

RCL DPIO 5604-80/10

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 4 LISTOPADA 2010 R., SYGN. AKT K 19/06

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt K 19/06.

Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 16 listopada 2010 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Nr 215, poz. 1418.

2. Sentencja orzeczenia:

Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż 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 wynikająca z niego zasada 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.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Art. 1046 § 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, **traci moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy** od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, tj. z dniem 17 listopada 2011 r.

4. Stan prawny (poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego w orzeczeniu):

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, zwana dalej „K.p.c.”, w art. 1046 K.p.c. reguluje kwestie sądowego postępowania egzekucyjnego obejmującego świadczenia niepieniężne w zakresie procedury eksmisji z lokalu mieszkalnego. Przepis art. 1046 § 1 K.p.c. stanowi, że dłużnik, który ma wydać nieruchomość albo opróżnić pomieszczenie wzywany jest przez komornika do dobrowolnego wykonania tego obowiązku w terminie wyznaczonym stosownie do okoliczności. Niewykonanie przedmiotowego obowiązku oznacza podjęcie przez komornika czynności zmierzających do wprowadzenia wierzyciela w posiadanie lokalu mieszkalnego. Jednak, działając na podstawie art. 1046 § 4 K.p.c., komornik wstrzymuje czynności egzekucyjne do czasu wskazania pomieszczenia tymczasowego, gdy w orzeczeniu

nakazującym opróżnienie lokalu mieszkalnego nie przyznano dłużnikowi prawa do lokalu socjalnego lub lokalu zamiennego. Przedmiotowa regulacja mówiąc o pomieszczeniu tymczasowym określa, iż chodzi o pomieszczenie wskazane przez gminę lub znalezione przez dłużnika. Ponadto, jak stanowi art. 1046 § 5 K.p.c., gdy sam wierzyciel wskaże tymczasowe pomieszczenie, o którym mowa w § 4, komornik nie może wstrzymywać dokonania eksmisji dłużnika z lokalu tego wierzyciela.

Wstrzymanie czynności egzekucyjnych na podstawie art. 1046 § 4 K.p.c. dotyczy wszystkich przypadków wykonania, w trybie sądowego postępowania egzekucyjnego, orzeczenia nakazującego opróżnienie lokalu mieszkalnego, nieprzyznającego dłużnikowi prawa do lokalu socjalnego lub lokalu zamiennego. Wśród nich wymienić należy przypadki eksmisji dotyczące: „lokatorów” w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 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.), zwanej dalej „ustawą o ochronie praw lokatorów”, właścicieli zamieszkujących lokal stanowiący odrębną nieruchomość oraz osób zajmujących lokal bez tytułu prawnego. Należy zwrócić uwagę również na szczególne przypadki eksmisji w powołanym wyżej trybie: z powodu stosowania przemocy w rodzinie – na podstawie art. 11a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493, z późn. zm.), a także w razie orzeczenia nakazu eksmisji w wyroku rozwodowym – zgodnie z art. 58 § 2 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 9, poz. 59, z późn. zm.). Przepis art. 11a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie stanowi, iż osoba dotknięta przemocą może żądać, aby sąd zobowiązał członka rodziny, wspólnie zamieszkującego z tą osobą, który swoim zachowaniem polegającym na stosowaniu przemocy w rodzinie czyni szczególnie uciążliwym wspólne zamieszkiwanie, do opuszczenia mieszkania. Natomiast orzeczenie nakazu eksmisji w wyroku rozwodowym dotyczy przypadków rażąco naganego postępowania jednego z małżonków, które uniemożliwia wspólne zamieszkiwanie.

W kontekście powyższego, należy odnieść się również do zasad przyznawania lokali socjalnych i lokali zamiennych. Lokalem socjalnym jest, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, 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. Obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu (art. 14 ust. 1 zdanie drugie ustawy o ochronie praw lokatorów). Przepis art. 14 ustawy o ochronie praw lokatorów 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 rażący 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). Z tym, że w art. 14 ust. 4 ww. ustawy wskazano kategorie osób co do których sąd nie może orzec o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego. Zaznaczenia wymaga, iż zgodnie z art. 17 ustawy o ochronie praw lokatorów, sąd nie rozstrzyga o przyznaniu lokalu socjalnego w przypadkach, w których powodem wydania wyroku nakazującego opróżnienie lokalu jest znęcanie się nad rodziną. W sytuacji tej zastosowania nie ma również art. 16 ustawy o ochronie praw lokatorów przewidujący, 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.

