

AGATA HAUSER

Międzynarodowe standardy w zakresie prawa do mieszkania

International Standards Regarding the Right to Housing

Abstract

The paper presents an analysis of international standards regarding the right to housing. In particular, the provisions of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the European Social Charter/Revised European Social Charter were analysed. The analysis demonstrated that the bodies responsible for monitoring the implementation of these international agreements have established comprehensive and generally consistent standards regarding the right to housing. These include, inter alia, the determination of the adequacy of housing, the issue of the protection of marginalised groups and protection against evictions. It is also imperative to guarantee the availability of suitable procedural safeguards and facilitate access to legal recourse.

KEYWORDS: right to housing, ICESCR, adequate housing, European Social Charter

SŁOWA KLUCZOWE: MPPGSK, odpowiednie mieszkanie, Europejska Karta Społeczna, prawo do mieszkania

AGATA HAUSER – doktor nauk prawnych, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, ORCID – 0000-0002-6382-3800, e-mail: ahauser@amu.edu.pl

1 | Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie międzynarodowych standardów w zakresie prawa do mieszkania. Prawo to zostało zawarte już w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 roku jako element prawa do odpowiedniej stopy życiowej (art. 25 ust. 1)^[1]. Obecnie na poziomie międzynarodowym prawo to regulowane jest przede wszystkim przez art. 11 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (MPPGSK)^[2]. Na poziomie ONZ przepisy chroniące prawo do mieszkania zawarte zostały także w innych traktatach praw człowieka, w szczególności w Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (art. 5 lit. e ust. iii)^[3], Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (14 ust. 2 i 15 ust. 2)^[4], czy Konwencji o prawach dziecka (art. 16 ust. 1 i 27 ust. 3)^[5]. Gruntowna analiza wszystkich wskazanych przepisów znacznie przekraczałaby objętość jednego opracowania, z tego względu skupię się na MPPGSK, uznając, że standard ten ma najbardziej ogólny charakter^[6]. Standard wywodzony z art. 11 ust. 1 Paktu jest też uznawany za najważniejsze międzynarodowe źródło prawa człowieka do mieszkania na gruncie prawa międzynarodowego^[7].

Na poziomie Rady Europy wciąż rozwija się możliwość dochodzenia w sprawach naruszeń prawa do mieszkania przed Europejskim Trybunałem

¹ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, uchwała Zgromadzenia Ogólnego 217 A z dnia 10 grudnia 1948 r.

² Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r., poz. 169.

³ Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, otwarta do podpisu w Nowym Jorku dnia 7 marca 1966 r., Dz. U. z 1969 r., poz. 187.

⁴ Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 18 grudnia 1979 r., Dz. U. 1982 r., poz. 71.

⁵ Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., Dz. U. z 1991 r., poz. 526.

⁶ Na temat stosowania prawa do mieszkania w stosunku do poszczególnych grup zob. OHCHR, *The Right to Adequate Housing. Fact Sheet No. 21 (Rev.1)*, 16-28. <https://www.ohchr.org/en/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-21-rev-1-human-right-adequate-housing>.

⁷ United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT)/ Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Housing rights legislation. Review of international and national legal instruments. United Nations, Housing Rights Programme Report No. 1, Nairobi 2002:4.*

Praw Człowieka^[8]. Prawo do mieszkania chronione jest jednak bezpośrednio przez przepisy Europejskiej Karty Społecznej (EKS)^[9] oraz Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej (ZEKS)^[10], i to tym przepisom chciałabym poświęcić więcej uwagi, aby, w uzupełnieniu dorobku ONZ, ustalić elementy międzynarodowego standardu ochrony i realizacji tego prawa.

2 | Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych

Jak już wskazano, na poziomie ONZ standardy dotyczące prawa do mieszkania wywodzone są przede wszystkim z art. 11 ust. 1 Paktu, który stanowi, że:

Państwa Strony niniejszego Paktu uznają prawo każdego do odpowiedniego poziomu życia dla niego samego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie, oraz do stałego polepszania warunków bytowych. Państwa Strony podejmą odpowiednie kroki w celu zapewnienia realizacji tego prawa, uznając w tym celu zasadnicze znaczenie współpracy międzynarodowej, opartej na zasadzie dobrowolności.

Zauważyć można, że prawo to jest elementem szerszego prawa do odpowiedniego poziomu życia, a jego podmiotem jest zarówno jednostka, jak i jej rodzina.

Wykonywanie obowiązków wynikających dla Państw z Paktu monitoruje Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (Komitet Praw GSK). W ramach tych działań, Komitet dokonuje wykładni przepisów Paktu, w tym art. 11 MPPGSK. Jak wskazuje Zdzisław Kędzia, Komitet używa w tym celu następujących procedur czy narzędzi: Komentarze Ogólne,

⁸ Zob. w szczególności: Christina Binder, Thomas Schobesberger, „The European Court of Human Rights and Social Rights – Emerging Trends in Jurisprudence?” *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, nr 1 (2015): 51-69. doi: <https://doi.org/10.5553/HYIEL/266627012015003001002>.

⁹ Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r., Dz. U. z 1999 r., poz. 67.

¹⁰ European Social Charter (revised) przyjęta w Strasbourgu 3 maja 1996 r., ETS No. 163.

stanowiska, uwagi końcowe w ramach procedury sprawozdawczej państw oraz zawiadomienia indywidualne (w stosunku do Państw-stron, które dokonały ratyfikacji Protokołu Dodatkowego)^[11]. Ustalenie standardu ONZ w zakresie prawa do mieszkania wymaga zatem analizy wszystkich tych procedur i narzędzi, przy czym punktem wyjścia będą Komentarze Ogólne, czyli dokumenty, za pomocą których organy traktatowe dokonują ogólnej wykładni przepisów traktatów z dziedziny praw człowieka.

