

PIOTR POLAK

Konstytucyjne źródła „prawa do mieszkania”. Rekonstrukcja uprawnień składających się na prawa mieszkaniowe

The Constitutional Origins of the „Right to Housing”: Components of Housing Rights

Abstract

The concept of a „right to housing” is becoming increasingly prevalent in public discourse. Nevertheless, from a legal standpoint, such a right has yet to be enshrined in legislation. It does not mean, however, that the legislature does not recognize housing problems. The 1997 Constitution of the Republic of Poland contains a number of provisions collectively described as housing rights. The purpose of this paper is to present them and to indicate possible ways of implementation in legislation and jurisprudence. This paper analyzes the protection of property and other property rights, the protection of tenants and hirers, the inviolability of the home, policies conducive to satisfying the housing needs of citizens, as well as the possibility of pro-constitutional interpretation of the provisions relating to this issue.

SŁOWA KLUCZE: prawo do mieszkania, ochrona lokatorów, konstytucja

KEYWORDS: right to housing, tenant protection, constitution

PIOTR POLAK – magister nauk prawnych, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, ORCID – 0000-0001-7900-524X, e-mail: p.polak@inp.pan.pl

„Prawo do mieszkania” stało się w ostatnim czasie jednym z głównych tematów debaty publicznej. Wokół niego ścierają się różne koncepcje, które mieszkanie postrzegają jako „prawo” albo „towar”. Rozgrzewa on dyskusje polityków i publicystów. Umożliwia przebicie się z głosem eksperckim przez specjalistów, a zarazem stwarza przestrzeń do działania przez lobbyistów. Budzi przy tym szczerze zainteresowanie osób, którzy chcą poprawić swoją sytuację mieszkaniową. Pewnym uproszczeniem byłoby sprowadzanie problemu „głodu mieszkaniowego” do niedoboru ilościowego. Słusznie wskazuje się bowiem w tym kontekście także na niedobór powierzchni mieszkalnej i przeludnienie, niski standard, nadmierną cenę rynkową oraz niewielką alternatywę do lokali rynkowych^[1]. Wobec złożoności problemu trudno znaleźć na niego panaceum. Nie znaczy to jednak, że należy zaniechać prób zmiany obecnego stanu rzeczy. Istotna, jeśli nie kluczowa, jest w tym rola państwa. Jest ona niezbędna zarówno na szczeblu centralnym, na którym dzieli się środki budżetowe i tworzy strategie rozwojowe, jak również lokalnym, na którym zaspokajają się potrzeby wspólnoty samorządowej i sprawuje władztwo planistyczne. Obowiązki państwa w omawianym zakresie mają zresztą konstytucyjne zakotwiczenie. Ustrojodawca wprawdzie nie przewidział *expressis verbis* „prawa do mieszkania”, jednak przyjął szereg regulacji, które w dyskursie społecznym są z nim identyfikowane, a które można zbiorczo nazwać prawami mieszkaniowymi. Celem niniejszej pracy jest ich przedstawienie oraz wskazanie możliwych sposobów realizacji w ustawodawstwie i orzecznictwie. W kolejnych częściach artykułu poddano zatem analizie kwestię ochrony własności i innych praw majątkowych, ochronę lokatorów i najemców, nienaruszalność mieszkania, politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a także możliwość prokonstytucyjnej wykładni przepisów odnoszących się do tej problematyki.

¹ Kosma Nykiel, „Niedobór mieszkań wciąż występuje, ale większym problemem jest ich jakość, dostępność i lokalizacja”, [w:] *Lokalna alternatywa. Jak wybudować w Polsce brakujące mieszkania?*, red. Jakub Kucharczuk, Paweł Musiałek (Kraków: Klub Jagielloński, 2022), 14-15.

1 | Ochrona własności i innych praw majątkowych

Ochrona własności ma silne umocowanie konstytucyjne. Świadczy o tym fakt, że przepisy się do niej odnoszące zostały zawarte zarówno w art. 21 Konstytucji RP, znajdującym się w rozdziale I („RZECZPOSPOLITA”), jak i w art. 64 Konstytucji RP, usytuowanym w rozdziale II („WOLNOŚCI, PRAWA I OBOWIĄZKI CZŁOWIEKA I OBYWATELA”)^[2]. Co więcej, przedmiotem ochrony nie jest tylko własność, lecz także inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia. Własność nie jest wszak prawem absolutnym. Ustrojodawca przewidział możliwość wywłaszczenia, choć jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP), a także możliwość ograniczenia własności, ale tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty tego prawa (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP). Prawodawca konstytucyjny nie zdefiniował pojęć „własności” oraz „inne prawa majątkowe”. Nie wprowadził także wprost kryteriów, które uzasadniałyby odmienne traktowanie adresatów tych praw, w zależności od przedmiotu tychże praw. W art. 64 ust. 2 Konstytucji RP wyrażona została tylko reguła, w świetle której własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Nie wchodząc w tym miejscu w spory doktrynalne dotyczące zakresu wyżej wymienionych terminów, należy rozważyć, w jaki sposób przytoczone przepisy rzutują na prawa mieszkaniowe. Warto zwrócić uwagę na dwa aspekty.

