

Konstytucyjne obowiązki państwa do podejmowania działań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jednostki

1. Zasady polityki mieszkaniowej normatywnego ujęcia kwestii mieszkaniowych

Mając na uwadze zaszczości historyczne i ogromne potrzeby mieszkaniowe w Polsce, nie trzeba chyba nikogo przekonywać do prowadzenia polityki mieszkaniowej jako istotnego elementu polityki społecznej. Po kilkunastu latach obowiązywania Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (dalej też: Konstytucja lub ustawa zasadnicza) nie sposób jednak pisać o tym zagadnieniu inaczej aniżeli wyłącznie o „polityce mieszkaniowej”, chociaż u podstaw dzisiejszego art. 75 Konstytucji legły ambitne plany stworzenia „prawa do mieszkania”. Powołany przepis uczynił wprawdzie „politykę” „prawem”, ale dla prawnika odróżnienie obu sformułowań jest zabiegiem ze wszech miar uzasadnionym, ponieważ implikuje wniosek o istnieniu (lub co najbardziej prawdopodobne) lub braku w Konstytucji RP prawa podmiotowego do mieszkania.

Pod pojęciem polityki społecznej ukrywa się najogólniej rzecz biorąc zespół postulatycznych wypowiedzi zmierzających do zmiany istniejącej sytuacji społeczeństwa, w szczególności jego potrzeb bytowych, kulturalnych. Owo przekształcenie (lub utrwalenie) obszaru socjalnego ma się odbywać przede wszystkim rękami prawodawcy. Prawo staje się instrumentem w osiąganiu jakiegoś założonego poziomu egzystencji, uznawanego w danych warunkach za konieczny (minimalny) lub optymalny. Zapatrywania na problematykę mieszkalnictwa mogą podlegać zmianom w miarę zmiany opcji politycznej, której przypada ster rządów w państwie. Jednocześnie budzi to obawę o prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne, których zakres i kształt z tych oczywistych względów staje się zakładnikiem aktualnej sceny politycznej, co w większości konstytucji europejskich wywołało oczywisty odruch spetryfikowania pewnych praw i obowiązków na poziomie ustawy zasadniczej w taki sposób, aby stawały się one trwałym, nakazanym elementem polityki społecznej prowadzonej przez każdorazową opcję polityczną¹. Tym samym odbiera się władzy publicznej możliwość całkowitego wycofania się z tego obszaru działalności bez uprzedniej derogacji tych norm. Ten ostatni scenariusz jest jednak trudny do wyobrażenia w Polsce, i to niekoniecznie ze względu na tryb zmiany Konstytucji RP lub pozaprawne kwestie wizerunkowe rządzącej klasy politycznej. Kilkanaście lat obowiązywania ustawy zasadniczej skłania mnie do tezy, że istnienie art. 75 Konstytucji w znikomym stopniu motywuje władze publiczne do prowadzenia polityki mieszkaniowej lub oddziałuje korzystnie na sytuację materialną i prawną obywateli (ust. 1), tudzież lokatorów (ust. 2). Pomijając

¹ L. Wiśniewski, *Pojęcie i konstrukcja prawna praw socjalnych*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997. Autor, sygnalizując wyłączenie pluralizmu politycznego co do tego obszaru polityki wewnętrznej, stwierdza, że „wpisanie do konstytucji **podmiotowych** [podkreślenie własne – M. B.] praw socjalnych rzeczywiście przekreśla w państwie prawa możliwość sprawowania władzy przez ekipę odrzucającą prawa socjalne, które zresztą zaliczane są dzisiaj w świecie do podstawowych praw człowieka, gwarantowanych w traktatach międzynarodowych”, *ibidem*, s. 167. Por. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Zakamycze 2004, s. 205 i literatura tam powołana.

wyroki stwierdzające na ogół „nieadekwatność wzorca konstytucyjnego”², art. 75 Konstytucji nie doczekał się obszernych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (dalej też: TK lub Trybunał) i przyczyn tego stanu rzeczy można upatrywać już w okresie prac nad obowiązującą Konstytucją RP.

Zadaniem ustrojodawcy było wybranie takiej formuły z zakresu polityki społecznej, która miała przesądzić o prawnym znaczeniu kwestii socjalnych. W pierwszej kolejności ustrojodawca musiał rozstrzygnąć, czy zagadnienie zapewnienia jednostkom dachu nad głową (czego nie należy mylić z obecnym art. 50 Konstytucji) jest na tyle istotne, aby zostało wprost wysłowione w konstytucji. Przemilczenie tego zagadnienia nie przesądzałoby samo przez się, że problematyka znalazłaby się poza obszarem zainteresowania ustrojodawcy, ponieważ mogłaby znaleźć częstkowe odzwierciedlenie wśród innych wartości chronionych konstytucyjnie (zasada ochrony rodziny, macierzyństwa *etc.*). Polska – kraj utrzymującego się kilkudziesięcioletniego głodu mieszkaniowego – wydawała się skazana na jakąś formę zaakcentowania kwestii mieszkaniowych spośród całej mozaiki praw socjalnych.

Skutki uchwalenia art. 75 Konstytucji wydają się dziś oczywiste głównie dla prawników-konstytucjonalistów, którzy w toku wykładu akademickiego nazywają pewną grupę przepisów rozdziału II Konstytucji RP – w tym także art. 75 i 76 – „zasadami polityki państwa”³. Dodajmy, że w polskiej nauce prawa pojawiło się pojęcie „polityki mieszkaniowej”, za którą uważa się dyscyplinę naukową określającą „metody kierowania rozwojem stosunków mieszkaniowych oraz rozwiązywania zagadnień dotyczących utrzymania i reprodukcji zasobów mieszkaniowych” w sposób całościowy w aspekcie „ekonomicznym, socjalnym i technicznym”⁴. Osobom niezaznajomionym z wykładnią konstytucji sytuacja może wydawać się nad wyraz korzystna: wszakże w „najwyższym prawie Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 8 ust. 1) nakazano taką politykę prowadzić. Laik może odczuwać art. 75 Konstytucji jako imperatyw, głównie za sprawą funkcji prawnej ustawy zasadniczej, która zdaje się czynić politykę mieszkaniową (opisaną kazuistycznie m.in. jako zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych obywateli, przeciwdziałanie bezdomności, rozwój budownictwa socjalnego lub wsparcie działań zmierzających do uzyskania własnego mieszkania, ochrona praw lokatorów) czymś więcej aniżeli nieegzekwowalną obietnicą wyborczą. Podobnie zdaje się oceniać kwestię doktryna i judykatura: konstytucja nie składa się przecież z części normatywnej i nienormatywnej, dlatego art. 75 Konstytucji jest źródłem norm prawnych. Jednakże im staranniej analizujemy genezę, dorobek Trybunału Konstytucyjnego i doktryny, tym bliżej do tezy o dysharmonii oczekiwań społecznych i tekstu Konstytucji RP. W wymiarze praktycznym można bowiem postawić problem następująco: jaką rolę odgrywa art. 75 z perspektywy osób, które ubiegają się o dobra lub usługi wymienionych w tym przepisie? Odpowiedź brzmi: żadną, ponieważ omawiany artykuł stosunkowo wcześniej pozbawiono przymiotu źródła publicznych praw podmiotowych. Nie bez przyczyny TK na gruncie art. 75 posługuje się sformułowaniem „beneficjent”⁵. Ten zabieg może się wydawać prawniczą frazeologią, lecz pozostaje w oczywistym i zamierzonym kontraście do jurydycznego pojęcia „podmiot uprawniony”, które pojawia się wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia z konstrukcją konstytucyjnych, publicznych praw podmiotowych⁶.

² Zob. wyroki TK z 4 dnia kwietnia 2001 r. (K 11/00), z dnia 13 września 2011 r. (K 8/09), z dnia 18 stycznia 2011 r. (P 44/08), opublikowane w bazie orzeczeń www.trybunal.gov.pl (podaję wg stanu na 17.09.2012).

³ L. Garlicki, *Prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2001, s. 117.

⁴ E. Ochendowski, *Prawo mieszkaniowe i polityka mieszkaniowa*, Toruń 1980, s. 12 i literatura tam przytoczona.

⁵ Zob. punkt III.9 uzasadnienia prawnego wyroku TK z dnia 15 lipca 2009 r. (K 64/07), opublikowanego w bazie orzeczeń www.trybunal.gov.pl (podaję wg stanu na 17.09.2012).

⁶ Zagadnienie zostało obszernie omówione w I. tomie niniejszej serii. M. Bernaczyk, *Pojęcie publicznych praw podmiotowych w świetle Konstytucji RP*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji*

2. Ewolucja koncepcji polityki mieszkaniowej. Od praw podmiotowych do norm programowych

Konstytucjonalizacja polityki mieszkaniowej czyni ją obowiązkiem władzy publicznej, co jeszcze nie przesądza o tym, że automatycznie pociągnie za sobą ustanowienie podmiotowego prawa do mieszkania. Wszystko zależy bowiem od decyzji ustrojodawcy co do sposobu normatywnego ujęcia praw socjalnych, które stosownie do typologii Leszka Wiśniewskiego może przybrać trojaką postać:

- a) praw podmiotowych jednostki ustanawianych w formie normy konstytucyjnej jako wymagalne roszczenie o określone świadczenie,
- b) obowiązków władzy publicznej i innych osób w zakresie zagwarantowania uprzednio wymienionych praw podmiotowych; ustanawiane są one w jednym artykule, łącznie z prawem podmiotowym, albo prawa podmiotowe i obowiązki są rozdzielane w dwóch rozdziałach,
- c) odrębnych zadań formułowanych wyłącznie wobec władz publicznych mających na celu zapewnienie warunków materialnego i kulturowego bytu całego społeczeństwa lub grup społecznych, wymagających szczególnej troski, które to zadania mają zastąpić potrzebę formułowania w konstytucji praw podmiotowych⁷.

Nie będę daleki od prawdy, twierdząc, że we współczesnych państwach demokratycznych dominują formuły opisane w punktach b i c, co przede wszystkim zdaje się być determinowane możliwościami ekonomicznymi państwa.

