

96/9/A/2010

WYROK

z dnia 4 listopada 2010 r.

Sygn. akt K 19/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat – przewodniczący

Stanisław Biernat – sprawozdawca

Maria Gintowt-Jankowicz

Marek Kotlinowski

Marek Mazurkiewicz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 4 listopada 2010 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 1046 § 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.), a w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy wykonania obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego orzeczonego wyrokiem sądowym z powodu znęcania się nad rodziną, z art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

I

Art. 1046 § 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) jest niezgodny z art. 2 i wynikającą z niego zasadą prawidłowej legislacji, z art. 45 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a ponadto w zakresie, w jakim dotyczy wykonania obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego orzeczonego wyrokiem sądowym z powodu znęcania się nad rodziną, jest niezgodny także z art. 71 ust. 1 Konstytucji.

II

Przepis wymieniony w części I wyroku traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

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

* Sentencja została ogłoszona dnia 16 listopada 2010 r. w Dz. U. Nr 215, poz. 1418.

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej także: wnioskodawca) we wniosku z 22 czerwca 2006 r. wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 1046 § 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: kodeks postępowania cywilnego lub k.p.c.) z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja) zaś w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy wykonania obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego orzeczonego wyrokiem sądowym z powodu znęcania się nad rodziną, z art. 71 ust. 1 Konstytucji. Powyższy wniosek został wniesiony z uwagi na liczne skargi kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich przez wierzycieli mających trudności w egzekwowaniu wyroków orzekających eksmisję innej osoby z ich mieszkania, w których sąd nie przyznał dłużnikowi prawa do lokalu socjalnego lub zamiennego.

Wnioskodawca wskazał, że od chwili wejścia w życie 5 lutego 2005 r. nowelizacji art. 1046 k.p.c., dokonanej ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 172, poz. 1804), wyegzekwowanie orzeczonego wyrokiem sądowym obowiązku opróżnienia lokalu przez osobę, której sąd nie przyznał prawa do lokalu socjalnego, stało się w praktyce niemożliwe. Przeszkodą w wykonaniu wyroku jest regulacja przewidziana w art. 1046 § 4 k.p.c., zgodnie z którą komornik ma obowiązek wstrzymać się z wykonaniem czynności egzekucyjnej do czasu, gdy gmina wskaże dłużnikowi tymczasowe pomieszczenie lub gdy dłużnik znajdzie takie pomieszczenie. W myśl art. 1046 § 5 k.p.c. pomieszczenie tymczasowe może również wskazać wierzyciel. Ponieważ ani dłużnicy, ani gminy z reguły nie dysponują stosownym pomieszczeniem tymczasowym, prawomocne orzeczenie eksmisyjne, w którym dłużnikowi nie przyznano prawa do lokalu socjalnego, nie może zostać wykonane. Ze względu na to, że art. 1046 § 4 k.p.c. nie przewiduje żadnych wyjątków, nie są również egzekwowane wyroki, w których sąd orzekł o obowiązku opróżnienia mieszkania przez osobę znęcającą się nad rodziną. Zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów) takiej osobie nie przysługuje prawo do lokalu socjalnego.

W ocenie wnioskodawcy, wykładnia art. 1046 § 4 k.p.c. budzi w praktyce daleko idące wątpliwości. Brak jednoznacznego określenia obowiązku dostarczenia pomieszczenia tymczasowego powoduje w praktyce, że ani dłużnik, ani wierzyciel, ani gmina nie czują się zobligowani do poszukiwania takiego pomieszczenia dla dłużnika. Wnioskodawca wskazał, że z kwestionowanego przepisu nie wynika również, na jaki okres pomieszczenie tymczasowe powinno być dostarczone oraz na podstawie jakiego tytułu prawnego dłużnik ma je zajmować. Wątpliwości powstają również w kwestii odpłatności za zajmowanie pomieszczenia tymczasowego. Zdaniem wnioskodawcy, kwestionowany przepis nie został skorelowany ze stosownymi uregulowaniami zawartymi w ustawie o ochronie praw lokatorów, w szczególności zaś z art. 16 i art. 17 tej ustawy. Przepisy te,

wobec kategorycznego brzmienia art. 1046 § 4 k.p.c., zezwalającego na dokonanie eksmisji jedynie po uprzednim dostarczeniu dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego, utraciły, jak się wydaje, znaczenie prawne. Zdaniem wnioskodawcy, ze względu na wskazane powyżej wątpliwości, które nie dają się usunąć w drodze wykładni, art. 1046 § 4 k.p.c. pozostaje w sprzeczności z zasadą poprawnej legislacji przewidzianą w art. 2 Konstytucji.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia przez kwestionowaną regulację art. 45 ust. 1 Konstytucji wnioskodawca wskazał, że konstrukcja prawna przewidziana w art. 1046 § 4 k.p.c. uniemożliwia zakończenie sprawy o opróżnienie lokalu mieszkalnego w rozsądnym terminie. Wierzyciel dysponujący tytułem wykonawczym nakazującym dłużnikowi opróżnienie lokalu, wykorzystując środki prawne przewidziane w kodeksie postępowania cywilnego, nie jest w stanie doprowadzić do wykonania tego obowiązku. Komornik jest zobowiązany wstrzymać eksmisję do chwili, gdy któryś z podmiotów wskazanych w art. 1046 k.p.c. znajdzie dla dłużnika pomieszczenie tymczasowe. W ocenie wnioskodawcy, z obowiązujących przepisów nie sposób wywieść, że obowiązek dostarczenia takiego pomieszczenia spoczywa na gminie. Ponadto brak działania po stronie gminy i dłużnika nie został obwarowany przez ustawodawcę żadnymi sankcjami. W konsekwencji, mimo że wierzyciel dysponuje tytułem wykonawczym, dłużnik, który nie wskaże pomieszczenia tymczasowego, może przebywać w zajmowanym lokalu przez czas bliżej nieokreślony, wiedząc, że komornik nie jest w stanie podjąć czynności egzekucyjnej. W świetle przedstawionych okoliczności, zdaniem wnioskodawcy, art. 1046 § 4 k.p.c. jest niezgodny ze standardem zawartym art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż narusza prawo jednostki do rozpatrzenia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki, uniemożliwiając definitywne zaspokojenie roszczeń wierzyciela. Ponadto zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 6 ust. 1 Konwencji, gdyż wstrzymanie czynności egzekucyjnych do chwili wskazania pomieszczenia tymczasowego, bez nałożenia w tym względzie stosownych obowiązków na gminę bądź dłużnika, uniemożliwia wykonanie w rozsądnym terminie obowiązku opróżnienia lokalu.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 1046 § 4 k.p.c. jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji gwarantującym jednostce ochronę własności i innych praw majątkowych. Wnioskodawca wskazał, że możliwość rozporządzania przedmiotem własności jest jednym z najważniejszych i fundamentalnych elementów prawa własności. W omawianym przypadku właściciel został czasowo pozbawiony prawa do dysponowania przedmiotem swojej własności. Do momentu dostarczenia dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego właściciel zmuszony jest znosić to, że z przedmiotu jego własności lub innego prawa majątkowego, wbrew jego woli, korzysta inna osoba. Wnioskodawca podkreślił, że wskazanego ograniczenia nie sposób pogodzić z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mimo że ograniczenie wynikające z art. 1046 § 4 k.p.c. zostało wprowadzone w celu ochrony wolności i praw innych osób przed eksmisją „na bruk”, która sprzeciwia się zasadzie poszanowania i ochrony godności człowieka wyrażonej w art. 30 Konstytucji, nie spełnia ono wymagania proporcjonalności. W ocenie wnioskodawcy, nie ma konieczności, aby ochrona obywateli przed eksmisją „na bruk” odbywała się w głównej mierze na koszt właścicieli lokali mieszkalnych. W ocenie wnioskodawcy, możliwe jest takie ukształtowanie ochrony przed eksmisją „na bruk”, aby prawa właścicieli mieszkań do dysponowania przedmiotem tego prawa były w większym stopniu respektowane. Wymaga to jednak precyzyjnego określenia przez ustawodawcę, że obowiązek dostarczenia pomieszczenia tymczasowego spoczywa na gminie, a więc na podmiocie, do którego zadań własnych należy zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Ponadto zgodnie z dyspozycją art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw nie mogą naruszać ich istoty. W ocenie wnioskodawcy, ograniczenie

przewidziane w art. 1046 § 4 k.p.c. godzi w istotę prawa własności oraz innych praw majątkowych przez to, że na czas nieokreślony pozbawia wierzyciela możliwości dysponowania tym prawem, jednocześnie nie gwarantując możliwości dochodzenia jakiegokolwiek rekompensaty z tego tytułu.

Wnioskodawca wskazał, że art. 1046 § 4 k.p.c. znajduje również zastosowanie w przypadkach, gdy obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego został orzeczony przez sąd z powodu znęcania się nad rodziną. W tym względzie art. 17 ustawy o ochronie praw lokatorów nie przewiduje możliwości przyznania dłużnikowi przez sąd uprawnienia do lokalu socjalnego oraz umożliwia przeprowadzenie eksmisji także w tzw. okresie ochronnym. Jednakże po wejściu w życie art. 1046 § 4 k.p.c. doszło do paradoksalnej sytuacji, w której sprawca przemocy nadal może przebywać w lokalu, który jest obowiązany opuścić, aż do czasu dostarczenia mu pomieszczenia tymczasowego. W takiej sytuacji interes prawny ofiar przemocy, uwzględniony w postępowaniu eksmisyjnym, został pozbawiony *de facto* ochrony prawnej w postępowaniu egzekucyjnym. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, poszanowanie godności ludzkiej niezaprzecalnie przemawia za tym, aby osobom eksmitowanym udzielano ochrony, nie ulega jednak wątpliwości, że sprawcy przemocy w rodzinie nie zasługują na tak szeroką ochronę, jaką przewiduje art. 1046 § 4 k.p.c. Wnioskodawca podkreślił, że rodziny, w których dochodzi do aktów przemocy, znajdują się w trudnej sytuacji społecznej, uzasadniającej szczególną pomoc ze strony państwa, którą gwarantuje art. 71 ust. 1 Konstytucji. Kwestionowana regulacja, uniemożliwiając szybkie i sprawne usunięcie sprawcy przemocy ze wspólnie zajmowanego mieszkania, pozbawia rodzinę pomocy państwa, którą gwarantuje wskazany wzorzec konstytucyjny.

Wnioskodawca nie kwestionuje tego, że tzw. eksmisja na bruk jest niehumanitarna, wobec czego najbardziej pożądanym rozwiązaniem jest zapewnienie wszystkim eksmitowanym innego schronienia. Jednakże wprowadzenie regulacji prawnych mających urzeczywistniać taką ideę musi pozostawać w odpowiedniej korelacji z konstytucyjnymi standardami ochrony wolności i praw obywatelskich oraz standardami stanowienia prawa. Nie można również pomijać realnych możliwości urzeczywistnienia przyznanej przez prawo ochrony, gdyż regulacja, która w założeniu jest słuszna, w praktyce prowadzi do całkowitego sparaliżowania egzekucji prawomocnych orzeczeń sądowych.

2. W piśmie z 3 lipca 2007 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Wniósł o stwierdzenie, że art. 1046 § 4 k.p.c. jest zgodny z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Natomiast w zakresie, w jakim zaskarżony przepis dotyczy wykonania obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego orzeczonego wyrokiem sądowym z powodu znęcania się nad rodziną, jest on niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji i z art. 6 ust. 1 Konwencji oraz nie jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator Generalny wskazał, że art. 1046 § 4 k.p.c. dotyczy sposobu przeprowadzania czynności egzekucyjnych i dla organu egzekucyjnego, jakim jest komornik, przepis ten jest jednoznaczny. Wątpliwości budzi natomiast sposób uregulowania obowiązku gminy. Lakoniczne sformułowanie przepisu sugeruje, że istnieje przepis prawa materialnego, który bezpośrednio nakłada na gminę obowiązek wskazania pomieszczenia tymczasowego. W opinii Prokuratora Generalnego, ustawodawca powinien ustanowić przepis, który by jednoznacznie określał sposób realizacji tego obowiązku, jak to ma miejsce w przypadku lokali socjalnych i zamiennych.

Prokurator Generalny nie podzielił poglądu wnioskodawcy, że ustawodawca obarczył ciężarem zapewnienia dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego, nie tylko gminę, lecz również dłużnika i wierzyciela. Skoro zaskarżony przepis przyznaje

dłużnikowi prawo do przekwaterowania do omawianego pomieszczenia, to za nieuprawnioną należy uznać tezę, że dłużnik jest do realizacji tego prawa zobowiązany. W kategoriach obowiązku nie można również postrzegać możliwości wskazania pomieszczenia przez wierzyciela. W konsekwencji zarzut Rzecznika Praw Obywatelskich, że ustawodawca nie ustalił, który z podmiotów jest zobowiązany zadośćuczynić powinności znalezienia pomieszczenia tymczasowego, jest chybiony, albowiem podmiotem zobowiązanym do dostarczenia takiego pomieszczenia jest gmina. Zwolnienie z tego obowiązku następuje dopiero wtedy, gdy omawiane pomieszczenie wskaże dłużnik lub wierzyciel. W opinii Prokuratora Generalnego, powodów nieskuteczności realizacji wyroków eksmisyjnych należy upatrywać nie w niekompletnej redakcji zaskarżonego przepisu, lecz w faktycznym i powszechnym braku pomieszczeń tymczasowych w zasobach mieszkaniowych gminy.

W odniesieniu do art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji Prokurator Generalny stwierdził, że w sytuacji, gdy nie jest możliwe wykonanie wyroku eksmisyjnego, prawa osób legitymujących się takim wyrokiem są chronione na poziomie konstytucyjnym i ustawowym. Wierzycielowi przysługuje bowiem roszczenie odszkodowawcze, zarówno od gminy, jak i samego dłużnika. Jeśli zatem właściciel lokalu może skorzystać z ochrony kompensacyjnej, to argument, że wierzyciel nie dysponuje żadnym środkiem prawnym umożliwiającym mu wyegzekwowanie obowiązku opróżnienia lokalu, nie może przemawiać za niekonstytucyjnością zaskarżonej regulacji. W takim wypadku prawa właścicielskie doznają jedynie ograniczenia w dążeniu do realizacji roszczeń majątkowych o charakterze restytucyjnym. W opinii Prokuratora Generalnego, ograniczenie zakresu ochrony prawa własności poprzez przyznanie roszczeń odszkodowawczych do czasu, gdy wykonanie wyroku eksmisyjnego stanie się możliwe, należy uznać za konstytucyjnie usprawiedliwione i nienadmierne, a więc pozostające w proporcji do osiągnięcia zamierzonego celu, jakim jest ochrona byłych lokatorów przed eksmisją „na bruk”.

W opinii Prokuratora Generalnego, zaskarżona regulacja wymaga odmiennego ujęcia w zakresie, w jakim dotyczy wykonania obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego z powodu znęcania się nad rodziną. W rozpatrywanym przypadku szybka i skuteczna eksmisja sprawców przemocy w rodzinie ma służyć ochronie osób pokrzywdzonych. W takiej sytuacji zapewnienie dłużnikom ochrony przewidzianej w art. 1046 § 4 k.p.c., poprzez wstrzymanie eksmisji do czasu dostarczenia przez gminę pomieszczenia tymczasowego, pozostaje w konflikcie z dobrem rodziny, o którym mowa w art. 71 ust. 1 Konstytucji. Niezależnie od tego pokrzywdzonym („wierzycielem”) jest osoba, która legitymuje się prawomocnym wyrokiem sądowym i której służy prawo do jego wykonania w rozsądnym terminie. Ponadto, z uwagi na powód eksmisji, nie można ograniczyć tego prawa przez odwołanie się do roszczeń odszkodowawczych. W konsekwencji ograniczenie prawa osób pokrzywdzonych do realizacji wyroku pozostaje w sprzeczności z gwarancją szeroko rozumianego prawa do sądu, wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji, a także narusza generalną zasadę demokratycznego państwa prawnego, o której mowa w art. 2 Konstytucji. W omawianym zakresie zaskarżony przepis nie poddaje się natomiast ocenie z uwagi na ochronę praw majątkowych przewidzianych w art. 64 ust. 1 Konstytucji, gdyż wyłączenie sprawcy spod gwarancji przewidzianej w art. 1046 § 4 k.p.c. ma służyć przede wszystkim ochronie dóbr o charakterze niematerialnym.

3. W piśmie procesowym z 2 sierpnia 2007 r. Rzecznik Praw Obywatelskich odniósł się do stanowiska Prokuratora Generalnego. W ocenie wnioskodawcy, interpretacja art. 1046 § 4 k.p.c. i założenie, że zaskarżony przepis jest zgodny ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, nie znajduje oparcia w obowiązującym prawie.