Po pierwsze, rolą ustawodawcy zwykłego jest określenie treści prawa własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia. Chodzi przy tym o prawa majątkowe o charakterze bezwzględnym oraz prawa o charakterze obligacyjnym (np. najem^[3]^[4]). Ukształtowanie tych praw, co zasadnie podniósł Trybunał w wyroku z 8 października 2015 r., sygn. akt SK 11/13, OTK ZU 9A/2015, poz. 144, musi uwzględniać ich przedmiot, cel gospodarczy

² Trybunał postrzega ochronę własności jako podstawową zasadę ustrojową, zob. np. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, OTK ZU 1/1999, poz. 2, a systematyka Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że prawo własności jest prawem człowieka.

³ W wyroku z 9 września 2003 r., sygn. akt SK 28/03, OTK ZU 7A/2003, poz. 74, Trybunał podkreślił aspekt osobisty (zaspokojenie elementarnej potrzeby życiowej) najmu lokalu mieszkalnego.

⁴ Zob. Leszek Garlicki, Sylwia Jarosz-Żukowska, „Art. 64”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, wyd. 2, red. Marek Zubik (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016, Lex).

oraz funkcję społeczną, co z kolei przekłada się na zakres oraz intensywność ochrony, jakim one podlegają. Ustawodawcy zwykłemu pozostawiono wykreowanie odpowiednich instytucji, które będą mogły zostać wykorzystane w obrocie prawnym. Zasadniczo można wyodrębnić prawo własności jako „najpełniejsze z praw majątkowych”, inne prawa rzeczowe oraz prawa wynikające ze zobowiązań. Każda z tych form może służyć zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych^[5]. Gwarancje z nich wynikające, a przede wszystkim ich stabilność i trwałość, nie są jednak jednakowe. Najszerzą ochronę daje prawo własności, choć i ono podlega ograniczeniom (np. na podstawie przepisów Prawa budowlanego czy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Nie znaczy to, że prawodawca nie może w tym zakresie wpływać na sprawy mieszkalnictwa, czego przykładem jest zmiana dokonana w 2022 r., wprowadzająca możliwość budowy domu jednorodzinnego do 70 m² na podstawie zgłoszenia. Więcej problemów wyłania się na tle innych praw rzeczowych, w przypadku których należy pogodzić interesy różnych podmiotów (np. spółdzielni i jej członków^[6]). Stosunkowo zaś najmniej uprawnień, przynajmniej o charakterze *ius cogens*, przysługuje osobie korzystającej z mieszkania na podstawie stosunku zobowiązaniowego. Mimo to w nich również można odnaleźć pewne zabezpieczenia, jak wstąpienie w stosunek najmu lokalu mieszkalnego (art. 691 § 1 i 2 Kodeksu cywilnego). Warto też zauważyć, że nawet prawo spadkowe, mimo przeciwnej woli spadkodawcy, uprawnia określone osoby, aby po jego śmierci czasowo mogły korzystać z mieszkania i urządzenia domowego w zakresie dotychczasowym (art. 923 § 1 Kodeksu cywilnego). Swoboda ustawodawcy w kształtowaniu praw majątkowych nie jest nieograniczona, ponieważ powinna uwzględniać, jeśli dane prawo temu służy, specyfikę związaną z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych (pewien minimalny standard ochrony). Gwarancje z nich wynikające powinny być z kolei tym dalej idące, im silniejszego tytułu prawnego dotyczą.

Po drugie, należy rozważyć zagadnienie odjęcia własności. Z punktu widzenia art. 21 ust. 2 Konstytucji RP nie ma znaczenia, czy wywłaszczeniu

⁵ Zob. Roman Dziczek, *Prawo mieszkaniowe* (Warszawa: Lexis Nexis, 2008, Lex), część pierwsza rozdział I *Formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Prawa i obowiązki uprawnionych*.

⁶ Zob. np. wyrok TK z 9 listopada 2005 r., sygn. akt P 11/05, OTK ZU 10A/2005, poz. 113.

