

Krzysztof Wojdak

Rola i uwarunkowania gminy w zakresie eksmisji

Problemy Rozwoju Miast 2/4, 54-63

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ROLA I UWARUNKOWANIA GMINY W ZAKRESIE EKSMISJI

Abstrakt. Gmina powinna koordynować działania własne i utworzonych z jej udziałem podmiotów prawa, a także podmiotów komercyjnych w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Orzeczenie eksmisji i prawa do lokalu zastępczego nakłada na gminę obowiązek jego zapewnienia. Gmina jest specyficznym wierzycielem, gdy wypowie prawo najmu lokatorowi własnych zasobów. W artykule przedstawione są w związku z tym: rola gminy w polityce mieszkaniowej, procedura i realizacja utraty prawa do lokalu, prawo do lokalu socjalnego, zamiennego lub pomieszczenia tymczasowego, szczególna rola gminy w zwalnianiu lokalu oraz skala i znaczenia problemu eksmisji w m. st. Warszawie.

Słowa kluczowe: gmina, polityka mieszkaniowa, właściciel, lokator, utrata prawa do zajmowania lokalu, termin wypowiedzenia lokalu, eksmisja, lokal socjalny i zamienny, pomieszczenia tymczasowe.

1. Znaczenie gminy w polityce mieszkaniowej

Decentralizacja władzy publicznej i wprowadzenie zasadniczego, trójstopniowego podziału administracyjno-terytorialnego Polski⁸⁴ spowodowały, iż znaczna część zadań publicznych przekazana została jednostkom samorządu terytorialnego. Konstytucja mówi, że jednym z zadań władzy publicznej jest prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, przeciwdziałaniu bezdomności oraz wspierającej budownictwo mieszkaniowe, w tym budownictwo socjalne. Władza winna również popierać działania obywateli zmierzające do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych⁸⁵.

Akty prawne niższego rzędu uczyniły gminę podstawowym ogniwem władzy publicznej, realizującym zadania z zakresu polityki mieszkaniowej⁸⁶. Ustawa o samorządzie gminnym⁸⁷ określiła zakres zadań gminy jako zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty m.in. w zakresie gospodarki nieruchomościami i budownictwa mieszkaniowego. Ustawa o gospodarce nieruchomościami nałożyła na gminę między innymi obowiązek uzbrajania posiadanych terenów, określiła ramy prawne rynkowego najmu i dzierżawy własnych zasobów nieruchomości i lokali⁸⁸. Inne uregulowania nałożyły na gminę obowiązek rozwiązywania problemów

⁸⁴ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. 1998 nr 96, poz. 603 z późn. zm.

⁸⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1997 nr 78, poz. 483.

⁸⁶ M. Zrałek, *Polityka mieszkaniowa samorządu terytorialnego w Polsce*. [w:] *Samorządowa polityka społeczna*, red. A. Frąckiewicz-Wronka, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2002, s. 130.

⁸⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 1996 r., nr 13, poz. 74 z późn. zm.

⁸⁸ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jednolity Dz. U. z 2000 r., nr 46, poz. 543.

mieszkaniowych wspólnoty poprzez wspieranie budownictwa społecznego, wspomaganie w formie dodatków mieszkaniowych gorzej sytuowanych mieszkańców gminy. Zobowiązały także gminę do dbania o posiadane mienie, w tym zasób mieszkaniowy oraz podnoszenie jego wartości⁸⁹.

Polityka mieszkaniowa w ujęciu praktycznym oznacza ogólny kierunek i metody działania stosowane przez państwo lub inne podmioty publiczne, organizacje społeczne i polityczne do osiągnięcia określonych celów w dziedzinie mieszkalnictwa i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Ustala więc cele i środki takiego działania w konkretnych okolicznościach⁹⁰. Tak zdefiniowaną politykę mieszkaniową poznawać można między innymi w aspekcie społecznym i ekonomicznym. W sferze polityki społecznej ma ona na celu kształtowanie odpowiednich warunków mieszkaniowych gospodarstw domowych i rodzin jako elementu warunków życia i szans rozwoju społeczeństwa⁹¹. Polityka mieszkaniowa określana z ekonomicznego punktu widzenia ma na celu zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych poprzez efektywne wykorzystanie istniejących zasobów. Między tymi zadaniami występować mogą jednak istotne sprzeczności. Objawia się tu dwoista rola gminy. Z ekonomicznego punktu widzenia gmina powinna dążyć do uzyskania odpowiednich do atrakcyjności i wartości użytkowej zasobu opłat za najem. Kierując się misją społeczną, gmina winna natomiast zapewniać schronienie swym mieszkańcom, przeciwdziałając bezdomności. W związku z tym gmina musi koordynować działania własne i utworzonych z jej udziałem podmiotów prawa, jak również podmiotów komercyjnych: deweloperów, spółdzielni mieszkaniowych i innych, w zakresie zaspokajania potrzeby zamieszkiwania mieszkańcom wspólnoty samorządowej.

