

Uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 13 grudnia 2011 r., III CZP 48/11

Prezes SN Tadeusz Ereciński (przewodniczący)

Sędzia SN Mirosław Bączyk

Sędzia SN Jacek Gudowski

Sędzia SN Wojciech Katner

Sędzia SN Marian Kocon

Sędzia SN Marta Romańska (sprawozdawca)

Sędzia SN Lech Walentynowicz

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Gminnej Spółdzielni "S.C." w N. przeciwko Gminie N. o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 13 grudnia 2011 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Generalnej Henryki Gajdy-Kwapień, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Olsztynie postanowieniem z dnia 30 listopada 2010 r., przekazanego przez Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 18 marca 2011 r., III CZP 141/10, do rozstrzygnięcia składowi powiększonemu Sądowi Najwyższemu:

"Czy przewidziany w art. 1046 § 4 k.p.c. obowiązek gminy do wskazania tymczasowego pomieszczenia, w przypadku wykonywania obowiązku opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego, powoduje odpowiedzialność gminy na podstawie art. 417 § 1 k.c. wobec właściciela lokalu podlegającego opróżnieniu w sytuacji, gdy gmina nie wskaże takiego pomieszczenia tymczasowego?"

podjął uchwałę:

Gmina ponosi wobec właściciela lokalu mieszkalnego odpowiedzialność na podstawie art. 417 § 1 k.c. za szkodę powstałą w okresie obowiązywania art. 1046 § 4 k.p.c. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 172, poz. 1804) na skutek zaniechania wskazania, na wezwanie komornika, tymczasowego pomieszczenia dla dłużnika mającego

obowiązek opuszczenia, opróżnienia i wydania tego lokalu.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 16 czerwca 2010 r. Sąd Rejonowy w Nidzicy oddalił powództwo Gminnej Spółdzielni "S.C." w N. przeciwko Gminie N. o zapłatę odszkodowania za szkodę wynikłą z niewykonania wyroku nakazującego dłużnikom opuszczenie i opróżnienie lokalu mieszkalnego powódki. Sąd Rejonowy ustalił, że powódka dysponuje tytułem wykonawczym – wyrokiem zaocznym z dnia 29 sierpnia 2006 r., nakazującym dłużnikom opuszczenie, opróżnienie i wydanie jej lokalu mieszkalnego, bez uprawnienia do uzyskania lokalu socjalnego. W postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym tego obowiązku komornik zwrócił się do pozwanej, by wskazała pomieszczenie tymczasowe dla dłużników. Pozwana oświadczyła, że nie dysponuje takimi pomieszczeniami, w związku z czym komornik umorzył postępowanie egzekucyjne. Sąd Rejonowy uznał, że roszczenie powódki jest bezpodstawne.

Przedstawiając Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, powstałe przy rozpoznawaniu apelacji powódki, Sąd Okręgowy wskazał, że obowiązek gminy zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych pewnych osób istnieje w sytuacji uregulowanej w art. 1046 § 4 k.p.c. w związku z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm. – dalej: "u.o.p.l."). Polega on na dostarczeniu pomieszczenia tymczasowego osobie, w stosunku do której wykonywane jest orzeczenie o eksmisji. Ustawa o ochronie praw lokatorów przewiduje szczególną podstawę roszczenia właściciela lokalu w stosunku do gminy o odszkodowanie za szkodę wynikłą z niedostarczenia lokalu socjalnego dłużnikowi zobowiązanemu do opróżnienia i opuszczenia lokalu mieszkalnego, gdy uprawnienie do uzyskania takiego lokalu zostało dla niego zastrzeżone w tytule wykonawczym, brak natomiast podstaw takiego roszczenia, gdy gmina nie wskaże pomieszczenia tymczasowego na wezwanie komornika w toczącym się postępowaniu egzekucyjnym, stosownie do art. 1046 § 4 k.p.c. Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2010 r., K 19/06 (OTK-A Zb.Urz. 2010, nr 9, poz. 96) przepis ten został uznany za niezgodny z Konstytucją, Trybunał orzekł jednak, że traci on moc obowiązującą z

upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku. W tej sytuacji Sąd Okręgowy powziął wątpliwość, czy art. 417 k.c. może być uznany za podstawę roszczeń odszkodowawczych wierzyciela w stosunku do gminy, zmierzających do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania wyroku egzekucyjnego, w związku z tym, że w toczącym się postępowaniu egzekucyjnym gmina nie wskazała na wezwanie komornika pomieszczenia tymczasowego.

Przekazując zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi powiększonemu, zwykły skład Sądu Najwyższego stwierdził, że w świetle wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2007 r., K 26/05 (OTK-A Zb.Urz. 2007, nr 11, poz. 153), i z dnia 4 listopada 2010 r., K 19/06, nie jest jasne, czy art. 1046 § 4 k.p.c., wykładany oddzielnie lub w powiązaniu z innymi przepisami, stanowi dostateczną podstawę obowiązku gminy wskazania pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika podlegającego eksmisji oraz czy jest to obowiązek sprecyzowany w stopniu umożliwiającym gminie jego wykonanie. W uchwałach z dnia 21 stycznia 2011 r., III CZP 116/10 (OSNC-ZD 2011, nr C, poz. 54) i z dnia 21 stycznia 2011 r., III CZP 120/10 (OSNC-ZD 2011, nr C, poz. 55), Sąd Najwyższy przyjął, że gmina może ponosić wobec właściciela lokalu odpowiedzialność na podstawie art. 417 § 1 k.c. za szkodę wyrządzoną niewskazaniem dla dłużnika pomieszczenia tymczasowego, o którym mowa w art. 1046 § 4 k.p.c., natomiast odmienny pogląd wyraził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 listopada 2010 r., K 19/06.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. (...) Podstawę prawną roszczenia o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej tworzy art. 417 § 1 i 2 k.c. Ze względu na czas zdarzeń, w związku z którymi rozważana jest odpowiedzialność pozwanej, zastosowanie w sprawie może mieć ten przepis w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692); działanie lub zaniechanie uzasadniające odpowiedzialność ma być niezgodne z prawem oraz podjęte przy wykonywaniu władzy publicznej. Za działania lub zaniechania wprawdzie niezgodne z prawem, lecz niemające cechy działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej osoba, która je podjęła lub ich zaniechała wbrew ciążącemu na niej obowiązkowi, odpowiada na zasadach ogólnych, przewidzianych dla wszystkich uczestników obrotu prawnego.

2. Przepisy prawa materialnego i procesowego określające zasady wykonywania tytułów wykonawczych stwierdzających obowiązek dłużnika opuszczenia, opróżnienia oraz wydania wierzycielowi lokalu mieszkalnego w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat podlegały istotnym zmianom.

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe (jedn. tekst: Dz.U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165, ze zm. – dalej: "Pr.lok."), tak samo jak poprzedzająca ją ustawa z dnia 30 stycznia 1959 r. – Prawo lokalowe (Dz.U. Nr 10, poz. 59, ze zm.), zawierała fragmentaryczną regulację zasad wykonywania orzeczeń stwierdzających obowiązek opuszczenia i opróżnienia lokali mieszkalnych. Zgodnie z art. 64 ust. 1 Pr.lok. i art. 1064 § 4 k.p.c., egzekucję w sprawach o eksmisję z lokali podlegających przepisom tej ustawy prowadziły organy administracji państwowej na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161 ze zm.). Dla zastosowania administracyjnego trybu wykonania orzeczeń o eksmisji z lokali mieszkalnych nie miała znaczenia przyczyna utraty tytułu prawnego do korzystania z lokalu przez zobowiązanego, a do wykonania tytułu wykonawczego dochodziło po dostarczeniu mu lokalu zastępczego lub pomieszczenia zastępczego (art. 38 ust. 1 Pr.lok.). przez organ administracji państwowej.