Jeśli przyjąć założenie o powszechności stosowania norm formułujących zadania władz publicznych, powód tytułowej konfrontacji „zasad polityki mieszkaniowej” z pojęciem „prawa do mieszkania” staje się czytelniejszy. Zobowiązanie państwa do aktywnego działania w określony sposób przybiera postać normy programowej pozbawionej korelatu w postaci prawa podmiotowego, stając się „zaledwie” pewną prawnie utrwaloną polityką państwa. Tym samym kwestia mieszkania zaliczanego do podstawowych dóbr staje się przedmiotem dylematu ustawodawcy konstytucyjnego, który niewątpliwie musi miarkować możliwości ekonomiczne władzy publicznej, zanim zdecyduje się na wprowadzenie prawa „roszczeniowego”. Nieśmiertelnym argumentem przeciwko konstytucjonalizacji praw socjalnych jest zmienna kondycja finansowa państwa, co jednak nie wydaje się przeszkodą dla umieszczenia norm programowych. Jednakże przyznanie jednostce roszczenia wobec państwa o świadczenie stwarza zdaniem niektórych zagrożenie przejęcia przez państwo kierownictwa nad gospodarką. Ów pogląd przywołał B. Banaszak, przytaczając następującą opinię: „tam gdzie [...] gwarancje wolności interpretowane są jako gwarancje egzystencji, konstytucja wolnościowa pozostaje w sprzeczności sama ze sobą”⁸.

Jednocześnie w opozycji do krytyków konstytucjonalizacji praw socjalnych pojawiają się osoby głoszące potrzebę wsparcia dotychczasowego katalogu praw podstawowych, poprzez dodanie praw socjalnych jako swego rodzaju ekonomicznego, społecznego, kulturalnego tła dla wolności osobistych i praw politycznych. Pewnym „surogatem” wysłowionych praw socjalnych mogą być jednak efekty dynamicznej wykładni konstytucji, co pokazuje, że proces wykładni prawa może mieć swoje pozaprawne odniesienie do bieżącej sytuacji ekonomicznej ewentualnego gwaranta praw socjalnych. W szczególności chodzi tu o nadawanie „funkcji socjalnej” istniejącym prawom konstytucyjnym⁹, czego znakomitym przykładem może być zmierzch liberalnej koncepcji prawa własności poprzez stopniowe

RP, tom I: *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010, s. 232–281.

⁷ L. Wiśniewski, *op. cit.*, s. 171.

⁸ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 204.

⁹ *Ibidem*, s. 205-206.

nasycanie go treściami socjalnymi. Europejskie konstytucje np. Czech i RFN wprost głoszą: „własność zobowiązuje”. Należy pamiętać, że istnieją również kraje, które całkowicie pomijają problematykę praw socjalnych w ustawie zasadniczej. Akademickim przykładem jest Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki, ale bliższym przykładem z naszego kontynentu jest szwedzka konstytucja¹⁰, która stwarza ramy do dobrowolnego (i w praktyce bardzo skutecznego) funkcjonowania władz publicznych w sferze socjalnej, bez potrzeby wiązania ich określonym konstytucyjnym standardem polityki socjalnej.

Jeśli w danym społeczeństwie uznano za konieczne zredagowanie w konstytucji określonych norm dotyczących potrzeb mieszkaniowych jednostki, to wszystko zależy od postaci, jaką przyjmą regulacje szczegółowe. Co do usytuowania, to nie budzi większych wątpliwości, że takie postanowienia znajdą swoje miejsce wśród różnorodnych praw socjalnych i w tym też kryje się największa pułapka terminologiczna. Identyfikowanie zagadnienia zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jednostki z pozostałymi regulacjami o charakterze praw ekonomicznych, kulturalnych, społecznych jedynie ze względu na umiejscowienie z jakimkolwiek prawem jednostki nie ma uzasadnienia, jeśli dana norma konstytucji przybiera postać zasady polityki państwa. Otwiera się tym samym możliwość stosowania szkodliwego skrótu myślowego w postaci „prawa do mieszkania” umieszczonego na tle postanowień konstytucji o charakterze podmiotowym, czy ściślej rzecz biorąc – o charakterze roszczeniowym. Nauka prawa sygnalizuje to zjawisko, nazywając je nawet „konstytucjonalizacją pozorną”¹¹.

W dyskusji prawniczej nad sposobem opisanego spraw społecznych i gospodarczych we współczesnej konstytucji zwycięża ujęcie prosocjalne sprowadzające się do uznania istnienia praw socjalnych przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że państwo nie gwarantuje ich „natchmiastowej pełnej realizacji, lecz prowadzenie takiej polityki, która maksymalnie tę realizację przybliży; sformułowania konstytucji powinny to **wyraźnie** [podkreślenie własne – M. B.] określać”¹². W praktyce trudno odnaleźć przykład, który precyzyjnie deklaruje jakąś minimalną liczbę dóbr materialnych lub maksymalną rozciągłość czasową, w której powinny zostać zaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Zagwarantowanie określonego poziomu zaspokojenia tych potrzeb w konstytucjach wydaje się nierealistyczne, dlatego najczęściej można spotkać się z formułą ograniczającą zakres roszczeń jednostki tylko do granic określonych ustawą zwykłą¹³.

Polskie rozwiązania w tej dziedzinie wzbudzają moją wątpliwość, zwłaszcza jeśli nazywamy je kompromisem osiągniętym „na drodze precyzyjnego określenia zadań państwa w dziedzinie ekonomicznej i socjalnej oraz powściągliwego określenia subiektywnych praw obywateli w tej dziedzinie”¹⁴. W Polsce brak takiej wyraźnej formuły w przepisie, ułokowanym bądź co bądź w rozdziale o dość wymownym tytule, można było tłumaczyć chęcią

¹⁰ Autor podkreśla, że „powstrzymanie się od konstytucyjnego opisu państwa socjalnego nie może być traktowane jako negowanie takiej formy państwa. Konstytucja Szwecji uchwalona w 1973 r., a więc w okresie gdy system tworzący warunki państwa dobrobytu osiągnął apogeum nieporównywalne z żadnym innym współczesnym państwem, pozostawia poza sferą uregulowań konstytucyjnych najbardziej podstawowe instytucje prawne stanowiące o socjalnym charakterze państwa”, J. Ciemniński, *Konstytucja państwa socjalnego czy konstytucja państwa liberalnego?*, [w:] *Prawo w okresie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 2005, s. 67.

¹¹ *Ibidem*, s. 69.

¹² Zob. M. Kruk (red.), *Jaka konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 roku*, Warszawa 1994, s. 15. W cytowanej analizie powołano właśnie – oprócz prawa do pracy – przykład „prawa do mieszkania”.

¹³ Warto przytoczyć za W. Zakrzewskim, że w ramach konstytucyjnej regulacji praw socjalnych można dokonać rozróżnienia wg metod ochrony na: 1) prawa socjalne egzekwowane bezpośrednio na podstawie konstytucji i uzupełniająco na podstawie ustawy i 2) prawa socjalne, które mogą być dochodzone w granicach określonych w ustawach, *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, s. 170–171.

¹⁴ M. Kruk (red.), *op. cit.*, s. 15.

uzyskania poparcia społecznego dla uchwalanej konstytucji, jednak doczesny kapitał polityczny uzyskany na rzecz określonej regulacji socjalnej może stać się w przyszłości zarzewiem ogromnego sceptycyzmu.

Nieczytelna formuła może też wywoływać kolejne zjawisko – tzw. aktywizm sędziowski sądu konstytucyjnego, który w normach konstytucji zaczyna dostrzegać więcej, aniżeli widział sam ustrojodawca. Tytułem przykładu: Francuska Rada Konstytucyjna w wyroku z dnia 19 stycznia 1955 r.¹⁵ wyinterpretowała „prawo do przyzwoitego mieszkania” w drodze wykładni ustępu 10 i 11 Wstępu do Konstytucji z 27 października 1946 r., głoszących, że „Naród zapewnia jednostce i rodzinie niezbędne warunki rozwoju” oraz „Naród gwarantuje wszystkim, szczególnie dziecku, matce, zasłużonym pracownikom ochronę zdrowia, bezpieczeństwo materialne, wypoczynek i rozrywkę. Każda istota ludzka, która ze względu na wiek, stan fizyczny lub umysłowy, sytuację ekonomiczną znajduje się w warunkach uniemożliwiających pracę, ma prawo do uzyskania od wspólnoty odpowiednich środków egzystencji”¹⁶. Powoływane orzeczenie miało za przedmiot ocenę francuskiej ustawy o rodzajach powierzchni mieszkaniowych z 21 lipca 1994 r. i stanowi stosunkowo częsty przykład w dyskusji nad dopuszczalnym poziomem ograniczenia prawa własności na rzecz innych praw majątkowych uprawniających do korzystania z mieszkania. Na bazie powołanego wyroku można spotkać się z dość daleko idącymi wypowiedziami o „zmierzchu prawa własności”, „prymacie prawa do mieszkania nad prawem własności”, „podważeniu zasady braku hierarchii między postanowieniami konstytucji”¹⁷. Wbrew katastroficznym głosom o zaniku prawa własności na rzecz prawa do mieszkania¹⁸ w nauce podkreślono, że Rada Konstytucyjna pozostaje z dala od koncepcji prawa do mieszkania jako subiektywnego prawa jednostki. Leszek Garlicki wskazywał, że o ile Rada „wyszła poza literę wstępu i – po uznaniu konstytucyjnej rangi zasady solidarności wobec obciążeń publicznych (87-237 DC) – wyprowadziła obowiązek troski państwa o zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób”¹⁹, o tyle nadal zachowana zostaje powściągliwość w formowaniu samoistnie stosowalnych praw jednostki.

W Polsce wydaje nam się to jednak nie grozić ze względu na powściągliwą wykładnię Trybunału Konstytucyjnego oraz okoliczności towarzyszące powstawaniu art. 75 Konstytucji RP.

3. Problematyka zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jednostki w projektach konstytucji

Materia obecnego art. 75 Konstytucji stanowiła fragment szerszej dyskusji poświęconej umiejscowieniu praw socjalnych w nowej ustawie zasadniczej. Umowną cezurą dla rozgraniczenia etapów rozwoju polskiej państwowości są na ogół wybory parlamentarne w czerwcu 1989 r., po których nastąpiła otwarta dyskusja nad kształtem nowej ustawy zasadniczej, zwłaszcza na forum Komisji Konstytucyjnych (Sejmu i Senatu) powołanych 7 grudnia 1989 r.²⁰

¹⁵ Wyrok DC NR 94-355, polskie tłumaczenie orzeczenia załączone do publikacji K. Complak (red.), *Godność człowieka jako kategoria prawa. Opracowania i materiały*, Wrocław 2001, s. 325–327.

¹⁶ Cytuję za tłumaczeniem zawartym w publikacji: W. Skrzydło, *Konstytucja Republiki Francuskiej*, Warszawa 2005, s. 72–73.

¹⁷ H. Pauliat, *Konstytucyjne prawo do przyzwoitego mieszkania czy zmierzch prawa własności?*, [w:] K. Complak (red.), *op. cit.*, s. 275.

¹⁸ *Ibidem*, s. 274.

¹⁹ L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna a ochrona praw jednostki we Francji*, Warszawa 1993, s. 155–156 i literatura tam powołana.

