

dr Aleksandra Zubrzycka–Czarnecka

Instytut Polityki Społecznej UW

Mieszkalnictwo – klucz do spójności społecznej.

Propozycje zmian zawarte w projekcie ustawy z 2013 roku o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw



Ekspertyza została przygotowana w ramach projektu „EAPN Polska – wspólnie budujemy Europę Socjalną” współfinansowanego przez Szwajcarię w ramach szwajcarskiego programu współpracy z nowymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej

Spis treści

1. Wprowadzenie	3
2. Projekt ustawy z 2013 roku o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw – analiza politologiczna w zakresie polityki społecznej.....	4
2.1. Analiza proponowanych zmian ze względu na kryterium „sprawiedliwości w stosunkach mieszkaniowych”	5
2.1.1. Sprawiedliwość rozdzielcza w stosunkach mieszkaniowych.....	6
2.1.2. Sprawiedliwość wyrównawcza w stosunkach mieszkaniowych	15
2.2. Analiza proponowanych zmian ze względu na kryterium „mieszkaniowej solidarności”	17
2.2.1. Mieszkaniowa solidarność wertykalna	18
2.2.2. Mieszkaniowa solidarność horyzontalna.....	20
2.3. Analiza proponowanych zmian ze względu na kryterium „ochrony praw człowieka w kontekście zaspokajania potrzeb mieszkaniowych”	22
2.4. Analiza proponowanych zmian ze względu na kryterium racjonalności.....	29
2.4.1. Ocena powiązania proponowanych zmian z dążeniem do osiągnięcia celów społecznej polityki mieszkaniowej.....	29
2.4.2. Ocena oparcia zaproponowanych zmian na rzetelnej wiedzy w zakresie mieszkalnictwa oraz szacunków dotyczących finansowych aspektów realizacji tych propozycji.....	30
2.4.3. Przedstawienie oraz ocena oszacowania kosztów i korzyści proponowanych zmian zawartego w uzasadnieniu ustawy.....	32
3. Proponowane zmiany w kontekście Unii Europejskiej.....	35
4. Rekomendacje.....	42
Załącznik nr 1.....	45
Załącznik nr 2.....	48
Załącznik nr 3.....	50

1. Wprowadzenie

Posiadanie dachu nad głową jest jedną z podstawowych potrzeb człowieka¹. Godne warunki mieszkaniowe umożliwiają prawidłowe funkcjonowanie jednostek, rodzin i grup społecznych. Część ludności nie posiada jednak wystarczających dochodów², aby samodzielnie, na odpowiednim poziomie³ i w sposób stabilny zaspokajać swoje potrzeby mieszkaniowe. W tak wyróżnionej grupie znajdziemy bezdomnych, rodziny niepełne, osoby bezrobotne, emerytów i rencistów otrzymujących niskie świadczenia oraz pracujących biednych, w tym ludzi młodych, nieposiadających zdolności kredytowej. W przybliżeniu, rozmiary niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych w Polsce odzwierciedla statystyczny deficyt mieszkaniowy szacowany – według danych z Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r. – na około 459 tys. mieszkań⁴. Z kolei grupa osób w najtrudniejszej sytuacji mieszkaniowej (osoby dotknięte bezdomnością oraz zagrożone eksmisją) liczy szacunkowo ponad 45 tys.

Analizowany projekt ustawy nie obejmuje całej problematyki polskiej polityki mieszkaniowej. Nie jest rozwiązaniem systemowym, łączącym instrumenty związane z poszczególnymi segmentami rynku mieszkaniowego w celu całościowej poprawy sytuacji mieszkaniowej w Polsce. Projekt zawiera propozycje zmian mających na celu poprawę sytuacji mieszkaniowej jedynie najuboższych ekonomicznie grup ludności. Tym samym jego przedmiotem jest – skierowany do tej kategorii podmiotów rynku mieszkaniowego – zasób mieszkań socjalnych⁵. Zasób ten stanowią: mieszkania komunalne, w tym: lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe oraz schroniska, noclegownie i inne placówki zapewniające miejsca noclegowe. Jest on podstawowym elementem sieci bezpieczeństwa socjalnego⁶, stanowiącej ważny element społecznej gospodarki rynkowej, przywołanej w art. 20 Konstytucji RP z 1997 r.

1 Rozwinięcie teorii potrzeb mieszkaniowych jako podstawowych potrzeb człowieka można znaleźć w książce Anny Szelągowskiej pt. „Finansowanie społecznego budownictwa mieszkaniowego”, CeDeWu.pl Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2011

2 Szacuje się, że około 35,5% ludności Polski mieszka w złych lub bardzo złych warunkach mieszkaniowych. Por. Olech P., „Wykluczenie mieszkaniowe”, [w:] „Polski Raport Social Watch, Ubóstwo i wykluczenie społeczne”, Kampania Przeciw Homofobii, 2011, s. 113. Według danych Fundacji Hipotecznej, w Polsce w III kwartale 2013 roku dostępność mieszkań wynosiła jedynie 0,63 m² (przeciętny klient w dużym mieście mógł kupić za średnie miesięczne wynagrodzenie pomniejszone o minimum socjalne około 0,6m² mieszkania), por. „Klimat Hipoteczny”, Fundacja Hipoteczna, 2013, s. 2.

3 W odniesieniu do standardu mieszkaniowego

4 Lis P., „Skala potrzeb mieszkaniowych w Polsce”, [w:] „Mieszkalnictwo w roku rodziny”, raport przygotowany przez Kongres Budownictwa, Habitat for Humanity Poland oraz Fundację Bezdomnych, Warszawa listopad 2013, s. 22–25).

5 W krajach europejskich nie ma jednej definicji mieszkalnictwa socjalnego.

6 Wojciech Muszalski do zakresu regulacji prawa socjalnego zalicza zagadnienia dotyczące czynszów i ograniczeń eksmisji, w tym prawa lokatorskie i przepisy związane z czynszami, lokale socjalne i dodatki mieszkaniowe. Są to kluczowe elementy mieszkalnictwa socjalnego. Muszalski W., „Prawo socjalne”, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2010, s. 259–271.

Zasób ten nie jest wystarczający w stosunku do skali potrzeb mieszkaniowych osób w najtrudniejszej sytuacji mieszkaniowej i społecznej⁷. Dotychczasowe regulacje prawne w tym zakresie są niespójne i niepełne, o czym świadczą między innymi liczne wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących mieszkalnictwa. Wskazuje to na potrzebę uporządkowania tego najbardziej socjalnego segmentu polskiej polityki mieszkaniowej.

Projekt ustawy zawiera propozycję rozwiązań ambitnych, swoisty cel, do którego – w długiej perspektywie, w związku ze stopniowym pozyskiwaniem środków na jego finansowanie – zmierzać powinny podmioty kształtujące socjalne aspekty polskiej polityki mieszkaniowej.

2. Projekt ustawy z 2013 roku o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw – analiza politologiczna w zakresie polityki społecznej

Celem analizy jest oszacowanie charakteru jakościowego oraz wartości wybranych zmian wynikających z projektu ustawy z 2013 roku o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw. Pytanie o charakter jakościowy odnosi się przy tym do spójności założeń projektu z wcześniejszymi rozwiązaniami – chodzić tu będzie o wyjaśnienie na ile proponowane zmiany je uzupełniają, czy są spójne z najważniejszymi wartościami, celami i zasobami z zakresu polskiej polityki mieszkaniowej. Pytanie o wartość proponowanych zmian odnosi się zaś do ich adekwatności w stosunku do potrzeb społecznych w zakresie mieszkalnictwa⁸. Analiza będzie próbą oceny tego, co wnosi projekt ustawy w perspektywie teorii polityki mieszkaniowej.

Do analizy zostaną zastosowane następujące kryteria aksjologiczne: kryterium „sprawiedliwości w stosunkach mieszkaniowych”, kryterium „solidarności mieszkaniowej” oraz

⁷ Szacunki Instytutu Rozwoju Miast w Krakowie wskazują, że potrzeby gmin w zakresie mieszkań komunalnych i socjalnych kształtują się na poziomie ok. 120 – 130 tys. – ok. 53 tys. mieszkań komunalnych i ok. 70 tys. mieszkań socjalnych, za: Olech P., „Wykluczenie mieszkaniowe”, [w:] „Polski Raport Social Watch, Ubóstwo i wykluczenie społeczne”, Kampania Przeciw Homofobii, 2011.

⁸ W ekspertyzie nie analizuję potrzeb polskiego społeczeństwa w obszarze mieszkalnictwa. Tematyce tej poświęcona jest obszerna literatura, por. m.in. Olech P., „Wykluczenie mieszkaniowe – zarys głównych problemów mieszkaniowych w Polsce oraz rekomendacje dla całościowej polityki społecznej”, ekspertyza przygotowana dla EAPN Polska; Ulman P., „Sytuacja mieszkaniowa polskich rodzin w świetle danych z badania budżetów gospodarstw domowych”, [w:] Woźniak M.G. (red.) „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej”, Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii, Zeszyt nr 18, Rzeszów 2011; Cesarski M., „Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1988–2005 – dziedzictwo i przemiany”, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007.

kryterium „ochrony praw człowieka w kontekście zaspokajania potrzeb mieszkaniowych”. Nie są one kryteriami rozłącznymi. Występują pomiędzy nimi wzajemne powiązania. Ich wybór jest uzasadniony tym, że wspólnie stanowią one podstawowy filar aksjologiczny szeroko rozumianej polityki mieszkaniowej w państwach wysoko rozwiniętych.

Następnie zostanie uwzględnione prakseologiczne kryterium racjonalności. Uzupełnia ono teoretyczne rozważania o pragmatyczną ocenę analizowanego projektu.

W końcowej części opracowania znajdują się uwagi dotyczące europejskiego, unijnego kontekstu proponowanych zmian oraz zostaną sformułowane rekomendacje.

Przyjęta metoda mieści się w metodologii jakościowej nauk społecznych. Zastosowano następujące narzędzia badawcze: analizę aktów prawnych oraz analizę dokumentów.

W ekspertyzie zastosowano perspektywę politologiczną w zakresie polityki społecznej. Jej celem nie jest analiza przedłożonego projektu według kryterium poprawności legislacyjnej, ani możliwy wpływ proponowanych zmian na system prawa prywatnego. Wtrącane w treści opracowania uwagi dotyczące tych kwestii, mają charakter refleksji zupełnie pobocznych. Podobnie w ekspertyzie nie analizują skutków ewentualnego wprowadzenia ustawy w życie dla finansów publicznych.

Po tych zastrzeżeniach, należy wskazać, że analizowany, poselski projekt ustawy⁹ należy do nielicznych propozycji rozwiązania problemów mieszkaniowych w Polsce. Problemy te z pewnością należą do najbardziej dotkliwych i szeroko odczuwalnych. Projekt skupia się na osobach w trudnej sytuacji społecznej i mieszkaniowej, zakreślając przy tym tę grupę osób bardzo szeroko. Zawiera on szereg sprawdzonych rozwiązań, zaczerpniętych z doświadczeń innych państw europejskich. Z tych względów zasługuje na szczególną uwagę oraz wnikliwe przedyskutowanie.

2.1. Analiza proponowanych zmian ze względu na kryterium „sprawiedliwości w stosunkach mieszkaniowych”

Zaproponowane kryterium nawiązuje do pojęcia sprawiedliwości¹⁰. W tym kontekście, kryterium „sprawiedliwości w stosunkach mieszkaniowych” jest rozumiane jako uszczegółowienie wartości i zasady sprawiedliwości społecznej zawartej w Preambule oraz w art. 2 Konstytucji RP z 1997 r. **Działania władz publicznych w obszarze mieszkalnictwa dążące do wzmocnienia „sprawiedliwości w stosunkach mieszkaniowych” mają na celu zagwarantowanie autonomii obywateli i korzystania przez nich z podstawowych praw i wolności.** W niniejszym tekście

⁹ Zgłoszony przez posłów Twojego Ruchu

¹⁰ Szerzej na ten temat w Załączniku nr 1

analizowane są dwa wymiary „sprawiedliwości w stosunkach mieszkaniowych”: sprawiedliwość rozdzielcza (dystrybutywna) oraz sprawiedliwość wymienna (wyrównawcza, retrybucyjna, komutatywna).

W pierwszym ujęciu, na potrzeby ekspertyzy, „sprawiedliwość w stosunkach mieszkaniowych” rozumiana jest jako sytuacja, w której w ramach działań z zakresu polityki mieszkaniowej, wyrównywane są i chronione prawa najsłabszych grup w stosunkach mieszkaniowych. Jej badanie polega na:

- 1) analizie regulacji dotyczących warunków życia osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji mieszkaniowej i społecznej,
- 2) analizie regulacji zmierzających do ograniczenia nieuzasadnionego zróżnicowania praw mieszkaniowych najsłabszych stron stosunków mieszkaniowych.

Z kolei sprawiedliwość wymienna rozpatrywana jest jako sytuacja, w której w rezultacie działań władz publicznych, wyrównywana jest pozycja oraz realizacja wzajemnych praw i obowiązków, stron stosunków mieszkaniowych: wynajmującego, najemcy i władz publicznych.

2.1.1. Sprawiedliwość rozdzielcza w stosunkach mieszkaniowych

[A] Powyższy wymiar sprawiedliwości znajduje odzwierciedlenie w **propozycji zaostrożenia regulacji dotyczących zakazu eksmisji w sezonie zimowym** (art. 1, punkt 14 projektu, wprowadzający zmiany w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego). W tym kontekście, uzupełniono dotychczasowe przepisy. Sformułowano – w przypadku osób, którym nie wskazano lokalu socjalnego¹¹ lub pokoju hostelowego – zakaz wykonywania nie tylko eksmisyjnych wyroków sądowych, ale także decyzji administracyjnych nakazujących opróżnienie lokalu w okresie od 1 listopada do 31 marca roku następnego. Ma to na celu ograniczenie szczególnie drastycznych sytuacji prowadzących do bezdomności¹², marginalizacji społecznej i zagrażających – ze względu na warunki pogodowe w sezonie zimowym – życiu osób eksmitowanych.

W tym kontekście mieści się **ogólne zaostrożenie regulacji dotyczących eksmisji, w celu ograniczenia sytuacji niezapewnienia stabilnego lokalu zastępczego**. W projekcie uregulowano zobowiązania gminy w zakresie wskazania pokoju hostelowego i zawarcia, z osobą zagrożoną bezdomnością umowy najmu pokoju hostelowego, w przypadku wykonywania przez komornika

¹¹ Według danych GUS w 2007 r. lokale socjalne stanowiły 2,5% komunalnych zasobów mieszkaniowych – było to ponad 30 tys. lokali, za: Olech P., „Wykluczenie mieszkaniowe”, [w:] „Polski Raport Social Watch, Ubóstwo i wykluczenie społeczne”, Kampania Przeciw Homofobii, 2011, s. 113.

¹² Liczba osób bezdomnych jest w Polsce szacowana na 40 – 70 tysięcy, za: Olech P., „Wykluczenie mieszkaniowe”, [w:] ibidem, s. 113.

obowiązku opróżnienia lokalu (zmiana art. 1046 § 4 oraz 1046 § 5¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego¹³, nowa treść art. 4 oraz nowy rozdział 4a w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego).

W projekcie określono termin na wskazanie przez gminę, właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu, pokoju hostelowego. Termin ten powinien być nie dłuższy od 6 miesięcy¹⁴ licząc od dnia, w którym komornik złożył wniosek o wskazanie miejsca, do którego ma nastąpić przekwaterowanie dłużnika z lokalu, służącego zaspokajaniu jego potrzeb mieszkaniowych. Dotyczy to sytuacji, gdy osobie, wobec której wszczęto egzekucję na podstawie tytułu wykonawczego, nie przysługuje prawo do lokalu socjalnego lub zamiennego. Po upływie terminu 6 miesięcy, osoby te nie podlegają przekwaterowaniu do noclegowni, schroniska lub innej placówki oferującej miejsca noclegowe, które to miejsca zabezpieczyłyby je jedynie przed najdotkliwymi konsekwencjami bezdomności, a nie przed bezdomnością.

Określono także termin na wskazanie przez gminę noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe. Termin ten powinien być nie dłuższy od 1 miesiąca w sytuacji, gdy gmina nie jest zobowiązana do wskazania pokoju hostelowego (nakazanie opróżnienia lokalu zostało orzeczone z powodu stosowania przemocy w rodzinie). W tej sytuacji, w przypadku niewskazania pokoju hostelowego, komornik ma prawo usunąć dłużnika do wskazanej przez gminę noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe.

Powyższe zmiany pociągają za sobą konieczność nowelizowania Kodeksu postępowania cywilnego (art. 1046 § 4 oraz art. 1046 § 5– § 5¹ k.p.c.). Zmiany w Kodeksie wynikają stąd, że pewne szczegółowe kwestie związane z eksmisją regulowane do tej pory w jego przepisach po nowelizacji mają zostać zamieszczone w ustawie o ochronie praw lokatorów i przeciwdziałaniu bezdomności. Ponadto konieczne będzie uzgodnienie terminologii kodeksowej z terminologią zmienionej ustawy lokatorskiej (np. wprowadzenie wyrażenia „pokój hostelowy”).

Ograniczono tym samym możliwość zwolnienia gminy z obowiązku wskazania pokoju hostelowego w sytuacji eksmisji – we wcześniejszych regulacjach działanie takie możliwe było także w sytuacji naruszania porządku domowego, uciążliwego zachowania, utrudniającego innym korzystanie z ich lokali czy zajęcia lokalu bez tytułu prawnego. W odniesieniu do ostatniej sytuacji zajęcia lokalu bez tytułu prawnego, objęcie lokatorów daleko idącą ochroną może wydawać się kontrowersyjne w kontekście ochrony prawa własności. Warto zauważyć, że zaproponowane rozwiązanie będzie łączyło się z koniecznością wypłacania odszkodowania (przez lokatora lub gminę) na rzecz właściciela lokalu.