Do dnia 12 listopada 1994 r. komornicy sądowi wykonywali orzeczenia o eksmisji tylko z tych lokali, które nie podlegały przepisom prawa lokalowego, chyba że przepis szczególny stanowił inaczej. W postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym przez komornika miał zastosowanie art. 1046 § 1–3 k.p.c. oraz § 151 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 marca 1968 r. w sprawie czynności komorników (Dz.U. Nr 10, poz. 52 ze zm. – dalej: "rozporządzenie z 1968 r."). Zgodnie z § 151 rozporządzenia z 1968 r., komornik mógł przystąpić do przymusowego wykonania orzeczenia o eksmisji dopiero po upewnieniu się, że dłużnik ma zapewnione pomieszczenie zastępcze albo że może powrócić do pomieszczenia, w którym dotychczas zamieszkiwał.

Prawo lokalowe z 1974 r. oraz art. 1046 § 4 k.p.c. uchylono ustawą z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509, ze zm. – dalej: "u.n.l."), obowiązującą od dnia 12 listopada 1994 r., co było równoznaczne ze zniesieniem administracyjnego trybu wykonywania orzeczeń w sprawach o eksmisję. Ustawa ta dopuszczała eksmisję najemców bez wskazania pomieszczenia, do którego miało nastąpić przekwaterowanie (por.

uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 1997 r., III CZP 120/96, OSNC 1997, nr 6-7, poz. 69). Lokal socjalny odpowiadający standardom oznaczonym w art. 27 u.n.l. otrzymywali tylko ci najemcy, którym sąd przyznał takie uprawnienie w wyroku eksmisyjnym, na podstawie art. 36 u.n.l. Środkiem ochronnym dla pozostałych osób podlegających eksmisji było tzw. moratorium zimowe, polegające na tym, że wyroków eksmisyjnych nie wykonywano w okresie od dnia 1 listopada do dnia 31 marca roku następnego włącznie (art. 37 u.n.l.).

Paragraf 151 rozporządzenia z 1968 r. nie został wprowadznie formalnie uchylony wraz z wejściem w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych, ale w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 7 lutego 1997 r., III CZP 120/96, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że stracił on moc obowiązującą z dniem 12 listopada 1994 r. i nie ma zastosowania w postępowaniu zmierzającym do wykonania orzeczeń nakazujących opróżnienie lokali mieszkalnych podlegających przepisom tej ustawy, gdyż art. 27, 36 i 37 stanowią regulację szczegółową, modyfikującą określone w kodeksie postępowania cywilnego zasady wykonywania orzeczeń o eksmisji. Uchwała nie rozstrzygała wątpliwości, czy § 151 może być stosowany w sprawach o wykonanie obowiązków opuszczenia i opróżnienia oraz wydania lokali mieszkalnych orzeczonych na innej podstawie niż ustawa o najmie lokali.

Szczególne rozwiązania mające na celu ochronę dłużników przed eksmisjami na bruk wprowadzone zostały 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.). Zgodnie ze znowelizowanym art. 36 ust. 1 u.n.l., w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd miał obowiązek orzec o uprawnieniu dłużnika do lokalu socjalnego lub braku takiego uprawnienia. Niektórym kategoriom osób zasługujących na szczególną ochronę prawo do lokalu socjalnego przysługiwało na mocy ustawy, a o uprawnieniu innych osób orzekał sąd, przy uwzględnieniu dotychczasowego sposobu korzystania z lokalu oraz szczególnej sytuacji materialnej i rodzinnej.

Przedstawione zasady orzekania o eksmisji i wykonania orzeczeń nakazujących eksmisję z lokali mieszkalnych zostały przejęte przez ustawę z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, ze zm. – dalej: "u.o.p.l."). Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.o.p.l., sąd w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu orzeka o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego lub o

braku takiego uprawnienia wobec osób, których dotyczy nakaz. W art. 14 ust. 4 u.o.p.l. ustawodawca wskazał kategorie osób, w stosunku do których obligatoryjnie należy orzec o uprawnieniu do lokalu socjalnego. Funkcję ochronną w stosunku do osób, którym nie wskazano lokalu, pełni art. 16 u.o.p.l., zawierający zakaz wykonywania wyroków eksmisyjnych w okresie od dnia 1 listopada do dnia 31 marca roku następnego. Odstępstwo od tych regulacji ochronnych ustanawia art. 17 u.o.p.l., przewidujący, że art. 14 i 16 u.o.p.l. nie mają zastosowania do osób, przeciwko którym zapadł wyrok eksmisyjny z powodu znęcania się nad rodziną.

3. Możliwość wykonania eksmisji z lokalu mieszkalnego bez wskazania pomieszczenia, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, została zniesiona wraz ze zmianą art. 1046 k.p.c. dokonaną ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 172, poz. 1804). Zgodnie z art. 1046 § 4 k.p.c. w brzmieniu ustalonym tą ustawą, 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. Komornik nie może wstrzymać się z dokonaniem czynności, jeżeli wierzyciel wskaże tymczasowe pomieszczenie (art. 1046 § 5 k.p.c.). Ustawodawca określił też wymagania, jakim powinno odpowiadać tymczasowe pomieszczenie (art. 1046 § 6 k.p.c.), z zastrzeżeniem, że można od nich odstąpić za zgodą osoby przekwaterowywanej (art. 1046 § 7 k.p.c.). Przepisy te miały zastosowanie do postępowań egzekucyjnych wszczętych po dniu 5 lutego 2005 r. (art. 7). Ustawodawca uzasadniał nowelizację koniecznością zapobieżenia eksmisjom „na bruk” jako niehumanitarnym (Sejm IV kadencji, druk nr 965).

Na podstawie delegacji zawartej w art. 1046 § 11 k.p.c. Minister Sprawiedliwości wydał rozporządzenie 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 z 2005 r."). Zgodnie z § 2 ust. 2-4 tego rozporządzenia, jeżeli dłużnikowi nie przysługuje prawo do innego lokalu lub pomieszczenia, w którym może on zamieszkać, ani nie znalazł on tymczasowego pomieszczenia, komornik niezwłocznie występuje do gminy, właściwej ze względu na miejsce położenia

lokalu podlegającego opróżnieniu, o wskazanie tymczasowego pomieszczenia, chyba że wierzyciel wskazał tymczasowe pomieszczenie dla dłużnika. W takim przypadku w kierowanym do dłużnika wezwaniu do dobrowolnego wykonania obowiązku wynikającego z tytułu wykonawczego komornik powinien oznaczyć tymczasowe pomieszczenie, wskazane przez gminę lub wierzyciela, do którego może nastąpić przekwaterowanie.

Ustawą 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), obowiązującą od dnia 28 stycznia 2010 r., do art. 1046 k.p.c. dodany został § 4¹, stosownie do którego obowiązek zapewnienia pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika nie dotyczył egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu wynajmowanego na podstawie umowy o najem okazjonalny.

