

Anna Kuchciak

(Uniwersytet Wrocławski)

Obowiązek władz publicznych do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych a proces starzenia się społeczeństwa

ABSTRACT

The Obligation of the Public Authorities to Pursue Policies Conducive to Satisfying the Housing Needs, given the Ageing of Society

Article 75 (1) of The Constitution of the Republic of Poland obliges public authorities to pursue policies conducive to satisfying the housing needs of citizens. Ongoing demographic change – the ageing of society – requires consideration of the issue of seniors also in the sphere of housing. This article takes up this subject and concisely presents the constitutional regulations, as well as briefly highlights other legal solutions that could affect satisfying the housing needs of elderly people.

Słowa kluczowe: zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, starzenie się społeczeństwa, osoby starsze

Zmieniająca się rzeczywistość demograficzna determinuje działania podejmowane przez władzę publiczną. Postępujący proces starzenia się ludności wymusza uwzględnienie w nich perspektywy senioralnej. Potrzeby osób starszych, których udział w społeczeństwie ustawicznie wzrasta, stanowiły *ratio legis* (niektórych) podjętych i sfinalizowanych już inicjatyw ustawodawczych. Dotyczą one różnych sfer życia, choć akcenty nie zostały rozłożone symetrycznie. Priorytetowo potraktowano przede wszystkim kwestie zdrowotne, co jest uzasadnione i zrozumiałe *per se*. Prawodawca wyszczególnił również partycypację społeczną i aktywność edukacyjną osób starszych. Perspektywiczne przedsięwzięcia z tego zakresu pomoże ukierunkować, ukształtować oraz – co najważniejsze – uefektywnić

regularne monitorowanie sytuacji osób starszych, z którego informacja przedstawiana jest corocznie przez Radę Ministrów¹.

Na byt jednostki i standard jej egzystencji największy wpływ mają prawa socjalne i ekonomiczne, których katalog zawarto w odrębnym podrozdziale Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej². Spośród zebranych tam przepisów, niektóre wpisują się *stricto* w potrzeby seniorów. Art. 68 ust. 3 Konstytucji RP zobowiązuje władze publiczne do zapewnienia osobom w podeszłym wieku szczególnej opieki zdrowotnej, co znalazło konkretyzację na poziomie ustawowym. Unormowania tego obszaru zapewne będą jeszcze optymalizowane, tymczasem obok tych wskazań należy uregulowania z innego zakresu, do których - przy prognozowanej strukturze demograficznej – należy odnieść się prymarnie. Wiek (właściwie stopień jego zaawansowania) wpływa na pogarszający się stan zdrowia, co z kolei powiązane jest z ograniczeniem sprawności i mobilności, a nawet utratą niezależności. Co oczywiste, w pierwszej kolejności wdraża się narzędzia profilaktyczne, stąd też pierwszoplanowość regulacji „prozdrowotnych”, jednakże konieczne jest także rozwinięcie rozwiązań rzutujących na pozostałe aspekty determinujące samodzielność. Wśród wielu czynników wpływających na funkcjonowanie jednostki, kluczowe znaczenie ma sytuacja mieszkaniowa. Wyznacznikiem aktywności legislacyjnej, jak i wszelkich działań praktycznych władzy publicznej w tym zakresie są normy konstytucyjne.

Ustrojodawca w art. 75 ust. 1 Konstytucji RP zobowiązuje władze publiczne do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Przepis ten wpisuje się w europejski kanon³, korespondujący z międzynarodowymi standardami⁴. Wielokrotnie

¹ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1705); dalej: u.o.s.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997, Nr 78 poz. 483), dalej: Konstytucja RP

³ Odniesienie do tematyki mieszkaniowej znalazło się w tekstach wielu ustaw zasadniczych państw Europy. W ramach przykładowego wyliczenia przywołać należy chociażby Konstytucję Królestwa Belgii z 7 lutego 1831 r., której art. 23 – znamienne rozpoczynający się od zdania przywołującego godność ludzką - stanowi, iż: „Każdy ma prawo do życia odpowiadającego wymogom godności ludzkiej” (*Konstytucja Królestwa Belgii*, tłum. W. Skrzydło [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, W. Stańkiewicz (red.), Warszawa 2011, s. 89), co stanowi swoisty punkt wyjścia do wyspecyfikowanych w dalszej części praw, w tym m.in. prawa do odpowiedniego mieszkania. Na wyróżnienie zasługuje nadto Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r. (*Konstytucja Republiki Portugalskiej*, tłum. A. Wojtyczek – Bonnand [w:] dz. cyt., W. Stańkiewicz (red.), s. 599 i nn.), która w art. 65 ust. 1 wskazuje, iż „Wszyscy mają prawo do mieszkania o odpowiedniej wielkości, dla siebie i swojej rodziny, zapewniającego higienę i wygodę oraz chroniącego intymność osobistą i prywatność rodzinną” (Tamże, s. 617), natomiast regulacje tego samego rozdziału odnoszą się m.in. do – co należałoby zaakcentować - sytuacji mieszkaniowej osób w podeszłym wieku (art. 72 ust. 1): „Osoby w podeszłym wieku mają prawo do bezpieczeństwa materialnego oraz do warunków mieszkaniowych i warunków życia rodzinnego i wspólnotowego, które zapewniają im poszanowanie autonomii osobistej oraz umożliwiają zapobieganie i przezwytyczenie izolacji lub marginalizacji społecznej” (Tamże, s. 619).

⁴ Gwarancje dotyczące mieszkalnictwa zostały potwierdzone przez podstawowe akty opracowane na poziomie międzynarodowym. Art. 25 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka stwierdza, iż: „Każdy człowiek ma

komentowany w literaturze przedmiotu, często pojawia się w orzecznictwie (również konstytucyjnym), co potwierdza społeczną doniosłość problematyki mieszkaniowej. Programowy charakter normy⁵ oznacza, iż nie może ona być podstawą roszczeń, co nie

prawo do poziomu życia zapewniającego dobrobyt jemu i jego rodzinie, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i niezbędne świadczenia socjalne, oraz prawo do zabezpieczenia na wypadek bezrobocia, choroby, niezdolności do pracy, wdowieństwa, starości, lub utraty środków do życia w sposób od niego niezależny” (Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona 10 grudnia 1948 r. w Paryżu na Trzeciej Sesji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych [w:] *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Teksty źródłowe*, S. Jarosz – Żukowska (red.), wybór i oprac. S. Jarosz-Żukowska, A. Wojtatowicz, Ł. Żukowski, Wrocław 2002, s. 15). Od tego fundamentalnego dla ochrony praw człowieka dokumentu przejść należy do mającego już wiążący charakter Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 169), wprowadzającego w art. 11 prawo do odpowiedniego poziomu życia, „włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie, oraz do stałego polepszania warunków bytowych”. Dla Polski kluczowe są także regulacje przyjęte na forum europejskim. W 1999 r. weszła w życie tzw. Zrewidowana Europejska Karta Społeczna (jej poprzedniczka, Europejska Karta Społeczna z 1961 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.; dalej: EKS), została ratyfikowana przez Polskę w 1997 r.). Zawiera wiele zasadniczych postanowień -wystarczy wskazać chociażby newralgiczne prawo do mieszkania - jednakże Polska nie jest nimi związana. W pierwotnym tekście EKS odniesienie do mieszkalnictwa nie zostało rozbudowane (zob. art. 16 EKS), natomiast już - pierwszy z uzupełniających - Protokół dodatkowy do Europejskiej Karty Społecznej z 5 maja 1988 r. –poszerza katalog m.in. o prawo osób w podeszłym wieku do ochrony socjalnej. Warto przywołać brzmienie ust. 2 art. 4 wzmiankowanego Protokołu: „Umożliwienie osobom w podeszłym wieku swobodnego wyboru sposobu życia oraz prowadzenia niezależnej egzystencji w znanym im środowisku tak długo, jak będą sobie tego życzyli i będą do tego zdolni, poprzez: a) zapewnienie mieszkań dostosowanych do ich potrzeb i ich stanu zdrowia lub zapewnianie stosownych środków na adaptację ich mieszkań; b) opiekę medyczną i usługi niezbędne ze względu na ich stan”. W wyliczeniu należy uwzględnić także Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej, która odnosi się do kwestii mieszkaniowej w art. 34 („Zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna”), w Tytule IV („Solidarność”). Ust. 3 przywołanego artykułu stanowi, iż: „W celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków”.

