

Iwona Sierpowska  
(Wrocław)

## SOCJALNE ASPEKTY OCHRONY PRAWA DO MIESZKANIA

---

### ABSTRAKT

W konwencjach międzynarodowych normujących prawa człowieka prawo do mieszkania często łączone jest z innymi prawami socjalnymi lub wymieniane jest w kontekście prawa do zabezpieczenia społecznego. Problematyka ochrony prawa do mieszkania została zasygnalizowana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł 75 ust. 1 ustawy zasadniczej nakłada na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, przeciwdziałania bezdomności, wspierania rozwoju budownictwa socjalnego oraz popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Jednakże uprawnienia wyrażone w omawianym przepisie konstytucyjnym nie są prawami podmiotowymi i nie stanowią samoistnej podstawy do żądania mieszkania od władz publicznych. W polskim systemie prawnym udzielanie wsparcia obywatelom w zaspokajaniu wskazanych potrzeb odwołuje się do kryteriów socjalnych. Podstawowym miernikiem jest nie tyle sytuacja materialna, ile dochodowa beneficjenta. Na kryterium tym bazuje również zawarcie umowy najmu przez towarzystwo budownictwa społecznego, mimo że podmiotem udzielającym pomocy w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych nie jest bezpośrednio organ administracji publicznej, lecz właśnie towarzystwo budownictwa społecznego. Inne formy realizowania i ochrony prawa do mieszkania to dodatki mieszkaniowe oraz przyznawanie lokali socjalnych, a także – w pewnym zakresie – określone świadczenia z pomocy społecznej (zasilek celowy, udzielenie schronienia, przyznanie pobytu w mieszkaniu chronionym). W polskich regulacjach trudna sytuacja życiowa i rodzinna (choroba, niepełnosprawność, bezrobocie, ciąża, samotne wychowywanie dzieci i inne) chroni też przed eksmisją na bruk.

**SŁOWA KLUCZOWE:** prawa socjalne, prawo do mieszkania, towarzystwo budownictwa społecznego, lokal socjalny, dodatek mieszkaniowy

---

## Mieszkanie jako dobro i przedmiot regulacji prawnej

Mieszkanie jest jednym z podstawowych dóbr egzystencjonalnych, zaspokajają elementarne potrzeby bytowe, dają poczucie bezpieczeństwa, kształtuje materialne i społeczne warunki życia człowieka. Cechy mieszkania, jego powierzchnia, układ, lokalizacja i otoczenie tworzą ramy egzystencji jednostki, rodziny, a nawet społeczeństwa. Godziwe warunki mieszkaniowe sprzyjają stabilizacji życiowej, pobudzają rozwój społeczno-gospodarczy i kulturalny<sup>1</sup>. Rola, jaką odgrywa mieszkanie w życiu jednostki, jest przedmiotem analizy różnych nauk i podstawą do wyodrębnienia zróżnicowanych funkcji mieszkania. Bez wątplenia podstawowe znaczenie ma tu funkcja ochronna wyrażająca się w ochronie zdrowia fizycznego i psychicznego oraz zabezpieczeniu przed oddziaływaniem czynników klimatycznych. Funkcją mieszkania jest zapewnienie możliwości wypoczynku, spożywania posiłków, utrzymania higieny osobistej, wykonywania opieki nad członkami rodziny. Mieszkanie umożliwia rozwój życia rodzinnego i towarzyskiego, utrzymywanie więzi sąsiedzkich, daje poczucie przynależności do określonej wspólnoty, jest miejscem nauki i wychowania, a nierzadko również miejscem pracy<sup>2</sup>.

W naukach prawnych mieszkanie jest przedmiotem wieloaspektowych analiz. W prawie cywilnym występuje przede wszystkim jako nieruchomości, przedmiot własności i innych praw rzeczowych, jako dobro konsumpcyjne przewija się w różnych czynnościach cywilnoprawnych i egzekucyjnych. W prawie administracyjnym mieszkanie podlega w szczególności regulacjom prawa budowlanego<sup>3</sup> i zagospodarowania przestrzennego, wymieniane jest również w kontekście problematyki wywłaszczenia nieruchomości, praw lokatorów, administrowania zasobami lokalowymi, egzekucji administracyjnej. Mieszkanie odgrywa znaczącą rolę w ochronie prywatności, a jego nietykalność jest jednym z dóbr osobistych człowieka. U podstaw tych złożonych i różnorodnych unormo-

1 M. Szyszka, *Polityka rodzinna w Polsce 1990–2004*, Lublin 2008, s. 149.

2 Zob. W. Turnowiecki, *Polityka społeczna*, Gdańsk 2008, s. 91.

3 Mieszkanie to zespół pomieszczeń mieszkalnych i pomocniczych, mający odrębne wejście, wydzielony stałymi przegrodami budowlanymi, umożliwiający stały pobyt ludzi i prowadzenie samodzielnego gospodarstwa domowego – § 3 pkt 9 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. nr 75, poz. 690 z późn. zm.).

wań powinno znaleźć się samo prawo do mieszkania, zaliczane do praw człowieka drugiej generacji. Prawo to dotyczy spraw bytowych, dlatego wymieniane jest w kategorii socjalnych praw człowieka. Niemniej jego regulacja w źródłach międzynarodowych i krajowych wykracza poza socjalną metodę normowania, obok form pomocy publicznej udzielanej w oparciu o kryteria socjalne, prawo do mieszkania regulowane jest przepisami należącymi do różnych gałęzi prawa, zwłaszcza cywilnego, administracyjnego i konstytucyjnego.

Socjalny wymiar prawa do mieszkania, zwłaszcza zaś zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych niezamożnych członków społeczeństwa, będzie przedmiotem dalszych rozważań. Analizie będą poddane formy i kryteria pomocy państwa oraz samorządu terytorialnego koncentrujące się na ochronie mieszkania. Socjalne aspekty ochrony tytułowego prawa pozwalają na sformułowanie tezy, że pomoc władz publicznych w omawianym obszarze uzależniona jest od sytuacji życiowej i materialnej jej beneficjentów.

## Prawo do mieszkania w międzynarodowych źródłach prawa

W międzynarodowych źródłach prawo do mieszkania często łączone jest z innymi prawami socjalnymi lub wymieniane jest w kontekście prawa do zabezpieczenia społecznego. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela wymienia prawo do mieszkania jako składową prawa do odpowiedniego poziomu życia. Artykuł 25 tego aktu stanowi, że każdy człowiek ma prawo do poziomu życia zapewniającego jemu i jego rodzinie zdrowie i dobrobyt, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i niezbędne świadczenia socjalne<sup>4</sup>. Podobnie prawo do mieszkania i stałego polepszania warunków bytowych ujmuje art. 11 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych Społecznych i Kulturalnych<sup>5</sup>.

Znaczenie omawianego prawa zostało wyeksponowane w Europejskiej Karcie Społecznej (EKS) przyjętej przez Radę Europy w 1961 r., zrewidowanej w 1996 r. i ratyfikowanej przez Polskę w 1997 r.<sup>6</sup> Karta

4 A. Łopatka, *Międzynarodowe prawo praw człowieka. Zarys*, Warszawa 1998, s. 51.

5 Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 169.

