



RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Clemniński Teresa Romer
Janusz Grzelak Mirosław Wyrzykowski
Michał Nawrocki

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Maciej Nowicki
Sekretarz: Piotr Kładoczny
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członek Zarządu: Dominka Bychawska-Siniarska

Warszawa, 29 listopada 2016 r.

2179./2016/BEZD/API

Szanowny Pan
Andrzej Adameczyk
Minister Infrastruktury i Budownictwa
ul. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych.

I. PRZEDMIOT OPINII

Przedmiotem opinii Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (dalej: HFPC) są niektóre przepisy projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych zawartego w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów pod numerem UD66.

Zakres opinii obejmuje:

- 1. Uwagi ogólne dotyczące projektu ustawy.**
- 2. Uwagi dotyczące art. 2 projektu ustawy, zgodnie z którym:**

W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.) w art. 1046 § 4 otrzymuje brzmienie:

„§ 4. Wykonując obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego, komornik usunie dłużnika do innego lokalu lub pomieszczenia, do którego dłużnikowi przysługuje tytuł prawny i w którym może zamieszkać. Jeżeli dłużnikowi nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia, w którym może zamieszkać, komornik wstrzyma się z dokonaniem czynności do czasu, gdy gmina właściwa ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu, na wniosek komornika, wskaże dłużnikowi tymczasowe pomieszczenie.”.

3. Uwagi dotyczące art. 1 pkt 9 projektu ustawy, zgodnie z którym:

art. 16 otrzymuje brzmienie:

„Art. 16. Wyroków sądowych nakazujących opróżnienie lokalu nie wykonuje się w okresie od 1 listopada do 31 marca roku następnego włącznie, jeżeli osobie eksmitowanej nie wskazano lokalu lub tymczasowego pomieszczenia, do którego ma nastąpić przekwaterowanie.”;

4. Uwagi dotyczące art. 1 pkt 8 projektu ustawy, zgodnie z którym:

„w art. 14 uchyla się ust. 4 i 7;“

5. Uwagi dotyczące art. 1 pkt 15 projektu ustawy, zgodnie z którym:

po art. 21 dodaje się art. 21a w brzmieniu:

„Art. 21a. 1. Osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu na czas oznaczony i lokalu socjalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz o zawarcie na następny okres tych umów jest obowiązana do złożenia deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego oraz oświadczenia o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego. W sprawie wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego, oświadczenia majątkowego wnioskodawcy oraz odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań w tym zakresie, stosuje się odpowiednio przepisy o dodatkach mieszkaniowych.

2. Na żądanie gminy najemca jest obowiązany do złożenia oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości.

3. Oświadczenie, o którym mowa w ust. 2, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: *„Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia z art. 233 § 6 w zw. z art. 233 § 1 Kodeksu karnego za złożenie fałszywego oświadczenia”*. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

4. Gmina może odmówić zawarcia umowy najmu lub podnajmu lokalu na czas oznaczony i lokalu socjalnego oraz zawarcia na następny okres tych umów, jeżeli występuje rażąca dysproporcja między niskimi dochodami wskazanymi w złożonej deklaracji a wykazanym w oświadczeniu majątkowym stanem majątkowym osoby ubiegającej się o najem.”;

II. UWAGI DO PROJEKTU USTAWY

Ad. 1. UWAGI OGÓLNE

Punktem wyjścia niniejszej opinii należy uczynić stwierdzenie, że polityka rządu w obszarze, którego dotyczy nowelizowana ustawa powinna być oceniana przez pryzmat zgodności z konstytucyjnie gwarantowanymi prawami i wolnościami jednostki. W szczególności, istotne znaczenie posiada art. 75 Konstytucji nakładający na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki mieszkaniowej sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, oraz wiążący Polskę art. 11 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (dalej: MPPGSiK) statuujący prawo do mieszkania o odpowiednim standardzie¹.