⁵ W piśmiennictwie niejednokrotnie odnoszono się do charakteru prawnego art. 75 Konstytucji RP. Podejmowane wątki wspierano analizami prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, które naświetlały genezę tej regulacji w polskim porządku prawnym (zob. szerzej: np. M. Bernaczyk, *Konstytucyjne obowiązki państwa do podejmowania działań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jednostki* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2014, s. 759 i nn.). Rozważania dotyczyły również jej postaci jako prawa podmiotowego, a zwłaszcza skutków, jakie mogłoby to za sobą pociągnąć. Doktryna przedmiotu obfituje w wiele ciekawych dygresji i interpretacji dotyczących dominującego ujęcia art. 75 ust. 1, czyli normy programowej. Uzasadnienie wydaje się być dosyć oczywiste: „(...) realizacja powszechnego prawa do mieszkania mogłaby natrafiać na bardzo istotne przeszkody faktyczne” (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 177 i n.). Warto również przywołać komentarz L. Garlickiego i M. Derlatki: „Powstrzymano się od sformułowania >>prawa do mieszkania<<, rozumianego jako prawo podmiotowe każdego obywatela czy każdej rodziny. Konstytucję z 1997 r. cechuje więc większy realizm, niż niektóre inne ustawy zasadnicze w naszym regionie. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych ujęto w kategoriach zadania (celu) władz publicznych (L. Garlicki, M. Derlatka, *Artykuł 75* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. T. II*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016, s. 810). Współgra to z uwagą M. Dąbrowskiego: „Ustrojodawca, redagując postanowienia ustawy zasadniczej (...) miał pełną świadomość, że musi to czynić z dużą rozważą, by nie doprowadzić do takiej sytuacji, w której ustanowionych przez niego przepisów nie da się wykonać i staną się one tzw. martwą literą prawa” (M. Dąbrowski, *Prawa i wolności mieszkaniowe* [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, M. Chmaj (red. nauk.), Warszawa 2016, s. 231). Powyższą egzemplifikację można rozwinąć (i zwięźczyć zarazem) konstatacją J. Karpia i J. Szymanka: „(...) zmiana charakteru prawa do mieszkania (...) i nadanie mu statusu prawa – zadania władz publicznych nie była wcale podyktowana, ani tym bardziej nie skutkuje, zmniejszeniem stopnia możliwości egzekucji tego prawa. Zdejmuje tylko z niego znamię roszczeniowości, co było podyktowane niemożnością jego ewentualnego dochodzenia na drodze sądowej (...). W żadnym jednak razie nie czyni to z prawa zawartego w formule prawa – zasady polityki państwa prawa fikcyjnego, fasadowego czy dekoracyjnego, pozbawionego w zasadzie możliwości jego efektywnego wykonania (J. Karp, J. Szymanek, *Konstytucyjne prawo*

pozbawia jej bynajmniej jakiegokolwiek znaczenia. Wyeksplikowane lapidarnie w przywołanej podstawie prawnej zadania, są zależne od możliwości finansowych państwa. Co prawda, art. 75 ust. 1 Konstytucji RP nie będzie zarzutem skargi konstytucyjnej⁶, jednakże może być samodzielnym wzorcem kontroli konstytucyjności ingerującej „(...) raczej w sytuacje wyjątkowe (...)”⁷. „Podstawową wskazówką zawartą w art. 75 Konstytucji jest nakaz preferencyjnego traktowania potrzeb mieszkaniowych obywateli (...)”⁸, doprecyzowany triadą zadań, którym przypisano szczególne znaczenie. Władze publiczne powinny koncentrować swoje działania zwłaszcza na przeciwdziałaniu bezdomności, wspieraniu budownictwa socjalnego oraz popieraniu działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania⁹. Wymienione cele umożliwiają zidentyfikowanie kategorii osób, których sytuacja powinna zostać potraktowana prymarnie w kształtowaniu polityki urzeczywistniającej konstytucyjną dyspozycję. Dotychczasowa praktyka ustawodawcza wdrażała zwłaszcza instrumenty wspomagające osoby, których status materialny nie pozwala na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie. Zaliczyć do nich można kreowanie dogodnej polityki kredytowej oraz podatkowej, ułatwienia w przekształceniu tytułu prawnego do mieszkania (na trwalszy) czy w końcu aktywne zaangażowanie w rozwój budownictwa socjalnego¹⁰. Do grupy beneficjentów tego konstytucyjnego nakazu kwalifikują się przede wszystkim mniej zamożni obywatele, młodzi ludzie (czy też małżeństwa) poszukujący pierwszego lokum, *etc.* Sytuacja mieszkaniowa tego kręgu osób (i ich dążenie we wskazanym obszarze) powinna być – w świetle konstytucyjnych unormowań - uwzględniana pierwszoplanowo. Co prawda, skonkretyzowanym w ustawie zasadniczej zadaniom nadano priorytet¹¹, lecz nie wyłączość – intensyfikacja starań przedsięwziętych w

do mieszkania: jako przykład tzw. prawa – zasady polityki państwa [w:] *Standardy wykonywania władzy publicznej*, K. Miaskowska – Daszkiewicz, R. M. Pal (red.), Lublin 2008, s. 105).

⁶ Trybunał Konstytucyjny wskazał to wyraźnie w uzasadnieniu wyroku z 29 września 2003 r. (sygn. K 5/03, OTK-A ZU 2003, nr 7, poz. 77): „(...) przepisy programowe do których należy art. 75 Konstytucji nie mogą być wzorcem konstytucyjnym w ramach skargi konstytucyjnej, albowiem nie stwarzają prawa podmiotowego”.

⁷ L. Garlicki, M. Derlatka, dz. cyt. [w:] dz. cyt., L. Garlicki, M. Zubik (red.), s. 811 (zob. szerzej: Tamże). Gwoli rozwinięcia - fragment (przywołanego już wcześniej) wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 5/03: „Cytowany przepis Konstytucji ma charakter normy programowej, formułującej strategiczne priorytety polityki państwa. Ani sposób realizacji tego programu, gdy idzie o konkretne instrumenty prawne nie jest w takiej normie w wiążący sposób przesądzony, ani nawet sam priorytet strategiczny wskazanego w przepisie celu – nie ma bezwzględniego charakteru. Władza publiczna (legislator) zachowuje tu w wysokim stopniu swobodę wyboru czasu, intensywności, dynamiki i sposobu realizacji celów programowych.”

