalnego, zamiennego bądź pomieszczenia tymczasowego, co najmniej tym eksmitowanym, którzy nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. Zakwestionowany art. 144 u.p.e.a. w zakresie, w jakim dopuszcza egzekucję „na bruk” zobowiązanych, którzy nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, a zwłaszcza jeżeli należą do kręgu osób określonych w art. 14 ustawy o ochronie praw lokatorów, jest sprzeczny z zasadą poszanowania godności człowieka.

Marszałek Sejmu uznał, że możliwa jest ocena zakwestionowanej regulacji z punktu widzenia zgodności wynikającej z niej normy z art. 71 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając niezgodność art. 144 u.p.e.a. z art. 71 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazał, że ten wzorzec kontroli określa minimalny standard ochrony rodzin, który nie może zostać obniżony w drodze ustawy zwykłej i którego naruszenie może stanowić podstawę zarzutu niekonstytucyjności. Jego zdaniem, oceniana norma, umożliwiająca przeprowadzenie w trybie egzekucji administracyjnej eksmisji „na bruk” dłużnika wraz z członkami jego rodziny (inni domownicy), nie tylko nie spełnia wymogów konstytucyjnej pomocy rodzinom, ale wręcz sprzyja rozszerzaniu zjawiska bezdomności. Tymczasem ustawodawca powinien stworzyć rozwiązania prawne zabezpieczające rodziny przed tego typu zagrożeniem.

W opinii Marszałka Sejmu, uwzględniając to, że eksmitowany oraz jego domownicy mogą nie być w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, należy uznać, iż zakwestionowany przepis może sprzyjać rozpowszechnianiu się zjawiska bezdomności. Tymczasem art. 75 ust. 1 Konstytucji nie tylko zawiera dyrektywę wytyczającą kierunki działań władz publicznych, ale także ustanawia niepodlegający obniżeniu minimalny poziom ochrony praw obywatelskich w zakresie prawa do mieszkania oraz ochrony przed bezdomnością. Zdaniem Marszałka Sejmu, brak działań ustawodawczych mających na celu zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych dłużników i ich rodzin, którzy podlegają eksmisji w trybie egzekucji administracyjnej, stanowi naruszenie tego minimalnego poziomu ochrony i tym samym jest niezgodne ze wskazanym wzorcem kontroli.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez zakwestionowaną regulację art. 8 Konwencji, Marszałek Sejmu wskazał, że wynikająca z tego przepisu ochrona dotyczy także lokalu mieszkalnego osoby eksmitowanej. Ochrona ta nie zależy bowiem od tytułu prawnego do określonego mieszkania czy budynku. Marszałek Sejmu przywołał kilka wyroków, w których ETPC stwierdzał, że eksmisja bez wskazania lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowa-

nie, narusza art. 8 Konwencji. Biorąc pod uwagę powyższe, Marszałek Sejmu uznał, że art. 144 u.p.e.a. narusza także art. 8 Konwencji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 14 grudnia 2015 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 144 u.p.e.a., w zakresie wskazanym we wniosku Rzecznika, jest niezgodny z art. 30, art. 71 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 8 Konwencji.

Prokurator Generalny, podobnie jak Marszałek Sejmu, poparł wniosek Rzecznika i zawarł w nim argumentację.

Prokurator Generalny wskazał, że dla zapewnienia poszanowania godności człowieka niezbędne jest zagwarantowanie eksmitowanemu choćby minimalnych standardów ochrony, mających zabezpieczyć go przed nieuchronną bezdomnością. Brak takiej ochrony musi prowadzić do naruszenia godności człowieka.

Prokurator Generalny zgodził się także z zarzutem naruszenia przez zakwestionowany przepis art. 71 ust. 1 Konstytucji. Jak podkreślił, brak w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przepisów ochronnych dotyczących eksmitowanych rodzin ma szczególne znaczenie, gdy powodem eksmisji jest niemożność regulowania czynszu i innych opłat za zajmowanie mieszkania. Taką podstawę stwarzają np. ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r. poz. 355, ze zm.), ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1340, ze zm.), czy ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1402, ze zm.). Zdaniem Prokuratora Generalnego, powoduje to, że w praktyce eksmisją zagrożone są rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej. Eksmisja „na bruk” powoduje drastyczne pogorszenie ich położenia. Ustawodawca, wypełniając dyspozycję art. 71 ust. 1 Konstytucji, powinien stworzyć ramy prawne, by zaradzić takim wypadkom.

Prokurator Generalny podkreślił także, że zakwestionowany przepis nie służy przeciwdziałaniu bezdomności, ponieważ ustawodawca nie zagwarantował dłużnikowi choćby minimalnej ochrony w postaci zapewnienia miejsca noclegowego. Narusza tym samym art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, lokal, który podlega opróżnieniu w myśl zakwestionowanego przepisu, pozostaje w zasięgu ochrony art. 8 Konwencji. Przepis Konwencji chroni jednostkę przed arbitralną ingerencją władz publicznych. Wynika z niego obowiązek zapewnienia przez władze minimalnych gwarancji służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Brak w zaskarżonym przepisie regulacji, która choćby w minimalnym stopniu chro-

niłaby eksmitowanego czy jego rodzinę przed nieuchronną i bezpośrednią bezdomnością, czyni art. 144 u.p.e.a., w zakwestionowanym zakresie, niezgodnym z art. 8 Konwencji.

II

Zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), Trybunał może rozpoznać wnioski na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte na podstawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 9 października 2015 r.

3 stycznia 2017 r. weszły w życie nowe przepisy dotyczące postępowania przed Trybunałem, zawarte w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa u.o.t.p.TK lub ustawa o organizacji trybie postępowania przed TK). Przepisy przejściowe dotyczące stosowania nowej ustawy do spraw wszczętych i niezakończonych przed jej wejściem w życie zostały określone w ustawie z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074; dalej: ustawa wprowadzająca). Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy wprowadzającej, do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK stosuje się przepisy tej ustawy. Czynności procesowe dokonane w postępowaniach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK pozostają w mocy.

Powyższe oznacza, że procedowanie w niniejszej sprawie odbywa się na podstawie ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK.

2. Zakres zaskarżenia.

2.1. Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował art. 144 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1201, ze zm.) w zakresie, w jakim 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.

Zdaniem RPO, zakwestionowany przepis nie zapewnia właściwego standardu ochrony lokatorów przed eksmisją „na bruk”. Chodzi o sytuacje, w których obowiązek opróżnienia nieruchomości lub lokalu służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych egzekwowany jest w drodze przymusu państwowego, w trybie egzekucji administracyjnej.

Zgodnie z art. 144 u.p.e.a., „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”.

Zakwestionowany przepis stanowi element regulacji prawnej dotyczącej środka egzekucyjnego w postaci odebrania nieruchomości lub opróżnienia lokali i innych pomieszczeń. Środek ten stosowany jest wówczas, gdy obowiązek wydania nieruchomości lub opróżnienia lokalu bądź innego pomieszczenia wynika z decyzji lub postanowień właściwych organów albo – w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla nich tryb egzekucji sądowej (art. 3 u.p.e.a.). Zgodnie z art. 2 § 1 u.p.e.a., egzekucji administracyjnej podlegają bowiem wszelkie obowiązki o charakterze publicznoprawnym, do których zalicza się także obowiązki o charakterze niepieniężnym, pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego.