6 Dz.U. z 1999 r., nr 8, poz. 67.

jest unikalnym dokumentem międzynarodowym, w którym zebrano i zagwarantowano przestrzeganie praw socjalnych odnoszących się do: ochrony zatrudnienia i pracy, edukacji, zdrowia, ochrony prawnej i społecznej, zabezpieczenia społecznego, przemieszczania się osób oraz prawa do mieszkania. Karta normuje prawo do mieszkania w trzech kontekstach: po pierwsze – popierania przez państwo dostępu do mieszkań, po drugie – udostępniania mieszkań dla osób niemających wystarczających zasobów i po trzecie – zapobiegania, ograniczania i likwidowania bezdomności (art. 31 EKS). Obowiązkiem państwa jest zagwarantowanie obywatelom (ewentualnie innym uprawnionym) dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie. Chodzi tu o mieszkanie bezpieczne w sensie struktury oraz wyposażenia sanitarnego (zelektryzowane, skanalizowane, ogrzewane), nadmiernie niezaludnione, chronione przed eksmisją (zakaz wysiedlenia bez zachowania odpowiedniej procedury). Władze publiczne powinny dołożyć starań, by koszty nabycia i utrzymania mieszkania nie były wygórowane i nie obniżały standardu życia najemcy<sup>7</sup>, co można osiągnąć między innymi przez: zachęcanie prywatnych inwestorów do budowania i wynajmowania tanich mieszkań, pomoc państwa w zaciąganiu i spłacie kredytów mieszkaniowych, dopłaty do oprocentowania kredytów.

Trzecim aspektem prawa do mieszkania jest zwalczanie zjawiska bezdomności. Za bezdomne uznaje się osoby pozbawione stałych mieszkań o odpowiednim standardzie. Zadaniem państwa jest podejmowanie wszelkich możliwych działań zmierzających do stopniowej likwidacji bezdomności. Czasowe dostarczanie pomieszczeń mieszkalnych nie likwiduje problemu bezdomności, może być jedynie traktowane jako pierwszy krok zwalczania tego zjawiska. Obowiązkiem władz publicznych jest nie tylko pomoc osobom pozbawionym mieszkania, ale również podejmowanie działań prewencyjnych, które będą zapobiegały powiększaniu się bezdomności.

## Prawo do mieszkania w Konstytucji RP

Problematyka ochrony prawa do mieszkania została zasygnalizowana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł 75 ust. 1 ustawy za-

7 A.M. Świątkowski, *Prawo socjalne Rady Europy*, Kraków 2006, s. 212–215.

sadniczej nakłada na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, przeciwdziałania bezdomności, wspierania rozwoju budownictwa socjalnego oraz popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Konstytucja nie nakazuje władzom zająć się budownictwem mieszkaniowym, a zobowiązuje je do stworzenia warunków prawnych, politycznych i społecznych umożliwiających zaspokojenie osobistej potrzeby mieszkaniowej przez każdego obywatela<sup>8</sup>. W orzecznictwie podkreśla się, że uprawnienia wyrażone w omawianym przepisie konstytucyjnym nie są prawami podmiotowymi i nie stanowią samoistnej podstawy do żądania mieszkania od władz publicznych<sup>9</sup>. Prawa te nie mogą być źródłem roszczenia przeciwko państwu o dostarczenie mieszkania. W zakresie ochrony praw do mieszkania i zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mieści się również ochrona lokatorów (art. 75 ust. 2). Konstytucja jedynie sygnalizuje tę problematykę, odsyłając do bardziej szczegółowych uregulowań ustawowych<sup>10</sup>. Zdaniem P. Winczorka art. 75 ust. 2 Konstytucji RP przewiduje w pewnym stopniu ograniczenia prawa właścicieli lokali i domów mieszkalnych przeznaczonych na wynajem, a zarazem wprowadza elementy polityki socjalnej do gospodarki rynkowej<sup>11</sup>. Na konstytucyjne prawo do mieszkania składa się także ochrona osób korzystających z mieszkań w charakterze użytkowników i najemców przed niekorzystnymi zjawiskami w postaci działań zagrażających ich zdrowiu, prywatności, bezpieczeństwu i nieuczciwymi praktykami rynkowymi (art. 76)<sup>12</sup>.

Konstytucyjna regulacja prawa do mieszkania nawiązuje do założeń Europejskiej Karty Społecznej. Z postanowień konstytucyjnych można wyinterpretować kilka zakresów ochrony analizowanego prawa odwołujących się do zasady pomocniczości. W pierwszej kolejności władze

---

<sup>8</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 379.

<sup>9</sup> Zob. uchwała Sądu Najwyższego z 19 maja 2000 r., III CZP 4/00 (OSNC nr 11, poz. 195); wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r., P 11/98 (OTK nr 1, poz. 3).

<sup>10</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 72.

<sup>11</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 99.

<sup>12</sup> Zob. F. Zoll, M. Olczyk, M. Pecyna, *Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy oraz o zmianie kodeksu cywilnego*, Warszawa 2002, s. 13.

publiczne powinny podejmować działania zmierzające do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli, umożliwiając spokojne i stabilne korzystanie z mieszkań. Władze mają wspierać obywateli, a nie zastępować ich w wysiłkach zmierzających do uzyskania mieszkania. Państwo nie jawi się podmiotem odpowiedzialnym za dostarczenie mieszkania, ale raczej podmiotem wspierającym samodzielne starania obywateli. Pomoc państwa może sprowadzać się do przyjęcia określonych rozwiązań prawnych i instrumentów polityki mieszkaniowej w postaci na przykład preferencyjnych kredytów czy ulg podatkowych. Rolą państwa jest również stworzenie prawnych gwarancji stabilnego korzystania z mieszkania, dotyczy to głównie regulacji w zakresie prawa własności oraz innych form użytkowania cudzych lokali. Polityka państwa powinna jednak uwzględniać fakt, że nie wszystkie osoby są w stanie samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe, w związku z tym konieczne jest wprowadzenie różnych instrumentów wspierających niezamożnych członków społeczeństwa. Państwo powinno zatem wspierać rozwój budownictwa socjalnego, w tym budowę tanich mieszkań o relatywnie niskim czynszu<sup>13</sup>. Konieczne jest również zapewnianie lokali socjalnych oraz udzielanie pomocy finansowej na pokrycie wydatków związanych z utrzymaniem mieszkania. Trzeci zakres ochrony konstytucyjnego prawa do mieszkania dotyczy przeciwdziałania bezdomności. Ograniczeniu tego zjawiska mają sprzyjać wszelkie działania państwa zmierzające do ochrony prawa do mieszkania, w tym pomoc w jego utrzymaniu i likwidacja tzw. eksmisji na bruk oraz udzielanie wsparcia w postaci różnych programów wychodzenia z bezdomności.