W Komentarzu Ogólnym Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (dalej: KPGSiK)² Nr 4, zatytułowanym „Prawo do mieszkania o odpowiednim standardzie” wydanym na podstawie art. 11 MPPGSiK, Komitet stwierdził, że „prawo człowieka do odpowiedniego mieszkania wywiedzione z prawa do odpowiednich warunków życia posiada zasadnicze znaczenie dla korzystania ze wszystkich praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych”³. Komitet zwrócił przy tym uwagę, że „prawa do odpowiedniego mieszkania nie można interpretować w sposób zawężający, co miałyby je sprowadzić do zapewnienia jedynie dachu nad głową, czy mieszkania jako towaru. Raczej należy je interpretować jako prawo dające możliwość życia w bezpieczeństwie, spokoju przy poszanowaniu godności”⁴.

Realizacja przez władze publiczne prawa do mieszkania na przestrzeni ostatnich lat napotyka szereg trudności, o części z których wspomina się w uzasadnieniu do projektu ustawy. Dla pełni obrazu warto wskazać, że KPGSiK w uwagach końcowych dotyczących VI Sprawozdania Okresowego Rzeczypospolitej Polskiej wyraził zaniepokojenie z powodu znaczącego braku mieszkań, w tym braku mieszkań socjalnych, mieszkań przystępnych cenowo i mieszkań zastępczych i schronisk w Polsce. Komitet wyraził również troskę z powodu (a) niedoboru wolnych mieszkań komunalnych i brak funduszy na budowę nowych domów; (b) znacznej części populacji żyjącej w mieszkaniach przeludnionych; (c) listy

¹ Na temat prawa do mieszkania por. także: Rekomendacje Komisarza Praw Człowieka Rady Europy w sprawie implemencji prawa do mieszkania, sygn. CommDH(2009)5.

² Komitet jest organem kontrolnym Paktu powołanym do życia w roku 1985, na mocy rezolucji nr 1985/17 Rady Gospodarczej i Społecznej ONZ. Głównym zadaniem tego organu jest rozpatrywanie sprawozdań państw z wykonywania tej umowy. Funkcjonowanie i ustrój Komitetu są wzorowane na Komitecie Praw Człowieka

³ The right to adequate housing (Art.11 (1)) : . 13/12/91.CESCR General comment 4. (General Comments), par.

1

⁴ Ibidem., par. 7.

oczekujących na mieszkania socjalne o siedmioletnim okresie oczekiwania; oraz (d) osobach eksmitowanych, którym nie oferuje się alternatywnych miejsc zamieszkania, lecz przenosi się je do schronisk dla bezdomnych (art. 11)⁵.

Projektowana ustawa nie rozwiązuje wszystkich z problemów wskazanych przez KPGSiK. Zaproponowane przepisy, umożliwiające stopniową poprawę kilku z problematycznych obszarów wskazanych wyżej, można zatem uznać za pierwszy krok w kierunku stopniowej realizacji zagwarantowanego w MPPGSiK prawa do mieszkania oraz określonego w art. 75 Konstytucji obowiązku zaspakajania potrzeb mieszkaniowych obywateli.

Ad. 2. UWAGI DOTYCZĄCE ART. 2 PROJEKTU USTAWY - DEFICYTY INSTYTUCJI POMIESZCZENIA TYMCZASOWEGO

Pozytywnie należy ocenić proponowaną w art. 2 projektu ustawy, nowelizację art. 1046 k.p.c., która w przypadku braku zapewnienia przez gminę tymczasowego pomieszczenia eliminuje możliwość przeprowadzenia eksmisji do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, czyli tzw. eksmisji na bruk.

Zauważyć należy jednak, że przepisy regulujące instytucję pomieszczenia tymczasowego zawarte w nowelizowanej ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁶ (dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów), rodzą szereg wątpliwości w zakresie ich zgodności z Konstytucją RP. Na część z tych wątpliwości wskazała HFPC w marcu 2015 r. kierując petycją do Senatu RP, w której wniosła o podjęcie przez Senat RP inicjatywy ustawodawczej, która ma doprowadzić do wyeliminowania wskazanych problemów⁷.

Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP (dalej: Komisja) na posiedzeniu 7 lipca 2015 r. zadecydowała o podjęciu prac nad petycją. Senatorowie zgodzili się z HFPC co do diagnozy problemu wskazując w szczególności na: brak określenia standardów, jakie spełniać ma pomieszczenie tymczasowe, brak określenia minimalnego czasu, jaki osoba eksmitowana może w nim przebywać i wreszcie braku ochrony osób nie będących lokatorami w myśl ustawy, które są eksmitowane, w szczególności kobiet w ciąży, osób z niepełnosprawnościami⁸. Prace nad petycją zostały odroczone do czasu przyjęcia opiniowanego projektu ustawy.

⁵ Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, *Concluding observations on the sixth periodic report of Poland*, z dnia 7 października 2016, sygn. Dokumentu: E/C.12/POL/CO/6, pkt.32-33

⁶ Dz.U. z 2016, poz. 1610, j.t.

⁷ Z treścią petycji można zapoznać się na stronie Senatu:

<http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/public/k8/komisje/2015/kpcpp/petycje/p80815.pdf>

⁸ Por. Zapis stenograficzny Posiedzenia Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (272.) w dniu 7 lipca 2015 r.

Zasadnym zatem wydaje się zrekapitulowanie w tym miejscu najważniejszych z dostrzeżonych problemów dotyczących instytucji tymczasowego pomieszczenia⁹.

Po pierwsze liczne wątpliwości, podnoszone przez stosujących tę ustawę praktyków, budzi definicja pomieszczenia tymczasowego zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów. Wskazuje się, że wymogi pomieszczenia tymczasowego spełnia garaż samochodowy, a w związku z tym także do niego może być przeprowadzona eksmisja¹⁰, podobnie jak i do kontenera¹¹.

Po drugie stosowanie tej instytucji, która w założeniu miała zapobiegać eksmisji na bruk¹², w praktyce tego celu nie realizuje. Ustawa pozwala bowiem na dokonywanie tzw. „eksmisji na bruk na raty“. Zgodnie z art. 25b. ustawy o ochronie praw lokatorów umowę najmu tymczasowego pomieszczenia zawiera się na czas oznaczony nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 6 miesięcy. Po upływie owych sześciu miesięcy ustawa o ochronie praw lokatorów, ani Kodeks postępowania cywilnego nie stwarzają żadnych gwarancji przed eksmisją na bruk.

Z tym wiąże się trzeci z dostrzeżonych problemów. Brak gwarancji przed eksmisją z pomieszczenia tymczasowego ma szczególnie negatywne skutki w odniesieniu do tzw. kategorii jednostek wrażliwych, do której należą m.in. kobiety w ciąży, osoby obłożnie chore, czy osoby z niepełnosprawnością, a które powinny być w sposób szczególnie chronione przez władze publiczne.

Co do zasady obecnie obowiązująca ustawa zabrania sądowi wydania orzeczenia o braku uprawnienia do lokalu socjalnego osób należących do tej kategorii osób (art. 14 ust. 4). Ta sama kategoria osób nie korzysta jednak z tej ochrony w sytuacji, gdy osoby do niej należące nie spełniają wymogów do uznania za lokatora na gruncie ustawy o ochronie lokatorów. Dzieje się tak m.in. w sytuacji, gdy z uwagi na brak wystarczających środków umożliwiających wynajem mieszkania na wolnym rynku, zamieszkują one w altankach na terenie Rodzinnych Ogrodów Działkowych. Osoby te, w wypadku eksmisji, mają prawo do pomieszczenia tymczasowego¹³, z którego jednak mogą korzystać, jak była mowa wyżej,

⁹ Szerzej: A.Płoszka, *Czy polskie prawo chroni przed eksmisją na bruk?* [w:] Kwartalnik o prawach człowieka, nr 1-2(13-14)/2015, s. 42-51