Wynikająca z art. 144 u.p.e.a. norma prawna została zakwestionowana przez Rzecznika w zakresie, w jakim dotyczy wydania nieruchomości lub opróżnienia lokalu albo innych

pomieszczeń, które służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika i jego domowników (dalej także: eksmisja z lokalu mieszkalnego). Biorąc pod uwagę, że Trybunał przy orzekaniu jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, w pozostałym zakresie zakwestionowany przepis nie będzie przedmiotem oceny w niniejszym postępowaniu.

2.2. Orzekanie w drodze decyzji administracyjnej o obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego dotyczy przede wszystkim lokali służbowych, przeznaczonych na zakwaterowanie funkcjonariuszy. Ustawodawca, w licznych ustawach dotyczących poszczególnych służb państwowych (dalej także: ustawy resortowe), ustanowił odrębny od cywilnoprawnego tryb zasiedlania i opróżniania lokali mieszkalnych funkcjonariuszy. Regulacje takie znajdują się w: ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2016 r. poz. 1782, ze zm.; dalej: ustawa o Policji), ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1643, ze zm.; dalej: ustawa o Straży Granicznej), ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1204; dalej: ustawa o PSP), ustawie z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2017 r. poz. 985, ze zm.; dalej: ustawa o BOR), ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2016 r. poz. 1897, ze zm.; dalej: ustawa o ABW), ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2017 r. poz. 631; dalej: ustawa o Służbie Więziennej).

Przepisy powołanych ustaw określają krąg osób uprawnionych do uzyskania tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego, zasady przyznawania pomocy finansowej w razie nieotrzymania lokalu, a także zasady postępowania związane z przydziałem lokali i ich opróżnianiem. Szczegółowe zasady przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych zostały dookreślone w aktach wykonawczych (zob. np. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów, Dz. U. z 2013 r. poz. 1170, ze zm.).

Przepisy ustaw resortowych w zakresie przydziału i opróżniania lokali mieszkalnych stosuje się odpowiednio także do lokali mieszkalnych zajmowanych przez osoby posiadające uprawnienia do tych lokali na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r. poz. 708, ze zm.; dalej: ustawa

o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Zgodnie z art. 29 powołanej ustawy, do osób tych zalicza się funkcjonariuszy zwolnionych ze służby, uprawnionych do policyjnej emerytury lub renty, a także członków ich rodzin, uprawnionych do renty rodzinnej po funkcjonariuszach, którzy w chwili śmierci spełniali warunki wymagane do uzyskania emerytury lub renty policyjnej, oraz po zmarłych emerytach i rencistach.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami, przydział i opróżnianie lokali mieszkalnych następuje w drodze decyzji administracyjnej (art. 97 ust. 5 ustawy o Policji, art. 101 ust. 5 ustawy o Straży Granicznej, art. 83 ust. 5 ustawy o PSP, art. 84 ust. 1 i art. 86 ust. 2 ustawy o BOR, art. 112 ustawy o ABW, art. 172 i art. 188 ustawy o Służbie Więziennej). Decyzję o opróżnieniu lokalu wydaje właściwy organ, określony w rozporządzeniu wykonawczym, właściwym dla poszczególnych służb. Ustawy resortowe określają przesłanki wydania decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego (w wypadku niektórych służb przesłanki te zostały określone w rozporządzeniach). Zalicza się do nich np. podnajmowanie albo oddanie do bezpłatnego używania przydzielonego lokalu bez zgody właściwego podmiotu, używanie lokalu w sposób sprzeczny z umową najmu lub niezgodnie z przeznaczeniem, wykracanie w sposób rażący przeciwko porządkowi domowemu, zaleganie z zapłatą czynszu lub opłat za świadczenia związane z eksploatacją lokalu, zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego (zob. np. art. 95 ust. 2-3 ustawy o Policji, art. 99a ustawy o Straży Granicznej, § 10 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz tymczasowych kwater przeznaczonych dla funkcjonariuszy Agencji Wywiadu, Dz. U. z 2014 r. poz. 442). Decyzję o opróżnieniu wydaje się także w stosunku do wszystkich osób zamieszkałych w tym lokalu.

Organ wydający decyzję o opróżnieniu lokalu mieszkalnego nie ma obowiązku badania w toku postępowania, czy ze względu na okoliczności sprawy zachodzi potrzeba zapewnienia osobom, których decyzja dotyczy, jakiegokolwiek schronienia. Jedyne obowiązujące w tym zakresie regulacje dopuszczają możliwość przydzielenia innego lokalu mieszkalnego o obniżonym wyposażeniu technicznym. Należy jednak wskazać, że przyznanie takiego lokalu ma charakter fakultatywny i nie jest związane z badaniem sytuacji osobistej osób, których decyzja o opróżnieniu lokalu mieszkalnego dotyczy. Ponadto możliwość przydzielenia takiego lokalu przewidziana została tylko w wypadku niektórych służb państwowych (Straż Graniczna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu).

Do lokali mieszkalnych funkcjonariuszy nie mają także zastosowania powszechne rozwiązania dotyczące ochrony praw lokatorów. Art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cy-

wilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1610; dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów) stanowi, że „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 lub Szefa Agencji Wywiadu, przepisy ustawy stosuje się, jeżeli przepisy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej”. Przepisy ustaw resortowych uregulowały w sposób szczególny zasady postępowania w kwestii przydziału i opróżniania lokali. Z tego względu, traktuje się je jako przepisy odrębne w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów (zob. wyrok SN z 20 czerwca 2002 r., sygn. akt I CKN 683/00, Lex nr 74801; wyrok NSA z 5 lipca 2016 r., sygn. akt I OSK 1292/15, Lex nr 2100512).

2.3. Orzekanie w drodze decyzji administracyjnej o obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego wiąże się także z realizacją inwestycji infrastrukturalnych, takich jak budowa autostrad, linii kolejowych czy lotnisk. Zasady realizacji określonego typu inwestycji infrastrukturalnych zostały określone w szeregu ustaw (dalej także: specustawy), do których zaliczyć należy: ustawę z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1727; dalej: ustawa o transporcie kolejowym, rozdział 2b), ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1496; dalej: ustawa o inwestycjach drogowych), ustawę z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1122; dalej: ustawa o inwestycjach w zakresie lotnisk), ustawę z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1377, ze zm.; dalej: ustawa o inwestycjach w zakresie budowli przeciwpowodziowych).

Regulacje zawarte w specustawach przewidują możliwość eksmisji mieszkańców z budynków, które zostały przejęte przez podmioty publiczne w związku z realizacją określonej inwestycji publicznej. Podstawę działania właściwych organów administracyjnych stanowi decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji infrastrukturalnej (np. lokalizację nowej linii kolejowej). W decyzji takiej ustala się odpowiedni termin wydania nieruchomości i opróżnienia lokali i innych pomieszczeń. Zgodnie z regulacjami zawartymi w odpowiednich specustawach, termin ten nie może być krótszy niż 30 dni (art. 8 ust. 1 pkt 6 ustawy o inwestycjach w zakresie lotnisk; art. 9q ust. 6 ustawy o transporcie kolejowym) albo 120 dni (art. 16 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych) od dnia, kiedy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji stała się ostateczna. Ograniczenia określenia terminu wydania i opróżnienia lokali i in-

nych pomieszczeń nie zawiera natomiast ustawa o inwestycjach w zakresie budowli przeciwpowodziowych. Ustawa zobowiązuje natomiast do opróżnienia lokalu i innych pomieszczeń w terminie 90 dni od wydania decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji, jeżeli nadano jej rygor natychmiastowej wykonalności (art. 25 ust. 2).