## Rola towarzystw budownictwa społecznego w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych

Jak już zaznaczono, formy wsparcia państwa nakierowane na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych są zróżnicowane. Ich dyferencjacja zależy między innymi od sytuacji materialnej adresata pomocy. W aktualnym stanie prawnym obowiązuje kilka ustaw, przewidujących pomoc pań-

<sup>13</sup> Zob. A. Mączyński, *Prawo do mieszkania w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003, s. 136.

stwa w spłatach kredytów zaciągniętych na cele mieszkaniowe<sup>14</sup>. Tym niemniej wsparcie to nie jest kierowane do niezamożnych członków społeczeństwa, jest ono uzależnione od własnego wkładu finansowego osób z niego korzystających. Często z preferencji kredytowych korzystają osoby, których potrzeby mieszkaniowe są zaspokojone, zamierzając podnieść standard swojego mieszkania lub zwiększyć jego powierzchnię. Obok tych form występują inne odwołujące się do kryteriów socjalnych. Ich adresatami są osoby, które własnym staraniem, bez pomocy władz publicznych, nie są w stanie zaspokoić potrzeb mieszkaniowych. Zwykle brak wystarczających środków finansowych uniemożliwia nabycie mieszkania lub utrudnia jego utrzymanie. Udzielanie pomocy tym osobom zależy zwykle od ich sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej, a więc odwołuje się do kryteriów socjalnych.

Rodzajem socjalnego wsparcia władz publicznych w omawianej problematyce jest popieranie rozwoju towarzystw budownictwa społecznego (dalej: TBS), objętych regulacją Ustawy z 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego<sup>15</sup> (dalej: u.p.b.m.). Należy zaznaczyć, że podmiotem umożliwiającym zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych nie jest bezpośrednio państwo, a towarzystwo działające w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjnej lub spółdzielni osób prawnych. Rola państwa sprowadza się tu raczej do tworzenia podstaw prawnych działalności TBS, popierania ich rozwoju oraz podejmowania współpracy z władzami gminy i powiatu.

Przedmiotem działania TBS jest budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu. Towarzystwo może również nabywać budynki mieszkalne, przeprowadzać remonty i modernizację obiektów przeznaczonych na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych na zasadach najmu, wynajmować lokale użytkowe znajdujące się w budynkach

---

<sup>14</sup> Ustawa z 19 czerwca 2009 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych udzielonych osobom, które utraciły pracę (Dz.U. nr 115, poz. 964); Ustawa z 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz.U. nr 183, poz. 1354 z późn. zm.); Ustawa z 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (Dz.U. nr 230, poz. 1932 z późn. zm.); Ustawa z 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2003 r., nr 119, poz. 1115 z późn. zm.).

<sup>15</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1070 z późn. zm.

towarzystwa, sprawować zarząd budynkami oraz prowadzić inną działalność związaną z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą. Kryteria i tryb przeznaczania mieszkań dla konkretnych najemców określa umowa spółki albo statut towarzystwa.

Działalność towarzystw budownictwa społecznego dla wielu niezależnych rodzin jest jedyną szansą posiadania samodzielnego mieszkania. Podstawą użytkowania lokalu mieszkalnego jest umowa najmu, której zawarcie oparte jest na spełnieniu kryteriów socjalnych przez najemcę. Zgodnie z art. 30 u.p.b.m. towarzystwo może wynająć mieszkanie wyłącznie osobie fizycznej, pod warunkiem, że:

- osoba fizyczna oraz osoby zgłoszone do wspólnego zamieszkania, w dniu objęcia lokalu, nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego w tej samej miejscowości;
- dochód gospodarstwa domowego, w dniu zawarcia umowy najmu, nie przekracza 1,3 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie, ogłoszonego przed dniem zawarcia umowy najmu, więcej niż: o 20% w jednoosobowym gospodarstwie domowym; o 80% w dwuosobowym gospodarstwie domowym; o dalsze 40% na każdą dodatkową osobę w gospodarstwie domowym o większej liczbie osób.

Najemca jest obowiązany składać towarzystwu raz na 2 lata, w terminie do dnia 30 kwietnia danego roku, deklarację o średnim miesięcznym dochodzie przypadającym na gospodarstwo domowe w roku poprzednim oraz informować towarzystwo niezwłocznie o uzyskaniu tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego. Ma również obowiązek, na żądanie TBS, przedstawić zaświadczenie urzędu skarbowego o wysokości uzyskiwanych dochodów. Warto dodać, że towarzystwo może wynająć lokal mieszkalny osobie posiadającej tytuł prawny do lokalu w innej miejscowości, jeżeli zmiana miejsca zamieszkania jest związana ze zmianą miejsca pracy tej osoby lub członka rodziny.

Udogodnieniem, dla osób korzystających z zasobów mieszkalnych TBS, są ustawowo określone zasady obliczania czynszu. Implikują je socjalne kryteria najmu lokali mieszkalnych należących do TBS. Stawki czynszów są tak ustalane, aby suma czynszów za wynajem wszystkich lokali eksploatowanych przez towarzystwo pozwalała na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę kredytu zaciągniętego na budowę. Czynsz nie może być wyższy w skali roku niż 4% wartości odtworzeniowej lokalu, obliczonej według przepisów Ustawy z 21 czerw-



ca 2001 r. o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>16</sup> (dalej u.p.l.z.m.).

Towarzystwa budownictwa społecznego współdziałają z lokalnymi wspólnotami. W szczególności TBS może wynająć lokal mieszkalny powiatowi, gminie lub związkowi międzygminnemu w celu podnajmowania tego lokalu osobie fizycznej, prowadzenia w nim mieszkania chronionego lub placówki opiekuńczo-wychowawczej dla nie więcej niż czternaściorga dzieci. Powiat, gmina lub związek międzygminny, działając w celu podnajmowania lokali mieszkalnych osobom fizycznym, może zawierać z towarzystwem umowy w sprawie partycypacji w kosztach budowy lokali mieszkalnych, których będzie najemcą.

## Dodatki mieszkaniowe

Dodatki mieszkaniowe są kolejną formą wsparcia publicznego w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Ich przyznawanie i wypłata należy do zadań własnych gminy. Gmina jako najmniejsza wspólnota mająca najlepsze rozeznanie w potrzebach bytowych swoich mieszkańców powinna udzielać im wsparcia w zaspokajaniu tych potrzeb. Zgodnie z zasadą pomocniczości obowiązki gminy wyprzedzają obowiązki pozostałych władz samorządowych i rządowych. Pomoc socjalna gmin ukierunkowana na ochronę mieszkania polega w szczególności na udzielaniu wsparcia finansowego na utrzymanie mieszkania niezamożnym obywatelom, a także na zapewnieniu lokali mieszkalnych. Ponadto zadaniem gminy jest udzielanie pomocy rzeczowej i finansowej osobom ubogim, żyjącym na granicy minimum socjalnego, umożliwiającej ich funkcjonowanie w środowisku lokalnym i posiadaniem mieszkania. Natomiast w stosunku do osób, które utraciły prawo do mieszkania i dotknęło ich zjawisko bezdomności, gmina ma obowiązek udzielać doraźnego wsparcia, umożliwiającego zaspokojenie elementarnych potrzeb egzystencjonalnych oraz podejmowania działań na rzecz wychodzenia z bezdomności. Pomocy na cele mieszkaniowe udzielanej przez gminy często mogą towarzyszyć inne formy wsparcia w postaci na przykład pracy socjalnej, poradnictwa, usług opiekuńczych czy terapii rodzinnej.