2.1. Komentarze Ogólne

Komitet Praw GSK wydał do tej pory dwa Komentarze Ogólne dotyczące omawianego prawa: Komentarz Ogólny nr 4 dotyczący prawa do mieszkania (1991 rok)^[12] oraz Komentarz Ogólny nr 7 dotyczący prawa do mieszkania i przymusowych eksmisji (1997)^[13]. Mimo że od nich przyjęcia minęło wiele lat, nadal są uznawane za podstawę wykładni prawa do mieszkania^[14].

W Komentarzu Ogólnym nr 4, Komitet Praw GSK wyjaśnił przede wszystkim, że w świetle art. 11 ust. 1 Paktu, podmiotem prawa do mieszkania jest „każdy” i jego rodzina^[15]. Niezależnie od rodzaju użytego w oryginalnym brzmieniu (*for himself and his family/ pour elle-même et sa famille/ para sí y su familia* etc.) czy w polskim tłumaczeniu (dla niego samego i jego rodziny), pojęcie podmiotu i rodziny powinno się donosić do każdej jednostki i każdej rodziny bez dyskryminacji^[16].

¹¹ Zdzisław Kędzia, „The Committee on Economic, Social and Cultural Rights – The Power of Subjective Rights?” *Journal of Human Rights Practice*, nr 1 (2022): 52, <https://doi.org/10.1093/jhuman/huaco16>.

¹² CESCR General comment No. 4: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant), Sixth session (1991), Contained in document E/1992/23.

¹³ CESCR, General comment No. 7: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant): Forced evictions, Sixteenth session (1997), Contained in document E/1998/22, annex IV.

¹⁴ Ingrid Leijten, Kaisa de Bel, „Facing financialization in the housing sector: A human right to adequate housing for all” *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2 (2020): 98.

¹⁵ Komentarz Ogólny nr 4, par. 6.

¹⁶ Komentarz Ogólny nr 4, par. 6. Zob. także Anna Hernandez-Połączyńska, „Prawo do odpowiedniego mieszkania”, [w:] *Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych. Komentarz*, red. Zdzisław Kędzia Zdzisław, Anna Hernandez-Połączyńska (Warszawa: C.H. Beck, 2018), 522-523.

W Komentarzu Ogólnym nr 4, Komitet Praw GSK wyjaśnił także, że prawo do mieszkania nie może być interpretowane wąsko czy restrykcyjnie, jako schronienie czy posiadanie dachu nad głową, ale raczej jako miejsce zapewniające bezpieczeństwo, pokój i godność^[17]. Z tego względu Komitet wskazał pewne elementy, które należy brać pod uwagę oceniając „odpowiedniość” mieszkania w rozumieniu art. 11 ust. 1 MPPGSK. Obejmują one:

- prawną ochrona posiadania, niezależnie od tytułu prawnego;
- dostępność usług, materiałów urządzeń i infrastruktury (*availability*) – dostępność ta obejmuje m.in. wodę, energię czy wywóz śmieci;
- dostępność ekonomiczną (*affordability*) polegająca na tym, że koszty związane z mieszkaniem nie powinny być na tak wysokim poziomie, że w związku z ich ponoszeniem zagrożona jest realizacja innych podstawowych potrzeb;
- zamieszkiwalność (*habitability*) oznaczająca odpowiednią powierzchnię, ochronę przed zimnem, gorącem i zagrożeniami zdrowia lub zagrożeniami strukturalnymi;
- dostępność (*accessibility*) dotyczy udzielania pewnego priorytetu osobom i grupom marginalizowanym (dzieci, osoby chore, osoby z niepełnosprawnościami, czy osoby starsze);
- lokalizację (*location*), która pozwala na dostęp do szkół, placówek ochrony zdrowia, czy miejsc pracy;
- odpowiedniość kulturową (*cultural adequacy*), zgodnie z którą konstrukcja i użyte materiały muszą odpowiednio umożliwić wyrażanie tożsamości kulturowej^[18].

W ocenie Komitetu kwestie te należy brać pod uwagę w każdym kontekście społecznym, gospodarczym, kulturowym, klimatycznym, ekologicznym czy jeszcze innym.

Trzecią kwestią, będącą przedmiotem wyjaśnień Komitetu w Komentarzu Ogólnym nr 4, jest charakter obowiązków Państwa wynikających z art. 11 ust. 1 MPPGSK. W tym zakresie należy na wstępie wyjaśnić, że co do zasady prawa zawarte w Pakcie podlegają progresywnej realizacji, co wynika z art. 2 ust. 1: MPPGSK: „Każde z Państw Stron niniejszego Paktu zobowiązuje się podjąć odpowiednie kroki indywidualnie i w ramach pomocy i współpracy międzynarodowej, w szczególności w dziedzinie gospodarki i techniki,

¹⁷ Komentarz Ogólny nr 4, par. 7.

¹⁸ Komentarz Ogólny nr 4, par. 8.

wykorzystując maksymalnie dostępne mu środki, w celu stopniowego osiągnięcia pełnej realizacji praw uznanych w niniejszym Pakcie wszelkimi odpowiednimi sposobami, włączając w to w szczególności podjęcie kroków ustawodawczych”. W świetle dorobku Komitetu Praw GSK pamiętać jednak trzeba, że przepis ten nie oznacza, że Państwa mogą nie podejmować żadnych działań służących realizacji praw wskazując brak środków a pewne obowiązki mają charakter natychmiastowy^[19].