²⁰ Szerzej na ten temat zob. R. Chuściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001, s. 13–32.

Pierwszy projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przygotowany przez Komisję Konstytucyjną Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej opublikowany w sierpniu 1991 r. cechował się bardzo dużą powściągliwością w sprawach socjalnych²¹ i próżno było w nim szukać odniesienia do potrzeb mieszkaniowych obywateli. Jeśli porównać ówczesne propozycje do obowiązującej ustawy zasadniczej, tamtejszy katalog praw socjalnych ukształtowano dość skromnie²². Pomimo że projekt dojrzał do miana ustawy zasadniczej, nie uchwalono go wobec ówczesnych zarzutów politycznych odmawiających Sejmowi X kadencji legitymacji do uchwalenia nowej konstytucji. Trzeba też zaznaczyć, że żaden z projektów konstytucji w latach 1989–1991 nie zawierał prawa do mieszkania ani nie ustanawiał jakichkolwiek obowiązków państwa zmierzających do poprawy sytuacji mieszkaniowej obywateli²³, pomimo że w niektórych z nich wręcz kazuistycznie opisywano prawa socjalne²⁴. Jednakże w ogólnym nurcie ówczesnej dyskusji nad nową konstytucją można odnaleźć głosy o konieczności wpisania mieszkalnictwa do ustawy zasadniczej²⁵.

Zaprojektowanie zadań państwa w tym zakresie nastąpiło nieco później, po wyborach parlamentarnych z 27 października 1991 r. Wyłoniony parlament przystąpił do opracowania trybu przygotowania i uchwalenia konstytucji, po czym wiosną 1993 r. uprawnione podmioty przystąpiły do składania w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego projektów ustaw zasadniczych. Spośród wszystkich siedmiu projektów złożonych do dnia 30 kwietnia 1993 r.²⁶ tylko jeden przewidywał umieszczenie normy programowej poświęconej „prawu do mieszkania”. Chodzi o projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 kwietnia 1993 r. grupy 62 członków Zgromadzenia Narodowego posłów i senatorów Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej²⁷, który w art. 57 ust. 1 przewidywał, że **„wszyscy obywatele mają prawo do mieszkania. Władze publiczne tworzą niezbędne warunki dla urzeczywistnienia tego prawa”**. W ustępie drugim postanowiono, że **„prawa lokatorów podlegają ochronie określonej ustawą”**. Projekt ten wraz z trójką pozostałych był przedmiotem debaty w maju 1993 r.

²¹ Zob. art. 37–43 Projektu, *Konstytucja. Projekt. Komisja Konstytucyjna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej X Kadencji*, Warszawa 1992, s. 32–35.

²² Na temat minimalnego zakresu praw socjalnych i ekonomicznych zob. wypowiedź H. Suchockiej, *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej konstytucji*, [w:] *Konstytucja. Projekt. Komisja Konstytucyjna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej X Kadencji*, Warszawa 1992, s. 17.

²³ Zob. zbiór projektów przygotowanych przez M. Kallasa, *Projekty konstytucyjne 1989–1991*, Warszawa 1992.

²⁴ Tak czynił np. projekt konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej opracowany przez prof. J. Lityńskiego, który w art. 158 projektu proponował: „Państwo zapewni stworzenie uniwersalnego systemu emerytur opartego na równych wpłatach pracownika i zakładu pracy. W systemie tym pracownik będzie właścicielem specjalnego konta [...] Ustawa określi wysokość wpłat oraz sposób, w jaki pracownik będzie mógł użyć swój fundusz po przejściu na emeryturę. Wpłaty na fundusz emerytalny w granicach określonych ustawą są odliczane od opodatowanego dochodu”. M. Kallas, *op. cit.*, s. 242.

²⁵ Tytułem przykładu zob. wypowiedź K. Podoskiego na forum Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych w listopadzie 1990 roku: „Trudno realnie przyjąć zobowiązanie państwa do zapewnienia rodzinie samodzielnego mieszkania. Nie wyklucza to jednak ujęcia zagadnienia mieszkalnictwa w konstytucji. Może to być podane w sensie podejmowania działań ułatwiających realizację budownictwa mieszkaniowego we wszelkich jego formach, prowadzenie polityki przygotowywania terenów pod to budownictwo, zapewnienia pomocy kredytowej, popieranie produkcji materiałów budowlanych. W żadnym razie państwo nie może być w tym istotnym społecznie problemie bierne”, K. Podoski, *Prawa socjalne w konstytucji*, [w:] K. B. Janowski (red.), *Nowa Konstytucja RP. Wartości, Jednostka, Instytucje*, Toruń 1991, s. 56–57.

²⁶ Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1992 r. Nr 67, poz. 336 ze zm.) termin na złożenie inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie rozpoczął bieg od chwili ukonstytuowania się Komisji Konstytucyjnej, co miało miejsce 30 października 1992 r.

²⁷ Ten oraz wszystkie pozostałe projekty opublikowano w materiale urzędowym *Projekty Konstytucji. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*, Warszawa 1993, s. 28.

Rozwiązanie Sejmu I kadencji przerwało prace nad projektami konstytucji, dlatego dopiero po wyborach parlamentarnych z dnia 19 września 1993 r. i wyłonieniu Komisji Konstytucyjnej w dniu 9 listopada 1993 r. przystąpiono do ponownego składania projektów konstytucji. Tym razem przepisy dotyczące polityki mieszkaniowej przewidziano aż w trzech projektach, z czego dwa były przedmiotem pierwszego czytania w Zgromadzeniu Narodowym (21–23 września 1994 r.). Pierwszy był projekt złożony i podpisany przez grupę 68 posłów i senatorów, członków Sojuszu Lewicy Demokratycznej, lecz nie zawierał żadnych znaczących zmian w stosunku do projektu z dnia 28 kwietnia 1993 r.²⁸ W rozdziale poświęconym prawom ekonomicznym, socjalnym i kulturalnym zawarto art. 57 o identycznym brzmieniu jak w cytowanym projekcie zgłoszonym w Sejmie I kadencji.

Konieczność prowadzenia polityki sprzyjającej poprawie sytuacji mieszkaniowej jednostki zauważono też w projekcie obywatelskim z dnia 5 września 1994 r. zgłoszonym przez pełnomocnika wyborców, przewodniczącego Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” Mariana Krzaklewskiego²⁹, który w zestawieniu z projektem SLD wypowiadał się ostrożniej, poprzez opisanie zagadnienia zadań państwa, a nie obywatelskiego „prawa do mieszkania”. Zgodnie z art. 47 ust. 1 projektu obywatelskiego **„Państwo podejmuje działania mające na celu umożliwienie każdemu obywatelowi zaspokojenia jego potrzeb mieszkaniowych”**. Ustęp drugi przewidywał, że **„Prawa lokatorów określa ustawa”**.

Taka redakcja przepisu w ogólnym zarysie zyskiwała uznanie posłów obradujących w Podkomisji Praw i Obowiązków Obywateli, która w grudniu 1994 r. rozpatrywała rozwiązania przyjęte we wszystkich siedmiu projektach przesłanych do Komisji Konstytucyjnej z zadaniem opracowania tekstu jednolitego projektu konstytucji. W ostatnich dwóch miesiącach 1994 r. prace w poszczególnych podkomisjach stałych nabrały znacznego tempa, natomiast zadanie wyłonienia optymalnej formuły dotyczącej spraw mieszkaniowych legło właśnie w gestii Podkomisji Praw i Obowiązków Obywateli pracującej pod kierownictwem posła Jerzego Gwiżdża. Na posiedzeniu podkomisji w dniu 2 grudnia 1994 r.³⁰ obok dyskusji nad prawami konsumenta w ustawie zasadniczej dyskutowano również nad charakterem przepisu dotyczącego potrzeb mieszkaniowych. W toku obrad pojawiły się głosy przeciwne propozycji zawartej w projekcie konstytucji przedłożonym przez SLD, gdzie wprost mówiono, że „wszyscy obywatele mają prawo do mieszkania”, co należy tłumaczyć obawą przed odczytaniem cytowanej propozycji jako prawa podmiotowego do mieszkania. Pomimo że projekt SLD wyraźnie zastrzegł, że „władze publiczne tworzą niezbędne warunki dla urzeczywistnienia tego prawa”, to projektowany artykuł będący w istocie niejasną hybrydą prawa podmiotowego i normy programowej uznawano jako „idący za daleko”³¹. W owym czasie mniejsze znaczenie miała szczegółowa treść przepisu poświęconego sprawom mieszkaniowym, lecz rozstrzygnięcie dylematu: prawo podmiotowe czy kierunki polityki państwa. Z perspektywy czasu wybór miarkowany możliwościami ekonomicznymi wydaje się oczywisty, jednakże analiza pracy w Komisji Konstytucyjnej pokazuje, że nie był on zawsze klarowny, co wyrażało się w powoływaniu się członków podkomisji na konstrukcję Karty Praw i Wolności sygnowanej przez Prezydenta RP Lecha Wałęsę³², gdzie prawa socjalne podzielono na dwie grupy. Pierwsza grupa praw socjalnych

²⁸ Zob. wypowiedź J. Jaskierni, Biuletyn VIII Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Warszawa 1994, s. 31.

²⁹ Druk Zgromadzenia Narodowego nr 7, dostępny również w R. Chruściak, *Projekty Konstytucji 1993–1997*, cz. I, Warszawa 1997, s. 304

³⁰ Biuletyn X Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Warszawa 1995, s. 155 i n.

³¹ Por. wypowiedź posłanki Marii Kurnatowskiej oraz posła przewodniczącego Jerzego Gwiżdża, *ibidem*, s. 165.

³² Karta Praw i Wolności stanowiła drugą część projektu konstytucji wniesionego przez Prezydenta RP w dniu 6 maja 1994 roku, zob. druk Zgromadzenia Narodowego nr 1. W podkomisji powoływano się na ogólną

podlegała ochronie sądowej (rozdział III Karty – Prawa i wolności socjalne i ekonomiczne), natomiast druga miała charakter postulatyczny i nienadający się do wyegzekwowania poza granicami odpowiedzialności politycznej przed wyborcami (rozdział V – Ekonomiczne, Socjalne i Kulturalne Zadania Władzy Publicznej). Dywagacje na temat pożądanego kształtu zakończyło jednomyślne przyjęcie propozycji eksperta podkomisji Leszka Wiśniewskiego, który zaproponował sformułowanie ujęte w dwóch ustępach: (ust. 1) „**Władze publiczne obowiązane są prowadzić politykę umożliwiającą każdemu obywatelowi zaspokojenie jego potrzeb mieszkaniowych**” oraz (ust. 2) „**ochronę praw lokatorów określa ustawa**”. W ten sposób zamknięto dyskusję nad podmiotowym charakterem tego prawa socjalnego, ale nie sposób przejść obojętnie obok argumentacji wspierającej celowość artykułowania potrzeb mieszkaniowych w konstytucji. Wiśniewski zaznaczył dobitnie, że proponowana redakcja pozbawiona jest charakteru prawa podmiotowego, aczkolwiek podkreślił też, że „propozycja dotycząca kwestii mieszkaniowej jest pochodną zasady godności człowieka”, a „człowiek bezdomny żyje poniżej godności ludzkiej”³³.