4. W wyroku z dnia 4 grudnia 2007 r., K 26/05, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 1046 § 4 k.p.c. nie jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji. Trybunał doszedł do wniosku, że zgodnie z tym przepisem gmina ma obowiązek zapewnienia pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika, ale wymaga on jasnego ukształtowania i dookreślenia w przepisach prawa materialnego, regulującego obowiązki gmin w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej. Ze względu na dostrzeżone uchybienia legislacyjne Trybunał Konstytucyjny skierował do Sejmu postanowienie sygnalizacyjne z dnia 4 marca 2008 r., S 2/08 (OTK-A Zb.Urz. 2008, nr 2, poz. 33), w którym wskazał na brak odpowiednich uregulowań w ustawie o ochronie praw lokatorów w odniesieniu do obowiązku „wskazania” przez gminy pomieszczeń tymczasowych, brak stosownych regulacji dotyczących zabezpieczenia praw wierzyciela, który zapewnił dłużnikowi pomieszczenie tymczasowe, konieczność zakreślenia terminów udostępnienia pomieszczenia tymczasowego, odpłatności za korzystanie z niego oraz konieczność uregulowania zasad dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przez właścicieli w związku z dostarczeniem takiego pomieszczenia. Trybunał zasygnalizował także potrzebę zagwarantowania ochrony członkom rodziny osoby, w stosunku do której orzeczono nakaz opróżnienia lokalu ze względu na znęcanie się nad rodziną.

Z kolei wyrokiem z dnia 4 listopada 2010 r., K 19/06, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 1046 § 4 k.p.c. jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji 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, a ponadto – 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. Trybunał uznał jednak, że natychmiastowe wyeliminowanie zaskarżonej regulacji z porządku prawnego spowodowałaby dopuszczalność wykonania eksmisji z lokalu mieszkalnego bez zapewnienia dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego, czego nie można pogodzić ze standardami konstytucyjnymi oraz prawnomiędzynarodowymi, w związku z czym odroczył termin utraty mocy obowiązującej przez art. 1046 § 4 k.p.c. o 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w celu dokonania zmian ustawowych przywracających stan zgodności z Konstytucją.

5. Ustawą z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy — Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 224, poz. 1342), która weszła w życie z dniem 16 listopada 2011 r., ustawodawca znowelizował ustawę o ochronie praw lokatorów w ten sposób, że określił wymagania techniczne, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia tymczasowe, zasady tworzenia ich zasobu przez gminy oraz zasady ich udostępniania na podstawie umów najmu oraz postanowił, że w przypadku wykonywania przez komornika obowiązku opróżnienia lokalu, o którym mowa w art. 1046 § 4 k.p.c., gmina wskazuje dłużnikowi tymczasowe pomieszczenie albo noclegownię, schronisko lub inną placówkę zapewniającą miejsca noclegowe. Obowiązek wskazania dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia nie istnieje, gdy powodem opróżnienia lokalu jest stosowanie przemocy w rodzinie lub wykraczanie w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, albo niewłaściwe zachowanie czyniące uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku albo gdy zajęcie lokalu nastąpiło bez tytułu prawnego, na które to przyczyny sąd ma obowiązek wskazać w wyroku orzekającym eksmisję. Jednocześnie ustawodawca stwierdził, że w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym dłużnika, któremu nie przysługuje prawo do lokalu socjalnego, komornik wstrzyma się z wykonaniem eksmisji do czasu, gdy gmina na wniosek komornika wskaże dłużnikowi tymczasowe pomieszczenie, nie dłużej jednak niż przez sześć miesięcy. Po upływie tego terminu komornik powinien usunąć dłużnika do wskazanej przez gminę noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe.

6. Rozważania odnoszące się do tego, czy art. 1046 § 4 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym do dnia 16 listopada 2011 r. może być uznany za źródło obowiązku gminy dostarczenia pomieszczenia tymczasowego osobie podlegającej eksmisji z lokalu mieszkalnego trzeba zacząć od stwierdzenia, że zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych powinno być podstawową troską każdego człowieka. Potrzeby mieszkaniowe osoby niezdolnej do ich samodzielnego zaspokojenia powinni zaspokoić zobowiązani do alimentacji, w granicach wyznaczonych treścią obowiązku alimentacyjnego. Obowiązek zaspokojenia tych potrzeb ciąży na organach administracji publicznej w takim zakresie, w jakim zadanie to należy przypisać państwu i jego organom w związku zaciągniętymi zobowiązaniami międzynarodowymi, standardami przyjętymi w Konstytucji i sposobami ich realizacji wyznaczonymi przez ustawy.

Prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego oraz poszanowania mieszkania zostało zagwarantowane w art. 8 konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm. – dalej: "konwencja"). Z tego przepisu w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wyprowadza się wnioski o niedopuszczalności wykonywania orzeczeń eksmisyjnych „na bruk”. Konstytucja w art. 75 ust. 1 wśród zadań władzy publicznej wymienia m.in. prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli i przeciwdziałaniu bezdomności. Norma zawarta w tym przepisie ma charakter programowy, gdyż określa zadania państwa, nie wynikają z niej jednak prawa podmiotowe jednostek (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 września 2003 r., K 5/03, OTK-A Zb.Urz. 2003, nr 7, poz. 77).

Konkretne zadania organów administracji publicznej, w tym administracji samorządowej oraz formy ich realizacji powinny mieć wyraźną podstawę w obowiązujących przepisach. Co do zasady, zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego (art. 166 ust. 1 Konstytucji), a zaspokajanie tych potrzeb należy do zadań własnych gminy (art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm. – dalej: "u.s.g."). Katalog zadań gminy ma charakter otwarty, a to, które zadania mają charakter obowiązkowy, określają ustawy (art. 7 ust. 2 u.s.g.). Jak wynika z art. 4 ust. 1 u.o.p.l. (poprzednio – art. 4 u.n.l.), tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb

mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do gminy. Na formy realizacji tych zadań wskazuje art. 4 ust. 2 u.o.p.l., stosownie do którego gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Uprawnienia do lokalu socjalnego oraz zamiennego są reglamentowane przez ustawę o ochronie praw lokatorów.

W okresie od dnia 5 lutego 2005 r. do dnia 16 listopada 2011 r. ustawa o ochronie praw lokatorów nie regulowała statusu pomieszczeń tymczasowych ani obowiązków gminy związanych z tworzeniem ich zasobu, a także zasad ich udostępniania osobom zobowiązanym do opuszczenia i opróżnienia lokali mieszkalnych. O pomieszczeniach tych była mowa wyłącznie w art. 1046 § 4 k.p.c. i w rozporządzeniu z 2005 r., a zatem w przepisach regulujących zasady egzekwowania obowiązku opuszczenia, opróżnienia i wydania lokalu mieszkalnego. Warunkiem zastosowania art. 1046 § 4 k.p.c. było uprzednie wszczęcie postępowania egzekucyjnego zmierzającego do wykonania tytułu nakazującego eksmisję z lokalu mieszkalnego, a o wskazanie pomieszczenia tymczasowego do gminy mógł wystąpić tylko komornik, nie zaś dłużnik lub wierzyciel obowiązku. Z tej przyczyny Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z dnia 4 grudnia 2007 r., K 26/05, i z dnia 4 listopada 2010 r., K 19/06, uznał, że norma podstawowa zawarta w art. 1046 § 4 k.p.c. ma charakter procesowy i jest skierowana do komornika.

Artykuł 1046 § 4 k.p.c. miał zastosowanie do lokatorów w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l., a zatem do osób będących najemcami lokalu oraz używających lokal na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności, do właścicieli zamieszkujących w lokalu stanowiącym odrębną nieruchomość oraz do osób, które zajęły lokal bez tytułu prawnego, nie miał natomiast zastosowania do najemców lokalu na podstawie umowy najmu okazjonalnego. Zastosowanie tego przepisu w postępowaniu egzekucyjnym nie było uzależnione od przyczyn orzeczenia eksmisji dłużnika, jego sytuacji materialnej, zdolności do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie lub przy wykorzystaniu roszczeń cywilnoprawnych w stosunku do zobowiązanych do alimentacji. Wątpliwości w związku z wykładnią art. 1046 § 4 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym do dnia 16 listopada 2011 r. dotyczą odpowiedzi na pytanie, czy pozwala on na zrekonstruowanie normy, z której można wyprowadzić obowiązek gminy wskazania pomieszczenia tymczasowego dla osób objętych postępowaniem egzekucyjnym

zmierzającym do wykonania ich eksmisji z lokalu mieszkalnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w tej kwestii w uzasadnieniach wymienionych wyroków są rozbieżne.