<sup>16</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r., nr 31, poz. 266 z późn. zm.

Dodatki mieszkaniowe są formą pomocy władz publicznych przeznaczoną dla osób znajdujących się w trudnych sytuacjach bytowych, posiadających mieszkanie, ale nie mających wystarczających środków na jego utrzymanie. Adresaci tych świadczeń to osoby niezamożne, ale nie ubogie, ich dochody przekraczają bowiem progi ubóstwa kwalifikujące do świadczeń z pomocy społecznej. Za pośrednictwem dodatków władze pomagają obywatelom w ponoszeniu bieżących wydatków mieszkaniowych. Świadczenia te, nawiązujące swym charakterem do pomocy społecznej, wywodzą się z okresu PRL, aktualnie objęte są Ustawą z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (dalej u.d.m.)<sup>17</sup>.

Zasadniczo dodatek przysługuje osobom mieszkającym w lokalach, do których posiadają tytuł prawny, pod warunkiem spełnienia określonych kryteriów socjalnych. Do osób uprawnionych należy zaliczyć: najemców, podnajemców, osoby mieszkające w lokalach mieszkalnych, do których przysługuje im spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego, osoby zajmujące lokale mieszkalne w budynkach stanowiących ich własność i właściciele lokali mieszkalnych, inne osoby mające tytuł prawny do lokalu mieszkalnego i ponoszące wydatki związane z jego zajmowaniem, a także osoby zajmujące lokal bez tytułu prawnego oczekujące na lokal zamienny lub socjalny. Należy zaznaczyć, że dodatek można pobierać tylko na podstawie jednego z wymienionych tytułów do lokalu. Dodatek mieszkaniowy przysługuje wskazanym osobom, jeśli średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o dodatek nie przekracza 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym (art. 3 ust. 1 u.d.m.).

Do obliczenia wartości dodatku mieszkaniowego konieczne jest ustalenie normatywnej powierzchni użytkowej i rzeczywistych wydatków związanych z utrzymaniem lokalu. Normatywna powierzchnia użytkowa lokalu w przeliczeniu na liczbę członków gospodarstwa domowego nie może przekraczać: 35 m<sup>2</sup> dla 1 osoby, 40 m<sup>2</sup> dla 2 osób, 45 m<sup>2</sup> dla 3 osób, 55 m<sup>2</sup> dla 4 osób, 65 m<sup>2</sup> dla 5 osób, 70 m<sup>2</sup> dla 6 osób, a dla każdej kolejnej osoby zwiększa się normatywną powierzchnię lokalu o 5 m<sup>2</sup>. Normatywna powierzchnia powiększa się o 15 m<sup>2</sup>, jeżeli w lokalu zamieszkuje osoba niepełnosprawna poruszająca się na wózku inwalidzkim, a także

---

<sup>17</sup> Dz.U. nr 71, poz. 734 z późn. zm.

jeżeli niepełnosprawność wymaga zamieszkiwania w osobnym pokoju. Wojewódzki sąd administracyjny w wyroku z 6 marca 2008 r. (III SA/Kr 51/08, LEX 493181) słusznie podkreślił, że dla potrzeb wyliczenia dodatku mieszkaniowego nie ma znaczenia fakt, że jeden z pokoi nie jest wykorzystywany do celów mieszkalnych, a stanowi na przykład pracownię malarską, albowiem sposób zagospodarowania pokoju i faktyczne wykorzystywanie go lub nie do celów mieszkalnych nie ma znaczenia, gdyż o charakterze pomieszczeń decyduje ustalone urzędowo ich przeznaczenie.

Do obliczenia wartości dodatku mieszkaniowego potrzebne są również wydatki związane z utrzymaniem lokalu, ponoszone przez osobę ubiegającą się o dodatek. Do wydatków tych należy zaliczyć w szczególności czynsz i opłaty związane z eksploatacją lokalu (domu). Wydatki ponoszone za lokal dzieli się przez jego powierzchnię użytkową, a uzyskaną kwotę mnoży się przez powierzchnię normatywną. Uzyskuje się w ten sposób wydatki przypadające na powierzchnię normatywną. Wysokość dodatku mieszkaniowego stanowi różnicę między wydatkami przypadającymi na normatywną powierzchnię użytkową zajmowanego lokalu a wydatkami poniesionymi przez osobę otrzymującą dodatek w wysokości:

- 15% dochodów gospodarstwa domowego – w gospodarstwie jednoosobowym,
- 12% dochodów gospodarstwa domowego – w gospodarstwie dwu- do czteroosobowym,
- 10% dochodów gospodarstwa domowego – w gospodarstwie pięcioosobowym i większym.

Dodatek mieszkaniowy jest publicznoprawnym świadczeniem pieniężnym, okresowym przyznawanym w drodze postępowania administracyjnego. Świadczenie przyznaje się na wniosek osoby uprawnionej, w formie decyzji administracyjnej. Decyzję, na okres 6 miesięcy, wydaje wójt, burmistrz, prezydent. Przyznanie dodatku poprzedza przeprowadzenie wywiadu środowiskowego przez uprawnionego pracownika socjalnego. Wywiad przeprowadza się w miejscu zamieszkania wnioskodawcy, głównym jego celem jest ustalenie faktycznego stanu majątkowego wnioskodawcy. Podczas wywiadu pracownik może żądać od wnioskodawcy i innych członków gospodarstwa domowego złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, zawierającego w szczególności dane dotyczące posiadanych ruchomości i nieruchomości oraz zasobów

pieniężnych. Odmowa złożenia oświadczenia stanowi podstawę do odmowy przyznania dodatku. Dodatku nie przyznaje się również, jeżeli w wyniku przeprowadzenia wywiadu środowiskowego ustalono, że występuje rażąca dysproporcja pomiędzy niskimi dochodami wykazanymi przez wnioskodawcę a jego faktycznym stanem majątkowym pozwalającym na ponoszenie opłat mieszkaniowych. Ustalenie dysproporcji między stanem faktycznym a deklarowanym zależeć będzie od uznania pracownika przeprowadzającego wywiad środowiskowy. Niemniej dysproporcja musi być rażąca, a zatem dająca się łatwo stwierdzić, bezsporna, bardzo duża<sup>18</sup>. Chodzi zatem o sytuację, w której występuje istotna, wyraźna, oczywista i niewątpliwa asymetria, różnica, niewspółmierność między dochodami wykazanymi w złożonej deklaracji i faktycznym stanem majątkowym wnioskodawcy<sup>19</sup>. Dodatku nie przyznaje się również w sytuacji, gdy faktyczna liczba osób wspólnie stale zamieszkujących i gospodarujących z wnioskodawcą jest mniejsza niż wykazana we wniosku o przyznanie świadczenia. Warto dodać, że podanie nieprawdziwych danych, na podstawie których przyznano świadczenie, może prowadzić do jego zwrotu w podwójnej wysokości

Dodatek mieszkaniowy wypłaca się w terminie do 10 dnia każdego miesiąca z góry zarządcy domu lub osobie uprawnionej do pobierania należności za lokal mieszkalny, jak również właścicielowi domu jednorodzinnego. Zarządca domu oraz osoba pobierająca należności za lokal są zobowiązane zaliczyć dodatek na poczet opłat należnych za mieszkanie. W wypadku stwierdzenia, że osoba, której przyznano dodatek mieszkaniowy, nie opłaca na bieżąco należności za zajmowany lokal mieszkalny, wypłatę dodatku mieszkaniowego wstrzymuje się, w drodze decyzji administracyjnej, do czasu uregulowania zaległości. Jeżeli uregulowanie zaległości nie nastąpi w ciągu 3 miesięcy od dnia wydania decyzji, decyzja o przyznaniu dodatku mieszkaniowego wygasa. W wypadku uregulowania należności w tym terminie wypłaca się dodatek mieszkaniowy za okres, w którym wypłata była wstrzymana.