¹³ Dz. U. nr 43, poz. 296, z późn. zm.

¹⁴ Z wyjątkiem sytuacji, w której pokój odpowiadający wymaganiom pokoju hostelowego został wskazany przez wierzyciela, dłużnika lub osobę trzecią.

Ponadto, po poddaniu się resocjalizacji lub terapii, mającej na celu wyeliminowanie zachowań związanych z przemocą, gmina może wskazać pokój hostelowy osobie, wobec której nakazanie opróżnienia lokalu zostało orzeczone z powodu stosowania przemocy w rodzinie.

W sytuacji niewywiązywania się przez gminę ze swoich zobowiązań, właścicielowi mieszkania przysługuje roszczenie odszkodowawcze od gminy. Utrzymanie tego rozwiązania ma na celu zmobilizowanie gmin do rozwoju mieszkaniowego zasobu komunalnego oraz ochronę praw właściciela mieszkania.

Wykonanie eksmisji przez komornika może zostać przyspieszone w sytuacji wskazania pomieszczenia odpowiadającego wymaganiom pokoju hostelowego przez wierzyciela, dłużnika lub osobę trzecią (art. 2, punkt 1 projektu, wprowadzający zmiany w Kodeksie postępowania cywilnego). Zmiana w tym zakresie dotyczy poprawy standardu mieszkaniowego poprzez określenie pomieszczenia, do którego dłużnik ma być eksmitowany jako pokój hostelowy, podlegający określonym standardom.

Z jednej strony regulacje te umożliwiają wykonanie eksmisji lokatora – dłużnika przez komornika, a z drugiej – poprawiają sytuację osób eksmitowanych. W odniesieniu do tych ostatnich wzmocnieniu ulegają zobowiązania gminy w zakresie dostarczenia pokoju hostelowego. Celem zmian zaproponowanych w projekcie jest ograniczenie sytuacji eksmisji do noclegowni czy schroniska, które pogłębiają wykluczenie społeczne i utrudniają ochronę osób eksmitowanych przed zagrożeniem bezdomnością.

Zmiany w regulacjach dotyczących eksmisji wpisują się w – przywoływaną w uzasadnieniu do analizowanego projektu ustawy – koncepcję obecną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w zakresie eksmisji, widoczną w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt K 19/06. Trybunał Konstytucyjny wskazał w nim, że: „(...) niezbędne jest precyzyjne, jasne uregulowanie praw i obowiązków związanych z zapewnieniem osobie eksmitowanej, niemającej przyznanego prawa do lokalu socjalnego lub zamiennego, pomieszczenia, do którego ma nastąpić przekwaterowanie. (...) Nowe rozwiązania prawne powinny zostać wprowadzone do art. 1046 k.p.c. lub do ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy albo do innych ustaw.

Ustawodawca powinien rozważyć celowość zróżnicowania standardu pomieszczeń przeznaczonych dla osób, wobec których został orzeczony nakaz eksmisji z lokalu mieszkalnego (...).

Przy rozważaniu ustawowego unormowania obowiązków gmin co do zapewnienia pomieszczeń dla osób eksmitowanych w innych przypadkach, ustawodawca powinien uwzględnić ustrojową pozycję samorządu terytorialnego oraz jego zadania i wyważyć wymagania interesu publicznego oraz interesów indywidualnych”.

Wyrok ten, precyzujący regulacje dotyczące eksmisji sprawców przemocy w rodzinie, przyczynił się do nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego oraz poszerzenia ochrony praw osób eksmitowanych.

W odniesieniu do kryterium sprawiedliwości rozdzielczej w stosunkach mieszkaniowych należy jednak zgłosić zastrzeżenie, że **proponowane w projekcie zmiany odnoszące się do zaostrożenia regulacji dotyczących eksmisji mogą prowadzić do zbyt dużego przesunięcia odpowiedzialności finansowej na samorządy terytorialne – zwłaszcza gminę**. Może to prowadzić do dążenia gmin do wywiązywania się ze swoich zobowiązań w obszarze mieszkalnictwa kosztem braku wspierania zaspokajania innych potrzeb społeczności lokalnych. W związku z tym, przy obecnym stanie zdefiniowania źródeł finansowania ustawy, nie można udzielić pełnej odpowiedzi w zakresie spełniania kryterium sprawiedliwości rozdzielczej przez proponowane zmiany. Wydaje się, że **rozwiązaniem mogłoby być stopniowe wprowadzanie kolejnych działań**.

Można by zaproponować następujący harmonogram wdrażania powyższych propozycji:

Tabela 1. Przykładowy harmonogram wdrażania proponowanych w ustawie działań w zakresie eksmisji

Działania/Etapy dostosowania zasobu mieszkaniowego w dyspozycji władz samorządowych do realizacji proponowanych działań	Wejście w życie w okresie od ogłoszenia ustawy do upływu 12 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy	Wejście w życie w okresie od ogłoszenia ustawy do upływu 36 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy	Wejście w życie w okresie od ogłoszenia ustawy do upływu 60 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy
---	--	--	--

A. Zakaz wykonywania eksmisyjnych wyroków sądowych i decyzji administracyjnych nakazujących opróżnienie lokalu w okresie od 1 listopada do 31 marca roku następnego, w przypadku osób, którym nie wskazano lokalu socjalnego lub pokoju hostelowego

X

B. Dostosowanie standardów pomieszczeń tymczasowych do pokoju hostelowego oraz pozyskanie odpowiedniego do szacowanych, lokalnych potrzeb, zasobu pokoi hostelowych		X	
---	--	---	--

C. Obowiązek wskazania przez gminę pokoju hostelowego i zawarcia, z osobą zagrożoną bezdomnością umowy najmu pokoju hostelowego, w przypadku wykonywania przez komornika obowiązku opróżnienia lokalu, poza sezonem zimowym (gdy osobie, wobec której wszczęto egzekucję na podstawie tytułu wykonawczego, nie

X

przysługuje prawo do lokalu socjalnego lub zamiennego)

Źródło: opracowanie własne.

[B] Kolejnym rozwiązaniem wzmacniającym sprawiedliwość w ujęciu dystrybucyjnym w stosunkach mieszkaniowych w Polsce są **propozycje przepisów zrównujących prawa lokatorów w zakresie dostępności do dodatków mieszkaniowych** (art. 5 projektu, wprowadzający zmiany w ustawie o dodatkach mieszkaniowych). Poszerzono zakres podmiotowy do dodatku mieszkaniowego o najemców i podnajemców części lokali mieszkalnych, najemców pokoi hostelowych oraz osoby zamieszkujące w lokalu, do którego utraciły one tytuł prawny z powodu zadłużenia, jeśli zawarły one z właścicielem – i realizują – porozumienie o spłacie zaległości.

Z drugiej strony, poszerzono zakres uprawnionych poprzez złagodzenie kryterium dochodowego. Dodatek mieszkaniowy ma przysługiwać osobom, których średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie 2 miesięcy (a nie jak wcześniej – 3 miesięcy) poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie dodatku nie przekracza – w gospodarstwie jednoosobowym – 200% (a nie jak wcześniej – 175%) kwoty najniższej emerytury, obowiązującej w dniu złożenia wniosku. W gospodarstwie wieloosobowym – 175% (a nie jak wcześniej – 125%) tej kwoty.

W przypadku lokatorów objętych najmem okazjonalnym kryteria dochodowe są łagodniejsze. Wynoszą odpowiednio – 250% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 200% kwoty w gospodarstwie wieloosobowym.

Dodano, że do dochodu nie wlicza się (udokumentowanych) sum podlegających zajęciu komorniczemu i kwot przeznaczanych na zakup niezbędnych leków i wyrobów medycznych. Wydaje się jednak, że pojęcie sum nie wliczanych do dochodu (zwłaszcza ostatnia kategoria) zostało sformułowane w sposób mało precyzyjny i stwarza pole do nadużyć.

Uregulowano także kwestię zwrotu dodatku lub ryczałtu na zakup opału.

W analizowanym projekcie ustawy zaproponowano, aby dodatek mieszkaniowy nie był wliczany do dochodu, od którego zależy dostęp do świadczeń z pomocy społecznej (art. 6 projektu, wprowadzający zmiany w ustawie o pomocy społecznej). W ten sposób autorzy projektu dążą do wyraźnego wyodrębnienia potrzeb mieszkaniowych jako przedmiotu zainteresowania polityki socjalnej państwa (względnie do tego, aby dwie ustawy pomocowe tj. ustawa o pomocy społecznej oraz ustawa o dodatkach mieszkaniowych nie znosiły się wzajemnie). Pomysł nie jest nowy i z punktu widzenia teorii polityki społecznej z pewnością jest interesujący. Należy jednak pamiętać, że zmiana ta, gdyby została wprowadzona oznaczałaby wzrost liczby uprawnionych, ponadto osoby uprawnione otrzymywałyby wyższe świadczenia z pomocy społecznej.

Rozwiązania te umożliwią objęcie dostępem do dodatku mieszkaniowego części lokatorów w sektorze prywatnym, w tym zwłaszcza w formie najmu okazjonalnego. Pociągają one za sobą wprowadzenie zmian w ustawie o dodatkach mieszkaniowych.

[C] Ważnym rodzajem zmian zaproponowanych w projekcie – w kontekście czynienia stosunków mieszkaniowych bardziej sprawiedliwymi, szczególnie wobec najstabszych ich uczestników – są **przepisy zrównujące prawa lokatorów, które były w nieuzasadniony sposób zróżnicowane.**

W odniesieniu do zasobu mieszkaniowego w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, ministra spraw wewnętrznych, Służby Więziennej, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Szefa Agencji Wywiadu, zrównano prawa cywilnych lokatorów zamieszkujących w tych zasobach z prawami innych lokatorów publicznych zasobów mieszkaniowych oraz nadano prawa do lokalu socjalnego niepełnosprawnym żołnierzom i policjantom (art. 3 oraz art. 4 projektu).

W ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzono wyrażenie „pokoju hostelowego”, co – analogicznie jak w przypadku innych lokatorów publicznych zasobów mieszkaniowych – przyczynia się do minimalnego podniesienia standardu mieszkaniowego osób eksmitowanych.

Podniesiono poziom ochrony osób zamieszkujących z żołnierzem zawodowym, wobec którego dyrektor oddziału regionalnego wydał decyzję o opróżnieniu lokalu mieszkalnego. Osoby te objęte są postępowaniem o nakazanie opróżnienia lokalu przed sądami powszechnymi. Nie następuje wobec nich egzekucja wydatków związanych z opróżnieniem lokalu mieszkalnego, miejsca w internacie, albo w kwaterze internatowej. Opróżniania lokalu – wobec tych osób – dokonuje komornik sądowy.

Objęto ochroną żołnierzy zawodowych będących osobami niepełnosprawnymi. W stosunku do nich dyrektor oddziału regionalnego nie wydaje decyzji o opróżnieniu lokalu, lecz występuje do sądu powszechnego z powództwem o nakazanie opróżnienia lokalu. Nastąpiło przeniesienie spraw z poziomu decyzji administracyjnej do decyzji sądowej.

W stosunku do osób zamieszkujących z żołnierzem zawodowym oraz niepełnosprawnych żołnierzy zawodowych, wprowadzono odwołanie do przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów i przeciwdziałaniu bezdomności dotyczących – szerszego niż wcześniej – zobowiązania gmin do wskazywania lokalu socjalnego i pokoju hostelowego.

Wprowadzono przy tym prawo Wojskowej Agencji Mieszkaniowej do roszczenia odszkodowawczego od gminy, która nie wskazała pokoju hostelowego, noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe lub uchybiła terminom.

W tym celu, mocą art. 1, punkt 5 projektu skreśla się art. 1 a ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, który w obowiązującym stanie prawnym zawiera zapis, że przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym

zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nie stosuje się do lokali pozostających w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

Podobne zmiany wprowadzono do ustawy o Policji. Mają one na celu zwiększenie poziomu ochrony osób zamieszkujących z policjantem, wobec którego wydano decyzję o opróżnieniu przydzielonego lokalu mieszkalnego. W stosunku do tych osób, decyzji o opróżnieniu lokalu nie wydaje się. Po upływie terminu wezwania do opróżnienia lokalu (30 dni od dnia doręczenia), można będzie wytoczyć przeciwko nim stosowne powództwo przed sądem powszechnym.

Drugim kierunkiem zmian – analogicznie do żołnierzy zawodowych – jest ochrona policjantów będących osobami niepełnosprawnymi. W odniesieniu do nich nie wydaje się decyzji o opróżnieniu lokalu. Po upływie terminu wezwania do opróżnienia lokalu (30 dni, od dnia doręczenia), kieruje się natomiast powództwo do sądu powszechnego o nakazanie opróżnienia lokalu.

Osoby mieszkające z policjantem oraz policjanci będący osobami niepełnosprawnymi podlegają – analogicznie jak w przypadku żołnierzy zawodowych – przepisom ustawy o ochronie praw lokatorów i przeciwdziałaniu bezdomności dotyczących – w zakresie szerszego niż wcześniej – zobowiązania gmin do wskazywania lokalu socjalnego i pokoju hostelowego.

Jednocześnie – w związku ze zmianą, w odniesieniu do wielu wskazanych powyżej kategorii osób, administracyjnego trybu postępowania na postępowanie przed sądem powszechnym, doprecyzowano regulację przyznającą właścicielowi lokalu możliwość domagania się odszkodowania od gminy, która nie dostarczyła lokalu socjalnego, nie wskazała (osobom, wobec których nakazanie opróżnienia lokalu zostało orzeczone z powodu stosowania przemocy w rodzinie) pokoju hostelowego, noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe osobie uprawnionej lub uchybiła terminom. Zaproponowano, by w przypadku nieopóżnienia lokalu, miejsca albo kwatery z powodu uchybienia przez gminę jej obowiązkom Wojskowej Agencji Mieszkaniowej oraz innym odpowiednim instytucjom przysługiwało odszkodowanie.

Powyższe propozycje zmian stanowią odpowiedź na – powoływaną w uzasadnieniu analizowanego projektu ustawy – koncepcję obecną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, widoczną w uzasadnieniu wyroku z dnia 17 marca 2008 r., sygn. akt K 32/05¹⁵. Trybunał Konstytucyjny stwierdził tam, że „obowiązkiem ustawodawcy jest stworzenie określonego, spójnego i funkcjonalnego systemu, tak żeby tworzone konstrukcje prawne były poprawne pod względem legislacyjnym, ale też by miały na uwadze rozsądne i sprawiedliwe wyważenie interesów wskazanych grup społecznych. Powtarzając tezy z wyroku o sygn. SK 51/05, Trybunał Konstytucyjny jeszcze raz pragnie podkreślić, że ustawodawca – kierując się dyrektywami wynikającymi nie tylko z art. 75, ale również z art. 2, art. 20, art. 21, czy też art. 64 Konstytucji – powinien zmierzać w kierunku

¹⁵ Należy zauważyć, że Trybunał już wcześniej zabierał podobne stanowisko w tej sprawie (uzasadnienie Wyroku z 2 czerwca 1999 r., Sygn. Akt K 34/98).

ukształtowania interesów właścicieli lokali oraz lokatorów w sposób minimalizujący ewentualne antagonizmy (zob. też wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., o sygn.. P. 11/98). Nie jest taką regulacją ta, która zakłada zakończenie stosunku cywilnoprawnego z mocy prawa bez stworzenia gwarancji i przepisów ostonowych (...) W rozpatrywanej sprawie ustawodawca, wygaszając stosunek cywilnoprawny *ex lege* i przewidując wykwaterowanie, nie zapewnił najemcom i osobom korzystającym z lokali mieszkalnych z zasobów WAM, na podstawie innego niż decyzja administracyjna tytułu prawnego, skutecznego prawa do sądu. Zastosował środek dotkliwy o nieodwracalnych skutkach, bez zapewnienia właściwych regulacji ostonowych, przez co naruszył konstytucyjne majątkowe prawo do mieszkania. (...)

Najem lokali mieszkalnych z zasobu WAM i wynajmowanie lokali na zasadach ogólnych stanowią różne reżimy. Mimo to wszyscy najemcy powinni podlegać równej ochronie (...)

Istotnym wydaje się to, że propozycje tych zmian były postulowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich (złożył on wniosek o zbadanie konstytucyjności sprawy do Trybunału Konstytucyjnego¹⁶).

W projekcie zaproponowano także poszerzenie kategorii emerytów i rencistów uprawnionych do lokalu socjalnego – w odniesieniu do tej grupy kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej zostały zastąpione korzystniejszymi kryteriami do otrzymania dodatku mieszkaniowego¹⁷. W odniesieniu do tej kategorii osób sąd nie będzie mógł orzekać o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego.

Dodatkowo zaproponowano uchylenie ust. 7 art. 14 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Przepis ten¹⁸ różnicował ochronę emerytów i rencistów, w zależności od przynależności lokalu – do którego utracili tytuł prawny – do zasobu prywatnego lub publicznego (z wyjątkiem jedynie spółdzielni mieszkaniowych i zasobu mieszkaniowego towarzystw budownictwa społecznego). Zmianę tę wprowadza art. 1, punkt 12 projektu.

Zapis zawarty w projekcie obejmuje ochroną osoby starsze, zamieszkujące w zasobie prywatnym, które utraciły prawo do lokalu i są zagrożone bezdomnością. Stanowi on odpowiedź na sytuacje takie jak nadużycia w stosowaniu renty hipotecznej czy zbycie mieszkania w drodze licytacji.

16 Źródło internetowe: <<http://www.rpo.gov.pl/pliki/12058298240.pdf>>, pobrano: 20.06.2014 r.