⁸ M. Malinowska – Wójcicka, H. Ostrowski, *Prawo do mieszkania jako prawo podstawowe – polska praktyka w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* [w:] *Ochrona praw człowieka w Europie. Aksjologia – instytucje – nowe wyzwania – praktyka*, J. Jaskiernia, K. Spryszak (red. nauk.), Toruń 2017, s.170.

⁹ Na podst. art. 75 ust. 1 Konstytucji RP.

¹⁰ Przejawiło się to chociażby w uchwaleniu ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw (tekst jedn.:Dz.U. z 2017 r., poz. 79).

¹¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 440.

celu wypełnienia woli ustrojodawcy powinna uwzględnić rozległe zakrojony zakres obowiązków, jaki nałożono na adresatów. „Problem prawa do mieszkania i zakresu obowiązków władz publicznych związanych z zapewnieniem obywatelom >>dachu nad głową<< jest integralnie związany z zapewnieniem ludziom godnych warunków życia, a tym samym wiąże się z konstytucyjną zasadą ochrony godności człowieka”¹². Supremacja godności jako aksjologicznego uzasadnienia nakazuje zogniskować uwagę na jednostkach, których słabsza pozycja – z powodu oddziaływania wielu czynników - uniemożliwia pełne zaspokojenie podstawowych potrzeb. Seniorzy, znajdujący się na szczególnym etapie życia, również mogą kwalifikować się do tej kategorii osób, która zagrożona jest odczuwalnym niezaspokojeniem ich potrzeb.

„Dla ludzi starszych mieszkanie stanowi szczególną wartość, gdyż w znacznym stopniu staje się podstawowym miejscem ich funkcjonowania”¹³. Przestrzeń ta powinna więc być zaaranżowana w taki sposób, aby zapewniać seniorom poczucie komfortu, mimo pojawiających się z upływem czasu niedomagań. Warunki mieszkaniowe polepszają się w ujęciu globalnym, jednak wciąż nietrudno o przykłady elementarnych braków, które w negatywny sposób rzutują na jakość życia seniorów. Zdecydowana ich część to nieperspektywiczne rozwiązania architektoniczne z przeszłości, nieuwzględniające zjawiska rosnącej przeciętnej długości życia mieszkańców. Nieporęczne klatki schodowe, brak wind, uniemożliwiający swobodę ruchu pomieszczenia¹⁴ - to najczęściej „spadek” otrzymany wraz ze starszym budownictwem. Nie trzeba też nawet specjalnie szukać współczesnych niedociągnięć i niedopatrzeń. Bariery architektoniczne uniemożliwiają niekiedy zrealizowanie codziennych zadań i tym samym zaspokojenie podstawowych potrzeb. Nie można pominąć newralgicznej, finansowej kwestii związanej z utrzymaniem i eksploatacją mieszkań – koszty z tym związane są często znacznym obciążeniem dla budżetu domowego, stanowią istotny udział w miesięcznych wydatkach, co nieraz warunkuje zakup niezbędnych do życia produktów. Zapewne każda osoba starsza mogłaby stworzyć swój ranking problemów mieszkaniowych, jednakże nawet generalny rzut umożliwia wyciągnięcie wniosku o

¹² M. Malinowska – Wójcicka, H. Ostrowski, dz. cyt. [w:] dz. cyt., J. Jaskiernia, K. Spryszak (red. nauk.), s.169.

¹³ M. Zrałek, *Mieszkanie i środowisko zamieszkania ludzi starych*, [w:] *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*, B. Szatur – Jaworska (red.), Warszawa 2012, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/13541772380.pdf>, s. 117, dostęp: 14.02.2017..

W literaturze przedmiotu wybrane aspekty dotyczące potrzeb mieszkaniowych osób starszych zostały również omówione – oprócz w/w publikacji – m.in. w: M. Zrałek, *Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób starszych. Dylematy i kierunki zmian* [w:] *O sytuacji ludzi w starszym wieku*, J. Hryniewicz (red.), Warszawa 2012; H. Zaniewska, M. Thiel, *Mieszkanie jutra ludzi starych – nadzieja czy zagrożenie?* [w:] *Nasze starzejące się społeczeństwo. Nadzieje i zagrożenia*, J. T. Kowaleski, P. Szukalski (red.), Łódź 2004.

¹⁴ Zob. szerzej: H. Zaniewska, M. Thiel, dz. cyt. [w:] dz. cyt., J. T. Kowaleski, P. Szukalski (red.), s. 323 i n.

konieczności zoptymalizowania tej sfery, aby seniorzy mogli godziwie egzystować. Problematyka ta została odnotowana w strategicznym dla polskiej polityki senioralnej dokumencie, czyli Założeniach Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014 – 2020¹⁵. Umiejscowiono ją w szerszym aspekcie projektowania przyjaznej przestrzeni¹⁶, rekomendując m.in.: dostosowywanie infrastruktury istniejących zespołów mieszkań do potrzeb seniorów, popieranie tak ukierunkowanego, nowego budownictwa, *etc.*¹⁷. Przygotowana na podstawie u.o.s. „Informacja o sytuacji osób starszych w Polsce za 2015 rok”¹⁸, nieco szerzej odniosła się (w ramach chociażby lapidarnej prezentacji stanu faktycznego) do sytuacji mieszkaniowej seniorów. Już na wstępie zaznaczono, że problem zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych tej grupie osób będzie narastał¹⁹. Przedstawione w tej części dane potwierdzają zjawisko singularyzacji wśród osób starszych (w kolejnych przedziałach wiekowych powyżej 60 r. ż. rośnie odsetek jednoosobowych gospodarstw domowych²⁰). Poza tym, większość osób starszych jest właścicielami zajmowanych mieszkań²¹. W dokumencie uwypukla się niedostosowanie lokali mieszkaniowych i - w związku z oczekiwanym narastaniem problemu w nieodległej perspektywie - wskazuje się na konieczność zainicjowania działań oraz rozwiązań dotyczących tzw. mieszkalnictwa senioralnego (rozumianego jako zasób przestrzennie, środowiskowo oraz technicznie dostosowany do specyfiki potrzeb seniorów)²². Kwestię tę rozwinięto również w Narodowym Programie Mieszkaniowym²³, gdzie wśród planowanych działań, których realizacja ma przybliżyć urzeczywistnienie celów NPM, sformułowano pkt I: „Polityka senioralna: jakościowa i ilościowa optymalizacja zasobów mieszkaniowych wraz z towarzyszącą infrastrukturą stosownie do specyfiki wyzwań zmieniającej się struktury

¹⁵ Załącznik do uchwały nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020 (M.P. z 2014 r., poz. 118), dalej: ZDPS.

¹⁶ Tamże, s. 23 i n.

¹⁷ Na podst.: ZDPS. s. 24

Istotne jest to, iż uwzględniono kooperację z osobami starszymi (oraz organizacjami społecznymi) na temat oceny dostępności miejsc publicznych dla seniorów, a także przygotowywanie proponowanych zmian (na podst.: Tamże), zob. szerzej: Tamże.

¹⁸ *Informacja o sytuacji osób starszych w Polsce za rok 2015*, dokument dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej: <https://www.mpips.gov.pl/seniorzyaktywne-starzenie/informacji-o-sytuacji-osob-starszych-w-polsce-za-rok-2015/>, dostęp: 14.02.2017; dalej: Informacja.

¹⁹ Na podst.: Informacja, s. 33 i n., zob. szerzej: Tamże.

²⁰ Na podst.: Tamże, s. 34, zob. szerzej: Tamże.

²¹ Na podst.: Tamże.

²² Tamże, s. 338.

