

Spojrzenie na historię nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów

Zenobia Żaczek
Laure Akai

W latach 2001-2018 wielokrotnie poddano pod dyskusję projekty nowelizacji Ustawy o ochronie praw lokatorów. Przy okazji pojawienia się nowych prób wprowadzenia niekorzystnych dla lokatorów zmian, publikujemy fragmenty książki zatytułowanej „Historia zaplanowanej katastrofy mieszkaniowej”, którą planujemy zakończyć w tym roku. Fragmenty pochodzą z rozdziału „Nowelizacje ustawodawstwa dotyczącego ochrony praw lokatorów w latach 2001-2022”.

Komitet Obrony Praw Lokatorów, od swojego założenia w 2009 r., komentował pojawiające się projekty nowelizacji ustaw istotnych dla lokatorów. Jak napisaliśmy: *„Lektura uzasadnień tych projektów pozwala uzyskać wgląd w ramy światopoglądowe ich autorów, ich stosunek do grup potrzebujących i w ograniczenia ideologiczne, które wpłynęły na taki a nie inny kształt projektów nowelizacji.”*

Dowolność w ustalaniu czynszu i umowy najmu okazjonalnego

Właściciele mieszkań głośno domagali się zniesienia górnego limitu czynszów. Podczas gdy w wielu miastach świata skutecznie działają przepisy regulujące górną granicę czynszu, polscy właściciele nie chcieli mieć żadnych ograniczeń w tym zakresie. Koncepcja wolności dla właścicieli miała dla nich większe znaczenie, niż sprawiedliwość społeczna lub dążenie do ustabilizowania rynku mieszkaniowego. W 2009 r. powstał projekt nowelizacji wprowadzający koncepcję najmu okazjonalnego. Wciąż słyszymy ze strony lobby właścicieli, że właściciele boją się wynajmować mieszkania, bo trudno eksmitować niepłacącego lokatora. Musimy jednak przypomnieć, że obowiązek sądowej eksmisji w przypadku najmu okazjonalnego został już dawno zlikwidowany. Później fragment naszej książki poruszający ten temat:

„DROGA DO NIEPEWNOŚCI - Wygrana właścicieli nieruchomości w batalii o likwidację górnej granicy stawek czynszów była tylko pierwszą z deregulacyjnych zmian. W sierpniu 2009 r. złożony został projekt nowelizacji, która miała wprowadzić tzw. „najem okazjonalny” - okrojoną z praw lokatorskich wersję najmu na użytek prywatnych właścicieli. Przepisy ustawy zdejmowały z właścicieli mieszkań obowiązek składania pozwu o eksmisję w razie, gdyby lokator nie chciał opuścić zajmowanego lokalu po zakończeniu umowy i umożliwiały komornikom dokonanie opróżnienia lokalu bez oczekiwania na dostarczenie lokalu tymczasowego przez Gminę. Wprowadzono tą ustawą ponownie tzw. „eksmisję na bruk”. Umowa najmu okazjonalnego mogła w pewnych okolicznościach zostać rozwiązana nawet w ciągu 7 dni. Brak trybu procesowego w przypadku eksmisji oznaczał, że sądy nie były w stanie zbadać, czy lokatorom powinien przysługiwać lokal socjalny od Gminy ze względu na trudną sytuację materialną, ciężę, opiekę nad małoletnimi

dziećmi, czy status osoby niepełnosprawnej. Takie prawo niweczyło dla lokatorów w najmie prywatnym jakiejkolwiek korzyści, które zostały wprowadzone w Ustawie o ochronie praw lokatorów z 2001 r.

W uzasadnieniu do projektu ustawodawca daleki już był od entuzjastycznego spojrzenia na krajowy rynek mieszkaniowy, który miał prosperować dzięki wprowadzonym w poprzednich latach przepisom. Nadal jednak podzielano wiarę w zdolności regulacyjne rynku. W uzasadnieniu napisano:

„Niedobór lokali mieszkalnych oraz sytuacja na rynkach finansowych, która przekłada się na zmniejszenie dostępności kredytów hipotecznych i spadek podaży mieszkań deweloperskich, sprawia, że wysoce pożądane są te rozwiązania polityki mieszkaniowej, które stymulują prawidłowy rozwój rynku najmu.

W obecnej sytuacji, gdy obserwujemy zwiększony nacisk na segment mieszkań na wynajem, szczególnie istotne jest podjęcie działań mających na celu zlikwidowanie barier, jakie napotykać osoby fizyczne chcące w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami prawa wynajmować lokale mieszkalne i uzyskiwać z tego tytułu dochody”.

Bardzo charakterystyczny jest fatalizm ustawodawcy, który nie widzi możliwości rozwoju mieszkalnictwa bez wyjęcia dużej jego części spod przepisów, które ledwie 8 lat wcześniej sam wprowadził:

„Celem proponowanych zmian jest pobudzenie rynku wynajmu lokali mieszkalnych, przez zdefiniowanie najmu okazjonalnego i wyłączenie go spod reżymu większości przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów (...) oraz eliminowanie „czarnego rynku” najmu lokali, co ma skutkować zwiększeniem dochodów budżetu sektora publicznego z tytułu podatku od wynajmu nieruchomości mieszkalnych.”