Literalne brzmienie art. 1046 § 4 k.p.c. nie pozwala, zdaniem wnioskodawcy, na przyjęcie założenia, że zobowiązana do dostarczenia takiego pomieszczenia jest gmina, a z obowiązku tego zwolnić może ją wskazanie pomieszczenia przez dłużnika lub wierzyciela. Z brzmienia omawianego przepisu wynika, że wszystkie trzy wymienione podmioty – wierzyciel, dłużnik i gmina – traktowane są równoprawnie w zakresie wskazania pomieszczenia tymczasowego. Interpretacja art. 1046 § 4 k.p.c., zaprezentowana w piśmie Prokuratora Generalnego, nie znajduje również odzwierciedlenia w praktyce, jaka ukształtowała się pod rządami tego przepisu. Z doświadczeń Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że gminy odmawiają dostarczenia pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika, ponieważ nie czują się zobowiązane do takiego działania. W ocenie wnioskodawcy, obowiązek gminy do zapewnienia pomieszczenia tymczasowego powinien wynikać z przepisu prawa materialnego. W przeciwnym wypadku nie jest możliwe skuteczne dochodzenie roszczenia odszkodowawczego na podstawie art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.), które jest uzależnione od wykazania bezprawności działania lub zaniechania organu władzy publicznej.

4. W piśmie z 30 maja 2008 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu. Wniósł o uznanie, że zakwestionowany art. 1046 § 4 k.p.c. jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji, natomiast w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy wykonania obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego orzeczonego wyrokiem sądowym z powodu znęcania się nad rodziną, jest także niezgodny z art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutów podnoszonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Marszałek Sejmu stwierdził, że konsekwencją wprowadzenia zaskarżonej regulacji jest faktyczne niewykonywanie wyroków eksmisyjnych z uwagi na konieczność zapewnienia dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego. Żaden z podmiotów wymienionych w art. 1046 k.p.c. nie czuje się zobligowany do znalezienia takiego pomieszczenia i z uwagi na brak stosownej sankcji nie ponosi konsekwencji swojej bezczynności. Marszałek Sejmu podzielił pogląd wnioskodawcy, że kwestionowany przepis nie przewiduje okresu, na jaki pomieszczenie ma być dostarczone, ani na podstawie jakiego tytułu prawnego dłużnik ma je zajmować, co w konsekwencji powoduje zaniechanie dostarczania dłużnikom pomieszczeń tymczasowych. Ponadto art. 1046 § 4 k.p.c. nie został odpowiednio skorelowany z art. 16 i art. 17 ustawy o ochronie praw lokatorów, przez co utrudnia wykonywanie wyroków sądowych w stosunku do osób, dla których powodem eksmisji jest znęcanie się nad rodziną. W konsekwencji art. 1046 § 4 k.p.c. jest sprzeczny z zasadami poprawnej legislacji wynikającymi z art. 2 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym.

Marszałek Sejmu zauważył, że wierzyciel, który nie jest w stanie sam wskazać dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego, nie dysponuje żadnym środkiem prawnym, który umożliwiłby mu doprowadzenie do wyegzekwowania obowiązku opróżnienia lokalu orzeczonego prawomocnym wyrokiem sądowym. Obowiązek wstrzymania czynności egzekucyjnych przez komornika nie został powiązany z obowiązkiem dostarczenia przez gminę pomieszczenia tymczasowego. Gmina nie ponosi żadnej odpowiedzialności za niedostarczenie pomieszczenia, podobnie bezkarny zostaje dłużnik, który przez czas praktycznie nieokreślony może pozostawać w dotychczas zajmowanym lokalu, wiedząc, że komornik nie może podjąć czynności egzekucyjnych. W konsekwencji zaskarżony przepis narusza art. 6 ust. 1 Konwencji, który stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd. Tym samym art. 1046 § 4 k.p.c. jest sprzeczny z art. 45 ust. 1

Konstytucji, gdyż nie gwarantuje on rozpatrzenia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki rozumianej jako definitywne zaspokojenie roszczeń wierzyciela.

Marszałek Sejmu wskazał, że kwestionowana regulacja jest sprzeczna z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Wierzyciel mimo przeprowadzenia postępowania sądowego, poniesienia związanych z tym kosztów i uzyskania tytułu wykonawczego nie może korzystać i czerpać pożytków ze swojej własności lub innych praw majątkowych, do chwili wskazania dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego. Z obowiązujących przepisów nie sposób również wywieść, że obowiązek dostarczenia takiego lokalu spoczywa na gminie. W opinii Marszałka Sejmu, bezterminowe ograniczenie wierzycieli w możliwości dysponowania przedmiotem swoich praw nie spełnia kryteriów konieczności i proporcjonalności wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Marszałek Sejmu uznał, że na uwzględnienie zasługuje również wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczący niezgodności art. 1046 § 4 k.p.c. z art. 71 ust. 1 Konstytucji, w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy wykonania obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego orzeczonego wyrokiem sądowym z powodu znęcania się nad rodziną. Przepis uniemożliwiający szybkie i sprawne usunięcie sprawcy przemocy ze wspólnie zajmowanego mieszkania pozbawia rodzinę szczególnej pomocy państwa w zapewnieniu spokojnej i wolnej od przemocy egzystencji.

5. W piśmie z 30 lipca 2009 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości i Krajowej Rady Komorniczej z wnioskiem o przedstawienie informacji dotyczących praktyki stosowania art. 1046 § 4 i § 5 k.p.c. w latach 2005-2009. W szczególności Trybunał wystąpił o dane statystyczne dotyczące wykonywania wyroków eksmisyjnych w stosunku do dłużników, którym sąd nie przyznał prawa do lokalu socjalnego lub zamiennego, w tym gdy powodem orzeczenia eksmisji było popełnienie przez sprawcę przestępstwa znęcania się nad osobą najbliższą, a także dane dotyczące praktyki wskazywania pomieszczeń tymczasowych przez gminy.

Zarówno Minister Sprawiedliwości w piśmie z 6 października 2009 r., jak i Krajowa Rada Komornicza w piśmie z 8 października 2009 r. udzielili informacji na podstawie danych uzyskanych od poszczególnych izb komorniczych. Dane te obrazują m.in. stosunek liczby spraw egzekucyjnych w latach 2005-2009 o opróżnienie lokalu mieszkalnego bez przyznania dłużnikowi prawa do lokalu socjalnego lub zamiennego do liczby tego rodzaju spraw załatwionych przez komorników. Przykładowo w 2005 r., mimo że komornicy wykonali 3699 wyroków orzekających o opróżnieniu lokalu mieszkalnego bez zapewnienia lokalu socjalnego, do wykonania pozostało 6271 tego rodzaju spraw. W następnych latach proporcje te przedstawiały się następująco: w 2006 r. wykonano 2938 spraw, do wykonania pozostało 6235; w 2007 r. wykonano 2831 spraw, do wykonania pozostało 5453, w 2008 r. wykonano 2652 sprawy, do wykonania pozostało 4551, natomiast w pierwszym półroczu 2009 r. wykonano 1267 spraw, do wykonania pozostało 4079. Z danych dotyczących terminowości załatwiania spraw egzekucyjnych dotyczących opróżniania lokali mieszkalnych bez zapewnienia pomieszczenia, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, wynika, że zwiększa się liczba spraw wykonywanych w terminie od 2 do 5 lat i spraw wykonywanych w terminie powyżej 5 lat.

Z wniosków sformułowanych przez Ministra Sprawiedliwości i Krajową Radę Komorniczą dotyczących praktyki wykonywania wyroków orzekających eksmisję z lokali mieszkalnych wynika, że w większości postępowań egzekucyjnych pomieszczenia tymczasowe wskazują wierzyciele. W sytuacji, gdy gmina jest wierzycielem i wnosi o opróżnienie lokalu wchodzącego w skład swoich zasobów, wskazanie pomieszczenia tymczasowego następuje z reguły już we wniosku o wszczęcie egzekucji. W pozostałych przypadkach w odpowiedzi na wezwania kierowane do gmin o wskazanie pomieszczenia

tymczasowego, komornicy najczęściej uzyskują odpowiedź, że gminy nie dysponują takimi pomieszczeniami i nie są w stanie określić terminu, w jakim będą nimi dysponować. Czas oczekiwania na wskazanie przez gminę pomieszczenia tymczasowego wynosi od roku do kilku lat. Gminy niejednokrotnie podnoszą, powołując się na brzmienie art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, że w pierwszej kolejności ich obowiązkiem jest zapewnianie lokali socjalnych. Zdarzają się również przypadki, w których gminy uznają, że art. 1046 § 4 k.p.c. nie stanowi podstawy prawnej wyznaczającej obowiązek gminy do zapewnienia takiego pomieszczenia. Brak wskazania pomieszczenia tymczasowego na wezwanie komornika przez gminę lub wierzyciela, a także brak tytułu dłużnika do innego lokalu lub pomieszczenia skutkuje wstrzymaniem czynności przez komornika do czasu wskazania takiego pomieszczenia lub znalezienia przez dłużnika lokalu samodzielnie.

6. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 1 kwietnia 2010 r. wskazał, że w związku z treścią wyjaśnień udzielonych przez Ministra Sprawiedliwości oraz Krajową Radę Komorniczą w całości podtrzymuje wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 1046 § 4 k.p.c. z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji. W ocenie wnioskodawcy, informacje przedstawione w obu powołanych powyżej pismach wskazują, że co roku liczba niezłatwionych spraw egzekucyjnych o opróżnienie lokalu mieszkalnego bez zapewnienia lokalu socjalnego jest co najmniej dwukrotnie większa niż liczba wpływających w danym roku wniosków w tym zakresie. Dane te potwierdzają tezę, że konieczność zapewnienia dłużnikowi w takiej sytuacji pomieszczenia tymczasowego wpływa hamująco na termin realizacji wyroków eksmisyjnych.

Wnioskodawca wskazał, że w wyroku z 4 grudnia 2007 r., sygn. K 26/05 (OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 153), Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności art. 1046 § 4 k.p.c. z art. 2 i art. 7 Konstytucji. Mimo brzmienia uzasadnienia wyroku, w którym Trybunał stwierdził, że w świetle art. 1046 § 4 k.p.c. na gminie spoczywa obowiązek udostępnienia pomieszczenia tymczasowego, gminy nadal odmawiają dostarczania dłużnikom pomieszczeń tymczasowych. W tym zakresie Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił korespondencję z Urzędem Miasta Krakowa, w której Urząd stwierdza wprost, że uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie ma charakteru wiążącego tak dla sądów, jak i dla gmin.

Wnioskodawca zwrócił również uwagę na postanowienie z 4 marca 2008 r., sygn. S 2/08 (OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 33), w którym Trybunał Konstytucyjny zasygnalizował Sejmowi potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu jasnego określenia w ustawie o ochronie praw lokatorów obowiązków gminy związanych ze wskazaniem pomieszczenia tymczasowego. Mimo nowelizacji obejmujących m.in. zmiany w ustawie o ochronie praw lokatorów i art. 1046 k.p.c., postulaty Trybunału Konstytucyjnego zawarte w postanowieniu sygnalizacyjnym nie zostały uwzględnione.

W świetle powyższych argumentów Rzecznik Praw Obywatelskich podtrzymał w całości argumentację wniosku, która – w jego opinii – znajduje potwierdzenie zarówno w danych o charakterze statystycznym, skargach obywateli wpływających do Biura Rzecznika, jak i w praktyce samorządu komorniczego.

II

Na rozprawie 4 listopada 2010 r. Rzecznik Praw Obywatelskich oraz przedstawiciel Sejmu podtrzymali i rozwinęli stanowiska zajęte pisemnie i odnieśli się do stanowisk pozostałych uczestników postępowania. Prokurator Generalny zmodyfikował swoje wcześniejsze stanowisko, wnosząc o umorzenie postępowania w odniesieniu do art.

2 Konstytucji z powodu zbędności orzekania z uwagi na zasadę *ne bis in idem*, zaś w odniesieniu do pozostałych wzorców kontroli z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia. Zdaniem tego uczestnika, w przypadku niepodzielenia wskazanego stanowiska, Trybunał powinien orzec o nieadekwatności powołanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że w wyroku z 4 grudnia 2007 r., sygn. K 26/05, wydanym już po wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem w niniejszej sprawie, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 1046 § 4 k.p.c. jest zgodny z art. 2 Konstytucji. Ponadto, w ocenie Prokuratora Generalnego, z powołanego wyroku oraz z postanowienia sygnalizacyjnego z 4 marca 2008 r., sygn. S 2/08, wynika, że zarzuty braku regulacji w odniesieniu do pomieszczeń tymczasowych powinny być adresowane do przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, nie zaś do przepisów regulujących postępowanie egzekucyjne. W konsekwencji zarzuty wnioskodawcy dotyczące pomieszczeń tymczasowych zostały skierowane w stosunku do niewłaściwego przepisu. Z powyższych względów postępowanie w odniesieniu do art. 1046 § 4 k.p.c. powinno podlegać umorzeniu.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli – treść kwestionowanej normy prawnej.

Rzecznik Praw Obywatelskich w *petitum* wniosku wskazał jako przedmiot kontroli art. 1046 § 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: kodeks postępowania cywilnego lub k.p.c.). Zakwestionowany przepis stanowi element regulacji prawnej dotyczącej sądowego postępowania egzekucyjnego obejmującego świadczenia niepieniężne, a ściślej: procedury eksmisji z lokali mieszkalnych. Brzmienie zaskarżonego przepisu, łącznie z niektórymi innym paragrafami art. 1046 k.p.c. przydatnymi do odczytania norm będących przedmiotem kontroli, jest następujące:

„Art. 1046. § 1. Jeżeli dłużnik ma wydać nieruchomość lub statek albo opróżnić pomieszczenie, komornik sądu, w którego okręgu rzeczy te się znajdują, wezwie dłużnika do dobrowolnego wykonania tego obowiązku w wyznaczonym stosownie do okoliczności terminie, po którego bezskutecznym upływie dokona czynności potrzebnych do wprowadzenia wierzyciela w posiadanie.

(...)

§ 4. Wykonując obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego, komornik wstrzyma się z dokonaniem czynności do czasu, gdy gmina wskaże tymczasowe pomieszczenie lub gdy dłużnik znajdzie takie pomieszczenie.

§ 4¹. Przepisu § 4 nie stosuje się do egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu wynajętego na podstawie umowy najmu okazjonalnego lokalu, której zawarcie zostało zgłoszone zgodnie z art. 19b ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, z późn. zm.).

§ 5. Komornik nie może wstrzymać się z dokonaniem czynności, jeżeli wierzyciel wskaże tymczasowe pomieszczenie, o którym mowa w § 4.

§ 6. Tymczasowe pomieszczenie powinno:

- 1) nadawać się do zamieszkania;
- 2) zapewniać co najmniej 5 m² powierzchni mieszkalnej na jedną osobę;

3) znajdować się w tej samej miejscowości lub pobliskiej, jeżeli zamieszkanie w tej miejscowości nie pogorszy nadmiernie warunków życia osób przekwaterowywanych.

§ 7. Od wymagań, o których mowa w § 6 pkt 2 i pkt 3, można odstąpić za zgodą osoby przekwaterowywanej.

(...)

§ 11. Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy tryb postępowania w sprawach o opróżnienie lokalu lub pomieszczenia albo o wydanie nieruchomości oraz szczegółowe warunki, w tym sanitarne, jakim powinno odpowiadać tymczasowe pomieszczenie, mając na względzie ochronę przed bezdomnością osób eksmitowanych, sprawne prowadzenie egzekucji oraz uwzględniając, że tymczasowe pomieszczenie musi nadawać się do zamieszkania, chociażby nie spełniało warunków technicznych wymaganych dla pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi”.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że art. 1046 § 5 k.p.c., który dotyczy wskazania pomieszczenia tymczasowego przez wierzyciela, nie jest przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie. Jest on jednak uzupełnieniem norm wynikających z art. 1046 § 4 k.p.c. i wobec tego przydatny do interpretacji i stosowania kwestionowanego przez wnioskodawcę przepisu.

2. Ewolucja rozwiązań prawnych dotyczących eksmisji z lokali mieszkalnych.

2.1. Analizując rozwiązania normatywne przewidziane w kolejnych ustawach dotyczących lokali mieszkalnych, należy zauważyć, że nie zawsze występowała ochrona przed eksmisją z lokalu mieszkalnego bez zapewnienia pomieszczenia, do którego ma nastąpić przekwaterowanie.

Według ustawy z dnia 30 stycznia 1959 r. – Prawo lokalowe (Dz. U. Nr 10, poz. 59, ze zm.) eksmisja następowała w trybie egzekucji administracyjnej. Art. 47 wskazanej ustawy przewidywał, że w sytuacji, gdy osobie wezwanej do opróżnienia lokalu służyło prawo do lokalu zastępczego, organ administracji państwowej był zobowiązany wskazać lokal zastępczy, w pozostałych zaś przypadkach pomieszczenie zastępcze.