Na marginesie warto wspomnieć, że w sierpniu 1994 r. poza formalną procedurą ustrojodawczą odbyła się publiczna prezentacja projektu Przymierza dla Polski, aspirującego do roli politycznej przeciwwagi dla projektów Komisji Konstytucyjnej opracowywanych po wyborach wrześniowych w 1993 r. Pomimo że projekt nigdy nie stał się przedmiotem inicjatywy obywatelskiej i nie wszedł pod obrady Zgromadzenia Narodowego, to oceniono go jako dojrzały, kompleksowy, a także wspierany autorytetem merytorycznym i politycznym jego twórców³⁴. Zgodnie z art. 45 projektu Przymierza dla Polski „**Państwo prowadzi politykę zmierzającą do zapewnienia każdej rodzinie możliwości odpowiedniego mieszkania**”³⁵.

Prace Podkomisji Praw i Obowiązków Obywateli zaowocowały włączeniem tak zrehabilitowanego art. 62 do ujednoliconego projektu konstytucji pod nazwą „Wielowariantowy jednolity projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Był to pierwszy roboczy całościowy projekt konstytucji. Potrzeby mieszkaniowe jednostki włączono bez alternatywnych propozycji w cytowanym uprzednio brzmieniu zaproponowanym przez Wiśniewskiego, co nie oznaczało końca dyskusji nad przyjętym rozwiązaniem. Wielowariantowy projekt Konstytucji RP stał się przedmiotem intensywnych prac w styczniu 1995 r., a do interesującej nas problematyki mieszkaniowej powrócono na posiedzeniu Podkomisji Redakcyjnej, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję obradującej pod przewodnictwem posłów Jerzego Jaskierni i Krzysztofa Kamińskiego w dniach 10–12 stycznia 1995 r.³⁶ Na posiedzeniu poseł Jerzy Ciemniowski zakwestionował formułę zaproponowaną w Podkomisji Praw i Obowiązków Obywateli, proponując następujące brzmienie art. 62: „Prawo obywatela do mieszkania pozostaje pod ochroną państwa” (art. 62 ust. 1) oraz „Ochronę praw lokatorów określa ustawa” (art. 62 ust. 2)³⁷. Wnioskodawca uzasadniał, że nie chodzi tu o zapewnienie prawa do mieszkania, lecz o ochronę prawa, które jednostka już nabyła, co z perspektywy czasu budzi skojarzenia z dzisiejszymi tezami o „zasadzie

metodę podziału praw socjalnych, a nie szczegółowe rozwiązania w sferze sytuacji mieszkaniowej obywateli, gdyż Karta nie przewidywała żadnych postanowień w tym zakresie. Zob. także wypowiedź posła przewodniczącego J. Gwiżdża przytaczającego zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich do projektów konstytucji, z których „żaden nie zawiera prawa do mieszkania”, a zdaniem Rzecznika „prawo takie powinno być wprowadzone”. Nie wyjaśniono przy tym, co Rzecznik rozumiał pod pojęciem „prawa do mieszkania”. Biuletyn X Komisji..., s. 164–165.

³³ *Ibidem*, s. 164.

³⁴ Tak też R. Chruściak, *op. cit.*, s. 25.

³⁵ *Ibidem*, s. 365.

³⁶ Biuletyn XI Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Warszawa 1995.

³⁷ *Ibidem*, s. 229.

ochrony trwałości stosunku najmu” wyinterpretowanej z art. 75 Konstytucji RP. Ekspert podkomisji Piotr Winczorek, ustosunkowując się do propozycji posła Ciemnińskiego, ostrzegł przed wieloznacznością interpretacji w kierunku prawa podmiotowego. Wnioskodawcy zarzucono też wykroczenie poza granicę dopuszczalnych poprawek redakcyjnych, ponieważ proponowany przepis trącił wprowadzeniem do katalogu praw socjalnych odmiennego jakościowo prawa³⁸ aniżeli w przedłożonym projekcie, wobec czego wnioskodawca wycofał propozycję.

Ostatecznie podkomisja uwzględniła jedynie wniosek przedstawiciela Prezydenta RP, Andrzeja Rzeplińskiego, który wniósł o zmianę sformułowania o „zaspokojeniu potrzeb [obywatela – M.B.]” na węższe – „zapewnienie mieszkania”. Andrzej Rzepliński argumentował, że zachowanie w konstytucji przepisów zobowiązujących władze publiczne do działania na rzecz „umożliwienia każdemu obywatelowi zaspokojenia jego potrzeb mieszkaniowych” daje podstawę do roszczeń o większy lokal. Oznaczałoby to uzależnienie zakresu żądania od subiektywnego odczucia obywatela, pomimo że posiada on już mieszkanie. Zastąpienie pierwotnego wyrażenia obiektywnym pojęciem „mieszkania” daje możliwość ustawodawcy samodzielnego określenia minimum egzystencjalnego w oderwaniu od indywidualnie ukształtowanych potrzeb obywatela³⁹. Ostatecznie podkomisja przegłosowała następujące brzmienie art. 62 wielowariantowego projektu Konstytucji RP: **„Władze publiczne są obowiązane prowadzić politykę zapewniającą każdemu obywatelowi mieszkanie”** (art. 62 ust. 1) oraz **„Ochronę praw lokatorów określa ustawa”** (art. 62 ust. 2).

W tym kształcie przepis trafił do powstających kolejno projektów wariantowych – Projektu Konstytucji RP z dnia 20 stycznia 1995 r. oraz jednolitego Projektu Konstytucji RP z dnia 26 stycznia 1995 r. Ten ostatni stał się podstawą dalszych prac Komisji Konstytucyjnej, a interesujące nas przepisy dotyczące mieszkaniowej polityki państwa umieszczono w art. 57⁴⁰.

Dalsza dyskusja nad zagadnieniami mieszkaniowymi przeniosła się na poziom Komisji Konstytucyjnej, która po raz pierwszy rozpatrywała efekty prac podkomisji w tym zakresie w dniach 4–5 kwietnia 1995 r.⁴¹ Mając na uwadze całość prac nad obowiązującą Konstytucją, była to najszersza dyskusja nad celowością wprowadzania regulacji poświęconej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, którą przeplatano ogólnymi wątpliwościami co do potrzeby wpisywania poszczególnych praw socjalnych do konstytucji. Po raz pierwszy dyskusję nad polityką mieszkaniową prowadzono z odniesieniem komparatystycznym do niektórych konstytucji państw demokratycznych.

Punktem wyjścia była propozycja senatora Piotra Andrzejewskiego, który optował za zmianą treści art. 57 jednolitego Projektu Konstytucji RP z dnia 26 stycznia 1995 r. poprzez przyjęcie w całości brzmienia art. 47 projektu obywatelskiego z dnia 5 września 1994 r. Pomimo wyjaśnienia tego zagadnienia w grudniu 1994 r. podczas prac Podkomisji Praw i Obowiązków Obywateli wnioskodawca sugerował, że sformułowanie umieszczone w projekcie („Władze publiczne są obowiązane prowadzić politykę zapewniającą każdemu obywatelowi mieszkanie”) ma charakter roszczeniowy, a projekt obywatelski jest w tej mierze „bardziej realny”. W istocie, projekt obywatelski mówił o „Państwie podejmującym działania”, pozbawiając złudzeń co do podmiotowości tego prawa socjalnego⁴².

³⁸ Zob. wypowiedź posła J. Szymańskiego, Biuletyn XI..., s. 229–230.

³⁹ *Ibidem*, s. 230.

⁴⁰ Teksty obu projektów zebrał R. Chruściak, *op. cit.*, cz. II, Warszawa 1997, s. 5–146.

⁴¹ Biuletyn XVII Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Warszawa 1995.

⁴² Por. wypowiedź P. Andrzejewskiego, który w uzasadnieniu wniosku stwierdza: „Niewątpliwie zamiast prowadzenia polityki, jak to proponuje podkomisja, konieczne są działania legislacyjne i praktyczne. Dlatego nasze sformułowanie uważam za trafniejsze”, Biuletyn XVII..., s. 60.

Poza wątpliwościami, które odnosiły się do szczegółów, pojawiły się wątpliwości natury ogólnej. Mianowicie, czy art. 57 projektu ma jakąkolwiek rację bytu, skoro ubrano go w szaty deklaracji politycznej? Głosem niepewności wtórował ekspert komisji Wiktor Osiatyński, który uznawał art. 57 za „przepis niebezpieczny, bo nie tylko jest on obietnicą, ale może rodzić bardzo głęboką ingerencję Trybunału Konstytucyjnego w politykę budżetową państwa, jeśli umieścimy zapis o jej wymagalności”⁴³. Kontrargumenty pochodziły ze strony autora przepisu eksperta komisji Leszka Wiśniewskiego, a także przedstawiciela Rady Ministrów Stanisława Gebethnera. Eksperci przypomnieli, że art. 57 projektu musi być odczytywany wraz z art. 64 (stanowiącym genezę dzisiejszego art. 81 Konstytucji RP), ponadto wskazywano, że zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych jednostki nie jest już jedynie historycznym przykładem rodem z Konstytucji PRL lub Konstytucji NRD. W tym celu powoływano się m.in. na Konstytucję Belgii⁴⁴, stanowiącej jedyny europejski przykład upodmiotowienia prawa do mieszkania⁴⁵, co niekoniecznie korespondowało z ówczesnymi polskimi realiami ekonomicznymi. Pokazywało to jednak, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych przeniknęło do konstytucji państw o rozwiniętej gospodarce wolnorynkowej. W Konstytucji Belgii z 1970 r. (rozdział II – „O Belgach i ich prawach”) ustanowiono bowiem „prawo do odpowiedniego mieszkania”⁴⁶ (zob. art. 23 3° Konstytucji Belgii: *le droit à un logement décent*⁴⁷) określane wprost jako przykład prawa urzeczywistniającego „prawo do prowadzenie życia w zgodzie z ludzką godnością” (zob. art. 23 Konstytucji Belgii: *Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine*⁴⁸). Orzecznictwo sądownictwa powszechnego w 1994 r. dokonało diametralnej zmiany rozumienia prawa do mieszkania poprzez sugestię, iż art. 23 3° Konstytucji Belgii może wywoływać skutek bezpośredni. Tym tropem podążał już kilka lat wcześniej belgijski parlament, nowelizując w 1991 r. belgijski Kodeks cywilny w taki sposób, że w trakcie debaty parlamentarnej wprost mówiono o „narodzinach prawa do mieszkania”⁴⁹. W takie niuanse nie zagłębianie się jednak podczas polskich prac nad konstytucją. Na pewnym etapie dyskusji problematyka mieszkaniowa zaczęła wręcz służyć do podważania konieczności szerszego katalogu praw socjalnych, co chętnie ilustrowano przykładem Konstytucji Szwecji.