²³ Załącznik do uchwały nr 115/2016 Rady Ministrów z 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego, dostępnej w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa: mib.bip.gov.pl/fobjects/download/178834/npm-pdf.html, dostęp: 02.07.2017 r., dalej: NPM.

wiekowej społeczności²⁴. Gwoli zarysu tego działania, można wypunktować m.in.²⁵: zaangażowanie naukowców i ekspertów w przewidzianą aktualizację ZDPS; uwzględnienie kompleksowości w systemowym podejściu polityki społecznej i mieszkaniowej do problemu starzenia się ludności; powiązanie „skutecznej polityki senioralnej w mieszkalnictwie z polityką miejską, planowaniem przestrzennym, urbanistyką i rewitalizacją”²⁶, *etc.* Niektóre z wybranych powyżej punktów dodatkowo zdetalizowano, co pozwala zwizualizować przedsięwzięcia zorientowane *pro futuro*.

Wdrożenie strategicznych planów związane jest z pewnym dystansem czasowym. Tymczasem w już obowiązującym porządku prawnym można wskazać instrumenty, które nasuwają się w kontekście potrzeb mieszkaniowych osób starszych, chociaż nie mają one charakteru ekskluzywnego. Powszechne jest przeświadczenie, że seniorzy powinni jak najdłużej zajmować swoje mieszkania²⁷, co daje im poczucie stabilności w znanym otoczeniu (zwłaszcza rodzinnym) i oszczędza trudności adaptacyjnych w nowym miejscu pobytu - dlatego w dalszej części artykułu zostaną esencjonalnie przedstawione wybrane rozwiązania, które mogą wesprzeć osoby starsze w realizacji tych oczekiwań.

Seniorzy w trudnej sytuacji materialnej, dla których wydatki związane z utrzymaniem lokum wiążą się z cyklicznym nadwyreżaniem budżetu, mogą złożyć wniosek o przyznanie dodatku mieszkaniowego. Podstawowe regulacje dotyczące tego świadczenia pieniężnego zawiera ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych²⁸, która „(...) winna być (...) pojmowana jako jedna z ustaw konkretyzujących cele wskazane w obydwu ustępach art. 75 Konstytucji RP (...). Celem ustawy jest umożliwienie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych rodzin, które z racji niskich dochodów wymagają pomocy państwa”²⁹, mającej w tym przypadku charakter posiłkowy. Dodatek mieszkaniowy jest świadczeniem okresowym³⁰, przyznawanym w drodze decyzji administracyjnej. O dodatek mogą ubiegać się osoby, które spełniają łącznie eksplicytne warunki. Pierwszy z nich wiąże się z posiadaniem jednego z enumeratywnie wyliczonych w art. 2 u.d.m. tytułów prawnych do lokalu

²⁴ NPM, s. 80.

²⁵ Na podst.: NPM, s. 81, zob. szerzej: Tamże.

²⁶ Tamże.

²⁷ W wielokrotnie przywoływanych w publikacjach poświęconych osobom starszym „Zasadach działania na rzecz osób starszych”, dokumencie przyjętym 16 grudnia 1991 r. przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych (rezolucja nr 46/91), wyartykułowano 18 zaleceń, które w zamyśle ich twórców mają implikować krajową działalność na rzecz seniorów. Zgodnie z zaleceniem nr 6: „Osoby starsze powinny pozostawać w swoich mieszkaniach tak długo, jak jest to możliwe”(za tłum.: B. Szatur – Jaworska, *Zasady polityk publicznych w starzejących się społeczeństwach* [w:] dz. cyt., B. Szatur – Jaworska (red.), s. 13).

²⁸ Tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 180; dalej: u.d.m.

²⁹ G. Manjura-Niškiewicz, *Dodatki mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2016, s. VII.

³⁰ Zgodnie z art. 7 ust. 5 u.d.m. dodatek mieszkaniowy przyznawany jest na 6 miesięcy (licząc od pierwszego dnia miesiąca, który nastąpił po dniu złożenia wniosku).

mieszkalnego³¹ (lub też jego braku, jeżeli osoba oczekuje na przysługujący jej lokal zamienny albo socjalny). Kolejne kryterium dotyczy uprawniającego do dodatku mieszkaniowego średniego miesięcznego dochodu (na jednego członka gospodarstwa domowego), który w ciągu 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku „nie przekracza 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym, obowiązującej w dniu złożenia wniosku”³². I w końcu trzecia przesłanka, która odnosi się do tzw. normatywnej powierzchni użytkowej. Ustawodawca w art. 5 ust. 1 u.d.m. zawarł przelicznik m² powierzchni normatywnej na liczbę członków gospodarstwa domowego³³. W kontekście senioralnym należy nadmienić, iż – zgodnie z art. 5 ust. 3 - powierzchnię normatywną zwiększa się o 15 m², „jeżeli w lokalu mieszkalnym zamieszkuje osoba niepełnosprawna poruszająca się na wózku lub osoba niepełnosprawna, której niepełnosprawność wymaga zamieszkiwania w oddzielnym pokoju”. Art. 6 ust. 1 u.d.m. zawiera formułę na obliczenie wysokości dodatku mieszkaniowego: od kwoty wydatków ponoszonych przez wnioskodawcę (w związku z zajmowaniem lokalu mieszkalnego) przypadających na normatywną powierzchnię użytkową mieszkania należy odjąć kwotę, jaką według prawodawcy stanowi procentowy udział dochodów gospodarstwa domowego w wydatkach³⁴. Złożenie wniosku (wraz z niezbędnymi załącznikami) przez osobę uprawnioną inicjuje procedurę przyznania dodatku mieszkaniowego, którą zwieńcza decyzja wójta, burmistrza, prezydenta lub upoważnionej przez nich innej osoby³⁵. Należy podkreślić, że prawa do dodatku mieszkaniowego nie pozbawia przekroczenie progu dochodowego czy limitu powierzchniowego – w pierwszym przypadku dodatek mieszkaniowy obniża się o

³¹ Ustawodawca wymienia w tym katalogu m.in.: najem, podnajem, spółdzielcze prawo do lokalu, własność, a więc nie jest to „(...) każdy tytuł prawny do zajmowanego lokalu, lecz tylko taki, który zobowiązuje osobę go posiadającą do ponoszenia wydatków związanych z korzystaniem z mieszkania” (G. Manjura – Miśkiewicz, dz. cyt., s. 11).

³² Fragm. art. 3 ust. 1 u.d.m.

³³ W przypadku 1 osoby wynosi ona 35 m², dla 2 osób to już 40 m² *etc.* Powierzchnia normatywna jest stopniowana nierównomiernie - dopiero z każdą kolejną osobą w gospodarstwie domowym liczbiejniejszym niż 6 osób (70 m²) zwiększa się o 5 m².

³⁴ Zgodnie z art. 6 ust. 1, dla 1-osobowego gospodarstwa domowego ten udział wynosi 15% (pkt 1), dla gospodarstwa 2-4 osobowego stanowi on 12% (pkt 2), *etc.* (z zastrzeżeniem innych wariantów dla sytuacji, gdy miesięczny dochód jest $\geq 150\%$ lub $> 100\%$ najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i wieloosobowym odpowiednio – a nie przekracza granicznych kwot wskazanych w art. 3 ust. 1).

³⁵ Na podst. art. 7 ust. 1 i 1a u.d.m.