17 Szczegółowe propozycje zmian w kryteriach dochodowych do dodatków mieszkaniowych zostały omówione powyżej.

18 art. 14. ust. 7. „Przepisu ustępu 4. (precyzującego kategorie osób, w odniesieniu do których, sąd nie może orzec o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego – przyp. wł. – A.Z.–C.) nie stosuje się do osób, które utraciły tytuł prawny do lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, z wyjątkiem osób, które były uprawnione do używania lokalu na podstawie stosunku prawnego nawiązanego ze spółdzielnią mieszkaniową albo z towarzystwem budownictwa społecznego”.

[D] W kontekście sprawiedliwości dystrybtywnej w stosunkach mieszkaniowych na uwagę zasługują **zmiany** zaproponowane w analizowanym projekcie ustawy, **mające na celu regulację kwestii ochrony lokatorów przed ponoszeniem odpowiedzialności za decyzje władz PRLu w zakresie nieruchomości bezprawnie odebranych właścicielom i zasiedlonych, a obecnie reprivatyzowanych**¹⁹.

Wprowadzono zapis, że zapewnienie lokalu zamiennego lokatorom i byłym lokatorom – osobom zagrożonym bezdomnością, którzy utracili tytuł prawny do lokalu w związku z jego reprivatyzacją należy do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez powiaty. Regulacja ta ma odnosić się do wszystkich osób ze zreprivatyzowanych lokali, bez względu na to czy prawo do lokalu utracili oni przed, czy już po wejściu w życie analizowanej ustawy.

Doprecyzowano także cechy lokalu oferowanego powyższej kategorii osób w zakresie wymagań (jak w przypadku lokalu zamiennego) oraz czynszu (nie wyższy niż w mieszkaniowym zasobie gminy, w której zlokalizowany jest lokal).

Wprowadzono zapis, że środki na realizację tych zadań zapewnia budżet państwa (art. 1 punkt 25 projektu).

Powiaty w realizacji tych zadań współpracują z położonymi na ich terenie gminami. Korzystają z gminnego zasobu mieszkaniowego. W rezultacie, dodano zobowiązanie gmin do uwzględniania, w wieloletnim programie gospodarowania ich zasobem mieszkaniowym²⁰, działań odpowiadających na następstwa zbycia lub zwrotu z tytułu reprivatyzacji, zasiedlonych nieruchomości zlokalizowanych w mieszkaniowym zasobie gminy (art. 1, punkt 24 projektu).

Doprecyzowano, że najemcy lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, objętych zbyciem lub zwrotem na rzecz innej osoby niż obecny lokator, mają prawo do uprzedniego wypowiedzenia umowy najmu (art. 1, punkt 24 projektu). Regulacja ta poprawia sytuację mieszkaniową dotychczasowych lokatorów. Uprawnia ich do sześciomiesięcznego terminu wypowiedzenia oraz zaoferowania przez gminę wynajmu innego lokalu w tej samej miejscowości, spełniającego wymagania co najmniej takie same jak lokal zamienny. Wysokość czynszu i opłat za oferowany lokal musi uwzględniać stosunek jego powierzchni i wyposażenia do lokalu zwalnianego.

Zastrzeżenie to ma na celu ograniczenie zakresu destabilizacji sytuacji mieszkaniowej i życiowej lokatorów reprivatyzowanych lokali.

¹⁹ W tym kierunku zmierza zaproponowana przez senatorów w maju 2014 r. nowelizacja art. 191 kodeksu karnego. Propozycja dotyczy rozszerzenia znaczenia pojęcia stosowania przemocy podlegającego penalizacji o zachowania pośrednie, związane z nękaniami lokatorów reprivatyzowanych kamienic. Por. Szymaniak P., „Senat w obronie lokatorów. To koniec z nękaniami ich przez właścicieli?”, „Gazeta Prawna”, źródło internetowe: <<http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/797228,zmiany-w-prawie-karny-ochrona-lokatorow-nekanie-kary.html>>, pobrano: 25. 05. 2014.

²⁰ Wyniki kontroli NIK z 2008 r. wykazały znaczne nieprawidłowości (np. brak podstawowych założeń) w zakresie opracowywania przez gminy wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. W tym kontekście rozwiązania zaproponowane w projekcie ustawy prowadzą do doprecyzowania kształtu tego dokumentu. Por. Najwyższa Izba Kontroli, „Informacja o wynikach kontroli realizacji przez gminy zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych”, nr ewid. 10/2008/P07113/KSR.

2.1.2. Sprawiedliwość wyrównawcza w stosunkach mieszkaniowych

W kontekście zwiększania poziomu sprawiedliwości wyrównawczej w stosunkach mieszkaniowych mieszczą się **zmiany** wprowadzone w analizowanym projekcie ustawy, **dotyczące relacji między wynajmującym, najemcą i gminą.**

[A] Należy tu powołać proponowaną zmianę, mocą której **obciążający najemcę obowiązek zwrotu kosztów związanych z utrzymaniem lokalu nie obejmuje kosztów powstałych z winy właściciela mieszkania** (art. 1, punkt 4 podpunkt e projektu ustawy).

[B] W zakresie najmu okazjonalnego²¹ zwiększono także zakres kontroli władz publicznych nad stosowaniem tego rozwiązania. Wprowadzono zapis, zgodnie z którym właściciel zgłasza zawarcie umowy tego typu nie tylko do urzędu skarbowego, ale także wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta właściwemu ze względu na lokalizację lokalu (art. 1, punkt 20 projektu). Jest to o ile istotne, że może pomóc wyeliminować zjawisko niedotrzymywania przez lokatorów obowiązku meldunkowego w nowym miejscu zamieszkania. Wydaje się przy tym, że władze samorządowe będą mogły dzięki uzyskiwanym informacjom przeprowadzać postępowanie meldunkowe z urzędu, co ma istotne znaczenie np. w odniesieniu do dostępu do zrejonizowanego systemu placówek oświatowych, uzyskiwania tzw. kart rodziny oraz innych świadczeń rezerwowanych dla oficjalnych członków lokalnej wspólnoty. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że cel przekazywania informacji o najmie okazjonalnym do władz samorządowych powinien być doprecyzowany.

W odniesieniu do najmu okazjonalnego, wprowadzono też kolejne regulacje mające na celu zwiększenie udogodnień dla wynajmującego lokal na zasadzie najmu okazjonalnego. Pozycję jego wzmocniono, poprzez wprowadzenie kolejnego załącznika do umowy najmu okazjonalnego. Ma nim być oświadczenie właściciela lokalu, w którym lokator będzie mógł zamieszkać w przypadku przymusowego wykonania obowiązku opróżnienia lokalu, o dobrowolnym poddaniu się egzekucji wprowadzania w posiadanie tego lokalu osób wskazanych w oświadczeniu tj. lokatora i jego rodziny (art. 1, punkt 19 projektu, wprowadzający zmiany w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego). Wcześniej na żądanie wynajmującego – najemca miał przedstawiać oświadczenie z podpisem notarialnie poświadczonym właściciela lokalu lub osoby posiadającej tytułu prawny do lokalu o wyrażeniu zgody na zamieszkanie najemcy i osób z nim zamieszkujących w lokalu wskazanym w oświadczeniu. Dodatkowe oświadczenie może być uważane za kolejne zabezpieczenie dla lokatora, a zwłaszcza jego rodziny, przed sytuacją eksmisji bez lokalu zastępczego. Z kolei wynajmujący ma dodatkową gwarancję skutecznej eksmisji lokatorów.

²¹ Rozwiązanie wprowadzone w 2010 r. Szersze omówienie można znaleźć w książce Wojciecha Muszalskiego, Muszalski W., „Prawo socjalne”, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2010, s. 267.

Regulacja ta budzi tę wątpliwość, że może utrudniać znalezienie mieszkania osobom, które go poszukują i które nie mają nikogo, kto podobne oświadczenie będzie skłonny wystawi.

W rezultacie może ona doprowadzić do ograniczenia stosowania najmu okazjonalnego. Jest to o tyle słuszne, że ten rodzaj najmu lokalu mieszkalnego ma generalnie negatywne konsekwencje społeczne. Destabilizuje on sytuację lokatorów, objętych mniejszym zakresem ochrony, niż w przypadku tradycyjnej umowy najmu (np. dozwolenie wykonania eksmisji w sezonie zimowym). Może wzmacniać zagrożenie dyskryminacji młodych małżeństw, małżeństw z dziećmi oraz cudzoziemców w dostępie do usług mieszkaniowych²². Narusza negocjacyjny charakter relacji między stronami stosunków lokatorskich, wzmacniając nastawienie na konflikt. Wydaje się, że proponowana zmiana mogłaby być korzystna dla najemców jedynie wtedy, gdyby brak omawianego załącznika do umowy najmu okazjonalnego skutkowało stosowaniem ogólnych przepisów ustawy o najmie lokalu.

[C] Nowym rozwiązaniem, zaproponowanym w projekcie ustawy, jest **wsparcie lokatorów pomocą ze strony organizacji społecznych**. Zgodnie z art. 1 punkt 18 projektu (wprowadzającym zmiany w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego) organizacje społeczne działające na rzecz lokatorów lub osób zagrożonych bezdomnością mogą, za zgodą osoby fizycznej wyrażoną na piśmie, wytaczać powództwa na jej rzecz lub przystąpić do niej w toczącym się postępowaniu. Propozycja ta poszerza, określony w art. 61 k.p.c. zakres działania organizacji społecznych w odniesieniu do wstępowania do postępowania lub wytaczania powództw. Rozwiązanie to ma na celu uczynienie stosunków właściciel–najemca bardziej sprawiedliwymi, równymi poprzez wzmocnienie pozycji strony słabszej – lokatora. Relacje te – dzięki uczestniczeniu trzeciej strony – mają też możliwość stać się mniej konfliktogennymi. Kierunek zmian w tym zakresie wpisuje się w standardy przyjęte przez inne państwa europejskie. W tym kontekście, warto jednak pamiętać o roli urzędu prokuratora w stosunkach prywatnoprawnych. Otóż organ ten korzysta z generalnego prawa wstępowania do postępowań cywilnych, jeżeli tylko według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego (art. 7 k.p.c.). Z pewnością proponowane rozwiązanie ma związek z opieszałością prokuratorów w korzystaniu z przyznanych im uprawnień, z drugiej jednak strony może powodować dalsze pogłębianie się ich bierności.

22 Por. Wencel K., „Dyskryminacja cudzoziemców w dostępie do usług mieszkaniowych w Polsce. Między teorią a praktyką”, „Analizy, Raporty, Ekspertyzy”, nr 5/2011, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej.

2.2. Analiza proponowanych zmian ze względu na kryterium „mieszkaniowej solidarności”

Kryterium mieszkaniowej solidarności odwołuje się do pojęcia solidarności²³. W tym kontekście, pojęcie to bywa odnoszone do szczegółowych obszarów polityki publicznej. Znalazło ono zastosowanie do badania mieszkalnictwa, zwłaszcza w odniesieniu do boomu mieszkaniowego w krajach Europy Zachodniej po II wojnie światowej²⁴.

Pojęcie „mieszkaniowej solidarności” jest uszczegółowieniem obowiązku solidarności z innymi sformułowanego w Preambule oraz w art. 20 Konstytucji RP z 1997 r.

Celem działań władz publicznych dążących do zapewniania mieszkaniowej solidarności jest wzmocnienie wspólnotowości i spójności społecznej.

Badacze społecznych aspektów polityki mieszkaniowej wyróżniają „mieszkaniową solidarność wertykalną – narodową” (solidarność bazującą na redystrybucji wertykalnej, od osób zamożnych do biedniejszych) oraz „mieszkaniową solidarność horyzontalną” (dokonuje się ona w ramach grup o podobnej sytuacji majątkowej, między osobami żyjącymi w lepszych warunkach mieszkaniowych a osobami żyjącymi w gorszych warunkach mieszkaniowych, zagrożonych bezdomnością lub bezdomnych).

W pierwszym ujęciu „mieszkaniowa solidarność wertykalna” rozumiana jest jako sytuacja, w której w ramach działań z zakresu polityki mieszkaniowej i związanej z nią redystrybucji społecznej, wzmocniana jest spójność społeczna. Działania te obejmują wzmocnienie zobowiązań stron silniejszych (zamożniejszych) wobec słabszych (biedniejszych) w stosunkach mieszkaniowych, w tym zwłaszcza zobowiązań strony gwarantującej ochronę praw najsłabszych grup (władz publicznych). Zobowiązania te mają jednak charakter wzajemny – od słabszej strony stosunków mieszkaniowych oczekuje się także podejmowania działań mających na celu poprawę jej sytuacji umożliwiającą zmniejszenie zaangażowania (lub zwiększenie możliwości korzystania z praw) strony silniejszej.

Z kolei „mieszkaniowa solidarność horyzontalna” rozpatrywana jest jako sytuacja, w której w rezultacie działań władz publicznych, wzmocniane są wzajemne relacje i spójność w ramach poszczególnych grup, w celu szerszej ochrony i poprawy sytuacji mieszkaniowej osób żyjących w najtrudniejszych warunkach mieszkaniowych.

23 Szerzej na ten temat w Załączniku nr 2

24 Por. Życiński J., „Budownictwo mieszkaniowe w Europie Zachodniej. Historia mieszkaniowej solidarności”, Stałe Przedstawicielstwo Kongresu Budownictwa, Fundacja Bezdomnych, Warszawa 2004.

2.2.1. Mieszkaniowa solidarność wertykalna

[A] Wymiar solidarności wertykalnej w stosunkach mieszkaniowych w Polsce wzmocniono poprzez **wprowadzone lub doprecyzowane w projekcie ustawy zobowiązania władz publicznych, a zwłaszcza samorządowych – gminy, w zakresie wspierania zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności.**

W odniesieniu do ustawowych zadań gminy, **wyrażenie „może tworzyć” zasób mieszkaniowy zastąpiono wyrażeniem „tworzy i posiada”** (art. 1, punkt 22 projektu). W tym kontekście należałoby zaproponować odrębne rozwiązania uwzględniające specyfikę gmin wiejskich. Zobowiązania tych gmin w zakresie posiadania komunalnego zasobu mieszkaniowego powinny być rozłożone w czasie (zasób ten trzeba wybudować). Jak wskazują obserwacje Rzecznika Praw Obywatelskich²⁵, w odniesieniu do zaangażowania w rozwój budownictwa socjalnego przez gminy wiejskie, należy jednak dążyć do wyznaczania celów i weryfikowania ich realizacji. Wydaje się, że warto by ocenić na ile gminy te mogłyby pozyskiwać lokale w drodze najmu. Podejście to umożliwiłoby rozproszenie w przestrzeni osób w trudnej sytuacji mieszkaniowej i społecznej, nie prowadziłoby do ich koncentracji.

W analizowanym projekcie zapisano, że **wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy ma „stanowić uchwałę rady gminy”** – wcześniej tryb opracowania programu nie był sprecyzowany w ustawie o prawach lokatorów (art. 1, punkt 21 projektu).

Wskazuje to na uznanie zobowiązania ochrony i wsparcia ze strony władz i środków publicznych wobec osób w trudnej sytuacji mieszkaniowej i społecznej.

[B] **Urealniono i zobjektywizowano kryterium dochodowe interwencji instytucji publicznych wobec osób zagrożonych bezdomnością²⁶.** Usytuowano je na poziomie minimum socjalnego (dochód uzyskiwany przez gospodarstwo domowe osoby zagrożonej bezdomnością, nieposiadającej lokalu mieszkalnego, w którym może ona zamieszkać, pomniejszony o koszty zaspokajania potrzeb mieszkaniowych sytuuje się poniżej minimum socjalnego). Jest to propozycja nowego kryterium dochodowego do uzyskania dostępu do lokali socjalnych lub wpisu do kolejki mieszkaniowej do publicznego, gminnego zasobu mieszkaniowego (art. 1 punkt 4 projektu). Dotychczas kryteria były ustalane przez gminy, zróżnicowane i mniej korzystne dla osób w trudnej sytuacji mieszkaniowej. Rozwiązaniem tym wzmocniono solidarność osób zamożnych (i/lub płacących wyższe podatki) z osobami mniej zamożnymi (i/lub płacącymi niższe podatki). Propozycje autorów ustawy mają na

25 Źródło internetowe: <<http://www.rpo.gov.pl/pliki/12680506370.pdf>>, pobrano: 20. 06. 2014.

26 Nowa kategoria osób omówiona poniżej, przy kryterium praw człowieka.

celu zwiększenie zakresu objęcia pomocą ze strony władz publicznych osób w trudnej sytuacji mieszkaniowej oraz zapobieganie pogarszaniu się ich sytuacji mieszkaniowej, w tym ograniczenie sytuacji prowadzących do bezdomności. Poziom minimum socjalnego jest uzasadniony tym, że jest to minimalny poziom dochodów gospodarstwa domowego, który umożliwi włączenie społeczne.

Powyższa propozycja zmian wpisuje się – w przywoływanej w uzasadnieniu projektu ustawy – koncepcję obecną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Jest realizacją stwierdzenia zawartego w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 1/08, według którego: „najem lokali socjalnych ma przede wszystkim przeciwdziałać bezdomności i zaspokajać podstawowe potrzeby mieszkaniowe”. Obecne rozwiązania prawne prowadzą do wykluczenia części osób o niskich dochodach, ale przekraczających progi dochodowe ustalane przez gminy, do przydziału lokali socjalnych oraz mieszkań komunalnych²⁷. Tym samym w niewielkim stopniu przeciwdziałają bezdomności.

Zważywszy jednak na to, że kryterium minimum socjalnego znacznie poszerzy zakres podmiotowy interwencji władz publicznych (zasięg osób uprawnionych) w obszarze mieszkalnictwa socjalnego, wydaje się, że w odniesieniu do tego rozwiązania, można zaproponować wprowadzenie mechanizmów elastycznego i stopniowego dochodzenia do celów. Mechanizmy te powinny uwzględniać zróżnicowaną sytuację mieszkaniową oraz finansową gmin.