Jak wynika z powyższych rozważań, dodatek mieszkaniowy jest formą pomocy publicznej, przyznawanej niezależnie od statusu lokatorskiego bądź własnościowego. Jest on świadczeniem zależnym od kryterium so-

<sup>18</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 5 grudnia 2007 r., IV SA/GI 480/07 (LEX nr 48848).

<sup>19</sup> Wyrok WSA z 10 czerwca 2008 r., IV SA/GI 95/08 (LEX nr 509352).

cialnego (odwołującego się głównie do sytuacji dochodowej), jego kazuistyczna regulacja ma na celu wsparcie ściśle określonej niezamożnej grupy społeczeństwa. W literaturze podkreśla się, że ustawa o dodatkach mieszkaniowych jest rozwinięciem konstytucyjnej normy prawnej nakazującej organom władzy publicznej pomaganie obywatelom w ponoszeniu kosztów utrzymania mieszkania<sup>20</sup>.

## Lokale socjalne i eksmisja na bruk

Konkretyzację konstytucyjnych postanowień dotyczących zaspokajania potrzeb mieszkaniowych można w szczególności odnaleźć we wspomnianej już ustawie o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy. Artykuł 4 tego aktu do zadań własnych gminy zalicza tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Do zadań tych należy m.in. zapewnianie z mieszkaniowego zasobu gminnego lokali socjalnych i zamiennych. Mieszkaniowy zasób gminy stanowią lokale będące własnością gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów. Lokalem socjalnym jest lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m<sup>2</sup>, a w wypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m<sup>2</sup>, przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie (art. 2 pkt 5 u.p.l.z.m.). Lokale socjalne są zwykle mieszkaniami o niskim standardzie, niejednokrotnie niespełniającymi wymagań wynikających z norm prawa europejskiego, niemniej ich zaletą są niskie koszty utrzymania. Stawka czynszu za lokal nie może bowiem przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym. Dla wielu osób przydział takiego mieszkania jest ostateczną i jedyną ochroną przed bezdomnością. Lokale socjalne są przyznawane niezamożnym mieszkańcom danej gminy niemającym tytułu prawnego do zajmowania innego lokalu mieszkalnego. Kryteria dochodowe uprawniające do przydziału takiego

20 S. Nitecki, *Świadczenia z funduszu alimentacyjnego i dodatki mieszkaniowe. Procedura i tryb przyznawania*, Wrocław 2009, s. 21.

lokalu ustala rada gminy w drodze uchwały (art. 23 ust. 2 u.p.l.z.m.). Jednocześnie należy podkreślić, że stosowanie innych kryteriów przydziału lokalu socjalnego niż dochód i brak tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego, w postaci na przykład konieczności poręczenia przez osoby trzecie zapłaty czynszu, jest niedopuszczalne<sup>21</sup>. Spełnienie wszystkich przesłanek do otrzymania lokalu socjalnego nie gwarantuje jego przyznania. Spełnienie powyższych warunków nie stwarza po stronie gminy obowiązku, w znaczeniu prawa cywilnego, a po stronie uprawnionego – roszczenia, którego można by dochodzić przed sądem cywilnym (z wyjątkiem sytuacji związanych z orzeczoną eksmisją na podstawie art. 14 u.p.l.z.m.)<sup>22</sup>.

Podstawą użytkowania lokalu socjalnego jest umowa najmu zawierana na czas oznaczony. Umowa, po upływie oznaczonego w niej czasu, może zostać przedłużona na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. Jeśli natomiast najemca uzyskał prawo do innego lokalu i może w nim zamieszkać, gmina uprawniona jest do wypowiedzenia umowy najmu lokalu socjalnego ze skutkiem natychmiastowym. Należy zaznaczyć, że prawo do lokalu socjalnego nie przysługuje osobie, która samowolnie zajmuje lokal i wobec której sąd nakazał opróżnienie lokalu, chyba że przyznanie lokalu socjalnego byłoby w świetle zasad współżycia społecznego szczególnie usprawiedliwione.

Obowiązek dostarczenia lokalu socjalnego może wynikać z ustawy bądź z orzeczenia sądu. W wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Sąd ustala, czy zachodzą przesłanki ustawowe do otrzymania lokalu, bierze również pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania z lokalu przez osoby, których postępowanie dotyczy, oraz ich szczególną sytuację materialną i rodzinną. Obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. Orzekając o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, sąd nakazuje wstrzymanie wykonania opróżnienia lokalu do czasu złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego. Jeżeli gmina nie wywiązuje się z obowiązku zapewnienia lokalu socjalnego mimo orze-

21 Wyrok WSA z 22 stycznia 2008 r., IV SA/Wr 541/07 (Dz.Urz. woj. dolnośląskiego z 2009 r., nr 49, poz. 1052).

22 R. Dżiczek, *Prawo mieszkaniowe*, Warszawa 2008, s. 333.

czenia sądu, lokator może wystąpić z roszczeniem o zobowiązanie gminy do zawarcia umowy najmu wskazanego lokalu socjalnego, jeśli pozostaje on w jej zasobach<sup>23</sup>.

Problematyka przydziału lokalu socjalnego wiąże się z tzw. eksmisją na bruk. Sąd, nakazując bowiem opróżnienie dotychczasowego lokalu mieszkalnego, może orzec o braku uprawnień do lokalu socjalnego. Niemniej art. 14 ust. 4 u.p.l.z.m. określa katalog osób podlegających szczególnej ochronie. Celem tej regulacji jest wyłączenie możliwości eksmisji do nikąd osób znajdujących się w bardzo trudnej sytuacji materialnej, które z przyczyn przez siebie niezawinionych nie są w stanie ponosić wydatków związanych z utrzymaniem mieszkania<sup>24</sup>. Wobec tego wydając orzeczenie o opróżnieniu mieszkania, sąd nie może orzec o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego wobec: kobiety w ciąży, niepełnosprawnego, małoletniego lub ubezwłasnowolnionego oraz sprawującego nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkałego, obłożnie chorych, emerytów i rencistów spełniających kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej, bezrobotnego oraz osoby spełniającej przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały. Zakaz wydania eksmisji na bruk wobec wyżej wymienionych nie obowiązuje, jeżeli eksmitowany może zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany albo jeżeli nakazanie opróżnienia następuje z powodu rażącego naruszenia porządku domowego lub uniemożliwiania wspólnego zamieszkiwania innym osobom. Należy dodać, że 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, do którego ma nastąpić przekwaterowanie (art. 16 u.p.l.z.m.).