W związku z odroczeniem przez Trybunał Konstytucyjny wejścia w życie wyroku z dnia 4 listopada 2010 r., K 19/06, trzeba przyjąć, że art. 1046 § 4 k.p.c. funkcjonował w systemie prawnym w okresie od dnia 5 lutego 2005 r. do dnia 16 listopada 2011 r. Jego stosowanie miało zapobiegać wykonywaniu „na bruk” eksmisji dłużników, którym nie przysługiwał tytuł do lokalu socjalnego lub zamiennego. Niezależnie od dostrzeżonych wad tej regulacji, rola przypisana przez Trybunał Konstytucyjny unormowaniu zawartemu w art. 1046 § 4 k.p.c. była na tyle doniosła, że w obawie przed niemożliwymi do zaakceptowania skutkami jego uchylecia, Trybunał nie zdecydował o jego wyeliminowaniu z systemu prawnego z chwilą stwierdzenia niekonstytucyjności.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego ugruntowany jest pogląd, że w razie odroczenia – na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji – utraty mocy obowiązującej określonego przepisu, zachowuje on moc obowiązującą przez wskazany w orzeczeniu okres, wobec czego sądy i inne organy państwowe powinny go przez ten czas stosować. Prospektywny skutek orzeczeń odroczonych oznacza także, że do czasu upływu terminu wskazanego w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego nie ma możliwości wznowienia postępowania, w którym rozstrzygnięto na podstawie niekonstytucyjnego przepisu, z wyjątkiem spraw, w których wyrok Trybunału Konstytucyjnego zapadł na skutek pytania przedstawionego przez sąd w konkretnej sprawie, w której ujawniła się kwestia jego konstytucyjności, gdyż stanowił podstawę rozstrzygnięcia (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 3 lipca 2003 r., III CZP 45/03, OSNC 2004, nr 9, poz. 136 i z dnia 24 stycznia 2004 r., III CZP 112/03, OSNC 2005, nr 4, poz. 61 oraz wyroki z dnia 29 marca 2000 r., III RN 96/98, OSNAPUS 2000, nr 13, poz. 500, z dnia 18 sierpnia 2005 r., V CK 98/05, OSNC 2006, nr 7-8, poz. 124, z dnia 20 kwietnia 2006 r., IV CSK 28/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 31 oraz z dnia 20 kwietnia 2006 r., IV CSK 38/06, nie publ.). W wyroku z dnia 20 kwietnia 2011 r., I CSK 410/10 (OSNC 2012, nr 1, poz. 14) Sąd Najwyższy przyjął, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego odraczające w czasie utratę mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją nie stanowi podstawy wznowienia postępowania przewidzianej w art. 401 k.p.c., chyba że w

jego sentencji orzeczono o indywidualnej korzyści osoby, która wniosła skargę konstytucyjną.

7. Niewątpliwie norma podstawowa zawarta w art. 1046 § 4 k.p.c., skierowana do komornika, była wystarczająco określona, by mógł ją stosować; z art. 1046 § 4-10 k.p.c. i z rozporządzenia z 2005 r. wynikało, jakie czynności powinien podjąć komornik w postępowaniu zmierzającym do wykonania orzeczenia o eksmisji z lokalu mieszkalnego oraz że czynności te mogą doprowadzić do odebrania dłużnikowi lokalu dopiero wtedy, gdy gmina wskaże pomieszczenie tymczasowe lub gdy dłużnik znajdzie sobie takie pomieszczenie.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że z art. 1046 § 4 k.p.c. nie można wyprowadzić żadnego prawnego obowiązku dłużnika w postępowaniu egzekucyjnym, bo nie można go skutecznie zmusić, by znalazł dla siebie pomieszczenie tymczasowe. Trzeba dodać, że nie można go też zmusić, by zamieszkał w pomieszczeniu, które wskaże inna osoba. Wskazanie pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika było równoznaczne z tym, że nie groziło mu pozostawienie "bez dachu nad głową" po wyprowadzeniu z lokalu podlegającego wydaniu wierzycielowi, bo wskazano mu pomieszczenie, w którym może znaleźć schronienie. Taki standard postępowania w stosunku do dłużnika podlegającego eksmisji z lokalu mieszkalnego jest konsekwencją zaciągnięcia przez państwo zobowiązania do przestrzegania art. 8 konwencji. Redakcja art. 1046 § 4 i 5 k.p.c. świadczy o tym, że ustawodawca uwarunkował dopuszczalność odebrania dłużnikowi lokalu mieszkalnego od wskazania mu przez gminę pomieszczenia tymczasowego, a znalezienie dla siebie takiego pomieszczenia przez dłużnika lub jego wskazanie przez wierzyciela miało znaczenie zwalniające z konieczności oczekiwania, aż uczyni to gmina. Role wierzyciela i gminy co do obowiązku wskazania pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika w świetle art. 1046 § 4 i 5 k.p.c. są zatem różne.

Obowiązek przestrzegania art. 8 konwencji i art. 75 ust. 1 Konstytucji ciąży na państwie, które zaciągnęło wynikające z tych przepisów zobowiązania i zadeklarowało obywatelom określony standard dążenia do zrealizowania ich uprawnień. Organy władzy publicznej, a nie wierzyciel w konkretnym postępowaniu egzekucyjnym muszą zatem podejmować działania zapewniające realizowanie w stosunku do dłużnika deklarowanych mu praw i wolności.

Artykuł 1046 § 4 k.p.c. w rozważanym brzmieniu miał zastosowanie w postępowaniu egzekucyjnym, w którym wykonywany był stwierdzony tytułem wykonawczym obowiązek dłużnika opuszczenia, opróżnienia i wydania wierzycielowi lokalu mieszkalnego. W takim postępowaniu państwo działające przez organy władzy publicznej ma też pewne obowiązki w stosunku do wierzyciela, a ich źródłem są zaciągnięte zobowiązania międzynarodowe i Konstytucja. Wykonanie wydanego orzeczenia jest jednym z etapów realizowania przez wierzyciela prawa do sądu, z którego korzystał on w postępowaniu rozpoznawczym, poprzedzającym wydanie mu tytułu wykonawczego. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na tle art. 6 Konwencji ustalony jest pogląd, że na treść prawa do sądu składa się nie tylko uprawnienie do rozpoznania sprawy przez organ spełniający określone standardy organizacyjne i proceduralne oraz do uzyskania rozstrzygnięcia w sporze pomiędzy stronami, ale także uprawnienie do wykonania wydanego orzeczenia. Obowiązywanie przepisów, które uniemożliwiają wykonanie wydanego orzeczenia względnie prowadzą do przewlekłości w postępowaniu egzekucyjnym jest formą naruszenia prawa do sądu.