Na marginesie rozważań warto nadmienić, iż ustawodawca poczynił zastrzeżenie, wskazując na art. 7 ust. 3 i 4 u.d.m., który wprowadza „(...) system zapobiegania nadużyciom (...)” (R. Dzięczek, *Prawo mieszkaniowe w praktyce. Wzory pozwów i wniosków sądowych*, Warszawa 2012, s. 444). Wnioskodawca ubiegający się o przyznanie dodatku mieszkaniowego może spotkać się z odmową, jeżeli organ – w wyniku przeprowadzenia wywiadu środowiskowego – ustali występowanie rażącej dysproporcji pomiędzy niskimi dochodami wykazanymi w złożonej deklaracji a faktycznym stanem majątkowym tej osoby (na podst. art. 7 ust. 3 pkt 1) lub też niezgodność, gdy „faktyczna liczba wspólnie stale zamieszkujących i gospodarujących z wnioskodawcą jest mniejsza niż wykazana w deklaracji (...)” (art. 7 ust. 3 pkt 2).

kwotę tej nadwyżki (na co wskazuje art. 6 ust. 8 u.d.m.), z kolei w drugiej sytuacji ustawa wskazuje procentowo górny pułap tego metrażowego nadmiaru na poziomie 30 % lub – przy dodatkowych obostrzeniach – na poziomie 50% (w myśl art. 5 ust. 5 u.d.m.). Dla osób starszych o niższym statusie materialnym ta pokrótce zarysowana forma pomocy publicznej może zniwelować regularnie pojawiające się niedostatki finansowe, związane z pokryciem wydatków na utrzymanie mieszkania. Co więcej, wzmiankowane świadczenie pieniężne - oprócz wymiernego wsparcia - może zapewnić tym osobom wyzbycie się comiesięcznych obaw związanych z regulowaniem opłat i zapewnić (choćby tymczasową, związaną z jego charakterem) stabilizację.

Przechodząc na grunt świadczeń pomocy społecznej, należałoby na wstępie przywołać konstatację I. Sierpowskiej: „Formy ochrony mieszkania przewidziane w ustawie o pomocy społecznej wpisują się w konstytucyjne postanowienia na temat polityki państwa sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (...)”³⁶. Analizując uregulowania poszczególnych rodzajów świadczeń przewidzianych przez ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³⁷, uwagę zwraca art. 39 ust. 2 u.p.s., gdzie - w przykładowym katalogu niezbędnych potrzeb bytowych, dla zaspokojenia których może zostać przyznany zasiłek celowy - ustawodawca uwzględnił m.in. zakup opału, niezbędnych przedmiotów użytku domowego oraz drobne remonty i naprawy mieszkania. Konkretnie przeznaczenie (celowość) jest jedną z cech konstytutywnych prawa do zasiłku celowego, co ma odzwierciedlenie w jego nazwie³⁸. Co najważniejsze, osoba ubiegająca się o przyznanie tego świadczenia pieniężnego musi spełnić kryterium dochodowe wskazane w art. 8 u.p.s. Rada gminy (w drodze uchwały) może jednak podwyższyć kwotę uprawniającą m.in. do zasiłku celowego. Należałoby również nadmienić, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach można przyznać osobie (lub rodzinie) przekraczającej próg dochodowy specjalny zasiłek celowy (art. 41 pkt 1 u.p.s.). Kluczowe dla konstrukcji zasiłku celowego jest pojęcie niezbędnej potrzeby bytowej, które „jest prawnie niedookreślone, jego interpretacja i ocena należą do organu rozstrzygającego indywidualny przypadek”³⁹. Dlatego też, mimo spełnienia przez wnioskodawcę określonych w ustawie warunków, zasiłek celowy nie ma obligatoryjnego charakteru – zależy to od uznania rozpatrującego konkretną sprawę, a zwłaszcza oceniającego sytuację wnioskodawcy organu administracyjnego. W doktrynie podniesiono, że ta forma pomocy publicznej ma

³⁶ I. Sierpowska, *Socjalne aspekty ochrony prawa do mieszkania*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2010, z. 4, s. 294.

³⁷ Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 930 ze zm.; dalej: u.p.s.

³⁸ W. Maciejko, *Art. 39 [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 176.

³⁹ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 204.

charakter jednorazowy⁴⁰. Jak trafnie odnotował W. Maciejko: „Tylko element zaskoczenia osoby zainteresowanej takim biegiem wydarzeń, który doprowadził do powstania konieczności zaspokojenia potrzeby bytowej przy zaangażowaniu administracji publicznej, może tworzyć konstytutywną przesłankę niezbędności, której wymaga art. 39 ust. 1”⁴¹. Powracając do wyszczególnionych *ad exemplum* przez prawodawcę „drobnych remontów i napraw w mieszkaniu”, okoliczności te zostały naświetlone przez orzecznictwo sądów administracyjnych. Wskazać należy przede wszystkim wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 15 września 2011 r. (sygn. II SA/Bk 442/11), w którym – odnosząc się m.in. do pojęcia „niezbędnej potrzeby życiowej” – stwierdzono, że chodzi zwłaszcza o potrzeby, których niezaspokojenie powoduje „niebezpieczeństwo zagrożenia życia i zdrowia wnioskodawcy (...)”⁴². Rozwinięto dalej, iż: „W ten kanon wpisują się również potrzeby w postaci niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw, jednak chodzi tu tylko o takie naprawy i remonty, które zabezpieczają byt, a niektóre podnoszą jakość funkcjonowania”⁴³. Instytucja zasiłku celowego umożliwia więc zaspokojenie tych rudymenarnych potrzeb, które pojawiają się często jako wypadkowa nieprzewidzianych, nieplanowanych okoliczności. Osoby starsze o niższym statusie materialnym, które nie potrafią samodzielnie odeprzeć komplikacji rzutujących negatywnie na ich sytuację mieszkaniową, będą mogły starać się o doraźną interwencję ze strony państwa.

Poruszając się w obrębie problematyki mieszkaniowej osób starszych, należy sygnałnie nawiązać do instrumentów, które umożliwiają pozyskanie przez przedstawicieli tej grupy osób dodatkowych przychodów dzięki wykorzystaniu własnej nieruchomości. W polskim porządku prawnym od dawna obowiązują regulacje dotyczące umowy dożywocia (art. 908 – 916 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny⁴⁴). Zgodnie z art. 908 § 1 k.c. *ab initio* polega ona na tym, że w zamian za przeniesienie prawa własności nieruchomości, nabywca zobowiązuje się zapewnić zbywcy dożywotnie utrzymanie. Newralgiczna jest dalsza część przepisu, w myśl którego nabywca powinien (przy braku odmiennej umowy) przyjąć zbywcę jako domownika, co wiąże się z dostarczaniem wyżywienia, ubrania, mieszkania, światła i opału, a także zapewnieniem odpowiedniej pomocy oraz pielęgnowaniem w chorobie (ustawodawca dodaje jeszcze obowiązek

⁴⁰ Tamże, s. 206.

⁴¹ W. Maciejko, *art.*, 39 [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, dz. cyt., s. 177.

⁴² Fragment wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 15 września 2011 r. (sygn. II SA/Bk 442/11), Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>, dostęp: 20.09.2017 r.

⁴³ Tamże.

