

Warszawa, dnia 17 stycznia 2018 r.

**RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI**  
DEPARTAMENT PRAWNY I POSTĘPOWAŃ PRZED  
TRYBUNAŁEM KONSTITUCYJNYM

RCL.DPPTK.590.27/2017

## **INFORMACJA**

**o wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 18 października 2017 r. w sprawie o sygn. akt K 27/15<sup>1</sup>**

### **I. Problem prawny.**

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej RPO), w którym zakwestionowano art. 144 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej u.p.e.a.)<sup>2</sup> w zakresie, w jakim uprawnia egzekutora, prowadzącego egzekucję z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia), służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, do usunięcia zobowiązanego i jego domowników w sytuacji, gdy zobowiązanemu nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, a zobowiązany nie jest w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. Zdaniem RPO, zakwestionowany przepis nie zapewnia właściwego standardu ochrony lokatorów przed eksmisją „na bruk”. Chodziło o sytuacje, w których obowiązek opróżnienia nieruchomości lub lokalu służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych egzekwowany jest w drodze przymusu państwowego, w trybie egzekucji administracyjnej. Zdaniem Wnioskodawcy, ustawodawca unormował w sposób niepełny obowiązek wydania nieruchomości albo lokalu służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego i innych domowników w trybie egzekucji administracyjnej. Wyposażył mianowicie egzekutora w określone środki egzekucyjne, włącznie z przymusem bezpośrednim, ale pominął w ramach tej regulacji unormowanie, które zapewniałoby zobowiązanemu ochronę przed bezdomnością – zatem doszło do tzw. pominięcia prawodawczego.

---

<sup>1</sup> Sentencja została ogłoszona w Dz. U. w dniu 20 października 2017 r. pod poz. 1954.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1201, z późn. zm.

## II. Wzorzec kontroli.

Wnioskodawca wywiódł, iż zaskarżony art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w określonym we wniosku zakresie, jest niezgodny z art. 30 (zasada nienaruszalności i poszanowania godności człowieka), art. 71 ust. 1 (prawo rodziny do szczególnej pomocy państwa) i art. 75 ust. 1 (pomoc w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli) Konstytucji, a także z art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych wolności<sup>3</sup> (dalej Konwencja).

## III. Treść orzeczenia.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 144 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie, w jakim odnosi się do egzekucji z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, **jest niezgodny z art. 30, art. 71 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**, przez to, że nie zawiera regulacji gwarantujących minimalną ochronę przed bezdomnością osobom, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych.

Trybunał stwierdził, że zakwestionowany przepis nie zapewnia osobie eksmitowanej jakichkolwiek gwarancji chroniących ją przed eksmisją „na bruk”. Natomiast z art. 30 Konstytucji wynika obowiązek władz państwowych, aby podmiotom znajdującym się w szczególnej sytuacji osobistej, rodzinnej lub materialnej, wobec których orzeczono nakaz eksmisji, udzielić przynajmniej minimalnych gwarancji służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Eksmisje nie mogą prowadzić do bezdomności. Opróżnienie lokalu przez osoby znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej bez wskazania jakiegokolwiek lokalu lub pomieszczenia do którego ma ona nastąpić, czyli dokonanie eksmisji „na bruk” nie może być uznane za dopuszczalne w świetle obowiązku poszanowania godności człowieka. Władza publiczna musi nie tylko sama powstrzymać się przed działaniami naruszającymi godność (obowiązek jej poszanowania), ale także ochraniać ją przed zachowaniami osób trzecich.

---

<sup>3</sup> Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.

Rodzi to po stronie władz obowiązek stworzenia systemu procedur, prawnych nakazów i zakazów zapobiegających wszelkim naruszeniom i zagrożeniom godności ludzkiej.