W wyroku z dnia 3 maja 2011 r., nr 6854/07, H. Apanasewicz przeciwko Polsce, Europejski Trybunał Praw Człowieka przypomniał, że prawo do sądu zapewnione przez art. 6 konwencji chroni wykonanie prawomocnych orzeczeń sądowych, które w państwie prawa nie mogą pozostać nieskuteczne ze szkodą dla strony. Wykonanie orzeczenia sądowego nie może napotkać na przeszkody i opóźnienia; po wydaniu prawomocnego wyroku władze publiczne są zobowiązane do wykonania go w jasny i spójny sposób, w celu uniknięcia niepewności prawnej odczuwanej przez osoby, których dotyczy stosowanie prawa. W cywilnym postępowaniu wykonawczym, gdy wierzyciel i dłużnik są osobami fizycznymi, obowiązek ciążyący na władzy publicznej polega na należyтым działaniu i udzielaniu pomocy wierzycielowi w podejmowanych przez niego krokach mających na celu wyegzekwowanie orzeczenia wydanego na jej korzyść (por. wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 26 września 1996 r., nr 15797/89, F.P. Di Pede przeciwko Włochom, oraz nr 24295/94, G. Zappia i G. Vitolane przeciwko Włochom).

Wykonanie orzeczenia wydanego w sprawie o eksmisję z lokalu mieszkalnego nie może być przez ustawodawcę uzależniona od tego, czy wierzyciel dostarczy pomieszczenie tymczasowe osobie zobowiązanej opuścić jego lokal, w systemie

prawnym nie ma bowiem podstaw do wykreowania tego rodzaju obowiązku po stronie wierzyciela, a trudno przyjąć, żeby wykonanie wydanego na jego korzyść orzeczenia miało zależeć od tego, czy dokona na rzecz dłużnika przysporzenia w postaci udostępnienia mu pomieszczenia tymczasowego na bliżej nieokreślony czas. Wywiązanie się przez państwo z przyjętych w umowach międzynarodowych i standardach konstytucyjnych obowiązków w stosunku do osób podlegających eksmisji nie mogło zatem polegać na przerzuceniu na wierzyciela ciężarów wynikających z konieczności tolerowania obecności dłużnika w lokalu, który powinien mu być wydany, przy zupełnym pominięciu obowiązków organów administracji jako realizujących bieżącą politykę państwa w tym zakresie.

Przyjęcie, że na żadnym spośród podmiotów wymienionych w art. 1046 § 4 i 5 k.p.c. nie ciążył prawny obowiązek wskazania pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika oznaczałoby, iż sens odroczenia wejścia w życie wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność art. 1046 § 4 i 5 k.p.c. w celu naprawy rozwiązań prawnych chroniących przed eksmisjami „na bruk” sprowadzał się do zaakceptowania przez kolejny rok stanu, w którym zagrożone pozostawały prawa wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym. Tymczasem od wierzyciela można co najwyżej oczekiwać, że po wydaniu wyroku eksmisyjnego zniesie obecność dłużnika w lokalu przez rozsądny czas, konieczny dla wypełnienia tych obowiązków, które względem dłużnika przyjęły na siebie organy władzy publicznej.

8. Realizacja zadań państwa z zakresu wymiaru sprawiedliwości, w tym polegających na stworzeniu warunków do sprawnego egzekwowania orzeczeń sądowych, należy do ustawodawcy i administracji rządowej. Organy samorządowe mogą być jednak w określony sposób włączone w realizowanie tych zadań, zwłaszcza jeśli ich wykonywanie wiąże się z potrzebą zaspokajania potrzeb społecznych i zagwarantowania ochrony praw, w realizację których jednostki samorządu terytorialnego są włączone ze względu na przypisane im ustawą zadania. Z tej przyczyny gminom jako strukturom odpowiedzialnym za tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, ustawodawca wyznaczył zadanie w postaci „wskazywania” pomieszczeń tymczasowych dla osób podlegających eksmisji z lokali mieszkalnych.

Redakcja art. 1046 § 4 k.p.c. przekonuje o tym, że ustawodawca nie ograniczył się tylko do wskazania zadania koniecznego do zrealizowania przez administrację samorządową. Zadania administracji samorządowej określone są w

ustawie o ochronie praw lokatorów w sposób ogólniejszy i sprowadzają się m.in. do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej. Artykuł 1046 § 4 k.p.c. identyfikuje sytuację faktyczną, w której ustawodawca oczekuje określonej aktywności administracji publicznej, tj. wskazania pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika obowiązanej zwolnić lokal mieszkalny podlegający wydaniu wierzycielowi w egzekucji sądowej. Trzeba zatem przyjąć, że skoro w art. 1046 § 4 k.p.c. ustawodawca uzależnił wykonanie orzeczenia o eksmisji z lokalu mieszkalnego od wskazania pomieszczenia tymczasowego przez gminę, to przepis ten jest zarazem źródłem obowiązku gminy. Od wykonania tego obowiązku gmina była zwolniona wtedy, gdy wierzyciel wskazał takie pomieszczenie lub znalazł je sam dłużnik. Nie ma znaczenia, że art. 1046 § 4 k.p.c. został zamieszczony w ustawie procesowej, gdyż wiele przepisów tej ustawy, w tym także zawartych w części II i III, ma niewątpliwie charakter materialnoprawny (np. art. 746, 857, 886 § 3, art. 887 § 1, art. 892, 910², art. 930, 935, 936, 938). Niedostatki unormowania zawartego w art. 1046 § 4 k.p.c., których ustawodawca nie usunął niezwłocznie po wydaniu postanowienia sygnalizacyjnego, mogły utrudniać jego stosowanie, ale nie oznaczały, że obowiązek nie istnieje.

9. Nakładając na administrację publiczną określone zadania ustawodawca powinien jednocześnie określić formy, w jakich te zadania mają być realizowane. Jest to niezbędne zwłaszcza wtedy, gdy podmiot wykonujący zadania publiczne ma wykorzystywać dla ich realizacji formy władcze; z form niewładczych administracja może korzystać swobodniej, dobierając je stosownie do rezultatu, który zamierza osiągnąć.

Realizacja obowiązków gminy w zakresie dostarczenia uprawnionym lokali socjalnych i zamiennych może nastąpić tylko na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z osobą, która spełnia warunki określone w ustawie (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 1997 r., III ZP 37/97, OSNAP 1998, nr 7, poz. 200). Zawarcie takiej umowy nie zależy od woli komornika lub wierzyciela egzekwowanego obowiązku, a jedynie od woli dłużnika, któremu gmina złoży ofertę zawarcia umowy. Do wykonania eksmisji osób uprawnionych do lokalu socjalnego lub zamiennego wystarczy pozyskanie przez komornika informacji, że gmina zaoferowała dłużnikowi lokal socjalny lub zamienny do wynajęcia.

To samo dotyczy wskazania dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego. Do stwierdzenia, że do „wskazania” doszło wystarczy tylko zaoferowanie dłużnikowi możliwości skorzystania z pomieszczenia o standardzie oznaczonym w przepisie. Kontrola spełnienia tych wymagań jest możliwa w konkretnym postępowaniu egzekucyjnym przez sąd nadzorujący jego przebieg. Możliwość przeprowadzenia przez komornika egzekucji opróżnienia lokalu mieszkalnego, według art. 1046 § 4 k.p.c., nie była i nie jest uzależniona od uprzedniego zawarcia przez dłużnika z gminą umowy najmu, użyczenia lub innej umowy rodzącej tytuł prawny do pomieszczenia tymczasowego albo od zawarcia umowy o korzystanie z usług zakładu administracyjnego, dłużnika bowiem nie można zmusić do tego, by korzystał z udostępnianych mu form pomocy społecznej. Nieskorzystanie przez dłużnika ze złożonej mu oferty nie było i nie jest przeszkodą w wykonaniu wyroku.