Nie wchodząc szerzej w zadania gminy w dziedzinie polityki mieszkaniowej, zaznaczyć należy, iż jednym z głównych obowiązków gminy w Polsce jest zapewnienie lokali socjalnych⁹² lub pomieszczeń tymczasowych⁹³ w razie nakazu zwolnienia lokalu, gmina musi bo-

⁸⁹ Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, tekst jednolity Dz. U. z 2000 r. nr 98, poz. 1070, z późn. zm.; Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, Dz. U. z 2001 r. nr 71 poz. 734 z późn. zm.; Ustawa z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2006 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych, Dz. U. z 2004 r. nr 145, poz. 1533; Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, Dz. U. z 2000 r. nr 80, poz. 903 z późn. zm.; Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. z 1997 r. nr 9, poz. 43 z późn. zm.

⁹⁰ A. Andrzejewski: *Polityka mieszkaniowa*, PWE, Warszawa 1987, s. 29.

⁹¹ K. Podoski, W. Turnowiecki: *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2001 r., s. 78.

⁹² Lokal socjalny to lokal nadający się do zamieszkania o odpowiednim wyposażeniu i w dobrym stanie technicznym, o powierzchni pokoi na członka gospodarstwa domowego nie mniejszej niż 5 m² lub 10 m² w jednoosobowym gospodarstwie domowym, przy czym lokal ten może mieć obniżony standard. (zob. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego, Dz. U. z 2005 r. nr 31 poz. 266 z późn. zm.).

⁹³ Pomieszczenie tymczasowe – jak mówi art. 1046 §4 Kpc – może wskazać wierzyciel. Pomieszczenie takie musi nadawać się do zamieszkania, w tym mieć p.u. nie mniejszą niż 5 m² na jedną osobę. Zlokalizowane musi być w tej samej miejscowości lub miejscowości pobliskiej, jeżeli nie pogorszy to nadmiernie warunków życia osób przekwaterowanych.

wiem przeciwdziałać bezdomności⁹⁴. Eksmisja to utarte określenie czynności przymusowego zwalniania lokalu na skutek orzeczenia sądu, po utracie prawa używania przez lokatora⁹⁵.

2. Utrata prawa do lokalu – procedura i realizacja

Przepisy regulują precyzyjnie możliwość utraty prawa do lokalu czynszowego. Wypowiedzenie powinno być przedstawione na piśmie, nie później niż z miesięcznym wyprzedzeniem, na koniec miesiąca kalendarzowego. Wypowiedzieć można, jeżeli lokator⁹⁶:

- pomimo pisemnego upomnienia nadal używa lokalu w sposób sprzeczny z umową lub niezgodnie z jego przeznaczeniem, lub zaniedbuje obowiązki, dopuszczając do powstania szkód,
- niszczy urządzenia przeznaczone do wspólnego użytkowania przez mieszkańców, albo wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali,
- zwleka z zapłatą czynszu lub innych opłat za używanie lokalu co najmniej za trzy pełne okresy płatności, pomimo uprzedzenia na piśmie o zamiarze wypowiedzenia i wyznaczenia dodatkowego, miesięcznego terminu zapłaty należności,
- wynajął, podnajął albo oddał do bezpłatnego używania lokal lub jego część bez wymaganej pisemnej zgody właściciela,
- używa lokalu, który wymaga zwolnienia w związku z koniecznością rozbiórki lub remontu budynku, przy czym opróżnienie (przeniesienie do lokalu zamiennego) odbywa się na koszt właściciela, na czas nie dłuższy niż 1 rok; po upływie tego okresu właściciel zobowiązany jest do udostępnienia lokalu lokatorowi. Do 31 grudnia 2015 r. lokatorowi, opłacającemu czynsz regulowany, lokal zamienny zapewnia gmina. W tym przypadku gmina zobowiązana jest również do pokrycia kosztów przeprowadzki⁹⁷.