Regulacja ta nawiązuje do rozwiązań przyjętych w innych państwach europejskich. Dla przykładu, w Szwecji nie ma kryterium dochodowego przy ubieganiu się o mieszkanie w budownictwie publicznym. Z kolei we Francji obecnie ok. 60% (a nie jak wcześniej 70%) francuskich gospodarstw domowych będzie mogło starać się o mieszkanie w budownictwie społecznym HLM (Mieszkania o Umiarkowanych Czynszach). We francuskim społecznym zasobie mieszkaniowym mieszkania przydzielane są według kryterium dochodowego. Kryterium to jednak jest zróżnicowane, zależy od składu gospodarstwa domowego, typu pożyczki pozyskanej przez instytucję budującą mieszkania HLM (odpowiednio: pożyczka PLUS, PLAI, PLS, PLI) oraz lokalizacji tych mieszkań²⁸. W przydziale mieszkań uwzględniane są także kryteria lokalne zapisane w Departamentalnym Planie pomocy mieszkaniowej dla osób w szczególnie trudnej sytuacji mieszkaniowej²⁹.

27 Według danych GUS, w 2007 r. mieszkania komunalne stanowiły 9,04% zasobów mieszkaniowych, za: Olech P., „Wykluczenie mieszkaniowe”, [w:] „Polski Raport Social Watch, Ubóstwo i wykluczenie społeczne”, Kampania Przeciw Homofobii, 2011.

28 Por. Portal administracji francuskiej, « Logement social: conditions d'attribution », źródło internetowe: <<http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F869.xhtml>>, pobrano: 20.06. 2014.

29 Por. Zubrzycka-Czarnecka A., „Polityka mieszkaniowa we Francji na przełomie XX i XXI wieku”, Aspra-Jr, Warszawa 2011.

2.2.2. Mieszkaniowa solidarność horyzontalna

[A] Przykładem rozwiązania wzmacniającego wymiar „solidarności horyzontalnej w stosunkach mieszkaniowych” (poziomej), ale pomiędzy osobami mieszkającymi w publicznym zasobie mieszkaniowym, jest wprowadzenie w projekcie **możliwości naliczania przez gminy podwyższonych opłat czynszowych w publicznych zasobach mieszkaniowych w stosunku do osób, które mają co najmniej dwukrotnie wyższe dochody niż kryterium dochodowe** uprawniające do dodatku mieszkaniowego i mogą wynajmując mieszkanie w zasobach prywatnych, bez ryzyka obniżenia ich dochodów poniżej poziomu minimum socjalnego (art. 1, punkt 10 projektu, wprowadzający zmiany w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego). Ważnym aspektem jest też uwzględnienie potrzeb osób obciążonych kosztami leczenia lub rehabilitacji. Przekłada się ono na możliwość obniżenia proponowanej podwyżki lub rezygnacji z niej. Projekt wprowadza także możliwość rezygnacji z podwyżki w przypadku zmniejszenia się dochodów objętych nią gospodarstw domowych. Wynajmujący dysponuje w tym celu dostępem (raz w roku) do aktualnych i udokumentowanych informacji o dochodach uzyskiwanych przez gospodarstwa domowe. W razie braku dostępu do tych informacji, właściciel może dokonać podwyżki czynszu, a następnie zweryfikować ją po uzyskaniu tychże danych.

Możliwość podwyższania opłat mieszkaniowych, w związku ze wzrostem dochodów lokatorów, w gminnym zasobie mieszkaniowym została ujęta także jako element zasad polityki czynszowej sformułowanej w wieloletnim programie gospodarowania zasobem gminy (art. 1, punkt 24 projektu). Propozycja ta wydaje się być rozwiązaniem pośrednim i wyważonym. Z jednej strony uwzględnia to, że zasób mieszkań komunalnych, szacowany na ok. 1 mln mieszkań³⁰, jest jednym z większych rezerwuarów lokali mieszkalnych, które można wykorzystać do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób w najtrudniejszej sytuacji mieszkaniowej i społecznej. Funkcji tej nie pełni ani zasób mieszkań wybudowanych przez towarzystwa budownictwa społecznego (około 100 tys. mieszkań), ani lokale zakładowe czy spółdzielnie mieszkaniowe (podlegające uwłaszczeniu na rzecz dotychczasowych lokatorów). Nie oszacowano dotąd możliwości wykorzystania w tym celu najmu w lokalach prywatnych. W tej sytuacji osoby o wysokich dochodach, pozostające w mieszkaniach komunalnych (zajmujące ok. 30% mieszkań³¹), blokują lokale, które powinny być przeznaczone dla gospodarstw domowych w najtrudniejszej sytuacji mieszkaniowej i społecznej. Regulacje dotyczące podwyżek czynszu pozwalają jednak uwzględnić prawa nabyte tych lokatorów, przy jednoczesnym

³⁰ *Mieszkania komunalne do zmiany*, źródło internetowe: <<http://www.infor.pl/prawo/nawosci-prawne/282531,Mieszkania-komunalne-do-zmiany.html>>, pobrano: 05.06.2014.

³¹ Ibidem

gromadzeniu środków na społeczne cele mieszkaniowe. Rozwiązanie takie występuje w politykach mieszkaniowych innych państw europejskich. Dla przykładu, we Francji „czynsz solidarnościowy” (dla gospodarstw domowych, których dochody przekraczają o 60% poziom wymaganego progu dochodowego przy przyznawaniu mieszkań „społecznych”) został wprowadzony w sektorze mieszkań „społecznych” typu HLM na mocy ustawy z 1996 r³².

[B] Warto zwrócić uwagę na mieszczącą się w kontekście „mieszkaniowej solidarności horyzontalnej” propozycję doprecyzowania rozwiązań przeciwdziałających pogłębianiu się zadłużenia gospodarstw domowych z tytułu zalegania w regulowaniu opłat mieszkaniowych.

W ramach – przyjmowanych w drodze uchwały rady gminy – zasad wynajmowania lokali usytuowanych w mieszkaniowym zasobie gminy, wprowadzono nowe rozwiązanie – formułowanie wytycznych do opracowywania **indywidualnych programów wychodzenia z zadłużenia** stosowanych wobec najemców zalegających z opłatami z tytułu wynajmu lokalu mieszkalnego (art. 1, punkt 24 projektu, wprowadzający zmiany w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego).

Instrument ten stanowi ważne narzędzie zapobiegania pogarszania się sytuacji mieszkaniowej i bezdomności. Należy do podstawowych rozwiązań w tym zakresie stosowanych w innych krajach europejskich.

[C] W kontekście podnoszenia poziomu ochrony specyficznych grup zagrożonych złą sytuacją mieszkaniową, ze względu na społecznie uzasadnione zobowiązanie społeczeństwa wobec tych grup, w analizowanym projekcie **uelastyczniono podejście do szczególnych przypadków**.

Złagodzono regulacje określające grupy osób, którym gminy nie mają obowiązku wskazania lokalu socjalnego. Wyłączono z tych przepisów okoliczności związane z zakłócaniem porządku domowego, uciążliwością w korzystaniu z innych lokali i zajęciem lokalu bez tytułu prawnego. Pozostawiono jedynie – jako szczególnie szkodliwą społecznie – okoliczność stosowania przemocy w rodzinie (art. 1, punkt 15 projektu). Dodatkowo wzmocniono – ze względu na zasady współżycia społecznego, dobro małoletniego, niepełnosprawnego, ubezwłasnowolnionego, kobiet w ciąży i osób obłożnie chorych – prawa osób, które dokonały samowolnego zajęcia lokalu lub były uciążliwe dla innych w korzystaniu z ich lokali, do lokalu socjalnego (art. 1, punkt 16 projektu, wprowadzający zmiany w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego).

Wprowadzono – z uwagi na dobro osób małoletnich, osób niepełnosprawnych, kobiet w ciąży i osób obłożnie chorych – możliwość zawierania umowy najmu lokalu socjalnego z osobą zagrożoną

32 Björner G., « HLM, parc privé. Deux pistes pour que tous aient un toit », Institut Montaigne, 2008, [wersja elektroniczna], http://www.institutmontaigne.org/medias/documents/note_logement_internet_avec_couv.pdf, pobrano: 10.10.2009.

bezdomnością, samowolnie zajmującą lokal, wobec której sąd nakazał opróżnienie tego lokalu, (art. 1, punkt 28 projektu, wprowadzający zmiany w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego).

[D] Jednym z przejawów działań zaproponowanych w ustawie, wzmacniających wymiar „solidarności horyzontalnej w polskim mieszkalnictwie” jest propozycja **wzmocnienia ochrony i zwiększenia uprawnień lokatorów w zasobie publicznym.**

W kierunku tym zmięzają między innymi zmiany związane z obciążeniem gmin (do 31 grudnia 2020 r.) – a nie jak dotąd właścicieli budynków – obowiązkiem dostarczenia lokalu zamiennego oraz pokrycia kosztów przeprowadzki najemcy opłacającemu czynsz regulowany, którego lokal w zasobie publicznym został wypowiedziany z powodu rozbiórki lub remontu (art. 1, punkt 11 projektu, wprowadzający zmiany w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego).

Rozwiązania te mają na celu zapobieganie pogarszaniu się warunków mieszkaniowych lokatorów publicznych zasobów mieszkaniowych oraz członków ich rodzin.

2.3. Analiza proponowanych zmian ze względu na kryterium „ochrony praw człowieka w kontekście zaspokajania potrzeb mieszkaniowych”

Zaproponowane kryterium odnosi się do problematyki mieszkaniowej jako zagadnienia konstytucyjnego³³. W tym kontekście, ochrona praw człowieka w obszarze mieszkalnictwa może być rozumiana jako zakres gwarantowania przez państwo prawa do mieszkania³⁴. **Działania władz publicznych w ramach polityki mieszkaniowej dążące do realizacji (różnie rozumianego, podmiotowego lub nie, szerszego lub węższego) prawa do mieszkania, mają na celu umożliwienie poszanowania takich praw podstawowych jak prawo do życia, prawo do odpowiedniego poziomu życia, prawo do poszanowania życia prywatnego czy prawo do zdrowia.**

[A] W odniesieniu do polskiego ładu prawno–ustrojowego w zakresie mieszkalnictwa, ważnym rozwiązaniem zwiększającym zakres ochrony praw człowieka w obszarze mieszkalnictwa jest **propozycja wprowadzenia pojęcia osoby zagrożonej bezdomnością i zapewnienia tej grupie osób szerszego niż dotąd dostępu do lokali socjalnych oraz wpisu do kolejki mieszkaniowej do publicznego, gminnego zasobu mieszkaniowego** (art. 1 punkt 4, art. 1 punkt 13 oraz art. 1 punkt 23

³³ Por. Bednarek M., „Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie”, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007.

³⁴ Szerzej na ten temat w Załączniku nr 3

projektu, wnoszący zmiany w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego).

Wprowadzając kategorię osób zagrożonych bezdomnością, autorzy projektu ustawy zwrócili uwagę na dynamikę zmian w obszarze mieszkalnictwa. Poszerzyli kategorię osób w grupie ryzyka mieszkaniowego. Uwzględnili potrzeby gospodarstw domowych w pogarszającej się sytuacji mieszkaniowej, w celu zapobieżenia dołączenia tych osób do grupy dotkniętej bezdomnością. W tym kontekście zwrócili uwagę na wzrost zapotrzebowania na usługi socjalnego segmentu mieszkalnictwa – pogarszanie się sytuacji finansowej i społecznej lokatorów w sektorze prywatnym lub publicznym (ale nie socjalnym), przyczynia się do narastania zapotrzebowania na usługi mieszkaniowe w ramach budownictwa socjalnego.

Zapis ten ma zapobiegać wykluczeniu społecznemu osób zagrożonych bezdomnością z powodu nadmiernego obciążenia ich budżetów domowych wydatkami na cele mieszkaniowe.

Warto podkreślić, że według indeksu jakości życia Better Life Index OECD z 2013 roku³⁵, Polska zajęła 5. miejsce pod względem wysokości bieżących kosztów utrzymania mieszkania (przed Polską usytuowały się: Grecja, Nowa Zelandia, Czechy i Słowacja). Wydatki na ten cel stanowiły 24% dochodów rozporządzalnych polskich gospodarstw domowych.

Zagwarantowano osobom zagrożonym bezdomnością możliwość złożenia wniosku o zakwalifikowanie ich przez gminę (w której osoby te przebywają z zamiarem stałego pobytu) do wynajmu lokalu usytuowanego w mieszkaniowym zasobie gminy (art. 1, punkt 23 projektu, wprowadzający zmiany w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego).

Wprowadzono możliwość wytoczenia powództwa o przyznanie prawa do lokalu socjalnego, przez osoby zagrożone bezdomnością – w stosunku do których sąd nie orzekł o uprawnieniu bądź braku uprawnienia do lokalu socjalnego – przeciwko gminie właściwej ze względu na miejsce położenia opróżnionego lub opuszczonego lokalu służącego zaspokojeniu ich potrzeb mieszkaniowych. Możliwość ta została sformułowana szeroko, obejmuje także osoby zagrożone bezdomnością, wobec których do trzech lat wstecz (do dnia wniesienia powództwa) wykonano egzekucję obowiązku opróżnienia lokalu lub osoba ta opuściła lokal na żądanie właściciela (art. 1, punkt 13 projektu, wprowadzający zmiany w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego).

W odniesieniu do tej kategorii osób, wprowadzono rozwiązania przyczyniające się do stabilizacji ich sytuacji mieszkaniowej w publicznym zasobie mieszkaniowym.

35 OECD, źródło internetowe: <<http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/housing/>>, pobrano: 10.05. 2014.

W przypadku osób zagrożonych bezdomnością i spełniających kryteria dochodowe, wprowadzono możliwość przekształcenia umowy najmu lokalu socjalnego, po upływie oznaczonego w niej czasu, w umowę najmu lokalu na czas nieoznaczony.

Uwzględniono także możliwość zawarcia, na wniosek osoby uprawnionej, umowy najmu innego lokalu mieszkaniowego znajdującego się w mieszkaniowym zasobie gminy. Rozwiązanie to może ułatwić zamianę lokali wewnątrz zasobu publicznego.

Nowe rozwiązania skierowane do kategorii osób zagrożonych bezdomnością można zebrać w następującej tabeli:

Tabela 2. Nowe instrumenty pomocy dla osób zagrożonych bezdomnością

Nowe instrumenty pomocy dla osób zagrożonych bezdomnością	Krótka charakterystyka
Nowa kategoria osób zagrożonych bezdomnością	Instrument chroniący nie tylko osoby już bezdomne, ale także osoby w trudnej sytuacji mieszkaniowej (np. zagrożone eksmisją), zabezpieczający je przed bezdomnością. Osobom należącym do tej kategorii przyznano wiele nowych uprawnień
Nowe kryterium dochodowe do dostępu do lokali socjalnych lub wpisu do kolejki do mieszkań komunalnych	Usytuowano je na poziomie minimum socjalnego (dochód uzyskiwany przez gospodarstwo domowe osoby zagrożonej bezdomnością, nieposiadającej lokalu mieszkalnego, w którym może ona zamieszkać, pomniejszony o koszty zaspokajania potrzeb mieszkaniowych sytuuje się poniżej minimum socjalnego)
Nowe kryteria dochodowe do dodatku mieszkaniowego	Poszerzono zakres podmiotowy osób uprawnionych do dodatku mieszkaniowego oraz złączono kryterium dochodowe
Nowe regulacje dotyczące eksmisji	Ogólne zaostrzenie warunków przeprowadzania eksmisji, w celu ograniczenia sytuacji niezapewnienia stabilnego lokalu zastępczego
Nowe regulacje dotyczące wsparcia osób zagrożonych bezdomnością przez organizacje społeczne w sprawach sądowych	Propozycja ta poszerza zakresu działania organizacji społecznych w odniesieniu do wstępowania do postępowania lub wytaczania powództw
Wprowadzenie na szerszą skalę indywidualnych programów wychodzenia z zadłużenia	Doprecyzowano stosowanie rozwiązań przeciwdziałających pogłębianiu się zadłużenia gospodarstw domowych z tytułu zalegania w regulowaniu opłat mieszkaniowych
Zwiększenie uprawnień lokatorów w mieszkaniowym zasobie publicznym	Zmiany związane z obciążeniem gmin (do 31 grudnia 2020 r.) – a nie jak dotąd właścicieli budynków – obowiązkiem dostarczenia lokalu zamiennego oraz

	<p>pokrycia kosztów przeprowadzki najemcy opłacającemu czynsz regulowany, którego lokal w zasobie publicznym został wypowiedziany z powodu rozbiórki lub remontu. Umożliwienie udostępniania lokalu przez najemców innym osobom zagrożonym bezdomnością (np. krewnym)</p>
<p>Nowe, łagodniejsze podejście do szczególnych przypadków „sytuacji niepożądanych” w relacjach mieszkaniowych</p>	<p>Złagodzone regulacje określające grupy osób, którym – w przypadku eksmisji – gminy nie mają obowiązku wskazania lokalu socjalnego. Wyłączono z tych przepisów okoliczności związane z zakłócaniem porządku domowego, uciążliwością w korzystaniu z innych lokali i zajęciem lokalu bez tytułu prawnego. wzmocniono – ze względu na zasady współżycia społecznego, dobro małoletniego, niepełnosprawnego, ubezwłasnowolnionego, kobiet w ciąży i osób obłożnie chorych – prawa osób, które dokonały samowolnego zajęcia lokalu lub były uciążliwe dla innych w korzystaniu z ich lokali, do lokalu socjalnego. Pozostawiono jedynie – jako szczególnie szkodliwą społecznie – okoliczność stosowania przemocy w rodzinie</p>
<p>Nowe regulacje dotyczące wzmocnienia zaangażowania gmin w tworzenie zasobu mieszkaniowego i opracowywanie wieloletnich programów gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy</p>	<p>Doprecyzowano i wzmocniono dotychczasowe zobowiązania gminy</p>
<p>Nowe regulacje dotyczące standardu mieszkaniowego pokoju hostelowego oraz lokalu socjalnego</p>	<p>Rozwiązania omówione poniżej, poprawiające jakość życia gospodarstw domowych zamieszkujących w tych lokalach</p>
<p>Nowe regulacje dotyczące cywilnych lokatorów w zasobie mieszkaniowym w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, ministra spraw wewnętrznych, Służby Więziennej, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Szefa Agencji Wywiadu</p>	<p>Zrównano (i wzmocniono) prawa lokatorów w tym zasobie mieszkaniowym, które były w nieuzasadniony sposób zróżnicowane w stosunku do praw lokatorów innych segmentów publicznego zasobu mieszkaniowego</p>
<p>Nowe regulacje dotyczące lokatorów reprivatyzowanych lokali mieszkaniowych</p>	<p>Wprowadzono obowiązek zapewnienia lokalu zamiennego lokatorom i byłym lokatorom reprivatyzowanych lokali przez powiaty</p>
<p>Nowe regulacje dotyczące konsultacji społecznych</p>	<p>Wprowadzenie obowiązku przeprowadzania konsultacji społecznych w zakresie projektów ustaw, rozporządzeń oraz prawa miejscowego z organizacjami działającymi na rzecz praw lokatorów, osób bezdomnych, osób zagrożonych bezdomnością, dzieci i niepełnosprawnych</p>

Źródło: opracowanie własne.