¹⁰ M. Winiarz, *Godność człowieka a egzekucja opróżnienia lokalu mieszkalnego* [w:] Przegląd Prawa Egzekucyjnego nr 12/2009, s. 65

¹¹ Por. Interpelacja nr 1391 do ministra transportu, budownictwa i gospodarki morskiej w sprawie pomieszczeń tymczasowych określonych w art. 2 ust. 1 pkt 5a ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego

¹² *Ratio legis* tej instytucji można odczytać w uzasadnieniu do projektu ustawy wprowadzającej tę instytucję do systemu postkialnego prawa: zgodnie z którym „Projekt zmian wychodzi z założenia, że dokonywanie eksmisji z lokalu mieszkalnego bez dania eksmitowanemu jakiegokolwiek pomieszczenia jest niehumanitarne i z tej racji nie może być dopuszczone przez prawo. Dlatego też proponowane zmiany art. 1046 k.p.c. przewidują obowiązek dostarczenia eksmitowanemu dłużnikowi jakiegos pomieszczenia. Moze to być pomieszczenie bardzo skromne, ale powinno być eksmitowanemu zapewnione (...). Proponowane rozwiązanie nie usprawni egzekucji dotyczącej opróżnienia lokalu. Względy humanitarne uniemożliwiają jednak przyjęcie innych rozwiązań”. Druk sejmowy nr 965 Sejmu RP IV kadencji.

¹³ Co jednoznacznie przesądził SN w uchwale z dnia 9 lutego 2007 r., sygn. III CZP 157/06.

przez od 1 – 6 miesięcy. Tytułem przykładu, może to prowadzić do sytuacji, gdy zasługująca na szczególną ochronę kobieta w ciąży, zostanie eksmitowana do pomieszczenia tymczasowego, z którego następnie zostanie eksmitowana po upływie 6 miesięcy, a więc tuż przed, lub tuż po porodzie.

Procedowany projekt ustawy stanowi także okazję do objęcia ochroną przed eksmisją na bruk lokatorów zamieszkujących w mieszkaniach: będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej lub pozostających i przekazanych do dyspozycji Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Szefa Agencji Wywiadu. Chodzi tu o osoby i ich rodziny, którym mieszkanie zostało przyznane w związku z pełnioną służbą w Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Biura Ochrony Rządu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu oraz Służbie Więziennej.

Szereg rozporządzeń określających zasady przydzielania i opróżniania mieszkań funkcjonariuszom poszczególnych służb wyłącza gwarancje ochrony lokatorów przed eksmisją „na bruk” wynikające z ustawy o ochronie praw lokatorów oraz kodeksu postępowania cywilnego. W związku z tym do eksmisji w przypadku lokatorów mundurowych dochodzi w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁴, z uwagi na fakt, że przydział lokali odbywa się na podstawie decyzji administracyjnych wydawanych przez właściwe organy. W przypadku utraty prawa do lokalu organ wydaje decyzję administracyjną o opróżnieniu służbowego lokalu mieszkalnego, która podlega następnie egzekucji we wskazanym trybie.

Brak jakichkolwiek gwarancji dla lokatorów eksmitowanych w trybie administracyjnym budzi wątpliwości z punktu widzenia standardu ochrony praw człowieka. Na wątpliwości te od kilku lat w swoich wystąpieniach zwraca uwagę HFPC¹⁵.

AD. 3. UWAGI DOTYCZĄCE ART. 1 PKT 9 PROJEKTU USTAWY – DOPUSZCZENIE EKSMISJI NA BRUK W OKRESIE OCHRONNYM

W związku z powyższymi uwagami dotyczącymi instytucji pomieszczenia tymczasowego pozostaje także wątpliwość związana z projektowaną nowelizacją art. 16 ustawy. W założeniu nowelizacja ta ma umożliwić dokonywanie eksmisji do pomieszczeń tymczasowych w okresie ochronnym, tj. od dnia od 1 listopada do 31 marca roku następnego.