W kontekście prawa do mieszkania Komitet wyjaśnił na wstępie w związku z zasadą progresywnej realizacji, że wiele środków służących promocji prawa do mieszkania wymaga jedynie braku ingerencji ze strony Państwa oraz zaangażowania w ułatwianie „samopomocy” przez właściwe grupy^[20]. Po drugie, w swych działaniach Państwa powinny priorytetowo podchodzić do tych grup społecznych, które żyją w szczególnie niekorzystnych warunkach^[21]. Po trzecie, podjęcie kroków, o których mowa w art. 2 ust. 1 Paktu, co do zasady obejmuje przyjęcie Krajowej Strategii Mieszkaniowej oraz koordynację działań (w szczególności między ministerstwami i władzami lokalnymi).^[22] Po czwarte, konieczne jest efektywne monitorowanie sytuacji mieszkaniowej (m.in. w zakresie zjawiska bezdomności, grup marginalizowanych itp.)^[23].

Komitet zauważa także związek prawa do mieszkania z koniecznością zapewnienia krajowych środków odwoławczych. W zależności od systemu prawnego obszary te mogą obejmować między innymi:

- odwołania mające na celu zapobieżenie planowanym eksmisjom lub rozbiórkom poprzez wydawanie nakazów sądowych;
- procedury prawne mające na celu uzyskanie odszkodowania w następstwie nielegalnej eksmisji;
- skargi dotyczące nielegalnych działań prowadzonych lub wspieranych przez właścicieli (publicznych lub prywatnych) w związku

¹⁹ Zob. CESCR, General comment No. 3: The nature of States parties' obligations (art. 2, para. 1, of the Covenant), Fifth session (1990), Contained in document E/1991/23. Jest to temat szeroko opisywany w literaturze przedmiotu, z przeglądowych publikacji zob. Aoife Nolan, Mira Dutschke, „Article 2(1) ICESCR and States Parties' Obligations: Whither the Budget?” *European Human Rights Law Review*, t. III (2010): 280. <https://ssrn.com/abstract=1663230>.

²⁰ Komentarz Ogólny nr 4, par. 10.

²¹ Komentarz Ogólny nr 4, par. 11.

²² Komentarz Ogólny nr 4, par. 12.

²³ Komentarz Ogólny nr 4, par. 13.

z poziomem czynszów, utrzymaniem mieszkania oraz dyskryminacją rasową lub innymi formami;

- zarzuty dotyczące jakiegokolwiek formy dyskryminacji w zakresie przydziału i dostępności mieszkań;
- skargi na właścicieli dotyczące niezdrowych lub nieodpowiednich warunków mieszkaniowych. W niektórych systemach prawnych właściwe byłoby również zbadanie możliwości ułatwienia pozwów zbiorowych w sytuacjach związanych ze znacznie podwyższonym poziomem bezdomności^[24].

Komitet Praw GSK wypracował także szczególne standardy ochrony dotyczące eksmisji. Już w Komentarzu Ogólnym nr 4, Komitet uznał, że przypadki przymusowej eksmisji są *prima facie* niezgodne z wymogami Paktu i mogą być uzasadnione jedynie w najbardziej wyjątkowych okolicznościach i zgodnie z odpowiednimi zasadami prawa międzynarodowego^[25]. Zagadnienie to zostało następnie rozwinięte w Komentarzu Ogólnym nr 7, w którym Komitet zdefiniował termin „przymusowe eksmisje” jako „trwałe lub tymczasowe usunięcie wbrew ich woli osób, rodzin i/lub społeczności z domów i/lub gruntów, które zajmują bez zapewnienia, i dostępu do odpowiedniej formy ochrony prawnej lub innej”^[26].

Istotnym elementem Komentarza Ogólnego nr 7 jest wskazanie elementów ochrony proceduralnej w sprawach eksmisyjnych. Wymogi te obejmują:

- możliwość rzeczywistych konsultacji z zainteresowanymi stronami;
- odpowiednie i rozsądne powiadomienie wszystkich dotkniętych osób przed planowaną datą eksmisji;
- udostępnienie w rozsądnym terminie informacje na temat proponowanych eksmisji oraz, w stosownych przypadkach, na temat alternatywnego celu, dla którego grunt lub mieszkanie ma zostać wykorzystane;
- szczególnie w przypadku, gdy w sprawę zaangażowane są grupy osób, podczas eksmisji obecni są urzędnicy państwowi lub ich przedstawiciele;
- należyta identyfikacja wszystkich osób dokonujących eksmisji;

²⁴ Komentarz Ogólny nr 4, par. 17.

²⁵ Komentarz Ogólny nr 4, par. 18.

²⁶ Komentarz Ogólny nr 7, par. 3.

- eksmisje nie mają miejsca przy szczególnie złej pogodzie lub w nocy, chyba że poszkodowani wyrażą na to zgodę;
- zapewnienie środków prawnych;
- zapewnienie, w miarę możliwości, pomocy prawnej osobom, które jej potrzebują, aby dochodzić zadośćuczynienia przed sądami^[27].

Analiza Komentarzy Ogólnych Komitetu Praw GSK pozwala na stwierdzenie, że standard dotyczący prawa do mieszkania jest bardzo rozwinięty i Komitet podchodzi do obowiązków Państw-Stron Paktu wieloaspektowo. W tym zakresie standard ONZ obejmuje więc nie tylko kwestie podmiotu prawa, elementów pojęcia „odpowiedniego” mieszkania, ale także obowiązki Państw niepodlegających progresji (obejmujące m.in. dostępne środki odwoławcze) oraz szczegółowe gwarancje proceduralne w sprawach eksmisyjnych. Silny nacisk na dostępność środków odwoławczych i ochronę proceduralną związane jest z zapewnieniem ochrony prawnej, która gwarantuje każdemu, niezależnie od tytułu prawnego do mieszkania, poczucie bezpieczeństwa.