Nie można odmówić racji argumentom Trybunału Konstytucyjnego, który wymienił liczne niedostatki sposobu unormowania obowiązków gminy co do wskazywania pomieszczeń tymczasowych dłużnikom podlegającym eksmisji, jednak spory pomiędzy ustawodawcą nakładającym zadania publiczne a podmiotami mającymi te zadania wykonywać o to, jaki stopień konkretyzacji unormowania jest dostateczny do przyjęcia, że obowiązek został skutecznie nałożony i powinien być wykonywany, nie mogą ograniczać uczestników obrotu prawnego w dochodzeniu roszczeń w związku ze szkodami powstałymi w wyniku zaniechania wykonania określonego obowiązku.

10. W uzasadnieniu wyroku z dnia 4 listopada 2010 r., K 19/06, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wyjątkowy przypadek, w którym gmina w świetle obowiązującego prawa jest jednak obowiązana zapewnić pomieszczenie tymczasowe dla dłużnika, ma miejsce wówczas, gdy wykonywane jest orzeczenie nakazujące opuszczenie i opróżnienie lokalu z powodu znęcania się nad rodziną. Motywując to stanowisko, Trybunał Konstytucyjny wskazał na konieczność zagwarantowania ochrony członkom rodziny osoby, której nakazano opuszczenie i opróżnienie lokalu ze względu na znęcanie się nad rodziną. W takim przypadku źródłem obowiązku gminy zapewnienia odpowiednich warunków do wykonania nakazu opróżnienia lokalu jest art. 3 Konwencji, art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, przepisy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. Nr 180, poz. 1493 ze zm. – dalej: "u.p.p.r.") oraz art. 1046 § 4 k.p.c.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że zagwarantowanie ochrony członkom rodziny osoby, w stosunku do której orzeczono eksmisję ze względu na znęcanie się nad rodziną, jest szczególnym obowiązkiem władz publicznych wynikającym z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Stanowisko to jest trafne, ale trzeba podkreślić, że obowiązek ten dotyczy organów jednostek samorządu terytorialnego przynajmniej w tym samym stopniu co ustawodawcy lub organów administracji rządowej. Argumentacja Trybunału, że z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, art. 11a u.p.p.r. oraz z art. 1046 § 4 k.p.c. można wyprowadzić obowiązek gminy w postaci zapewnienia pomieszczenia tymczasowego dłużnikowi w celu wykonania eksmisji orzeczonej z powodu znęcania się nad rodziną opiera się na założeniu, iż wyroki eksmisyjne zobowiązujące osoby znęcające się nad rodziną do opuszczenia i opróżnienia lokalu mieszkalnego muszą być wykonane bezzwłocznie, ale jednocześnie, że zapewnienie dłużnikowi także w tym przypadku pomieszczenia tymczasowego jest niezbędnym warunkiem wykonania tych orzeczeń. Skoro art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji wymaga od władz publicznych podejmowania działań gwarantujących bezpieczeństwo rodzinie, to trudno wykorzystywać ten przepis jako podstawę konstruowania obowiązku przyznania szczególnego uprawnienia temu, kto godzi w dobro rodziny przez znęcanie się nad jej członkami.

Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie została uchwalona w celu stworzenia warunków do ochrony prawa do życia, zdrowia, poszanowania godności osobistej osób poddawanych przemocy w rodzinie. Określa ona zadania władz publicznych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie i formy ich realizacji, zasady postępowania wobec osób dotkniętych przemocą w rodzinie oraz wobec osób stosujących przemoc w rodzinie. W art. 11a ust. 1 u.p.p.r. ustawodawca przewidział podstawy roszczenia przysługującego osobie dotkniętej przemocą w rodzinie o zobowiązanie sprawcy przemocy do opuszczenia mieszkania, a w ust. 3 tego przepisu wskazał, że do wykonania obowiązku opuszczenia mieszkania stosuje się odpowiednio przepisy o egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu służącego zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika. W ustawie tej nie ma mowy o jakichkolwiek zadaniach gminy, które ma ona wykonywać w związku z orzeczeniem obowiązku opuszczenia mieszkania przez znęcającego się nad rodziną, a w szczególności o konieczności dostarczenia takiej osobie pomieszczenia tymczasowego. Obowiązek taki może mieć zatem źródło tylko w art. 11a ust. 3 u.p.p.r. w związku z art. 1046 § 4 k.p.c.

Zgodnie z art. 17 u.o.p.l., do przypadków, w których powodem wydania wyroku nakazującego opróżnienie lokalu jest znęcanie się nad rodziną, nie stosuje się rozwiązań ochronnych przewidzianych w art. 14 i 16 u.o.p.l. Zobowiązanemu do opuszczenia lokalu nie przysługuje zatem uprawnienie do lokalu socjalnego, co sprawia, że ma do niego zastosowanie art. 1046 § 4 k.p.c. Jeżeli komornik ma wykonać takie orzeczenie zgodnie z adresowaną do niego normą procesową, to muszą być spełnione wyznaczone tą normą warunki, a zatem musi nastąpić wskazanie pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika. Z wyroku Trybunału Konstytucyjnego wynika, że skoro wskazanie takiego pomieszczenia jest warunkiem wykonania orzeczenia nakazującego eksmisję osoby znęcającej się nad rodziną, to gmina powinna podjąć takie działania, które spowodują wykonanie orzeczenia eksmisyjnego dotyczącego osoby znęcającej się nad rodziną, nawet jeśli nie wiąże się to z zachowaniem realizującym jakieś jej obowiązki skonkretyzowane ustawą. Z tego założenia nie wynika jednak jeszcze, że opisana sytuacja powoduje w świetle art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji i na podstawie art. 11a u.p.p.r. – a nie ze względu na treść art. 1046 § 4 k.p.c. – powstanie materialnoprawnego obowiązku gminy dostarczenia pomieszczenia tymczasowego dłużnikowi znęcającemu się nad rodziną. Także i w tym przypadku aktualne są podniesione przez Trybunał Konstytucyjny argumenty, że obowiązujące prawo nie rozstrzyga o tym, z jakiego zasobu ma pochodzić pomieszczenie tymczasowe, jaki ma być jego standard, na jakich zasadach ma być ono udostępnione dłużnikowi i na jaki czas. Te braki regulacji materialnoprawnej i ustrojowej nie były jednak przeszkodą w uznaniu przez Trybunał Konstytucyjny, że gmina ma obowiązek dostarczenia pomieszczenia tymczasowego dłużnikowi znęcającemu się nad rodziną w celu sprawnego wykonania orzeczenia o jego eksmisji z lokalu mieszkalnego.

Artykuł 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji jest normą programową, tak samo jak art. 75 ust. 1 Konstytucji, i nie wynikają z niego bezpośrednio żadne roszczenia dla indywidualnych podmiotów w stosunku do organów państwa. Artykuł 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji nie jest źródłem konkretnych obowiązków gminy w stosunku do rodzin doznających przemocy, a z całą pewnością nie jest źródłem obowiązków bardziej sprecyzowanych niż na gruncie art. 1046 § 4 k.p.c. To samo dotyczy art. 11a ust. 3 u.p.p.r., który odsyła do art. 1046 § 4 k.p.c. w odniesieniu do zasad wykonania orzeczenia nakazującego opuszczenie lokalu. Źródła obowiązku

gminy dostarczenia pomieszczenia tymczasowego dłużnikowi podlegającemu eksmisji z lokalu mieszkalnego ze względu na znęcanie się nad rodziną należy zatem poszukiwać – tak samo jak w pozostałych przypadkach związanych z wykonaniem wyroków eksmisyjnych – w art. 1046 § 4 k.p.c.