⁴⁴ Tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 459 ze zm.; dalej: k.c.

sprawienia dożywotnikowi pogrzebu odpowiadającego miejscowym zwyczajom)⁴⁵. Również na rzecz osoby bliskiej zbywcy można zastrzec dożywocie⁴⁶. Z kolei art. 910 § 1 zd. 1 k.c. stanowi, iż: „Przeniesienie własności nieruchomości na podstawie umowy o dożywocie następuje z jednoczesnym obciążeniem nieruchomości prawem dożywocia”. Praktyka unaocznia, iż umowa dożywocia ma najczęściej zastosowanie w relacjach pokrewieństwa (rodziny). Od 2014 r. alternatywę dla umowy dożywocia upatruje się w odwróconej hipotece, co związane jest ze stworzeniem dedykowanych tej instytucji ram prawnych i wejściem w życie ustawy z dnia 23 października 2014 r. o odwróconym kredycie hipotecznym⁴⁷. Co znamienne, odwrócona hipoteka nazywana jest również „(...) kredytem senioralnym bądź rentą senioralną”⁴⁸. Już w uzasadnieniu do projektu u.o.k.h. wyeksponowano, iż emeryci, których wysokość świadczeń jest niższa od wcześniej uzyskiwanych wynagrodzeń za wykonywaną pracę, szukają dodatkowych środków finansowych⁴⁹. Przykład pozostałych państw, w których wdrożono ten instrument, potwierdza, iż beneficjentami odwróconej hipoteki są seniorzy⁵⁰. Mimo to, u.o.k.h. nie ustaliła limitu wieku dla kredytobiorców. W doktrynie można znaleźć przejrzyste określenie istoty tej usługi finansowej, która „(...) sprowadza się do odmrożenia zakumulowanego w nieruchomości kapitału w płynne środki finansowe”⁵¹. Ustawodawca w art. 4 ust. 1 u.o.k.h. również zdefiniował umowę odwróconego kredytu hipotecznego, na podstawie której: „bank zobowiązuje się oddać do dyspozycji kredytobiorcy na czas nieoznaczony określoną sumę środków pieniężnych, których spłata nastąpi po śmierci kredytobiorcy, a kredytobiorca zobowiązuje się do ustanowienia zabezpieczenia spłaty tej sumy wraz z należnymi odsetkami oraz innymi kosztami”(art. 4 ust. 1 u.o.k.h). Kluczowe jest dookreślenie z ust. 2 art. 4 u.o.k.h.,

⁴⁵ Na podst.: art. 908 § 1 k.c.

⁴⁶ Na podst.: art. 908 § 3 k.c.

⁴⁷ Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 786; dalej: u.o.k.h.

⁴⁸ T. Kowalak, *Odwrócona hipoteka – zasady funkcjonowania i perspektywy wprowadzenia w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2010, z. 4, s.152.

⁴⁹ Uzasadnienie [w:] Poselski projekt ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym, druk sejmowy nr 1442 (VII kadencja Sejmu RP), s. 24, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1442>, dostęp: 02.07.2017.

⁵⁰ Zob. szerzej: T. Kowalak, dz. cyt., s. 151.

⁵¹ E. Rutkowska – Tomaszewska, *Odwrócony kredyt hipoteczny – lekarstwo na ubóstwo emerytów (seniorów, osób starszych)?* [w:] *Ubóstwo w Polsce*, J. Blicharz, L. Klat – Wartecka, E. Rutkowska – Tomaszewska (red.), Wrocław 2014, s. 166. W ramach poszerzenia kontekstu sytuacyjnego, można przywołać spostrzeżenia R. Strzelczyka na temat odwróconego kredytu hipotecznego: „Osoby w podeszłym wieku mają utrudniony dostęp do produktów kredytowych. (...) Udzielenie osobie w podeszłym wieku >>klasycznego<< kredytu długoterminowego wiąże się z ryzykiem jego niespłacenia, wynikającym z ograniczonej długości życia osoby fizycznej. (...) Pamiętać też trzeba, że osoby starsze stają się z upływem czasu mniej zaradne, a co za tym idzie – często niewypłacalne. Z przedstawionych wyżej powodów pożądane stało się wypracowanie koncepcji nowego produktu kredytowego, zapewniającego osobom starszym dostęp do środków finansowych, **przy jednoczesnym zapewnieniu instytucjom kredytującym bezpieczeństwa w funkcjonowaniu**” (R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2017, s. 267).

wskazujące, iż kredytobiorcą może być osoba, której przysługuje: prawo własności nieruchomości, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu lub prawo użytkowania wieczystego⁵². Bank zabezpiecza swoją wierzytelność poprzez ustanowienie hipoteki na nieruchomości lub prawie, o którym mowa w zdaniu poprzedzającym, a także przez ujawnienie w księdze wieczystej roszczenia o przeniesienie ich własności (nieruchomości lub prawa)⁵³. Podstawą ustalenia wysokości kredytu jest wartość rynkowa nieruchomości lub lokalu⁵⁴. Analizując bardziej szczegółowe przepisy pozostałych rozdziałów u.o.k.h., uwagę zwraca zwłaszcza swoisty obowiązek informacyjny po stronie banku, który musi dostarczyć kredytobiorcy najpóźniej na 14 dni przed zawarciem umowy formularz zawierający analityczne informacje o ofercie. Zapoznanie się z nimi przed przystąpieniem do umowy pozwoli osobom starszym – głównym adresatom tej usługi – na podjęcie bardziej świadomej decyzji. „Wyjściem naprzeciw” seniorów można uznać również art. 10 ust. 3 u.o.k.h., który obliuguje bank do dołączenia do umowy wzoru oświadczenia o odstąpieniu od umowy. E. Rutkowska – Tomaszewska stwierdziła, iż: „Uregulowanie zasad świadczenia tej nowej usługi, praw i obowiązków stron, jest tym bardziej istotne, że osoby starsze, stanowiące grupę docelową dla podmiotów świadczących tego rodzaju usługi, są najczęściej osobami o niskim poziomie wiedzy ekonomicznej i prawnej, podatnymi na agresywne działania marketingowe”⁵⁵. Można więc podsumować, że wprowadzenie regulacji ustawowych w pewien sposób zabezpieczyło pozycję kredytobiorców w porównaniu do stanu sprzed wejścia w życie aktu prawnego, jednak sama konstrukcja odwróconej hipoteki nie jest pozbawiona słabych stron, co – ze względu na potencjalny krąg zainteresowanych - stanowi asumpt do jej doskonalenia.

Powracając na grunt u.p.s., na uwagę zasługuje uregulowane w niej mieszkanie chronione, którego podstawę prawną stanowi art. 53 tej ustawy. I. Sierpowska wskazuje, iż przyznanie w nim pobytu jest świadczeniem „(...) nawiązującym do ochrony prawa do mieszkania (...)”⁵⁶. Co prawda, omawiane rozwiązania miały ograniczyć się do tych, z których mogą skorzystać zwłaszcza seniorzy zajmujący własne mieszkania, jednakże specyfika mieszkania chronionego – jego koncepcja w różnych modyfikacjach - zasługuje na aprobatywną ocenę, stąd też zwięzła prezentacja tego świadczenia. „Beneficjenci omawianej

⁵² Naddto: „Kredytobiorcą może być również osoba fizyczna będąca współwłaścicielem nieruchomości lub której przysługuje udział w spółdzielczym własnościowym prawie do lokalu lub w prawie użytkowania wieczystego” (art. 4 ust. 2 zd. 2 u. o.k.h.).

⁵³ Na podst.: art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.k.h.

⁵⁴ Na podst. art. 6 u.o.k.h.

⁵⁵ E. Rutkowska – Tomaszewska, dz. cyt. [w:] dz. cyt., J. Blicharz, L. Klat – Wartecka, E. Rutkowska – Tomaszewska (red.), s. 181.