2.2. Uwagi końcowe Komitetu

Ogólny ONZ-etowski standard realizacji i ochrony prawa do mieszkania, zawarty w wyżej opisanych Komentarzach Ogólnych, jest wciąż uzupełniany i rozwijany w uwagach końcowych przyjmowanych w ramach procedury sprawozdań Państw do Komitetu Praw GSK. Z związku z faktem, że oba Komentarze Ogólne zostały przyjęte w latach dziewięćdziesiątych, to dzięki analizie tych uwag można ustalić podejście Komitetu do współczesnych wyzwań praktycznych związanych z realizacją prawa do mieszkania.

Według danych Universal Human Rights Index^[28], Komitet Praw GSK przyjął do tej pory 821 rekomendacje (zawarte w 194 dokumentach) dotyczące tematyki prawa do odpowiedniego mieszkania^[29]. Szczegółowa analiza wszystkich rekomendacji wymagałaby osobnego opracowania. W tym miejscu można jednak przedstawić podstawowe dane liczbowe związane z częstotliwością występowania pewnych słów-kluczy. Pomijając słowa takie,

²⁷ Komentarz Ogólny nr 7, par. 15.

²⁸ Universal Human Rights Index (UHRI): <https://uhri.ohchr.org/en>.

²⁹ Dane uzyskane z UHRI poprzez wskazanie Komitetu Praw GSK i tematu „right to adequate housing”.

jak „komitet”, „państwo” czy inne sformułowania o charakterze ogólnym, stwierdzić można, że w rekomendacjach najczęściej pojawiają się słowa „evict” (623 wystąpienia), „force” (402), „homeless” (263), „Roma” (249), czy „discriminate” (218)^[30]. Częstotliwość ta sugeruje, że w przypadku wielu Państw-Stron Paktu rekomendacje dotyczą zatem trzech obszarów tematycznych: 1) przymusowych eksmisji, 2) bezdomności oraz 3) dyskryminacji, w tym w stosunku do określonych grup, jak ludność romska.

Wskazane kwestie, szczególnie często będące przedmiotem rekomendacji, są także widoczne w uwagach końcowych Komitetu Praw GSK wystosowanych do Polski w 2016 roku^[31]. W uwagach tych Komitet zalecił, aby Polska „wzmogła wysiłki na rzecz promowania pełnego korzystania z praw Paktu, w tym w zakresie mieszkalnictwa, [...] przez Romów oraz inne osoby i grupy znajdujące się w niekorzystnej sytuacji, czy marginalizowane”^[32]. Komitet wyraził też zaniepokojenie znacznym niedoborem mieszkań, w tym brakiem mieszkań socjalnych, mieszkań dostępnych finansowo i schronisk, brakiem wolnych lokali komunalnych (i długimi listami oczekujących), znacznym odsetkiem ludności żyjącej w przeludnionych mieszkaniach oraz sytuacją osób eksmitowanych, którym nie zaoferowano lokalu zastępczego, lecz przeniesiono do schronisk dla bezdomnych^[33]. Komitet zarekomendował także, aby Polska wzmocniła wysiłki mające na celu m.in. nadanie priorytetu polityce mieszkaniowej, odniesienie się do problemu niedoboru mieszkań, poprawienie jakości mieszkań i podjęcie wszelkich niezbędnych środków, aby zapewnić dostępne finansowo mieszkania oraz mieszkania socjalne, (zwłaszcza dla osób i grup w niekorzystnej sytuacji czy marginalizowanych), a także konsultowała się z dotkniętymi społecznościami i osobami w trakcie procedur eksmisji^[34].

W swoich uwagach końcowych Komitet, opierając się na ogólnych kryteriach wypracowanych w komentarzach ogólnych, wskazuje zatem obszary wymagające od Państw szczególnej uwagi, które na ogół związane są z przeciwdziałaniem dyskryminacji oraz zapobieganiem bezdomności i przymusowych eksmisji.

³⁰ Dane przetworzone za pomocą narzędzia WordArt.com.

³¹ CESCR, Concluding observations on the sixth periodic report of Poland, 26 October 2016, E/C.12/POL/CO/6.

³² Ibidem, par. 13.

³³ Ibidem, par. 36.

³⁴ Ibidem, par. 37.

2.3. Decyzje w sprawach indywidualnych

Ostatnią formą działania Komitetu, w której rozwija on standardy dotyczące prawa do mieszkania, są decyzje (*views*) wydawane w sprawach indywidualnych wnoszonych na podstawie Protokołu Dodatkowego do MPPGSK z 2008 roku^[35]. Do tej pory Komitet Praw GSK rozstrzygnął łącznie 117 spraw^[36]. Znacząca większość, bo aż 93, dotyczyło prawa do mieszkania. Spośród 16 orzeczeń Komitetu co do istoty, 13 dotyczy prawa do mieszkania^[37].

Analizując wszystkie te sprawy, możliwe jest ustalenie pewnych powtarzalnych „typowych” rekomendacji Komitetu w przypadkach stwierdzenia naruszenia art. 11 ust. 1 Paktu, szczególnie biorąc pod uwagę, że gros zawiadomień wnoszonych jest w związku z eksmisjami^[38].

Rozstrzygnięcia Komitetu zawierają zarówno rekomendacje indywidualne odnoszące się do Autorów zawiadomienia, jak i rekomendacje

³⁵ Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, adopted 10 December 2008 by sixty-third session of the General Assembly by resolution A/RES/63/117.

³⁶ Dane uzyskane z bazy JURIS (<https://juris.ohchr.org/SearchResult>) poprzez wskazanie Komitetu Praw GSK.

³⁷ Dane z bazy JURIS.