Regulacja ta może prowadzić do przełamania zakazu eksmisji na bruk w okresie ochronnym, tj. od 1 listopada do 31 marca roku następnego (art. 16 ustawy). W związku z tym, że umowę najmu tymczasowego pomieszczenia zawiera się na czas oznaczony, nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 6 miesięcy (art. 25b ustawy o ochronie praw lokatorów), możliwa jest

¹⁴Dz. U. z 2014 r., poz. 1619 j.t. ze zm

¹⁵ Por. w szczególności wystąpienie HFPC do MSW z dnia 5 marca 2012 r. Dostępne na stronie: <http://www.hfhr.org.pl/wlasnosc/images/stories/file/msw3.PDF> (data pobrania: 27.11.2016)

sytuacja, gdy umowę zawrze się na krótki czas, który zakończy się w trakcie trwania okresu ochronnego. Przy jednoczesnym braku gwarancji przed eksmisją na bruk z pomieszczenia tymczasowego – o czym mowa była wyżej – może dojść do sytuacji, w której osoba będzie eksmitowana z takiego pomieszczenia w trakcie okresu ochronnego. Innymi słowy, zmiana ta pośrednio dopuszcza eksmisję na bruk w zimie osób z pomieszczeń tymczasowych.

AD. 4 UWAGI DOTYCZĄCE ART. 1 PKT. 8 PROJEKTU USTAWY – POZBAWIENIE OCHRONY PRZED EKSMISJĄ NA BRUK OSÓB SZCZEGÓLNIE WRAŻLIWYCH

Zgodnie z projektowaną ustawą wykreśleniu ulega art. 14 ust. 4 ustawy, stanowiący, że:

„4. Sąd nie może orzec o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego wobec:

- 1) kobiety w ciąży,
- 2) małoletniego, niepełnosprawnego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. poz. 414, z późn. zm.) lub ubezwłasnowolnionego oraz sprawującego nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkałą,
- 3) obłożnie chorych,
- 4) emerytów i rencistów spełniających kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej,
- 5) osoby posiadającej status bezrobotnego,
- 6) osoby spełniającej przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały - chyba że osoby te mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany”

A także ust. 7 stanowiący, że

„7. Przepisu ust. 4 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”.

Jak zaznacza się w uzasadnieniu, celem tej nowelizacji jest oddanie do wyłącznej właściwości sądu orzekania o uprawnieniu do lokalu socjalnego, co oznacza rezygnację z katalogu osób uprzywilejowanych, którym obecnie sąd ma obowiązek przyznać lokal bez względu na sytuację rodzinną i materialną.

Zmianę tę należy uznać za niezgodną z konstytucyjną zasadą godności jednostki i obowiązkiem państwa troski o dobro rodziny. Tak kategoryczny wniosek znajduje swoje uzasadnienie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 11/00¹⁶. W wyroku tym TK uznał bowiem, że brak w przepisach przejściowych wprowadzających regulację analogiczną do art. 14 ustawy o ochronie praw lokatorów (tj. art. 36 ust. 4 ustawy

¹⁶ Wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 54

o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych) obowiązku orzeczenia o uprawnieniu do lokalu socjalnego wobec szczególnej kategorii podmiotów wymienionych w art. 36 ust. 4 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (a więc m.in. kobiet w ciąży i dzieci) jest niezgodny z art. 30 i art. 71 Konstytucji. Brak ten polegał na tym, że wskazany przez TK bezwzględny obowiązek ochrony tej szczególnej kategorii osób nie obejmował osób należących do tej kategorii, w stosunku do których przed dniem wejścia w życie nowej ustawy orzeczono obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego prawomocnym wyrokiem.

Z powyższego wyroku wynika, że TK uznał za niewystarczające z punktu widzenia zrekonstruowanego w oparciu o art. 30 i 71 Konstytucji standardu ochrony praw człowieka pozostawienie sądom orzekania o uprawnieniu do lokalu socjalnego wobec szczególnej kategorii podmiotów, co przewiduje projekt ustawy.