podlega lokal mieszkalny czy nieruchomość niezabudowana^[7]. W obu przypadkach należy się „słuszne odszkodowanie”. Warto zauważyć, że orzecznictwo trybunalskie ewoluowało w zakresie rozumienia tego terminu^[8]. Utało się jednak stanowisko, że „odszkodowanie w pełni ekwiwalentne może nie odpowiadać zasadzie słuszności, natomiast odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne może być uznane za odszkodowanie «słuszne»”^[9]. W istocie, nie w każdym przypadku stosowanie tej samej miary będzie sprawiedliwe. Wartość rynkowa niewątpliwie powinna stanowić podstawę ustalenia wysokości rekompensaty. W pewnych okolicznościach zasadne będzie wszak zastosowanie rozwiązań szczególnych, bardziej korzystnych dla osoby wywłaszczanej. Sytuacja taka wystąpi w szczególności, jeśli odjęciu ma podlegać lokal służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Usprawiedliwione wydają się przeto rozwiązania, które – z zachowaniem zasady proporcjonalności i zasady równości – ułatwiają uzyskanie nowego lokalu. Mogą one przejawiać się w przyznaniu lokalu zamiennego lub innego rodzaju benefitach, w tym finansowych. Stosowne regulacje w tym zakresie zawiera m.in. ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 311), która w pewnych okolicznościach nakłada na zarządcę drogi obowiązek wskazania lokalu zamiennego (art. 17 ust. 4) i powiększenia odszkodowania o 10 000 zł, gdy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotyczy nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny (art. 18 ust. 1f). *Prima facie* wydaje się, że przyjęte mechanizmy nie pełnią tylko funkcji kompensacyjnej, lecz faworyzują niektóre osoby (wartość rekompensaty jest w tym przypadku wyższa niż cena rynkowa odjętego prawa). Takie odmienne traktowanie nie uchybia jednak zasadzie równości, gdyż można zidentyfikować cechę relewantną w postaci rodzaju wywłaszczanego lokalu, mającego szczególne znaczenie dla potrzeb bytowych, i konieczność aprowizacji w nowym miejscu. W rezultacie można bronić tezy, że mimo iż art. 21 ust. 2 Konstytucji RP (w wymiarze językowym) nie odnosi się do odejmowanego przedmiotu prawa, to nie wyklucza wprowadzenia szczególnych rozwiązań z uwagi

⁷ Własność w ujęciu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP odbiega od jej cywilistycznego rozumienia; np. w wyroku SK 11/13 przedmiotowymi gwarancjami Trybunał objął spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu.

⁸ Wyrok TK z 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, OTK ZU 9A/2012, poz. 106.

⁹ Wyrok TK z 20 lipca 2004 r., sygn. akt SK 11/02, OTK ZU 7A/2004, poz. 66.

na jego charakter. W szczególności mogą one dotyczyć lokalu, który służy do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Ważne jest tylko, żeby posiadacze tego samego prawa podlegali tej samej ochronie prawnej.

2 | Ochrona lokatorów i najemców

Ustrojodawca dostrzegł potrzebę zapewnienia szczególnej ochrony lokatorom (art. 75 ust. 2 Konstytucji RP) oraz użytkownikom i najemcom przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi (art. 76 Konstytucji RP), przy czym określenie zakresu tej ochrony polecił ustawodawcy zwykłemu (przedmiotowych praw można dochodzić w granicach określonych w ustawie – art. 81 Konstytucji RP). Z istoty rzeczy, powyższe regulacje dotyczą jedynie osób, które zamieszkują w lokalu niebędącym ich własnością. W omawianym przypadku podstawowe znaczenie ma relacja między lokatorem a właścicielem mieszkania (spółdzielnią mieszkaniową^[10]), bez względu, czy jest nim podmiot publiczny czy prywatny. Podstawowe zadanie normodawcy można wobec tego sprowadzić do właściwego wyważenia wzajemnych praw i obowiązków w sposób minimalizujący ewentualne antagonizmy^[11] i z poszanowaniem zasady proporcjonalności^[12]. Z jednej strony należy uszanować prawo własności i możliwość czerpania z niego pożytków, a z drugiej godność człowieka i zakaz eksmisji na bruk. Wiodącą rolę powinna przy tym odgrywać zasada sprawiedliwości społecznej. Nie sposób przy tym pominąć ważkiej roli państwa, zwłaszcza w zapewnieniu odpowiedniej liczby lokali socjalnych, w których będzie można zakwaterować eksmitowanych lokatorów^[13], a także możliwości skorzystania z prawa do sądu, w tym do uzyskania prawomocnego wyroku w rozsądnym terminie^[14].

¹⁰ Wyrok TK z 5 września 2006 r., sygn. akt K 51/05, OTK ZU 8A/2006, poz. 100.

¹¹ Wyrok TK z 23 maja 2006 r., sygn. akt SK 51/05, OTK ZU 5A/2006, poz. 58.

¹² Por. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, OTK ZU 1/2000, poz. 3.

¹³ Wyrok TK z 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 1/08, OTK ZU 4A/2010, poz. 33; por. Artur Pytel, „Zadania gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej a eksmisja rozumiana jako pewność ochrony przed bezdomnością” *Samorząd Terytorialny*, nr 6 (2016): 64-70.

¹⁴ Wyrok TK z 17 marca 2008 r., sygn. akt K 32/05, OTK ZU 2A/2008, poz. 27.