³⁸ Analizie poddano następujące sprawy: decyzja Komitetu Praw GSK z dnia 17.06.2015 w sprawie I.D.G. p. Hiszpanii, zawiadomienie nr 002/2014; decyzja Komitetu Praw GSK z dnia 20.06.2017 w sprawie Ben Djazia et al. p. Hiszpanii, zawiadomienie nr 005/2015; decyzja Komitetu Praw GSK z dnia 11.10.2019 w sprawie López Albán et al. p. Hiszpanii, zawiadomienie nr 037/2018; decyzja Komitetu Praw GSK z dnia 05.03.2020 w sprawie Rosario Gómez-Limón Pardo p. Hiszpanii, zawiadomienie nr 052/2018; decyzja Komitetu Praw GSK z dnia 22.02.2021 w sprawie Soraya Moreno Romero and Children p. Hiszpanii, zawiadomienie nr 048/2018; decyzja Komitetu Praw GSK z dnia 18.02.2021 w sprawie El Goumari et al. p. Hiszpanii, zawiadomienie nr 085/2018; decyzja Komitetu Praw GSK z dnia 19.02.2021 w sprawie El Ayoubi et al. p. Hiszpanii, zawiadomienie nr 054/2018; decyzja Komitetu Praw GSK z dnia 12.10.2021 w sprawie Lorne Joseph Walters p. Belgii, zawiadomienie nr 061/2018; decyzja Komitetu Praw GSK z dnia 10.10.2022 w sprawie El Mourabit Ouazizi and Boudfan p. Hiszpanii, zawiadomienie nr 133/2019; decyzja Komitetu Praw GSK z dnia 10.10.2022 w sprawie Hernández Cortés and Rodríguez Bermúdez p. Hiszpanii, zawiadomienie nr 26/2018; decyzja Komitetu Praw GSK z dnia 27.02.2023 w sprawie Infante Díaz p. Hiszpanii, zawiadomienie nr 134/2019; decyzja Komitetu Praw GSK z dnia 09.10.2023 w sprawie Vázquez Guerreiro p. Hiszpanii, zawiadomienie nr 70/2018; decyzja Komitetu Praw GSK z dnia 16.02.2024 w sprawie Hamid Saydawi and Masir Farah p. Włochom, zawiadomienie nr 226/2021.

generalne określające środki, których przyjęcie zapobiegnie wystąpieniu podobnych naruszeń w przyszłości.

Przeanalizowane sprawy wskazują, że w przypadku rekomendacji indywidualnych Komitet podkreśla na ogół, że Państwo-Strona ma obowiązek zapewnić autorom skuteczny środek odwoławczy, w szczególności poprzez:

- ponowną ocenę (jeżeli nie znajdują się oni obecnie w odpowiednim mieszkaniu) statusu konieczności w celu zapewnienia im mieszkania socjalnego lub podjęcia innego środka, który umożliwiłby im zamieszkanie w odpowiednich warunkach mieszkaniowych, mając na uwadze kryteria określone w opinii (*views*),^[39]
- zapewnienie autorom rekompensaty finansowej za naruszenie ich praw;
- zwrot uzasadnionych kosztów prawnych poniesionych w związku z przesłaniem niniejszego zawiadomienia zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym.

Komitet w sprawach eksmisyjnych zawiera jednak także szerokie rekomendacje generalne. W analizowanych sprawach wskazano, że Państwo-Strona powinna:

- zapewnić, że ramy normatywne umożliwią osobom, w stosunku do których wydano nakaz eksmisji i które w konsekwencji mogą być narażone na ryzyko ubóstwa lub naruszenia ich praw wynikających z Paktu, w tym osobom zamieszkującym nieruchomości nielegalnie, na zaskarżenie tej decyzji przed sądem organ sądowy lub inny bezstronny i niezależny organ uprawniony do nakazania zaprzestania naruszenia i zapewnienia skutecznego środka prawnego tak, aby organy te mogły zbadać proporcjonalność środka w świetle kryteriów ograniczania praw;
- podjąć środki niezbędne do położenia kresu praktyce automatycznego wykluczania z list osób ubiegających się o mieszkanie wszystkich osób, które zajmują nieruchomości nielegalnie ze względu

³⁹ W przypadku analizy poszczególnych decyzji zauważane są jednak pewne różnice w określeniu zamieszkania w odpowiednich warunkach, o czym szczegółowo: Michel Vols, „The Optional Protocol to the ICESCR, Homelessness and Moral Hazard: The Alternative Adequate Housing Requirement in the CESCR’s Jurisprudence – an Incentive Not to Pay for Housing?” *International Human Rights Law Review* 12 (2023): 9-25.

na konieczność znalezienia się w takiej sytuacji, aby wszystkie takie osoby miały równy dostęp do zasobów mieszkań socjalnych, usuwając wszelkie nieuzasadnione warunki, które mogłyby wykluczać osoby zagrożone ubóstwem;

- podjąć niezbędne środki w celu zapewnienia, że eksmisje osób, które nie mają środków na znalezienie mieszkania zastępczego, będą przeprowadzane wyłącznie po rzeczywistych konsultacjach z zainteresowanymi osobami, po podjęciu przez państwo wszelkich niezbędnych kroków, w maksymalnym możliwym zakresie, aby zapewnić eksmitowanym osobom mieszkanie zastępcze, szczególnie w przypadkach dotyczących rodzin, osób starszych, dzieci lub innych osób znajdujących się w trudnej sytuacji;
- opracować i wdrożyć, w koordynacji ze wspólnotami autonomicznymi i w miarę swoich możliwości, kompleksowy plan gwarantujący prawo do odpowiednich mieszkań osobom o niskich dochodach. Plan ten powinien ustalać zasoby, środki, wskaźniki, ramy czasowe i kryteria oceny niezbędne do zagwarantowania tym osobom prawa do mieszkania w rozsądny i wymierny sposób.