Eksmisja na bruk bardzo często staje się powodem trwałego niezaspokojenia potrzeby mieszkaniowej, a tym samym bezdomności. Jednocześnie jest przykładem odstąpienia od ochrony mieszkania przez władze publiczne. Jej powodem jest zazwyczaj nie tylko brak środków finansowych uniemożliwiających utrzymanie mieszkania, ale również występowanie różnych patologii (alkoholizm, przemoc w rodzinie). Dopuszczenie eksmisji na bruk wskazuje, że ochrona prawa do mieszkania

---

23 Zob. uchwała Sądu Najwyższego z 28 marca 1996 r., III CZP 18/96 (OSNC, nr 5, poz. 74).

24 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 kwietnia 2001 r. K 11/00 (OTK ZU nr 3, poz. 54).

nie ma charakteru bezwzględnego i mieć nie może, gdyż przerzucałaby na innych członków społeczeństwa odpowiedzialność za osoby, które nie czynią żadnych wysiłków zmierzających do poprawy swojej sytuacji życiowej lub znęcają się nad rodziną.

## Pomoc społeczna wobec ochrony prawa do mieszkania

Ochrona mieszkania w Ustawie z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>25</sup> (dalej u.p.s.) nie została potraktowana priorytetowo. Wśród okoliczności udzielania pomocy społecznej ustawa nie wymienia ochrony mieszkania, niemniej problematyka ta poruszana jest wielokrotnie zarówno przy świadczeniach, jak i jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej. Formy ochrony mieszkania przewidziane w ustawie o pomocy społecznej wpisują się w konstytucyjne postanowienia na temat polityki państwa sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w tym przeciwdziałaniu bezdomności. Do ochrony mieszkania nawiązują również zasady i cele pomocy społecznej. Pomoc ta adresowana jest do osób, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej i nie są w stanie przezwyciężyć kryzysu przy użyciu własnych uprawnień, zasobów i możliwości. Pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Niezbędną potrzebą bytową jest posiadanie mieszkania<sup>26</sup>, jednocześnie jest to dobro warunkujące godne życie.

Do świadczeń pomocy społecznej, które odnoszą się do ochrony mieszkania, można zaliczyć zasiłek celowy. Świadczenie to przyznawane jest w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej. Pod tym pojęciem należy uznać potrzebę usprawiedliwioną ze względu na zachowanie życia, zdrowia, a także pełnienia ról społecznych, możliwości zarobkowania i pełnienia funkcji członka rodziny. Jest to potrzeba, która jest uzasadniona podstawowym katalogiem dóbr zasługujących na ochronę i której zadość czyni zaspokojenie jej w minimalnym standardzie<sup>27</sup>. Przedmiotowe świad-

<sup>25</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r., nr 175, poz. 1362 z późn. zm.

<sup>26</sup> Zob. wyrok NSA z 17 grudnia 2008 r., I OSK 131/08 (LEX nr 518220).

<sup>27</sup> W. Maciejko, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 192.



czenie przyznawane jest zawsze na określony cel, co podkreśla już nazwa zasiłku. Nie jest przyznawany na pokrywanie pełnych całomiesięcznych kosztów utrzymania osoby objętej pomocą, lecz ma charakter pomocy doraźnej, ukierunkowanej na konkretny cel bytowy. Zasiłek celowy może być przyznany w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu opału, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu. Świadczenie to zależne jest od spełnienia kryterium dochodowego<sup>28</sup>, a zatem kierowane jest do najuboższych członków społeczeństwa. Jego wysokość pozostawia się uznaniu organu pomocy społecznej. Mając jednak na uwadze ograniczone środki, jakimi dysponuje ten organ, kwoty zasiłku nie są wysokie. Dlatego też z punktu widzenia przedstawianej problematyki zasiłki celowe służą zaspokajaniu podstawowych i doraźnych potrzeb mieszkaniowych, takich jak drobne remonty, czy uiszczenie opłat związanych z eksploatacją mieszkania (także zaległości czynszowych). Z całą pewnością nie są to świadczenia przyznawane na zakup mieszkań czy działek budowlanych, budowę, czy wykup mieszkania. W wyroku z 15 stycznia 2009 r. (IV SA/Po 152/08, LEX nr 475231) wojewódzki sąd administracyjny uznał, że remont domku w celu polepszenia standardu życia przekracza pojęcie „niezbędnej potrzeby życiowej”, nie są zatem spełnione przesłanki przyznania zasiłku celowego.

Ustawa o pomocy społecznej przewiduje również szczególne okoliczności udzielenie zasiłku celowego<sup>29</sup> (art. 40 i 41 u.p.s.). Świadczenie to w wyjątkowych przypadkach mogą otrzymać osoby lub rodziny przekraczające wymienione w ustawie kryteria dochodowe, jeśli poniosły one stratę w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej. Wówczas zasiłek przyznawany jest głównie na remont czy odbudowę mieszkania zniszczonego w wyniku pożaru, powodzi, huraganu czy innego zdarzenia. Świadczenie to jest niezależne od dochodów poszkodowanych osób i rodzin i może być przyznane bezzwrotnie. Ocenę okoliczności uzasadniających przyznanie świadczenia, jak i samo jego przyznanie, a także określenie kwoty zasiłku oraz zastrzeżenie jego zwrotu (częściowego lub całkowitego) pozostawiono swobodnej ocenie organu.

---

28 Kryterium dochodowe wynosi: dla osoby samotnie gospodarującej – 477 zł.; dla osoby w rodzinie – 351 zł.; dla rodziny – sumy kwot kryterium dochodowego na osobę w rodzinie.

29 Zob. szerzej: I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 170–174.

Świadczeniem, związanym z ochroną prawa do mieszkania jest udzielenie schronienia. Jest to doraźne zaspokojenie elementarnej potrzeby bytowej. Każda osoba lub rodzina ma prawo do schronienia, jeżeli jest tego pozbawiona. Zorganizowanie schronienia sprowadza się do zapewnienia miejsca do spania i w żaden sposób nie może być utożsamiane ze świadczeniem polegającym na przyznaniu pobytu w mieszkaniu chronionym. Powyższy przepis nie nakłada również na organy administracji publicznej obowiązku zapewnienia lokalu socjalnego czy innego mieszkania. Choć omawiane świadczenie zwykle kojarzone jest z pomocą dla bezdomnych, nie jest one adresowane wyłącznie do tych osób. Artykuł 48 ust. 1 u.p.s. zaznacza wyraźnie, że wsparcie w postaci schronienia przysługuje każdej osobie tego pozbawionej. Oprócz bezdomnych z pomocy tej mogą korzystać również osoby i rodziny poszkodowane w wyniku klęski żywiołowej czy zdarzenia losowego. Udzielenie schronienia powinno nastąpić w miejscach do tego przeznaczonych. Przykłady wymienia art. 48 ust. 1 u.p.s. Są to z reguły noclegownie, schroniska i domy dla bezdomnych, ale mogą to być również inne lokale, którymi dysponuje gmina, a także czasowo wynajęte pomieszczenia dla osób i rodzin, które na skutek różnych zdarzeń zostały pozbawione mieszkania. Udzielanie schronienia należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Gmina jako niewielka społeczność ma możliwość zidentyfikować osoby wymagające wsparcia i jako najmniejsza wspólnota powinna tego wsparcia udzielać, zwłaszcza gdy chodzi o zaspokojenie elementarnych potrzeb bytowych. Obowiązki gminy realizowane są nie tylko wobec jej mieszkańców. W sytuacjach niecierpiących zwłoki i w innych szczególnie uzasadnionych przypadkach gmina powinna udzielić pomocy każdej osobie przebywającej na jej terytorium. Wyjątkowe okoliczności mogą zatem rodzić obowiązek udzielenia schronienia każdej osobie potrzebującej, niezależnie od jej miejsca zamieszkania (art. 101 ust. 3 i 4 u.p.s.).