Z kolei, 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. Powyższy warunek 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). Prawo do lokalu zamiennego przysługuje lokatorom, których lokal mieszkalny wymaga opróżnienia w związku z koniecznością dokonania naprawy, rozbiórki lub remontu budynku (art. 10 ust. 4 i art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów). Lokal zamienny przysługuje także 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 o ochronie praw lokatorów), jak również lokatorom, którym gmina wypowiada umowy najmu z ustawowym sześciomiesięcznym okresem wypowiedzenia na podstawie ustaleń zawartych w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (art. 21 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów). 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.

Jednocześnie, zwrócić należy uwagę na cel wprowadzenia art. 1046 § 4 K.p.c. do obrotu prawnego, a mianowicie zapobieżenie tzw. eksmisjom „na bruk”. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 11/00 – jeszcze przed uregulowaniem w przedmiotowym przepisie kwestii wstrzymania eksmisji dłużnika – orzekł, iż brak minimalnych gwarancji dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej i materialnej, wobec których orzeczono nakaz eksmisji, godzi w wyrażoną w art. 30 Konstytucji zasadę poszanowania i ochrony godności człowieka. W tym duchu Trybunał wypowiedział się również w postanowieniu sygnalizacyjnym z 4 marca 2008 r., sygn. akt S 2/08, gdzie zazaczył, iż art. 1046 § 4 K.p.c. ma charakter ochronny, bowiem „służy zapobieganiu eksmisjom na bruk, które uznawane są za niehumanitarne i godzące w godność człowieka”.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Konstytucja w art. 2 ustanawia zasadę demokratycznego państwa prawnego, z której wywodzony jest nakaz poprawnej legislacji, funkcjonalnie związany z zasadą pewności prawa, bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Elementem zasady poprawnej legislacji jest „określoność prawa”, przedstawiana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w szerokim rozumieniu, jako precyzyjność przepisu, jasność prawa – zrozumiałego i komunikatywnego dla jak największej liczby podmiotów, oraz jego legislacyjna poprawność. Zadośćuczynienie powyższej zasadzie w procesie stanowienia prawa jest obowiązkiem prawodawcy. Natomiast zaniechanie jej przestrzegania może prowadzić do tak daleko posuniętej wadliwości przepisu, że nie da się jej usunąć w toku interpretacji prawa – skutkując koniecznością stwierdzenia niekonstytucyjności takiej regulacji.

Wątpliwości powzięte przez Trybunał Konstytucyjny na tle art. 1046 § 4 K.p.c. i rozpatrywanego w związku z tym przepisem art. 1046 § 5 K.p.c., dotyczą sposobu zapewnienia pomieszczenia tymczasowego, a także jednoznacznego określenia podmiotu odpowiedzialnego za zapewnienie tego pomieszczenia. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, na podstawie art. 1046 § 4 K.p.c., a także w oparciu o żadne inne przepisy nie można jednoznacznie wywieść, iż ze „znalezieniem” pomieszczenia tymczasowego przez dłużnika, czy też ze „wskazaniem” takiego pomieszczenia przez gminę lub wierzyciela, wiążą się konkretne obowiązki tych podmiotów. Nie da się również określić treści tych obowiązków. Zarówno, na podstawie art. 1046 § 4 K.p.c. nie można skutecznie przymusić dłużnika, który po uprawomocnieniu się wyroku eksmisyjnego nie ma tytułu prawnego do przebywania w lokalu, do znalezienia dla siebie pomieszczenia tymczasowego, jak i niewłaściwe byłoby interpretowanie art. 1046 § 5 w związku z § 4 K.p.c., jako zobowiązania wierzyciela – uzyskującego prawomocny wyrok eksmisyjny – do zapewnienia dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego.