Zagwarantowanie ochrony członkom rodziny osoby, w stosunku do której orzeczono eksmisję ze względu na znęcanie się nad rodziną, jest szczególnym obowiązkiem ustawodawcy i administracji rządowej. Tworząc przepisy regulujące zasady wykonywania orzeczeń eksmisyjnych dotyczących osób znęcających się nad rodziną ustawodawca powinien rozważyć, czy dłużnikowi w tych okolicznościach musi być zapewnione pomieszczenie tymczasowe i czy realizacja jego uprawnienia do uzyskania takiego pomieszczenia ma wyprzedzać realizację prawa wierzycieli do zagwarantowania im bezpieczeństwa w lokalu, którego dotyczy orzeczenie o eksmisji. Poszukiwanie podstawy obowiązków gminy w postępowaniu o wykonanie eksmisji z powodu znęcania się nad rodziną bezpośrednio w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji i art. 11a u.p.p.r. uzasadnia pytanie, czy jeśli gmina nie dysponuje zasobem pomieszczeń tymczasowych, to z tych samych przepisów może wynikać obowiązek wykonania przez komornika tytułu wykonawczego bez zapewnienia dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego, względnie obowiązek któregoś organu administracji rządowej dostarczenia dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego.

11. Z tytułów wykonawczych wydawanych w sprawach o eksmisję z lokali mieszkalnych przed dniem 16 listopada 2011 r. nie wynika przyczyna jej orzeczenia, a zatem realizując obowiązek wskazania pomieszczenia tymczasowego gmina musiałaby z innego jeszcze źródła niż wezwanie komornika o wskazanie pomieszczenia tymczasowego pozyskać wiedzę o tym, że dłużnik, dla którego poszukiwanie jest pomieszczenie tymczasowe, znęca się nad rodziną. Obowiązujące prawo nie przewidywało instrumentu, przy wykorzystaniu którego gmina może uzyskiwać takie informacje.

Uznanie, że nie art. 1046 § 4 k.p.c., lecz art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji lub art. 11a u.p.p.r. jest źródłem obowiązku gminy wskazania pomieszczenia tymczasowego dla podlegającego eksmisji dłużnika znęcającego się nad rodziną, prowadzi do wniosku, iż gminie, która na wezwanie komornika wystosowane w toku postępowania egzekucyjnego nie wskazała pomieszczenia dla dłużnika podlegającego eksmisji z lokalu mieszkalnego, może być przypisana

odpowiedzialność odszkodowawcza wówczas, gdy nie wskaże takiego pomieszczenia, wiedząc, że wezwanie dotyczy dłużnika podlegającego eksmisji ze względu na znęcanie się nad rodziną. Odpowiedzialność gminy w takim przypadku mogłaby być rozważana obok odpowiedzialności związanej z działaniem każdego innego organu władzy publicznej, który znając problem z wykonaniem orzeczenia eksmisyjnego dotyczącego osoby znęcającej się nad rodziną, nie podjął skutecznych działań powodujących wykonanie tego orzeczenia, niezależnie od przypisanego mu ustawą zakresu zadań i przewidzianych prawem form ich realizacji.

12. Rozważania te prowadzą do wniosku, że art. 1046 § 4 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym między dniem 5 lutego 2005 r. a dniem 16 listopada 2011 r. był źródłem obowiązku gminy wskazania pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika, w stosunku do którego toczyło się postępowanie egzekucyjne dotyczące obowiązku opuszczenia, opróżnienia i wydania lokalu mieszkalnego. Wady tego unormowania mogłyby mieć znaczenie zwalniające gminy z odpowiedzialności za szkodę spowodowaną niewykonaniem wynikającego z niego obowiązku, gdyby odpowiedzialność miała zależeć także od zawinienia gminy, a zatem gdyby gmina ponosiła odpowiedzialność za to zaniechanie zgodnie ogólnym reżimem odpowiedzialności deliktowej (art. 415 k.c.). W takim przypadku można by rozważać, czy stwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny wady regulacji prawnej, na podstawie której gmina miała „wskazywać” pomieszczenia tymczasowe dla dłużników były na tyle istotne, że konkretnej gminie w konkretnej sytuacji faktycznej nie można postawić zarzutu w związku z niewykonaniem obowiązku.

Jeżeli o odpowiedzialności gminy za szkodę spowodowaną niewykonaniem wyroku eksmisyjnego ma decydować samo niewykonanie przewidzianego ustawą obowiązku, co jest charakterystyczne dla odpowiedzialności za szkodę spowodowaną wykonywaniem władzy publicznej (art. 417 k.c.), to dla przypisania gminie odpowiedzialności nie ma znaczenia stopień niedoskonałości przepisów kreujących obowiązek.

13. Reżim odpowiedzialności przewidziany w art. 417-417² k.c. obejmuje jedynie tę aktywność konkretnego podmiotu, która towarzyszy wykonywaniu władzy publicznej. W celu stwierdzenia, czy w okresie pomiędzy dniem 5 lutego 2005 r. a dniem 16 listopada 2011 r. za zaniechanie wykonania obowiązku przewidzianego przez art. 1046 § 4 k.p.c. gmina odpowiada na podstawie art. 417 k.c., trzeba

ocenić, czy miał on charakter obowiązku „z zakresu wykonywania władzy publicznej”.

Przy definiowaniu tego pojęcia nie wystarczy odwołanie się do statusu podmiotu, któremu można przypisać podjęcie określonej aktywności, chociaż niewątpliwie gmina jest podmiotem także w prawie publicznym i powołana została do wykonywania zadań administracji publicznej. Ustalenie zakresu działań, które mogą być kwalifikowane jako wykonywanie władzy publicznej wymaga rozważenia cech aktywności koniecznej dla ich przeprowadzenia, tj. podstawy prawnej, treści działania oraz skutków, jakie ono powoduje w sferze praw i wolności osoby, do której było skierowane. Identyfikacja zdarzenia wyrządzającego szkodę przy wykorzystaniu przyimka „przy” w celu wskazania relacji między nim a wykonywaniem władzy publicznej oznacza nadto konieczność stwierdzenia bezpośredniej, nie zaś pośredniej („przy okazji wykonywania władzy publicznej”) relacji pomiędzy wykonywaniem władzy publicznej a zachowaniem (działaniem, zaniechaniem) wyrządzającym szkodę. Spod zastosowania art. 417 § 1 k.c. prawodawca wyłączył zdarzenia sprawcze należące do sfery *dominium*, związane z typową działalnością gospodarczą, nieswoiste dla realizowania kompetencji przez organy władzy publicznej. Za szkody spowodowane przy wykonywaniu takich działań podejmujące je podmioty ponoszą odpowiedzialność na tych samych zasadach, co inni uczestnicy obrotu.

Według rekomendacji nr R (84) 15 przyjętej przez Komitet Ministrów Rady Europy, czynność władzy publicznej obejmuje wszelkie działanie lub zaniechanie, które może wywierać bezpośredni skutek w sferze praw, wolności lub interesów innych osób. Władza w pojęciach „organu władzy” oraz „wykonywanie władzy publicznej” to korzystanie z uprawnień wobec obywatela, które są silniejsze niż uprawnienia zwykłych osób, a przejawia się możliwością jednostronnego ukształtowania lub stwierdzenia praw i wolności innych osób lub wywarcia skutku w sferze praw lub wolności jednostek w inny sposób (działania faktyczne). Działalność organów państwa jako organów wykonujących władzę publiczną zakłada występowanie w nadrzędnej pozycji względem adresata działania. Ustalenia nauki na temat władztwa (*imperium*) wskazują, że jego istota polega na tym, iż określony podmiot może jednostronnie ustalać nakazy i zakazy określonego zachowania się, których wykonanie zabezpieczone jest możliwością zastosowania przymusu państwowego, włącznie z przymusem bezpośrednim.