Ochrona praw lokatorów jest nośnym problemem społecznym. Ma ona swoje zakotwiczenie konstytucyjne, niemniej stosowne regulacje znajdują się na poziomie ustawowym, głównie w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725). Trybunał niejako ucieka od bardziej stanowczego eksploatawania normatywnych pokładów omawianych przepisów. Dał temu wyraz m.in. w postanowieniu z 24 października 2006 r., sygn. akt Ts 158/06, OTK ZU 6B/2006, poz. 297, w którym stwierdził, że art. 75 ust. 2 Konstytucji RP nakłada na państwo obowiązek stanowienia prawa gwarantującego lokatorom odpowiedni poziom ochrony; nie wynikają z niego bezpośrednio żadne prawa podmiotowe jednostki, lecz jest on adresowany tylko do ustawodawcy. Twierdzenie to można jednak zaakceptować o tyle, o ile ustalone zostanie, jaki jest „odpowiedni poziom ochrony”, oraz poziom ten zostanie osiągnięty. W przeciwnym razie obowiązek ciążyący na państwie byłby nieegzekwowalny.

3 | Nienaruszalność mieszkania

Zgodnie z art. 50 Konstytucji RP zapewnia się nienaruszalność mieszkania; przeszukanie mieszkania, pomieszczenia lub pojazdu może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony. Przepis ten jest o tyle szczególny, że prawodawca konstytucyjny skoncentrował się w nim na dobru, którym jest mieszkanie. Nie ma przy tym znaczenia, jakim tytułem prawnym legitymuje się zamieszkała w nim osoba. Najważniejsze jest, że w określonym lokalu znajduje się centrum spraw życiowych danej osoby. Mieszkanie stanowi w tym świetle swoistą enklawę, w której każdy ma prawo czuć się bezpiecznie i żyć w sposób niezakłócony. Jest miejscem, w którym najpełniej można realizować prawo do życia i prawo do prywatności (por. art. 38 i art. 47 Konstytucji RP). Na poziomie ustawowym ochrony miru domowego można upatrywać w art. 23 Kodeksu cywilnego (nietykalność mieszkania jako dobro osobiste), w art. 193 Kodeksu karnego (penalizacja zakłócenia miru domowego) i przepisach Kodeksu postępowania karnego, określających warunki przeszukania. Istnieje ryzyko, że art. 50 Konstytucji RP, zwłaszcza przez wprowadzenie procesowego aspektu w postaci przeszukania, będzie zredukowany do stosunków wertrykalnych (państwo-człowiek). Wydaje się jednak, że takie ograniczenie

nie ma uzasadnienia. Warto w tym miejscu odwołać się do dorobku sądów powszechnych, które przedmiotowy przepis wiąże z prawem

do spokojnego, niezakłóconego zamieszkiwania, bez poczucia zagrożenia bezpieczeństwa życia czy zdrowia. Istotą tego dobra jest możliwość uzyskania ochrony przed wtargnięciem w sferę nie samej „substancji mieszkaniowej”, lecz w sferę określonego stanu psychicznego i emocjonalnego, jaki daje każdemu człowiekowi poczucie bezpiecznego i niezakłóconego posiadania własnego miejsca, w którym koncentruje on swoje istotne sprawy życiowe i chroni swoją prywatność^[15].

Obiecujące wydaje się horyzontalne ujęcie tegoż przepisu przez objęcie wszystkich zachowań, które ingerują w mir domowy i zakłócają spokój. W doktrynie wskazuje się, że formą naruszenia nietykalności mieszkania może być np. zainstalowanie kamer nagrywających cudzą nieruchomość, natarczywe telefonowanie, wytwarzanie nieprzyjemnego zapachu, immisja czy wywoływanie nadmiernego hałasu^[16]. Przytoczony katalog ma charakter otwarty i należałoby rozszerzyć go m.in. o dym papierosowy czy dym z grilla (w szczególności w przypadku mieszkania w bloku), latanie dronem nad posesją, a przede wszystkim negatywne oddziaływanie na pobliskie środowisko, np. przez spalanie w piecach domowych substancji do tego nieprzeznaczonych lub nielegalne składowanie odpadów niebezpiecznych.

4 | Polityka sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli

Centralnym przepisem, w którym upatruje się konstytucjonalizacji „prawa do mieszkania”, jest art. 75 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z nim władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb

¹⁵ Zob. np. wyrok SA w Katowicach z 24 stycznia 2024 r., sygn. akt V ACa 414/19, LEX nr 3714002.

¹⁶ Aleksandra Nowosad, „Ochrona miru domowego w prawie cywilnym”, [w:] *Naruszenie miru domowego*, red. Marek Mozgawa (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019, Lex), 5. Formy naruszenia nietykalności mieszkania.

mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania (przedmiotowego prawa można dochodzić w granicach określonych w ustawie – art. 81 Konstytucji RP)^[17]. Warto zauważyć, że krąg adresatów tego przepisu, w przeciwieństwie do regulacji dotyczących własności, ochrony lokatorów i nienaruszalności mieszkania, został zawężony do obywateli. Ponadto, nie wynikają z niego bezpośrednio żadne działania, które są obowiązane podjąć władze publiczne, a jedynie znajduje się w nim ogólna wytyczna, co do prowadzenia określonego rodzaju polityki. Podkreślenia wymaga, iż art. 75 ust. 1 Konstytucji RP nakłada obowiązki wyłącznie na władze publiczne, a nie na podmioty prywatne.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego istnieje rozbieżność już co do tego, czy art. 75 ust. 1 Konstytucji RP może być wzorcem kontroli w przypadku skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 Konstytucji RP). Pozornie formalna kwestia ma jednak daleko idące skutki. Dopuszczenie takiej możliwości oznacza bowiem, że obywatelom mogą przysługiwać na jego podstawie pewne roszczenia^[18], natomiast przeciwny pogląd sprowadza go do tzw. normy programowej, kierowanej jedynie do ustawodawcy^[19]. Ważąc argumenty obu stron należy warunkowo opowiedzieć się za pierwszym stanowiskiem. Zgodzić należy się z Trybunałem, że „treść tego przepisu pozwala wyznaczyć pewien minimalny zakres gwarancji konstytucyjnych we wskazanych w nim sferach”^[20]. Wobec powyższego, zasadne jest przytoczenie go w podstawach skargi konstytucyjnej, 1) gdy ustawodawca zastosował środki, które nie mogą doprowadzić do realizacji konstytucyjnego celu; 2) ustawa ogranicza obywatela w taki sposób, że narusza istotę prawa; 3) ustawowa regulacja prawa nie uwzględnia minimum prawa, wyznaczonego przez jego istotę^[21], względnie gdy 1) ustawodawca wyznaczył obowiązki władz publicznych na takim poziomie, że uniemożliwi to realizację

¹⁷ Realizując politykę mieszkaniową nie można zapomnieć o zasadzie pomocniczości, która rzutuje zarówno na krąg beneficjentów, jak i poziom udzielania pomocy.

¹⁸ Zob. np. postanowienie TK z 21 listopada 2019 r., sygn. akt Ts 95/19, OTK ZU B/2020, poz. 53.

¹⁹ Zob. np. postanowienie TK z 19 stycznia 2015 r., sygn. akt Ts 131/14, OTK ZU 4B/2015, poz. 373.

²⁰ Wyrok TK z 18 października 2017 r., sygn. akt K 27/15, OTK ZU A/2017, poz. 74.

²¹ Tak stwierdził, z powołaniem na J. Trzcińskiego, Trybunał w wyroku z 14 maja 2001 r., sygn. akt SK 1/00, OTK ZU 4/2001, poz. 84.

tych obowiązków i pozbawi art. 75 Konstytucji jego rzeczywistej treści; 2) prawodawca podjął działania utrudniające obywatelom zaspokajanie ich potrzeb mieszkaniowych albo 3) nałożył ciężar realizacji tych obowiązków na podmioty prywatne, a nie władze publiczne^[22].

Trybunał wielokrotnie wypowiadał się na temat art. 75 ust. 1 Konstytucji RP. Generalnie stoi on na stanowisku, że „Konstytucja nie ustanawia prawa podmiotowego do mieszkania, lecz określa zadania państwa dotyczące sfery mieszkalnictwa, poprzez wskazanie wartości, które ustawodawca jest zobowiązany chronić” (wyrok K 32/05). Przepis ten nie konkretyzuje form, metod, środków ani zakresu działania władz publicznych, a tylko zawiera ogólne dyrektywy w zakresie polityki mieszkaniowej^[23]. Formuluje on strategiczne priorytety polityki państwa, lecz ani sposób realizacji tego programu nie jest przesądzony, ani nawet sam priorytet strategiczny wskazanego w przepisie celu nie ma bezwzględniego charakteru; władza publiczna zachowuje w wysokim stopniu swobodę wyboru czasu, intensywności, dynamiki i sposobu realizacji celów programowych^[24]. Należy przy tym pamiętać, że prawa mieszkaniowe należą do kategorii praw ekonomicznych i socjalnych, a ich realizacja wiąże się ściśle z materialnymi możliwościami państwa^[25]. Nie sposób jednak przy tym nie zwrócić uwagi, iż upłynęło już kilkanaście lat od wydania przytoczonych orzeczeń. Wzrosła w tym czasie świadomość społeczna i poprawiły się możliwości finansowe państwa. Oba te aspekty powinny zostać zatem przynajmniej dostrzeżone, a zapewne nawet w pewnym stopniu uwzględnione, przez władze publiczne przy tworzeniu polityk mieszkaniowych.

Z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP można wywieść minimalny standard, który pozwoli na ocenę, czy w danej sytuacji są zaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Trybunał kwestię tę uzależnia przede wszystkim od tego, czy zajmowany lokal ma odpowiednią powierzchnię, standard, lokalizację i tytuł prawny^[26]. Nie jest przy tym istotne, czy lokator jest właścicielem mieszkania, czy posiada np. spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Konstytucja nie wprowadza bowiem preferencji dla prawa własności w stosunku do innych tytułów prawnych korzystania z mieszkania („własne”

²² Wyrok TK z 13 września 2011 r., sygn. akt K 8/09, OTK ZU 7A/2011, poz. 72.

²³ Wyrok TK z 18 stycznia 2011 r., sygn. akt P 44/08, OTK ZU 1A/2011, poz. 1.

²⁴ Wyrok TK z 29 września 2003 r., sygn. akt K 5/03, OTK ZU 7A/2003, poz. 77.