Jednocześnie, niejasna jest sytuacja gminy, jako podmiotu „wskazującego” dłużnikowi pomieszczenie tymczasowe. Jak zaznaczył Trybunał w przedmiotowym orzeczeniu, wprawdzie w wyroku z dnia 4 grudnia 2007 r., sygn. akt K 26/05 wskazywano, iż art. 1046 § 4 K.p.c. może oznaczać obowiązek wyznaczenia pomieszczenia tymczasowego przez gminę, jednak brak jest jasnego uregulowania obowiązków gminy w tym zakresie. Zwracano na to wyraźnie uwagę w postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 4 marca 2008, sygn. akt S 2/08. Podstaw do wywiedzenia takiego zobowiązania nałożonego na gminę nie można także upatrywać ani na gruncie art. 75 ust. 1 Konstytucji, ani innych przepisów ustawowego prawa materialnego – art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że obowiązek gminy do zapewnienia warunków do wykonania eksmisji dłużnika na podstawie art. 1046 § 4 K.p.c. można by jedynie wywieść z art. 71 ust. 1 Konstytucji, w przypadku orzeczenia nakazu opróżnienia lokalu z powodu znęcania się nad rodziną, ze względu na prawo podmiotowe rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej do pomocy ze strony władz publicznych.

Ponadto, należy zauważyć, iż pozycja wierzyciela i gminy w art. 1046 § 4 i 5 K.p.c. została ukształtowana w analogiczny sposób. Tym samym, zdaniem Trybunału, „jeśli (...) przyjmie się 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.”. Poważne wątpliwości Trybunału Konstytucyjnego budzi także ewentualne wywodzenie powyższego obowiązku gminy z art. 1046 § 4 K.p.c. w oparciu o wykładnię systemową, gdyż regulacja ta zamieszczona została w ustawie proceduralnej, stanowiąc element toku postępowania, po pierwsze, w zakresie wstrzymania czynności egzekucyjnych przez komornika, po drugie, w zakresie przesłanek ich późniejszego podjęcia. „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.”. Równocześnie, potencjalna rola gminy w art. 1046 § 4 K.p.c. określona została bardzo skrótowo, bez ukształtowania zasadniczych elementów realizacji zadania zapewnienia pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika.

Trybunał Konstytucyjny podnosi w przedmiotowym wyroku także szereg innych wątpliwości takich jak, niedookreślenie kolejności, w jakiej wymienione w art. 1046 § 4 i 5 K.p.c. podmioty miałyby ewentualnie „wskazywać” lub „znajdować” pomieszczenie tymczasowe dla dłużnika, a także odnośnie samego pojęcia „pomieszczenie tymczasowe”. Wprawdzie, w art. 1046 § 6 K.p.c. określone zostały wymagania techniczne pomieszczenia tymczasowego, jednak nie ustalono jego statusu prawnego, np. nie rozstrzygnięto, czy może ono być uznane za „lokal” w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów. Niezdefiniowanie, w sposób wyraźny, powyższego

pojęcia prowadzi do niespójności art. 1046 § 4 k.p.c. z art. 16 ustawy o ochronie praw lokatorów, ustanawiającego moratorium zimowe, z odwołaniem się do niemożności zapewnienia osobie eksmitowanej lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie.

Trybunał, odnosząc się do kwestii umowy, na podstawie której pomieszczenie tymczasowe miałyby być udostępniane, wskazuje na dalsze nieściśłości w związku z zaskarżoną regulacją. Z art. 1046 § 4 K.p.c. wynika, iż umowa ta powinna być zawierana na czas oznaczony. Natomiast z art. 20 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów wynika, że z wyjątkiem lokali socjalnych oraz tych wynajmowanych na czas trwania stosunku pracy, lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy mogą być wynajmowane tylko na czas nieoznaczony.