⁴³ Prof. W. Osiatyński przez cały okres prac nad ustawą zasadniczą pozostawał przeciwnikiem umieszczania w konstytucji przepisów dotyczących polityki mieszkaniowej, argumentując m.in. istnieniem związania standardami międzynarodowymi (np. art. 11 Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych), co nie wymaga repetycji tych praw na poziomie ustawy zasadniczej, *ibidem*, s. 60. Odesłanie do ustawy nie czyniło czytelnym znaczenia tego przepisu, dlatego w pewnej mierze wciąż można podzielić zarzuty W. Osiatyńskiego, pomimo że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego zdaje się coraz częściej dostrzegać dzisiejszy art. 75 oraz 76 Konstytucji RP.

⁴⁴ Biuletyn XVII..., s. 61.

⁴⁵ L. Garlicki, *Komentarz do art. 75 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, Warszawa 2003, s. 1. Artykuł 23 wymaga, aby zawarte w nim prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne zostały ustanowione w ustawie lub dekrete, lecz nie osłabia to jednak podmiotowego charakteru tych praw. Konstytucja wyraźnie wymaga, aby przepisy stanowione przez organy regionalne stworzyły takowe prawo podmiotowe. Rozwiązania belgijskie omawiano w polskiej literaturze w kontekście zasady ochrony godności, jako „prawo do godziwego mieszkania”, zob. J. Fierens, *Prawo do godziwego mieszkania*, [w:] K. Complak (red.), *op. cit.*, s. 281, gdzie z miejsca uczyniono zastrzeżenie, że przyjęty w tytule pracy przymiotnik nie jest wiernym tłumaczeniem konstytucyjnego pojęcia, któremu bliższe jest pojęcie „przyzwoitego”, „odpowiedniego” mieszkania (niderlandzkie *behoorlijkheidsvesting*), jednak – zdaniem tłumacza – pojęcie „godziwego” mieszkania będzie „bliższe całości opracowania”.

⁴⁶ Cyt. za W. Skrzydło (tłum.), *Konstytucja Belgii*, Warszawa 1996, s. 26.

⁴⁷ Zgodnie z tekstami konstytucji udostępnianymi na stronie internetowej Parlamentu Belgijskiego pod adresem http://www.senaat.be/www/?MIval=/index_senate&MENUID=22000&LANG=fr, podaję według stanu na 17.09.2012 r.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Szerzej na ten temat zob. J. Fierens, *op. cit.*, s. 285.

Dyskusję nad art. 57 projektu prowadzono wielowątkowo, ale oprócz głosów dotyczących praw socjalnych, polityki mieszkaniowej *in genere* po raz pierwszy ujawniła się kwestia, która do tej pory wydawała się nie budzić większych wątpliwości: potrzeba ochrony lokatorów i wyważenie interesów właścicieli oraz lokatorów. Już wtedy wielowariantowy projekt z dnia 26 stycznia 1995 r. w art. 57 ust. 2 posługiwał się brzmieniem („Ochronę praw lokatorów określa ustawa”), które przyjęto w obowiązującym art. 75 ust. 2 Konstytucji RP. W dyskusji wskazano, że artykuł wysławia jedynie gwarancję ochrony praw, nie mówi natomiast nic o obowiązkach. Członkowie Komisji nie mieli wątpliwości, że ideą takiego rozwiązania jest ochrona istniejącego prawa do mieszkania, natomiast bez większej refleksji podchodzą do pojęcia „lokator”, które w toku prac najczęściej identyfikowano z najemcą, a to wymuszało spojrzenie na sytuację z uwzględnieniem tego, kto był właścicielem wynajmowanego mieszkania. Negujący całość rozwiązań w tym zakresie W. Osiatyński słusznie podkreślił, że w części poświęconej ochronie praw lokatorów chodzi o ochronę praw, które nie są ustanawiane „przeciwko państwu”. Od początku chodziło o interwencję w sferę uprawnień horyzontalnych, a to oznaczało, że do polskiego systemu prawnego wprowadza się wyraźną podstawę do wkraczania w sferę prawa cywilnego regulującą władanie lokalem mieszkalnym. Nie wydaje się, aby w toku prac Komisji Konstytucyjnej czyjąkolwiek intencją było traktowanie dzisiejszego art. 75 ust. 2 Konstytucji RP jako naturalnej konsekwencji ustępu poprzedzającego. Innymi słowy, nie chodziło o to, że po deklaracji polityki zaspokajania potrzeb mieszkaniowych zobowiąże się ustawodawcę do ustanowienia podmiotowego prawa do mieszkania w ustawie.

Sygnalizowałem, że przykłady państw obcych zdawały się inspirować autorów poszczególnych projektów i poprawek, ale zaryzykuję stwierdzeniem, że przykłady państw europejskich padały ofiarą mylnego utożsamiania instytucji socjalnej ochrony prawnej z jakościową, rzeczową, ilościową emanacją tej instytucji, jakże odległą od realiów ekonomicznych Polski lat 90. ubiegłego wieku. W efekcie nie zdecydowano się na zarysowanie chociażby zrębów polityki mieszkaniowej oraz ochrony praw lokatora, znanej z państw o wyższym statusie materialnym obywateli (np. Szwajcaria⁵⁰ o dość kazuistycznej konstytucyjnej regulacji

⁵⁰ Konstytucję Konfederacji Szwajcarskiej z 18 kwietnia 1999 r. ujęto na dwóch płaszczyznach. Z jednej strony w art. 41 zatytułowanym „cele socjalne” nakazano, aby federacja i kantony w „uzupełnieniu osobistej odpowiedzialności i indywidualnej inicjatywy angażują się, aby [...] poszukujący mieszkań dla siebie i swych rodzin mogli znaleźć odpowiednie mieszkanie na możliwych do udźwignięcia warunkach” (zob. art. 41 ust. 1 lit. e). Niezależnie od proklamowanego celu socjalnego, Konstytucja Szwajcarii zastrzegła swoiste instrumenty prawne na rzecz Federacji. W artykule 108 Konstytucji Szwajcarii („Popieranie budownictwa mieszkaniowego i mieszkań własnościowych”) znalazły się uszczegółowione cele polityki mieszkaniowej Federacji, ale równoległe z nimi pojawiają się określone szczegółowo co do treści kompetencje prawotwórcze federacji. Wymienia się tam m.in. „wspieranie budownictwa, nabywania mieszkań i własności domów mieszkalnych, które służą osobom prywatnym na ich własne potrzeby” (art. 108 ust. 1), „popieranie nabywania i udostępniania terenów pod budownictwo, racjonalizację i obniżanie kosztów budownictwa mieszkaniowego oraz obniżanie kosztów mieszkania” (art. 108 ust. 2), obowiązek uwzględnienia „interesów rodzin, osób w podeszłym wieku, osób żyjących w niedostatku i osób niepełnosprawnych” (art. 108 ust. 4). Cyt. za: Z. Czeszejko-Sochacki (tłum.), *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.*, Warszawa 2000, s. 73. Zgodnie z art. 108 ust. 3 Konstytucji Szwajcarii federacja może wydawać przepisy o udostępnianiu terenów pod budownictwo mieszkaniowe i racjonalizacji budownictwa. Natomiast art. 109 Konstytucji Szwajcarii poświęcono w całości metodzie reglamentacji stosunków typu względnego mających za przedmiot mieszkanie. Na podstawie art. 109 ust. 1 Konstytucji Szwajcarii określono obowiązek federacji do wydania „przepisów zapobiegających nadużyciom w zakresie czynszów, w szczególności przeciwko nadużyciu stawek czynszu, jak również co do zaskarżania niewłaściwych wypowiedzeń i przedłużaniu stosunków najmu na określony termin”. Fakultatywnie można natomiast „wydawać przepisy o nadaniu ramowym umowom najmu mocy powszechnie wiążącej. Umowy takie mogą być uznane za powszechnie wiążące, jeżeli odpowiednio uwzględniają one uzasadnione interesy mniejszości i regionalne odmienności oraz nie naruszają równości wobec prawa” (art. 109 ust. 2 Konstytucji Szwajcarii), *ibidem*.

problematyki mieszkalnictwa⁵¹, aczkolwiek również pozbawionych roszczeniowego charakteru⁵²).

Sens „ochrony praw” wyraża się w objęciu regulacją tego, co już jednostka własnym udziałem uzyskała⁵³. Rzecz w tym, że owo uzyskanie odbywa się kosztem ograniczeń cudzego uprawnienia, a zwłaszcza poprzez najem obciążający prawo własności. Jeśli właścicielem jest państwo, to od razu poszerza to płaszczyznę dyskusji o ewentualny charakter i rolę prawa własności do zasobu mieszkaniowego pozostającego w rękach państwa. Jeśli właścicielem jest jednostka, to jak najbardziej staje się aktualne pytanie o dopuszczalną głębokość ingerencji w prawo własności na rzecz lokatora, a tę sprawę komplikował rodzimy kontekst polegający na zakorzenieniu praw do lokali mieszkalnych w silnie antywłaścicielskim ustawodawstwie PRL-u, które z własności lokali mieszkalnych uczyniło pozór prawa. Nie możemy też zapominać, że dyskusja miała miejsce w 1995 r., a od 12 listopada 1994 r. zaczęła obowiązywać pierwsza ustawa uchwalona w warunkach gospodarki wolnorynkowej – ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych⁵⁴. Reminiscencje publicznej gospodarki lokalami były wówczas bardzo żywe, ponieważ ustawodawstwo stabilizowało (również w wymiarze ekonomicznym) stosunki najmu nawiązane w sposób daleki od jakiegokolwiek swobody umów. Wówczas nie przypuszczano, że ostatni akord w tej sprawie zagra Europejski Trybunał Praw Człowieka⁵⁵.