Specustawy zawierają jedynie ograniczone gwarancje dla dotychczasowych lokatorów opróżnianych nieruchomości. Jeżeli decyzja o lokalizacji inwestycji dotyczy nieruchomości zabudowanych budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym wyodrębniony został lokal mieszkalny, to właściwy podmiot (np. jednostki samorządu terytorialnego na gruncie ustawy o transporcie kolejowym, zarządca drogi na gruncie ustawy o inwestycjach drogowych) ma obowiązek wskazania lokalu zamiennego w terminie faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie. Obowiązek wskazania lokalu zamiennego istnieje jednak tylko w wypadku wydania decyzji, na którą nałożony został rygor natychmiastowej wykonalności, i wygasa, jeżeli lokale nie zostaną opróżnione w wyznaczonym terminie.

2.4. Ani regulacje dotyczące lokali mieszkalnych funkcjonariuszy, ani tzw. specustawy nie przewidują konieczności badania w toku postępowania administracyjnego przez organy wydające decyzje, z którymi wiąże się obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego, czy osoby, których decyzja dotyczy, będą w stanie samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe. Jak zauważył Rzecznik, wynikać ma to z ogólnego założenia, że to do gmin należy obowiązek zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach (zob. art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów). W związku z tym, obowiązek ten nie powinien być przerzucany na organy administracji publicznej, realizujące zadania publicznoprawne w zakresie swojej właściwości. Jednak faktyczne problemy, jeśli chodzi o liczbę mieszkań w zasobach komunalnych, powodują, że gminy nie są w stanie zaspokoić w rozsądnym terminie potrzeb mieszkaniowych osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej.

3. Rozwiązania prawne dotyczące eksmisji z lokali mieszkalnych.

Z eksmisją mamy do czynienia we wszystkich wypadkach, gdy lokator, były lokator lub osoba używająca lokal bez tytułu prawnego nie opuszczają lokalu, a do opróżnienia lokalu dochodzi w drodze przymusu państwowego, nakazanego przez sąd w trybie przepisów postępowania cywilnego lub przez organ administracji w trybie powołanej już ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Ewolucja rozwiązań prawnych w zakresie eksmisji z lokalu mieszkalnego została obszernie omówiona w wyroku Trybunału z 4 listopada 2010 r. o sygn. K 19/06 (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 96, cz. III, pkt 2). W tym zakresie Trybunał odsyła do przedstawionej tam analizy.

3.1. Dla niniejszej sprawy istotne jest przypomnienie aktualnego stanu prawnego w zakresie regulacji dotyczących eksmisji z lokalu mieszkalnego na gruncie prawa cywilnego. W szczególności, w kontekście przedmiotu zaskarżenia, Trybunał zwrócił szczególną uwagę na przepisy chroniące eksmitowanych przed bezdomnością.

Obowiązujące w tym zakresie regulacje przewidują dwustopniowy model ochrony osób przed eksmisją „na bruk”.

Pierwszy stopień związany jest z orzekaniem przez sąd o uprawnieniu do lokalu socjalnego. Zgodnie z art. 14 ustawy o ochronie praw lokatorów, sąd w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu orzeka o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu.

Z ochrony prawnej przewidzianej w tym przepisie nie korzystają osoby, które nigdy nie dysponowały tytułem prawnym do zajmowanego lokalu, w tym osoby, które zajęły lokal samowolnie. Orzekając o uprawnieniu osób eksmitowanych do otrzymania lokalu socjalnego, sąd bierze pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania z lokalu przez te osoby oraz szczególną sytuację materialną i rodzinną tych osób. W szczególności sąd może odmówić prawa do lokalu socjalnego, jeżeli lokator wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku, albo w wypadku małżonka, rozwiedzionego małżonka lub innego współlokatora, jeżeli ten swoim rażąco nagannym zachowaniem uniemożliwia wspólne zamieszkiwanie (art. 14 ust. 5 w związku z art. 13 ustawy o ochronie praw lokatorów).

W art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów zostały wymienione szczególne kategorie podmiotów, wobec których orzeczenie o przyznaniu lokalu socjalnego jest obligatoryjne, chyba że podmioty te mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas. Zaliczone zostały do nich m.in. kobiety w ciąży, osoby małoletnie, niepełnosprawne lub ubezwłasnowolnione, obłożnie chorzy, osoby mające status bezrobotnego. Należy jednak zaznaczyć, że od 1 stycznia 2005 r. sąd nie stosuje art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów w odniesieniu do osób eksmitowanych z lokali niewchodzących w skład zasobu publicznego (Skarbu

Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, innych państwowych lub samorządowych osób prawnych), z wyjątkiem osób, które były uprawnione do używania lokalu na podstawie stosunku prawnego nawiązanego ze spółdzielnią mieszkaniową albo z towarzystwem budownictwa społecznego (art. 14 ust. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów).

Oprócz ochrony przed eksmisją niektórych grup, ustawa o ochronie lokatorów zapewnia także ochronę w okresie od 1 listopada do 31 marca każdego roku (art. 16 ustawy o ochronie praw lokatorów). W tym czasie eksmisja może zostać dokonana tylko do innego lokalu (tzw. moratorium zimowe). Przepisów o moratorium zimowym oraz w zakresie uprawnienia do lokalu socjalnego nie stosuje się wobec osób, co do których eksmisję przeprowadza się z powodu znęcania się nad rodziną (art. 17 ustawy o ochronie praw lokatorów).

Ponadto ustawa o ochronie praw lokatorów przewiduje możliwość przyznania lokalu zamiennego. Prawo to przysługuje lokatorom, których lokal mieszkalny wymaga opróżnienia w związku z koniecznością dokonania naprawy, rozbiórki lub remontu budynku (art. 10 ust. 4 i art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów). Lokal zamienny przysługuje również lokatorom, którym właściciel wypowiedział najem z zachowaniem ustawowego półrocznego okresu wypowiedzenia, zgłaszając, że w lokalu zamieszkać ma on sam lub jego pełnoletni zstępny, wstępny lub osoba, wobec której właściciel ma obowiązek alimentacyjny (art. 11 ust. 4 w związku z art. 11 ust. 7), a także lokatorom, którym gmina wypowiada umowy najmu z ustawowym sześciomiesięcznym okresem wypowiedzenia na podstawie ustaleń zawartych w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (art. 21 ust. 4).

Drugi stopień ochrony przed eksmisją „na bruk” realizuje się na etapie sądowego postępowania egzekucyjnego. Obowiązujące w tym zakresie przepisy (art. 1046 § 4-11 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.) wymagają wskazania pomieszczenia tymczasowego, do którego można będzie przenieść eksmitowane osoby. Do czasu dostarczenia takiego pomieszczenia egzekucja z lokalu mieszkalnego zostaje wstrzymana, nie dłużej jednak niż przez sześć miesięcy (tzw. moratorium mieszkaniowe). Obowiązek wskazania pomieszczenia tymczasowego ciąży na gminie, lecz może je również wskazać wierzyciel, dłużnik albo osoba trzecia. W razie dostarczenia pomieszczenia tymczasowego wstrzymanie egzekucji nie jest dopuszczalne. Po upływie tego okresu komornik usuwa dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, wskazanej przez gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. Komornik zapewnia miejsce w odpowiedniej placówce także w sytuacji, gdy prawo do pomieszczenia tymczasowego nie przysługuje. Dotyczy to osób, które przyczyniły się do eksmisji (niewłaściwe zachowanie – art. 13 ustawy o ochronie

praw lokatorów, zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego, znęcanie się nad rodziną – art. 17 ustawy o ochronie praw lokatorów), lub eksmisji osób zajmujących lokal w specjalnym trybie (eksmisja najemcy okazjonalnego lub z pomieszczenia tymczasowego).