Kolejne wątpliwości pojawiające się w przedmiotowym wyroku dotyczą tego, czy jako pomieszczenie tymczasowe może służyć dom dla bezdomnych, schronisko, noclegownia lub nawet garaż. Z obowiązujących przepisów nie wynika także na jakich warunkach pomieszczenia tymczasowe miałyby być udostępniane dłużnikowi, jak również tytuł prawny na podstawie, którego mógłby on zajmować pomieszczenie – rodzaj zawieranej umowy, kwestia odpłatności, oraz czy status pomieszczenia różniłby się w zależności od tego, kto pomieszczenie tymczasowe „wskazał” lub „znalazł”. Brak jest również rozstrzygnięcia kwestii, czy tytuł prawny do pomieszczenia tymczasowego – przed eksmisją do niego dłużnika – może mieć tylko jeden z podmiotów określonych w art. 1046 § 4 i 5 K.p.c., czy także osoby trzecie, a w związku z tym ewentualny stosunek prawny łączący dłużnika z taką osobą trzecią, oraz odpowiednio wierzycielem albo gminą. Z obowiązującego stanu prawnego nie wynika również przez jak długi okres pomieszczenie tymczasowe może być przez dłużnika zajmowane. Dlatego też, rozważenia wymagają różne metody wskazywania tego okresu: bądź w sposób generalny w przepisie, bądź indywidualnie w każdym przypadku; przez wyznaczenie daty końcowej albo długości okresu zajmowania pomieszczenia, lub 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.

Normy nakładające na gminę obowiązek zapewnienia dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego i określające metodę jego realizacji powinny być rekonstruowane w sposób jasny i jednoznaczny oraz spójnie wynikać z określonych przepisów. Jak podkreślił Trybunał, powyższych norm nie da się zrekonstruować ani na podstawie art. 1046 § 4 K.p.c. ani na podstawie innych przepisów. Stopień niedookreśloności przedmiotowej regulacji, interpretowanej łącznie z art. 1046 § 5 K.p.c., oraz brak zharmonizowania z innymi przepisami jest tak znaczący i dotyczy tak wielu elementów, że uniemożliwia jej prawidłową wykładnię i stosowanie, w tym zwłaszcza ustalenie sytuacji prawnej dłużnika, wierzyciela i gminy, prowadząc do naruszenia zasady poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji).

Przepis art. 1046 § 4 K.p.c., uniemożliwiając zaspokojenie roszczeń wierzyciela, narusza – jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w sentencji orzeczenia – także prawo jednostki do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Prawo do sądu jest realizowane przez całokształt zasad prowadzących do rzetelnego i merytorycznie prawidłowego rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, zawierając się równocześnie w zasadzie demokratycznego państwa prawnego, która nakazuje przestrzeganie prawa przez wszystkich jego adresatów. Tym samym, niezapewnienie w sposób skuteczny możliwości wykonywania wyroków sądowych niweczyłoby istotę zasady prawa do sądu. Ponadto, w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazuje, iż „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.” (w wyroku z 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02).

Trybunał Konstytucyjny zauważa, iż niedookreśloność przepisów w zakresie zobowiązania podmiotów, o których mowa w art. 1046 § 4 i 5 K.p.c., do zapewnienia dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego przyczynia się do beczynności tych podmiotów. 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.

Kolejnym wzorcem konstytucyjnym powołanym w przedmiotowym wyroku jest art. 71 ust. 1 Konstytucji, określający zadania państwa wobec rodziny, i tym samym, formułujący prawo podmiotowe rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