Świadczeniem nawiązującym do ochrony prawa do mieszkania jest przyznanie pobytu w mieszkaniu chronionym. Mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej przygotowującą osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Mieszkanie chronione zapewnia warunki samodzielnego funkcjonowania w środowisku, w integracji ze społecznością lokalną. Świadczenie to adresowane jest do osób, które ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebują wsparcia w funkcjonowaniu

w codziennym życiu, ale nie wymagają usług w zakresie świadczonym przez jednostkę całodobowej opieki. Chodzi tu w szczególności o osoby z zaburzeniami psychicznymi, opuszczające rodziny zastępcze oraz placówki socjalne, a także cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą. Mieszkanie chronione jest swoistą formą pomocy środowiskowej. Świadczenie to łączy zaspokojenie potrzeby posiadania mieszkania z udzieleniem wsparcia umożliwiającego samodzielną egzystencję w określonym środowisku. Krąg beneficjentów omawianej formy pomocy jest zróżnicowany. Zasadniczo mieszkanie chronione może być przyznane każdej osobie fizycznej, która znajduje się w trudnej sytuacji życiowej i spełnia ogólne przesłanki otrzymania pomocy, a która ponadto wymaga wsparcia w codziennej egzystencji. Biorąc pod uwagę dwoistość celów analizowanej pomocy, jej odbiorców można podzielić na dwie grupy. Do jednej zaliczane będą osoby potrzebujące pomocy i opieki stałej lub długoterminowej ze względu na wiek lub stan zdrowia, do drugiej – osoby wymagające wsparcia doraźnego, ułatwiającego dostosowanie do nowych warunków życia, integracji ze środowiskiem – chodzi tu zwłaszcza o osoby opuszczające rodzinę zastępczą, dom dziecka, placówkę resocjalizacyjną, a także o uchodźców i cudzoziemców objętych ochroną uzupełniającą. Pobyt w mieszkaniu chronionym może zostać zapewniony w ramach programu usamodzielniania, którym objęte są młode osoby opuszczające różne placówki socjalne po osiągnięciu pełnoletności. Osoba usamodzielniana, zamieszkująca w mieszkaniu chronionym, jest obowiązana do ponoszenia częściowych kosztów jego utrzymania. W uzasadnionych przypadkach zwolnić od opłat może ją starosta. W grupie świadczeniobiorców znajdują się zarówno osoby mające problemy mieszkaniowe, jak i osoby, które posiadają mieszkanie, ale nie mogą w nim w pełni samodzielnie funkcjonować. Należy pamiętać, że brak mieszkania nie jest wystarczającą przesłanką do otrzymania omawianego świadczenia. Przyznanie pobytu w mieszkaniu chronionym nie jest równoznaczne z przyznaniem mieszkania, stąd też z lokalu mającego status mieszkania chronionego może korzystać więcej świadczeniobiorców. Rozwiązania takie wymusza trudna sytuacja na rynku mieszkaniowym i ograniczone zasoby wolnych lokali pozostających w dyspozycji organów samorządu terytorialnego. Mieszkania chronione nie są tożsame z mieszkaniami socjalnymi. Mieszkania chronione mogą prowadzić wszystkie jednostki organizacyjne pomocy społecznej. Mając na uwadze cele omawianego świadczenia oraz jego be-

neficjentów, uznać należy, że zadaniem tym będą zajmować się głównie gminne jednostki organizacyjne, zwłaszcza ośrodki pomocy społecznej. Trzeba dodać, że Ustawa z 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych<sup>30</sup> umożliwiła prowadzenie mieszkań chronionych także organizacjom pożytku publicznego.

Prawo do mieszkania na gruncie ustawy o pomocy społecznej pojawia się również w związku z funkcjonowaniem całodobowych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Chodzi tu zwłaszcza o domy pomocy społecznej, placówki opiekuńczo-wychowawcze i ośrodki wsparcia w postaci domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Placówki te wielu osobom w sposób trwały lub przejściowy zastępują dom rodzinny i zaspokajają potrzeby mieszkaniowe. Z tych względów standard tych swoistych mieszkań podlega regulacji prawnej<sup>31</sup>. Jej celem jest stworzenie minimalnych wytycznych dotyczących powierzchni i wyposażenia lokali, w których prowadzone są placówki pomocy społecznej, tak by ich pensjonariusze mogli godnie żyć. Warto dodać, że podobne uregulowania dotyczą również niepublicznych instytucji świadczących całodobowe usługi bytowo-opiekuńcze, niemających statusu jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, takich jak rodzinne domy pomocy<sup>32</sup> i placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku (art. 68 u.p.s.).

Omawiając socjalne aspekty prawa do mieszkania, nie sposób pominąć problematyki bezdomności. Przeciwdziałanie bezdomności Konstytucja RP wymienia jako element polityki władz publicznych sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Potocznie bezdomność kojarzona jest z brakiem mieszkania. Legalna definicja osoby bezdomnej odbiega nieco od rzeczywistego rozumienia bezdomności. Zgodnie z art. 6 pkt 8 u.p.s. osobą bezdomną jest osoba:

---

<sup>30</sup> Dz.U. nr 251, poz. 1844 z późn. zm.

<sup>31</sup> Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 19 października 2005 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz.U. nr 217, poz. 1837); Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 8 marca 2005 r. w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (Dz.U. nr 43, poz. 418); Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych (Dz.U. nr 201, poz. 1455).

<sup>32</sup> Rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z 28 lipca 2005 r. w sprawie rodzinnych domów pomocy (Dz.U. nr 153, poz. 1276).

- niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowana na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a także
- niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym i zameldowana na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania.

Z powyższej definicji wynika, że ustawodawca wiąże bezdomność z faktem niezamieszkiwania osoby w lokalu mieszkalnym, jednocześnie dzieląc bezdomnych na osoby zameldowane na pobyt stały i nieposiadające takiego meldunku. Warto zauważyć, że z formalnego punktu widzenia do omawianej grupy nie zalicza się osób rzeczywiście bezdomnych, zameldowanych na pobyt stały w miejscu, w którym mogą zamieszkać. Z kolei za bezdomne uznaje się osoby zajmujące różne lokale bez stałego meldunku, których mieszkania nie spełniają określonych standardów, a więc osoby, które *de facto* nie są bezdomne.