3.2. Przewidziany w egzekucji sądowej model ochrony przed eksmisją „na bruk” nie odnosi się do wypadków, gdy obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego wykonywany jest w trybie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Egzekucja obowiązku opróżnienia i wydania nieruchomości lub lokalu została uregulowana w art. 141-147 u.p.e.a. Ustawa nie przewiduje odrębnego trybu postępowania w wypadku, gdy obowiązek opróżnienia i wydania dotyczy nieruchomości lub lokalu służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego i jego domowników. W związku z powyższym, wobec eksmisji z lokalu mieszkalnego zastosowanie znajdują wskazane wyżej przepisy oraz ogólne regulacje dotyczące postępowania egzekucyjnego w administracji.

Postępowanie egzekucyjne wszczyna się na skutek doręczenia przez wierzyciela organowi egzekucyjnemu wniosku o wszczęcie postępowania (art. 26 u.p.e.a.). Zadaniem organu egzekucyjnego jest doprowadzenie do wykonania obowiązku objętego tytułem wykonawczym. Organ bada wnioski o wszczęcie egzekucji jedynie pod względem formalnym. Nie jest on uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym (art. 29 u.p.e.a.). Jest on więc zobligowany do podjęcia określonych czynności bez dokonywania merytorycznej oceny określonego w tytule wykonawczym obowiązku.

Do obowiązku wydania nieruchomości albo opróżnienia lokalu mieszkalnego stosuje się środek egzekucyjny prowadzący do odebrania nieruchomości albo usunięcia zobowiązanego z zajmowanego lokalu lub pomieszczenia w celu wydania tej nieruchomości lub lokalu wierzycielowi. Przewidziany środek egzekucyjny skierowany jest wobec zobowiązanego, ale wywiera skutki także wobec innych osób, które zajmują nieruchomość (lokal). Chodzi w szczególności o członków jego rodziny i innych domowników (art. 141 § 2 u.p.e.a.).

Odebrania nieruchomości lub opróżnienia lokalu dokonuje egzekutor wyznaczony przez organ egzekucyjny. Egzekutorem jest wyznaczony pracownik tego organu. Egzekutor doręcza zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego oraz postanowienie organu egzekucyjnego o wezwaniu do wykonania obowiązku wydania nieruchomości albo opróżnienia lokalu określonego w tytule wykonawczym, z zagrożeniem, że w razie niewykonania obowiązku zostanie zastosowany środek egzekucyjny w celu odebrania nieruchomości lub opróżnienia lokalu (art. 143 § 1 u.p.e.a.).

Zobowiązanemu służy prawo zgłoszenia zarzutów i wniesienia zażalenia w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego (art. 33 i art. 34 u.p.e.a.). Zarzuty mogą być oparte tylko na podstawach wyczerpująco uregulowanych w art. 33 u.p.e.a., do których zalicza się: 1) wykonanie lub umorzenie w całości albo w części obowiązku, przedawnienie, wygaśnięcie albo nieistnienie obowiązku; 2) odroczenie terminu wykonania obowiązku albo brak wymagalności obowiązku z innego powodu, rozłożenie na raty spłaty należności pieniężnej; 3) określenie egzekwowanego obowiązku niezgodnie z treścią obowiązku wynikającego z orzeczenia; 4) błąd co do osoby zobowiązanego; 5) niewykonalność obowiązku o charakterze niepieniężnym; 6) niedopuszczalność egzekucji administracyjnej lub zastosowanego środka egzekucyjnego; 7) brak uprzedniego doręczenia zobowiązanemu upomnienia, o którym mowa w art. 15 § 1; 8) zastosowanie zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego; 9) prowadzenie egzekucji przez niewłaściwy organ egzekucyjny; 10) niespełnienie w tytule wykonawczym wymogów określonych w art. 27, a w zagranicznym tytule wykonawczym – wymogów określonych w art. 102 ustawy z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz. U. poz. 1289, ze zm.).

Po upływie terminu wyznaczonego w postanowieniu wzywającym do wykonania obowiązku, egzekutor przystępuje do czynności egzekucyjnych zmierzających do odebrania nieruchomości. Odebranie nieruchomości nie wymaga wydania odrębnego postanowienia i nie jest takim aktem potwierdzane ani zatwierdzone. Środek ten realizowany jest w drodze czynności faktycznych, które mogą być kwestionowane w drodze skargi na czynności egzekucyjne, przewidzianej w art. 54 § 1 u.p.e.a.

Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie zawiera regulacji ochronnych dotyczących eksmisji „na bruk”. Egzekutor, stosując omawiany środek egzekucyjny, nie ma obowiązku ustalenia, czy zobowiązanemu przysługuje tytuł prawny do innego lokalu, w którym może zamieszkać. Na egzekutorze nie ciąży także obowiązek zawiadomienia właściwej gminy o konieczności wskazania pomieszczenia tymczasowego ani wstrzymania się z dokonaniem czynności opróżnienia lokalu do czasu, gdy gmina wskaże takie pomieszczenie. W piśmiennictwie zauważa się, że nawet jeżeli przepisy prawa przewidują konieczność zapewnienia lokalu zamiennego (np. art. 17 ust. 4 ustawy o inwestycjach w drogach), to z żadnego przepisu prawa nie wynika, aby wszczęcie i prowadzenie egzekucji administracyjnej oraz wydanie postanowienia wzywającego do wydania nieruchomości było uzależnione od realizacji tego obowiązku (zob. J. Olszanowski, *Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym*, Wrocław 2014, s. 207). Organ egzekucyjny nie ma bowiem

prawa rozstrzygać sporu dotyczącego realizacji obowiązku o charakterze materialnoprawnym, który nie stanowi czynności egzekucyjnej w rozumieniu art. 1a pkt 2 u.p.e.a. (zob. wyrok WSA w Warszawie z 21 sierpnia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 870/08, Lex nr 566263).

Egzekutor, wyznaczony przez organ egzekucyjny do przeprowadzenia czynności opróżnienia lokalu mieszkalnego, może przy tym dokonać eksmisji „na bruk” osób, które powinny być w szczególny sposób chronione przed bezdomnością (osoby małoletnie, niepełnosprawne, ubezwłasnowolnione). Eksmisja z lokalu mieszkalnego może być także wykonana w okresie jesienno-zimowym, ponieważ regulacje ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie przewidują obowiązywania tzw. moratorium zimowego.

Jak wynika z treści wniosku RPO, niekiedy organy egzekucyjne zwracają się do właściwego terytorialnie ośrodka pomocy społecznej w celu podjęcia stosownych działań zmierzających do zapewnienia schronienia osobom eksmitowanym znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej. W niektórych województwach nie dokonuje się także eksmisji z lokali mieszkalnych w okresie zimowym (zob. pismo z 7 czerwca 2011 r. Zastępcy Dyrektora Wydziału Infrastruktury i Środowiska w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim). Działania takie mają jednak całkowicie dobrowolny charakter i nie wynikają z obowiązujących przepisów prawa.

4. Eksmisja „na bruk” w orzecznictwie TK.

Trybunał zajmował się problemem eksmisji „na bruk”, badając sprawy dotyczące eksmisji prowadzonej w ramach egzekucji sądowej. Trybunał uznał, że normy konstytucyjne i normy prawa międzynarodowego wymagają, aby podmiotom znajdującym się w szczególnej sytuacji osobistej, rodzinnej lub materialnej, wobec których orzeczono nakaz eksmisji, udzielono przynajmniej minimalnych gwarancji służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Cel ten realizowany jest dzięki zapewnieniu osobom eksmitowanym lokali i pomieszczeń o zróżnicowanym standardzie, takich jak: lokale socjalne, lokale zamienne, pomieszczenia tymczasowe oraz miejsca noclegowe (zob. wyrok TK z 4 listopada 2010 r., sygn. K 19/06).

