

Szanowni Państwo

Przepisy polskiej Konstytucji w zakresie w jakim odnoszą się do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli zawierają przede wszystkim normy programowe. Z kluczowego w tym zakresie art. 75 Konstytucji wynika, że władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Natomiast ochronę praw lokatorów określa ustawa. Przywołane normy konstytucyjne adresowane są do organów władzy publicznej i określają cele działania tych organów w sferze mieszkalnictwa. Na ich podstawie obywatele nie mogą natomiast formułować w znaczeniu właściwym dla prawa cywilnego roszczeń pod adresem organów władzy publicznej. Oznacza to, że obywatele powołując się bezpośrednio na te normy konstytucyjne nie mogą domagać się dostarczenia mieszkania czy też zapewnienia schronienia. Zakres praw przysługujących w tych dziedzinach Konstytucja pozostawia do uregulowania w ustawach, dając tym samym ustawodawcy dość dużą swobodę w regulowaniu tej materii.

Prowadzona przez władze publiczne polityka sprzyjająca zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych może polegać na stanowieniu prawa określonej treści,

jak również na działaniach faktycznych. Zwrócić jednak trzeba uwagę, że w myśl art. 30 Konstytucji przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Godność ta jest nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Pomiędzy tym obowiązkiem władz publicznych ochrony i poszanowania godności człowieka i konstytucyjnym obowiązkiem przeciwdziałania bezdomności zachodzi ścisły i silny związek. Przejawia się on w tym, że władze publiczne są zobowiązane tworzyć instytucje prawne zapobiegające szerzeniu się zjawiska bezdomności. Na ten związek zwracał uwagę w przeszłości w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. Przykładowo w wyroku z dnia 4 kwietnia 2001 r. (sygn. akt K 11/00) stwierdził on, że „zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich. Natomiast obowiązek poszanowania i ochrony godności nałożony został na władze publiczne. W konsekwencji wszelkie działania władz publicznych powinny z jednej strony uwzględniać istnienie pewnej sfery autonomii, w ramach której człowiek może w pełni realizować się społecznie, a z drugiej działania te nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności. Przesłanką tak rozumianej godności człowieka jest między innymi istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu

człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym.” Przywołana analiza doprowadziła Trybunał Konstytucyjny do finalnego wniosku, że przepisy prawa zezwalające na wykonanie wyroku eksmisyjnego „na bruk” w stosunku do osób, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych są niezgodne z konstytucyjną zasadą nienaruszalności godności człowieka.

Jednym z konstytucyjnych obowiązków wymienionych w art. 75 Konstytucji, nałożonym na władze publiczne w ramach prowadzenia polityki zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, jest także wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego. Konstytucja co prawda nie precyzuje pojęcia „budownictwo socjalne”, co może utrudniać ustalenie czy dany rodzaj budownictwa posiada cechy budownictwa socjalnego. Wydaje się jednak, że ten rodzaj budownictwa powinien służyć zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych rodzin o niskich dochodach, a więc tych rodzin, które we własnym zakresie, bez pomocy organów władzy publicznej, nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na wolnym rynku mieszkaniowym.

Rozwinięcie wymienionych konstytucyjnych obowiązków władz publicznych następuje w ustawach. Analizując obowiązujące na poziomie ustawy przepisy z punktu widzenia owego gwarantowanego przez Konstytucją minimum praw, wskazać trzeba na wciąż nierozwiązany problem zapewnienia

ochrony przed eksmisją „na bruk” osób zobowiązanych w trybie administracyjnym do opróżnienia lokali mieszkalnych pozostających w dyspozycji poszczególnych służb mundurowych (m. in. Policji, Straży Granicznej, Służby Więziennej). Z uwagi na to, że kolejne wystąpienia Rzecznika nie doprowadziły do zmiany stanu prawnego, sprawa ta została skierowana przez Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego. Wciąż też wątpliwości wywołuje art. 1046 § 4 k. p. c. przewidujący, że pomimo uprawnienia dłużnika do tymczasowego pomieszczenia komornik może wykonać eksmisję do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsce noclegowe także wówczas, gdy gmina nie wywiązała się z obowiązku dostarczenia pomieszczenia tymczasowego. Ustawa nie zawiera bowiem jakiegokolwiek mechanizmu gwarantującego realizację prawa osoby eksmitowanej do otrzymania pomieszczenia tymczasowego.