Zakaz eksmisji „donikąd” (bez zapewnienia pomieszczenia, do którego ma nastąpić przekwaterowanie) przewidywała również ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe (Dz. U. z 1987 r. Nr 30, poz. 87, ze zm.). Zgodnie z art. 38 ust. 1 wskazanej ustawy najemca, który utracił tytuł prawny do dalszego zajmowania lokalu mieszkalnego, miał prawo otrzymać od organu administracji państwowej pomieszczenie zastępcze. Brak wolnych pomieszczeń w dyspozycji organów państwowych powodował znaczne, niekiedy wieloletnie odraczanie wykonania wyroków eksmisyjnych (por. szerzej M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, s. 675).

2.2. Zasadniczych zmian dokonano w ustawie z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509, ze zm.). Po pierwsze, wykonywanie wyroków eksmisyjnych poddano egzekucji sądowej. Po drugie, korzystniej dla wynajmującego uregulowano kwestię przymusowego opróżnienia lokalu mieszkalnego oraz dopuszczono eksmisję najemców bez wskazania pomieszczenia, do którego miało nastąpić przekwaterowanie. Lokal socjalny otrzymywali tylko ci najemcy, którym sąd przyznał to prawo w wyroku eksmisyjnym, po rozważeniu dotychczasowego sposobu korzystania z mieszkania oraz po analizie szczególnej sytuacji materialnej lub rodzinnej dłużnika. Pozostałe osoby mogły być eksmitowane bez zapewnienia lokalu zamiennego lub pomieszczenia tymczasowego. Środek ochronny dla takich osób stanowiło tzw. moratorium zimowe, które polegało na tym, że wyroków eksmisyjnych nie

wykonywano w okresie od 1 listopada do 31 marca. Celem przedstawionych tu rozwiązań ustawowych było zwiększenie efektywności wykonywania wyroków eksmisyjnych.

Ustawą z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1317, ze zm.) wprowadzono szczególne rozwiązania mające na celu ochronę dłużników. Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych sąd miał obowiązek orzec w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu o uprawnieniu do lokalu socjalnego lub braku takiego uprawnienia. Sąd z urzędu badał, czy zachodzą przesłanki do otrzymania lokalu socjalnego, biorąc pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania z lokalu oraz szczególną sytuację materialną i rodzinną osoby eksmitowanej. W odniesieniu do określonych kategorii osób, zasługujących w odczuciu społecznym na szczególną ochronę, sąd miał obowiązek orzec o uprawnieniu do lokalu socjalnego (tzw. obligatoryjne prawo do lokalu socjalnego).

2.3. W obecnej ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów) utrzymano unormowania dotyczące eksmisji z lokalu mieszkalnego przyjęte w poprzedniej ustawie. W myśl art. 14 ust. 1 ustawy sąd w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu orzeka o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. W art. 14 ust. 4 ustawodawca wymienił szczególne kategorie podmiotów, wobec których orzeczenie o przyznaniu lokalu socjalnego jest obligatoryjne. Funkcję ochronną dla osób, którym nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, pełni art. 16 ustawy o ochronie praw lokatorów, ustanawiając zakaz wykonywania wyroków eksmisyjnych w okresie od 1 listopada do 31 marca roku następnego (tzw. moratorium zimowe). Wyjątek ustanawia art. 17 omawianej ustawy, zgodnie z którym regulacji ochronnych wymienionych w art. 14 i art. 16 nie stosuje się względem osób, przeciwko którym zapadł wyrok eksmisyjny z powodu znęcania się nad rodziną (por. szerzej na temat omawianego zagadnienia R. Dzięczek, *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów*, Warszawa 2010, s. 95-110, J. Chaciński, *Ochrona praw lokatorów. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 129-138).

2.4. Możliwość eksmisji bez wskazania pomieszczenia, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, została zniesiona wraz z wejściem w życie regulacji kwestionowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Art. 1046 § 4-11 k.p.c. zostały wprowadzone do kodeksu postępowania cywilnego na mocy art. 1 pkt 194 lit. b ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 172, poz. 1804; dalej: ustawa nowelizująca z 2 lipca 2004 r.) z mocą obowiązującą od 5 lutego 2005 r. Celem, który przyświecał ustawodawcy przy dokonaniu omawianej nowelizacji, było zapobieżenie tzw. eksmisjom „na bruk”. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy nowelizującej stwierdzono: „Projekt zmian wychodzi z założenia, że dokonywanie eksmisji z lokalu mieszkalnego bez dania eksmitowanemu jakiegokolwiek pomieszczenia jest niehumanitarne i z tej racji nie może być dopuszczone przez prawo. Dlatego też proponowane zmiany art. 1046 k.p.c. przewidują obowiązek dostarczenia eksmitowanemu dłużnikowi jakiegoś pomieszczenia. Może to być pomieszczenie bardzo skromne, ale powinno być eksmitowanemu zapewnione. Zakłada się, że bliższe określenie tego pomieszczenia zawarte zostanie w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości. Proponowane rozwiązanie nie usprawni egzekucji dotyczącej opróżnienia lokalu. Względy humanitarne uniemożliwiają jednak przyjęcie innych rozwiązań” (druk nr 965, Sejm IV kadencji, s. 28). Zgodnie z przepisem przejściowym zawartym w art. 7 ustawy nowelizującej z dnia 2 lipca 2004 r. wprowadzone przepisy znajdują zastosowanie do

postępowań egzekucyjnych wszczętych po dniu ich wejścia w życie, a więc od 5 lutego 2005 r.

2.5. Ostatnią nowelizacją, która zmieniła kształt art. 1046 k.p.c., jest ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r. Nr 3, poz. 13; dalej: ustawa nowelizująca z 17 grudnia 2009 r.), która unormowała instytucję najmu okazjonalnego lokalu. Art. 2 ustawy nowelizującej z 17 grudnia 2009 r. wprowadził do art. 1046 k.p.c. nowy § 4¹. Opisana zmiana uchyla obowiązek zapewnienia pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika w przypadku egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu wynajmowanego na podstawie umowy o najem okazjonalny. Wskazane przepisy znajdują zastosowanie do umów zawartych po wejściu w życie tej ustawy, tj. 28 stycznia 2010 r.

3. Ograniczenia eksmisji.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00 (OTK ZU nr 3/2001, poz. 54), dotyczącym orzekania przez sąd o przyznaniu lokalu socjalnego, stwierdził, że braku minimalnych 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. Podobnie w postanowieniu sygnalizacyjnym z 4 marca 2008 r., sygn. S 2/08, Trybunał zwrócił uwagę, że art. 1046 § 4 k.p.c. ma charakter ochronny, gdyż „służy zapobieganiu eksmisjom na bruk, które uznawane są za niehumanitarne i godzące w godność człowieka”.

Trybunał Konstytucyjny, rozpoznając niniejszą sprawę, uwzględnia także Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja) oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC). Kwestii będącej przedmiotem rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie dotyczyły wyroki z 24 maja 2007 r. w sprawie nr 32718/02 Tuleshov przeciwko Rosji, z 9 października 2007 r. w sprawie nr 7205/02 Stanková przeciwko Słowacji oraz z 15 stycznia 2009 r. w sprawie nr 28261/06 Čosić przeciwko Chorwacji. We wskazanych orzeczeniach ETPC stwierdził, że eksmisja bez wskazania lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie (ang. *adequate alternative housing* lub *adequate replacing housing*), narusza art. 8 Konwencji, który gwarantuje prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego oraz poszanowania mieszkania.

Powyżej wskazane normy konstytucyjne i normy prawa międzynarodowego wymagają zatem, aby podmiotom znajdującym się w szczególnej sytuacji osobistej, rodzinnej lub materialnej, wobec których orzeczono nakaz eksmisji, udzielono przynajmniej minimalnych gwarancji służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Aby zrealizować powyższy cel, w ustawach przewiduje się zapewnienie osobom eksmitowanym lokali lub pomieszczeń o zróżnicowanym standardzie, do których ma nastąpić przekwaterowanie, a mianowicie: lokali socjalnych, lokali zamiennych, pomieszczeń tymczasowych (będących przedmiotem niniejszego wyroku), w przypadku zaś środka zapobiegawczego, jakim jest nakaz opuszczenia lokalu zajmowanego przez oskarżonego wspólnie z pokrzywdzonym, także placówek zapewniających miejsca noclegowe.

Problemem, przed którym stoi ustawodawca oraz organy stosujące prawo, jest z jednej strony zapewnienie wykonania normy zakazującej eksmisję bez wskazania lokalu lub pomieszczenia, do którego może ona nastąpić, z drugiej zaś zapewnienie wykonywania orzeczeń sądowych nakazujących eksmisję z lokalu mieszkalnego, z uwzględnieniem praw i interesów innych osób, a także interesu publicznego.

4. Podmiotowy i przedmiotowy zakres zastosowania art. 1046 § 4 k.p.c.

4.1. Normy prawne zawarte w art. 1046 § 4 k.p.c. odnoszą się do wszystkich przypadków, w których orzeczenie nakazujące opróżnienie lokalu, bez przyznania dłużnikowi prawa do lokalu socjalnego lub zamiennego, podlega wykonaniu w trybie sądowego postępowania egzekucyjnego. Można wyróżnić trzy grupy osób (dłużników), wobec których może być orzeczony nakaz eksmisji, komornik zaś może wstrzymać czynności egzekucyjne, działając na podstawie art. 1046 § 4 k.p.c.

Pierwszą grupę stanowią lokatorzy w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów. Stosownie do art. 2 ust. 1 pkt 1 tej ustawy lokatorem jest osoba będąca najemcą lokalu lub osoba używająca lokalu na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności. W orzecznictwie Sądu Najwyższego i w piśmiennictwie przyjmuje się szerokie ujęcie pojęcia „lokator”. Termin ten obejmuje najemców i podnajemców mieszkań, członków spółdzielni uprawnionych na podstawie przysługującego im lokatorskiego lub własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego, osoby mające służebność mieszkania, używające lokalu mieszkalnego na podstawie umowy dożywocia, użytkowania lub użyczenia, a także osoby mające pochodny tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego, oparty na więzi rodzinnej z głównym lokatorem (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 27 czerwca 2001 r., sygn. akt III CZP 28/01, OSNC nr 2/2002, poz. 17; wyrok Sądu Najwyższego z 22 kwietnia 2005 r., sygn. akt II CK 655/04, „Monitor Prawniczy” nr 10/2005, s. 479; A. Doliwa, *Najem lokali. Komentarz*, Warszawa 2010, uwagi do art. 2, M. Nazar, *Ochrona praw lokatorów*, cz. I., „Monitor Prawniczy” nr 19/2001, s. 96).

Drugą grupą są właściciele zamieszkujący w lokalu stanowiącym odrębną nieruchomość. Normy art. 1046 § 4 k.p.c. stosuje się do eksmisji właścicieli na podstawie art. § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 1994 r. w sprawie trybu egzekucji z lokali stanowiących odrębne nieruchomości (Dz. U. Nr 136, poz. 710).

Trzecią kategorię stanowią osoby, które zajęły lokal bez tytułu prawnego. Osoby takie nie są lokatorami w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów.

4.2. Nakaz opróżnienia lokalu może zostać orzeczony przez sąd z różnych powodów. Typowym przypadkiem jest brak tytułu prawnego do zajmowania lokalu, który może mieć charakter pierwotny lub wtórny. Pierwsza z sytuacji występuje wówczas, gdy dana osoba zajęła samowolnie lokal, nie mając do tego tytułu prawnego. Druga w razie utraty wcześniej posiadanych uprawnień do lokalu. Przyczyny wypowiedzenia przez właściciela stosunku prawnego, na podstawie którego lokator zajmuje lokal, precyzuje m.in. art. 11 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Są to przykładowo: pozostawanie w zwłoce z zapłatą czynszu lub innych opłat za korzystanie z lokalu, używanie lokalu w sposób sprzeczny z umową lub niezgodnie z jego przeznaczeniem, niszczenie urządzeń przeznaczonych do wspólnego korzystania przez mieszkańców, wykraczanie w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, wynajęcie lub podnajęcie lokalu bez wymaganej pisemnej zgody właściciela, lub używanie lokalu, który wymaga opróżnienia w związku z koniecznością rozbiórki lub remontu budynku.

W niektórych przypadkach ustawodawca uregulował odrębnie podstawy prawne orzekania o eksmisji z uwagi na szczególnie negatywny charakter postępowania dłużników. Zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, ze zm.; dalej: ustawa o własności lokali), jeżeli właściciel lokalu zalega długotrwale z zapłatą należnych od niego opłat lub wykracza w sposób rażący lub

uporczywy przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu albo przez swoje niewłaściwe zachowanie czyni korzystanie z innych lokali lub nieruchomości wspólnej uciążliwym, wspólnota mieszkaniowa może w trybie procesu żądać sprzedaży lokalu w drodze licytacji na podstawie przepisów k.p.c. o egzekucji z nieruchomości. Powody, dla których można wystąpić z powództwem o nakazanie eksmisji, ustawodawca sprecyzował również w ustawie o ochronie praw lokatorów. Zgodnie z art. 13 ust. 1 wskazanej ustawy, jeżeli lokator wykracza w sposób rażąco lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku, inny lokator lub właściciel innego lokalu w tym budynku może wytoczyć powództwo o rozwiązanie przez sąd stosunku prawnego uprawniającego do używania lokalu i nakazanie jego opróżnienia. Natomiast na podstawie art. 13 ust. 2 wskazanej ustawy współlokator może wytoczyć powództwo o nakazanie przez sąd eksmisji małżonka, rozwiedzionego małżonka lub innego współlokatora tego samego lokalu, jeżeli ten swoim rażąco naganym postępowaniem uniemożliwia wspólne zamieszkiwanie. Szczególny przypadek eksmisji z powodu stosowania przemocy w rodzinie wprowadza art. 11a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493, ze zm.; dalej: ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie). Zgodnie ze wskazanym przepisem, jeżeli członek rodziny wspólnie zajmujący mieszkanie swoim zachowaniem polegającym na stosowaniu przemocy w rodzinie czyni szczególnie uciążliwym wspólne zamieszkiwanie, osoba dotknięta przemocą może żądać, aby sąd zobowiązał go do opuszczenia mieszkania.

Należy również wymienić orzeczenie w wyroku rozwodowym nakazu eksmisji na podstawie art. 58 § 2 zdanie drugie ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 9, poz. 59, ze zm.; dalej: k.r.o.), z uwagi na rażąco naganne postępowanie jednego z małżonków, który uniemożliwia wspólne zamieszkiwanie.

Orzeczenia sądowe wydane na podstawie przytoczonych wyżej przepisów ustawowych są wykonywane na podstawie art. 1046 k.p.c. Poza zakresem zastosowania tego przepisu znajduje się natomiast wykonanie wyroków orzekających nakaz opróżnienia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, wydanych przez sąd w ramach postępowania karnego (por. pkt 9.3).

4.3. Status wierzyciela w postępowaniu eksmisyjnym na podstawie art. 1046 k.p.c. może przysługiwać różnym podmiotom. Są to: Skarb Państwa, gmina lub inna jednostka samorządu terytorialnego, spółdzielnia mieszkaniowa, towarzystwo budownictwa społecznego, wspólnota mieszkaniowa, a także osoby prawne lub osoby fizyczne. Podmiotom tym przysługują skuteczne względem dłużnika prawa do lokalu: prawo własności lub inne prawa majątkowe, zarówno o charakterze bezwzględnym (np. spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu), jak i obligacyjnym (np. najmu lokalu).

4.4. Zakres zastosowania art. 1046 § 4 k.p.c. został więc określony od strony negatywnej. Normy zawarte we wskazanym przepisie znajdują zastosowanie w przypadkach, gdy sąd w wyroku nakazującym eksmisję z lokalu mieszkalnego nie przyznał dłużnikowi prawa do lokalu socjalnego lub lokalu zamiennego.

Kwestię przyznawania lokali socjalnych w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu reguluje art. 14 ustawy o ochronie praw lokatorów. Art. 14 ust. 1 zobowiązuje sąd do obligatoryjnego – pozytywnego lub negatywnego – orzeczenia o uprawnieniu osób eksmitowanych do lokalu socjalnego, z uwzględnieniem dotychczasowego sposobu korzystania z lokalu oraz szczególnej sytuacji materialnej i rodzinnej osób, których takie orzeczenie dotyczy. W szczególności sąd może odmówić prawa do lokalu socjalnego, jeżeli lokator wykracza w sposób rażąco lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku albo w przypadku

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). Jednakże niezależnie od przyczyn powodujących eksmisję sąd jest obowiązany do przyznania prawa do lokalu osobom wymienionym w art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, chyba że osoby te mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany. Zgodnie ze wskazanym przepisem sąd nie może orzec o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego wobec kobiet w ciąży, małoletnich, niepełnosprawnych lub ubezwłasnowolnionych oraz osób sprawujących nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkałych, obłożnie chorych, emerytów i rencistów spełniających kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej, osób posiadających status bezrobotnego, a także osób spełniających przesłanki określone w drodze uchwały rady gminy. Należy jednak zaznaczyć, że od 1 stycznia 2005 r. sąd nie stosuje art. 14 ust. 4 ustawy 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).