Właściciel lokalu⁹⁸, w którym czynsz jest niższy niż 3% jego wartości odtworzeniowej w skali roku, może wypowiedzieć najem z zachowaniem sześciomiesięcznego terminu wypowiedzenia z powodu niezamieszkiwania najemcy przez dłużej niż 12 miesięcy⁹⁹. Może wypowiedzieć także najem z miesięcznym wypowiedzeniem. Dotyczy to osoby, której przy-

⁹⁴ W tym zakresie proponowane są różne rozwiązania. Przedstawiono je np. [w:] *Mieszkania dla ubogich w zrównoważonym rozwoju miast*, red. Hanka Zaniewska, IRM, Kraków 2005.

⁹⁵ *Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego*, która weszła w życie 5 lutego 2005 r. (Dz. U. z 2004 r. nr 172, poz. 1804), *Ustawa z 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*. Tekst jednolity. Dz. U. z 2005 r. nr 31, poz. 266 z późn. zm. Lokator to najemca bądź osoba używająca lokalu na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności (Art. 2 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego, Dz. U. z 2001 r. nr 71, poz. 733 z późn. zm.).

⁹⁶ *Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów*, op. cit.

⁹⁷ Jest to również przykład dwoistej, społeczno-ekonomicznej roli gminy w zakresie polityki mieszkaniowej.

⁹⁸ Właściciel to wynajmujący bądź osoba, z którą wiąże lokatora stosunek prawny uprawniający go do używania lokalu (Art. 2 ust. 1 pkt 2 *Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów...* op. cit.).

⁹⁹ Wartość odtworzeniowa równa się kosztom odtworzenia lokalu z uwzględnieniem stopnia zużycia (151 ust. 1. *Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*. Tekst jedn. Dz. U. z 2004 r., nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).

śluguje inny lokal położony w tej samej miejscowości, jeżeli spełnia warunki lokalu zamiennego¹⁰⁰. Nie później niż pół roku naprzód właściciel może wypowiedzieć najem, jeśli zamierza zamieszkać w danym lokalu. Także wtedy, gdy w lokalu tym ma zamieszkać pełnoletni zstępny lub wstępny właściciela lub osoba, której właściciel płaci alimenty. Wypowiedzenie może być dokonane, jeżeli lokatorowi przysługuje lokal o standardzie lokalu zamiennego. Nie później niż z wyprzedzeniem 3-letnim właściciel może wypowiedzieć najem, jeśli zamierza zamieszkać w danym lokalu, a lokatorowi nie przysługuje lokal zamienny.

Przedstawione uregulowania dotyczą wszystkich właścicieli, m. in. spółdzielni mieszkaniowych, zakładów pracy, skarbu państwa, właścicieli prywatnych. Towarzystwa budownictwa społecznego mogą wypowiadać najem stosując dodatkowe przyczyny wypowiedzenia. Wypowiedzenie w tych zasobach wykonywane jest przez zarząd towarzystwa. Towarzystwa budownictwa społecznego tworzone są bowiem w formie spółek prawa handlowego, znacznie rzadziej spółdzielni osób prawnych. Wypowiedzenie przez tbs może nastąpić także na podstawie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego¹⁰¹. Przyczynami takiego wypowiedzenia mogą być:

- złożenie nieprawdziwych informacji o średnim miesięcznym dochodzie przypadającym na gospodarstwo domowe,
- niezłożenie deklaracji o średnim miesięcznym dochodzie przypadającym na gospodarstwo domowe w terminie lub osiągnięcie wyższych dochodów, niż uprawniające do najmu w tbs,
- uzyskanie tytułu prawnego do innego lokalu w tej samej miejscowości.

Przypadki nakazu opróżnienia lokalu na skutek powództwa osoby innej niż właściciel, określone są w ustawie o ochronie praw lokatorów. Możliwości są dwie:

- jeżeli lokator w sposób rażący lub uporczywy narusza porządek domowy w budynku, wtedy powództwo może wytoczyć inny lokator bądź właściciel lokalu,
- jeżeli małżonek, rozwiedziony lub inny współlokator¹⁰², swoim postępowaniem uniemożliwia w zasadniczy sposób wspólne zamieszkiwanie, wówczas powództwo może być wytoczone przez współlokatora¹⁰³.