Rozwiązania te stanowią także odpowiedź na przywoływaną wcześniej koncepcję obecną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, widoczną w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 1/08. Mają na celu ograniczenie dyskwalifikacji osób bezdomnych w procesie przydziału lokali socjalnych oraz mieszkań komunalnych w gminach.

[B] Dążenie do wzmocnienia aspektu poszanowania praw człowieka w polskim mieszkalnictwie jest widoczne w propozycjach zawartych w ustawie między innymi w kontekście **zmiany nazwy pomieszczenia tymczasowego na pokój hostelowy i podniesienia jego standardu**.

W odniesieniu do pokoi hostelowych (pełniących funkcje wcześniejszych pomieszczeń tymczasowych) dokonano zdecydowanej poprawy standardu mieszkaniowego. Określono, że pokój ten powinien spełniać wymagania w zakresie standardu estetycznego oraz technicznego.

W tym kontekście należy zauważyć, że „estetyka” pokoju hostelowego nie jest pojęciem precyzyjnie zdefiniowanym. W projekcie nie wskazano instytucji mających ją sprawdzać, ani właściwych do takiej oceny kryteriów.

Poprawiono parametry w zakresie powierzchni – w odniesieniu do jednoosobowego gospodarstwa domowego pokój ten powinien mieć powierzchnię co najmniej 10 m². Określono dostępność do urządzeń sanitarnych – pokój hostelowy ma znajdować się w budynku posiadającym ustępy i prysznice w liczbie odpowiadającej liczbie zakwaterowanych osób oraz pomieszczenia kuchenne o powierzchni zapewniającej swobodny dostęp do tych pomieszczeń.

Postanowienie dotyczące liczby ustępów i pryszniców zawiera usterkę, chodzi o to, aby ich liczba była odpowiednia do liczby lokatorów a nie odpowiadająca tej liczbie.

Dodatkowo zastrzeżono, że w jednym pokoju hostelowym mogą być zakwaterowane jedynie osoby prowadzące wspólne gospodarstwo domowe. Zagwarantowano też podstawowy poziom stabilności warunków mieszkaniowych – określono, że jest to pokój przyznawany i wynajmowany osobom zagrożonym bezdomnością na czas nieoznaczony, do czasu uzyskania przez te osoby prawa do lokalu mieszkalnego, w którym mogą one zamieszkać.

Regulacje te znacznie poprawiają sytuację rodzin zakwaterowanych dotychczas, na podstawie obowiązujących przepisów, w pomieszczeniu tymczasowym. Wcześniejsze przepisy definiowały umowę najmu w pomieszczeniu tymczasowym jako umowę na czas oznaczony, nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 6 miesięcy.

Wprowadzono ochronę sytuacji mieszkaniowej osób mieszkających z najemcą, współtworzących z nim gospodarstwo domowe. Po opuszczeniu pokoju hostelowego przez najemcę, osobom dotychczas zamieszkującym z nim – w sytuacji nie posiadania przez nie prawa do lokalu

mieszkalnego, w którym mogłyby one zamieszkać – przedstawia się ofertę zawarcia umowy najmu pokoju hostelowego odpowiedniego dla ich gospodarstwa domowego.

Zmiany w tym zakresie umożliwiają utrzymanie więzi rodzinnej i wypełnianie funkcji rodziny wobec jej członków.

Kontynuacją tych zmian jest **wprowadzenie wyrażenia „hostelowego zasobu gminy”** (art. 1, punkt 4, podpunkt f, wnoszący zmiany w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego). Zasób ten tworzy gmina. Jego przeznaczeniem jest oferowanie pokoi na wynajem (art. 1, punkt 29 projektu). W projekcie wprowadzono obowiązek opracowywania przez gminy wieloletniego programu gospodarowania zasobem hostelowym gminy. Program ten jest wprowadzany uchwałą rady gminy i może stanowić część wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy. Większość elementów składowych wieloletniego programu gospodarowania zasobem hostelowym gminy jest analogiczna do tych dla wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy.

Jest to ważna wskazówka dla gmin, zachęcająca do rozwoju zasobu mieszkaniowego tego typu jako ważnego elementu ogółu zasobu mieszkaniowego gminy. Zasób hostelowy ma stanowić jeden z instrumentów przeciwdziałania bezdomności.

Zasób hostelowy jest zasobem „ratunkowym” – pierwszym ogniwem systemu mieszkaniowego chroniącym przed bezdomnością. Osoby zamieszkujące w pokoju hostelowym można już uznać za „domne”, natomiast te przebywające w noclegowniach i schroniskach jedynie jako zabezpieczone przed warunkami atmosferycznymi, ale nadal nie posiadające stabilnego miejsca zamieszkania – według Europejskiej Typologii Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS³⁶ z 2005 r. ich sytuacja jest określana jako „bezmieszkaniowość” (houselessness). W polskiej literaturze przedmiotu dla określenia niestabilnych warunków mieszkaniowych osób przemieszczających się, migrujących, wprowadzono wyrażenie „niedomu”³⁷. Wydaje się, że pojęcia te opisują także warunki mieszkaniowe dotychczasowych pomieszczeń tymczasowych oraz noclegowni i schronisk dla bezdomnych.

Poprawa sytuacji w zakresie standardu mieszkaniowego dotychczasowych pomieszczeń tymczasowych – proponowanych pokoi hostelowych wydaje się tym ważniejsza, że projekt ustawy dołączył zapobieganie bezdomności do zadań własnych gminy (art. 1, punkt 6, wprowadzający zmiany w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego).

36 ETHOS Typology on Homelessness and Housing Exclusion”, Europejska Federacja Narodowych Organizacji Pracujących na rzecz Ludzi Bezdomnych FEANTSA, źródło internetowe: <<http://www.feantsa.org/spip.php?article120&lang=en>>, pobrano: 20.06.2014.

37 Por. Łukasiuk M., Jewdokimow M., „Niedom. Socjologiczna monografia mieszkań migracyjnych”, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa, 2012.

W kierunku tym zmierzają także **zmiany dotyczące podniesienia standardu lokali socjalnych** (art. 1, punkt 4, podpunkt c projektu). W przypadku lokali socjalnych autorzy projektu zaproponowali lekką poprawę standardu mieszkaniowego, przede wszystkim w zakresie powierzchni przypadającej na członka gospodarstwa domowego najemcy (nie może być mniejsza niż 8 m² – wcześniej było to 5 m² a w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 16 m² – wcześniej było to 10 m²).

Dostosowano lokale socjalne do struktury gospodarstwa domowego najemcy oraz szczególnych potrzeb społecznych najemcy (np. zdrowotnych – wskazania medyczne dotyczące warunków mieszkaniowych w przypadku osób chorych lub niepełnosprawnych w rodzinie najemcy). Wprowadzono pojęcie standardu mieszkaniowego w zakresie estetyki mieszkania.

[C] Kolejnym przejawem podejmowania w projekcie ustawy tematyki związanej z wymiarem ochrony praw człowieka w stosunkach mieszkaniowych jest **propozycja zmiany nazwy ustawy** z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego **na ustawę o ochronie praw lokatorów i przeciwdziałaniu bezdomności** (art. 1 punkt 1 projektu).

Wskazuje to, że kierunkiem postulowanych zmian jest szersza ochrona praw osób w najtrudniejszej sytuacji mieszkaniowej – osób zagrożonych bezdomnością oraz osób bezdomnych, w tym przeciwdziałanie bezdomności. Proponowane rozwiązania mają na celu włączenie dodatkowych instrumentów do głównego nurtu regulacji stosunków lokatorskich – podstawowej ustawy w tym zakresie. Wskazuje to na uwzględnienie przez autorów projektu potrzeby całościowego spojrzenia na mieszkalnictwo. Dążenie do unikania tworzenia nowych, roszczeniowych grup, dzielenia podmiotów sfery mieszkaniowej ze względu na – niekiedy sztucznie wyolbrzymione – różnice interesów. Jednocześnie autorzy ustawy wyraźnie wskazują najdotkliwszy problem w obszarze zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności – bezdomność, który wpływa na funkcjonowanie systemu mieszkaniowego jako całości. Konstruują „instytucjonalną sieć pierwszej pomocy” w tym zakresie, wpisując proponowane rozwiązania w istniejący już układ relacji między podmiotami sfery mieszkaniowej. Uszczelniają rozwiązania dotychczasowe, niekiedy modyfikując je. Porządkują zakres wzajemnych zobowiązań podmiotów w obszarze mieszkalnictwa, przypisując najważniejszą rolę gminie, zgodnie z zasadą pomocniczości.

Należy jednak zwrócić uwagę na brak przywoływania instytucji samorządu terytorialnego – gmin w tytule ustawy. Wydaje się, że z uwagi na wzrost znaczenia tej instytucji w realizowaniu socjalnych aspektów polityki mieszkaniowej, należałoby rozważyć inne sformułowanie tytułu. Dla przykładu, nazwa mogłaby brzmieć następująco: ustawa o ochronie praw lokatorów, zaangażowaniu państwa i władz samorządowych w poprawę sytuacji mieszkaniowej oraz przeciwdziałaniu bezdomności.

Dodatkowo włączenie tematyki bezdomności wymaga zaproponowania instytucji wzmacniających współpracę ze specjalistami z zakresu pomocy społecznej. Działania te wpisywałyby się w podejście horyzontalne, przełamujące branżowe podziały w polityce publicznej.

2.4. Analiza proponowanych zmian ze względu na kryterium racjonalności

Kryterium to definiuję jako wybór rozwiązań, „które dają najlepszy stosunek między ich pozytywnie i negatywnie ocenianymi skutkami³⁸”. Ocena racjonalności proponowanych w projekcie regulacji wiąże się ze spełnieniem postulatu uzyskania w miarę „pełnej i prawdziwej wiedzy o istotnych z punktu widzenia decydenta lub obserwatora skutkach wyboru poszczególnych możliwości³⁹”. W związku z częściowym jedynie oszacowaniem skutków proponowanych rozwiązań, zawartym w uzasadnieniu projektu ustawy, jej analiza ze względu na przyjętą powyżej definicję racjonalności ma charakter niepełny.

W odniesieniu do danych zawartych w uzasadnieniu ustawy, analiza ze względu na kryterium racjonalności będzie obejmowała jedynie – zestawione według zasady od ogółu do szczegółu – następujące elementy:

- 1) ocenę powiązania proponowanych zmian z dążeniem do osiągnięcia celów społecznej polityki mieszkaniowej,
- 2) ocenę oparcia zaproponowanych zmian na rzetelnej wiedzy w zakresie mieszkalnictwa oraz szacunków dotyczących finansowych aspektów realizacji tych propozycji,
- 3) przedstawienie oraz ocenę kosztów i korzyści proponowanych zmian zawartego w uzasadnieniu ustawy.

2.4.1. Ocena powiązania proponowanych zmian z dążeniem do osiągnięcia celów społecznej polityki mieszkaniowej

W projekcie właściwie rozpoznano najważniejsze cele społecznej polityki mieszkaniowej – zrekonstruowane, na potrzeby ekspertyzy, w oparciu o uznane, jako najważniejsze w tym obszarze,

³⁸Por. Szarfenberg R., „Racjonalność decyzji w polityce społecznej”, Referat wygłoszony na konferencji WDiNP UW w 2002 r., s. 4, źródło internetowe: <<http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/refwdinp.pdf>>, pobrano: 20.06.2014.

³⁹ Ibidem, s. 4.

wartości: „sprawiedliwość mieszkaniową”, „solidarność mieszkaniową” oraz „prawa człowieka w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych”.

Zmiany zaproponowane w projekcie ustawy ukierunkowane są na ograniczenie zjawiska bezdomności oraz poprawę sytuacji mieszkaniowej osób eksmitowanych do lokali socjalnych i pokoi hostelowych. Porządkują sferę praw lokatorów w sektorze publicznym na rynku mieszkaniowym oraz w sektorze prywatnym (najem okazjonalny, reprivatyzowane kamienice).

Dodatkowo wzmacniają pozycję słabszej strony stosunków mieszkaniowych. Świadczy o tym między innymi wprowadzenie **obowiązku przeprowadzania konsultacji społecznych w zakresie projektów ustaw, rozporządzeń oraz prawa miejscowego** z organizacjami działającymi na rzecz praw lokatorów, osób bezdomnych, osób zagrożonych bezdomnością, dzieci i niepełnosprawnych (art. 1, punkt 6 projektu, wprowadzający zmiany w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego).

2.4.2. Ocena oparcia zaproponowanych zmian na rzetelnej wiedzy w zakresie mieszkalnictwa oraz szacunków dotyczących finansowych aspektów realizacji tych propozycji

Zmiany zaproponowane w projekcie ustawy zostały oparte na rzetelnej wiedzy w zakresie mieszkalnictwa. Świadczą o tym m.in. liczne źródła danych przytaczane w uzasadnieniu projektu. Dane te pochodzą zarówno z dokumentów opracowanych przez instytucje państwowe związane z mieszkalnictwem (badania Instytutu Rozwoju Miast, ankieta Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej⁴⁰, statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości, raporty Najwyższej Izby Kontroli), jak i z raportów badawczych (badań przygotowanych dla Habitat for Humanity, Raportu 2006 o naprawie sytuacji mieszkaniowej, Polskiego Raportu Social Watch, Ubóstwo i wykluczenie społeczne). Ponadto powołano także opinie podmiotów związanych z polityką mieszkaniową (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, opinia Krajowej Rady Komorniczej).

Słabą stroną analizowanego projektu są niepełne szacunki dotyczące finansowych aspektów realizacji zawartych w nim propozycji. W uzasadnieniu projektu ustawy jej łączny koszt (dla budżetu państwa i gmin) nie został precyzyjnie oszacowany. Wynika to po części z **braku dostępnych i rzetelnych danych dotyczących niektórych obszarów działań** (np. skala problemów mieszkaniowych byłych lokatorów reprivatyzowanych mieszkań z zasobu komunalnego). Kolejnym

⁴⁰ Obecnie – Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

wpływającym na tę sytuację czynnikiem jest **opracowanie projektu ustawy przez organizację społeczną** – Kancelarię Sprawiedliwości Społecznej, nie dysponującą właściwymi środkami do przeprowadzenia analizy koszty–korzyści proponowanych zmian. Działania te powinny zostać podjęte przez instytucje legislacyjne.

W tym kontekście na uwagę zasługują, zawarte w projekcie, propozycje nowych mechanizmów zbierania danych i opierania polityki na wnioskach z ich analizy.

W projekcie **wprowadzono mechanizmy gromadzenia danych** umożliwiające samorządom, władzom centralnym i obywatelom uzyskanie wiedzy o potrzebach mieszkaniowych i stopniu ich zaspokojenia. Zestawienia danych mają być ogłaszane przez gminę w wojewódzkim dzienniku urzędowym, do końca trzeciego kwartału roku następnego. Szczegółowo określono zakres danych – mają one dotyczyć rozmiarów niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, rozmiarów potrzeb w sferze zapobiegania bezdomności oraz wielkości zasobów mieszkaniowych i hostelowych.

Z kolei w krótszym terminie (do końca pierwszego kwartału roku następnego) gmina ma ogłaszać szczegółowsze niż dotąd zestawienia danych dotyczących czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego. Zestawienia mają uwzględniać przynależność lokali do określonych segmentów zasobów mieszkaniowych (spółdzielcze, towarzystw budownictwa społecznego, prywatne).

Dodatkowo w związku z kwalifikowaniem osób zagrożonych bezdomnością do wynajmu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, te ostatnie zobowiązane są do gromadzenia danych na temat wolnorynkowych cen najmu lokali niezbędnych do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej, z uwzględnieniem szczególnych potrzeb małoletnich i niepełnosprawnych. Gminy powinny także przygotowywać zestawienia danych dotyczących dochodów gwarantujących zaspokojenie potrzeb konsumpcyjnych różnych typów gospodarstw domowych na poziomie minimum socjalnego (art. 1, punkt 23 projektu, wprowadzający zmiany w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego).

Zestawienia danych mają być opracowywane we współpracy z organizacjami reprezentującymi lokatorów, osoby bezdomne i osoby zagrożone bezdomnością (art. 1 punkt, 6 projektu,). Gromadzenie danych ma znaleźć się w gestii właściwego ministra.