Braku takich gwarancji dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej i materialnej, wobec których orzeczono nakaz eksmisji, nie można pogodzić z wyrażoną w art. 30 Konstytucji zasadą poszanowania i ochrony godności człowieka. Trybunał stwierdził także, że możliwość eksmisji „na bruk” rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej narusza art. 71 ust. 1 Konstytucji, z którego wynika obowiązek władz publicznych udzielenia pomocy takim rodzinom. Ustawodawca powinien stworzyć prawne ramy służące ochronie rodzin, które z powodu niemożności opłacenia czynszu za mieszkanie znalazły się

„w trudnej, jeśli nie tragicznej, sytuacji społecznej” (wyrok z 4 kwietnia 2001 r. sygn. K 11/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 54).

Trybunał zwracał ponadto uwagę, że tryb administracyjny w mniejszym stopniu chroni interesy eksmitowanych lokatorów niż postępowanie sądowe. Podkreślał również, że zarzuty w postępowaniu egzekucyjnym w administracji dotyczą jedynie kwestii formalnych i nie prowadzą do merytorycznego rozpoznania sprawy. W tym trybie jednostka jest pozbawiona ochrony, jaka przysługiwałaby jej, gdyby opróżnienie lokalu następowało w drodze cywilnoprawnej (wyrok z 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 27).

5. Ocena zgodności art. 144 u.p.e.a. z art. 30 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił kwestionowanej regulacji sprzeczność z wynikającą z art. 30 Konstytucji zasadą nienaruszalności, poszanowania i ochrony godności człowieka. Jego zdaniem, zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych jest jedną z podstawowych potrzeb każdego i dlatego stanowi ono konieczny element zabezpieczenia poszanowania godności ludzkiej. Zakwestionowana regulacja w zakresie, w jakim nie uzależnia dopuszczalności prowadzenia eksmisji od wskazania lokatorom innego lokalu (pomieszczenia), do którego może nastąpić ich przekwaterowanie, narusza zasadę poszanowania godności ludzkiej.

5.1. Zgodnie z art. 30 Konstytucji, „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”.

Ustrojodawca uczynił z godności człowieka podstawę odniesienia dla systemu wartości, wokół którego zbudowano Konstytucję. Jak wskazał Trybunał w wyroku z 30 września 2008 r. o sygn. K 44/07 (OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 126), „Art. 30 Konstytucji jest postanowieniem wiodącym dla wykładni i stosowania wszystkich pozostałych postanowień o prawach, wolnościach i obowiązkach jednostki. Podkreśla to także preambuła do Konstytucji, która wzywa wszystkich stosujących konstytucję do tego, «aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka...», a także art. 233 ust. 1 Konstytucji, zakazując w sposób bezwzględny naruszania godności człowieka nawet w razie wprowadzenia nadzwyczajnego stanu państwowego”. Zarówno ustawodawca, jak i organy stosujące prawo mają więc obowiązek respektować treści zawarte w pojęciu godności, które przysługują każdemu człowiekowi. Godność nie jest cechą czy zespołem praw, które mogą być ograniczone przez państwo.

Z wyrażonej w art. 30 Konstytucji zasady nienaruszalności, poszanowania i ochrony godności człowieka wynikają istotne konsekwencje. Zasada nienaruszalności godności ma charakter powszechny, a jej adresatem jest każdy, także podmioty prawa prywatnego. W piśmiennictwie podkreśla się, że powszechność tego zakazu wynika z absolutnej wartości tego dobra prawnego, szacunku dla życia i bezpieczeństwa człowieka (zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 481).

Zasada poszanowania godności zakłada, że wszelkie działania władzy publicznej powinny uwzględniać istnienie pewnej sfery autonomii, w ramach której człowiek może się realizować społecznie. Chodzi o elementy najważniejsze dla tożsamości jednostki, które dotyczą jej samookreślenia, integralności fizycznej i psychicznej, utrzymania relacji z innymi osobami, a także jej bezpiecznego miejsca w społeczności. Działania władz publicznych nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych, które naruszałoby tę autonomię, odbierając jednostce poczucie godności. W swoim orzecznictwie Trybunał podkreślał, że człowiek powinien być traktowany jako wolny, autonomiczny podmiot, zdolny do rozwijania swojej osobowości i kształtowania swojego postępowania (zob. wyrok TK z 9 lipca 2009 r., sygn. SK 48/05, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 108). Takie rozumienie godności powoduje, że niedopuszczalne są wszelkie sytuacje, w których człowiek staje się wyłącznie przedmiotem działań podejmowanych przez władze, a jego rola zostaje sprowadzona do czysto instrumentalnej postaci (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 30, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 7).

Trybunał w swoim orzecznictwie podkreślał, że jedną z przesłanek poszanowania godności człowieka jest „istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie” (wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00). Pogląd ten znalazł potwierdzenie również w piśmiennictwie, gdzie wskazywano, że odmowa udzielenia pomocy materialnej osobie ubogiej w krytycznej sytuacji może być uznana – wedle obiektywnych miar właściwych godności ludzkiej – za wyraz pogardy dla człowieka (zob. L. Bosek, *Gwarancje godności ludzkiej i ich wpływ na polskie prawo cywilne*, Warszawa 2012, s. 140-141).

Władza publiczna musi nie tylko sama powstrzymać się przed działaniami naruszającymi godność (obowiązek jej poszanowania), ale także ochraniać ją przed zachowaniami osób trzecich. Rodzi to obowiązek władz stworzenia systemu procedur, prawnych nakazów i zakazów zapobiegających wszelkim naruszeniom i zagrożeniom godności. O ile bowiem zakaz naruszania godności ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich, o tyle to na władze

publiczne został nałożony obowiązek poszanowania i ochrony godności (zob. wyrok TK z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128).

5.2. Eksmisja z lokalu mieszkalnego stanowi specyficzną formę egzekucji, ponieważ dotyczy jednego z najbardziej podstawowych dóbr człowieka, jakim jest mieszkanie. Mieszkanie należy do dóbr koniecznych do egzystencji każdego człowieka. W piśmiennictwie wskazuje się, że stanowi ono niezbędny warunek zaspokojenia elementarnych potrzeb socjalno-bytowych, a także daje możliwość realizacji potrzeb wyższego rzędu, takich jak: rozwój życia emocjonalnego, intelektualnego, rodzinnego, kształtowanie własnej osobowości, oraz zapewnia poszanowanie prywatności (zob. M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, s. 21-22; P. Sławicki, *Prawo człowieka do mieszkania i jego miejsce w systemie praw człowieka*, Sopot 2015, s. 13-15).

Przez prawo do mieszkania rozumie się realny dostęp do miejsca, w którym możliwe jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych. Prawo to nie jest więc tożsame z prawem własności mieszkania. Odnosi się ono także do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych tych osób, których sytuacja majątkowa nie pozwala na nabycie mieszkania na własność. Jednocześnie prawo to nie jest równoznaczne z gwarancją realizacji potrzeb mieszkaniowych każdego potrzebującego. Nie oznacza zatem gwarancji posiadania mieszkania przez każdego.