Trybunał uznał także, że zakwestionowana regulacja jest niezgodna z art. 71 ust. 1 Konstytucji, ponieważ jest źródłem rozszerzania się zjawiska bezdomności, której władze publiczne mają obowiązek przeciwdziałać. Przepisy dotyczące eksmisji z lokalu mieszkalnego w ramach egzekucji w administracji nie zawierają bowiem żadnych regulacji chroniących eksmitowanych przed bezdomnością. W szczególności, nie przewidują prawa do pomieszczenia tymczasowego, lokalu zamiennego, lokalu socjalnego czy innych gwarancji proceduralnych zabezpieczających eksmitowanego przed wykonaniem egzekucji „na bruk”. W przepisie tym brak jest również ograniczeń podmiotowych, co oznacza, że zagrożone bezdomnością stają się także osoby wymagające od państwa szczególnej ochrony, takie jak osoby małoletnie czy niepełnosprawne. Ponadto, Trybunał powołując się na własne orzecznictwo, stwierdził, że ustawodawca, stanowiąc normy dotyczące eksmisji wykonywanej w drodze egzekucji administracyjnej, nie wziął pod uwagę postanowień art. 71 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca, wypełniając dyspozycję art. 71 ust. 1 Konstytucji powinien stworzyć ramy prawne zapobiegające sytuacjom, w których rodziny pozbawiane są stosownej ochrony przed skrajnym pogorszeniem ich warunków bytowych. Zadaniem organów władzy jest stworzenie warunków umożliwiających rodzinom godną egzystencję oraz udzielać rodzinom odpowiedniego wsparcia. Natomiast przepisy dotyczące eksmisji w trybie administracyjnym nie przewidują nawet minimalnej ochrony przed bezdomnością eksmitowanych rodzin, pomimo, że zgodnie z art. 71 ust. 1 Konstytucji, podlegają one szczególnej ochronie państwa.

Trybunał odnosząc się do treści art. 75 ust. 1 Konstytucji, podkreślił iż ustala on nie tylko cel w zakresie prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, ale także wskazuje na konkretne środki realizacyjne. Przepis ten nakłada na ustawodawcę m. in. obowiązek zapewnienia instrumentów ochrony przed bezdomnością jednostki, która znalazła się w trudnej sytuacji życiowej. O ile sprawą otwartą pozostaje, w jakim zakresie organ władzy publicznej powinien wykonać ten konstytucyjny nakaz, to jednak konstytucyjne minimum tego obowiązku oznacza, że w jakimś stopniu obowiązek ten musi spełnić. Ustawodawca nie może więc stosować środków, które w świetle powszechnie obowiązującej wiedzy nie tylko nie prowadzą do realizacji tego celu, ale wprost są z nim sprzeczne.

#### **IV. Wskazówki dla prawodawcy.**

Trybunał odniósł się także do skutków wyroku. Trybunał podkreślił, że wykonanie eksmisji „na bruk”, bez odpowiednich przepisów ochronnych wywołuje daleko idące konsekwencje społeczne, które w istocie rzeczy są nieodwracalne. Dlatego Trybunał nie zdecydował się na odroczenie wejścia w życie niniejszego wyroku, jednocześnie zaznaczył, iż dolegliwość takiej sytuacji dla organów władzy publicznej powinna skłonić ustawodawcę do bezzwłocznego unormowania analizowanej problematyki w sposób, który zapewni eksmitowanym odpowiedni standard ochrony.

Ponadto, Trybunał zaznaczył, że na podstawie treści art. 144 u.p.e.a. można zrekonstruować więcej niż jedną normę prawną. Przywołany przepis był przedmiotem kontroli konstytucyjnej tylko w tej części, w jakiej stanowi podstawę egzekucji z lokali służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. W zakresie niepoddanym kontroli, art. 144 u.p.e.a. pozostaje w mocy i nadal może być podstawą prowadzenia egzekucji w administracji.

Piotr Ołdak  
Wicedyrektor  
Departamentu Prawnego i Postępowań przed  
Trybunałem Konstytucyjnym  
w Rządowym Centrum Legislacji

/-podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym  
weryfikowanym przy pomocy ważnego  
kwalifikowanego certyfikatu/