⁵⁶ I. Sierpowska, *Socjalne aspekty...* dz. cyt., s. 296.

formy pomocy są zróżnicowani”⁵⁷, co jest wynikiem ustawowej egzemplifikacji okoliczności zawartych w ust. 1 art. 53 u.p.s., które mogą warunkować przyznanie pobytu w mieszkaniu chronionym. Obok trudnej sytuacji życiowej, niepełnosprawności i choroby uwzględniono również wiek. Enumeratywność przesłanek nie wyklucza ich szerokiej interpretacji⁵⁸. Obostrzeniem, a właściwie „(...) determinantem korzystania z pobytu w mieszkaniu chronionym jest brak konieczności korzystania przez osobę zainteresowaną z usług, których świadczenie zapewnia jednostka sprawująca całodobową opiekę”⁵⁹. Prawodawca wyszczególnił pewne grupy osób (z zaburzeniami psychicznymi; opuszczających pieczę zastępczą, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, zakład dla nieletnich; cudzoziemców, którzy uzyskali status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy⁶⁰), co *prima facie* można potraktować jako swoistą preferencję adresatów tego rodzaju wsparcia publicznego. Jednakże wskazane w ust. 2 art. 53 u.p.s. cele pobytu w mieszkaniu chronionym (przygotowanie – pod opieką specjalistów – do prowadzenia samodzielnego życia lub zastąpienie pobytu w placówce, która zapewnia całodobową opiekę⁶¹) umożliwiają dopasowanie tych ram prawnych do potrzeb seniorów⁶². Dodatkowy „atut” został wyeksplikowany w art. 53 ust. 2 zd. 2: „Mieszkanie chronione zapewnia warunki samodzielnego funkcjonowania w środowisku, w integracji ze społecznością lokalną”. Dla osób młodych jest to etap na drodze do (całkowitego) usamodzielnienia się, jednakże w przypadku osób starszych jest to rozwiązanie zapewniające utrzymanie autonomiczności. Nadto, interakcje z otoczeniem umożliwiają zachowanie społecznej aktywności, a obecność specjalistów pozwala na zasięgnięcie pomocnej opinii czy przezwycięzenie doraźnych problemów. Wydaje się więc, że jest to konstrukcja skrojona dla seniorów, którzy chcą zachować niezależny byt, a wymagają jedynie akcesoryjnej asysty w wykonywaniu codziennych aktywności. Przepisy wykonawcze do art. 53 rozbudowują wyobrażenie o działalności mieszkań chronionych – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z

⁵⁷ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna...* dz. cyt., s. 274.

⁵⁸ Tamże.

⁵⁹ W. Maciejko, *Art. 53* [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, dz. cyt., s. 252.

⁶⁰ Na podst.: art. 53 ust. 1 u.p.s.

⁶¹ Na podst.: art. 53 ust. 2 u.p.s.

Należałoby przywołać spostrzeżenie W. Maciejki: „Określenie >>zastąpienie<< nie może być (...) interpretowane w sposób, który uprawniałby twierdzenie, że mieszkanie chronione jest doraźnym rozwiązaniem w sytuacji, w której nie ma możliwości zapewnienia całodobowej opieki, ale na przyszłość właściwe organy podejmą działania w tym celu. W istocie uprawniona wykładnia powinna przynieść odmienny rezultat; >>zastąpienie<< w znaczeniu art. 53 ust. 2 zd. drugie to przejście osoby – użytkownika placówki całodobowej – do mieszkania chronionego, stanowiącej jednostkę organizacyjną tylko o czasowej lub okazjonalnej dostępności fachowego personelu lub usług świadczonych przez ten personel osobiście i bezpośrednio” (Tamże, s. 254).

⁶² Osoby starsze domagają się stabilizacji, a przynajmniej rozwiązań gwarantujących poczucie bezpieczeństwa, stąd też podstawowym zarzutem, jaki można poczynić pod adresem mieszkań chronionych jest tymczasowość czy przejściowość tej formy pomocy.

dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych⁶³ określa „rodzaj i zakres wsparcia świadczonego w mieszkaniach chronionych”, a także „warunki kierowania i pobytu w mieszkaniach chronionych”⁶⁴. W §2 przywołanego rozporządzenia wymienione zostały rodzaje wsparcia świadczonego w mieszkaniach chronionych, do których należą⁶⁵: praca socjalna, poradnictwo specjalistyczne, nauka lub utrzymywanie posiadanego poziomu sprawności (w zakresie: samoobsługi, samodzielności życiowej, rozwijania kontaktów społecznych czy pełnienia ról społecznych), a także – co może być newralgiczne dla osób starszych - pomoc w przemieszczaniu się, wykonywaniu czynności niezbędnych w życiu codziennym, realizacji kontaktów społecznych, zagospodarowaniu czasu wolnego, w tym z wykorzystaniem usług dostępnych w środowisku lokalnym czy też ubieganiu się o uzyskanie mieszkania. Rozporządzeniowca dookreślił, iż pomoc w przemieszczaniu się oraz w wykonywaniu czynności niezbędnych w życiu codziennym świadczone są w wymiarze łącznym nie mniejszym niż 3 godziny dziennie (7 dni w tygodniu)⁶⁶ – taki wymiar czasowy może realnie ułatwić funkcjonowanie seniorom. Regulacje wykonawcze uściślają, że w jednym mieszkaniu mogą przebywać osoby o zbliżonych potrzebach⁶⁷, co w założeniu umożliwi utworzenie sprofilowanego lokum, dostosowanego do przebywania w nim osób znajdujących się w podobnej sytuacji.

W dniu 22 czerwca 2017 r. została uchwalona ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją programu „Za życiem”⁶⁸, nowelizująca również u.p.s., a diametralne modyfikacje objęły art. 53 u.p.s. (wejdą w życie 1 marca 2018 r.). Wystarczy nadmienić, że wprowadzają one rozróżnienie na mieszkania chronione treningowe oraz mieszkania chronione wspierane⁶⁹. Nowelizacja znacznie rozbudowała art. 53 u.p.s. (w porównaniu do wciąż obowiązującego brzmienia) - na poziom ustawowy „przeniesiono” część regulacji, które obecnie stanowią przepisy wykonawcze (nakreślono m.in. jaki rodzaj wsparcia zapewnia się w poszczególnych typach mieszkań oraz przyporządkowano im cele). Analiza postanowień ustawy daje obraz dwóch typów mieszkań dostosowanych do potrzeb beneficjentów, co wskazuje na dychotomiczny podział w obrębie grupy osób korzystających z tej formy wsparcia. Skupiając się na mieszkaniach chronionych wspieranych – bowiem one są przeznaczone m.in. dla osoby w podeszłym wieku (lub przewlekle chorej) – ustawodawca

⁶³ Dz.U. z 2012 r., poz. 305; dalej: rozporządzenie.

⁶⁴ § 1 rozporządzenia.

⁶⁵ Na podst.: § 2 ust. 2 rozporządzenia.

⁶⁶ Na podst.: § 2 ust. 3 rozporządzenia.

⁶⁷ Na podst.: § 6 ust. 1 rozporządzenia.

⁶⁸ Dz.U. z 2017 r., poz. 1292; dalej: ustawa nowelizująca.