Elementy powtarzające się w rekomendacjach można uznać za uzupełnienie i doprecyzowanie wcześniejszych standardów zawartych w Komentarzach Ogólnych nr 4 i 7 i uwagach końcowych Komitetu Praw GSK. Warto przy tym zauważyć, że w sprawach indywidualnych Komitet kładzie szczególny nacisk na kwestię dostępnych środków odwoławczych i ochrony proceduralnej.

3 | Europejska Karta Praw Społecznych i Zrewidowana Europejska Karta Praw Społecznych

3.1. Zróżnicowany standard ochrony

W ramach systemu ochrony praw człowieka Rady Europy prawo do mieszkania ujęte zostało zarówno w EKS, jak i ZEKS. Jest to o tyle istotne, że obie umowy obowiązują równolegle, ponieważ nie wszystkie Państwa-Strony

oryginalnej EKS (1961) zdecydowały się na ratyfikację Zrewidowanej Karty z 1996 r. Oznacza to, że standard ochrony praw społecznych wśród Państw-Stron nie jest jednolity. Dodatkowo zarówno w EKS, jak i ZEKS przyjęto system ratyfikacji „à la carte” dający pewien zakres wyboru postanowień, którymi Państwo ratyfikujące chce się związać^[40]. Przykładowo, Polska jest stroną EKS, bowiem do tej pory nie ratyfikowała ZEKS. W ramach EKS Polska związała się artykułem 16 dotyczącym prawa do mieszkania w ramach systemu *à la carte*. Z kolei Rumunia jest stroną ZEKS, ale nie zaakceptowała zobowiązań dotyczących prawa do mieszkania z art. 31 ZEKS. Tak niejednolite podejście powodować może pewną konfuzję, dlatego ustalając właściwy standard w kontekście konkretnego Państwa, należy w pierwszym rzędzie ustalić jego zakres zobowiązań^[41].

Warto jednak zauważyć, że w ocenie organu monitorującego EKS/ZEKS: Europejskiego Komitetu Praw Społecznych (dalej jako Europejski Komitet) w przypadku prawa do mieszkania prawo to na gruncie art. 16 EKS jest identyczne z art. 31 ZEKS w zakresie odpowiedniości mieszkania i przymusowych eksmisji^[42].

3.2. Europejska Karta Społeczna

W EKS ochrona prawa do mieszkania wynika z art. 16 dotyczącego Prawa rodziny do ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej:

W celu zapewnienia warunków niezbędnych dla pełnego rozwoju rodziny, która jest podstawową komórką społeczeństwa, Strony zobowiązują się popierać ekonomiczną, prawną i społeczną ochronę życia rodzinnego,

⁴⁰ Zob. Aoife Nolan, „A Brief Overview of the European Social Charter System” *Working Paper, March* (2020). https://www.housingrightswatch.org/sites/default/files/Nolan_A%20Brief%20Overview%20of%20the%20European%20Social%20Charter%20System.pdf.

⁴¹ Rada Europy umożliwia szybkie ustalenie stanu prawnego za pomocą tabel wybranych postanowień EKS/ZEKS: <https://rm.coe.int/country-by-country-table-of-accepted-provisions/1680630742>.

⁴² Jessie Hohmann, „Housing as a Right”, [w:] *Oxford Handbook on Economic, Social and Cultural Rights*, ed. Katharine G. Young, Malcolm Langford, 12. <https://ssrn.com/abstract=3928225>. Por. Decyzję Europejskiego Komitetu Praw Społecznych z dnia 25 czerwca 2010 w sprawie *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE)* p. *Włochom*, skarga nr 58/2009, par. 115.

zwłaszcza poprzez takie środki, jak [...] zachęcanie do budowania mieszkań dostosowanych do potrzeb rodzin [...].

Zauważyć można, że o ile na poziomie ONZ prawo do mieszkania przysługuje zarówno rodzinom, jak i jednostkom, o tyle w przypadku EKS zakres podmiotowy został wyraźnie ograniczony do rodzin. Z kolei Europejski Komitet przyjmuje w swojej praktyce szeroką wykładnię pojęcia rodziny, uwzględniając nie tylko rodziny oparte na związkach małżeńskich, ale także rodziny z dziećmi (w tym rodziców samotnie wychowujących dzieci) oraz pary, które potencjalnie będą miały dzieci^[43]. Podobnie, jak to ma miejsce w systemie ONZ, w kontekście EKS prawo do mieszkania jest chronione zarówno w przypadkach legalnego, jak i nielegalnego zamieszkiwania^[44].

Karin Lukas wskazuje na trzy rodzaje obowiązków państw wynikające z art. 16 EKS. Po pierwsze, promowanie zapewnienia odpowiedniej podaży mieszkań dla rodzin, po drugie, uwzględnianie potrzeb rodzin w polityce mieszkaniowej, po trzecie, zapewnienie, że istniejące mieszkania będą miały odpowiedni standard, odpowiedni rozmiar i obejmuje podstawowe usługi, takie jak ogrzewanie i prąd^[45]. W praktyce orzeczniczej Europejskiego Komitetu podkreśla się także, że skuteczność prawa do mieszkania z art. 16 EKS wymaga ochrony prawnej i pewnych minimalnych gwarancji proceduralnych, w szczególności w przypadku eksmisji. Obejmują one takie elementy, jak konsultacje, odpowiednie informacje, zakaz eksmisji w nocy i w zimie czy zapewnienie innego mieszkania/pomocy finansowej.^[46]

⁴³ Council of Europe, *Digest of the case law of the European Committee of Social Rights* (Strasbourg 2022), 142. Zob. także Decyzję Europejskiego Komitetu Praw Społecznych z dnia 8 grudnia 2004 r. w sprawie *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Grecji*, skarga nr 15/2003, par. 26.