Za podstawowe kryterium wyróżnienia działalności władczej organów państwa uznaje się zatem wyznaczoną prawem formę działania podmiotu (organu) realizującego zadania publiczne. Środki władczego działania to przede wszystkim jednostronne akty prawne (generalne i indywidualne) oraz te czynności faktyczne, dla których podstawę tworzy prawo publiczne i którym adresat musi się podporządkować, pod groźbą zastosowania przymusu. Charakter niewładczy mają działania organów administracji podejmowane przy wykorzystaniu form dostępnych powszechnie, wszystkim uczestnikom obrotu prawnego, na podstawie przepisów prawa prywatnego, gwarantujących równorzędną pozycję stronom nawiązywanego stosunku prawnego (np. aktywność podlegająca na wykonywaniu praw majątkowych).

Zarówno w orzecznictwie, jak i w nauce pojęcie „wykonywanie władzy publicznej” interpretuje się jednak szerzej, nie wiążąc go tylko z podejmowaniem aktywności w formach tradycyjnie uważanych za działania władcze administracji publicznej. Pojęciem tym obejmuje się również czynności o charakterze porządkowym i organizacyjnym, jeżeli mieszczą się wyłącznie w kompetencjach organów władzy publicznej, a więc ze swej natury należą do sfery wykonywania władzy publicznej.

14. Skoro jedyną podstawą skonstruowania obowiązku gminy wskazania dłużnikowi w postępowaniu egzekucyjnym pomieszczenia tymczasowego jest art. 1046 § 4 k.p.c. i w żadnym innym przepisie ustawodawca do tego obowiązku oraz sposobu jego zrealizowania nie nawiązał, to trzeba wykluczyć możliwość posłużenia się przez gminę przy jego wykonywaniu którąś z władczych form działania administracji; do działania w takiej formie administracja musi dysponować wyraźną podstawą ustawową. Nie może być zatem mowy o wydaniu przez gminę aktu administracyjnego nakazującego dłużnikowi określone zachowanie (np. przeprowadzenie się do pomieszczenia tymczasowego), połączonego z możliwością zastosowania przymusu w razie niepodporządkowania się poleceniu. Nie oznacza to jednak, że gmina nie może realizować obowiązku wskazania pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika przy wykorzystaniu niewładczych form działania administracji. Na realizację tego obowiązku muszą się składać działania, które wymagają stworzenia zasobu pomieszczeń tymczasowych, co wymaga podjęcia aktywności o charakterze gospodarczym, która nie jest związana z konkretnym stanem faktycznym, natomiast w konkretnej sytuacji faktycznej należy

wskazać pomieszczenie, w którym dłużnik może znaleźć schronienie. Wskazanie takiego pomieszczenia oznacza zaoferowanie go dłużnikowi na podstawie umowy prawa cywilnego (np. użyczenia) albo umowy o korzystanie z usług świadczonych przez zakład administracyjny.

Skoro „wskazanie” przez gminę pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika nie może nastąpić przy wykorzystaniu władczych form działania administracji, to charakter formy działania stosowanej w celu wykonania tego zadania nałożonego na gminę nie pozwala na przyjęcie, że jest to działanie z zakresu wykonywania władzy publicznej. Trzeba jednak rozważyć, czy o takim charakterze działania nie świadczą inne okoliczności, a w szczególności przyczyny, z powodu których ustawodawca wykreował obowiązek jego podjęcia i nałożył go na jednostkę samorządu terytorialnego, a nie inny podmiot. Stało się tak dlatego, że prawo wierzyciela do wykonania tytułu orzekającego eksmisję dłużnika z lokalu mieszkalnego wymagało ochrony oraz stworzenia warunków jego realizacji, podobnie prawo dłużnika do poszanowania jego życia prywatnego i rodzinnego oraz mieszkania (art. 8 konwencji). Wymagało to udzielenia mu wsparcia dla działań zmierzających do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (art. 75 ust. 1 Konstytucji) przez dostarczenie pomieszczenia, w którym może się tymczasowo schronić. Stworzenie warunków do realizacji praw, o których mowa należy do władzy publicznej, a odpowiadające im obowiązki niewątpliwie pozostają w ścisłym związku z kompetencjami tej władzy, nawet jeśli mają być zrealizowane w formach niewładczych, przy wykorzystaniu instrumentów przewidzianych prawem cywilnym.

Ta okoliczność decyduje o przyjęciu, że wskazanie pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika jest wykonywaniem władzy publicznej, a zaniechanie tego obowiązku – zaniechaniem obowiązku polegającego na wykonywaniu tej władzy. Podobne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z dnia 11 września 2006 r., P 16/06 (OTK Zb.Urz. 2006, nr 8, poz. 102) i z dnia 23 maja 2006 r., SK 51/05 (OTK Zb.Urz. 2006, nr 5, poz. 58) w związku z oceną działania polegającego na niedostarczeniu lokalu socjalnego osobie, dla której takie uprawnienie zostało zastrzeżone w wyroku eksmisyjnym. Trybunał uznał, że zaniechanie takie wypełnia hipotezę art. 77 ust. 1 Konstytucji, gdyż w związku z jego niepodjęciem gmina wpływa na sferę podmiotową nie tylko lokatorów, ale i właścicieli lokali, którzy nie mogą odzyskać nad nimi władania. Pogląd ten został zaakceptowany w doktrynie.

15. Zgodnie z art. 18 ust. 5 u.o.p.l., jeżeli gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie uprawnionej na mocy wyroku, właścicielowi przysługuje roszczenie odszkodowawcze do gminy na podstawie art. 417 k.c. W systemie prawnym brak odpowiednika art. 18 ust. 5 u.o.p.l., tworzącego szczególną podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej gminy wobec wierzyciela za zaniechanie wskazania pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika podlegającego eksmisji z lokalu mieszkalnego, któremu nie przysługuje uprawnienie do lokalu socjalnego. Okoliczność ta, w powiązaniu z argumentacją przytoczoną przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 19 sierpnia 2009 r., III CZP 56/09 (OSNC 2010, nr 3, poz. 36), jest powoływana jako argument przemawiający za tezą o braku podstaw do przypisania gminie odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę wierzyciela powstałą w związku z zaniechaniem wskazania dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego w warunkach określonych w art. 1046 § 4 w brzmieniu sprzed dnia 17 listopada 2011 r.

Brak w systemie prawnym odpowiednika art. 18 ust. 5 u.o.p.l., który miałby zastosowanie w rozważanej sytuacji, nie oznacza jednak, że gmina nie ponosi wobec wierzyciela odpowiedzialności odszkodowawczej na zasadach ogólnych. Źródłem szkody wierzyciela jest stan, w którym w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym w celu realizacji prawa do sądu dochodzi do przewlekłości spowodowanej tym, że gmina nie wykonuje w stosunku do dłużnika obowiązku, mającego zagwarantować ochronę jego praw publicznych. Gdyby nie unormowanie przewidziane w art. 1046 § 4 k.p.c., wierzyciel dysponujący tytułem wykonawczym przeciwko dłużnikowi miałby podstawy oczekiwać, że organ egzekucyjny przeprowadzi postępowanie egzekucyjne i wyda mu lokal wolny od osób i rzeczy w rozsądnym czasie. Wierzyciel nie musi się troszczyć o zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych dłużnika i w związku z tymi potrzebami nie ciąży na nim żadne obowiązki; takie obowiązki przyjęło na siebie państwo, a ich realizację nakazało gminom. Niewykonanie przez gminę obowiązku służącego ochronie dłużnika, ze świadomością, że jego wykonanie warunkuje zrealizowanie publicznego prawa podmiotowego wierzyciela, jest zaniechaniem sprzecznym z prawem, może zatem rodzić odpowiedzialność na zasadach ogólnych.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak na wstępie.