Zebrawszy te fakty razem, można postawić hipotezę, że przepisy konstytucji potraktowano jako swego rodzaju nadbudowę nad istniejącą regulacją ustawową. Wypowiedź ekspertów komisji dobitnie świadczy o tym, że obowiązujący art. 75 ust. 2 Konstytucji RP ma odegrać podwójną rolę. Pierwsza z nich polega na obowiązku ustawodawcy do określenia szczególnych „reguł gry” w stosunkach obligacyjnych pomiędzy stronami układającymi się w sprawie mieszkania. Druga rola to mechanizm ochronny dla osób, które uzyskały prawo

⁵¹ Zob. analizę prawoporównawczą praw socjalnych Konstytucji Federalnej Szwajcarskiej Konfederacji z 1999 r. i Konstytucji RP autorstwa Z. Czeszejko-Sochackiego, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. a Konstytucja Federalna Szwajcarskiej Konfederacji z 1999 r.*, [w:] Z. Czeszejko-Sochacki (red.), *Konstytucja Federalnej Szwajcarskiej Konfederacji z 1999 r. i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Materiały z Polsko-Szwajcarskiego sympozjum z 26–27 października 2000 r.*, Białystok 2001, s. 68–69. Autor krytycznie ocenia polskie rozwiązania konstytucyjne jako „jakościowo skromniejsze i mniej wyraziste”, a ochrona praw socjalnych jest „jakościowo słaba, w praktyce stosowania konstytucji nie harmonizująca koniecznych potrzeb z możliwościami, z wydolnością państwa”. Jednocześnie w konkluzji pada stwierdzenie, że przedmiotem odrębnej analizy powinno być zbadanie, „na ile jest to problem konstytucyjnych regulacji, na ile zaś praktyki stosowania konstytucji”, *ibidem*, s. 69.

⁵² Artykuł 41 ust. 4 Konstytucji Konfederacji Szwajcarskiej przewiduje wyraźnie, że „z celów socjalnych nie mogą być wywodzone bezpośrednie roszczenia o świadczenie ze strony państwa”. Na temat wyjątków od tej zasady szerzej pisze J. P. Müller, *Katalog i zakres obowiązywania praw podstawowych*, [w:] Z. Czeszejko-Sochacki (red.), *op. cit.*, s. 78.

⁵³ W uzasadnieniu wyroku z 5 września 2006 r. (K 51/05) Trybunał Konstytucyjny zgodził się ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego, że „konstytucyjne pojęcie lokator obejmuje także osoby fizyczne zajmujące lokale mieszkalne na podstawie stosunku prawnego łączącego je ze spółdzielnią mieszkaniową. Trybunał Konstytucyjny pragnie jednak zauważyć, że ochronie podlega wyłącznie status lokatora, przy czym ustawa musi zapewnić adekwatną ochronę przed nieuprawnionymi działaniami właścicieli lokali. Status lokatora nie obejmuje roszczeń o przekształcenie przysługującego prawa do lokalu w prawa «silniejsze»”. Opubl. w bazie orzeczeń www.trybunal.gov.pl.

⁵⁴ Tekst pierwotny ustawy opubl. w Dz. U. z 1994 r. Nr 105, poz. 509. Na podstawie art. 56 ust. 2 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych do dnia 31 grudnia 2004 r. włącznie czynsz najmu lokali, nawiązane go na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale, położonych w domach stanowiących własność osób fizycznych lub prawnych albo lokali stanowiących własność takich osób, miano ustalać zgodnie z przepisami o czynszu regulowanym. Oznaczało to „zamrożenie” czynszów na okres 10 lat na poziomie częstokroć unemożliwiającym powstrzymanie dekapitalizacji budynku.

⁵⁵ Zob. wyrok ETPCz z 19 czerwca 2006 r. w sprawie *M. Hutten Czapska przeciwko Polsce* (sprawa nr 35014/97), stwierdzający naruszenie art. 1 Protokołu do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, opubl. w bazie HUDOC, <http://hudoc.echr.coe.int> podaję wg stanu na 17.09.2012.

do mieszkania w okresie tzw. publicznej gospodarki lokalami, pomimo że przyznana wówczas wiązka uprawnień lokatorskich była ewidentnie skierowana przeciwko istocie prawa własności, a taki stan rzeczy utrzymywał się już od dziesięcioleci⁵⁶. Jeśli mierzyć ten stan rzeczy liczbą orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, to wydaje się, że na czoło wyforowało się drugie znaczenie tej regulacji. Polski model zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jednostki, wbrew proklamacji aktywnych działań, oparł się *de facto* na wariacie pasywnym. Aktywność państwa jest bowiem pozorna, jeśli ogranicza się do ingerencji w stosunki horyzontalne, ponieważ wszelkie konsekwencje tej regulacji zostają nałożone na osoby fizyczne i prawne. Widać w tym pewną słabość państwa w poszukiwaniu alternatywnych rozwiązań i poprzestawaniu na utartym schemacie regulowania stosunków obligacyjnych w układzie właściciel–lokator.

Nie oznacza to jednak, że należało absolutyzować prawa własności lokalu mieszkalnego przeznaczonego np. na wynajem. Konstytucja nie może pozostawać w oderwaniu od zastanych warunków społecznych i ekonomicznych, ale nie oznacza to, że mamy popadać w skrajność i tworzyć mechanizm petryfikujący model z minionego ustroju, a dyskusja w komisji osłabia tezę o autonomiczności konstytucji, skoro wprost wskazywano na inspirację źródłem podkonstytucyjnym⁵⁷. W Komisji Konstytucyjnej również dostrzegano, że wyszczególnienie lokatorów jako specyficznej grupy poddanej ochronie może umieścić ich w szkodliwej opozycji wobec właścicieli, co pociągnęło za sobą propozycję Wiktora Osiatyńskiego, aby art. 57 ust. 2 projektu poszerzyć o sformułowanie „prawa lokatorów i właścicieli mieszkań określa ustawa”, co zdaniem eksperta miało wymusić na ustawodawcy uchwalenie ustawy regulującej zagadnienie w sposób „całościowy”. Replikowano, że prawa właścicieli będą chronione w ramach zasady ustrojowej⁵⁸, dlatego zbyteczne jest takie akcentowanie w tym miejscu obecności właściciela. Przedstawiciel Rady Ministrów Stanisław Gebethner oraz ekspert komisji Paweł Sarnecki powoływali się na ugruntowany pogląd o zróżnicowanej hierarchii norm konstytucyjnych, co pociągało za sobą rozstrzygnięcie ewentualnej kolizji interesów właścicieli i najemców na korzyść tych pierwszych. Ponadto ekspert komisji Kazimierz Działocha sugerował iluzoryczność takiego zabiegu, ponieważ konstytucja nie zawierałaby w tym wypadku żadnej „determinanty co do treści ustawy, tylko określona jest jej materia”⁵⁹.

Z perspektywy czasu wypada wyrazić żal, że w pewnej mierze nie uwzględniono postulatów poprzez przyjęcie formuły nakazującej wprost konieczności uwzględnienia ochrony praw lokatorów z uwzględnieniem słuszych interesów właścicieli mieszkań. Nawet

⁵⁶ Zob. wypowiedź przedstawiciela Rady Ministrów S. Gebethnera: „Polemizowałbym z wypowiedzią prof. W. Osiatyńskiego w sprawie ochrony praw lokatorów w konstytucji, ponieważ piszemy ją w konkretnym kontekście sytuacyjnym. Chodzi o przechodzenie od gospodarki opiekuńczej, kwaterekowej do wolnorynkowej. W związku z tym wydaje się, że konstytucja powinna zawierać wskazanie w sprawie zagwarantowania minimum ochrony praw obywatelskich. Taki jest kontekst sytuacyjny. Można powiedzieć, że i tak ustawa będzie to regulowała, ale konstytucja jest pisana dla obywateli, którzy przyzwyczaili się do trochę innych warunków. Musi być zagwarantowane minimum ochrony. Ustawa określi zakres ochrony praw obywateli”, zob. Biuletyn XVII..., s. 61.

⁵⁷ Por. wypowiedź przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej p. S. Pastuszka: „Ścierają się dwie opcje w sprawie pojmowania prawa własności i prawa lokatorów. Kto jest stroną silniejszą? W moim odczuciu zawsze właściciel jest stroną silniejszą niż użytkownik, aczkolwiek pamiętam dyskusję nad ustawą o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, w której mówiono o występujących problemach w sprawie usunięcia tak zwanych trudnych lokatorów. Do tej ustawy zostały wprowadzone przepisy regulujące analizowany teraz problem”, Biuletyn XVII..., s. 64.

⁵⁸ Ówczesny art. 13 wielowariantowego jednolitego projektu Konstytucji RP z 26 stycznia 1995 roku stanowił, że „Rzeczpospolita chroni własność i prawo dziedziczenia”. Aby zrozumieć wątpliwości co do dostatecznego poziomu ochrony prawa własności, należy przypomnieć, że w owym czasie projekt nie zawierał jeszcze odpowiednika dzisiejszego art. 64 Konstytucji RP.

⁵⁹ Zob. Biuletyn XVII..., s. 64.

poprzestanie na ogólnej formule o „prawach lokatorów i właścicieli mieszkań” dawałoby pewną znaczącą wytyczną co do treści ustawodawstwa lokalowego. Wskazywałoby, że obie strony są naturalnymi partnerami w kształtowaniu popytu i podaży mieszkań, podczas gdy późniejsza działalność ustawodawcza doprowadziła raczej do zantagonizowania obu grup społecznych, aniżeli wyważyła ich interesy⁶⁰.

Ostatecznie pojawiły się też propozycje zmierzające do usunięcia przepisu o „ochronie praw lokatorów”. W rezultacie ze strony przedstawicieli Prezydenta RP wyszła propozycja, która zaważyła istotnie na obecnym kształcie art. 75 Konstytucji RP. Zgodnie z wnioskiem przedstawicieli art. 57 projektu konstytucji miałyby zyskać następującą treść: **„Władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli, w tym wspierania ich działań zmierzających do uzyskania własnego mieszkania”**. Wnioskodawcy nie przewidywali przepisu dotyczącego bezpośrednio ochrony praw lokatora, tak aby lokatorzy zyskiwali ochronę na podstawie ogólnej deklaracji ówczesnego art. 58 projektu konstytucji („Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed zagrożeniem ich zdrowia i bezpieczeństwa oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi”)⁶¹.

Na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej w dniu 11 kwietnia 1995 r. poddano pod głosowanie propozycję Podkomisji Praw i Obowiązków Obywateli, propozycję senatora P. Andrzejewskiego oraz propozycję przedstawicieli Prezydenta RP.