Po zakończeniu postępowania sąd wydaje wyrok, który po uzyskaniu tytułu wykonawczego kierowany jest przez wierzyciela do organu egzekucyjnego. Eksmisję można orzec wobec osób, które uczestniczyły w postępowaniu sądowym dotyczącym zwolnienia

¹⁰⁰ Definicję lokalu zamiennego zawiera art. 2 ust. 1 pkt 6 *Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów*, op. cit.

¹⁰¹ *Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*. Dz. U. z 2000 r. nr 98, poz. 1070, z późn. zm.

¹⁰² Definicję współlokatora zawiera art. 2 ust. 1 pkt 3 *ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów*... op. cit.

¹⁰³ Rozważania nt. konsekwencji prawnych tej sytuacji dla małżeństwa znaleźć można w: Z. Knypl, *Eksmisja, prawo i praktyka*, Currenda, Sopot 2005, s. 19 i nast.

lokalu¹⁰⁴. Pozew musi być więc jednoznaczny podmiotowo i nie budzić wątpliwości interpretacyjnych. Komornik, wykonując eksmisję, nie jest bowiem uprawniony do badania treści tytułu wykonawczego, a jedynie powinien egzekwować prawo. Stosownie do orzecznictwa obowiązującego w zakresie eksmisji z lokali mieszkalnych nie jest możliwe prowadzenie egzekucji przeciwko osobom nie wymienionym w tytule wykonawczym¹⁰⁵. Podobny pogląd jest dosyć szeroko prezentowany w literaturze przedmiotu¹⁰⁶, choć niektórzy autorzy prezentują zdanie odmienne¹⁰⁷.

3. Prawo do lokalu socjalnego, zamiennego lub pomieszczenia tymczasowego

Wyrok eksmisji oprócz nakazu opróżnienia lokalu wskazuje prawo do lokalu socjalnego lub zamiennego, albo stwierdza brak takich uprawnień. O prawie do lokalu socjalnego decyduje sąd, biorąc pod uwagę sytuację majątkową i rodzinną lokatora oraz dotychczasowy sposób korzystania z lokalu. Przyznając lokal socjalny, sąd wstrzymuje eksmisję do czasu wskazania przez gminę takiego lokum. Gmina właściwa ze względu na położenie lokalu się interwenientem ubocznym. Na niej bowiem ciąży obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego. Lokale socjalne wchodzi w skład mieszkaniowych zasobów gminy, stanowiących jej własność oraz własność jej jednostek organizacyjno-prawnych (np. jednostek budżetowych, zakładów budżetowych) i podmiotów prawa handlowego (np. spółek komunalnych), z wyjątkiem lokali towarzystw budownictwa społecznego¹⁰⁸.

W przypadku kobiet w ciąży, małoletnich, niepełnosprawnych, ubezwłasnowolnionych, obłożnie chorych, emerytów i rencistów korzystających z pomocy społecznej, bezrobotnych oraz osób spełniających inne warunki określone w uchwale rady gminy przyznanie lokalu socjalnego jest obligatoryjne. Uprawnienie to dotyczy osób, które w chwili wydawania wyroku spełniały treść odpowiednich zapisów ustawy o ochronie praw lokatorów¹⁰⁹. Lokal socjalny nie przysługuje osobie zajmującej dotychczasowy lokal samowolnie, bez tytułu prawnego, chyba że jego przyznanie jest szczególnie usprawiedliwione w świetle zasad współżycia społecznego.

¹⁰⁴ W przypadku opróżnienia lokali niemieszkalnych możliwe jest wykonanie eksmisji pozwanego wraz z osobami przebywającymi z nim w lokalu. Zob. art. 1046 §2 Kodeksu postępowania cywilnego. Treść zmieniona ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego... op. cit.

¹⁰⁵ Por. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 1996 r. (II CRN 194/95), OSNC 1996, nr 6, poz. 83, Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 1996 r. (III CKN 13/96), OSNC 1997, nr 3 poz. 33.

¹⁰⁶ Por. Z. Świeboda, *Komentarz do Kodeksu postępowania cywilnego. Cz. 2. Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Stan prawny na 1 maja 2004 r.*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 119; J. Jankowski, *Przebieg postępowania egzekucyjnego, upadłościowego i układowego. Struktura postępowań w ujęciu dynamicznym*, Zakamycze, Kraków 1999 r., s. 198.

¹⁰⁷ F. Zedler, *Głosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2000 r.*, III CZP 16/00, OSP 2001, nr 9, poz. 133, s. 456.

¹⁰⁸ Art. 20 ust. 1 *Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów...* op. cit.