Podkreślenia wymaga, iż w obowiązującym porządku prawnym art. 1046 K.p.c. stanowi podstawę wykonania orzeczenia – wydanego przez sąd w postępowaniu cywilnym – nakazującego opuszczenie lokalu mieszkalnego z powodu znęcania się nad rodziną. Ponieważ, 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 ustawy o ochronie praw lokatorów, co pozbawia dłużnika możliwości otrzymania lokalu socjalnego, jedyną możliwością eksmisji jest zapewnienie takiemu dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego. Tym samym, niejasność i nieprecyzyjność art. 1046 § 4 K.p.c. ustanawia w tym zakresie barierę, uniemożliwiając skuteczną ochronę poszkodowanych członków rodziny dłużnika. Dlatego też, 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 uznany został za niezgodny z art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Zasada ochrony praw majątkowych – wyrażona w art. 64 ust. 1 Konstytucji – kontekście, której rozpatrywany był art. 1046 § 4 K.p.c., nakazuje ustawodawcy z jednej strony, ustanawianie procedur ochrony praw majątkowych, z drugiej powstrzymywanie się od wprowadzania regulacji, które mogłyby te prawa pozbawiać ochrony lub ochronę ograniczać. Niemniej jednak, z uwagi na podnoszone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego założenie, iż żadne z praw majątkowych gwarantowanych w art. 64 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego, ich ograniczenie jest dopuszczalne. Tak też, przewidziane w art. 1046 § 4 K.p.c. wstrzymanie czynności związanych w wykonaniem przez komornika orzeczenia nakazującego opróżnienie lokalu mieszkalnego, powoduje ograniczenie prawa wierzyciela do dysponowania tym lokalem do momentu zapewnienia dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego. Ograniczenie praw majątkowych wierzyciela, wprowadzane z uwagi na ochronę wolności i praw konstytucyjnych innych osób przed tzw. eksmisją „na bruk” nie powinno jednak pozostawać w sprzeczności z istotą ochrony praw majątkowych, wyrażonej w art. 64 ust. 1 Konstytucji, godząc w zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Ponadto, z uwagi na tą ostatnią zasadę, podkreślić należy, iż ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw nie mogą być ustanawiane w dowolny sposób, lecz tylko, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowisk, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności lub praw innych osób.

Na podstawie art. 1046 § 4 i 5 K.p.c. wierzyciel pozbawiony zostaje 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. Jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny, naruszone majątkowe prawo podmiotowe może podlegać ochronie tak restytucyjnej, jak i kompensacyjnej – gdy restytucja nie jest możliwa. Wprawdzie, w przypadku objętym zakresem art. 1046 § 4 K.p.c. wierzyciel nie został pozbawiony jakiegokolwiek rekompensaty z tytułu ograniczenia przysługujących mu praw, jednak, co stwierdził sam Trybunał, skorzystanie przez wierzyciela z przedmiotowej ochrony może być praktycznie niemożliwe albo bardzo utrudnione. Wątpliwe jest bowiem, iż osoba wobec której orzeczono eksmisję, zwłaszcza z powodu niemożności wyegzekwowania zaległego czynszu, wywiąże się z obowiązku płacenia odszkodowania. Wierzyciel zaopatrzony w prawomocny wyrok sądowy nakazujący opróżnienie lokalu mieszkalnego i dysponujący formalnie roszczeniami odszkodowawczymi w stosunku do dłużnika, w rzeczywistości może nie być w stanie zrealizować żadnego z przysługujących mu uprawnień. Oznacza to, iż prawa wierzyciela dysponującego prawem własności do lokalu lub

innym prawem majątkowym w sytuacji unormowanej w art. 1046 § 4 K.p.c. nie doznają pełnej i realnej ochrony w postaci roszczeń odszkodowawczych wobec dłużnika. Jednocześnie, Trybunał zauważa, iż w pewnych przypadkach objętych zakresem art. 1046 § 4 K.p.c. należy dążyć do opróżnienia lokalu, gdyż odszkodowanie nie jest w stanie zapewnić naruszonych praw, w szczególności w przypadku osób będących ofiarami przemocy w rodzinie.