²⁵ Postanowienie TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt Ts 62/99, OTK ZU 4B/2002, poz. 240.

²⁶ Wyrok TK z 20 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 42/02, OTK ZU 4A/2005, poz. 38.

mieszkanie nie musi być mieszkaniem własnościowym)^[27]. Ważne jest jedynie, żeby potrzeby mieszkaniowe można było uznać za zaspokojone co najmniej na minimalnym poziomie^[28], na co składa się pewna trwałość w czasie i odpowiednia ochrona prawna^[29], jak również „bytowanie” w warunkach godnych człowieka^[30].

Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych można postrzegać od strony negatywnej, tj. jako zachowanie dotychczasowych uprawnień i możliwości faktycznego korzystania z mieszkania oraz od strony pozytywnej, tj. jako umożliwienie nabycia tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego i zamieszkania we własnym mieszkaniu^[31]. Władze publiczne mogą realizować swoje obowiązki bezpośrednio, np. przez faktyczne działania w sferze budownictwa mieszkaniowego, lub pośrednio, np. przez odpowiednie kształtowanie przepisów prawnych, stwarzających preferencje dla rozwoju budownictwa mieszkalnego albo zapobiegających nadmiernym opłatom za mieszkania^[32].

Stosunkowo ostrożne derywowanie z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP obowiązków władz publicznych nie idzie w parze z oceną podejmowanych przez ustawodawcę działań^[33]. Tytułem przykładu można wskazać wyrok SK 51/05, w którym stwierdzono, że:

[j]askrawy jest również brak spójnej polityki mieszkaniowej oraz aktywnej działalności państwa i samorządów w tym zakresie (czy nawet prób takiej aktywności). Można odnieść wrażenie, że norma art. 75 ust. 1 Konstytucji oraz przepisy stanowiące jej konkretyzację na płaszczyźnie ustawodawstwa

²⁷ Nie znaczy to, że ustawodawca w pewnych przypadkach nie może wzmocnić tytułu prawnego do nieruchomości, czego przykładem są rozwiązania zawarte w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2024 r., poz. 386). Należy też zauważyć, że w dalszym ciągu na systemowe uregulowanie czeka kwestia tzw. gruntów warszawskich.

²⁸ Wyrok TK z 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08, OTK ZU 10A/2008, poz. 181.

²⁹ Wyrok TK z 29 maja 2001 r., sygn. akt K 5/01, OTK ZU 4/2001, poz. 87.

³⁰ Wyrok SK 28/03.

³¹ Ibidem.

³² Wyrok TK z 10 października 2000 r., sygn. akt P 8/99, OTK ZU 6/2000, poz. 190.

³³ Warto zauważyć, że Trybunał kilkakrotnie – w formie postanowień sygnalizacyjnych – wskazał na konieczne do uregulowania kwestie w zakresie mieszkalnictwa, m.in. dotyczące umowy deweloperskiej (postanowienie z 2 sierpnia 2010 r., sygn. akt S 3/10, OTK ZU 6B/2010, poz. 407) czy spółdzielni mieszkaniowych (postanowienie z 14 lutego 2012 r., sygn. akt S 1/12, OTK ZU 2A/2012, poz. 19).

zwykłego są traktowane w sposób „życzeniowy”; nie przekładają się one wcale, bądź też w bardzo ograniczonym zakresie, na konkretne przedsięwzięcia finansowo-organizacyjne oraz określoną aktywność decyzyjną^[34].

Stanowcze wypowiedzi Trybunału dość trafnie obrazują wieloletnie zaniedbania i brak spójnej koncepcji na kwestię mieszkaniową. Dobrym obrazem tego stanu rzeczy jest fakt, że negatoryjny wyrok Trybunału w sprawie K 27/15 (wydany w 2017 r.), w którym orzeczono niekonstytucyjność przepisów umożliwiających eksmisje na bruk na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, nie został dotychczas wykonany.

Krytyczna ocena władz publicznych nie oznacza, że nie podejmują one żadnych działań. Z pisma Ministerstwa Rozwoju i Technologii z 21 grudnia 2023 r., nr BM-II.015.452.2023, uzyskanego w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, wynika, że prowadzone przez państwo programy mieszkaniowe można podzielić na trzy podstawowe grupy: 1. programy wspierające w nabyciu własnego mieszkania – np. kredyty o stałej stopie procentowej, Rodzina na Swoim, Mieszkanie dla Młodych, Mieszkanie bez wkładu własnego i Bezpieczny kredyt 2%; 2. programy wspierające w najmie mieszkania – np. Program wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego, Program społecznego budownictwa czynszowego, Mieszkanie na Start; 3. programy wspierające poprawę jakości zamieszkiwania – np. ERMO (wcześniej: Program wsparcia termomodernizacji i remontów). W 2016 r. przyjęto z kolei dokument strategiczno-programowy „Narodowy Program Mieszkaniowy”^[35], w którym zostały wskazane podstawowe cele polityki mieszkaniowej państwa do 2030 r. oraz środki służące ich realizacji. Aktywność władz publicznych na polu mieszkalnictwa jest pożądana, ale