Dane te mają służyć właściwemu diagnozowaniu lokalnej sytuacji mieszkaniowej, co umożliwi lepsze dostosowanie instrumentów polityki mieszkaniowej do potrzeb mieszkaniowych.

2.4.3. Przedstawienie oraz ocena oszacowania kosztów i korzyści proponowanych zmian zawartego w uzasadnieniu ustawy

Zestawienie szacowanych kosztów i korzyści propozycji zawartych w ustawie – opracowane na podstawie danych zawartych w jej uzasadnieniu – zostanie przedstawione w poniższej tabeli:

Tabela 3. Zestawienie szacunków kosztów i korzyści proponowanych zmian

Proponowane działania	Szacunki dotyczące kosztów			Szacunki dotyczące korzyści (w tym korzyści społeczne)
	Koszty wyszczególnionych działań	Przepływy kosztów	Koszty zaniechania działań oraz koszty działań alternatywnych (w tym koszty społeczne)	
Dostarczenie lokali socjalnych i pokoi hostelowych osobom zagrożonym eksmisją	Oszacowane, rocznie na kwotę około 946,5 mln złotych. Przy zachowaniu przyjętej w ustawie zasady podziału kosztów (w latach 2015-2020 gminy będą otrzymywały dotację celową z budżetu państwa na realizację zadań własnych w zakresie zapobiegania bezdomności wobec osób zagrożonych bezdomnością w wysokości zapewniającej realizację tych zadań w łącznej wysokości co najmniej 70 % oszacowanych potrzeb), budżet państwa ponosiłby rocznie koszt rzędu 662,5 mln złotych	W uzasadnieniu projektu wskazano na wpływ powyżej omówionych wydatków na obniżenie kosztów związanych z orzekaniem i wykonywaniem eksmisji (ze względu na spadek liczby wyroków orzekających obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego i związany z nim spadek liczby, wpływających do komorników, wniosków o eksmisję lokatorów). Oszacowano, że koszty odszkodowań, płaconych przez gminy z powodu niewykonywania wyroków eksmisyjnych,	Nie oszacowano	Nie oszacowano

		utrzymają się na dotychczasowym poziomie. Z jednej strony wydatki zmniejszą się w wyniku inwestycji mieszkaniowych. Zostaną uzyskane dodatkowe dochody, w związku z wprowadzeniem podwyżki czynszów dla gospodarstw domowych przekraczających progi dochodowe. Z drugiej – wzrosną koszty w związku z obowiązkiem dostarczania pokoi hostelowych.		
--	--	---	--	--

Zapewnienie lokali socjalnych osobom bezdomnym

Oszacowane (dla budżetów gmin i budżetu państwa) na około 600 mln złotych w ciągu 5 lat, czyli na około 120 mln złotych rocznie

Jak wyżej

Nie oszacowano

Nie oszacowano

Dodatki mieszkaniowe	Wskazano na lukę pomiędzy zobowiązaniami ustawowymi a poziomem realizacji uprawnień w tym zakresie, związaną z niedofinansowaniem ośrodków pomocy społecznej. Podkreślono problem oszacowania liczby dodatkowych uprawnionych do omawianego świadczenia (tych,	Jak wyżej	Nie oszacowano	Nie oszacowano
-----------------------------	--	-----------	----------------	----------------

	którzy podpiszą umowy dotyczące spłaty zadłużenia oraz osób wynajmujących mieszkania na wolnym rynku, kwalifikujących się w związku ze zmianą progu dochodowego). Uwzględniając te ograniczenia w dostępie do danych, dodatkowy koszt dla budżetów gmin w tym zakresie oszacowano na około 78,5 mln złotych rocznie ⁴¹ .			
--	---	--	--	--

Zapewnienie mieszkań osobom, które utraciły umowę najmu z tanim czynszem komunalnym w związku ze zwrotem nieruchomości na rzecz ich byłych właścicieli lub następców prawnych	Z powodu braku danych koszty te nie zostały zbadane	Jak wyżej	Nie oszacowano	Nie oszacowano
--	---	-----------	----------------	----------------

Łączne oszacowane koszty proponowanych rozwiązań	Łączne dodatkowe koszty rocznie w ciągu pięciu lat, związane z realizacją propozycji zawartych w projekcie, zostały oszacowane na ponad 1 145 mln złotych. Budżet państwa musiałby rocznie przeznaczyć na realizację zaproponowanych zmian ponad 782,5 mln złotych. Budżety gmin zostałyby obciążone kosztami rzędu 362,5 mln złotych
---	--

Źródło: opracowanie własne.

Koszt realizacji niektórych działań nie został oszacowany. Nie oszacowano także korzyści związanych z realizacją propozycji zawartych w ustawie.

W projekcie nie wskazano ewentualnych nowych źródeł pozyskiwania środków (poza podwyżkami czynszów w zasobach komunalnych dla gospodarstw domowych o dochodach

⁴¹ W uzasadnieniu ustawy pojawia się błędne obliczenie, tj. 785 tys. złotych.

przekraczających próg dochodowy do przyznania mieszkania w tym zasobie) na dodatkowe wydatki.

Odnosząc się do dostępnych szacunków, należy zauważyć, że realizacja zmian zaproponowanych w projekcie ustawy wiąże się ze znacznym wzrostem nakładów z budżetu państwa i budżetów gmin na socjalne aspekty polityki mieszkaniowej. Warto jednak podkreślić, że od lat wydatki na ten cel były w Polsce o wiele niższe niż w innych krajach europejskich, przy większej skali niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych.

3. Proponowane zmiany w kontekście Unii Europejskiej

Sytuacja mieszkaniowa w Polsce pod wieloma względami odbiega nie tylko od oczekiwań polskiego społeczeństwa, od przyjętych w art. 20 Konstytucji RP z 1997 r., norm społecznej gospodarki rynkowej, ale także od statystycznego jej opisu w krajach europejskich, w tym w sąsiednich krajach Europy Środkowo–Wschodniej.

Zakładając, że tematyka mieszkaniowa znalazłaby swoje miejsce w agendzie politycznej, nie tylko jako „marchewka wyborcza”⁴², ale jako ważny temat debaty publicznej, warto zastanowić się, jaki jest obszar możliwych działań władz publicznych w tym zakresie i jak wpisuje się w ten obszar analizowany projekt ustawy.

Należy ocenić, czy proponowane rozwiązania nawiązują do kierunku działań UE w obszarze mieszkalnictwa. Ta bowiem od początku XXI wieku, staje się coraz bardziej aktywna na tym polu.

Ważnym wydaje się rozważenie wpływu ograniczeń unijnych dla pomocy publicznej w mieszkalnictwie w kontekście doświadczeń holenderskich.

W 2005 roku Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji Komisji Europejskiej wszczęła procedurę wyjaśniającą w zakresie, postrzeganej jako nieuprawniona, pomocy państwa na rzecz holenderskich, działających nie dla zysku, instytucji budownictwa społecznego. W 2007 roku do Komisji Europejskiej skargę w tej samej sprawie złożyło Holenderskie Stowarzyszenie Deweloperów Prywatnych. Pierwsze zmiany w holenderskiej społecznej polityce mieszkaniowej, wymuszone

⁴²Tematyka mieszkaniowa pojawiała się na przykład w czasie kampanii wyborczej Aleksandra Kwaśniewskiego z 1995 roku oraz w czasie kampanii Prawa i Sprawiedliwości z 2005 roku (wybudowanie 3 milionów mieszkań) i z 2014 roku (wybudowanie mieszkań po 2,5 tys. zł za m²).

przez instytucje unijne, zostały zaproponowane już w 2005 roku przez ministra ds. mieszkalnictwa Dekkera. Następnie dalsze zaostrzenie wspierania przez państwo działalności organizacji non-profit w zakresie mieszkalnictwa nastąpiło w rezultacie porozumienia wynegocjowanego między rządem holenderskim oraz Komisją Europejską w 2009 roku, które miało stopniowo wejść w życie w latach 2010–2011.

Zmiany te są negatywnie oceniane przez badaczy mieszkalnictwa, jako zagrażające holenderskiemu zrównoważonemu i charakteryzującemu się znacznym stopniem „wymieszania społecznego” oraz neutralnością władz publicznych w zakresie tytułu posiadania mieszkania – unitarnemu modelowi rynku mieszkań na wynajem, w ujęciu Jima Kemenyego.

[Badacz ten w książce z 1981 r. (*“The Myth of Home Ownership: Private Versus Public Choices in House in Tenure”*, Routledge, London) wyróżnił dwa modele systemów mieszkaniowych: model unitarny oraz model dualny.

W państwach Europy kontynentalnej (takich jak Szwecja, Szwajcaria i Holandia) zaobserwował promowanie przez władze publiczne instrumentów polityki mieszkaniowej (np. subsydiów i preferencyjnych kredytów), które sprzyjają rozwojowi publicznego, społecznego sektora mieszkań na wynajem nie nastawionego na zysk. Sektor ten z czasem konkuruje z sektorem prywatnych mieszkań czynszowych, co prowadzi do wysokiego udziału mieszkań na wynajem w zasobach mieszkaniowych. Owa sytuacja sprzyja rozproszeniu gospodarstw domowych o zróżnicowanych dochodach zarówno w zasobach mieszkaniowych sektora publicznego, jak i prywatnego. Kemeny łączył wybór strategii polityki najmu z dominującym w społeczeństwach Europy kontynentalnej kolektywizmem. Model ten określił jako unitarny.

Z kolei w krajach anglosaskich (takich jak USA, Kanada, Australia, Nowa Zelandia) celem polityki mieszkaniowej jest wspieranie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności przez nabycie mieszkania/domu na własność. Model ten cechuje występowanie dwóch wyraźnych segmentów na rynku mieszkaniowym – dominującego sektora prywatnego dla gospodarstw domowych o efektywnym popycie mieszkaniowym oraz marginalnego, często zdegradowanego i charakteryzującego się niekorzystnym stopniem koncentracji ubogich i zagrożonych wykluczeniem społecznym gospodarstw domowych, sektorem publicznym dla najbiedniejszej ludności. Fluktuacja pomiędzy sektorem publicznym oraz sektorem prywatnym utrzymuje się na niskim poziomie. Model ten cechuje silna segregacja społeczno-przestrzenna oraz rozwój rynku kredytów hipotecznych. Strategia polityki własności wiązała się – w ujęciu Kemenyego – z dominacją indywidualizmu i przywiązaniem do własności w społeczeństwach krajów anglosaskich. Model ten został określony jako dualny.

Odnosząc modele wyróżnione przez Jima Kemenyego do polskiej polityki mieszkaniowej można zauważyć, że od lat 90. XX wieku stopniowo nabiera ona cech modelu dualnego. W ramach

polskiej polityki mieszkaniowej wspierana jest strategia zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności przez zakup (rozwój rynku kredytów hipotecznych, preferencyjne kredyty dla młodych ludzi o średnich dochodach na zakup mieszkania) lub wykup (preferencyjne zasady wykupu mieszkań przez byłych lokatorów w zasobie spółdzielni mieszkaniowych, mieszkań zakładowych, mieszkań komunalnych czy w niewielkim zasobie mieszkań towarzystw budownictwa społecznego) mieszkania na własność. Zasób mieszkań komunalnych (dotąd niewykupionych) nabiera cech segmentu mieszkań dla osób w najtrudniejszej sytuacji mieszkaniowej i społecznej.]

Przyczyniają się do utrudnienia zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności o średnich dochodach (powyżej 33 000 euro rocznie), która została wyłączona z programu budownictwa społecznego wspieranego przez państwo, a która nie posiada wystarczająco stabilnej zdolności kredytowej do uzyskania kredytu hipotecznego i zakupu mieszkania na własność. Z kolei wynajem mieszkania w sektorze prywatnym w znacznym stopniu zwiększy obciążenia budżetów domowych tych gospodarstw domowych wydatkami na cele mieszkaniowe.

Kolejnym problemem jest wzrost zagrożenia nasilenia się procesu segregacji społeczno-przestrzennej, związanego z ograniczeniami w zakresie możliwości uzyskania przez organizacje non-profit pomocy publicznej na rewitalizację społeczną sąsiedztw w zdegradowanych dzielnicach. Nasilenie tego procesu może być następnie związane z ucieczką z tego segmentu mieszkaniowego ludności o średnich dochodach, zachęcanej do zakupu mieszkania na własność przez instrumenty fiskalne holenderskiej polityki mieszkaniowej. Ponadto same instytucje budownictwa społecznego mogą zostać narażone na straty finansowe, związane z problemami w stosowaniu, na szczególnie trudnych rynkach mieszkaniowych największych holenderskich miast, restrykcyjnych ograniczeń w zakresie czynszu (do 647, 53 euro miesięcznie) lub sprzedaży mieszkań (niedostosowanych do preferencji klientów w zakresie lokalizacji lub wielkości), która ma służyć pozyskaniu środków na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych ludności o niskich dochodach. Sytuacja ta może przyczynić się do osłabienia pozycji tych instytucji na holenderskim rynku mieszkaniowym w porównaniu do instytucji prywatnych, nastwionych na zysk.

W konsekwencji, interwencja Komisji Europejskiej w społeczną politykę mieszkaniową Holandii może być interpretowana jako wyraźna preferencja dla polityki mieszkaniowej wspierającej zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych ludności przez zakup mieszkań na własność przede wszystkim w sektorze prywatnym. Tym samym, Komisja Europejska wydaje się skłaniać w kierunku uznania za właściwą jedynie jednej koncepcji polityki mieszkaniowej – dualnego modelu mieszkaniowego w ujęciu Kemenyego, charakterystycznego dla krajów anglosaskich.

Por. Elsinga M., Haffner M., Van Der Heijden H., *Threats to the Dutch Unitary Rental Market*, "International Journal of Housing Policy", Volume 8, Issue 1, 2008.

Działania Komisji Europejskiej w tym obszarze wskazują na zawężenie przez nią możliwości wyboru przez państwa członkowskie Unii Europejskiej koncepcji społecznej polityki mieszkaniowej oraz mieszkaniowej sieci instytucjonalnej⁴³. Komisja Europejska promuje statyczną i wąską definicję mieszkalnictwa społecznego, ograniczając interwencje państwa w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności do wymiaru socjalnego. Mieszkalnictwo socjalne, w ujęciu Komisji Europejskiej, to usługa publiczna o charakterze socjalnym, która jest legitymizowana przez istnienie grup społecznych, do których jest skierowana a nie ze względu na uniwersalne prawo do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych⁴⁴. Świadczy to o odchodzeniu przez instytucje unijne od kompromisu w zakresie mieszkalnictwa, który został przyjęty w latach 80. XX wieku⁴⁵ (pozostawiającego mieszkalnictwo w kompetencji państw członkowskich) oraz o niespójności (rozumianej jako brak dialogu) w relacjach między instytucjami Unii Europejskiej oraz instytucjami społeczeństw obywatelskich państw europejskich w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności⁴⁶.

Jednak argument doświadczeń holenderskich – legitymizujący, w celu zgodności ustawodawstwa krajowego z normami unijnymi, ograniczanie działań władz publicznych w mieszkalnictwie do jego wymiaru socjalnego – można zakwestionować, odnosząc się do rozwiązań szwedzkich.

W 2005 r. Szwedzka Federacja Właścicieli Nieruchomości (Swedish Property Federation, Fastighetsägarna) za pośrednictwem Europejskiej Federacji Właścicieli Nieruchomości (European Property Federation) złożyła skargę do Komisji Europejskiej przeciwko Szwecji. Wskazywano na nieuprawnioną pomoc publiczną dla organizacji mieszkalnictwa publicznego.

W Szwecji, już od lat 90. XX wieku, subsydia państwowe dla instytucji mieszkalnictwa publicznego zostały znacznie ograniczone. Jednak podkreślano, że porozumienie w tym zakresie z 2001 r. („Three-party agreement”) zostało naruszone w Sztokholmie przez Sztokholmską Unię Lokatorów.

Szwedzka Federacja Właścicieli Nieruchomości podnosiła argument, że organizacje mieszkalnictwa publicznego mają uprzywilejowaną pozycję w procesie ustalania wysokości czynszów, obowiązujących także w sektorze prywatnym. Dodatkowo podkreślano, że gminy nieodpłatnie oferują gwarancje kredytów dla organizacji mieszkalnictwa publicznego. W związku

43Por. Lis P., „Selektywna społeczna polityka mieszkaniowa – wybór czy konieczność?”, [w:] „Programy mieszkaniowe – brukowanie piekła”, Kongres Budownictwa, Fundacja Bezdomnych, Warszawa 2010, s. 74–77.

44 Por. « Définition du logement social », źródło internetowe: <<http://union-habitat.eu/?rubrique183>>, pobrano: 25.05.2014.

45 Por. Zubrzycka-Czarnecka A., „Instrumenty i ograniczenia unijnej polityki mieszkaniowej”, [w:] Anioł W., Duszczyk M., Zawadzki P.W. (red.), „Europa Socjalna. Iluzja czy rzeczywistość?”, Aspra-Jr, Warszawa 2011.

46 Por. Priemus H., Gruis V., „Social Housing and Illegal State Aid: The Agreement between European Commission and Dutch Government”, „International Journal of Housing Policy”, [Volume 11, Issue 1](#), 2011.

z tym, wskazywano, że organizacje budownictwa publicznego nie dążą do uzyskania rynkowej stopy zwrotu z prowadzonych inwestycji. Wskazywano, że zaktóca to konkurencję na rynku nieruchomości.

W tej sytuacji, socjaldemokratyczna minister ds. mieszkalnictwa Mona Sahlin zastosowała instytucję zapytania (*Inquiry*). W rezultacie, w 2008 r. powstał raport, prezentujący możliwe rozwiązania dostosowujące szwedzki model mieszkalnictwa do ustawodawstwa unijnego w zakresie swobodnej konkurencji oraz pomocy publicznej. Zaproponowano dwa alternatywne rozwiązania. Pierwsze dotyczyło urynkowienia sektora mieszkalnictwa publicznego. Proponowano rozwiązania wprowadzające rynkową kalkulację kosztów, bliższą logice maksymalizacji zysku. Drugie rozwiązanie związane było z zawężeniem dostępności do mieszkalnictwa publicznego jedynie dla osób o niskich dochodach i przekształcenia go w mieszkalnictwo socjalne. Ani jedno, ani drugie rozwiązanie nie zyskało poparcia społecznego.