¹⁰⁹ Uwaga nie dotyczy osób objętych treścią art. 35 *Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów...* op. cit.

Umowa najmu lokalu socjalnego zawierana jest na czas oznaczony z osobami nie posiadającymi tytułu prawnego do innego lokalu, których dochody nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy¹¹⁰. W razie niedostarczenia lokalu socjalnego osobie mającej takie prawo, właścicielowi zasobu przysługuje odszkodowanie od gminy w wysokości różnicy między poziomem czynszu możliwym do uzyskania z tego lokalu a czynszem płaconym przez byłego lokatora, któremu przyznano lokal socjalny¹¹¹. Odszkodowanie należne jest właścicielowi również od osoby zajmującej lokal bez tytułu prawnego, w wysokości utraconych korzyści, tj. określonych wyżej.

W przypadku braku prawa do lokalu zamiennego lub socjalnego komornik powinien wysłuchać dłużnika w celu określenia jego sytuacji rodzinnej i majątkowej oraz ustalenia czy dłużnikowi przysługuje inny lokal lub pomieszczenie¹¹². Brak takiego pomieszczenia lub lokalu zobowiązuje komornika do wystąpienia do gminy o wskazanie pomieszczenia tymczasowego¹¹³. Pomieszczenie to powinno mieć dostęp do źródła zaopatrzenia w wodę i do ustępu, włączając urządzenia znajdujące się poza budynkiem. Powinno być wyposażone w oświetlenie naturalne i elektryczne, mieć możliwość ogrzewania, mieć niezawilgoczone przegrody budowlane, zapewniać możliwość gotowania posiłków.

Od 1 listopada do 31 marca przymusowe opróżnienie lokalu mieszkalnego nie może być przeprowadzane, jeśli osobie eksmitowanej nie wskazano innego lokalu¹¹⁴. W okresie później jesieni i zimy możliwe jest zatem jedynie wykonywanie wyroków sądowych przyznających lokatorom prawo do lokalu zamiennego bądź socjalnego. Kodeks postępowania cywilnego stanowi ponadto, iż komornik winien wstrzymać się z opróżnieniem lokalu i zawiadomić sąd opiekuńczy w razie stwierdzenia, iż eksmisja ma dotyczyć osób małoletnich lub ubezwłasnowolnionych. Dalsze czynności wykonywane są zgodnie z orzeczeniem sądu opiekuńczego. W przypadku choroby dłużnika lub osób wspólnie z nim mieszkających komornik zobowiązany jest do ustalenia, czy eksmisja może być kontynuowana. Wyznaczony przez komornika lekarz może bowiem zdecydować, iż eksmisję należy wstrzymać do czasu poprawy stanu zdrowia podlegających jej osób.

Konieczność wskazania pomieszczenia tymczasowego i inne przedstawione sytuacje szczególne przeczą w zasadzie obiegowej opinii, iż istniejące przepisy umożliwiają tzw. eksmisję na bruk. Na uwagę zasługuje jednak to, iż przepisy nie regulują okresu, na jaki gmina lub wierzyciel powinni zapewnić pomieszczenie tymczasowe. W skrajnym przypadku

¹¹⁰ W Warszawie minimum dochodu wynosi 150% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 100% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym.

¹¹¹ Art. 18 ust. 2 i 4 *Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów...* op. cit.

¹¹² Procedurę tę reguluje *Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 stycznia 2005 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o opróżnienie lokalu lub pomieszczenia albo o wydanie nieruchomości oraz szczegółowych warunków, jakim powinno odpowiadać tymczasowe pomieszczenie*. Dz. U. z 2005 r. nr 17, poz. 155.

¹¹³ Tamże, w §3 sprecyzowano wymagania dot. pomieszczeń tymczasowych.

¹¹⁴ Art. 16 *Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów...* op. cit.

– wbrew intencjom ustawodawcy – możliwe jest przydzielenie pomieszczenia tymczasowego na nadmiernie krótki czas, np. 1 tygodnia. Sytuacja ta powoduje, iż gmina może wykonywać swoje zadania w tym zakresie pozornie, narażając mieszkańców na brak schronienia.

Wykonanie sądowego nakazu zwolnienia lokalu z powodu znęcania się lokatora nad rodziną¹¹⁵ nie jest objęte ograniczeniami co do czasu wykonania eksmisji. Eksmisję można wykonywać wówczas również od 1 listopada do 31 marca. Sąd nie może w takim przypadku orzec prawa do lokalu socjalnego wobec osób, którym z mocy ustawy o ochronie praw lokatorów przyznano prawo do lokalu socjalnego¹¹⁶.