Zmiana ta niewątpliwie ma charakter regresywny do dotychczasowego standardu. W związku z tym od uzasadnienia projektu odnoszącego się do proponowanej zmiany należałoby oczekiwać wszechstronnego wyjaśnienia tego, w jaki sposób rezygnacja z katalogu osób szczególnie chronionych miałaby przyczynić się do realizacji celu ustawy, jakim jest „ochrona praw lokatorów”¹⁷. W szczególności ustawodawca powinien wykazać, że dezaktualizowaniu uległy powody dla których wprowadzony został ten katalog. Z uzasadnienia projektu ustawy z 2001 r., wynika, że przepis ten został wprowadzony ponieważ sądy w sprawach eksmisyjnych orzekały w sposób bardzo formalistyczny, nie wykazując inicjatywy w ustaleniu, czy zachodzi potrzeba dostarczenia najemcy lokalu socjalnego i obowiązkiem udowodnienia tej okoliczności obciążając wyłącznie najemcę. Prowadziło to do sytuacji w której sądy rzadko przyznawały najemcy prawo do lokalu socjalnego nawet w sytuacji, gdy zasadność takiego roztryśnięcia była oczywista¹⁸.

Wydaje się, że celem projektodawcy, choć niewyraźnym wprost, jest stworzenie takiej regulacji, która pozwoli przeciwdziałać sytuacji, w której osoby zamożne uzyskują lokal socjalny, tylko z uwagi na przynależność do jednej ze wskazanych kategorii, blokując tym samym możliwość przyznania lokalu osobom w rzeczywistości potrzebującym. Cel ten można by osiągnąć dokonując nieznacznej nowelizacji art. 14, poprzez dodanie *in fine* po frazie „(...) chyba że osoby te mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany,” frazy: „albo ich sytuacja majątkowa lub rodzinna w oczywisty sposób uzasadnia brak potrzeby otrzymania lokalu socjalnego“.

Proponowanej regulacji – by można było ją uznać za zgodną z konstytucyjnym standardem wynikającym z wyroku w sprawie K 11/00 – towarzyszyć musiałoby jednak zagwarantowanie przez ustawodawcę należytego reprezentowania praw osoby będącej przedmiotem postępowania o opróżnienie lokalu, na wzór instytucji obrony obligatoryjnej

¹⁷ Na cel ten wskazuje zarówno tytuł nowelizowanej ustawy oraz uzasadnienie jej pierwotnego projektu: por. rządowy projekt ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, druk sejmowy Sejmu III kadencji nr 1431.

¹⁸ Druk sejmowy Sejmu III kadencji nr 1431-A.

w postępowaniu karnym¹⁹. Nawet bowiem obecna regulacja, w której w teorii sąd nie może nie orzec o braku uprawnienia do lokalu socjalnego tej szczególnej kategorii podmiotów, nie zapobiegła przed wyrokami, których skutkiem była eksmisja na bruk osób należących do powyższych kategorii. Do eksmisji dochodziło w szczególności w następstwie niestawiennictwa w sądzie osoby eksmitowanej, co skutkowało tym, że sąd nie mógł powziąć informacji o jej szczególnym statusie. Tym bardziej niebezpieczeństwo to pojawia się w sytuacji, gdy powyższa ochrona zostaje zlikwidowana.

AD. 5 UWAGI DOTYCZĄCE ART. 1 PKT. 15 PROJEKTU USTAWY – OBOWIĄZEK SKŁADANIA OŚWIADCZENIA O STANIE MAJĄTKOWYM

Proponowana w art. 1 pkt. 15 zmiana nakłada na osoby ubiegające się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy obowiązek składania deklaracji o wysokości dochodów gospodarstwa domowego oraz oświadczenia o stanie majątkowym pod rygorem odpowiedzialności karnej, co oznacza, że nawiązanie najmu uzależnione będzie nie tylko od dochodów danej osoby, ale również od stanu majątkowego.