Wskazane przepisy mają zastosowanie w sprawach o opróżnienie lokalu przeciwko osobom, które były lokatorami w rozumieniu art. 2 ust. 1 tej ustawy. Jednakże na podstawie art. 24 ustawy o ochronie praw lokatorów gmina może zawrzeć umowę najmu lokalu socjalnego także z osobą, która samowolnie zajmuje lokal i wobec której orzeczono opróżnienie lokalu, jeżeli zawarcie tej umowy byłoby w świetle zasad współżycia społecznego szczególnie usprawiedliwione.

Obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. Wymagania, jakim powinien odpowiadać lokal socjalny, określa art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów. Jest to lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m², a w wypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m², przy czym może to być lokal o obniżonym standardzie.

Z kolei prawo do lokalu zamiennego przysługuje lokatorowi w przypadkach unormowanych w ustawie o ochronie praw lokatorów. Lokal taki 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). 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 ustawy), a także lokatorom, którym gmina wypowiedza umowy najmu z ustawowym sześciomiesięcznym okresem wypowiedzenia na podstawie ustaleń zawartych w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (art. 21 ust. 4). Do zapewnienia lokalu zamiennego zobowiązany jest właściciel z wyjątkiem przypadku, gdy osobą eksmitowaną z powodu konieczności remontu lub rozbiórki budynku jest najemca opłacający w dniu poprzedzającym dzień wejścia w życie ustawy o ochronie praw lokatorów czynsz regulowany. Wówczas, zgodnie z art. 32 ustawy o ochronie praw lokatorów, obowiązek zapewnienia temu najemcy lokalu zamiennego oraz pokrycia kosztów przeprowadzki spoczywa, do 31 grudnia 2015 r., na właściwej gminie. Lokalem zamiennym jest lokal znajdujący się w tej samej miejscowości, w której jest położony lokal dotychczasowy, wyposażony w co najmniej takie urządzenia techniczne, w jakie był wyposażony lokal

używany dotychczas, o powierzchni pokoi takiej jak w lokalu dotychczas używanym; warunek ten uznaje się za spełniony, jeżeli na członka gospodarstwa domowego przypada 10 m² powierzchni łącznej pokoi, a w wypadku gospodarstwa jednoosobowego – 20 m² tej powierzchni (art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie praw lokatorów).

4.5. Art. 1046 § 4 k.p.c. nie stosuje się do egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu wynajętego na podstawie umowy najmu okazjonalnego. Umową najmu okazjonalnego jest umowa najmu lokalu służącego do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, którego właściciel, będący osobą fizyczną, nie prowadzi działalności gospodarczej w zakresie wynajmowania lokali, zawarta na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat (art. 19a ust. 1). Na podstawie art. 19b ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów umowę zgłasza się naczelnikowi właściwego urzędu skarbowego. Do umowy załącza się, oprócz oświadczenia najemcy sporządzonego w formie aktu notarialnego, w którym najemca poddał się egzekucji i zobowiązał się do opróżnienia i wydania lokalu używanego na podstawie umowy najmu okazjonalnego, także wskazanie przez najemcę innego lokalu, w którym będzie mógł zamieszkać w przypadku wykonania egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu (art. 19a ust. 2 ustawy). Dopelnienie przewidzianych przez ustawę obowiązków uchyla obowiązek zapewnienia pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika w przypadku egzekucji opróżnienia tego lokalu. Wskazane przepisy znajdują zastosowanie do umów zawartych po dniu 28 stycznia 2010 r.

Przepisy dotyczące najmu okazjonalnego pozostają poza zakresem rozpoznania w niniejszej sprawie.

5. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące art. 1046 § 4 k.p.c.

Kwestionowany przez wnioskodawcę art. 1046 § 4 k.p.c. był już przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 4 grudnia 2007 r., sygn. K 26/05 (OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 153). Wyrok został wydany już po złożeniu przez Rzecznika Praw Obywatelskich wniosku w niniejszej sprawie.

Sprawa o sygn. K 26/05 została rozpoznana w wyniku wniosku Rady Miasta Gdyni o zbadanie zgodności art. 1046 § 4 k.p.c. z art. art. 2 w związku z art. 7 oraz z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Wnioskodawca zarzucił, że kwestionowany przepis jest niejasny, a wynikające z niego zadania gminy w postaci „wskazania” pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika są niedostatecznie określone i niespójne z regulacjami ustawowymi dotyczącymi finansowania gmin i gospodarowania zasobami mieszkaniowymi. W konsekwencji zaskarżony przepis narusza, zdaniem wnioskodawcy, zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz zasadę działania organów publicznych w zgodzie z prawem i w jego granicach.

W powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 1046 § 4 k.p.c. jest zgodny z art. 2 w związku z art. 7 i nie jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. W kwestii mającej znaczenie także dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, a mianowicie ocenie zaskarżonego przepisu z punktu widzenia art. 2 Konstytucji, Trybunał przyjął, że art. 1046 § 4 k.p.c. zawiera normę postępowania egzekucyjnego skierowaną do komornika i jako taki jest jasny i możliwy do stosowania. Trybunał nie stwierdził naruszenia przez zaskarżony przepis art. 2 Konstytucji (zasady prawidłowej legislacji) w związku z art. 7 Konstytucji (zasady legalizmu), stwierdzając, że art. 1046 § 4 k.p.c. zawiera te wszystkie elementy normy skierowanej do komornika, które umożliwiają jego stosowanie w postępowaniu egzekucyjnym.

Dokonując wykładni językowej, celowościowej i systemowej art. 1046 § 4 k.p.c., Trybunał doszedł do wniosku, że gmina ma obowiązek zapewnienia pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika. Wyrzucił jednak pogląd, że przywołany w zaskarżonym

przepisie obowiązek gminy wymaga jasnego ukształtowania i dookreślenia w przepisach prawa materialnego, regulującego obowiązki gmin w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Z uwagi na dostrzeżone uchybienia legislacyjne Trybunał Konstytucyjny skierował do Sejmu 4 marca 2008 r. postanowienie sygnalizacyjne o sygn. S 2/08 (OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 33). W sygnalizacji wskazał w szczególności na brak odpowiednich uregulowań w ustawie o ochronie praw lokatorów w odniesieniu do obowiązku „wskazania” przez gminy pomieszczeń tymczasowych, a także brak stosownych regulacji dotyczących zabezpieczenia praw wierzyciela, który zapewnił pomieszczenie tymczasowe. Trybunał zwrócił również uwagę na to, że niezbędne jest określenie terminów udostępnienia pomieszczenia tymczasowego, uregulowanie zasad dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przez właścicieli oraz ustalenia odpłatności za korzystanie z pomieszczenia tymczasowego. Trybunał zasygnalizował ponadto potrzebę zagwarantowania ochrony członkom rodziny osoby, w stosunku do której orzeczono nakaz opróżnienia lokalu ze względu na znęcanie się nad rodziną.

Sygnalizacja ta jak dotąd nie została zrealizowana, ponieważ nie zostały dokonane wymagane zmiany w ustawodawstwie.

6. Praktyka stosowania art. 1046 § 4 k.p.c. w postępowaniach egzekucyjnych.

Na podstawie danych statystycznych zebranych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, dotyczących liczby spraw egzekucyjnych o opróżnienie lokalu mieszkalnego w okresie od 2005 r. do pierwszego półrocza 2009 r. można stwierdzić, że co roku liczba niewykonanych wyroków o opróżnienie lokalu mieszkalnego bez zapewnienia dłużnikowi lokalu socjalnego lub zamiennego jest co najmniej dwukrotnie większa niż liczba wpływających w danym roku wniosków egzekucyjnych w tym zakresie. W pierwszym półroczu 2009 r. pozostawało 4079 wyroków eksmisyjnych niewykonanych przez komorników, w których sąd nie przyznał dłużnikowi prawa do lokalu socjalnego lub zamiennego. Czas oczekiwania na zapewnienie dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego przekracza z reguły 6 miesięcy. Istotny odsetek stanowią wyroki, których wykonanie zajmuje od roku do 2 lat, a także od 2 do 5 lat. Tendencję rosnącą wykazuje liczba spraw, w których termin wykonania wyroku nakazującego opróżnienie lokalu przekracza 5 lat.

Z wniosków sformułowanych przez Krajową Radę Komorniczą, dotyczących praktyki wykonywania wyroków orzekających eksmisję z lokali mieszkalnych wynika, że w większości postępowań egzekucyjnych pomieszczenia tymczasowe wskazują wierzyciele. Wśród organów jednostek samorządu terytorialnego panuje przekonanie, że ani art. 1046 § 4 k.p.c., ani przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów nie nakładają na gminę obowiązku zapewnienia pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika. Jak wynika z dokumentów dołączonych do wniosku przez Rzecznika, praktyka gmin jest niejednolita. Powodami odmowy wskazania pomieszczenia, które gminy podają w korespondencji z komornikami, są najczęściej: brak odpowiednich uregulowań w przepisach prawa materialnego wskazujących na obowiązki gminy w odniesieniu do zapewniania pomieszczeń tymczasowych, przekonanie, że art. 1046 § 4 k.p.c. jest adresowany wyłącznie do komornika, nie zaś do gmin, a także pogląd, że uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczące obowiązku wskazania pomieszczenia przez gminy nie wiąże sądów ani gmin. Powszechna jest również praktyka umieszczania osób uprawnionych do pomieszczenia tymczasowego na listach osób oczekujących na lokal socjalny, co powoduje wieloletnie oczekiwanie na wykonanie wyroku eksmisyjnego. Gminy zapewniają pomieszczenia tymczasowe dla osób eksmitowanych głównie w przypadkach, gdy same występują w roli wierzyciela.

Istotnym powodem niezapewniania pomieszczeń tymczasowych przez gminy jest powszechny brak tego rodzaju pomieszczeń w zasobach mieszkaniowych jednostek

samorządu terytorialnego. Z informacji przedstawionych w piśmie Krajowej Rady Komorniczej w Warszawie wynika, że czas oczekiwania na wskazanie przez gminę pomieszczenia tymczasowego wynosi od roku do kilku lat. Organy gmin argumentują, że pomieszczenia tymczasowe są pozyskiwane z naturalnego ruchu ludności, a ich ilość jest niewspółmiernie mała w stosunku do potrzeb mieszkaniowych gminy. Ponadto organy gmin niejednokrotnie podnoszą, że w pierwszej kolejności ich obowiązkiem jest zapewnianie lokali socjalnych. Wobec takiego stanu rzeczy wierzyciele niejednokrotnie rezygnują ze składania wniosku egzekucyjnego, dowiadując się o długiej procedurze związanej z oczekiwaniem na pomieszczenie tymczasowe.

7. Ocena zgodności art. 1046 § 4 k.p.c. z art. 2 Konstytucji.

7.1. Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił, że kwestionowana regulacja pozostaje w sprzeczności z zasadą prawidłowej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Argumenty wnioskodawcy dotyczą zasadniczo dwóch kwestii. Po pierwsze, regulacja ta nie jest wystarczająco określona, powodując istotne wątpliwości interpretacyjne zarówno po stronie organów egzekucyjnych, jak i podmiotów uczestniczących w postępowaniu egzekucyjnym. Po drugie, kwestionowana regulacja nie jest spójna z przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów, a w szczególności z art. 16 i art. 17 tej ustawy. W ocenie wnioskodawcy, oba wskazane uchybienia legislacyjne powodują, że stosowanie zaskarżonej normy prawnej uniemożliwia skuteczne wykonywanie wyroków eksmisyjnych.

7.2. Nakaz poprawnej legislacji jest jednym z aspektów zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Jest on funkcjonalnie związany z zasadami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Jedną z dyrektyw poprawnej legislacji jest zasada określoności prawa. Trybunał Konstytucyjny dokonał obszernej analizy wskazanej zasady w wyroku z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09 (OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138). W powołanym orzeczeniu Trybunał zwrócił uwagę, że w orzecznictwie konstytucyjnym „określoność prawa” funkcjonuje w rozumieniu szerokim, oznaczającym zarówno precyzyjność przepisu, jak i jasność prawa, które ma być zrozumiałe i komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów. Wymóg zachowania określoności regulacji prawnej ma charakter dyrektywy ogólnosystemowej nakładającej na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien zatem dążyć do możliwie najlepszej realizacji wymogów składających się na tę zasadę.

7.3. W orzecznictwie konstytucyjnym utrwalił się pogląd, że dla oceny zgodności sformułowania danego przepisu z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są trzy kryteria, które składają się na tzw. test określoności prawa, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Rola poszczególnych kryteriów w ocenie konstytucyjności zależy od takich czynników, jak rodzaj regulowanej materii, kategoria adresatów, do których przepisy są kierowane, a przede wszystkim stopień ingerencji proponowanych regulacji w konstytucyjne wolności i prawa.

Nieprecyzyjne brzmienie lub niejasna treść przepisu nie w każdym wypadku uzasadniają wszakże wyeliminowanie go z obrotu prawnego. Wady przepisu mogą uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile są tak daleko posunięte, że wynikających z nich rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu usunięcie niejednorodności w stosowaniu prawa (zob. postanowienie TK z

27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36, oraz wyroki z: 16 grudnia 2003 r., sygn. SK 34/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 102; 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3; 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23).

7.4. Trybunał Konstytucyjny podziela w niniejszej sprawie pogląd wyrażony w wyroku z 4 grudnia 2007 r. (sygn. K 26/05), że „norma podstawowa, zawarta w art. 1046 § 4 k.p.c., jest normą o charakterze egzekucyjnym, skierowaną do komornika”. W ocenie Trybunału, dokonanej w powołanym wyroku, w zakresie, w jakim norma ta wyraża nakaz wstrzymania egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu do chwili zapewnienia dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego przez jeden z podmiotów wymienionych w art. 1046 § 4 i 5 k.p.c. jest jasna i możliwa do stosowania przez komornika. Doprecyzowanie sposobu postępowania w odniesieniu do zapewnienia dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego nastąpiło w przepisach rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 stycznia 2005 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o opróżnienie lokalu lub pomieszczenia albo o wydanie nieruchomości oraz szczegółowych warunków, jakim powinno odpowiadać tymczasowe pomieszczenie (Dz. U. Nr 17, poz. 155; dalej: rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 26 stycznia 2005 r.). W rozporządzeniu został określony tok czynności egzekucyjnych prowadzonych przez komornika, a także wymagania, jakim ma odpowiadać tymczasowe pomieszczenie.

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że przepisy art. 1046 § 4, a także art. 1046 § 5 k.p.c. wyrażają również dalsze normy określające czynności stron postępowania o opróżnienie lokalu, tj. dłużnika, wierzyciela, ponadto także gminy. Czynności te zmierzają do zapewnienia pomieszczenia tymczasowego, do którego dłużnik będzie eksmitowany, od czego uzależnione jest podjęcie przez komornika dalszych czynności w postępowaniu egzekucyjnym. W odniesieniu do norm zawartych w art. 1046 § 4 k.p.c. nasuwają się wątpliwości co do precyzji i jasności zaskarżonej regulacji.

7.5. Po pierwsze, wątpliwości dotyczą ustalenia kolejności, w jakiej trzy wymienione w ustawie podmioty miałyby „wskazać” lub „znaleźć” pomieszczenie tymczasowe dla dłużnika. Sposób sformułowania art. 1046 § 4 i 5 k.p.c. wskazuje na kolejność: gmina-dłużnik-wierzyciel. Sprzeciwia się temu jednak wykładnia funkcjonalna. Z kolei, ze sformułowania § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 26 stycznia 2005 r. wynika kolejność: dłużnik-wierzyciel-gmina. Zgodnie z § 2 ust. 1 wskazanego rozporządzenia przed dokonaniem wezwania do dobrowolnego opuszczenia pomieszczenia komornik powinien wysłuchać w pierwszej kolejności dłużnika w celu ustalenia jego sytuacji rodzinnej i majątkowej oraz stwierdzenia, czy dłużnikowi przysługuje tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia, w którym może on zamieszkać. Jeżeli dłużnikowi takie prawo nie przysługuje ani nie znalazł on tymczasowego pomieszczenia, komornik powinien niezwłocznie wystąpić do gminy, właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu, o wskazanie tymczasowego pomieszczenia (§ 2 ust. 2 rozporządzenia). Obowiązku wystąpienia do gminy komornik nie ma jedynie w przypadku, gdy sam wierzyciel wskazał tymczasowe pomieszczenie (§ 2 ust. 3 rozporządzenia). Brak precyzji w tej kwestii utrudnia, jak wykazują także informacje z praktyki, stosowanie omawianych przepisów. Należy także mieć na względzie okoliczność, że rozporządzenie jest aktem niższej rangi, niż ustawa i ma charakter wykonawczy.