Nie ulega wątpliwości, że zarówno prawne, jak i potoczne postrzeganie bezdomności koncentruje się wokół problemu braku mieszkania. Potrzeby mieszkaniowe osób bezdomnych nie są zaspokojone, a ich prawo do mieszkania pozostaje jedynie normatywnym zapisem. Obowiązkiem władz publicznych jest ograniczanie tego negatywnego zjawiska społecznego. Najważniejszym instrumentem w walce z bezdomnością są indywidualne programy wychodzenia z bezdomności, uregulowane w ustawie o pomocy społecznej. Celem programu jest wsparcie danej osoby w rozwiązywaniu jej problemów życiowych, zwłaszcza rodzinnych i mieszkaniowych, oraz udzielenie pomocy w znalezieniu zatrudnienia (art. 49 u.p.s.). Program opracowuje pracownik ośrodka pomocy społecznej wraz z bezdomnym, a zatwierdza go kierownik ośrodka. Jeżeli bezdomny przebywa w schronisku lub domu dla bezdomnych, program może przygotować pracownik socjalny tej placówki. Celem programu nie jest pomoc doraźna, ale udzielenie wsparcia ułatwiającego zmianę stylu życia i doprowadzenia do utraty statusu osoby bezdomnej. Jest to trudne przedsięwzięcie, bezdomność jest bowiem cechą położenia społecznego, łączącą się zwykle z różnorodnymi rodzajami patologii indywidualnej (alkoholizm, narkomania, przestępczość, prostytutcja, włóczęgostwo, rozpad więzi rodzinnych)<sup>33</sup>. Dlatego też program koncentruje się na pró-

33 E. Moczuk, *Bezdomność jako problem społeczny w świadomości osób bezdomnych*, *Polityka Społeczna*, 2000, nr 10, s. 14.

bach uporządkowania i ustabilizowania sytuacji życiowej i rodzinnej bezdomnego, udzieleniu mu pomocy w znalezieniu mieszkania, pracy oraz odbudowaniu więzi z członkami rodziny. Ustawodawca nie wskazuje, jakiej konkretnie pomocy udziela się osobie objętej indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności (poza opłacaniem składek na ubezpieczenie zdrowotne), wręcz przeciwnie – dopuszcza wszelkie możliwe formy wsparcia. Wydaje się, że najbardziej potrzebna będzie tu pomoc rzeczowa oraz poradnictwo i praca socjalna. Inicjatywa opracowania programu może wyjść od osoby bezdomnej, może z nią wystąpić również placówka pomocy społecznej. Opracowanie programu powinna poprzedzać analiza sytuacji beneficjenta, przyczyn jego bezdomności oraz motywów jego postępowania. Warunkiem sukcesu programu jest aktywne zaangażowanie samego zainteresowanego w jego realizację. Udział w indywidualnym programie wychodzenia z bezdomności łączy się z uzyskaniem kolejnych uprawnień przewidzianych w przepisach odrębnych. Osoby objęte programem podlegają obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego, dzięki czemu zyskują dostęp do opieki medycznej.

Indywidualny program wychodzenia z bezdomności jest najskuteczniejszą formą przeciwdziałania temu zjawisku, mimo to nie cieszy się dużym zainteresowaniem. Trzeba pamiętać, że bezdomność to nie tylko brak mieszkania, ale i często wybrany styl życia, z którego bezdomni nie chcą zrezygnować. Zdecydowana większość z nich poprzestaje na korzystaniu z przejściowych form pomocy (schronienie, posiłek, ubranie), zaspokajając jedynie doraźnie swoje potrzeby mieszkaniowe w schroniskach i noclegowniach.

## Uwaga końcowa

W konkluzji należy podkreślić duże zróżnicowanie form pomocy państwa dotyczących zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli. Występują wśród nich formy regulowane prawem cywilnym, niemniej dominuje pomoc oparta na decyzji administracyjnej. Udzielanie wsparcia obywatelom w zaspokajaniu wskazanych potrzeb odwołuje się do kryteriów socjalnych. Podstawowym miernikiem jest nie tyle sytuacja materialna, ile dochodowa beneficjenta. Na kryterium tym bazuje również zawarcie umowy najmu przez towarzystwo budownictwa społecznego,

mimo że podmiotem udzielającym pomocy w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych nie jest bezpośrednio organ administracji publicznej. W socjalnej ochronie prawa do mieszkania znaczenie odgrywa również sytuacja życiowa i rodzinna. To brak tytułu do lokalu mieszkalnego jest podstawą zawarcia umowy najmu z TBS oraz przyznania lokalu socjalnego. Trudna sytuacja życiowa i rodzinna (choroba, niepełnosprawność, bezrobocie, cięża, samotne wychowywanie dzieci i inne) chroni przed eksmisją na bruk oraz jest podstawą przyznania świadczeń z pomocy społecznej.

Opisane formy pomocy kierowane do niezamożnych i ubogich członków społeczeństwa podlegają pewnej gradacji – począwszy od pomocy w postaci stymulowania budownictwa socjalnego, poprzez wsparcie finansowe umożliwiające utrzymanie mieszkania, a skończywszy na obowiązku dostarczenia mieszkania w postaci lokalu socjalnego czy udzieleniu schronienia. Aktywność władz publicznych w analizowanym obszarze w dużej mierze zależy od możliwości finansowych. To brak odpowiednich środków jest podstawową trudnością w realizacji zadań publicznych koncentrujących się na szeroko rozumianej ochronie mieszkania.

---

## SUMMARY

Iwona Sierpowska

## SOCIAL ASPECTS OF THE PROTECTION OF THE RIGHT TO HOUSING

International treaties regulating human rights often link the right to housing with other social rights or name it in the context of the right to social security. For instance, the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen mentions the right to housing as a component of the right to an adequate standard of living. The issue of protecting the right to housing has been signaled in the Constitution of the Republic of Poland. Pursuant to Article 75(1) of the Constitution public authorities are assigned the responsibility to pursue politics conducive to satisfying the housing needs of citizens, combating homelessness, promoting the development of low-income housing, and supporting activities aimed at the acquisition of a home by each citizen. However, the entitlements set forth by the discussed provision do not amount to rights and as such cannot constitute grounds to demand housing from public authorities. In the Polish legal system assistance provided to citizens in satisfying the indicated needs is determined by social criteria. The basic criterion

applied in this case is not so much the beneficiary's financial standing as their level of income. This is also the underpinning criterion of the lease contract entered into by low-cost housing associations (TBS), even though the body granting support in satisfying housing needs is not a direct organ of public authority, but rather the low-cost housing association itself. Other forms of exercising and protecting the right to housing include housing allowances and the award of public (social) housing, as well as – to a certain degree – specific social assistance benefits (e.g. appropriated benefits, providing shelter, and granting a stay in the so-called “protected housing”). It should also be pointed out that in compliance with Polish regulations, difficult financial and family situations (i.e. illness, disability, unemployment, pregnancy, single parenthood and others) protect individuals from street eviction (*eksmisja na bruk*) and provide the basis for the awarding of social assistance benefits.

*Translated by Marzena Bąk*

**KEYWORDS:** social rights, right to housing, low-cost housing associations (TBS), housing allowances, public (social) housing