Choć prawo do mieszkania należy do praw ekonomiczno-socjalnych, to nie ulega wątpliwości, że jego realizacja nierozzerwalnie łączy się z podstawowymi prawami człowieka. Godziwe warunki życia w znacznym stopniu warunkują bowiem poszanowanie zasady godności osoby ludzkiej. Oczywiście jest, że człowiek pozbawiony mieszkania, dostatecznych środków na zakup żywności czy odzieży, a także możliwości leczenia się, nie ma szans na godne życie. Na powyższe powiązanie wskazywał także Trybunał w wyroku z 17 marca 2008 r. o sygn. K 32/05, w którym podkreślił, że z uwagi na to, iż prawo do mieszkania umożliwi realizację godności, standard ochrony tego prawa powinien być wysoki.

Biorąc pod uwagę elementarną funkcję mieszkania w życiu każdego człowieka, szczególnego znaczenia nabierają regulacje prawne dotyczące eksmisji z lokalu, dzięki któremu swe zaspokajają potrzeby mieszkaniowe.

Nie można tracić z pola widzenia, że eksmisja z lokalu mieszkalnego przeciwstawia interesy wierzyciela i dłużnika. Postępowanie dotyczące eksmisji powinno być ukształtowane w taki sposób, aby z jednej strony zapewnić skuteczną realizację żądań wierzyciela, z drugiej zaś realizować ochronę dłużnika, szanując jego godność osobistą. Trybunał niejednokrotnie zwracał na to uwagę w swym orzecznictwie, wskazując, że obowiązkiem ustawodawcy jest

wprowadzanie odpowiednich mechanizmów pozwalających na równoważenie sprzecznych interesów, zarówno wierzycieli, jak i lokatorów (zob. wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; 19 kwietnia 2005 r., sygn. K 4/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 37; 23 maja 2006 r., sygn. SK 51/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 58; o sygn. K 19/06). Trybunał podkreślał przy tym, że ciężar ochrony dłużnika nie może dotyczyć jedynie właścicieli lokali. Jak stwierdził w wyroku o sygn. K 19/06, ustawodawca musi tak rozłożyć obowiązki związane z zapewnieniem osobie eksmitowanej innego pomieszczenia, pozwalającego zaspokoić jej potrzeby mieszkaniowe, aby nie ograniczać istoty prawa właściciela lub podmiotu innych praw do lokalu.

Przypomnieć należy, że do eksmisji w trybie egzekucji w administracji dochodzi w sytuacji, w której obowiązek opróżnienia lokalu wynika z decyzji administracyjnych, wydawanych przez właściwe organy. Ani zakwestionowany przepis, ani inne regulacje dotyczące eksmisji z lokalu mieszkalnego, dokonywanej w ramach egzekucji w administracji, nie zapewniają osobie eksmitowanej żadnych gwarancji chroniących ją przed eksmisją „na bruk”. W praktyce, sytuacja taka dotyczy najczęściej osób, które znajdują się w ciężkiej sytuacji materialnej (spowodowanej brakiem pracy, chorobą czy podeszłym wiekiem). Eksmitowani nie mają więc środków nie tylko na czynsz, ale także na żywność lub niezbędną odzież. Eksmisja „na bruk” powoduje, że tracą one dach nad głową, a w rezultacie tracą szansę na godne życie.

W wyroku o sygn. K 19/06, Trybunał podkreślał, że z art. 30 Konstytucji wynika obowiązek władz państwowych, aby „podmiotom znajdującym się w szczególnej sytuacji osobistej, rodzinnej lub materialnej, wobec których orzeczono nakaz eksmisji, udzielono przynajmniej minimalnych gwarancji służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych”. Eksmisje nie mogą bowiem prowadzić do bezdomności. Opróżnienie lokalu przez osoby znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej bez wskazania jakiegokolwiek lokalu lub pomieszczenia, do którego mają się przenieść, a więc eksmisja „na bruk” nie może być uznana za dopuszczalną w świetle obowiązku poszanowania godności.

O braku gwarancji ochronnych dłużnika nie może przy tym przesądzać przedmiot egzekucji. Rzecznik zwrócił uwagę, że art. 144 u.p.e.a. odnosi się do egzekucji wierzytelności publicznoprawnych. To, że zakwestionowany przepis dotyczy eksmisji z lokali mieszkalnych znajdujących się m.in. w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów oraz lokali, których opróżnienie wiąże się w wykonywaniu inwestycji infrastrukturalnych, nie osłabia jednak konieczności zapewnienia właściwych regulacji ochronnych. Dopuszczenie eksmisji „na bruk” bez minimalnych gwarancji wobec osób, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, prowadzi do naru-

szenia zasady poszanowania godności. Nie ma więc znaczenia, czyje, o jakim charakterze, w jakim trybie jest realizowane roszczenie. Wywiedzenie zakazu eksmisji „na bruk” z zasady nienaruszalności, poszanowania i ochrony godności człowieka powoduje bowiem, że ma on charakter uniwersalny. Sam ustawodawca, wprowadzając zakaz eksmisji „na bruk” na gruncie przepisów prawa cywilnego, uznał, że „dokonywanie eksmisji z lokalu mieszkalnego bez dania eksmitowanemu jakiegokolwiek pomieszczenia jest niehumanitarne i z tej racji nie może być dopuszczone przez prawo” (druk sejmowy nr 965, IV kadencja, s. 28).

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał stwierdził, że art. 144 u.p.e.a., w zakresie, w jakim odnosi się do egzekucji z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, nie gwarantując przy tym minimalnej ochrony przed bezdomnością osobom, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić tych potrzeb, narusza art. 30 Konstytucji.

6. Ocena zgodności art. 144 u.p.e.a. z art. 75 ust. 1 Konstytucji.

6.1. Zdaniem Rzecznika zakwestionowany przepis narusza art. 75 ust. 1 Konstytucji, ponieważ, z uwagi na brak regulacji ochronnych, jest źródłem rozszerzania się zjawiska bezdomności. Tym samym, art. 144 u.p.e.a. nie realizuje celu, nałożonego przez art. 75 ust. 1 Konstytucji na władze publiczne, którym jest prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, m.in. przez przeciwdziałanie bezdomności.

6.2. Zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji władze publiczne winny prowadzić politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w szczególności przeciwdziałać bezdomności, wspierać rozwój budownictwa socjalnego oraz popierać działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Art. 75 ust. 1 Konstytucji nie określa „prawa do mieszkania” rozumianego jako prawo podmiotowe, z którego wynikałyby roszczenia jednostki (zob. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98). Przepis ten nakłada natomiast na władze publiczne obowiązek realizacji zasadniczych celów, nie konkretyzując zakresu, form i metod działania tych władz. Celami tymi są: przeciwdziałanie bezdomności, udzielanie pomocy osobom o słabszej kondycji finansowej drogą wspierania budownictwa socjalnego i osobom zamieszkującym lokale socjalne, a także popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (zob. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 1-6).

Przepis ten ma charakter tzw. normy programowej, tj. wskazując pewien cel (zadanie), pozostawia organom władzy publicznej swobodę wyboru konkretnych środków mających służyć realizacji tego celu. Nie ustanawia on zatem bezpośrednio żadnych konkretnych praw jednostek, ale przewiduje ich ustalenie w ustawie (zob. wyrok TK z 1 lutego 2005 r., sygn. U 14/02, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 12). Potwierdza to zresztą wyraźna dyspozycja art. 81 Konstytucji, zgodnie z którą praw określonych w omawianym przepisie można dochodzić w granicach określonych w ustawie.