4. Szczególna rola gminy w zwalnianiu lokalu

Teoretycznie gmina nie musi mieć zasobu mieszkań, w tym socjalnych, gdy wszyscy jej mieszkańcy zaspokajają swoje potrzeby mieszkaniowe samodzielnie. Gmina ma jednak rzeczywisty obowiązek zapewnienia lokali socjalnych w razie orzeczenia sądu. Może być przy tym również wierzycielem, gdy wypowie najem lokatorowi własnych zasobów i wystąpi o zwolnienie lokalu¹¹⁷. Po wypowiedzeniu najmu wraz ze stosownym orzeczeniem sądu gmina uzyskuje tytuł prawny do opróżnienia lokalu. Wykonując eksmisję, komornik wzywa wierzyciela i gminę – w tym wypadku ten sam podmiot – do wskazania lokalu socjalnego (jeśli taki lokal został przyznany orzeczeniem sądu) lub pomieszczenia zastępczego. Jeśli brak jest lokalu socjalnego, sąd wstrzymuje wykonanie wyroku do momentu wskazania przez gminę takiego lokalu.

Oczywiste jest, iż wierzycielowi winno zależeć na odzyskaniu lokalu i uzyskiwaniu odpowiedniego czynszu. Gmina jako specyficzny wierzyciel jest jednak zobowiązana do wskazania innego lokalu dla dłużnika, choć może być to lokal o niższym standardzie. Ponadto przypomnieć należy, iż gmina wykonuje zadania z zakresu pomocy społecznej i nałożony Konstytucją obowiązek przeciwdziałania bezdomności. Społeczna i ekonomiczna funkcja mieszkaniowa gminy stoją tu w sprzeczności. Sprzeczność ta może być w praktyce rozwiązywana poprzez uzyskiwanie (np. budowę, zakup na wolnym rynku) lokali socjalnych dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób nie mogących sprostać kosztom najmu w zasobach prywatnych oraz komunalnych. Gmina może wówczas uwalniać zasoby mieszkalne (przenosząc mieszkańców słabych ekonomicznie do lokali socjalnych) dla innych, lepiej sytuowanych mieszkańców. Zaznaczyć należy, iż mieszkaniowe zasoby gminy nie mogą być przeznaczone do innych celów niż zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych jej mieszkańców.

¹¹⁵ Tamże, art. 17.

¹¹⁶ Rozważania na temat ograniczenia konstytucyjnych praw osób, których dotyczy regulacja art. 17 *Ustawy o ochronie praw lokatorów...* (op. cit.), szeroko prowadzone są w: Z. Knypl, op. cit., s. 69 i nast.

¹¹⁷ Na uwagę zasługuje Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2003 r., III CZP 26/03, wskazująca, iż jedynie gmina jest uprawniona do dochodzenia na drodze sądowej przedmiotu najmu, nie może takowego procesu na prawach strony wytoczyć zarządca nieruchomości gminnych.

Nie mogą być udostępnione np. osobom, które, posiadając własne zasoby mieszkaniowe, chcą polepszyć swój standard mieszkania, korzystając z mieszkań należących do gminy.

Praktyka w zakresie realizacji przez gminy wyroków sądowych przyznających lokale socjalne jest jednak różna. Powszechnie znane są przypadki sztucznego przekwalifikowania lokali mieszkalnych na socjalne, aby lokatorzy z wyrokami eksmisyjnymi pozostali w zajmowanych mieszkaniach. Pomimo ustawowego obowiązku zawierania w takim przypadku umów na czas oznaczony, do trzech lat, umowy te¹¹⁸, po zakończeniu okresu obowiązywania są przedłużane, lub gmina zawiera kolejną umowę na najem tego samego lokalu socjalnego. Powoduje to tylko pozorne rozwiązywanie problemu wykonywania ustawowych zadań przy faktycznym braku lokali socjalnych. Ekonomiczny wymiar tych decyzji jest taki, iż nadal dłużnicy pozostają najemcami w zasobach gminy, choć, zajmując lokale, są obciążani niższymi czynszami, stanowiącymi jedynie niewielką część rzeczywistych kosztów ich utrzymania.