Projektowana regulacja, w zakresie wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego oraz wzoru oświadczenia majątkowego wnioskodawcy, odsyła do przepisów o dodatkach mieszkaniowych²⁰.

Takie rozwiązanie budzi wątpliwości. Na podstawie art. 7 ust. 15 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wydał rozporządzenie z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie sposobu przeprowadzania wywiadu środowiskowego, wzoru kwestionariusza wywiadu oraz oświadczenia o stanie majątkowym wnioskodawcy i innych członków gospodarstwa domowego, a także wzoru legitymacji pracownika upoważnionego do przeprowadzenia wywiadu²¹.

W zawartym w tym rozporządzeniu wzorze oświadczenia o stanie majątkowym uwzględniane są tylko informacje o posiadanym majątku. W oświadczeniu tym nie można wpisać w szczególności kosztów związanych z życiem, takich jak wydatki na ochronę zdrowia, rehabilitację osoby z niepełnosprawnością etc. Powoduje to, że tak sformułowane oświadczenie przedstawiałoby błędny obraz stanu majątkowego osoby biegającej się o lokal socjalny. Tytułem przykładu – pula środków finansowych pozostających w dyspozycji osoby osiągającej zarobki na poziomie minimum socjalnego, może osiągnąć poziom *de facto* minimum egzystencji, w sytuacji gdy osoba ta jest jednocześnie niepełnosprawna, czy obłożnie chora.

¹⁹ Por. art 79 i 80 ustawy dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 2016, poz. 1749 j.t

²⁰ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, Dz.U. z 2013, poz. 966 j.t.

²¹ Dz.U. z 2013, poz. 589.

Na gruncie przepisów o dodatkach mieszkaniowych problem ten został rozwiązany przez przeprowadzenie wywiadu środowiskowego, który uzupełnia informacje o stanie majątkowym osoby ubiegającej się o pomoc.

Powyższą wątpliwość można rozstrzygnąć na dwa sposoby. Pierwszy – poprzez pełne odwołanie się do przepisów o dodatkach mieszkaniowych, tj. zarówno w zakresie oświadczenia o dochodach, jak i wywiadu środowiskowego. Drugi – poprzez zawarcie w nowelizacji ustawy delegacji ustawowej do wydania odrębnego oświadczenia o stanie majątkowym osoby ubiegającej się o pomoc, które to oświadczenie uwzględni sytuację rodzinną, zawodową i zdrowotną ubiegającego się o pomoc.

III. PODSUMOWANIE

Projektowana ustawa usuwa szereg przeszkód utrudniających realizację przez władze publiczne obowiązku zapewnienia lokali socjalnych i lokali zamiennych, a także zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach, co należy w sposób jednoznaczny ocenić pozytywnie. Z drugiej jednak strony – jak wskazano w niniejszej opinii (w szczególności w odniesieniu do art. 1 pkt 8 i 9 ustawy) – projektowana ustawa obniża obecny standard ochrony przed eksmisją na bruk, co należy ocenić krytycznie. Podobnie, krytycznie należy ocenić brak uwzględnienia w projektowanej ustawie szeregu zastrzeżeń podnoszonych od dłuższego czasu w odniesieniu do instytucji pomieszczenia tymczasowego oraz ochrony przed eksmisją na bruk lokatorów tzw. mieszkań mundurowych. Podniesione w opinii uwagi uzasadniają sformułowanie tezy o potencjalnej niezgodności opiniowanych przepisów z konstytucyjnym obowiązkiem zaspokojenia potrzeb obywateli (art. 75 Konstytucji) oraz zagwarantowanym w art. 11 MPPGSiK prawem do mieszkania, ale także z prawem do godności (art. 30 Konstytucji) oraz prawem do ochrony rodziny (art. 71 Konstytucji).

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

Danuta Przywara



Danuta Przywara
Prezes Zarządu

*Opinię do projektu ustawy sporządził prawnik
Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka – mgr Adam Płoszka*