Ponadto, mając na uwadze fakt, iż rola gminy w zakresie zapewnienia pomieszczenia tymczasowego, w sytuacji określonej w art. 1046 § 4 K.p.c., nie została precyzyjnie określona, nie można w obecnym stanie prawnym mówić o ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej gminy w razie niewskazania pomieszczenia tymczasowego. Powyższe kontrastuje z odmiennie ukształtowanym przypadkiem zaniechania obowiązku zapewnienia przez gminę lokalu socjalnego, co unormowane zostało w art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że wierzyciel dysponujący prawem własności do lokalu lub innym prawem majątkowym, w razie wstrzymania wykonania wyroku nakazującego opróżnienie lokalu na podstawie art. 1046 § 4 K.p.c., z jednej strony nie będzie mógł korzystać z tego lokalu i pobierać z niego pożytków. Z drugiej strony, będzie zobowiązany do opłacania podatków i ponoszenia innych obciążeń publiczno i prywatnoprawnych związanych z utrzymaniem lokalu. Zdaniem Trybunału, powoduje to nieproporcjonalne rozłożenie ciężaru ochrony osób eksmitowanych przed bezdomnością, stanowiąc naruszenie istoty prawa własności lub innych praw majątkowych wierzyciela, w sposób niezgodny z art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, iż konsekwencją orzeczenia niekonstytucyjności art. 1046 § 4 K.p.c. jest utrata mocy obowiązującej przez przedmiotową regulację i wyeliminowanie jej z obrotu prawnego. Jednak, mając na uwadze potrzebę zachowania w systemie prawa ochrony dłużnika przed eksmisją „na bruk” (tzn. bez ustalenia, że dłużnikowi przysługuje lokal lub pomieszczenie, do którego może nastąpić przekwaterowanie), Trybunał postanowił o odroczeniu terminu utraty mocy obowiązującej tego przepisu o 12 miesięcy. Powyższe oznacza, że art. 1046 § 4 K.p.c. utraci moc obowiązującą z dniem 17 listopada 2011 r.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Trybunał Konstytucyjny wskazał na niezbędność precyzyjnego oraz jasnego uregulowania praw i obowiązków związanych z zapewnieniem osobie eksmitowanej – niemającej przyznanego prawa do lokalu socjalnego lub zamiennego – pomieszczenia, do którego ma nastąpić przekwaterowanie. Jednocześnie, wskazano na potrzebę uwzględnienia zaleceń zawartych

w postanowieniu sygnalizacyjnym Trybunału Konstytucyjnego z 4 marca 2008 r., sygn. akt S 2/08.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nowe rozwiązania prawne powinny zostać wprowadzone do art. 1046 K.p.c. lub do ustawy o ochronie praw lokatorów albo do innych ustaw. Dookreślenia wymaga status pomieszczeń tymczasowych. Zasadne jest również rozważenie celowości zróżnicowania standardu pomieszczeń przeznaczonych dla osób, wobec których został orzeczony nakaz eksmisji z lokalu mieszkalnego. Zróżnicowanie mogłyby następować w oparciu o kryteria takie, jak sytuacja osoby podlegające eksmisji, a także względy, które zdecydowały o wydaniu wyroku nakazującego opróżnienie lokalu, w tym m.in. ocena postępowania dłużnika. Ponadto, regulując kwestię pomieszczeń tymczasowych, należałoby rozważyć dopuszczalność wskazywania pomieszczeń zlokalizowanych w schroniskach czy noclegowniach, zwłaszcza w razie orzeczenia nakazu opróżnienia lokalu mieszkalnego z powodu znęcania się nad rodziną.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje również na niezbędną doprecyzowanie w ustawie obowiązku gminy co do zapewnienia warunków wykonania eksmisji orzeczonej z powodu znęcania się nad rodziną – z równą szczegółowością, jak obowiązek dostarczenia przez gminę lokalu socjalnego na podstawie ustawy o ochronie praw lokatorów. Jak zaznaczył Trybunał, w przypadku osób eksmitowanych z innych powodów, regulując obowiązek gmin co do zapewnienia dla nich pomieszczeń uwzględnić należy ustrojową pozycję samorządu terytorialnego oraz jego zadania, i wyważyć wymagania interesu publicznego oraz interesów indywidualnych. W tym kontekście należałoby również rozstrzygnąć o tym, czy obowiązek gminy miałby się rozciągać także na przypadki opróżniania lokali mieszkalnych, które były wynajmowane w celach zarobkowych.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Mając na uwadze fakt, iż art. 1046 § 4 K.p.c. utraci moc obowiązującą po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego, a tym samym z obrotu prawnego wyeliminowana zostanie norma zapewniająca ochronę dłużnika przed eksmisją „na bruk” – gdy nie przysługuje mu uprawnienie do lokalu socjalnego albo tymczasowego – konieczne jest niezwłoczne wykonanie przedmiotowego wyroku.

2. Podmiot wykonujący orzeczenie:

Wydaje się, iż ze względu na tematykę niniejszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz podnoszoną przez Trybunał potrzebę stworzenia kompleksowego mechanizmu zapewniającego

wyważoną ochronę, z jednej strony przed eksmisją „na bruk”, z drugiej prawa własności i innych praw majątkowych, właściwym do wykonania wyroku jest Minister Sprawiedliwości.