W 2009 r. Szwedzkie Stowarzyszenie Gminnych Organizacji Mieszkaniowych (SABO) oraz Szwedzka Unia Lokatorów zaproponowały rozwiązanie kompromisowe. Zachowano gwarancje najmu dla lokatorów oraz negocjacyjne ustalanie wysokości czynszów. Nadano organizacjom z sektora prywatnego takie same uprawnienia w tym procesie, jak organizacjom publicznym. Przy czym zastrzeżono, że wzrost czynszów powinien być realizowany stopniowo. Organizacje budownictwa publicznego zachowały status organizacji wynajmujących mieszkanie wszystkim zainteresowanym gospodarstwom domowych (nie stały się organizacjami budownictwa socjalnego). Jednak w swojej działalności mają kierować się w większym stopniu zasadami rynkowymi (*businesslike basis*). Władze lokalne mogą wymagać od tych organizacji prowadzenia działalności zgodnie z kryterium dążenia do ustalania cen usług mieszkaniowych, które gwarantują zwrot kosztów, z uwzględnieniem cech lokalnego rynku nieruchomości. Kryterium to nie jest jednoznaczne. Bywa definiowane jako długoterminowe dążenie do maksymalizacji zysku lub jako ustalanie rynkowej stopy zwrotu z inwestycji. Wprowadzono także opłaty za gwarancje kredytowe władz lokalnych dla organizacji budownictwa publicznego.

W czasie realizowania instytucji zapytania, w Szwecji miały miejsce wybory parlamentarne, w wyniku których do władzy doszła prawica. W 2010 r. nowy, prawicowy (chadecki) minister ds. mieszkalnictwa Mats Odell zaproponował ustawę wprowadzającą w życie powyższe regulacje. W 2011 r., w wyniku zmian w ustawodawstwie mieszkaniowym, Szwedzka Federacja Właścicieli Nieruchomości wycofała skargę.

Zmiany przyczyniły się do wyraźniejszego oddzielenia władz lokalnych od organizacji budownictwa publicznego. Wymusiły także większą transparentność w zarządzaniu tymi instytucjami. W praktyce jednak, ze względu na brak poparcia społecznego i politycznego, w odniesieniu do reformowania szwedzkiego modelu polityki mieszkaniowej, zmiany są

realizowane dosyć powierzchownie i bardzo powoli. Podnosi się, że przyczyniają się one do nasilania procesu segregacji przestrzennej. Jednym z jego przejawów jest niechęć do przyjmowania lokatorów „z problemami” (najbiedniejszych gospodarstw domowych, w tym imigranckich). Pojawiają się także nadużycia, polegające na sztucznym zawyżaniu czynszów w zasobie prywatnym, co ma przyczynić się do ich wzrostu w zasobie publicznym.

Por. Elsinga M., Lind H., “The effect of EU-legislation on rental systems in Sweden and the Netherlands”, “Housing Studies”, volume 28, Issue 7, 2013 oraz Eliasson K., “From conflict to consensus in Sweden. How the divergence on housing policy between Sweden and the European Union was resolved”, źródło internetowe: <http://www.seminarsopmaat.nl/nieuws/from%20conflict%20to%20consensus%20in%20Sweden_.pdf>, pobrano: 28. 05. 2014.

W odróżnieniu od Holandii, dyskurs unijny nie przyczynił się do rezygnacji przez Szwecję z jej unitarnego – w ujęciu Kemenyego – systemu mieszkaniowego.

Doświadczenia szwedzkie wskazują, że państwa członkowskie nadal mogą zachować mieszany charakter (łączy elementy selektywnej oraz uniwersalnej) polityki mieszkaniowej.

W powyższym kontekście, proponowane zmiany są zgodne z ustawodawstwem unijnym oraz kierunkiem rozwoju polityki mieszkaniowej w krajach członkowskich, promowanym przez Komisję Europejską.

Propozycja zwiększenia o ponad miliard złotych inwestycji w mieszkalnictwo socjalne wiąże się z zaspokojeniem najbardziej dotkliwych potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach. Jest legitymizowana przez istnienie licznej kategorii osób zagrożonych bezdomnością, do których jest skierowana. Jest to rozwiązanie czasowe (związane z potrzebą złagodzenia znacznych problemów mieszkaniowych), nie destabilizujące funkcjonowania systemu rynku nieruchomości.

Proponowane rozwiązania – mające na celu poprawę sytuacji mieszkaniowej szeroko definiowanej kategorii osób zagrożonych bezdomnością – wpisują się w inicjatywy z poziomu Unii Europejskiej dotyczące przeciwdziałania bezdomności i złagodzenia złych warunków mieszkaniowych – określane jako namiastki unijnej polityki przeciwdziałania bezdomności.

Od 2000 r. Komisja Europejska wspiera ponadnarodową współpracę organizacji działających na rzecz osób bezdomnych oraz zainteresowanych tym tematem instytucji publicznych.

Mieści się ona w ramach społecznych aspektów Metody Otwartej Koordynacji (social OMC). Jest realizowana za pomocą czterech instrumentów: 1) mechanizmu opracowywania krajowych raportów, 2) rozwoju wskaźników w tym obszarze, 3) spotkań osób reprezentujących instytucje działające w zakresie bezdomności oraz 4) podejmowania tematyki bezdomności przez Prezydencję.

Współpraca ta jest wspierana przez organizacje pozarządowe i ich ponadnarodowe platformy jak Europejska Federacja Narodowych Organizacji Pracujących na rzecz Ludzi Bezdomnych (FEANTSA). Przyczyniły się one do wypracowania i upowszechnienia wspólnej terminologii jak klasyfikacja bezdomności i złych warunków mieszkaniowych ETHOS (2005/2006 r.). Typologia ta jest stosowana przez instytucje unijne oraz kraje członkowskie. Warto wspomnieć, że kolejną, zyskującą obecnie na znaczeniu koncepcją w tym zakresie, jest „Najpierw Mieszkalnictwo” (Housing First).

Współpraca w obszarze bezdomności polega na ocenie i ewaluacji krajowych polityk profilaktyki bezdomności oraz na ich koordynacji poprzez wyznaczanie wspólnych celów do osiągnięcia (np. „Objectives in the Fight against Social Exclusion and the Eradication of Poverty”, Rada Unii Europejskiej, 2000 r.). Cele te dotyczą zarówno przeciwdziałania kryzysom życiowym prowadzącym do bezdomności, jak i wspierania wychodzenia z bezdomności.

Do instrumentów wspierania profilaktyki bezdomności i łagodzenia złych warunków mieszkaniowych należą fundusze unijne (zwłaszcza: Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym).

Tematyka bezdomności jest ujmowana we wspólnych Raportach (Joint Reports) Komisji Europejskiej i Rady Unii Europejskiej dotyczących inkluzji społecznej. W latach 2008–2009 instytucje unijne wspierały międzynarodowy projekt badawczy mający na celu wypracowanie instrumentów pomiaru bezdomności na poziomie krajowym (Mutual Progress on Homelessness through Advancing and Strengthening Information Systems – MPHASIS). Z kolei w latach 2002–2010 Komisja Europejska i Prezydencje organizowały co roku spotkania z cyklu Europejskiego Okrągłego Stołu dotyczącego tematyki bezdomności oraz Spotkania Osób Doświadczających Ubóstwa.

Ponadto kolejne Prezydencje organizowały konferencje dotyczące bezdomności. Przykładowo w 2006 r. fińska Prezydencja zorganizowała konferencję na temat praw mieszkaniowych, w 2008 r. francuska Prezydencja włączyła temat bezdomności do obrad nieformalnego Spotkania Ministrów Państw Członkowskich ds. Mieszkalnictwa a w 2010 r. belgijska Prezydencja zorganizowała Europejską Konferencję dotyczącą wypracowania Konsensusu w zakresie Bezdomności. Inicjatywy tego typu były kontynuowane m.in. przez duńską Prezydencję w 2012 r. oraz irlandzką – w 2013 r.

Zagadnienia bezdomności znalazły odzwierciedlenie w strategii „Europa 2020”. W 2013 r. Komisja Europejska opublikowała wytyczne dla polityki w zakresie bezdomności zawarte w strategii Pakiet Inwestycji Społecznych (Social Investment Package – SIP). W tym też roku ponad 10 państw członkowskich uwzględniło instrumenty przeciwdziałające bezdomności w Krajowych Programach Reform.

Działania te, należące w większości do miękkich instrumentów (soft policy instruments), wydają się prowadzić do stopniowej konwergencji krajowych (nadal zróżnicowanych) polityk profilaktyki bezdomności.

Por. Gosme L., "Key steps towards a European Union homelessness policy", "Journal of European Social Policy", vol. 24 nr. 3/2014, s. 289–299.

Należy podkreślić, że proponowane rozwiązania w małym stopniu uwzględniają szersze podejście horyzontalne, przełamujące podziały branżowe (z wyjątkiem elementów profilaktyki bezdomności). Jednak, ze względu na przyjęcie minimum socjalnego (dochód uzyskiwany przez gospodarstwo domowe osoby zagrożonej bezdomnością, nieposiadającej lokalu mieszkalnego, w którym może ona zamieszkać, pomniejszony o koszty zaspokajania potrzeb mieszkaniowych sytuuje się poniżej minimum socjalnego) jako kryterium dochodowego do dostępu do lokali socjalnych lub zapisu do kolejki mieszkań komunalnych, propozycje te (przy założeniu, że odpowiedni zasób mieszkaniowy zostanie wybudowany lub pozyskany w drodze najmu) mogą przyczynić się do zmniejszenia stopnia przynależności polskiego systemu mieszkaniowego do modelu dualnego rynku mieszkaniowego w ujęciu Kemenyego.

Stanowią potrzebną, ale doraźną odpowiedź na najbardziej dotkliwe przejawy złej sytuacji mieszkaniowej w Polsce. Proponowane instrumenty powinny być postrzegane jako pierwszy etap budowania rozwiązań systemowych, całościowo – a nie wybiórczo, jedynie w aspekcie socjalnym – kształtujących polską politykę i przestrzeń mieszkaniową.

4. Rekomendacje

Rozwiązania zaproponowane w analizowanym projekcie ustawy – dotyczącym mieszkalnictwa socjalnego – warto by częściowo uzupełnić, a częściowo umieścić w szerszym kontekście systemowej strategii polityki mieszkaniowej. W związku z tym można sformułować kilka rekomendacji.

Rekomendacje szczegółowe:

1. Doprecyzowania wymaga propozycja nie wliczania (udokumentowanych) sum podlegających zajęciu komorniczemu i kwot przeznaczanych na zakup niezbędnych leków i wyrobów medycznych do dochodów przy ubieganiu się o dodatek mieszkaniowy.

2. Wydaje się, że warto wprowadzić regulację dotyczącą meldunku lokatorów w najmie okazjonalnym. Rozwiązanie to dałoby, objętym nim gospodarstwom domowym, m.in. prawo do ulg związanych z kartami miejskimi w transporcie publicznym oraz ułatwiłoby zapisy dzieci do publicznych instytucji edukacyjnych.
3. Zastosowanie regulacji najmu okazjonalnego powinno zostać znacznie ograniczone ze względu na negatywne konsekwencje społeczne tego rozwiązania prawnego.
4. Poza organizacjami społecznymi, warto wzmocnić zaangażowanie prokuratora w postępowaniach z zakresu praw lokatorów, jako instytucji gwarantującej przestrzeganie prawa.
5. **Wydaje się, że w odniesieniu do propozycji podwyższenia do poziomu minimum socjalnego kryterium dochodowego interwencji instytucji publicznych wobec osób zagrożonych bezdomnością, można zaproponować wprowadzenie mechanizmów elastycznego i stopniowego dochodzenia do celów w tym zakresie. Ze względu na znaczne poszerzenie zakresu podmiotowego (osób uprawnionych), mechanizmy te powinny uwzględniać zróżnicowaną sytuację mieszkaniową oraz finansową gmin.**
6. Należy doprecyzować znaczenie pojęcia „estetyki pokoju hostelowego” (pełniącego funkcje wcześniejszych pomieszczeń tymczasowych) oraz wskazać kryteria oceny tego elementu standardu mieszkaniowego i instytucje, mające w tym zakresie kontrolować jakość pokoi hostelowych.
7. **Należy uzupełnić i poprawić (zwłaszcza w kontekście dodatków mieszkaniowych) szacunki dotyczące kosztów realizacji proponowanych w projekcie ustawy rozwiązań. Warto zaproponować nowe źródła pozyskiwania środków na sfinansowanie wprowadzenia zmian w mieszkalnictwie socjalnym.**

Rekomendacje ogólne:

1. Zaproponowane rozwiązania powinny stanowić element systemowej strategii w zakresie polityki mieszkaniowej, opracowanej przez odpowiednie ministerstwa we współpracy ze wszystkimi podmiotami związanymi z mieszkalnictwem. Jedynie długookresowa i kompleksowa strategia w tym obszarze może być gwarantem spójności działań i osiągnięcia wyznaczonych celów.
2. Proces realizacji zaproponowanych w analizowanym projekcie rozwiązań powinien mieć charakter negocjacyjny, z aktywnym udziałem organizacji pozarządowych (organizacji społecznych oraz przedsiębiorstw – deweloperów).
3. Warto zachęcić gminy do budowania bazy dobrych praktyk i platformy wymiany doświadczeń w zakresie polityki mieszkaniowej.

4. Wydaje się istotnym usprawnienie monitoringu realizowania proponowanych w projekcie regulacji przez powołane do tego celu konsorcjum naukowo–badawcze (złożone z przedstawicieli samorządowców, organizacji pozarządowych, instytucji naukowych zajmujących się problematyką mieszkalnictwa, wykluczenia społecznego, polityki miejskiej, samorządu terytorialnego itp.).
5. Jedynym sposobem złagodzenia problemów mieszkaniowych w Polsce jest wybudowanie zasobu mieszkań społecznych i socjalnych. Budownictwo mieszkaniowe jest kosztowne, choć należy pamiętać o pozytywnym wpływie efektu mnożnikowego w budownictwie na rozwój gospodarki i tworzenie miejsc pracy w branżach powiązanych z budownictwem. W związku z tym warto zastanowić się nad nowymi źródłami pozyskiwania środków finansowych na ten cel. Jednym z nich mogłoby być wprowadzenie tzw. czynszu imputowanego⁴⁷ od pustostanów⁴⁸. Rozwiązanie to wydaje się możliwe do zaakceptowania w społeczeństwie polskim.

47 Czynsz wliczany do dochodu podlegającego opodatkowaniu. Jego wprowadzenie wynika z założenia, że mieszkanie jest kapitałem, a właściciel wynajmuje je sam sobie. Czynsz ten jest często niższy niż rynkowy. Odliczane są od niego spłaty kredytu hipotecznego oraz koszt utrzymania mieszkania. Jest stosowany w wielu krajach europejskich, między innymi w Szwajcarii, Holandii, Belgii, Luksemburgu, we Włoszech. Por. Życiński J., „Specjalny podatek na budowę czynszówek?”, „Gazeta Wyborcza”, źródło internetowe: <http://m.wyborcza.biz/finanse/1,106503,15065244,Specjalny_podatek_na_budowe_czynszowek_.html>, pobrano: 24.05.2014.

48 Rozwiązanie to można argumentować rosnącą liczbą pustostanów w Polsce oraz wpływem tego zjawiska na wzrost spekulacji na rynku nieruchomości. Por. Urbański J., „Pustostany w ręce lokatorów”, źródło internetowe: <<http://ozzip.pl/teksty/publicystyka/polityka/item/1759-pustostany-w-rece-lokatorow>>, dostęp: 09.06.2014.

Załącznik nr 1

Sprawiedliwość to pojęcie wieloznaczne i kontrowersyjne⁴⁹. Oznacza zarówno: 1) ideę, wartość, jak i 2) instytucję społeczną i polityczną.

Ma ona wymiar moralny (przede wszystkim w kontekście potrzeby sprawiedliwości w sytuacji odczuwania niesprawiedliwości – łacińskie *injuria*) oraz jest zmieniającą się w czasie konstrukcją społeczną i polityczną⁵⁰. Rozróżnienie to obecne już było u Arystotelesa⁵¹, który wyróżnił sprawiedliwość uniwersalną oraz sprawiedliwość względną, partykularną⁵². Pierwszy wymiar sprawiedliwości odnosił się do tego, co to znaczy być człowiekiem sprawiedliwym. Drugi – określał, co to znaczy sprawiedliwa wspólnota. Podział ten wpłynął na konstrukcję sprawiedliwości w europejskich systemach prawnych oraz koncepcjach filozoficznych (sprawiedliwość jako wartość oraz jako instytucja społeczna i polityczna)⁵³. W ostatnim ujęciu, pojęcie to oznacza „wyobrażenia o tym, jak powinny działać instytucje życia zbiorowego wobec konfliktów i nierówności społecznych⁵⁴”. U Arystotelesa dwa powyższe wymiary sprawiedliwości dopełniały się⁵⁵. W ramach sprawiedliwości partykularnej, w literaturze przyjmuje się, że Arystoteles wyróżnił sprawiedliwość rozdzielczą (dystrybucyjną) oraz wyrównawczą, wymienną (komutatywną)⁵⁶. Sprawiedliwość rozdzielcza dotyczy tego, jak dzielić to, co jest przedmiotem konfliktu, walki i konkurencji. Z kolei sprawiedliwość wyrównawcza określa to, w jaki sposób ma przebiegać równoważna wymiana⁵⁷.