³⁴ Na uwagę zasługuje także wyrok TK z 17 maja 2006 r., sygn. akt K 33/05, OTK ZU 5A/2006, poz. 57, dotyczący podwyżki czynszu, w którym rozważania prawne rozpoczynają się następująco: „Ochrona praw lokatorów, sposób obliczania wysokości czynszu i opłat oraz prawa właścicieli mieszkań należą do zagadnień często rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny. Z jednej strony świadczy to o szczególnym znaczeniu tej problematyki i jej społecznej doniosłości, z drugiej jednak dowodzić może wręcz wyjątkowej i wieloletniej nieudolności ustawodawcy w sprawiedliwym i spełniającym konstytucyjne wymogi uregulowaniu tych kwestii, w sposób miarkujący *ex aequo et bono* prawa obu stron stosunków prawnych, łączących właścicieli mieszkań z ich najemcami, czy użytkownikami na podstawie innych tytułów”.

³⁵ <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/narodowy-program-mieszkaniowy> [dostęp: 30.08.2024].

niewątpliwie została podjęta zbyt późno. Można też odnieść wrażenie, że jej działania cechuje chaotyczność i krótkowzroczność, która potrafi nawet przełożyć się na wzrost cen mieszkań.

5 | Wykładnia prokonstytucyjna

W procesie wykładni i stosowania prawa należy w jak największym stopniu uwzględnić wszystkie normy i wartości konstytucyjne, w tym art. 75 ust. 1 Konstytucji RP^[36]. Mając do wyboru różne rezultaty interpretacji należy wybrać ten, który w najpełniejszy sposób odpowiada wymogom konstytucyjnym. W kontekście praw mieszkaniowych warto zwrócić uwagę na uchwałę z 26 stycznia 2012 r., sygn. akt III CZP 87/11, OSNC 2012/7-8/84, w której Sąd Najwyższy stanął przed problemem obowiązku zwrotu bonifikaty udzielonej na nabycie lokalu mieszkalnego. Stosownie do art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeżeli nabywca lokalu mieszkalnego wykorzystał go na inne cele niż mieszkaniowe lub zbył go przed upływem pięciu lat od dnia nabycia, jest zobowiązany do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie. Jednocześnie zwrotu bonifikaty nie można żądać od osoby, która zbyła nabyty lokal przed upływem pięciu lat od dnia jego nabycia, jeżeli środki uzyskane z jego sprzedaży przeznaczone zostaną w ciągu 12 miesięcy na nabycie innego lokalu mieszkalnego albo nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystanej na cele mieszkaniowe (art. 68 ust. 2a pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami). W analizowanej sprawie na nabycie nowego lokalu przeznaczono tylko część środków uzyskanych ze sprzedaży lokalu nabytego od gminy. Powstała tym samym wątpliwość, czy zrealizował się obowiązek zwrotu całej kwoty uzyskanej bonifikaty. W ocenie SN, taka wykładnia prowadziłaby do konsekwencji, które pozostają w opozycji do celu, jaki ma realizować regulacja zawarta w art. 68 ustawy o gospodarce nieruchomościami, urzeczywistniająca zasadę wyrażoną w art. 75 Konstytucji RP. Dlatego też uznał, iż w takim przypadku powstaje obowiązek zwrotu jedynie części bonifikaty w wysokości proporcjonalnej do kwoty uzyskanej ze zbycia, nieprzeznaczonej na nabycie innego lokalu mieszkalnego.

³⁶ Por. uchwałę (7) SN z 25 sierpnia 2017 r., sygn. akt III CZP 11/17, OSNC 2017/12/132, i wyrok SN z 8 września 2020 r., sygn. akt V CSK 532/18, OSNC-ZD 2022/2/18.

Wykładnię prokonstytucyjną, ukierunkowaną realizację art. 75 ust. 1 Konstytucji RP, można także odnaleźć w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przepis ten stanowił podstawę m.in. do przyjęcia, że:

1. niedopuszczalna jest wykładnia zawężająca zakres zwolnienia z podatku dochodowego, gdy chodzi o dochód uzyskany z gospodarki zasobami mieszkaniowymi w części przeznaczonej na cele związane z utrzymaniem tych zasobów (art. 17 ust. 1 pkt 44 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych)^[37];
2. w zakresie, w jakim budowle spółdzielni mieszkaniowej (m.in. ciągi pieszo-jezdne, chodniki, latarnie, sieci ciepłownicze, przyłącza kanalizacyjne, ciepłownicze), położone na gruntach związanych z budynkami mieszkalnymi, służą wyłącznie zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, nie dotyczą ich opodatkowanie podatkiem od nieruchomości, przewidziane dla budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych)^[38];
3. wyrażona w art. 75 ust. 1 Konstytucji RP dyrektywa wyznaczająca cel działania władz publicznych uprawnia je do wprowadzenia w życie regulacji ukierunkowanych na zmniejszenie opłacalności inwestowania wolnych środków w rynek mieszkaniowy; działania tego rodzaju mogą bowiem przyczynić się do zwiększenia ilości mieszkań nabywanych na cele związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych obywateli (art. 71 ust. 2 ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 2105, z późn. zm.)^[39].