⁴⁴ Council of Europe, *Digest of the case law*, 145.

⁴⁵ Karin Lukas, *The Revised European Social Charter. An Article by Article Commentary* (Cheltenham: Edward Elgar, 2021), 216-217. Zob. także Decyzję Europejskiego Komitetu Praw Społecznych z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie *International Federation of Human Rights (FIDH) v. Belgii*, skarga nr 62/2010, par. 113.

⁴⁶ Council of Europe, *Digest of the case law*, 143.

3.3. Zrewidowana Europejska Karta Społeczna

Artykuł 31 ZEKS szeroko określa zakres prawa do mieszkania obejmując trzy elementy: popieranie dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie; zapobieganie i ograniczanie bezdomności w celu jej stopniowego likwidowania oraz uczynienie kosztów mieszkań dostępnymi dla tych, którzy nie mają wystarczających zasobów. Jest to jednocześnie najmniej akceptowany (wybierany *à la carte*) przepis ZEKS, stąd Europejski Komitet stosuje jego wyższe standardy w kontekście szerszej ratyfikowanego art. 16 EKS^[47].

Obowiązki państwa mają charakter progresywny i określane są jako obowiązek działania, nie rezultatu.^[48] Oceniając zgodność działań Państwa z art. 31 ZEKS, Europejski Komitet bierze zatem pod uwagę następujące kwestie:

- niezbędne środki prawne, finansowe i operacyjne zapewniające stabilny postęp w osiąganiu celów określonych w Karcie;
- rzetelne statystyki dotyczące potrzeb, zasobów i wyników;
- regularne przeglądy wpływu przyjętych strategii;
- harmonogram osiągnięcia celów każdego etapu;
- dbałość o wpływ przyjętych polityk na każdą z kategorii osób, w szczególności grup najbardziej wrażliwych^[49].

Poza tymi obowiązkami o charakterze ogólnym Europejski Komitet wypracował także szczegółowe standardy dotyczące każdego z trzech elementów art. 31 ZEKS.

Odnosząc się do art. 31 ust. 1 ZEKS (dostępność mieszkań w odpowiednim standardzie), Europejski Komitet wymaga przede wszystkim, żeby krajowe definiowało odpowiedniość mieszkania w taki sposób, aby było bezpieczne pod względem sanitarno-zdrowotnym, nie było przepełnione i aby zapewniona była prawna ochrona posiadania^[50]. Zauważyć można, że w swojej wykładni pojęcia odpowiedniości Europejski Komitet uwzględnił

⁴⁷ Monika Smusz-Kulesza, „The right to housing in the light of the European Social Charter” *Kwartalnik Nieruchomości*, 1 (2023): 136. doi: 10.5604/01.3001.0016.3041.

⁴⁸ Lukas, *The Revised European Social Charter*, 330-331. Por. Decyzja Europejskiego Komitetu Praw Społecznych z dnia 5 grudnia 2007 w sprawie *International Movement ATD Fourth World v. Francji*, skarga nr 33/2006, par.58.

⁴⁹ Council of Europe, *Digest of the case law*, 201.

⁵⁰ Lukas, *The Revised European Social Charter*, 331.

przedstawiony wyżej dorobek Komitetu Praw GSK ONZ, w szczególności w zakresie elementów wskazanych w Komentarzu Ogólnym nr 4.

W praktyce Komitet Europejski kładzie też duży nacisk na podejmowanie przez państwa działań o charakterze pozytywnym mających na celu promowanie dostępności do mieszkań grup wrażliwych, w szczególności ludności romskiej^[51].

Celem art. 31(2) ZEKS jest zapobieganie i zmniejszanie bezdomności, rozumianej jako sytuacja osób, które zgodnie z prawem nie mają do dyspozycji odpowiedniego mieszkania w rozumieniu art. 31 ust. 1^[52]. Zapobieganie bezdomności jest szczególnie istotne w przypadku osób należących do grup wrażliwych, co Państwa powinny uwzględnić w swoich politykach mieszkaniowych, regulując dostęp do mieszkań socjalnych^[53]. Europejski Komitet podkreśla także, że osobom bezdomnym należy zapewnić schronienie w ramach rozwiązania awaryjnego^[54], przy czym schronienie to musi spełniać określone wymogi (np. dostęp do czystej wody i ogrzewanie)^[55].

Istotną kwestią w zapobieganiu bezdomności jest także ochrona przed eksmisjami. Europejski Komitet uznaje, że nielegalne zajmowanie może uzasadniać eksmisję, ale kryteria takiej nielegalności nie mogą być zbyt szerokie i konieczne jest zapewnienie gwarancji proceduralnych^[56]. Tu znów, widać pewne podobieństwo do elementów wskazywanych przez Komitet GSK w Komentarzu Ogólnym nr 7^[57].

Ostatnim elementem art. 31 ZEKS jest dostępność ekonomiczna, o której mowa w art. 31 ust. 3 ZEKS. Definiując dostępność, Komitet wskazuje, że jest ona zrealizowana jeżeli mieszkańcy mogą opłacić wstępne koszty

⁵¹ Council of Europe, *Digest of the case law*, 203.

⁵² Zob. np. Decyzja Europejskiego Komitetu Praw Społecznych z dnia 1 lipca 2014, Conference of European Churches (CEC) p. Holandii, skarga nr 90/2013, par.135.

⁵³ Lukas, *The Revised European Social Charter*, 334.