Wniosek senatora P. Andrzejewskiego, który w całości odnosił się do projektu obywatelskiego, uzyskał minimalną liczbę głosów. W ostatniej chwili przedstawiciele Prezydenta RP zgodzili się na kompromisowe połączenie z propozycją podkomisji poprzez uzupełnienie projektowanego art. 57 o dodatkowy ustęp, przez co ich wniosek uzyskał następujące brzmienie: **„Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w tym wspierania ich działań zmierzających do uzyskania własnego mieszkania” (ust. 1), „Ochronę praw lokatorów określa ustawa” (ust. 2)”**. Taka też opcja zwyciężyła w głosowaniu⁶².

W takim kształcie przepisy przeniknęły do kolejnych etapów prac nad projektem konstytucji. Zakończenie prac nad projektem wielowariantowym miało miejsce 19 czerwca 1996 r. Jediną zmianą było usytuowanie artykułu, który po rozpatrzeniu jednolitego projektu Konstytucji RP z dnia 26 stycznia 1995 r. (w ujęciu wariantowym) został zlokalizowany jako art. 61⁶³. Projekt konstytucji był następnie przedmiotem prac redakcyjnych w Podkomisji Redakcyjnej Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję⁶⁴, która na posiedzeniu w dniu 19 sierpnia 1996 r. dokonała nieznaczącej korekty poprzez zmianę numeracji. Ponadto sugerowano zastąpienie dotychczasowego rzeczownika

⁶⁰ Wyjąwszy orzeczenie z dnia 12 maja 2004 r. w sprawie SK 34/02, opubl. w bazie orzeczeń www.trybunal.gov.pl

⁶¹ Zob. propozycję przedstawiciela Prezydenta RP A. Rzeplińskiego, który argumentował, że „w takim sformułowaniu mieściłaby się możliwość ubiegania o ochronę praw lokatorów, którzy w ramach rynkowych mogliby być nieuczciwie traktowani przez właścicieli domów bądź przez państwo będące właścicielem mieszkań”. Zbliżone stanowisko zajął ekspert komisji W. Osiatyński: „Usuwamy niejasne pojęcie «lokator» z przepisu dotyczącego kwestii mieszkaniowej, bo w gruncie rzeczy jest to materia ustawowa. [...] Przy tej propozycji lokator będący najemcą uwzględniony byłby w przepisie dotyczącym ochrony praw konsumentów”, zob. Biuletyn XVII..., s. 65–66.

⁶² Biuletyn XVIII Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Warszawa 1995, s. 4.

⁶³ Zob. projekt jednolitej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 czerwca 1996 r. (przed podjęciem prac redakcyjnych), R. Chruściak, *op. cit.*, cz. II, s. 159.

⁶⁴ Szerzej na ten temat R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001, s. 287–289.

odczasownikowego na „zaspokajanie”⁶⁵, jednak ostatecznie nie dokonano żadnych zmian w treści artykułu.

W dniu 2 października 1996 r. Komisja Konstytucyjna przeprowadziła głosowanie nad sprawozdaniem podkomisji redakcyjnej, co sprowadziło się do „technicznej” poprawki poprzez wprowadzenie sformułowania „w szczególności”⁶⁶.

11 grudnia 1996 r. Komisja Konstytucyjna przyjęła jednolity projekt Konstytucji RP, jednak do końcowego głosowania nie doszło z powodu złożenia wielu poprawek posłów Polskiego Stronnictwa Ludowego i Unii Pracy⁶⁷. Poprawkę numer 11 autorstwa posłów Aleksandra Bentkowskiego i Wojciecha Borowika dotyczącą interesującego nas artykułu rozpatrzono na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej w dniu 14 stycznia 1997 roku. Polegała ona na zwiększeniu egzemplifikacji zadań państwa w sferze zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, czego skutkiem było przyjęcie (przy jednym głosie przeciwnym) następującej treści art. 68: **„Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”** (ust. 1) i **„Ochronę praw lokatorów określa ustawa”** (ust. 2)⁶⁸.

16 stycznia 1997 r. zakończono prace nad tworzeniem jednolitego tekstu Konstytucji RP, który trafił pod obrady Zgromadzenia Narodowego. Kilkaset poprawek zgłoszonych przez posłów i senatorów musiało zostać uporządkowane w zestawieniu zbiorczym i trafiło pod obrady Komisji Konstytucyjnej. Zagadnienia praw lokatorskich umieszczonych w art. 72 projektu dotyczyła tylko jedna poprawka, którą Komisja zarekomendowała pozytywnie, jednak została odrzucona w trakcie głosowania w Zgromadzeniu Narodowym⁶⁹.

Kwestia ewentualnych zmian w sprawie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych porwrociła jeszcze tylko raz. W dniu 22 marca 1997 roku Zgromadzenie Narodowe rozpatrzyło sprawozdanie Komisji Konstytucyjnej, które sprowadzało się w dużej mierze do zmian redakcyjnych. Obowiązek władz publicznych dotyczący spraw mieszkaniowych trafił do art. 75. Następnie poddano pod głosowanie wnioski o przyjęcie projektu Konstytucji RP w całości w drugim czytaniu. Uchwaloną Konstytucję przesłano Prezydentowi RP Aleksandrowi Kwaśniewskiemu, który 24 marca 1997 r. w ramach 41 propozycji zmian wniósł również o zmianę art. 75 oraz 76 Konstytucji RP. Przypominała ona propozycje padające i przedyskutowane w Komisji Konstytucyjnej w kwietniu 1995 roku⁷⁰. Prezydencka poprawka nr 10 zmierzała do usunięcia ustępu odsyłającego w sprawach ochrony praw lokatorów do ustawy, a wynikająca z niej poprawka nr 11 umieszczała „lokatora” obok konsumentów,

⁶⁵ Zob. propozycję eksperta komisji, językoznawcy prof. J. Bralczyka, Biuletyn XXXVIII Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Warszawa 1997, s. 4. Propozycja nie była pozbawiona realizmu, ponieważ wówczas norma programowa zaczęłaby wskazywać pewną ciągłość działania władz publicznych, które niekoniecznie muszą zostać uwieńczone pełną realizacją założonego celu.

⁶⁶ „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności wspierają ich działania zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”. Ustęp drugi pozostawiono bez zmian. Zob. Biuletyn XXXIX Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Warszawa 1997, s. 119.

⁶⁷ Szerzej na temat politycznego impasu wywołanego tą propozycją zob. R. Chruściak, W. Osiatyński, *op. cit.*, s. 294–295.

⁶⁸ Biuletyn XLIII Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Warszawa 1997, s. 27.

⁶⁹ Chodziło o poprawkę nr 197 zgłoszoną przez posła K. Szczygielskiego, który zaproponował zastąpienie wyrazów „wspieranie budownictwa socjalnego” słowami „wspierają rozwój budownictwa czynszowego”, Sprawozdanie Stenograficzne z 3. posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniach 21 i 22 marca 1997 r., cz. II, Warszawa 1997, s. 29. Tekst projektu wg stanu na dzień 16 stycznia 1997 roku dostępny w publikacji R. Chruściaka, *op. cit.*, cz. II, s. 198–252.

⁷⁰ Nawiasem mówiąc, dyskusjom tym jako poseł przewodniczył wówczas A. Kwaśniewski, Biuletyn XVII ..., s. 60–66.

użytkowników i najemców w ramach ogólnej dyrektywy ochronnej z art. 76 Konstytucji RP. W dniu 26 marca 1997 roku Komisja Konstytucyjna zebrała się na posiedzeniu w celu rozpatrzenia poprawek Prezydenta RP. Powracał tym samym problem, czy rzeczywiście istnieje potrzeba wprowadzania do Konstytucji RP swoistego „lokatorskiego” wyróżnika. Przypomnijmy, że podczas prac Komisji Konstytucyjnej w kwietniu 1995 roku dostrzegano możliwość zachodzenia na siebie zakresów znaczeniowych sformułowań „lokator” (art. 75 ust. 2 Konstytucji RP) na „najemca”, „konsument”, „użytkownik” (art. 76 Konstytucji RP). Wówczas eksperci komisji stwarzali podstawy do wniosku, że użycie sformułowania „najemca” nie ogranicza zakresu ochrony tytułów prawnych do lokalu mieszkalnego ze względu na autonomiczność pojęć użytych w ustawie zasadniczej⁷¹. Wtedy składano też propozycje analogiczne do poprawek Prezydenta RP. Podczas rozpatrywania poprawek prezydenckich poprawkę popierał ekspert komisji Wiktor Osiatyński, który powtarzał uprzednie obawy przed szczególnym uprzywilejowaniem lokatorów na podstawie art. 75 ust. 2 Konstytucji RP⁷². Interesujące, że dopiero na finiszu prac pojawiły się akcenty wskazujące na nasycenie ochrony praw lokatorów pewną aksjologią. Widać to zwłaszcza w wypowiedziach posłów Unii Wolności, którzy byli członkami Komisji Konstytucyjnej przez cały okres jej działalności – Jerzego Ciemnińskiego i Jerzego Zdrady. O ile poseł Zdrada we wcześniejszych dyskusjach przychylił się do propozycji zmierzających do usunięcia art. 75 ust. 2 Konstytucji RP⁷³, o tyle na posiedzeniu komisji wskazywano już, że pozostawienie diskutowanego przepisu jest uzasadnione ze względu na „niezwykle ważny problem socjalny”⁷⁴. Głosy posłów i przedstawiciela Prezydenta RP w kompromisowy sposób próbował ważyć ekspert Komisji Kazimierz Działocha, który zaproponował, aby nie naruszając treści art. 75 ust. 1 i 2 uzupełnić art. 76 o pojęcie „lokator”⁷⁵. Sugestia eksperta dobitnie podkreślała możliwy i dopuszczalny zbieg statusu prawnego lokatorów ze statusem konsumenckim, ale nie została podjęta przez członków Komisji.

Ze względu na charakter poprawek obie zostały poddane głosowaniu łącznie i zostały przez Komisję odrzucone, co było równoznaczne z rekomendowaniem Zgromadzeniu Narodowemu odrzucenia poprawek nr 10 i 11.

⁷¹ Por. wypowiedź eksperta komisji prof. L. Wiśniewskiego na temat ochrony „najemców”: „Interpretacja Trybunału Konstytucyjnego czy Sądu Najwyższego byłaby taka, że pojęcie użyte w konstytucji obejmuje wszelkie formy władania mieszkaniem, niezależnie od tego, czy jest to mieszkanie własnościowe, lokatorskie czy inne”, Biuletyn XVII ..., s. 66.

⁷² Zob. wypowiedź eksperta komisji prof. W. Osiatyńskiego: „Ochrona przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi [wynikająca z obecnego art. 76 Konstytucji RP – przypis własny M. B.] obejmuje główne zagrożenia, jakie mogą powstać wobec praw lokatorów. Ustawa będzie mogła wprowadzić zasady kontrolowania wysokości czynszu. Wydaje się, że art. 75 daje szczególne uprawnienia lokatorom, które mogą stać w sprzeczności z samą istotą regulacji czy urynkowieniem gospodarki mieszkaniowej, przy jednoczesnym nałożeniu na państwo obowiązku prowadzenia polityki zmierzającej do zapewnienia mieszkania”, Biuletyn XLVI Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Warszawa 1997, s. 14.