7.6. Po drugie, wątpliwości dotyczą tego, jaka jest w świetle art. 1046 § 4 i 5 k.p.c. rola podmiotów wymienionych w tych przepisach. Ustawodawca, określając charakter

czynności wymienionych podmiotów w odniesieniu do zapewnienia pomieszczenia tymczasowego, posługuje się co do dłużnika terminem „znajdzie”, natomiast co do gminy i wierzyciela terminem „wskaze”. Wykładnia językowa mogłaby zatem wskazywać, że sytuacja dłużnika jest odmienna od sytuacji wierzyciela i gminy, natomiast sytuacja tych dwóch ostatnich podmiotów jest taka sama.

Termin „dłużnik znajdzie (...) pomieszczenie” nie jest terminem prawnym i jest wieloznaczny w języku potocznym. W rzeczywistości, jak wynika z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 26 stycznia 2005 r., mimo przyjęcia w art. 1046 § 4 i 5 k.p.c. zróżnicowanej terminologii, chodzi o wskazanie przez dłużnika lokalu lub pomieszczenia, do którego ma albo może mieć tytuł i w którym może zamieszkać albo wskazanie („znalezienie”) pomieszczenia zastępczego.

Użyty przez ustawodawcę w kwestionowanej regulacji termin „wskaze” tymczasowe pomieszczenie, odnoszący się do wierzyciela i gminy, ma bardziej sprecyzowane znaczenie. W cytowanym powyżej wyroku o sygn. K 26/05 Trybunał Konstytucyjny przeprowadził analizę tego terminu z punktu widzenia znaczenia językowego. Termin „wskazać – wskazywać” oznacza nie tylko pokazanie, skierowanie czyjejś uwagi na określony przedmiot, zademonstrowanie czegoś, lecz także wytypowanie, wyznaczenie czegoś. Również tutaj należy przyjąć, że chodzi o zapewnienie pomieszczenia tymczasowego, do którego podmiot „wskazujący” ma albo może mieć tytuł.

Należy więc stwierdzić, że w kontekście zaskarżonej regulacji nie da się wskazać różnic pomiędzy terminami „znaleźć” a „wskazać”, z którymi miałyby być związane prawne konsekwencje.

Dla oceny określoności norm zawartych w art. 1046 § 4 k.p.c. istotne znaczenie ma to, czy ze „znalezieniem” pomieszczenia zastępczego przez dłużnika albo „wskazaniem” takiego pomieszczenia przez wierzyciela lub gminę wiążą się obowiązki tych podmiotów oraz jaka jest treść tych obowiązków.

Nie można przyjąć, że z art. 1046 § 4 k.p.c. wynika prawny obowiązek dłużnika. Dłużnik nie ma tytułu prawnego do przebywania w lokalu po uprawomocnieniu się wyroku eksmisyjnego, jednakże jeśli odmówi dobrowolnego wykonania obowiązku opróżnienia lokalu, nie można go skutecznie przymusić do tego, aby znalazł dla siebie pomieszczenie tymczasowe.

Nie wydaje się ponadto trafne interpretowanie art. 1046 § 5 w związku § 4 k.p.c. w taki sposób, aby wierzyciel, który uzyskał prawomocny wyrok eksmisyjny, był zobowiązany do zapewnienia dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego. Termin „wierzyciel wskaze tymczasowe pomieszczenie” należy zatem rozumieć jako jedną z możliwości doprowadzenia do wykonania wyroku eksmisyjnego przez komornika, jednakże bez kreowania w tym zakresie prawnego obowiązku wierzyciela. Inną sprawą jest, że dla sprawnego przebiegu procedury w zakresie opróżnienia lokalu mieszkalnego pożądane jest, aby wierzyciel wskazał lokal lub pomieszczenie dla dłużnika. Takie postępowanie jest więc pragmatycznie uzasadnione, jeśli nawet nie jest nakazane prawnie.

7.7. W świetle art. 1046 § 4 k.p.c. niejasno przedstawia się pozycja gminy jako podmiotu „wskazującego” pomieszczenie tymczasowe, poza sytuacją, kiedy gmina jest wierzycielem. W przedstawionym wyżej wyroku o sygn. K 26/05 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżony przepis może oznaczać obowiązek wyznaczenia tymczasowego pomieszczenia przez gminę. W postanowieniu sygnalizacyjnym o sygn. S 2/08 Trybunał wskazał jednak na brak jasnego uregulowania obowiązków gminy związanych ze wskazaniem tymczasowego pomieszczenia. Trybunał podziela pogląd wyrażony zarówno w wyroku o sygn. K 26/05, jak i postanowieniu sygnalizacyjnym o sygn. S 2/08, że normy

skierowane do gminy powinny być rekonstruowane w sposób jasny i jednoznaczny, a także w sposób zintegrowany powinny wynikać z określonych przepisów. Wobec niewykonania powołanej sygnalizacji niezbędne jest w niniejszej sprawie zbadanie pozycji gminy w świetle zaskarżonej regulacji.

Należy wskazać, że rola wierzyciela i gminy w świetle zaskarżonego przepisu została określona tak samo. Jeśli zatem się przyjmie, że wierzyciel nie jest prawnie zobowiązany do zapewnienia pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika, wykładnia językowa i logiczna prowadzi do wniosku, że również gmina nie ma takiego obowiązku. Ponadto wątpliwość co do interpretowania zaskarżonej regulacji obowiązku gmin zapewnienia pomieszczeń tymczasowych powstaje w wyniku wykładni systemowej. Mianowicie, zakwestionowany przepis dotyczy obowiązku wstrzymania czynności egzekucyjnych prowadzonych przez komornika oraz przesłanek ich późniejszego podjęcia i został zamieszczony w kodeksie postępowania cywilnego, a więc w ustawie proceduralnej. Treść i umiejscowienie przepisu nie wskazują na to, aby można było z niego interpretować obowiązki organu władzy publicznej niemające podstaw w ustawach prawa ustrojowego ani materialnego.

Należy przy tym zauważyć, że w art. 1046 § 4 k.p.c. rola gminy została określona lakonicznie. W obowiązującym porządku prawnym nie można znaleźć żadnych dalszych elementów wyznaczających pozycję gminy w omawianej kwestii. Taki sposób unormowania wyraźnie kontrastuje z szczegółowo określonymi zadaniami i obowiązkami gminy zapewnienia lokali socjalnych lub zamiennych na podstawie ustawy o ochronie lokatorów. Trudno byłoby przyjąć, że gminy mają w pewnych sytuacjach obowiązek zapewnienia lokali socjalnych, natomiast w razie orzeczenia eksmisji z lokalu mieszkalnego bez prawa do lokalu socjalnego powstaje analogiczny obowiązek gminy zapewnienia dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego.

Trybunał Konstytucyjny uważa za niezbędne rozważenie, czy obowiązki gminy zapewnienia pomieszczeń tymczasowych można wywieść z przepisów konstytucyjnych oraz ustawowych. W art. 75 ust. 1 Konstytucji wśród zadań władzy publicznej wymienia się m.in. prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli i przeciwdziałanie bezdomności. Wskazany przepis konstytucyjny zawiera normę programową, która formułuje zadania państwa. Nie jest to norma, z której wynikają prawa podmiotowe jednostek (por. wyrok TK z 29 września 2003 r., sygn. K 5/03, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 77).

Na poziomie norm ustawowych na rozważenie zasługuje w tym kontekście w pierwszym rzędzie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.). Stosownie do tego przepisu zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Wśród tych zadań ustawodawca wymienił gospodarowanie nieruchomościami (pkt 1) i gminne budownictwo mieszkaniowe (pkt 7). W tym zakresie nie mieści się wskazywanie pomieszczeń tymczasowych przez gminy.

Z kolei na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów ustawodawca przypisał gminom obowiązek planowania i realizacji działań zmierzających w kierunku tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Uszczegółowieniem wskazanej normy jest art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, zgodnie z którym gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w tej ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Przepisy te nie mogą być uznane za podstawy prawne obowiązków gminy wskazywania pomieszczeń tymczasowych.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że z treści przytoczonych przepisów Konstytucji i ustaw nie wynikają obowiązki gmin do wskazania (zapewnienia) pomieszczeń tymczasowych dla dłużników.

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że regulacja prawna dotycząca gmin, zawarta w art. 1046 § 4 k.p.c., jest nieprecyzyjna i nie pozwala na przyjęcie, że gmina ma obowiązek „wskazania” pomieszczenia tymczasowego, rozumiany jako obowiązek zapewnienia takiego pomieszczenia, jeśli nie „znajdzie” go dłużnik ani nie „wskaze” wierzyciel. Wobec niewykonania przez ustawodawcę postanowienia sygnalizacyjnego o sygn. S 2/08 i świetle praktyki stosowania zaskarżonej regulacji w postępowaniu egzekucyjnym należy stwierdzić, że stan braku precyzji nadal się utrzymuje. Gmina, gospodarując swoim mieniem i realizując określone zadania, powinna mieć możliwość kierowania się jasnymi, niesprzecznymi normami.

7.8. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że obowiązek gminy zapewnienia warunków do wykonania eksmisji dłużnika na podstawie art. 1046 § 4 k.p.c. można wyinterpretować w obecnym stanie prawnym jedynie w przypadku orzeczenia nakazu opróżnienia lokalu z powodu znęcania się nad rodziną. Jest to spowodowane szczególnymi obowiązkami władzy publicznej, jakie wynikają z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Przepis ten formułuje prawo podmiotowe rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych (por. szerzej pkt 9.2.).

W pozostałych sytuacjach, gdy obowiązujące prawo nie daje podstaw do skonstruowania obowiązków gmin, istnieje możliwość wykładni art. 1046 § 4 k.p.c., stosownie do której gminy (analogicznie do wierzycieli) nie są zobowiązane, jakkolwiek uprawnione do zapewnienia dłużnikom pomieszczeń tymczasowych w miarę istniejących możliwości.

7.9. Kolejny przejaw braku precyzji w art. 1046 § 4 k.p.c. dotyczy samego pojęcia „pomieszczenie tymczasowe”. Pojęcie to w obecnym stanie ustawowym występuje, oprócz zaskarżonej regulacji, jedynie w art. 29b ust. 3 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398, ze zm.) obowiązującym od 1 lipca 2010 r.

Warunki, jakim ma odpowiadać pomieszczenie tymczasowe, zostały określone w art. 1046 § 6 k.p.c. Zgodnie z tym przepisem pomieszczenie takie powinno: 1) nadawać się do zamieszkania; 2) zapewniać co najmniej 5 m² powierzchni mieszkalnej na jedną osobę; 3) znajdować się w tej samej miejscowości lub pobliskiej, jeżeli zamieszkanie w tej miejscowości nie pogorszy nadmiernie warunków życia osób przekwaterowywanych. Dalsze warunki precyzuje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 26 stycznia 2005 r. Zgodnie z § 3 rozporządzenia tymczasowe pomieszczenie powinno: 1) posiadać dostęp do źródła zaopatrzenia w wodę i do ustępu, chociażby te urządzenia znajdowały się poza budynkiem; 2) posiadać oświetlenie naturalne i elektryczne; 3) posiadać możliwość ogrzewania; 4) posiadać niezawilgocone przegrody budowlane; 5) zapewniać możliwość zainstalowania urządzenia do gotowania posiłków.

W obowiązującym prawie zostały zatem określone warunki techniczne, jakie powinno spełniać pomieszczenie tymczasowe, bez ustalenia jednak jego statusu prawnego. Pojawiają się zatem wątpliwości, czy pomieszczenie tymczasowe może zostać uznane za „lokal” w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Warunki te pokrywają się częściowo z warunkami, jakie określa art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów dla lokali socjalnych. W konsekwencji ten sam lokal może spełniać zarówno wymagania określone dla lokali socjalnych, jak i pomieszczeń

tymczasowych. Podobny pogląd wyraziła Krajowa Rada Komornicza w opinii do senackiego projektu ustawy o ochronie praw lokatorów, mającego na celu realizację postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału o sygn. S 2/08. W opinii wskazano, że porównując pojęcie „lokalu socjalnego” z „pomieszczeniem tymczasowym”, brak jest istotnych różnic pozwalających na dokonanie precyzyjnego rozróżnienia (por. pismo Krajowej Rady Komorniczej z 6 sierpnia 2010 r. do druku sejmowego nr 3278, KRK IV/1835/10).

Brak wyraźnego odgraniczenia pomieszczenia tymczasowego od lokalu powoduje m.in. niespójność art. 1046 § 4 k.p.c. z art. 16 ustawy o ochronie praw lokatorów. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że niespójność regulacji prawnych może prowadzić do sprzeczności ze standardami prawidłowej legislacji (wyrok TK z 26 października 2005 r., sygn. K 31/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 103, z 22 września 2009 r., sygn. P 46/07, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 26). Jakkolwiek nie mieści się w zakresie kompetencji Trybunału badanie zgodności norm aktów prawnych tej samej rangi, to jednak brak zharmonizowania rozwiązań ustawowych może przybrać rozmiar problemu konstytucyjnego. Jest tak wtedy, kiedy efektem braku spójności norm ustawowych staje się nadmierna niejasność i niepewność prawa (por. wyrok z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128). Art. 16 ustawy o ochronie praw lokatorów przewiduje tzw. moratorium zimowe. Polega ono na tym, że wyroków sądowych nakazujących opróżnienie lokalu nie wykonuje się w okresie od 1 listopada do 31 marca roku następnego włącznie, jeżeli osobie eksmitowanej nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie. W tym względzie istnieją niedające się jednoznacznie rozstrzygnąć wątpliwości co do tego, czy w okresie ochronnym może nastąpić przekwaterowanie dłużnika do pomieszczenia tymczasowego (por. M. Bednarek, *Prawo do mieszkania...*, s. 693; J. Chaciński, *Komentarz...*, s. 137; W. Federczyk, *Wybrane problemy ochrony praw lokatora i gospodarki mieszkaniowej gmin w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” nr 4/2008, s. 39; por. Z. Knypl, *Wykonywanie eksmisji – cz. II*, „Nowa Currenda” nr 5/2005, s. 113-114).

W odniesieniu do pomieszczeń tymczasowych wskazywanych przez gminy pojawiają się dalsze wątpliwości. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 26/05, brzmienie art. 1046 § 4 k.p.c. mogłoby wskazywać na to, że umowa, na podstawie której udostępniane jest tymczasowe pomieszczenie, powinna być zawierana na czas oznaczony. Z kolei z art. 20 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów wynika, że z wyjątkiem lokali socjalnych oraz lokali wynajmowanych na czas trwania stosunku pracy lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy mogą być wynajmowane tylko na czas nieoznaczony. W postanowieniu sygnalizacyjnym o sygn. S 2/08 Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że możliwe jest udostępnienie takiego pomieszczenia na czas oznaczony spoza zasobu mieszkaniowego gminy (art. 4 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów), jednak „działanie takie mogłoby być nieracjonalne z punktu widzenia gospodarki gminy”.

Wątpliwości występujące w praktyce i zgłaszane w piśmiennictwie dotyczą również tego, co konkretnie może służyć jako pomieszczenie tymczasowe, np. czy za tego rodzaju pomieszczenie może zostać uznany dom dla bezdomnych, schronisko, noclegownia albo garaż (por. M. Winiarz, *Godność człowieka a egzekucja opróżnienia lokalu mieszkalnego*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” nr 12/2009, s. 65, Z. Knypl, *Garaż tymczasowym pomieszczeniem*, „Nowa Currenda” nr 3/2010, s. 31; J. Murzydło, *Problemy z interpretacją art. 1046 kodeksu postępowania cywilnego – dostarczanie pomieszczeń tymczasowych przez gminy*, „Finanse komunalne” nr 12/2005, s. 51).