Z przytoczonych orzeczeń wynika, że w różnorodnych sprawach możliwe jest posługiwanie się wykładnią prokonstytucyjną, która – odwołując się do intencji ustrojodawcy – *in concreto* sprzyja zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. W zasadzie nie powinno to dziwić, gdyż sądy (jako jedna z władz publicznych) również są obowiązane realizować postanowienia

³⁷ Wyrok NSA z 1 czerwca 2023 r., sygn. akt II FSK 56/23, LEX nr 3602180.

³⁸ Wyrok WSA w Łodzi z 27 października 2020 r., sygn. akt I SA/Łd 159/20, LEX nr 3081052.

³⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z 29 lutego 2024 r., sygn. akt I SA/Po 827/23, LEX nr 3698614.

art. 75 ust. 1 Konstytucji RP. Analiza orzecznictwa prowadzi jednak do wniosku, że nie jest to częsta praktyka.

6 | Zakończenie

Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15, OTK ZU A/2016, poz. 66, „prawo do mieszkania, wywodzone z art. 75 Konstytucji, traktowane jest jako jedno z praw człowieka”. Przepisy Konstytucji RP nie przyznają jednak nikomu prawa podmiotowego w postaci roszczenia do uzyskania lokalu mieszkalnego, zwłaszcza lokalu własnościowego. Normy takiej nie udałooby się zresztą zrealizować z uwagi na możliwości budżetowe. Nie znaczy to jednak, że „prawo do mieszkania” nie znajduje swoich podstaw konstytucyjnych. Przepisy ustawy zasadniczej kreują prawa mieszkaniowe, które można odnaleźć w ochronie własności i innych praw majątkowych, ochronie lokatorów i najemców, nienaruszalności mieszkania oraz obowiązku prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Poczynione w tym zakresie rozważania prowadzą do wniosku, że mieszkanie jest dobrem szczególnym. Pozwala ono w pełni realizować godność człowieka, a także podstawowe prawa i wolności, w tym prawo do życia i prawo do prywatności. Z tego powodu konstytucyjnie uzasadnione jest wprowadzenie, np. bardziej preferencyjnych rozwiązań w przypadku wywłaszczenia mieszkania czy przeznaczenie znacznych środków finansowych na politykę mieszkaniową. Na przestrzeni ostatnich 30 lat istotnie zmieniły się warunki społeczne i ekonomiczne. Okoliczności te pozwalają na wysunięcie dalej idących oczekiwań także w zakresie realizacji wolności i praw ekonomicznych i socjalnych. W dotychczasowej polityce państwa trudno doszukać się przemyślanej strategii, czemu kilkakrotnie dał wyraz Trybunał Konstytucyjny. Należy mieć nadzieję, że stan ten ulegnie zmianie. Tymczasem, realizacja praw mieszkaniowych może przebiegać również na poziomie stosowania prawa przez sądy przy wykorzystaniu wykładni prokonstytucyjnej^[40].

⁴⁰ Można np. rozważyć odmienne podejście do oceny spraw będących pochodną tzw. kredytów frankowych, w zależności od tego, czy środki finansowe były przeznaczone na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, czy też na inne cele.

Bibliografia

- Bednarek Małgorzata, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*. Warszawa: Oficyna, 2007.
- Dziczek Roman, *Prawo mieszkaniowe*. Warszawa: Lexis Nexis, 2008, Lex.
- Florczak-Wątor Monika, „Obowiązek ochrony beneficjentów prawa do mieszkania jako «innego prawa majątkowego» w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP” *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 2 (2018): 169-184.
- Garlicki Leszek, Sylwia Jarosz-Żukowska, „Art. 64”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, wyd. 2, red. Marek Zubik. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016, Lex.
- Izdebski Hubert, „Konstytucyjny obowiązek władz publicznych prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli – miejsce i rola gminy” *Samorząd Terytorialny*, nr 7-8 (2022): 169-182.
- Mączyński Andrzej, „Prawo do mieszkania w świetle Konstytucji RP”, [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*. 131-150. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 2003.
- Nowosad Aleksandra, „Ochrona miru domowego w prawie cywilnym”, [w:] *Naruszenie miru domowego*, red. Marek Mozgawa. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019, Lex.
- Nykiel Kosma, „Niedobór mieszkań wciąż występuje, ale większym problemem jest ich jakość, dostępność i lokalizacja”, [w:] *Lokalna alternatywa. Jak wybudować w Polsce brakujące mieszkania?*, red. Jakub Kucharczuk, Paweł Musiałek. 12-45. Kraków: Klub Jagielloński, 2022.
- Pytel Artur, „Zadania gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej a eksmisja rozumiana jako pewność ochrony przed bezdomnością” *Samorząd Terytorialny*, nr 6 (2016): 61-70.
- Zaradkiewicz Kamil, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*. Warszawa: Trybunał Konstytucyjny, 2013.