⁵⁴ Decyzja Europejskiego Komitetu Praw Społecznych z dnia 20 października 2009 w sprawie 2473 Defence for Children International (DCI) p. Holandii, skarga nr 47/2008.

⁵⁵ Council of Europe, *Digest of the case law*, 205.

⁵⁶ Ibidem, 204.

⁵⁷ W ramach procedur skargowych przed Komitetem Praw GSK i Europejskim Komitetem zauważalne są jednak pewne różnice w zakresie wyważania proporcjonalności. Zob.: Emma N. Nic Shuibhne, L. Michelle Bruijn, Michel Vols, „Deconstructing the Eviction Protections Under the Revised European Social Charter: A systematic Content Analysis of the Interplay Between the Right to Housing and the Right to Property” *Human Rights Law Review*, 23 (2023): 1-25. <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngado22>.

(depozyt, czynsz) oraz długofalowo bieżący czynsz i opłaty, mogąc jednocześnie utrzymać minimalny standard życia (definiowany w stosunku do społeczności, w której gospodarstwo domowe się znajduje)^[58]. W tym zakresie obowiązki Państw związane są zatem przede wszystkim z kwestią mieszkań socjalnych i ich dostępności, oraz świadczeń mieszkaniowych przynajmniej dla grup o niskich dochodach i znajdujących się w niekorzystnej sytuacji^[59].

4 | Wnioski

Międzynarodowe standardy dotyczące prawa do odpowiedniego mieszkania określone zostały zarówno na poziomie systemu uniwersalnego ONZ, jak i regionalnego Rady Europy. Między tymi standardami występują duże zbieżności dotyczące m.in. grup marginalizowanych, ochroną przed eksmisjami oraz szereg gwarancji proceduralnych.

Dorobek Komitetu Praw GSK jest w tym zakresie szczególnie cenny, ponieważ to w jego dokumentach określono elementy składowe poszczególnych obowiązków Państw. Niestety, na poziomie praktycznym wiele standardów nadal nie jest realizowanych na poziomie prawa krajowego. Wskazywać na to mogą przede wszystkim liczne zawiadomienia indywidualne kierowane do Komitetu Praw GSK dotyczące eksmisji czy treść rekomendacji kierowanych do Państw w ramach procedury sprawozdawczej.

Warto także podkreślić, że mimo tak dobrze wypracowanych standardów, ofiary naruszeń prawa do mieszkania nie zawsze mają dostęp do międzynarodowych procedur skargowych, co uniemożliwia im skuteczną ochronę ich praw w przypadkach nieefektywności krajowych środków odwoławczych. Przykładowo Polska do tej pory nie zdecydowała się na ratyfikację Protokołu Dodatkowego do MPPGSK ani Protokołu Dodatkowego do EKS dotyczącego skarg kolektywnych^[60]. Przystąpienie do procedur skargowych mogłoby istotnie wpłynąć na efektywność prawa do mieszkania na poziomie krajowym.

⁵⁸ Lukas, *The Revised European Social Charter*, 336.

⁵⁹ Council of Europe, *Digest of the case law*, 206.

⁶⁰ Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints przyjęty dnia 9 listopada 1995 r. w Strasbourgu, ETS No. 158.

Bibliography

- Binder Christina, Thomas Schobesberger, „The European Court of Human Rights and Social Rights – Emerging Trends in Jurisprudence?” *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, nr 1 (2015): 51-69. doi: <https://doi.org/10.5553/HYIEL/266627012015003001002>.
- Hohmann Jessie, „Housing as a Right”, [w:] *Oxford Handbook on Economic, Social and Cultural Rights*, ed. Katharine G. Young, Malcolm Langford. <https://ssrn.com/abstract=3928225>.
- Kędzia Zdzisław, „The Committee on Economic, Social and Cultural Rights – The Power of Subjective Rights?” *Journal of Human Rights Practice*, nr 1 (2022): 50-74. <https://doi.org/10.1093/jhuman/huac016>.
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych. Komentarz, red. Zdzisław Kędzia Zdzisław, Anna Hernandez-Pończyńska. Warszawa: C.H. Beck, 2018.
- Leijten Ingrid, Kaisa de Bel, „Facing financialization in the housing sector: A human right to adequate housing for all” *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2 (2020): 94-114.
- Lukas Karin, *The Revised European Social Charter. An Article by Article Commentary*. Cheltenham: Edward Elgar, 2021.
- Nolan Aoife, „A Brief Overview of the European Social Charter System” *Working Paper*, March (2020). https://www.housingrightswatch.org/sites/default/files/Nolan_A%20Brief%20Overview%20of%20the%20European%20Social%20Charter%20System.pdf.
- Nolan Aoife, Mira Dutschke, „Article 2(1) ICESCR and States Parties’ Obligations: Whither the Budget?” *European Human Rights Law Review*, t. III (2010): 280. <https://ssrn.com/abstract=1663230>.
- Shuibhne Emma N. Nic., Michelle L. Bruijn, Michel Vols, „Deconstructing the Eviction Protections Under the Revised European Social Charter: A systematic Content Analysis of the Interplay Between the Right to Housing and the Right to Property” *Human Rights Law Review*, 23 (2023): 1-25. <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngado22>.
- Smusz-Kulesza Monika, „The right to housing in the light of the European Social Charter” *Kwartalnik Nieruchomości*, 1 (2023):123-142. doi: 10.5604/01.3001.0016.3041.
- Vols Michel, „The Optional Protocol to the ICESCR, Homelessness and Moral Hazard: The Alternative Adequate Housing Requirement in the CESCR’s Jurisprudence – an Incentive Not to Pay for Housing?” *International Human Rights Law Review*, 12 (2023): 1-25.