Pojęcie to wyrażane jest w formie struktur, funkcji oraz reguł⁵⁸. Zmieniają się one

49 Por. Szarfenberg R., hasło: „sprawiedliwość społeczna”, [w:] Pilch T. (red.), „Encyklopedia Pedagogiczna XXI” wieku, t. V.

50 Lafore R., hasło: « justice », [w:] Barreyre J.-Y., Bouquet B. (red.), «Nouveau dictionnaire critique d'action sociale », Bayard, Paryż 2006, s. 331.

51 Następnie rozwinięty w pracach Cycerona i św. Tomasza z Akwinu.

52 Lafore R., hasło: « justice », [w:] Barreyre J.-Y., Bouquet B. (red.), «Nouveau dictionnaire critique d'action sociale », Bayard, Paryż 2006, s. 331–332.

53I bidem, s. 332.

54 Szarfenberg R., hasło: „sprawiedliwość społeczna”, [w:] Rysz-Kowalczyk B. (red.), „Leksykon polityki społecznej”, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2001, s. 198–199.

55 Lafore R., hasło: « justice », [w:] Barreyre J.-Y., Bouquet B. (red.), «Nouveau dictionnaire critique d'action sociale », Bayard, Paryż 2006, s. 332.

56 Poza tymi dwoma znaczeniami wyróżnia się także sprawiedliwość proceduralną, dotyczącą sposobu wybierania i realizowania zasad sprawiedliwości. Por. Szarfenberg R., hasło: „sprawiedliwość społeczna”, [w:] Rysz-Kowalczyk B. (red.), „Leksykon polityki społecznej”, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2001, s. 200.

57 Szarfenberg R., hasło: „sprawiedliwość społeczna”, [w:] Rysz-Kowalczyk B. (red.), „Leksykon polityki społecznej”, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2001, s. 199.

58 Lafore R., hasło: « justice », [w:] Barreyre J.-Y., Bouquet B. (red.), «Nouveau dictionnaire critique d'action sociale », Bayard, Paryż 2006, s. 332.

w zależności od treści nadawanej pojęciu sprawiedliwości. Konceptualizacja tego pojęcia jest najczęściej podejmowana w ramach filozofii polityki oraz filozofii prawa. Do XVIII wieku wskazywano na bliskoźnaczość pojęcia sprawiedliwości z porządkiem naturalnym lub boskim, następnie podkreślano jego związki z zagadnieniami równości⁵⁹. Jest to związane ze zmianą koncepcji społeczeństwa. W ramach koncepcji społeczeństwa jako wspólnoty tworzonej przez i dla wolnych, autonomicznych jednostek, sprawiedliwość stała się instrumentem ochrony ich wolności⁶⁰. Sprawiedliwe społeczeństwo dąży do wyrównywania warunków życia jednostek, ponieważ jest to niezbędne do ochrony ich autonomii.

W tym kontekście najmniej sporów budzi postulat równości wobec prawa. O wiele więcej dyskusji wywołuje postulat sprawiedliwości społecznej dotyczący już nie tylko obywateli, ale także „zwykłych ludzi”, których sytuacja życiowa zależy m.in. od miejsca w strukturze społecznej i udziału w społecznym podziale dóbr⁶¹. Realizacja postulatu sprawiedliwości społecznej, powiązanego z koncepcją demokracji socjalnej rozwijanej w krajach europejskich zwłaszcza po II wojnie światowej, przypisywana jest państwu (władzy publicznej), które w ramach polityki publicznej, dokonuje redystrybucji społecznej oraz ingeruje w dystrybucję rynkową. Sprawiedliwość społeczna jest postrzegana jako egalitaryzacja materialnych warunków życia realizowana poprzez podział dóbr między grupy i warstwy społeczne⁶². Pojawia się jednak ryzyko rozbieżności między sprawiedliwością uniwersalną a organizacją sprawiedliwości społecznej (np. równość wobec prawa a rozwiązania nawiązujące do dyskryminacji pozytywnej)⁶³. Problem ten stanowi przedmiot dyskusji filozoficznych na temat sprawiedliwości (np. teoria sprawiedliwości J. Rawlsa, krytyka R. Nozicka, tezy A. Sena, koncepcja M. Walzera itd.)⁶⁴.

59 Ibidem, s. 332.

60 Ibidem, s. 332.

61 Lafore R., hasło: « justice », [w:] Barreyre J.-Y., Bouquet B. (red.), «Nouveau dictionnaire critique d'action sociale », Bayard, Paryż 2006, s. 333.

62 Ibidem, s. 333.

63 Ibidem, s. 333.

64 Por. Szarfenberg R., hasło: „sprawiedliwość społeczna”, [w:] Pilch T. (red.), „Encyklopedia Pedagogiczna XXI” wieku, t. V.

Załącznik nr 2

Idee solidarności pojawiały się w koncepcjach społeczno–politycznych od starożytności⁶⁵ a ich upowszechnienie w europejskim dyskursie publicznym nad sferą społeczną nastąpiło w XIX wieku. Jednak pojęcie to jest nadal wieloznaczne. Stanowi przedmiot analiz na gruncie filozofii, socjologii, prawa, nauk politycznych czy nauki o polityce społecznej⁶⁶. Każde z tych ujęć zwraca uwagę na nieco inny odcień znaczeniowy analizowanego pojęcia. Nabiera ono nieco innego znaczenia w zależności od kontekstu kulturowego, nawet w ramach samej kultury europejskiej. Jego znaczenie charakteryzuje się także zmiennością w czasie.

W polskiej literaturze z zakresu nauki o polityce społecznej zwraca się uwagę na takie wymiary pojęcia „solidarność” jak indywidualny i bezpośredni oraz zbiorowy i pośredni⁶⁷. Solidarność jest definiowana jako „poczucie przynależności do pewnej grupy (zbiorowości) oraz dobrowolne zachowania, polegające na współdziałaniu z innymi członkami tej grupy, na okazywaniu im pomocy i wsparcia”⁶⁸. Jeśli zachowania te dotyczą małych grup społecznych i mają charakter spontaniczny, można je określić jako solidarność indywidualną i bezpośrednią. Z kolei, w odniesieniu do dużych grup społecznych i zorganizowanych działań zbiorowych – określa się jako solidarność zbiorową i pośrednią.

Ujmuje się solidarność jako: wartość moralną, sytuację⁶⁹, zachowanie i poczucie, zasadę polityki społecznej⁷⁰. Solidarność łączy się bezpośrednio z pojęciem więzi społecznej w ujęciu durkheimowskim, a pośrednio z takimi pojęciami jak: spójność społeczna czy kapitał społeczny⁷¹. Nawiązuje się też do solidarności w ujęciu społecznej nauki Kościoła katolickiego oraz solidarności jako idei ruchu społecznego Solidarność⁷². W tym kontekście wskazuje się na powiązania między

65 Hasło: „solidaryzm” [w:] Antoszewski A., Herbut R. (red.), „Leksykon politologii”, Atla2, Wrocław 1995, s. 372.

66 Por. Szarfenberg R., hasło: „solidarność” [w:] Rysz–Kowalczyk B. (red.), „Leksykon polityki społecznej”, ASPRA–JR, Warszawa 2001, s. 194–195.

67 Ibidem, s. 193–196.

68 Ibidem, s. 193.

69 Żołędowski C., „Dylematy solidarnego państwa”, [w:] Błuszkowski J. (red.), „Dylematy polskiej transformacji”, Elipsa, Warszawa 2007, s. 88–102.

70 Szatur–Jaworska B., hasło: „polityki społecznej zasady”, [w:] Rysz–Kowalczyk B. (red.), „Leksykon polityki społecznej”, Aspra–Jr, Warszawa 2001, s. 140–141 oraz Szatur–Jaworska B., „Solidarność międzypokoleniowa w polityce społecznej”, [w:] „Polityka społeczna. Kontynuacja i zmiana”, IPISS, Warszawa 2012, s. 81–91.

71 Golinowska S., „O solidarności i solidaryzmie w polityce społecznej”, [w:] „Polityka społeczna. Kontynuacja i zmiana”, IPISS, Warszawa 2012, s. 36–43.

pojęciem solidarności a pojęciami takimi jak braterstwo, wolność, partycypacja obywatelska, demokracja. Nieco rzadziej zwraca się uwagę na świecki i lewicowy wymiar solidarności, który został wyrażony w powiązanych z nią doktrynach politycznych – jak doktryna solidaryzmu społecznego w ujęciu Leona Bourgeoisa.

W literaturze zagranicznej zwraca się uwagę na ewolucję – od połowy XX wieku – zasady solidarności w polityce publicznej od solidarności publicznej (i w znacznym stopniu wspólnotowej) do solidarności prywatnej (i w coraz większym stopniu humanitarnej).

Nawiązując do literatury mieszkaniowej, pojęcie „solidarności mieszkaniowej” można definiować jako przenoszenie ryzyka mieszkaniowego (rozumianego jako brak dachu nad głową czy brak odpowiednich warunków mieszkaniowych) z jednostek na wspólnotę ryzyka – społeczeństwo, które to przenoszenie jest gwarantowane i realizowane przez publiczne podmioty polityki mieszkaniowej⁷³. „Solidarność mieszkaniowa” legitymizuje niewzajemne ograniczenia własności i wolności jednych członków wspólnoty na rzecz innych⁷⁴. Granicą tych ograniczeń są: proporcjonalność oraz subsydiarność (prawa właścicieli są ograniczane po negatywnym zweryfikowaniu innych możliwości wspólnoty w tym względzie)⁷⁵.

72 Por. Touraine A., „Solidarność. Analiza ruchu społecznego 1980–1981”, Europejskie Centrum Solidarności, Gdańsk 2013 oraz Krzemiński I., „Solidarność. Niespełniony projekt polskiej demokracji”, Europejskie Centrum Solidarności, Gdańsk 2013.

73 Por. Zubrzycka-Czarnecka A., „Problemy mieszkaniowe we Francji w świetle Raportu Fundacji Abbé Pierre’a z 2011 r.”, „Polityka Społeczna” nr 10/2011.

74 Sobczyk A., „Pracownicze i lokatorskie prawo socjalne – elementy wspólnoty aksjologicznej i konstrukcyjnej”, [w:] Uścińska G. (red.), „Prawo pracy. Refleksje i poszukiwania”, IPISS, Warszawa 2013, s. 71.

75 Ibidem, s. 71.

Załącznik nr 3

W polskiej doktrynie prawa uznaje się, że przyjęcie tzw. praw człowieka drugiej generacji (praw ekonomicznych i socjalnych)⁷⁶, przyczyniło się do rozwoju mieszkalnictwa jako obszaru polityki publicznej. Znaczenie tych praw zostało dostrzeżone po 1945 roku. Prawa te wzmacniały podmiotowość społeczeństw, łamaną w czasie II wojny światowej.

Przeważają sądy, że godziwe warunki życia (w tym warunki mieszkaniowe) stanowią niezbędny element poszanowania godności osoby ludzkiej. Zapewnienie jednostce przez społeczeństwo i jego instytucje (państwo) minimum jakości życia jest postrzegane jako przesłanka korzystania z praw człowieka pierwszej generacji, w tym wolności. W tym celu państwo powinno podejmować obowiązki organizacyjne w zakresie mieszkalnictwa. Według art. 75 Konstytucji RP z 1997 r. – prowadzić politykę sprzyjania zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych.

Jednak charakter optymalizacyjny praw człowieka drugiej generacji (praw ekonomicznych i socjalnych) legitymizujących działanie państwa w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności, przyczynia się do postrzegania, w polskiej doktrynie prawa, obowiązków państwa w tym zakresie jako wiążących co do staranności działania w miarę dostępnych środków, a nie co do rezultatu. Zobowiązania „władz publicznych [do] (przyp. wł. A.Z.–C.) tworzenia prawnych i faktycznych warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przez każdego człowieka w drodze możliwości trwałego i stabilnego korzystania z własnego lub cudzego mieszkania⁷⁷” są określane jako prawo do mieszkania. Prawo do mieszkania jest zbiorczą nazwą dla praw człowieka w zakresie zaspokajania potrzeby mieszkaniowej. Jego elementy składowe, podobnie jak status w ustawodawstwach krajowych, różnią się.

Zadania państwa polskiego, dotyczące sfery mieszkalnictwa, wyznaczone zostały na podstawie przyjętych w Konstytucji RP z 1997 r. wartości, które podlegają ochronie. Można do nich zaliczyć na przykład ochronę przyrodzonej istocie ludzkiej godności, ochronę życia prywatnego i rodzinnego oraz ochronę mieszkania, ochronę rodziny czy ochronę prawa własności i innych praw majątkowych.

Działania państwa w obszarze zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności – mające na celu ich realizację – obejmują, sformułowane w Konstytucji RP: przeciwdziałanie bezdomności,

⁷⁶ Prawa człowieka pierwszej generacji to prawa i wolności osobiste i polityczne (prawa negatywne). Druga i trzecia generacja praw człowieka są prawami pozytywnymi. Do praw człowieka trzeciej generacji (tzw. praw solidarnościowych) zalicza się m.in. prawo do pokoju, prawo do nieskażonego środowiska naturalnego, poszanowania wspólnego dziedzictwa ludzkości, pomocy humanitarnej w razie klęsk żywiołowych i innych kataklizmów. Za: Bednarek M., *ibidem*, s. 23–24.

⁷⁷ Bednarek M., *ibidem*, s. 32.

wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego, popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania oraz ochronę praw lokatorów – prawo podmiotowe o randze konstytucyjnej.

W polskim ustawodawstwie, prawo do mieszkania nie ma charakteru prawa podmiotowego, roszczeniowego. Treść dyrektywy programowej polskiej polityki mieszkaniowej, zawarta w art. 75 Konstytucji jest w tym zakresie wyrazem realizmu Konstytucji. Warto jednak podkreślić, że podmiotowe prawo do mieszkania zostało wprowadzone między innymi we Francji⁷⁸ oraz w Szkocji.

Ranga prawa do mieszkania w ustawodawstwie polskim – poza polską doktryną prawa – jest też kształtowana przez instytucje międzynarodowe, regionalne i ponadnarodowe, do których Polska należy.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na miejsce prawa do mieszkania w dokumentach ONZ–tu w tym na definiowanie tego pojęcia przez kolejnych Specjalnych Sprawozdawców ONZ ds. adekwatnych warunków mieszkaniowych (UN Special Rapporteur on Adequate Housing, Rapporteur spécial sur le logement convenable)⁷⁹.

Polska należy do wspólnoty międzynarodowej związanej przyjętymi przez nią standardami, nawet pomimo braku ratyfikowania niektórych części dokumentów międzynarodowych w zakresie mieszkalnictwa. Polska polityka mieszkaniowa nie stanowi przedmiotu kontroli na przykład instytucji⁸⁰ Rady Europy⁸¹ i jej orzeczeń w zakresie przestrzegania art. 31 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Jednakże polityka ta jest projektowana i realizowana w ramach standardów europejskich, nawet jeśli nadal stanowiących jedynie punkt odniesienia. To „promieniowanie”⁸² standardów europejskich na pojęcie prawa do mieszkania w polskim ustawodawstwie oraz

78 Por. Zubrzycka-Czarnecka A., „Polityka mieszkaniowa we Francji na przełomie XX i XXI wieku”, Oficyna Wydawnicza ASPRA–JR, Warszawa 2011, s. 154–162.

79 Miloon Kothari (pełniący tę funkcję w latach 2000–2008) oraz Rachel Rolnik (od 2008 roku).

80 Komitet Praw Społecznych Rady Europy przeprowadza kontrole w państwach, które ratyfikowały Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną.

81 Do regulacji Rady Europy obejmujących mieszkalnictwo można zaliczyć: Europejską Kartę Społeczną z 1961 r., Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną z 1996 r. (art. 31) oraz Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (gwarantującą ważne prawa związane z prawem do mieszkania w art. 3, 6, 8, 13 i 14). Tematyka mieszkaniowa jest także ujmowana w dokumentach wydawanych przez instytucje Rady Europy. Są to między innymi: rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy (np. Rekomendacja o prawie do zaspokojenia elementarnych potrzeb materialnych osób w sytuacji ubóstwa z 2000 r. oraz Rekomendacja o poprawie warunków mieszkaniowych Romów i społeczności wędrownych z 2005 r.), dokumenty Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (np. dokument „Na rzecz dynamicznej polityki mieszkaniowej, czynnika spójności społecznej w Europie”), dokumenty Komisarza Praw Człowieka (np. dokument pt. „Prawo do mieszkania: obowiązek czuwania nad mieszkaniem dla wszystkich” z 2008 r.) czy – przywoływane w uzasadnieniu analizowanego projektu ustawy – orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

82 Nawiązując do idei promieniowania konstytucji, por. Safjan M., „O różnych metodach oddziaływania horyzontalnego praw podstawowych na prawo prywatne”, „Państwo i Prawo”, nr 2/2014 r., s. 10.

w działaniach państwa można – w pewnym stopniu – porównać z tzw. horyzontalnym oddziaływaniem konstytucji – koncepcją obecną w polskiej doktrynie prawa⁸³. Koncepcja ta uzasadnia przenikanie i prymat wartości chronionych przez Konstytucję nad prawem cywilnym i jego instrumentami. W kontekście mieszkalnictwa, dla przykładu w zakresie stosunków lokatorskich, prawo do mieszkania bazujące na ochronie wartości godności osoby ludzkiej ma rangę równą, a niekiedy wyższą niż prawo własności.

⁸³ Por. Jest ona określana jako „wtłaczanie” w aksjologię prawa prywatnego koncepcji ochrony praw podstawowych” w ramach (...) „procesu świadomie stymulowanego w orzecznictwie”, Safjan M., „O różnych metodach oddziaływania horyzontalnego praw podstawowych na prawo prywatne”, ibidem, s. 10.