7.10. Ustawodawca nie określił ponadto warunków udostępnienia pomieszczenia tymczasowego dłużnikowi, a także tytułu prawnego, na podstawie którego dłużnik może

zajmować pomieszczenie. Nie jest jasne, czy w świetle art. 1046 § 4 i 5 k.p.c. status pomieszczeń tymczasowych jest taki sam, czy też różny w zależności od tego, kto owo pomieszczenie „wskazał” (wierzyciel, gmina) lub „znalazł” (dłużnik). Ustawodawca nie określił, kto może mieć tytuł do pomieszczenia tymczasowego przed eksmisją do niego dłużnika: czy wyłącznie jeden z podmiotów wymienionych w art. 1046 § 4 i 5 k.p.c., czy także osoby trzecie. W tym ostatnim przypadku nie został określony stosunek prawny łączący osobę trzecią z dłużnikiem, a także odpowiednio: z wierzycielem albo gminą. Nie jest jasne, czy i jaką umowę zawiera się z osobą, która ma zająć albo zajmuje pomieszczenie tymczasowe, a także jakie są warunki zajmowania takiego pomieszczenia, np. czy jest ono odpłatne.

7.11. Trybunał Konstytucyjny wskazuje na kolejny przejaw braku precyzji zaskarżonej regulacji, dotyczący „tymczasowego” przeznaczenia pomieszczenia. Termin użyty przez ustawodawcę wskazuje na jedynie przejściowy charakter udostępnienia pomieszczenia eksmitowanemu dłużnikowi. W obowiązującym prawie nie zostało określone, czy czas zajmowania pomieszczenia powinien być określany w sposób generalny, czy w poszczególnych przypadkach, a także w jaki sposób, np. przez wyznaczenie daty końcowej albo długości okresu zajmowania pomieszczenia czy też przez odwołanie się do zdarzenia przyszłego, np. uzyskania przez dłużnika praw do lokalu socjalnego.

Ustawodawca nie rozstrzygnął również, czy, z jakich przyczyn i w jaki sposób może nastąpić usunięcie dłużnika z pomieszczenia tymczasowego wbrew jego woli.

7.12. Badanie zgodności art. 1046 § 4 k.p.c. z art. 2 Konstytucji, a ściślej z wynikającymi zeń zasadami poprawnej legislacji, prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie zrealizował prawidłowo wymagań konstytucyjnych wynikających z tej zasady. Wbrew prostemu na pozór sformułowaniu omawianego przepisu, zaskarżona regulacja jest nieprecyzyjna i niejasna. Stopień niedookreśloności regulacji prawnej przewidzianej w art. 1046 § 4 k.p.c., interpretowanej łącznie z art. 1046 § 5 k.p.c., jest tak znaczny i dotyczy tak wielu elementów, że uniemożliwia jej prawidłową wykładnię i stosowanie, w tym zwłaszcza jednoznaczne ustalenie sytuacji (praw i obowiązków) podmiotów prawa (dłużnika, wierzyciela, gminy). Normowana materia dotyczy dziedziny ściśle związanej z konstytucyjnymi wolnościami i prawami (godność, dobro rodziny, prawo własności i innych praw majątkowych, prawo do sądu), gdzie wymaganie określoności prawa jest szczególnie wymagane i pożądane. Niezgodne z zasadą prawidłowej legislacji jest wprowadzanie do porządku prawnego przepisów, które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się pogodzić z innymi przepisami ustawowymi w drodze akceptowanych metod wykładni.

Pogląd Trybunału Konstytucyjnego dotyczący zgodności art. 1046 § 4 z art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji, wyrażony w wyroku o sygn. K 26/05, był związany ze stanowiskiem Trybunału wyrażonym w postanowieniu sygnalizacyjnym o sygn. S 2/08. W powołanej sprawie, Trybunał, będąc związany zakresem zaskarżenia przez Radę Miasta Gdyni, badał kwestionowany przepis z punktu widzenia praw i obowiązków gminy dotyczących dostarczania pomieszczeń tymczasowych, w szczególności w kontekście zapewnienia gminom należitych gwarancji finansowych wynikających z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Wspomniane już zaniechanie zrealizowania przez ustawodawcę wskazań zawartych w postanowieniu sygnalizacyjnym o sygn. S 2/08 spowodowało, że straciło aktualność stanowisko Trybunału wyrażone w wyroku o sygn. K 26/05 co do zgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu. Stanowisko to było ściśle związane z powołaną sygnalizacją.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 1046 § 4 k.p.c.

jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

8. Ocena zgodności art. 1046 § 4 k.p.c. z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

8.1. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, konstrukcja prawna kwestionowanej regulacji uniemożliwia zakończenie w rozsądnym terminie sprawy o opróżnienie lokalu mieszkalnego. Wierzyciel nie jest w stanie doprowadzić do wykonania tego obowiązku przy zastosowaniu środków prawnych przewidzianych w przepisach kodeksu postępowania cywilnego dotyczących postępowania egzekucyjnego. W konsekwencji art. 1046 § 4 k.p.c. narusza prawo jednostki do rozpatrzenia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki, uniemożliwiając definitywne zaspokojenie roszczeń wierzyciela.

Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, na treść prawa do sądu składają się: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. wyroki z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143 oraz z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). Prawo jednostki do sądu jest realizowane przez całokształt zasad prowadzących do rzetelnego i merytorycznie prawidłowego rozpoznania sprawy w rozsądnym czasie (por. wyrok z 18 lutego 2009 r., sygn. Kp 3/08, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 9).

8.2. Dla oceny zgodności z Konstytucją regulacji przewidzianej w art. 1046 § 4 k.p.c. należy rozważyć, czy konstytucyjna zasada prawa do sądu obejmuje prawo do wykonania prawomocnego orzeczenia sądowego w postępowaniu egzekucyjnym.

Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się w powyższej kwestii kilkakrotnie. W wyroku z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, Trybunał wskazał, że „istotnym elementem wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego jest przestrzeganie prawa przez wszystkich jego adresatów. W zasadzie tej zawarte jest również prawo do sądu (...), które zostałyby pozbawione treści, gdyby wyroki sądowe nie były wykonywane”. Rozwinięcie powyższej tezy nastąpiło w wyroku z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02 (OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13), w którym Trybunał stwierdził, że „prawo do sądu należy rozpatrywać nie tylko w perspektywie możliwości wydania konkretnego rozstrzygnięcia (orzeczenia sądowego), ale i także możliwości jego egzekucji. (...) Zadaniem ustawodawcy jest stworzenie takiej normatywnej sytuacji, w której zapewnione będzie nie tylko prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (wyroku), ale i możliwość jego wykonania”. Stanowisko to zostało zaaprobowane w wyroku z 27 maja 2008 r., sygn. P 59/07 (OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 64), w którym Trybunał Konstytucyjny dodatkowo stwierdził, że „zarzut uchybienia art. 45 Konstytucji przez niesprzyjanie szybkości postępowania był oparty (...) o okoliczności dotyczące postępowania egzekucyjnego” (por. także F. Zedler, *Sądowe postępowanie egzekucyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w latach 1985-2008* [w:] *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a kodeks postępowania cywilnego*, red. T. Erciński, K. Weitz, Warszawa 2010, s. 223 i 245).

Również w literaturze prawniczej wyrażany jest pogląd, że elementem treści prawa do sądu jest prawo do wyegzekwowania orzeczenia sądowego, gdyż „istotny jest nie tylko sam fakt wydania orzeczenia, ale przełożenie na efekt w postaci wykonania jego treści”

(por. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do sądu [w:] Prawa i wolności I i II generacji*, red. A. Florczak, B. Bolechów, Toruń 2006, s. 137). Obowiązek wykonania wyroku sądowego jest również wywodzony z zasady demokratycznego państwa prawnego. „Z zasady tej wynika nakaz podjęcia przez umocowane w prawie organy i instytucje działań bezpośrednio zmierzających do wyegzekwowania postanowień zawartych w prawomocnym orzeczeniu wydanym przez sądy sprawujące w Rzeczypospolitej Polskiej wymiar sprawiedliwości” (por. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2000, s. 119-120).

Europejski Trybunał Praw Człowieka w obszernym orzecznictwie dotyczącym art. 6 Konwencji wielokrotnie wypowiadał się w kwestii skuteczności egzekucji orzeczeń sądowych jako elementu efektywnego wymiaru sprawiedliwości. W judykaturze ETPC utrwalony jest pogląd, że prawo do sądu byłoby iluzoryczne, gdyby wewnętrzny system prawa państwa umożliwiał to, iż prawomocne orzeczenie jest nieskuteczne ze szkodą dla jednej ze stron. Wykonanie orzeczenia powinno być więc postrzegane jako integralny element „postępowania” w rozumieniu artykułu 6 Konwencji (por. m.in. wyrok z 28 lipca 1999 r. w sprawie nr 22774/93 *Immobiliare Saffi* przeciwko Włochom, wyrok z 19 marca 1997 r. w sprawie nr 18357/91 *Hornsby* przeciwko Grecji, wyrok z 20 lipca 2000 r. w sprawie nr 15918/89 *Antonetto* przeciwko Włochom).

Trybunał Konstytucyjny aprobuje powołane wyżej stanowiska, wyrażone w orzecznictwie i piśmiennictwie. Prawo do wykonania prawomocnego orzeczenia sądowego w postępowaniu egzekucyjnym mieści się w prawie do sądu gwarantowanym przez art. 45 ust. 1 Konstytucji.

8.3. W ocenie Trybunału, brak precyzyjnego określenia obowiązków podmiotów wskazanych w art. 1046 § 4 i 5 k.p.c. związanych z zapewnieniem dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego powoduje, że podmioty te nie podejmują efektywnych czynności w tym kierunku. W konsekwencji komornik, który na podstawie art. 1046 § 4 k.p.c. jest zobowiązany do wstrzymania czynności egzekucyjnych na niedający się przewidzieć czas, nie jest w stanie wykonać prawomocnego wyroku sądowego. Wskazana sytuacja powoduje w praktyce, że wyroki eksmisyjne nie są wykonywane lub są wykonywane ze znacznym opóźnieniem. Długotrwałe prowadzenie postępowania egzekucyjnego, w niektórych przypadkach trwające ponad 5 lat, powoduje, że sądowa ochrona udzielana wierzycielowi w praktyce okazuje się iluzoryczna.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 1046 § 4 k.p.c. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

9. Ocena zgodności art. 1046 § 4 k.p.c. z art. 71 ust. 1 Konstytucji.

9.1. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że art. 1046 § 4 k.p.c. znajduje zastosowanie również w przypadkach, gdy obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego został orzeczony przez sąd z powodu znęcania się przez dłużnika nad rodziną. Wnioskodawca podkreślił, że rodziny, w których dochodzi do aktów przemocy, znajdują się w trudnej sytuacji społecznej, uzasadniającej szczególną pomoc ze strony państwa, którą gwarantuje art. 71 ust. 1 Konstytucji. Zaskarżony przepis, uniemożliwiając szybkie i sprawne usunięcie sprawcy przemocy ze wspólnie zajmowanego mieszkania, pozbawia rodzinę pomocy państwa, którą gwarantuje norma zawarta we wskazanym przepisie konstytucyjnym. W ocenie Rzecznika, sprawcy przemocy w rodzinie nie zasługują na taką ochronę, jaką przewiduje art. 1046 § 4 k.p.c. Powyższe stanowisko podzielili również pozostali uczestnicy postępowania.

9.2. Art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji wskazuje zadania państwa wobec rodziny, polegające na uwzględnianiu jej dobra w polityce społecznej i gospodarczej. Art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji formułuje natomiast prawo podmiotowe rodzin (członków rodzin) znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych (por. L. Garlicki, uwagi do art. 71 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki Warszawa 2003, s. 4). Pomoc szczególna wykracza poza zakres zwykłego uwzględniania potrzeb rodziny (por. wyrok z 8 maja 2001 r., sygn. P 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 83).

Niewątpliwie rodziny, w których dochodzi do aktów przemocy ze strony jej członków, znajdują się w trudnej sytuacji społecznej, a niekiedy także materialnej, uzasadniającej szczególną pomoc ze strony władz publicznych. Zadania w tej dziedzinie są zawarte w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Preambuła do tej ustawy głosi, że przemoc w rodzinie narusza podstawowe prawa człowieka, w tym prawo do życia i zdrowia oraz poszanowania godności osobistej, władze publiczne mają zaś obowiązek zapewnić wszystkim obywatelom równe traktowanie i poszanowanie ich praw i wolności. Art. 2 pkt 2 ustawy definiuje przemoc w rodzinie jako jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste osób najbliższych, a także osób wspólnie zamieszkujących lub gospodarujących, w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, osobie dotkniętej przemocą w rodzinie udziela się bezpłatnej pomocy, w szczególności w formie ochrony przed dalszym krzywdzeniem, przez uniemożliwienie osobom stosującym przemoc korzystania ze wspólnie zajmowanego z innymi członkami rodziny mieszkania oraz zakazanie kontaktowania się i zbliżania się do osoby pokrzywdzonej.

9.3. Nałożenie przez sąd obowiązku opuszczenia lokalu przez osobę znęcającą się nad rodziną może nastąpić w postępowaniu cywilnym i w postępowaniu karnym.

Orzeczenia wydawane w postępowaniu karnym nie są wykonywane na podstawie art. 1046 k.p.c. Należy je jednak przedstawić syntetycznie w tym miejscu, ponieważ wyznaczają one od strony negatywnej zakres zastosowania regulacji zaskarżonej przez wnioskodawcę w niniejszej sprawie.

Zgodnie z art. 39 ust. 2e ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.) sąd może, w przypadku zaś skazania na karę pozbawienia wolności bez warunkowego jej zawieszenia – ma obowiązek orzec jako środek karny nakaz opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, w sytuacjach określonych w art. 41a k.k. Wskazany przepis obejmuje przypadki skazania sprawcy za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności na szkodę małoletniego oraz za umyślne przestępstwo z użyciem przemocy, w tym przemocy przeciwko osobie najbliższej. Niewątpliwie dotyczy to również czynu zabronionego w postaci znęcania się nad osobą najbliższą, którego znamiona zostały określone w art. 207 k.k.

Sąd dysponuje również możliwością orzeczenia w stosunku do sprawcy przemocy w rodzinie środka probacyjnego na podstawie art. 72 § 1 pkt 7b k.k. w postaci obowiązku opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym (por. szerzej w kwestii omawianego zagadnienia R. A. Stefański, *Nowe środki probacyjne*, „Prokuratura i Prawo”

nr 4/2006, s. 25, A. Kowalczyk, *Obowiązek opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym*, „Prokuratura i Prawo” nr 7-8/2009, s. 135 i n.).

Nakaz opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym stanowi także środek zapobiegawczy przewidziany w art. 275a § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.). Sąd może orzec taki środek w stosunku do oskarżonego o przestępstwo popełnione z użyciem przemocy na szkodę osoby wspólnie zamieszkującej, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że ponownie popełni on przestępstwo z użyciem przemocy wobec tej osoby, zwłaszcza gdy groził popełnieniem takiego przestępstwa. Stosownie do art. 275a § 5 k.p.k. sąd, wydając postanowienie o nakazie opuszczenia przez oskarżonego lokalu mieszkalnego, może, na jego wniosek wskazać mu miejsce pobytu w placówkach zapewniających miejsca noclegowe. Rejestr placówek zapewniających miejsca noclegowe prowadzi wojewoda. Wskazany rejestr jest jawny i podlega corocznie, do 30 czerwca, ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz publikacji na przedmiotowej stronie internetowej (art. 48a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, ze zm.). Placówkami wskazanymi do umieszczenia oskarżonego nie mogą być placówki pobytu ofiar przemocy w rodzinie.

Wykonywanie wskazanych środków karnych, probacyjnych i zapobiegawczych odbywa się zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.). Zgodnie z art. 181a wskazanej ustawy w razie orzeczenia nakazu opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym sąd przesyła odpis wyroku jednostce Policji, a także odpowiedniemu organowi administracji rządowej lub samorządu terytorialnego, właściwemu dla miejsca pobytu skazanego. Nadzór nad wykonywaniem omawianego obowiązku powierza się zawodowemu kuratorowi sądowemu. Art. 244 k.k. wprowadza natomiast sankcję w postaci kary pozbawienia wolności do lat 3 w przypadku, gdy sprawca nie stosuje się do orzeczonego przez sąd nakazu opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym.

9.4. W obecnie obowiązującym porządku prawnym orzeczenie w postępowaniu cywilnym przez sąd opuszczenia przez daną osobę lokalu mieszkalnego z powodu znęcania się nad rodziną może nastąpić na podstawie różnych norm ustawowych. Orzeczenia takie są wykonywane w trybie art. 1046 k.p.c.

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów współlokator może wytoczyć powództwo o nakazanie przez sąd eksmisji małżonka, rozwiedzionego małżonka lub innego współlokatora tego samego lokalu, jeżeli ten swoim rażąco nagannym postępowaniem uniemożliwia wspólne zamieszkiwanie. Użyte w przytoczonych wyżej przepisach pojęcie „rażąco naganne postępowanie uniemożliwiające wspólne zamieszkiwanie” nie jest tożsame z pojęciem „znęcania się nad rodziną”. To drugie określenie jest węższe i występuje w art. 17 tej ustawy, przejmując terminologię art. 207 § 1 k.k. Orzeczenie eksmisji z powodu rażąco nagannego postępowania uniemożliwiającego wspólne zamieszkiwanie nie oznacza, że występowało znęcanie się nad członkiem rodziny, jakkolwiek obejmuje także i takie sytuacje (zob. A. Doliwa, *Najem lokali...*, s. 313).