Rzecznik w swoim wniosku zwrócił uwagę na szczególny charakter powołanego wzorca kontroli, uznając jego dopuszczalność. Zdaniem Rzecznika, przepis ten zawiera nie tylko dyrektywę skierowaną do organów władzy publicznej, ale także niepodlegający obniżeniu w drodze ustawy minimalny poziom ochrony praw obywatelskich w zakresie ochrony przed bezdomnością.

Trybunał zgodził się z argumentacją Rzecznika. Pomimo generalnie programowego charakteru art. 75 ust. 1 Konstytucji, nie można wykluczyć dopuszczenia tego przepisu jako samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności. Wynika to stąd, że treść tego przepisu pozwala wyznaczyć pewien minimalny zakres gwarancji konstytucyjnych we wskazanych w nim sferach. W kontekście samodzielnie traktowanego art. 75 ust. 1 Konstytucji można postawić zarzut zupełnego braku działania władz publicznych bądź też stworzenia przez nie rozwiązań pozornych, które w praktyce nie prowadzą do realizacji ustalonych celów.

Podkreślenia wymaga jednak, że dopuszczenie jako samodzielnego wzorca kontroli przepisu o charakterze normy programowej jest możliwe tylko w wyjątkowych okolicznościach (zob. wyroki TK z: 13 marca 2000 r., sygn. K 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 59; 29 września 2003 r., sygn. K 5/03, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 77). Przede wszystkim, powoływany jako wzorzec kontroli abstrakcyjnej (tak jest na tle niniejszej sprawy), stawia wnioskodawcom wysokie wymaganie w kwestii przeprowadzenia skutecznego dowodu sprzeczności wzorca z zaskarżoną normą. Nie wystarcza czysto werbalne stwierdzenie, że konkretny, kwestionowany przepis jest sprzeczny z programową normą Konstytucji. Potrzeba tu bowiem wywodu, wyjaśnienia i umotywowania, dlaczego przepis, któremu odmawia się we wniosku konstytucyjności, jest sprzeczny z normą programową. Jednocześnie Trybunał powinien ograniczyć swoją rolę kontrolną do oceny, czy zastosowane przez ustawodawcę środki nie były oczywiście i w sposób jednoznaczny nieprzydatne do realizacji celu, który został określony w takim przepisie. Trybunał może uznać przewidziane przez ustawodawcę środki za sprzeczne z art. 75 ust. 1 Konstytucji tylko w sytuacji, gdy założenia ustawodawcy są oczywiście błędne i nieracjonalne w widocznym na pierwszy rzut oka stopniu.

6.3. Przechodząc do oceny wskazanego przepisu z powołanym wzorcem kontroli, należy wskazać, że art. 75 ust. 1 Konstytucji ustala nie tylko cel, czyli prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, ale także wskazuje na konkretne środki realizacyjne. Podjęcie wskazanych w Konstytucji środków realizacyjnych jest obowiązkowe. Podjęcie tych środków powinno podlegać szczególnie intensywnej kontroli społeczno-politycznej. Przepis ten nakłada na ustawodawcę m.in. obowiązek zapewnienia instrumentów ochrony przed bezdomnością jednostki, która znalazła się w trudnej sytuacji życiowej. O ile sprawą otwartą pozostaje, w jakim zakresie organ władzy publicznej powinien wykonać ten konstytucyjny nakaz, to jednak konstytucyjne minimum tego obowiązku oznacza, że w jakimś stopniu obowiązek ten musi spełnić. Ustawodawca nie może więc stosować środków, które w świetle powszechnie obowiązującej wiedzy nie tylko nie prowadzą do realizacji tego celu, ale wprost są z nim sprzeczne.

Realizacja nałożonego na ustawodawcę obowiązku przeciwdziałania bezdomności może polegać na działaniach zapobiegających powiększaniu się skali bezdomności oraz na udzielaniu pomocy w celu wyjścia z bezdomności osób nią dotkniętych. Jako przykłady rozwiązań prawnych przeciwdziałania bezdomności należy wskazać rozwiązania dotyczące budownictwa socjalnego, ochrony lokatorów, lokali socjalnych, dodatków mieszkaniowych, a także sądowego postępowania egzekucyjnego. Regulacje te mają na celu przeciwdziałanie bezdomności za pomocą ochrony prawa do mieszkania. W piśmiennictwie zwraca się przy tym uwagę na zalety działań prewencyjnych w przeciwdziałaniu bezdomności. Jak podkreśla się, wczesna interwencja zapobiegająca utracie domu umożliwia pozostawienie osób zagrożonych bezdomnością w dotychczasowym środowisku i tym samym zapobiega ich wykluczeniu społecznemu (zob. M. Piechowicz, *Bezdomność jako problem społeczny i indywidualny – możliwości profilaktyki*, „Resocjalizacja Polska” nr 3/2012, s. 327-340).

Trybunał wskazał już, jakie regulacje chroniące przed bezdomnością obowiązują na etapie egzekucji sądowej (zob. część III, pkt 3.1. niniejszego uzasadnienia). Co istotne, nawet w wypadku nakazu eksmisji w związku ze stosowaniem przemocy w rodzinie istniejące regulacje nakładają obowiązek usunięcia sprawcy przemocy do placówki zapewniającej miejsce noclegowe. Natomiast przepisy dotyczące eksmisji z lokalu mieszkalnego w ramach egzekucji w administracji nie zawierają żadnych regulacji chroniących eksmitowanych przed bezdomnością. W szczególności nie przewidują prawa do pomieszczenia tymczasowego, lokalu zamiennego, lokalu socjalnego czy innych gwarancji proceduralnych zabezpieczających eksmitowanego przed wykonaniem egzekucji „na bruk”. Nie zawierają przy tym ograniczeń

podmiotowych, co oznacza, że zagrożone bezdomnością stają się także osoby wymagające od państwa szczególnej ochrony, takie jak osoby małoletnie czy niepełnosprawne.

Trybunał zwraca przy tym uwagę, że eksmisja z lokalu mieszkalnego jest jednym z najczęstszych powodów bezdomności, co tym bardziej powinno skłonić ustawodawcę do przyjęcia właściwych rozwiązań ochronnych (zob. M. Piechowicz, *Bezdomność...*, s. 333).

Należy zgodzić się z Rzecznikiem, że zakwestionowana regulacja jest źródłem rozszerzania się bezdomności, której władze publiczne mają obowiązek przeciwdziałać. Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał uznał, że art. 144 u.p.e.a. w zakresie, w jakim odnosi się do egzekucji z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, jest niezgodny z art. 75 ust. 1 Konstytucji przez to, że nie zawiera regulacji gwarantujących minimalną ochronę przed bezdomnością osobom, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych.

7. Ocena zgodności art. 144 u.p.e.a. z art. 71 ust. 1 Konstytucji.

7.1. Zdaniem Rzecznika, zakwestionowana regulacja pozostaje w sprzeczności z art. 71 ust. 1 Konstytucji, ponieważ dopuszcza egzekucję z lokalu mieszkalnego rodzin, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. Ustawodawca nie zapewnił rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej szczególnej pomocy, do której jest zobowiązany.

7.2. Zgodnie z art. 71 ust. 1 Konstytucji, „Państwo w swej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”.

Minimalna treść obowiązku określonego w art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji wyraża się w tym, aby państwo uwzględniało w swej bieżącej i długofalowej polityce społeczno-gospodarczej dobro rodziny, co powinno znaleźć odzwierciedlenie nie tylko w założeniach i celach tej polityki, lecz przede wszystkim w praktyce, w tym w obowiązującym prawodawstwie (zob. wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 109). Naruszenie omawianego przepisu Konstytucji może nastąpić, jeśli ustawodawca niewłaściwie zinterpretował przepis Konstytucji, który wyznacza cel czy zadanie władzy publicznej (zob. wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00). W tym zakresie aktualne pozostają uwagi dotyczące dopuszczalności jako wzorca kontroli przepisu Konstytucji, który ma

charakter normy programowej (zob. cz. III pkt 6 niniejszego uzasadnienia). Również więc w tym wypadku przepis gwarantuje pewien minimalny poziom ochrony rodziny. Poziom ten nie może zostać obniżony przez regulacje ustawowe.