⁷³ Zob. wypowiedź posła J. Zdrady na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej w dniu 5 kwietnia 1995 na temat usunięcia sformułowania „lokator” wobec zachowania zbliżonego pojęcia „najemcy”: „Ochrona praw lokatorów nie jest tylko ochroną przed eksmisją lub wysokim czynszem. To jest również ochrona przed złym towarem, chociażby przed złymi materiałami, z których dany lokal może być skonstruowany, będącymi zagrożeniem dla zdrowia. W takim ujęciu najemca traktowany jest jako konsument. Chodzi również o nałożenie obowiązku na władze komunalne rozwijania budownictwa. Uważam, że tak rozumianą ochronę praw konsumentów można tutaj zamieścić”, Biuletyn XVII..., s. 66.

⁷⁴ Biuletyn XLVI..., s. 15. Por. także wypowiedź posła J. Ciemnińskiego dotyczącą włączenia ochrony lokatorów do art. 76 Konstytucji RP prezydencką poprawką nr 10 i 11: „Nie jest to jednak ta sama kategoria praw – prawa konsumenta czy użytkownika – co ochrona praw lokatorów. Jest to bardzo szczególny rodzaj ochrony praw socjalnych. Uważamy, że wraz z regulacją kwestii «dachu nad głową» w art. 75, powinna być uwzględniona kwestia ochrony lokatorów. Jest to bowiem szczególna sytuacja prawna. Tak więc jesteśmy przeciwko diskutowanym propozycjom zmian”, Biuletyn XLVI..., s. 14.

⁷⁵ Biuletyn XLVI..., s. 15.

W dniu 2 kwietnia 1997 r. Zgromadzenie Narodowe rozpatrzyło poprawki zgłoszone przez Prezydenta RP, dzieląc stanowisko Komisji w kwestii art. 75 i 76 Konstytucji RP, pomimo że uwzględniono zdecydowaną większość prezydenckich propozycji. Po zakończeniu rozpatrywania poprawek poddano pod głosowanie wnioski o przyjęcie w całości Konstytucji RP uchwalonej 22 marca 1997 r. w drugim czytaniu wraz z przyjętymi propozycjami prezydenckich zmian. Tym samym zakończyły się prace nad Konstytucją RP.

4. Podsumowanie

Obowiązujący artykuł 75 Konstytucji RP przebył długą drogę, począwszy od pierwotnego zamysłu do aktualnego kształtu, jednak ogarniając cały okres prac nad Konstytucją RP z 2 kwietnia 1997 r. uwagę przykuwa fakt, że stosunek do jego charakteru prawnego nie był prostym odzwierciedleniem silnej bądź słabej orientacji socjalnej deklarowanej w programach politycznych.

Zwróćmy uwagę, że jedynie poselsko-senatorski projekt z kwietnia 1993 roku popierany przez Sojusz Lewicy Demokratycznej stwarzał podstawy do głoszenia tezy o podmiotowym charakterze „prawa do mieszkania”, ale z wpływem miesięcy wycofywano się z tak mocnego sformułowania w stronę deklaracji polityki mieszkaniowej, by wreszcie zacząć kontestować praktyczną doniosłość takich konstrukcji⁷⁶. Reprezentanci ugrupowań, początkowo unikający szerokiego katalogu praw socjalnych, stopniowo stawali się rzecznikami tych przepisów, by z czasem posiłkować się społecznym tłem całego zagadnienia (mam na myśli m.in. projekt konstytucji Unii Demokratycznej i późniejszą aktywność posłów Unii Wolności). Odnoszę wrażenie, że przedmiot prac na pewnym etapie przełamał tradycyjne podziały polityczne, a zaczął żyć własnym życiem, czego nie da się wytłumaczyć inaczej aniżeli doniosłością problemu mieszkaniowego w Polsce. Kłopot, jaki towarzyszy społecznemu naciskowi, polega często na zagubieniu argumentów natury prawnej i gruntownemu przemyśleniu konsekwencji wprowadzania takich przepisów do ustawy zasadniczej. Cenne uwagi ekspertów przypominały o konieczności rozpatrywania artykułu 75 z uwzględnieniem zakresu praw określonych w art. 81 Konstytucji RP. Mimo to jeszcze na początku 1997 r. zapominano o zasadzie pośredniego stosowania konstytucji w odniesieniu do praw wymienionych w art. 81 Konstytucji RP, a w Komisji Konstytucyjnej padały co najmniej kontrowersyjne tezy o „wzmocnieniu” prawnej pozycji obywateli.

Tymczasem prace nad Konstytucją RP dają dużo więcej argumentów na rzecz czysto programowego charakteru art. 75 Konstytucji, co znacząco umniejsza jego znaczenie, przybliżając go do losu, jaki prawom ekonomicznym, socjalnym wróżą ich adwersarze głoszący tezy o degradacji konstytucji i przekształcaniu jej w manifest polityczny⁷⁷. Faktem jest, że konstytucyjna problematyka zwana umownie „mieszkaniową” przeniosła się dzisiaj na grunt art. 64 Konstytucji RP za sprawą nieproporcjonalnej lub nadmiernej ingerencji w prawa majątkowe służące zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych jednostki.

Sytuacja wyglądałaby nieco inaczej, jeżeli w orzecznictwie ustabilizowałby się pogląd o objęciu kontrolą zarówno abstrakcyjną, jak i indywidualną wniosków odnoszących się do

⁷⁶ Por. wypowiedź posła przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego A. Kwaśniewskiego (SLD) z dnia 5 kwietnia 1995 roku, który następująco ocenił formułę projektu obywatelskiego forsowaną przez senatora P. Andrzejewskiego (NSZZ „Solidarność”), pomimo że nosiła ona analogiczny charakter co rozwiązania przyjmowane na dalszym etapie prac: „Problem polega na tym, że z tej propozycji nie wynika, że państwo ma zapewnić mieszkanie, ani nie wynika, że obywatel może tego dochodzić. Nie wynika z tego wiele i można powiedzieć, że jest to mętna norma. Poszedłbym w takim kierunku, że każdy ma prawo do dachu nad głową. Ten dach może różnie się realizować, bo może być to zarówno schronisko, jak i równy start do rynku mieszkaniowego, do kredytów, itp.”, Biuletyn XVII..., s. 63.

⁷⁷ B. Zawadzka, *Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, Warszawa 1996, s. 77.

„praw” określonych w art. 75 Konstytucji RP. Mimo początkowego obierania kursu na wzmocnienie (czy wręcz „upodmiotowienie”) kwestii mieszkaniowych⁷⁸ orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego poprzestało na stwierdzeniu programowego charakteru tych norm. Przyjęcie odmiennego rozwiązania korespondowałoby z interesującą koncepcją Janusza Trzcńskiego głoszącą tzw. minimum praw obywatelskich w normach programowych⁷⁹. Pogląd ten niewątpliwie podnosił rangę wielu norm dotyczących kwestii ekonomicznych, społecznych i kulturalnych dla jednostki, czyniąc je – wespół z art. 79 Konstytucji – praktycznym instrumentem ochrony praw jednostki. Tak się jednak nie stało, a odmienne poglądy na tę sprawę mają dziś znaczenie historyczne. W uzasadnieniu wyroku K 5/03 TK zawęził możliwość kontroli zgodności prawa z art. 75 Konstytucji tylko do kontroli abstrakcyjnej („przepisy programowe do których należy art. 75 Konstytucji nie mogą być wzorcem konstytucyjnym w ramach skargi konstytucyjnej, albowiem nie stwarzają prawa podmiotowego”⁸⁰). Aktualny dorobek orzeczniczy wiernie trzyma się tezy, że przepis nie konkretyzuje form, metod, środków ani zakresu działania władz publicznych w sferze polityki zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. W przepisie tym wyrażone są normy programowe, zawierające „ogólne dyrektywy dla władz publicznych”, więc „kontrola konstytucyjna aktów normatywnych z punktu widzenia ich zgodności z art. 75 ust. 1 Konstytucji jest ograniczona. Zwłaszcza że zgodnie z art. 81 Konstytucji, prawa, o których mowa w art. 75 ust. 1 Konstytucji, należą do tych, których można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Konsekwencją tego, że art. 75 ust. 1 Konstytucji zawiera normy programowe, jest to, iż z przepisu tego w zasadzie nie wynikają samoistne wzorce kontroli konstytucyjnej. Trybunał ograniczył się do spostrzeżenia, że w doktrynie nie wyklucza się, iż w pewnych wyjątkowych przypadkach omawiany przepis Konstytucji może stanowić samoistny wzorzec kontroli konstytucyjnej aktów normatywnych⁸¹. Powołane poglądy TK stanowią fundament stabilnej linii orzecniczej, lecz potencjalne wyjątki, dość subtelnie zarysowane w cytowanym uzasadnieniu, nie zostały dotychczas wypełnione głębszą, jurydyczną treścią.

⁷⁸ W uzasadnieniu wyroku z dnia 14 maja 2001 r. (SK 1/00) zapadłego po rozpoznaniu skargi konstytucyjnej Trybunał stwierdził: „Artykuł 75 ust. 1 Konstytucji nie daje też podstaw do formułowania obowiązku władz publicznych udzielania w tej mierze dalej idącej pomocy obywatelom [aniżeli zbywanie mieszkań należących do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na preferencyjnych zasadach – przypis własny M. B.]. Wskazane ustawowe ułatwienia dla obywateli w nabywaniu mieszkań na własność spełniają bowiem wymóg uwzględnienia w regulacjach ustawowych co najmniej minimum tego prawa konstytucyjnego, wyznaczonego jego istotą. Stąd też art. 75 ust. 1 Konstytucji nie może samodzielnie stanowić relewantnego wzorca do oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów ustawy o Policji”. Opubl. w OTK z 2001 r., nr 4, poz. 84.

⁷⁹ Zagadnienie zostało omówione w 1. tomie niniejszej serii, M. Bernaczyk, *op. cit.*, s. 264–279 i literatura tam powołana.

⁸⁰ Zobacz wyrok TK z dnia 29 września 2003 r. (K 5/03), opubl. w OTK seria A z 2003 r. nr 7, poz. 77.

⁸¹ Zob. pkt 5 uzasadnienia prawnego wyroku TK z 18 stycznia 2011 r. (P 44/08), opubl. w bazie orzeczeń www.trybunal.gov.pl