Należy wskazać, że zgodnie z art. 17 ustawy o ochronie praw lokatorów do przypadków, w których powodem wydania wyroku nakazującego opróżnienie lokalu jest znęcanie się nad rodziną, nie stosuje się rozwiązań ochronnych przewidzianych w art. 14 oraz art. 16 tej ustawy. Art. 14 dotyczy przyznania przez sąd w wyroku orzekającym eksmisję uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego. Art. 16 wprowadza natomiast zakaz eksmisji w okresie od 1 listopada do 31 marca następnego roku, jeżeli eksmitowanemu nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie. Dłużnikowi, którego powodem eksmisji było znęcanie się nad rodziną, nie przysługuje

zatem prawo do lokalu socjalnego. Wskutek tego znajdują zastosowanie przepisy art. 1046 § 4 i 5 k.p.c. oraz wynikająca z nich potrzeba zapewnienia takiemu dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego.

Podstawą orzeczenia sądu w przedmiocie eksmisji może być również art. 58 § 2 zdanie drugie k.r.o. Stosownie do tego przepisu w sytuacjach wyjątkowych, gdy jeden z małżonków swym rażąco nagannym postępowaniem uniemożliwia wspólne zamieszkiwanie, sąd w wyroku orzekającym rozwód może nakazać jego eksmisję na żądanie drugiego małżonka.

Należy również zwrócić uwagę na art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, który obowiązuje od 1 sierpnia 2010 r. Zgodnie ze wskazanym przepisem, jeżeli członek rodziny wspólnie zajmujący mieszkanie swoim zachowaniem polegającym na stosowaniu przemocy w rodzinie czyni szczególnie uciążliwym wspólne zamieszkiwanie, osoba dotknięta przemocą może żądać, aby sąd zobowiązał go do opuszczenia mieszkania (art. 11 ust. 1). Sąd rozpoznaje sprawę w trybie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym. Postanowienie zapada po przeprowadzeniu rozprawy, która powinna odbyć się w terminie jednego miesiąca od dnia wpływu wniosku. Staje się ono wykonalne z chwilą ogłoszenia i może być zmienione lub uchylone w razie zmiany okoliczności (art. 11a ust. 2). Do wykonania obowiązku orzeczonego przez sąd stosuje się odpowiednio przepisy o egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu służącego zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika (art. 11a ust. 3).

9.5. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego istnieje konieczność zagwarantowania ochrony członkom rodziny osoby, w stosunku do której orzeczono nakaz opróżnienia lokalu ze względu na znęcanie się nad rodziną, wykonywany w trybie art. 1046 § 4 k.p.c. Z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji oraz art. 1046 § 4 k.p.c. wynika obowiązek gmin zapewnienia odpowiednich warunków w celu wykonania nakazu opróżnienia lokalu (por. pkt 7.8.).

Mimo tego, orzeczenia eksmisyjne nie są w wielu przypadkach wykonywane lub są wykonywane ze znacznym opóźnieniem. Ilustrują to informacje o praktyce stosowania zaskarżonej normy przedstawione w punkcie 6 uzasadnienia. Problemy związane z zapewnianiem pomieszczeń tymczasowych dłużnikom, których eksmisja została orzeczona z powodu znęcania się nad rodziną, były również przedmiotem wielu interpelacji poselskich (por. interpelacja nr 10238 w sprawie obowiązku przydzielania pomieszczeń tymczasowych osobom, wobec których sąd orzekł eksmisję z powodu znęcania się nad rodziną z 6 czerwca 2005 r., sejm IV kadencji; interpelacja nr 4010 w sprawie skutków obowiązywania przepisów zakazujących przeprowadzenia eksmisji „na bruk” w kontekście ochrony ofiar przed przemocą w rodzinie z 25 czerwca 2008 r., sejm VI kadencji; interpelacja nr 11601 w sprawie trudności z eksmisją sprawców przemocy domowej z 9 września 2009 r., sejm VI kadencji).

Obowiązek zapewnienia ofierze przemocy bezpieczeństwa we własnym domu wynika także z orzecznictwa trybunału strasburskiego. ETPC w wyroku z 15 września 2009 r. w sprawie E.S. i inni przeciwko Słowacji (sygn. akt 8227/04) stwierdził, że doprowadzenie do sytuacji, w której osoby pokrzywdzone w wyniku przemocy w rodzinie zostały zmuszone do opuszczenia domu i szukania bezpiecznego schronienia gdzie indziej, oznaczało niedopełnienie przez państwo pozytywnych obowiązków w zakresie zapewnienia ochrony ofiarom przemocy i tym samym naruszenie art. 3 Konwencji, gwarantującego ochronę przed niehumanitarnym oraz poniżającym traktowaniem lub karaniem.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzeka, że art. 1046 § 4 k.p.c., w zakresie, w jakim dotyczy wykonania obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego orzeczonego wyrokiem sądowym z powodu znęcania się nad rodziną, jest niezgodny z art.

71 ust. 1 Konstytucji.

10. Ocena zgodności art. 1046 § 4 k.p.c. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

10.1. Kolejny zarzut przedstawiony przez Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczy niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wnioskodawca upatruje niekonstytucyjności art. 1046 § 4 k.p.c. w ograniczeniu prawa wierzyciela do dysponowania lokalem, który jest przedmiotem własności lub innego prawa majątkowego, do momentu zapewnienia osobie eksmitowanej pomieszczenia tymczasowego. Według Rzecznika, ustawodawca nie przewidział formy rekompensaty z tytułu ograniczenia wskazanych praw. Zdaniem wnioskodawcy ograniczenia wynikającego z kwestionowanej normy nie sposób uzasadnić w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mimo że ograniczenie praw właścicielskich wierzyciela zostało wprowadzone w celu ochrony wolności i praw innych osób przed tzw. eksmisją „donikąd”, nie spełnia wymagania proporcjonalności, a także narusza istotę prawa własności.

10.2. W orzecznictwie Trybunału utrwalił się pogląd, wedle którego z ochrony własności oraz innych praw majątkowych statuowanej w art. 64 ust. 1 Konstytucji wynikają obowiązki ustawodawcy: pozytywny, tj. ustanowienia procedur ochrony praw majątkowych oraz negatywny, tj. powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub ją ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być realna. Punktem odniesienia (kryterium weryfikacji tej cechy) musi być skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. m.in. wyroki TK: z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; z 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97; z 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 3; z 11 maja 2010 r., sygn. SK 50/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 34).

Trybunał Konstytucyjny analizował kwestię dopuszczalności ograniczania własności i praw majątkowych, w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji, w wielu orzeczeniach, m.in. w wyrokach z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98 (OTK ZU nr 1/1999, poz. 2) i z 3 października 2000 r., sygn. K 33/99 (OTK ZU nr 6/2000, poz. 188). Wskazał w nich, że żadne z praw majątkowych gwarantowanych w art. 64 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego i ograniczenie ich przez ustawodawcę jest dopuszczalne, powinno jednak podlegać weryfikacji z punktu widzenia przesłanek sformułowanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, najobszerniej precyzującym warunki zgodności z Konstytucją wprowadzonych ograniczeń. Norma ta umożliwia Trybunałowi Konstytucyjnemu „ważenie” decyzji, gdy pojawiają się kolizje kilku praw chronionych konstytucyjnie albo gdy ingerencja ustawodawcy dokonana w celu ochrony jednej wartości konstytucyjnej powoduje nadmierne ograniczenie innej takiej wartości. Ocena, czy ustawodawca zachował wymaganą proporcjonalność, zależy od intensywności ingerencji (przedmiot, uciążliwość) i interesu, w jakim została wprowadzona. Wkroczenie „w istotę” własności może wynikać z kumulacji ograniczeń, z których każde brane oddzielnie nie prowadziłoby do niekonstytucyjności (por. wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98; 10 października 2000 r., sygn. P 8/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 190, E. Łętowska, *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, z. 4/2009, s. 911).

10.3. W kontekście art. 1046 k.p.c. wierzycielowi, z punktu widzenia gwarancji

konstytucyjnych przewidzianych w art. 64 ust. 1 Konstytucji, może przysługiwać ochrona prawa własności lokalu, innych praw majątkowych o charakterze bezwzględny (np. spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu) lub praw majątkowych o charakterze obligacyjnym (np. prawa najmu lokalu).

W sytuacji określonej w art. 1046 § 4 i 5 k.p.c., w razie wstrzymania wykonania wyroku eksmisyjnego do czasu zapewnienia dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego, wierzyciel zostaje pozbawiony prawa do korzystania z przedmiotu prawa własności lub innego prawa majątkowego, a w przypadku nieuiszczenia przez dłużnika opłat za korzystanie z lokalu – również prawa do pobierania pożytków. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest również ograniczenie w możliwości obciążenia lokalu prawem rzeczowym ograniczonym lub obligacyjnym, którego składnikiem jest uprawnienie do korzystania z lokalu (np. służebność, użytkowanie, najem, dzierżawa). Prawa właścicielskie nie zostały jednak ograniczone całkowicie, wierzyciel może bowiem nadal przedmiot prawa własności lub innego prawa majątkowego zbyć, obciążyć hipoteką, nie ma też ograniczeń w odniesieniu do prawa dziedziczenia. Należy jednak mieć na względzie, że prawo rozporządzania prawem własności lub innym prawem majątkowym, w przypadku zajmowania lokalu przez lokatora, wobec którego nie jest wykonywany orzeczonej przez sąd nakaz eksmisji, jest faktycznie ograniczane. W szczególności utrudniona jest sprzedaż lokalu zajmowanego przez lokatora, który nie wykonuje orzeczonego przez sąd obowiązku opuszczenia lokalu.

10.4. Ochrony naruszonego prawa podmiotowego nie należy ograniczać jedynie do przywrócenia stanu sprzed naruszenia (por. wyrok z 23 maja 2006 r., sygn. SK 51/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 58). Niekiedy restytucja jest niemożliwa lub utrudniona. Powyższa teza ma w pełni zastosowanie do sytuacji, do których odnosi się art. 1046 § 4 k.p.c. W takich sytuacjach środkiem ochrony majątkowego prawa podmiotowego jest ochrona kompensacyjna, czyli roszczenie odszkodowawcze.

Trybunał zwraca jednak uwagę, że w pewnych przypadkach objętych zakresem art. 1046 § 4 k.p.c. należy dążyć do ochrony restytucyjnej, czyli do opróżnienia lokalu, ponieważ ochrona kompensacyjna, nawet w postaci pełnego odszkodowania, nie jest w stanie zapewnić ochrony naruszonych praw. Dotyczy to osób będących ofiarami przemocy w rodzinie lub przypadków rażąco nagannego zachowania dłużnika. Wskazane sytuacje obejmują kwalifikowane przypadki eksmisji przewidziane w art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, art. 58 § 2 k.r.o. czy art. 16 ustawy o własności lokali (por. punkt 4.2.).

10.5. Nie jest trafne stanowisko wnioskodawcy, że w przypadku objętym zakresem zaskarżonej normy ustawodawca nie przewidział dla wierzyciela żadnej rekompensaty z tytułu ograniczenia przysługujących mu praw. Na podstawie ustawy o ochronie praw lokatorów osoby zajmujące lokal bez tytułu prawnego zobowiązane są – do dnia opróżnienia lokalu – co miesiąc uiszczać odszkodowanie (art. 18 ust. 1 ustawy), którego wysokość odpowiada wysokości czynszu, jaki właściciel mógłby otrzymać z tytułu najmu lokalu (art. 18 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy). Jeżeli odszkodowanie odpowiadające wysokości czynszu rynkowego nie pokrywa w pełni poniesionych strat, właściciel może żądać także odszkodowania uzupełniającego (art. 18 ust. 2 zdanie drugie ustawy).

Należy przy tym zauważyć na marginesie, że użyte w powołanych wyżej przepisach wyrażenie „osoby zajmujące lokal bez tytułu prawnego” może być różnie rozumiane: szerzej, obejmując wszelkie osoby, które zajmują lokal bez tytułu do niego, albo wężiej – w odniesieniu do osób zajmujących lokal, którym przysługiwał uprzednio tytuł prawny do lokalu. Zagadnienie to jest sporne w literaturze (por. E. Bończak-Kucharczyk,

Ochrona praw lokatorów i najem lokali mieszkalnych, Warszawa 2010, s. 143; F. Zoll, M. Olczyk, M. Pecyna, *Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy oraz o zmianie kodeksu cywilnego, Komentarz*, Warszawa 2002, s. 235, A. Doliwa, *Najem lokali...*, s. 315-316).

Roszczenia odszkodowawcze przysługujące wierzycielowi poza zakresem zastosowania art. 18 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów mogą być dochodzone na zasadach określonych w art. 224 i art. 225 w związku z art. 230 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.) z tytułu bezumownego korzystania z lokalu (por. R. Dzieczek, *Ochrona praw lokatorów...*, s. 58).

Trzeba przy tym stwierdzić, że uzyskanie przez wierzyciela odszkodowania od dłużnika może być praktycznie niemożliwe albo utrudnione. Przypadki eksmisji z lokali dotyczą często osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej i materialnej. Trudno zakładać, że osoba, wobec której orzeczono eksmisję, zwłaszcza z powodu niemożliwości wyegzekwowania zaległego czynszu, wywiąże się z obowiązku płacenia odszkodowania. Ponadto w przypadkach, w których odszkodowanie nie zostanie uiszczone dobrowolnie, będzie wymagało wytoczenia powództwa przez wierzyciela przeciwko dłużnikowi, a następnie wyegzekwowania zasądzonej należności. Wiąże się to z dodatkowymi utrudnieniami i kosztami. Wierzyciel, zaopatrzony w prawomocny wyrok sądowy nakazujący opróżnienie lokalu mieszkalnego (w związku z wydaniem którego musiał ponieść określone koszty) i dysponujący formalnie roszczeniami odszkodowawczymi w stosunku do dłużnika, w rzeczywistości może nie być w stanie zrealizować żadnego z przysługujących mu uprawnień. W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że prawa właściciela lokalu lub podmiotu, któremu przysługują inne prawa majątkowe do lokalu, w sytuacji unormowanej w art. 1046 § 4 k.p.c., nie doznają pełnej i realnej ochrony w postaci roszczeń odszkodowawczych wobec dłużnika.

Jeśli chodzi o odpowiedzialność odszkodowawczą gmin w razie niewskazania pomieszczenia tymczasowego w sytuacji unormowanej w art. 1046 § 4 k.p.c., Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że, jak wynika z analizy dokonanej w punkcie 7.6. niniejszego wyroku, w zaskarżonej regulacji brakuje precyzyjnego określenia roli gminy związanej z zapewnieniem dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego. Wobec tego, nie da się z art. 1046 § 4 k.p.c. wyprowadzić ogólnego obowiązku gmin zapewnienia pomieszczeń tymczasowych, w razie niezalezienia ich przez dłużnika oraz niewskazania ich przez wierzyciela. Tym samym, ze względu na brak określoności norm zawartych w art. 1046 § 4 k.p.c. nie można mówić w obecnym stanie prawnym o odpowiedzialności odszkodowawczej gmin.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na różnice między unormowaniem ewentualnej możliwości dochodzenia przez wierzyciela roszczeń odszkodowawczych przeciwko gminie z tytułu niezapewnienia dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego w porównaniu z roszczeniami w razie niezapewnienia przez gminę lokalu socjalnego. Ustawodawca nie uregulował dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wobec gmin w przypadku niezapewnienia dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego, natomiast unormował to zagadnienie w przypadku zaniechania obowiązku zapewnienia przez gminę lokali socjalnych (por. art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów). Zagadnienie obowiązku odszkodowawczego gmin w razie niezapewnienia lokalu socjalnego było kilkakrotnie przedmiotem orzeczeń Trybunału (por. wyrok z 23 maja 2006 r., sygn. SK 51/05; z 11 września 2006 r., sygn. P 14/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 102, 28 kwietnia 2010 r., sygn. P 1/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 33). Na problem braku regulacji dotyczącej dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przez właścicieli w przypadku niezapewnienia pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika zwrócił również uwagę Trybunał Konstytucyjny w powoływanym już wielokrotnie postanowieniu

sygnalizacyjnym o sygn. S 2/08.