Z kolei art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji ma bardziej skonkretyzowaną treść, odpowiadającą strukturze publicznego prawa podmiotowego. Ustrojodawca przesądził, że rodziny pozostające w trudnej sytuacji korzystają z pomocy „szczególnej” – to jest wykraczającej poza zakres „zwykłego” uwzględniania ich potrzeb. Zakres swobody ustawodawcy jest w tym wypadku węższy, bo Konstytucja precyzuje cechy podmiotu uprawnionego, którym jest rodzina znajdująca się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietna i niepełna, oraz definiuje treść działania państwa na rzecz rodziny. Chodzi o „szczególną pomoc”. Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 9 lipca 2012 r., sygn. P 59/11 (OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 76), „Posłużenie się terminem «szczególny» odczytywać należy jako skierowany w stosunku do władzy publicznej nakaz bardziej intensywnego traktowania pewnej grupy podmiotów z uwagi na sytuację faktyczną, w jakiej się znajdują”. Konstytucja pozostawia przy tym ustawodawcy określenie form i zakresu pomocy udzielanej rodzinom, o których mowa w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

7.3. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami, przewidziany w zakwestionowanym art. 144 u.p.e.a. środek egzekucyjny stosuje się wobec zobowiązanego, ale wywiera on skutki także wobec innych osób, które zajmują nieruchomość (lokal). Chodzi w szczególności o członków jego rodziny i innych domowników (art. 141 § 2 u.p.e.a.). Tak więc, zakwestionowany przepis wpływa na sytuację całych rodzin. W razie eksmisji także domownikom zobowiązanego grozi bezdomność.

Trybunał uznał, że ustawodawca, stanowiąc normy dotyczące eksmisji wykonywanej w drodze egzekucji administracyjnej, nie wziął pod uwagę postanowień art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Nie budzi wątpliwości, że rodziny, który dotyka eksmisja „na bruk”, znajdują się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza gdy powodem eksmisji jest niemożność regulowania czynszu i innych opłat. Podstawę taką stwarzają obowiązujące w tym zakresie regulacje ustaw resortowych. Na przykład, zgodnie z art. 95 ust. 2 pkt 4 ustawy o Policji decyzję o opróżnieniu lokalu mieszkalnego wydaje się, jeżeli policjant jest w zwłoce z zapłatą czynszu lub opłat za świadczenia związane z eksploatacją lokalu przez co najmniej dwa pełne okresy płatności, pomimo uprzedzenia na piśmie o zamiarze wydania decyzji o opróżnieniu lokalu i wyznaczenia dodatkowego, miesięcznego terminu zapłaty zaległych i bieżących na-

leżności (zob. także: art. 83 ust. 1 pkt 6 ustawy o Straży Pożarnej, art. 86 ust. 1 pkt 4 ustawy o BOR, art. 188 ust. 1 pkt 4 ustawy o Służbie Więziennej). Niemożność opłacenia czynszu za mieszkanie jest niewątpliwie przejawem złej sytuacji materialnej, a brak mieszkania stawia rodzinę w trudnej sytuacji społecznej.

Ustawodawca, wypełniając dyspozycję art. 71 ust. 1 Konstytucji, powinien stworzyć odpowiednie ramy prawne, by zaradzić sytuacjom, w których rodziny pozbawiane są stosownej ochrony przed skrajnym pogorszeniem ich warunków bytowych, za jakie uznać należy zagrożenie bezdomnością. Zadaniem organów władzy jest stworzenie warunków umożliwiających ich godną egzystencję. Kiedy warunki bytowe ulegają skrajnemu pogorszeniu, władze publiczne mają obowiązek udzielić rodzinie odpowiedniego wsparcia.

Przepisy dotyczące eksmisji w trybie administracyjnym nie przewidują jednak nawet minimalnej ochrony przed bezdomnością eksmitowanych rodzin, pomimo że zgodnie z art. 71 ust. 1 Konstytucji rodziny te podlegają szczególnej ochronie państwa.

Właściwej ochrony w tym zakresie nie gwarantują przy tym istniejące regulacje prawne. Na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych został nałożony na gminy. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów). Jak słusznie zauważył jednak wnioskodawca, brak odpowiedniej liczby mieszkań w zasobach komunalnych powoduje, że gminy nie są w stanie zaspokoić w rozsądnym terminie potrzeb mieszkaniowych osób, które znajdują się w trudnej sytuacji materialnej. Z tego powodu nie ma spójnej polityki mieszkaniowej, w której obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego w trybie egzekucji administracyjnej wiązałby się z obowiązkiem udzielenia przez gminy pomocy mieszkaniowej rodzinom niebędącym w stanie we własnym zakresie zaspokoić takich potrzeb. Konieczne jest więc zapewnienie właściwych regulacji gwarancyjnych chroniących przed bezdomnością na etapie postępowania egzekucyjnego. Gwarancji tych ustawodawca jednak nie zapewnił.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał stwierdził, że ustawodawca, nie zapewniając eksmitowanym rodzinom, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swych potrzeb mieszkaniowych, minimalnych gwarancji chroniących je przed bezdomnością, pozostawił je bez pomocy władz publicznych. Prowadzi to do wniosku, że kwestionowana norma jest sprzeczna z art. 71 ust. 1 Konstytucji.

8. Umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności art. 144 u.p.e.a. z art. 8 Konwencji ze względu na zbędność orzekania.

We wniosku Rzecznik zakwestionował zgodność art. 144 u.p.e.a. także z art. 8 Konwencji. Odnosząc się do tego zarzutu, należy zauważyć, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wskazywał, że uznanie zaskarżonej regulacji za niezgodną z przepisami Konstytucji, jako najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, sprawia, że kontrola z użyciem wzorców konwencyjnych mogłaby mieć charakter jedynie subsydiarny. W takiej sytuacji Trybunał uznawał, że postępowanie może być umorzone ze względu na zbędność wyrokowania (zob. wyroki TK z: 3 czerwca 2014 r., sygn. K 19/11, OTK ZU nr 6/A/20014, poz. 60; 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 12).

Trybunał w niniejszej sprawie uznał art. 144 u.p.e.a. za niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim odnosi się do egzekucji z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, 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 tej sytuacji Trybunał uznał, że postępowanie w zakresie oceny art. 144 u.p.e.a. z art. 8 Konwencji jest zbędne i w związku z tym podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK.

9. Skutki wyroku.

Odnosząc się do skutków wyroku, Trybunał zwraca uwagę, że na podstawie treści art. 144 u.p.e.a. można zrekonstruować więcej niż jedną normę prawną. Przywołany przepis był przedmiotem kontroli konstytucyjnej tylko w tej części, w jakiej stanowi podstawę egzekucji z lokali służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Konsekwencją wyroku Trybunału jest utrata mocy obowiązującej art. 144 u.p.e.a. 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 pragnie zwrócić 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.

Stwierdzenie zakresowej niezgodności z Konstytucją oznacza jednocześnie, że art. 144 u.p.e.a. w zakresie niepoddanym kontroli pozostaje w mocy i nadal może być podstawą prowadzenia egzekucji.

Z uwagi na powyższe, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.