5. Skala i znaczenia problemu eksmisji w Polsce i w m. st. Warszawie

W Polsce w 2001 r. sądy wydały około 16 tys. wyroków eksmisji z lokali mieszkalnych. Stanowiło to ok. 0,1% zasobów mieszkaniowych zamieszkanym, w tym w miastach, gdzie na ogół przeprowadzane są opróżnienia lokali, 0,3%. Wykonano 11 tys. eksmisji. W 2002 r. orzeczono 34 tys. eksmisji (0,2% zasobów i 0,4% zasobów miejskich), a przeprowadzono 20 tys. Odpowiednie orientacyjne liczby dotyczące 2003 r. wynoszą: 16 tys. (0,1% oraz 0,2%) i 12 tys., natomiast odnośnie do 2004 r. 19 tys. (0,1% oraz 0,2%) i 12 tys.¹¹⁹. W latach 2001-2003 wykonano 16 tys. eksmisji bez prawa do lokalu socjalnego. W roku 2004 przeprowadzono ponad 3 tys. eksmisji do pomieszczeń tymczasowych. W analizowanym okresie najwięcej eksmisji orzeczono w roku 2002, po tym okresie obserwujemy względną stabilizację liczby orzekanych i wykonywanych eksmisji na poziomie lat 2000-2001. Wzrost liczby eksmisji wykonywanych w stosunku do orzekanych spowodowany jest egzekucją wyroków z lat 2002 i 2003.

Miasto stołeczne Warszawa, największa pod względem skali problemu gmina w Polsce, posiada około 110 tys. lokali mieszkalnych. Od października 2002 r. do października 2005 r. przyznano 1,7 tys. lokali socjalnych (1,5% zasobu mieszkaniowego), a 1,1 tys. spraw jest w trakcie realizacji (1% zasobu). Dalsze potrzeby szacuje się na poziomie 3,2 tys. lokali – taka jest liczba znanych wyroków orzekających przyznanie prawa do lokalu socjalnego (2,9% zasobu). Potrzeby w zakresie pomieszczeń tymczasowych szacowane są na 2,4 tys.

¹¹⁸ Na podstawie art. 23 ust. *Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów...* op. cit.

¹¹⁹ Dane dotyczące kraju pochodzą z niepublikowanych materiałów Krajowej Rady Komorniczej i informują o skali problemu eksmisji. Dane dla m. st. Warszawy zaczerpnięte są z niepublikowanych danych Biura Polityki Lokalowej m.st. Warszawy. Dane dla Dzielnicy Śródmieście pochodzą z Wydziału Zasobów Lokalowych Dzielnicy. Wielkość zasobów mieszkaniowych podana jest na podstawie roczników statystycznych GUS 2002-2004 oraz Małego rocznika statystycznego GUS 2005.

pomieszczeń, w trakcie realizacji jest około 1,1 tys. spraw, przy czym brak jest tylu pomieszczeń tymczasowych. W Warszawie praktycznie nie ma pomieszczeń tymczasowych.

W dzielnicy Śródmieście m. st. Warszawy rocznie orzekanych jest około 350 eksmisji, z tego około 250 lokatorów uzyskuje na mocy wyroku sądowego prawo do lokalu socjalnego. Ze względu na znaczne zasoby mieszkaniowe¹²⁰ dzielnica Śródmieście realizuje w zasadzie wyroki sądowe i zawiera umowy o najem lokali socjalnych. Opóźnienie w wykonaniu, tzn. średnie oczekiwanie na zwolnienie i przyznanie lokalu, wynosi 1 rok. Obecnie na lokal socjalny czeka 221 rodzin. Czas oczekiwania jest następujący:

- od 1999 r. – 1 rodzina,
- od 2000 r. – 0,
- od 2001 r. – 3 rodziny,
- od 2002 r. – 0,
- od 2003 r. – 48 rodzin,
- od 2004 r. – 84 rodziny,
- od 2005 r. – 85 rodzin.

Oczekiwanie z lat 1999-2001 wynika przy tym z małej atrakcyjności zajmowanych przez rodziny lokali i niewielkiej presji ze strony dzielnicy Śródmieście na ich zwalnianie.