10.6. Jak wskazano wyżej w punkcie 7.7., wyjątkowym przypadkiem, w którym gmina jest obowiązana w świetle obowiązującego prawa zapewnić pomieszczenie tymczasowe dla dłużnika, jest orzeczenie nakazu opróżnienia lokalu z powodu znęcania się nad rodziną. W razie niewykonania wyroku wierzycielowi (członkowi rodziny) przysługuje roszczenie odszkodowawcze. W doktrynie wskazuje się, że gmina, mimo braku szczegółowego uregulowania odpowiedzialności odszkodowawczej za niedostarczenie pomieszczenia tymczasowego, może ponosić odpowiedzialność na zasadach ogólnych na podstawie art. 417 k.c. (por. M. Bednarek, *Prawo do mieszkania...*, s. 701, R. Dzięczek, *Ochrona praw lokatorów...*, s. 58 i 134).

10.7. W wyniku wstrzymania wykonania wyroku nakazującego opróżnienie lokalu na podstawie art. 1046 § 4 k.p.c. właściciel lub podmiot innych praw majątkowych nie może korzystać z lokalu i pobierać pożytków; jest też poważnie ograniczony w możliwości dysponowania lokalem. Jest zobowiązany natomiast do opłacania podatków i ponoszenia innych obciążeń publiczno i prywatnoprawnych dotyczących lokalu oraz wykonywania obowiązków związanych z jego utrzymaniem w należyтым stanie. Wskazana sytuacja powoduje nieproporcjonalne rozłożenie ciężaru ochrony osób eksmitowanych przed bezdomnością, ograniczając istotę prawa właściciela lub podmiotu innych praw do lokalu niezgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 1046 § 4 k.p.c. jest sprzeczny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

11. Umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

Wnioskodawca zarzuca naruszenie przez art. 1046 § 4 k.p.c., art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji. Przepis ten stanowi: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że „art. 45 ust. 1 Konstytucji uwzględnia zasadniczo zasady wyrażone w art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji (...) i art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych” (wyrok z 20 lipca 2004 r., sygn. SK 19/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 67). Wynika stąd, że zgłaszając art. 6 ust. 1 Konwencji jako wzorzec kontroli wnioskodawca nie wyszedł poza treść zawartą w art. 45 ust. 1 Konstytucji (zob. tak również w wyroku z 27 maja 2008 r., sygn. P 59/07). Dokonanie oceny zgodności kwestionowanego przepisu z wzorcem sformułowanym w art. 45 ust. 1 Konstytucji czyni zatem zbędną wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego co do zgodności wskazanego przepisu z art. 6 ust. 1 Konwencji.

Z tej przyczyny Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK umorzył postępowanie w części dotyczącej zarzutu naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji.

12. Skutki wyroku.

Konsekwencją niniejszego orzeczenia jest utrata mocy obowiązującej art. 1046 § 4 k.p.c. Natychmiastowe wyeliminowanie zaskarżonej regulacji z porządku prawnego spowodowałoby dopuszczalność wykonania eksmisji z lokalu mieszkalnego bez ustalenia, że dłużnikowi przysługuje lokal lub pomieszczenie, do którego może nastąpić przekwaterowanie albo bez zapewnienia pomieszczenia tymczasowego. Takiego stanu rzeczy nie można pogodzić zarówno ze standardami konstytucyjnymi, jak i prawnomiędzynarodowymi.

Trybunał Konstytucyjny postanowił zatem na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji o odroczeniu terminu utraty mocy obowiązującej wskazanego przepisu o 12 miesięcy. Ma to na celu pozostawienie parlamentowi odpowiedniego czasu na dokonanie zmian ustawowych przywracających stan zgodności z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny ma na względzie okoliczność, że prace legislacyjne związane z problematyką, której dotyczy niniejszy wyrok, są podjęte i znajdują się już na pewnym etapie zaawansowania. W szczególności, należy wskazać na projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw przedstawiony 4 listopada 2009 r. przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego przy Ministrze Sprawiedliwości oraz senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego wniesiony do Sejmu 8 lipca 2010 r. (druk sejmowy nr 3278, VI kadencja Sejmu).

Nie jest rolą Trybunału zastępowanie władzy ustawodawczej. Należy jednak wskazać, że niezbędne jest precyzyjne, jasne uregulowanie praw i obowiązków związanych z zapewnieniem osobie eksmitowanej, niemającej przyznanego prawa do lokalu socjalnego lub zamiennego, pomieszczenia, do którego ma nastąpić przekwaterowanie. Ustawodawca powinien przy tym uwzględnić wskazania Trybunału przedstawione w niewykonanym jak dotąd postanowieniu sygnalizacyjnym z 4 marca 2008 r., sygn. S 2/08, jak również krytyczne uwagi dotyczące aktualnego stanu prawnego zawarte w uzasadnieniu niniejszego wyroku, a zwłaszcza w punkcie 7. Nowe rozwiązania prawne powinny zostać wprowadzone do art. 1046 k.p.c. lub do ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy albo do innych ustaw.

Ustawodawca powinien rozważyć celowość zróżnicowania standardu pomieszczeń przeznaczonych dla osób, wobec których został orzeczony nakaz eksmisji z lokalu mieszkalnego. Kryteriami takiego zróżnicowania mogłyby być sytuacja, w jakiej znajdują się osoby podlegające eksmisji, a także względy, które zdecydowały o wydaniu wyroku nakazującego opróżnienie lokalu, w tym m.in. ocena postępowania dłużnika. Ustawodawca powinien rozważyć dopuszczalność wskazywania pomieszczeń zlokalizowanych w schroniskach czy noclegowniach, zwłaszcza w razie orzeczenia nakazu opróżnienia lokalu mieszkalnego z powodu znęcania się nad rodziną.

Dookreślenia wymaga status pomieszczeń tymczasowych. Należy zauważyć, że już z „tymczasowego” przeznaczenia tych pomieszczeń wynika, iż nie są one w stanie w pełni rozwiązać problemów, jakie się wiążą z przebywaniem w nich osób eksmitowanych.

Niezbędne jest, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ustawowe unormowanie wynikających obecnie z Konstytucji i art. 1046 § 4 k.p.c. obowiązków gmin zapewnienia warunków do wykonania eksmisji orzeczonej z powodu znęcania się nad rodziną z równą szczegółowością, jak obowiązki dostarczania przez gminy lokali socjalnych na podstawie ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy. Przy rozważaniu ustawowego unormowania obowiązków gmin co do zapewnienia pomieszczeń dla osób eksmitowanych w innych przypadkach, ustawodawca powinien uwzględnić ustrojową pozycję samorządu terytorialnego oraz jego zadania i wyważyć wymagania interesu publicznego oraz interesów indywidualnych. Te względy powinny m.in. rozstrzygać o tym, czy obowiązek gminy miałby się rozciągać także na przypadki opróżniania lokali mieszkalnych, które były wynajmowane w celach zarobkowych.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego TK Mirosława Granata
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt K 19/06

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do części I wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 2010 r. (sygn. akt K 19/06).

1. Art. 1046 § 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm., dalej: k.p.c.) jest zgodny z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą prawidłowej legislacji.

Art. 1046 § 4 k.p.c. ma charakter proceduralny. Jest on zamieszczony w kodeksie postępowania cywilnego, w części o egzekucji. Dotyczy wykonywania przez komornika obowiązku opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika na podstawie tytułu wykonawczego. Zakazuje on komornikowi prowadzenia tzw. eksmisji na bruk, jeżeli nie zostanie wskazane przez gminę lub znalezione przez dłużnika pomieszczenie tymczasowe. Jest on konstrukcyjnie jasny i wyraża jasną normę prawną. Zwroty użyte przez ustawodawcę: „komornik wstrzyma się z dokonaniem czynności do czasu”, „(...) gmina wskaże tymczasowe pomieszczenie” lub „dłużnik znajdzie takie pomieszczenie” nie budzą wątpliwości interpretacyjnych. Ustalanie w art. 1046 § 4 k.p.c. – postulowanych przez uzasadnienie wyroku – obowiązków owych podmiotów, wykazywanie różnic między „znaleźć” (w wypadku dłużnika) i „wskazać” (gmina, wierzyciel), dalej, ustalanie sposobu określania czasu zajmowania pomieszczenia tymczasowego (generalnie czy indywidualnie) lub jakie pomieszczenie może służyć za pomieszczenie tymczasowe (pkt 7.10.), przekracza materię prawa proceduralnego. Przepisowi proceduralnemu, nie można także sensownie stawiać zarzutu, że nie wynika z niego, przez jaki okres dłużnik ma zajmować pomieszczenie tymczasowe lub że nie reguluje kwestii odpłatności za to pomieszczenie. Normy tego prawa służą wykonaniu przepisów prawa materialnego, a nie odwrotnie. Art. 1046 § 4 k.p.c. oznacza, że istnieją (powinny istnieć) przepisy prawa materialnego precyzujące obowiązek wskazania pomieszczenia przez gminę oraz tymczasowy charakter tego pomieszczenia.

Wnioskowanie na podstawie luk występujących w prawie materialnym o niekonstytucyjności określonego przepisu procedury jest błędne. Sposób rozumowania, przyjmowany przez Trybunał, że „w obowiązującym porządku prawnym nie można znaleźć żadnych dalszych elementów wyznaczających pozycję gminy w omawianej kwestii” (pkt 7.7.) jest nieprzekonywający, gdy idzie o obalenie domniemania konstytucyjności art. 1046 § 4 k.p.c. Zarzuty Trybunału mijają bowiem istotę i charakter tego przepisu, a odnoszą się do stanu zaniechania prawodawczego.

2. Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyroku z 4 grudnia 2007 r., sygn. K 26/05, dokonał analizy treści normatywnej art. 1046 § 4 k.p.c. z punktu widzenia wzorców wynikających z art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji. Trybunał ustalił treść i znaczenie tego przepisu przy użyciu wykładni językowej i funkcjonalnej. Stwierdził, że umożliwia on stosowanie normy zawartej w tym przepisie. Trybunał określił, że podstawowy adresat tego przepisu (komornik) może na jego podstawie wypełniać swoje obowiązki. Natomiast zdaniem Trybunału, obowiązek gminy w zakresie tworzenia warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty lokalnej wynika z przepisów o ochronie praw lokatorów. „Wskazanie tymczasowego pomieszczenia przez gminę zawarte w art. 1046 § 4 k.p.c. przywołuje formalnie wspomniany obowiązek gminy, ale treść

normatywna tego obowiązku wynika z przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów” (por. wyrok TK z 4 grudnia 2007 r., sygn. K 26/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 153, s. 1830). Trybunał uznał więc, że regulacja zawarta w art. 1046 § 4 k.p.c. powinna być dopełniona przez przepisy prawa materialnego z ustawy o ochronie praw lokatorów. Wiązała się z tym sygnalizacja z 4 marca 2008 r. (sygn. S 2/08, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 33). Trybunał podkreślił w niej, że obowiązek gminy wskazania tymczasowego pomieszczenia osobie, w stosunku do której orzeczono opróżnienie lokalu służącego zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, bez orzeczenia o prawie dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego, „wymaga jasnego ukształtowania i dookreślenia w przepisach prawa materialnego, regulującego obowiązki gmin w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej” (S 2/08). Zdaniem Trybunału, wyrażonym w sygnalizacji o sygn. S 2/08, przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, ze zm.) nie zostały dostosowane do sytuacji, w której gminy mają „wskazywać” tymczasowe pomieszczenia osobom, w stosunku do których wydano orzeczenia o uprawnieniu do lokalu socjalnego lub zamiennego. Moim zdaniem, sygnalizacja ta (jak dotąd niewykonana) zachowuje swoją aktualność.

3. Wadliwe jest – z punktu widzenia teorii legislacji – podejście Trybunału do „precyzyjności i jasności” jako elementów testu określoności prawa, stosowane w odniesieniu do art. 1046 § 4 k.p.c. Kryterium precyzyjności przepisu jest zastosowane zgoła nieprecyzyjnie.

Po pierwsze, w teście określoności, Trybunał miesza przepis procedury z przepisami materialnymi. Zatem przejawem nieprecyzyjności w art. 1046 § 4 k.p.c. miałyby być to, że pojęcie „pomieszczenia tymczasowego” występuje w tymże przepisie oraz w stosownym przepisie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, jak i wątpliwość czy „pomieszczenie tymczasowe” wspomniane w art. 1046 § 4 k.p.c. jest „lokałem” (w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów). Tak samo postulat ustalania statusu owego „pomieszczenia”, na gruncie badanego art. 1046 § 4 k.p.c., zaciera sens testu określoności prawa (pkt 7.7.).

Po drugie, błędne jest ujmowanie braku spójności systemowej regulacji prawnej jako elementu nieprecyzyjności badanego przepisu (tj. art. 1046 § 4 k.p.c.). Brak spójności między art. 16 ustawy o ochronie praw lokatorów lub art. 20 ust. 2 tejże ustawy z art. 1046 § 4 k.p.c., wcale nie stanowi uzasadnienia wobec zarzutu naruszenia precyzyjności tegoż ostatniego (pkt 7.9. uzasadnienia). Moim zdaniem, fakt poziomej niespójności regulacji prawnej, jako przesłanki ewentualnej sprzeczności konkretnego przepisu ze standardami prawidłowej legislacji, jest wątpliwy. W przywoływanym przez Trybunał wyroku o sygn. K 31/04 (z 26 października 2005 r., OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 103) Trybunał odnosił się do niespójności prawa w sprawach mających zasadnicze znaczenie dla realizacji praw osobistych obywatela (przy uzyskiwaniu statusu osoby pokrzywdzonej w postępowaniu przed IPN). Natomiast w orzeczeniu tym nie chodziło o naruszenie zasady określoności prawa, lecz o zróżnicowanie praktyki organów stosujących prawo, które prowadziło do naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (w niniejszej sprawie wzorcem jest wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada prawidłowej legislacji).

Po trzecie, w ramach testu określoności prawa nie można zgodzić się z ekstrapolowaniem, że z przesłanki niewykonania sygnalizacji o sygn. S 2/08 lub „z praktyki stosowania zaskarżonej regulacji w postępowaniu egzekucyjnym” wynika brak precyzyjności art. 1046 § 4 k.p.c. (pkt 7.7. *in fine*).

4. Jak wskazuje przebieg rozprawy przed Trybunałem w dniu 4 listopada br., niewykonywanie art. 1046 § 4 k.p.c. nie wiąże się z jego wadliwością legislacyjną, lecz ma podłoże systemowe. Wskazywał na tę okoliczność, między innymi, przedstawiciel Sejmu. Wyjaśniając przyczyny niedziałania regulacji o obowiązku opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego, podkreślał on, że „(...) dzisiaj przecież wszyscy wiemy, że zmiany przepisów w zakresie ustawy o ochronie praw lokatorów nakładające na gminy obowiązek dostarczania pomieszczeń tymczasowych, to są dodatkowe pieniądze, które tym gminom trzeba zapewnić. (...) Dzisiaj jeszcze im damy pomieszczenia tymczasowe, no to w tym momencie, wiadomo, że to będzie przepis niewykonywany przez gminy (...) Państwo nie jest w stanie wszystkiego rozwiązać na dzień dzisiejszy” (s. 11-12 stenogramu z rozprawy).

Niedziałanie regulacji wynikającej z art. 1046 § 4 k.p.c. ma u swych podstaw pewne utrzymujące się zaniechanie po stronie prawodawcy, a nie naruszenie zasady określoności tego przepisu. To, że gmina nie jest w stanie zapewnić dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego i że w praktyce wyroki eksmisyjne są nie wykonywane lub są wykonywane ze znacznym opóźnieniem, nie wynika z braku określoności tego przepisu. W niniejszej sprawie Trybunał ma do czynienia, między innymi, z zaniechaniem prawodawczym, a nie z naruszeniem przez kontrolowany przepis zasady określoności prawa. Trudno jest mi się zgodzić z takim kształtowaniem orzecznictwa, że przepis uznany za zgodny z art. 2 (i wynikającą z niego zasadą prawidłowej legislacji) w związku z art. 7 Konstytucji w sprawie o sygn. K 26/05, jest oceniony jako niekonstytucyjny z art. 2 i wynikającą z niego zasadą prawidłowej legislacji w niniejszej sprawie. *Stare decisis et non movere quieti*.

5. Nie istnieje taki sylogizm prawniczy, wedle którego brak realizacji przez ustawodawcę wskazań zawartych w postanowieniu sygnalizacyjnym powoduje, że „traci aktualność stanowisko Trybunału wyrażone w wyroku” o zgodności zaskarżonego przepisu (pkt 7.11. *in fine*). Postanowienie sygnalizacyjne i prawomocny ostateczny wyrok Trybunału Konstytucyjnego są odrębnymi faktami prawnymi. Więzy między tymi zdarzeniami mogą być różnorodne. Z pewnością jednak niewykonanie sygnalizacji (lub jej przewlekła realizacja) „nie dezaktualizują” wyroku sądu konstytucyjnego.