

Warszawa, 18 maja 2000 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, skierowanego do
Trybunału Konstytucyjnego (sygn. Akt K.11/2000)

Stosownie do zlecenia z dnia 28 kwietnia 2000 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 25 kwietnia 2000 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 37 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1998 r. nr 120, poz. 787 z późn. zmianami).

1. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 71 ust. 1, art. 72 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim umożliwia on „wykonywanie wyroków eksmisyjnych w sytuacji, gdy zobowiązanemu nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, a zobowiązany nie jest w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych”. Według RPO treść art. 37 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych oznacza, że wyroki sądowe nakazujące eksmisję w zasadzie „są wykonywane bez konieczności dostarczenia osobie eksmitowanej i jej rodzinie innego lokalu mieszkalnego”. Rzecznik Praw Obywatelskich dalej wywodzi, że istnieje konstytucyjny obowiązek zaspokojenia potrzeb osób eksmitowanych z lokali mieszkalnych, jeżeli nie są one w stanie uczynić tego we własnym zakresie. Wspomniany obowiązek ma charakter publiczno-prawny i powinien spoczywać na jednostkach prawa publicznego. Źródłem zaś tego obowiązku jest dyspozycja art. 75 ust. 1 Konstytucji. Nakazuje ona władzom publicznym prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli oraz zapobiegającej bezdomności. Tymczasem unormowanie przyjęte w zaskarżonym przepisie powoduje rozszerzanie się tego zjawiska. Zdaniem RPO, uzasadnia to zarzut niekonstytucyjności art. 37 ustawy sformułowany na wstępie wniosku.

Rzecznik Praw Obywatelskich nadto twierdzi, że zaskarżony przepis pozostaje w sprzeczności z art. 71 ust. 1 Konstytucji, ponieważ dopuszcza wykonywanie

wyroków eksmisyjnych także w stosunku do rodzin wielodzietnych, znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Wreszcie, zdaniem RPO, przepis ten pozostaje w opozycji również do art. 72 ust. 1 ustawy zasadniczej, skoro może doprowadzić do bezdomności dziecka, którego prawa podlegają ochronie konstytucyjnej.

2. Ocenę zasadności wniosku RPO należałoby poprzedzić analizą treści art. 36 ustawy o najmie lokali mieszkalnych (...). Przepis ten upoważnia (ale nie zobowiązuje) sąd nakazujący eksmisję do jednoczesnego orzeczenia o uprawnieniu najemcy do otrzymania lokalu socjalnego. O uprawnieniu takim sąd orzeka oceniając:

- a) dotychczasowy sposób korzystania z lokalu przez najemcę oraz
- b) jego szczególną sytuację materialną i rodzinną.

Określenie „szczególna sytuacja materialna i rodzinna” jest sformułowaniem niejednoznacznym, nie służącym ujednoczeniu praktyki sądowej w zakresie orzekania o prawie najemcy do otrzymania lokalu socjalnego. Z tego względu jest ono zapewne jedną z przyczyn powściągliwości sądów w tym zakresie przyczyniającej się do zwiększania rozmiarów zjawiska bezdomności w Polsce.

W przypadku, gdy eksmitowany z dotychczasowego lokalu najemca uzyska z mocy wyroku sądowego uprawnienie, o którym wyżej mowa, na gminie ciąży obowiązek zapewnienia mu lokalu socjalnego. Oznacza to, że eksmisja nie może być dokonana „na bruk”. Z treści art. 36 ust. 1 ustawy wynika, że w takim przypadku wyrok sądowy nakazujący eksmisję nie może być wykonany dopóty, dopóki gmina nie wskaże lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie.

Natomiast przepis art. 37 zapewnia tylko „sezonową” ochronę osób zobowiązanych, na mocy wyroku sądowego, do opróżnienia zajmowanego lokalu. Istotą tej ochrony jest zakaz wykonywania eksmisji w okresie od 1 listopada do 31 marca roku następnego. Zakaz nie dotyczy przypadków, w których osobom eksmitowanym wskazano lokale, do których mają być przekwaterowane.

3. Należy stwierdzić, że wynikający z art. 37 ustawy zakres ochrony najemcy, w stosunku do którego sąd wydał wyrok nakazujący eksmisję, jest niedostateczny. Ocena ta dotyczy osób, które same, to znaczy we własnym

zakresie, nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych i nie uzyskały prawa do lokalu socjalnego. **Chodzi tu w szczególności o eksmitowanych najemców znajdujących się w bardzo trudnej sytuacji materialnej (żyjących w ubóstwie) z powodu braku stałego źródła dochodów lub wysokich kosztów utrzymania wielodzietnej rodziny.** Przepis art. 37 ustawy nie przewiduje żadnej okoliczności (przeszkody) uniemożliwiającej wykonywanie orzeczeń eksmisyjnych w stosunku do tej grupy najemców, z wyjątkiem okresu ochronnego, który dotyczy wszelkich eksmisji z lokali mieszkalnych. Osobie zobowiązanej do opróżnienia dotychczas zajmowanego lokalu, której sąd jednocześnie nie przyznał uprawnienia do lokalu socjalnego, nie przysługuje roszczenie wobec gminy o dostarczenie takiego lokalu.