3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:

Projekt zmierzający do wykonania przedmiotowego wyroku powinien zrównoważyć ochronę interesu dłużnika objętego eksmisją, w sytuacji określonej w art. 1046 § 4 K.p.c., oraz ochronę wierzycieli przed nadmierną ingerencją w przysługujące im prawo własności lub inne prawa majątkowe. Mając na uwadze charakter K.p.c., jako ustawy proceduralnej, należy sądzić, iż problematyka zapewnienia pomieszczenia tymczasowego powinna zostać uregulowana w ustawie o ochronie praw lokatorów.

Proponowane rozwiązania prawne powinny obejmować: określenie podmiotu zobowiązanego do zapewnienia pomieszczenia tymczasowego (ewentualnie podmiotów zobowiązanych w dalszej kolejności) oraz jednoznaczne wskazanie przedmiotu obowiązku. Ponadto, zdefiniowania wymaga pojęcie „pomieszczenia tymczasowego”, ze wskazaniem statusu prawnego tego pomieszczenia. Regulując kwestię pomieszczeń tymczasowych, uwzględnić należy także relację tego pojęcia do pojęcia „lokalu” w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Jednocześnie zauważyć należy, iż wprawdzie w art. 1046 § 6 K.p.c. określone zostały wymagania techniczne pomieszczenia tymczasowego, jednak ze względu na istotę przedmiotowej regulacji wydaje się, iż powinna ona stanowić część ustawy materialnej, a nie proceduralnej.

Określenia wymagają również warunki, na jakich pomieszczenie tymczasowe ma być udostępniane dłużnikowi oraz tytuł prawny, na podstawie którego będzie on mógł zajmować to pomieszczenie, w tym rodzaj zawieranej umowy, czas na jaki taka umowa może/powinna być zawierana (wskazanie okresu zajmowania pomieszczenia tymczasowego: w sposób generalny w przepisie, indywidualnie w każdym przypadku, przez wyznaczenie daty końcowej albo długości okresu zajmowania pomieszczenia, przez odwołanie się do zdarzenia przyszłego, np. uzyskania przez dłużnika praw do lokalu socjalnego), oraz odpłatność za udostępnione pomieszczenie tymczasowe. Zasadne wydaje się również rozstrzygnięcie, czy tytuł prawny do pomieszczenia tymczasowego – przed eksmisją do niego dłużnika – może mieć tylko jeden z podmiotów określonych w art. 1046 § 4 i 5 K.p.c., czy także osoby trzecie. W tym przypadku niezbędne będzie określenie stosunku prawnego łączącego dłużnika z taką osobą trzecią, oraz odpowiednio wierzycielem albo gminą. W projektowanej regulacji wskazać należy także z jakich przyczyn, i w jaki sposób może nastąpić usunięcie dłużnika z pomieszczenia tymczasowego, wbrew jego woli.

4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Brak projektu

5. Uwagi:

Prace nad uregulowaniem problematyki pomieszczeń tymczasowych podjął Senat RP, w projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zmierzając do wykonania postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2008 r., sygn. akt S 2/08.

W dniu 23 lipca 2010 r. odbyło się pierwsze czytanie przedmiotowego projektu ustawy w Sejmie. Przedstawione zostało także Stanowisko Rządu do przedmiotowego projektu ustawy, wskazujące na jego liczne mankamenty. W związku z powyższym, należy ponownie zaznaczyć, iż przedmiotowy projekt jest niejasny i nieprecyzyjny, a także pomija w swoich regulacjach istotne problemy podnoszone w przedmiotowej analizie. Ponadto, projekt ten nie przewiduje zmiany niekonstytucyjnego art. 1046 § 4 K.p.c., co oznacza, że po wejściu w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt K 19/06 w obrocie prawnym przestanie funkcjonować regulacja chroniąca przed eksmisją „na bruk”.

DYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa
Barbara Wysocka
Barbara Wysocka

Sporządził/a: Oliwia Jokiel
Tel.: 694 60 34