W sprawach prowadzonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich pojawił się także problem dość dużej grupy osób faktycznie zamieszkujących w obiektach zlokalizowanych na terenach ogrodów działkowych. Zamieszkiwanie w tych obiektach nie jest akceptowane przez obowiązujące prawo, w rezultacie osoby w ten sposób zaspokajające swoje potrzeby mieszkaniowe nie posiadają statusu lokatora. Nie stosuje się w związku z tym do nich przepisów uprawniających sąd do przyznania w wyroku eksmisyjnym prawa do lokalu

socjalnego nawet wówczas, gdy ich sytuacja materialna i rodzinna wymaga ochrony.

Zmiany wymagają przepisy dające radom poszczególnych gmin kompetencje normodawcze w zakresie ustalania zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Dotychczasowe upoważnienie zawarte w ustawie nie uwzględnia bowiem sytuacji osób niepełnosprawnych. Powoduje to, że często tym osobom proponowane są z zasobów komunalnych mieszkania, które z uwagi na stan techniczny, położenie budynku czy też istniejące bariery architektoniczne są niedostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych, co narusza Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych.

Z napływającej do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich korespondencji, zarówno od obywateli jak też władz samorządu terytorialnego wynika też, że gminy mają bardzo ograniczone możliwości realizacji ustawowego obowiązku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, przede wszystkim ze względu na brak wolnych lokali komunalnych oraz brak środków finansowych na budowę nowych mieszkań. Wciąż zmniejsza się gminny zasób mieszkaniowy, zaś przyczyną tego zjawiska są działania prywatyzacyjne (sprzedaż mieszkań najemcom), działania reprivatyzacyjne (zwrot budynków mieszkalnych dawnym właścicielom) oraz naturalna degradacja substancji mieszkaniowej

(wyburzenia budynków, ich wyłączenie z eksploatacji ze względu na zły stan techniczny). W konsekwencji tworzone są długie listy osób oczekujących na najem lokali komunalnych i socjalnych. Według zaś istniejących szacunków, przy obecnym tempie budowy mieszkań komunalnych aktualne potrzeby mieszkaniowe zostaną zaspokojone za około 80 lat. Nie sposób w związku z tym uznać, że konstytucyjna dyrektywa prowadzenia przez władze publiczne polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w tym wpierania rozwoju budownictwa socjalnego, jest realizowana choćby w stopniu dostatecznym.

Wykluczenie mieszkaniowe dotyczy wielu obywateli, tych zagrożonych eksmisją, niespłacających kredytów hipotecznych, doświadczających przemocy domowej, zajmujących substandardowe lub przeludnione mieszkania. Do wykluczenia mieszkaniowego prowadzi też niemożność poniesienia kosztów związanych z zajmowaniem lokalu mieszkalnego. Koszty te obejmują nie tylko koszty czynszu, lecz także inne opłaty eksploatacyjne obejmujące koszty prądu, gazu, energii cieplnej czy też wody. Utrzymanie mieszkania jest drogie, zwłaszcza dla osób uzyskujących niskie dochody. Prowadzi to często do powstania zadłużenia, stanowiącego zwykle główną przyczynę orzekania przez sądy eksmisji. Na tym tle daje się zauważyć brak systemowych rozwiązań prawnych związanych z redukowaniem i spłacaniem zadłużenia, co w

końcowym efekcie prowadzi do zwiększenia liczby osób zagrożonych utratą mieszkania, a także bezdomnością. W tym kontekście swoisty paradoksem jest to, że lokatorzy, którym gminy umorzyły zaległości czynszowe są traktowani przez system podatkowy jako osoby, które z tego tytułu powinny uiścić stosowny podatek.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich ze względu na te zjawiska niezbędne jest zintegrowanie różnych systemów pomocy rodzinom w sytuacjach kryzysowych po to, aby służby socjalne mogły na bieżąco reagować na zagrożenia związane z powstającym zadłużeniem, przyczyniając się w ten sposób do zmniejszenia liczby powództw eksmisyjnych z tego tytułu.

Przedstawione uwagi dotyczą tylko niektórych problemów pojawiających się w skargach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich. Na ich tle nie ulega jednak wątpliwości, że norma konstytucyjna nakładająca na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki służącej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli nie została w pełni i konsekwentnie rozwinięta na poziomie ustawodawstwa zwykłego. W dalszym ciągu też w obrocie prawnym funkcjonują przepisy, które nie służą realizacji celów założonych przez ustrojodawcę.