⁶⁹ Na podstawie przyszłego brzmienia art. 53 ust. 3 u.p.s. (zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy nowelizującej).

jasno nakreślił cel wskazując, że udzielane wsparcie ukierunkowane jest na utrzymanie lub rozwijanie samodzielności osoby (na poziomie jej psychofizycznych możliwości)⁷⁰. Przepisy przewidują możliwość skierowania do mieszkania chronionego wspieranego na czas nieokreślony, co – jak słusznie zostało wskazane przez projektodawcę w projekcie przywoływanego aktu prawnego – pozwoli osobom starszym (lub niepełnosprawnym) na przebywanie w lokalnym środowisku, zamiast zamieszkania w domu pomocy społecznej⁷¹. Znamienny jest jednak przyszły art. 53 ust. 11 u.p.s., w którym jednoznacznie stwierdzono, iż: „Wsparcie świadczone w mieszkaniu chronionym nie stanowi zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób lub rodzin”. Odnosi się wrażenie, iż współgra to z reorientacją na charakter usługowy tego świadczenia pomocy społecznej, co zostało wyrażone poprzez zamianę słowa „pobyt” z obecnego art. 53 ust. 1 u.p.s. na „wsparcie” (dosyć klarownie odniósł się do tego projektodawca ustawy nowelizującej)⁷².

Przedstawione w artykule wybrane rozwiązania prawne – choć nie są dedykowane wyłącznie osobom starszym – tworzą mechanizmy wspierające zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych seniorów. Szczególny etap w życiu, na jakim się znajdują, implikuje specyficzne potrzeby, które rzutują także na sytuację mieszkaniową. Przestrzeń, w której funkcjonują osoby starsze, wymaga racjonalizacji. Uwzględnić należy nie tylko rozwiązania zapewniające efektywność funkcjonowania i przyczyniające się tym samym do pożądanej operatywności seniorów, ale również gwarantujące większą swobodę finansową, chociażby poprzez minimalizację kosztów utrzymania mieszkań. Formy pomocy przewidziane przez obowiązujące przepisy mogą zapewnić wsparcie w przypadku niewystarczających własnych zasobów pieniężnych. W obliczu progresywnego procesu starzenia się społeczeństwa relewantne jest umacnianie zaangażowanej polityki wobec osób starszych oraz kreowanie nowych instrumentów ukierunkowanych na zaspokajanie ich potrzeb.

Bibliografia:

Akty prawa międzynarodowego:

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1948 r. w Paryżu (za: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona 10 grudnia

⁷⁰ Na podstawie przyszłego brzmienia art. 53 ust. 6 *in fine* u.p.s. (zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy nowelizującej).

⁷¹ Ocena skutków regulacji projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją programu „Za życiem” [w:] Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją programu „Za życiem”, druk sejmowy nr 1638, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/6EA3C271DB0922A0C1258141003E4261/%24File/1638.pdf>, dostęp: 02.07.2017, s. 2

⁷² Uzasadnienie [w:] Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją programu „Za życiem”, s. 3.

1948 r. na Trzeciej Sesji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych [w:] *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Teksty źródłowe*, S. Jarosz – Żukowska (red.), wybór i oprac. S. Jarosz-Żukowska, A. Wojtatowicz, Ł. Żukowski, Wrocław 2002).

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).

Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.).

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016).

Akty prawa krajowego:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 459 ze zm.).

Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 79).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 180).

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 930 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 października 2014 r. o odwróconym kredycie hipotecznym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 786).

Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1705).

Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją programu „Za życiem” (Dz. U. z 2017 r., poz. 1292).

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych (Dz. U. z 2012 r., poz. 305).

Uchwała nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020 (M.P. z 2014 r., poz. 118).

Uchwała nr 115/2016 Rady Ministrów z 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego, Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa: mib.bip.gov.pl/fobjects/download/178834/npm-pdf.html, dostęp: 02.07.2017 r.

Orzecznictwo:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 września 2003 r. (sygn. K 5/03, OTK-A ZU 2003, nr 7, poz. 77).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 15 września 2011 r. (sygn. II SA/Bk 442/11; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>).

Literatura:

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

Bernaczyk M., *Konstytucyjne obowiązki państwa do podejmowania działań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jednostki* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2014.

Dąbrowski M., *Prawa i wolności mieszkaniowe* [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, M. Chmaj (red. nauk.), Warszawa 2016.

Dziczek R., *Prawo mieszkaniowe w praktyce. Wzory pozwów i wniosków sądowych*, Warszawa 2012.

- Garlicki L., Derlatka M., *Artykuł 75 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. T. II*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016.
- Karp J., Szymanek J., *Konstytucyjne prawo do mieszkania: jako przykład tzw. prawa – zasady polityki państwa [w:] Standardy wykonywania władzy publicznej*, K. Miaskowska – Daszkiewicz, R. M. Pal (red.), Lublin 2008.
- Konstytucja Królestwa Belgii*, tłum. W. Skrzydło [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, W. Staśkiewicz (red.), Warszawa 2011.
- Konstytucja Republiki Portugalskiej*, tłum. A. Wojtyczek – Bonnand [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, W. Staśkiewicz (red.), Warszawa 2011.
- Kowalak T., *Odwrócona hipoteka – zasady funkcjonowania i perspektywy wprowadzenia w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 4/2010.
- Maciejko W., *Art. 39 [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Maciejko W., *Art. 53 [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Malinowska – Wójcicka M., Ostrowski H., *Prawo do mieszkania jako prawo podstawowe – polska praktyka w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności [w:] Ochrona praw człowieka w Europie. Aksjologia – instytucje – nowe wyzwania – praktyka*, J. Jaskiernia, K. Spryszak (red. nauk.), Toruń 2017.
- Manjura-Niśkiewicz G., *Dodatki mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Rutkowska – Tomaszewska E., *Odwrócony kredyt hipoteczny – lekarstwo na ubóstwo emerytów (seniorów, osób starszych)? [w:] Ubóstwo w Polsce*, J. Blicharz, L. Klat – Wartecka, E. Rutkowska – Tomaszewska (red.), Wrocław 2014.
- Sierpowska I., *Socjalne aspekty ochrony prawa do mieszkania*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” z.4/2010.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Strzelczyk R., *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2017.
- Szatur – Jaworska, B., *Zasady polityk publicznych w starzejących się społeczeństwach [w:] Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*, B. Szatur – Jaworska (red.), Warszawa 2012, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/13541772380.pdf>, dostęp: 14.02.2017.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Zaniewska H., Thiel M., *Mieszkanie jutra ludzi starych – nadzieja czy zagrożenie? [w:] Nasze starzejące się społeczeństwo. Nadzieje i zagrożenia*, J. T. Kowaleski, P. Szukalski (red.), Łódź 2004.
- Zrałek M., *Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób starszych. Dylematy i kierunki zmian [w:] O sytuacji ludzi w starszym wieku*, J. Hryniewicz (red.), Warszawa 2012.
- Zrałek M., *Mieszkanie i środowisko zamieszkania ludzi starych [w:] Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*, B. Szatur – Jaworska (red.), Warszawa 2012, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/13541772380.pdf>, dostęp: 14.02.2017.
- Pozostałe źródła:
- Informacja o sytuacji osób starszych w Polsce za rok 2015*, dokument dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej: <https://www.mpips.gov.pl/seniorzyaktywne-starzenie/informacji-o-sytuacji-osob-starszych-w-polsce-za-rok-2015/>, 14.02.2017.

ANNA KUCHCIAK

Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją programu "Za życiem", druk sejmowy nr 1638, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/6EA3C271DB0922A0C1258141003E4261/%24File/1638.pdf>, dostęp: 02.07.2017.

Poselski projekt ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym, druk sejmowy nr 1442 (VII kadencja Sejmu RP), <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1442>, dostęp: 02.07.2017.