W Warszawie według uzyskanych danych permanentnie brakuje około 1,1 tys. lokali socjalnych, choć szacuje się, iż faktyczne potrzeby są czterokrotnie większe. Brakuje również pomieszczeń tymczasowych. Chociaż w stosunku do posiadanych zasobów liczby eksmisji nie są znaczne, wskazują jednak w wymiarze społecznym, iż duża liczba rodzin w Warszawie ma niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Świadczą ponadto o tym, że potrzeby w zakresie koniecznych pomieszczeń tymczasowych i lokali socjalnych wymagają pilnej realizacji. W Warszawie podjęto próby najmu nieruchomości na potrzeby pomieszczeń tymczasowych. Ze względu na szeroki opór społeczny wobec przyjętego rozwiązania (wieloosobowe pokoje dawnego hotelu robotniczego na Siekierkach) wstrzymano realizację pomysłu. Miasto nie realizuje również programu budownictwa lokali socjalnych. Uzyskuje jedynie lokale socjalne w miarę przeprowadzania przekształceń posiadanych lokali mieszkalnych. Odbywa się to poprzez zwalnianie posiadanych lokali socjalnych, czyli przeprowadzki do innych lokali mieszkalnych gminy lub do zasobów prywatnych.

6. Zakończenie i wnioski

Podsumowując, w procesie zwalniania lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowych zasobów gminy na podstawie wyroku sądowego, wydanego na podstawie ustawy o ochronie praw lokatorów, objawia się dwoistość zadań gminy. Dwoistość ta wynika z jej roli społecznej

¹²⁰ W roku 2005 średnio 40,3 tys. lokali (liczba uśredniona ze stanu stycznia i grudnia ze względu na trwającą akcję sprzedaży lokali).

i ekonomicznej w polityce mieszkaniowej. Z jednej strony gmina jest uczestnikiem rynku nieruchomości. Korzystając z własnych zasobów zaspokaja potrzeby mieszkaniowe swoich obywateli, pobiera za tę usługę wynagrodzenie, czyli czynsz za najem. Z drugiej strony, przeciwdziała bezdomności, sytuacji, w której obywatele pozbawieni są możliwości zamieszkiwania. Zapewnia lokale socjalne zarówno lokatorom eksmitowanym z własnych zasobów, jak i z zasobów innych właścicieli. Zadanie to gmina realizuje m. in. poprzez udostępnienie lokali socjalnych o niższym standardzie lub pomieszczeń tymczasowych, schronienia przed siłami przyrody. Dwoistość zadań gminy powoduje, iż w sytuacji, gdy najemca przestaje realizować zobowiązania finansowe wobec właściciela nieruchomości i zachodzi konieczność opróżnienia lokalu, staje się odbiorcą usług komunalnych z innego tytułu niż dotychczasowy. Gmina zapewniając lokale socjalne, zmienia jedynie rodzaj zobowiązania, nie pozbywa się jednak niewydolnego finansowo najemcy. Uwolnione mieszkanie o wyższym standardzie niż parametry lokalu socjalnego staje się źródłem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych członka społeczności lokalnej. Lokator przeniesiony do lokalu socjalnego powinien jednak wносить proporcjonalny do swojej sytuacji materialnej wkład w koszty utrzymania zasobów.

Eksmisje są znacznym problemem w skali kraju. Miasto stołeczne Warszawa nie w pełni i nieterminowo realizuje zadania nałożone ustawą o ochronie praw lokatorów. Skala potrzeb jest jednak dość duża. Opóźnienia w realizacji wyroków sądowych narażają miasto na ryzyko roszczeń odszkodowawczych ze strony właścicieli nieruchomości, których lokale nie są opróżniane ze względu na brak lokali socjalnych lub pomieszczeń tymczasowych.

THE ROLE OF THE MUNICIPALITY AND THE PRINCIPLES APPLIED BY MUNICIPALITIES TO EVICTIONS

Abstract. The municipality should coordinate own activities, the activities conducted by other entities established with the local government participation and those by commercial companies as regards the satisfaction of housing needs. The decision of eviction and the right to a replacement flat is associated with the municipality's obligation to provide such a flat. The municipality becomes a specific kind of creditor upon evicting a tenant from the municipal housing stock. This article presents the role of the municipality in the housing policy, the procedure and the implementation of the loss of the title to a municipal flat, the right to obtain a social flat, either a replacement flat or a temporary shelter, the specific role of the municipality in the flat vacation and the scale and significance of evictions in the Capital City of Warsaw.

Key words: municipality, housing policy, owner, tenant, loss of title to a flat, eviction notice period, eviction, social and replacement flats, temporary shelters.

Mgr Krzysztof Wojdak
Kierownik Działu Lokali Użytkowych
ZGN w Dzielnicy Śródmieście m. st. W-wy