4. Eksmisja „na bruk” oznacza wzrost liczny osób bezdomnych, którego pośrednim źródłem jest zaskarżony przepis ustawy. Postawiony przez Rzecznika Praw Obywatelskich zarzut pod adresem tego przepisu można by sformułować nieco inaczej. Mianowicie, można stwierdzić, że **art. 37 ustawy nie zapobiega wykonywaniu eksmisji w sytuacji, gdy osobie eksmitowanej nie wskazano lokalu do którego ma nastąpić przekwaterowanie, a w ocenie lokalnej władzy publicznej osoba ta nie jest w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie.** Wyłania się tu kwestia stosunku tak sformułowanego zarzutu do dyspozycji art. 75 ust. 1 Konstytucji, który wskazuje kierunki programowania polityki mieszkaniowej przez władze publiczne. Otóż uprawnione jest twierdzenie, że zaskarżony przepis nie przeciwdziała bezdomności, podczas gdy takie przeciwdziałanie jest nakazem konstytucyjnym szczególnym. Oczywiście, nakaz ten nie może być podstawą bezpośrednich roszczeń kierowanych pod adresem gminy przez osoby, w stosunku do których sąd orzekł eksmisję „na bruk”, a one same nie są w stanie rozwiązać swoich problemów mieszkaniowych. Eliminuje taką możliwość art. 81 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym praw określonych m. innymi w art. 75 można dochodzić w granicach określonych w ustawie zwykłej. Jednakże wypada zgodzić się z poglądem RPO, że art. 75 ust. 1 Konstytucji zawiera nie tylko dyrektywę działania skierowaną do władzy publicznej. **Treść tego przepisu wyznacza zarazem minimalny poziom konstytucyjnej ochrony praw obywatelskich w zakresie prawa do mieszkania.** Negowanie

powyższego twierdzenia byłoby równoznaczne z zakwestionowaniem celu i sensu art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Zapobieganie bezdomności jest elementem konstytucyjnej ochrony, o której wyżej mowa. Zaskarżony przepis wydatnie osłabia tę ochronę, ponieważ nie tylko nie zapobiega bezdomności, lecz – co gorsza – jest rozwiązaniem prawnym sprzyjającym rozszerzaniu się tego zjawiska. **Syntetyczną oceną art. 37 ustawy można sprowadzić do stwierdzenia, że przewidziana ochrona praw najemców zagrożonych wykonaniem wyroków eksmisyjnych nie osiągnęła poziomu minimalnego, wynikającego z kierunków działań programowych, wskazanych *expressis verbis* w Konstytucji. Przepis ten jest więc niezgodny z art. 75 ust. 1 ustawy zasadniczej w takim zakresie, w jakim nie zapobiega eksmisji „na bruk” osób, którym nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, a którzy nie są w stanie zapewnić sobie „dachu nad głową” we własnym zakresie.**

5. Stosownie do dyspozycji art. 71 ust. 1 Konstytucji, prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych mają rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne. Podstawą żądania określonej pomocy są przepisy ustawy zwykłej (art. 81 ustawy zasadniczej). Wspomniany art. 71 ust. 1 Konstytucji zobowiązuje przede wszystkim państwo, a więc i władze publiczne, do uwzględniania dobra rodziny w prowadzonej polityce społecznej i gospodarczej. Wyrażam pogląd, że ta ostatnia dyrektywa wyznacza minimalny poziom ochrony konstytucyjnej, której przedmiotem jest owo dobro rodziny, a zwłaszcza rodziny, która znalazła się w szczególnie trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Jeżeli więc dochodzi do eksmisji takiej rodziny „na bruk”, to działanie organu władzy publicznej w tym zakresie należy ocenić jako sprzeczne z postanowieniami art. 71 ust. 1 ustawy zasadniczej. Dotyczy to w szczególności żyjących w ubóstwie rodzin wielodzietnych. W konkluzji należy stwierdzić, że art. 37 ustawy o najmie lokali mieszkalnych (...) jest niezgodny z powołanym wyżej art. 71 ust. 1 Konstytucji z tych samych powodów i w takim samym zakresie, jak z art. 75 ust. 1 ustawy zasadniczej.

6. Podzielam pogląd RPO, że zaskarżony przepis może również powodować naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony praw dziecka (art. 72 ust. 1 Konstytucji). Do przedstawionego uzasadnienia tego poglądu uwag nie zgłaszam.

Sporządził: Witold Pawełko