Ponad dekadę później, właściciele nadal twierdzą, że problemy z egzekwowaniem ich praw są tak drastyczne, że wolą wcale nie wynajmować mieszkań. Pomimo szerokich praw, które przyznała im ustawa o najmie okazjonalnym.

Prawa właścicieli mieszkań i przeszkody dla przedsiębiorców

Spójrzmy na inną próbę zwiększenia praw właścicieli:

„W okresie od listopada 2009 r. do stycznia 2010 r. odbyły się konsultacje projektu ustawy o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców. Autorem projektu było Ministerstwo Gospodarki. W sposób, który stał się już do tego czasu normą, projekt traktował uprawnienia lokatorów jako przeszkodę w działalności „obywateli i przedsiębiorców” (czyt. właścicieli nieruchomości). Wśród propozycji usunięcia owej „przeszkody” znalazły się zapisy dotyczące: skrócenia terminu wypowiedzenia wysokości czynszu, likwidacja limitu liczby podwyżek czynszu w ciągu roku, zniesienie konieczności uzasadnienia podwyżek czynszu, wprowadzenie szeregu okoliczności uprawniających właściciela do wypowiedzenia

umowy najmu ze skutkiem natychmiastowym, czy ułatwienia eksmisji osób po 75 roku życia.

Opinie w sprawie projektu wyraził wówczas Komitet Obrony Lokatorów, ostrzegając że „zmiany spowodują, że Polska stanie się najsłabiej chroniącym prawa lokatorów krajem w Unii Europejskiej. [...] Zmiany proponowane przez Ministerstwo służą tylko wąskiej grupie właścicieli nieruchomości, a pozostawiają lokatorów bez ochrony”. Krakowska Grupa Inicjatywna Obrony Praw Lokatorów stwierdziła z tej okazji, że „nabrzmiałych problemów braku mieszkań w Polsce nie rozwiąże „majstrowanie” przy Ustawie, a jedynie szeroko zakrojony program budownictwa społecznego, będącego kołem zamachowym gospodarki państwa.”

Tym razem Ministerstwo Gospodarki zrezygnowało z forsowania niekorzystnych dla lokatorów zmian i poinformowało Marszałka Sejmu RP Bronisława Komorowskiego o rezygnacji z wprowadzania zmian do ustawy o ochronie praw lokatorów.

Ministerstwo napisało, że w decyzji o rezygnacji z wprowadzania zmian wzięło pod uwagę m.in. uwagi zgłoszone przez Komitet Obrony Lokatorów. Nie był to jednak koniec tego typu inicjatyw.”

Co z lokatorami, którzy nie są w stanie płacić?

Właściciele mieszkań oczywiście chcą jak najszybciej pozbyć się tych lokatorów, którzy mają problemy finansowe i których nie stać na opłaty czynszu. Jest to w pewnym stopniu zrozumiałe, ale jednak musimy być świadome, jak wiele osób znajduje się w prekaryjnej sytuacji finansowej.

Czynsze i pozostałe koszty utrzymania rosną niezwykle szybko i wielu lokatorów nie ma żadnych oszczędności na wypadek choroby lub utraty pracy. Nadal rozpowszechnione są umowy śmieciowe, które nie zapewniają świadczeń chorobowych, umowy krótkoterminowe i praca dorywcza, które nie pozwalają na żadne poczucie stabilizacji. Musimy jako społeczeństwo zdawać sobie sprawę, że będą miały miejsce sytuacje, w których mieszkańcy nie będą w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na rynku prywatnym. Jeśli właściciele nie będą mieli żadnych skrupułów i przeszkód prawnych, żeby pozbyć się takich lokatorów w trybie ekspresowym, musimy się zastanowić, co z tymi ludźmi się stanie.

Od lat widzimy, że ustawodawcy, lobby właścicieli mieszkań i samorządy starają się maksymalnie ograniczyć lub całkiem znieść obowiązki nawet bardzo skromnej pomocy osobom eksmitowanym.

„PRYZWOITA LEGISLACJA I EKSMISJE DO NOCLEGOWNI - Od 2004 r. nie była dopuszczalna eksmisja na bruk, czyli eksmisja bez prawa do żadnego innego lokalu. Dotyczyło to nie tylko osób, którym sąd musiał przyznać prawo do lokalu socjalnego, co wprowadziła Ustawa o ochronie praw lokatorów z 2001 r. (zob. wyżej), ale także eksmitowanych, którym tego prawa nie przyznano. Ustawa o zmianie Kodeksu Postępowania Cywilnego z dnia 2 lipca 2004 r. wprowadzała obowiązek wskazania lokalu tymczasowego eksmitowanym osobom, którym nie przysługiwał lokal socjalny, w celu uniemożliwienia eksmisji na bruk, którą

ustawodawca w tamtym czasie uznał za naruszającą ludzką godność. W uzasadnieniu projektu napisano:

„Projekt zmian wychodzi z założenia, że dokonywanie eksmisji z lokalu mieszkalnego bez dania eksmitowanemu jakiegokolwiek pomieszczenia jest niehumanitarne i z tej racji nie może być dopuszczone przez prawo. Dlatego też proponowane zmiany art. 1046 k.p.c. przewidują obowiązek dostarczenia eksmitowanemu dłużnikowi jakiegoś pomieszczenia. Może to być pomieszczenie bardzo skromne, ale powinno być eksmitowanemu zapewnione. Zakłada się, że bliższe określenie tego pomieszczenia zawarte zostanie w rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości. Proponowane rozwiązanie nie usprawni egzekucji dotyczącej opróżnienia lokalu. Względy humanitarne uniemożliwiają jednak przyjęcie innych rozwiązań.”

Choć standardy określone dla pomieszczeń tymczasowych były niezwykle niskie i nie wymagały nawet, by te lokale posiadały własną łazienkę (podobnie zresztą jak lokale socjalne), gminy bardzo niechętnie przyznawały takie lokale i starały się zdjąć z siebie obowiązek zapewniania takich lokali. Rada Miasta Gdyni wystąpiła w kwietniu 2005 r. do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie nieważności przepisów Ustawy o ochronie praw lokatorów, które nakładają na gminy obowiązek wydzielenie z zasobu mieszkaniowego części lokali jako lokali socjalnych twierdząc, że stanowi to nadmierne obciążenie, naruszające samodzielność gmin, na które nie mają one odpowiednich środków. Ponadto Rada Miasta Gdyni uznała, że nakaz wstrzymania eksmisji komorniczych do czasu wskazania lokalu tymczasowego „narusza zasadę przyzwoitej legislacji”.

Mimo dopatrzenia się uchybień legislacyjnych w zaskarżonych ustawach, Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku z 2007 r. nie dopatrył się naruszenia przepisów Konstytucji. Ustawodawca otrzymał jednak sygnał, że przepisy dotyczące przyznawania lokali tymczasowych należy doprecyzować. Stosowny projekt nowelizacji Ustawy o ochronie praw lokatorów został przedłożony pod obrady Sejmu w lipcu 2010 r. i zawierał definicję lokalu tymczasowego, wynajmowanego na czas określony, oraz precyzował obowiązki gminy w zakresie ich zapewniania eksmitowanym lokatorom. Jednak w poprawkach zgłoszonych do projektu w drugim czytaniu, bez żadnego uzasadnienia, dodano szereg zapisów w praktyce przywracających eksmisje na bruk. W tych poprawkach, prawa do lokalu tymczasowego pozbawiono sprawców przemocy w rodzinie, osób wykraczających przeciw porządkowi domowemu, osób samowolnie zajmujących pustostany, a także lokatorów, którzy podpisali umowy najmu okazjonalnego (zob. wyżej), oraz tych, którzy już zamieszkiwali lokale tymczasowe. Aby wyjść naprzeciw oczekiwaniom gmin, które tak niechętnie wskazywały lokale tymczasowe, zapisy poprawki nakazywały komornikom czekać jedynie 6 miesięcy na wskazanie tymczasowego pomieszczenia podczas eksmisji, a po upływie tego czasu możliwa już była eksmisja do noclegowni lub schroniska dla bezdomnych. Aby uniknąć obowiązku wskazywania lokalu tymczasowego, wystarczyło więc poczekać pół roku i

eksmitować do noclegowni, co faktycznie oznaczało eksmisję na bruk (na usunięcie tego bubla prawnego trzeba było poczekać aż do 2018 r.).

O ile natychmiastowa eksmisja sprawców przemocy domowej miała uzasadnienie, w pozostałych przypadkach przepisy wprowadzone w poprawkach oznaczały przywrócenie przepisów, które ustawodawcy uznawali za niehumanitarne jeszcze w 2004 r. Na domiar złego, przepisy zezwalały na eksmisje na bruk w omawianych przypadkach mogły również w czasie zimowego okresu ochronnego. Sam fakt eksmisji rodzin do noclegowni oznaczał również rozpoczęcie procedury w Sądzie Rodzinnym o ograniczenie praw rodzicielskich i możliwość umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej. W listopadzie 2011 r. nowe przepisy weszły w życie.”

Obecnie eksmisje muszą się odbywać do lokalu tymczasowego. Jednak to nie rozwiązuje problemu na dłuższą metę, gdyż przyczyną problemu jest brak możliwości zarobkowych na poziomie umożliwiającym wynajęcie mieszkania. Brak lokali o dostępnej cenie najmu powoduje, że problem pozostaje. Ideologia zakładająca, że im więcej mieszkań jest na rynku, tym są one tańsze jest całkowitą fikcją. Dziś to już powinno być jasne. Rynek mieszkaniowy nie ureguluje się sam.

Pomimo oczywistego faktu, że jest wiele osób, którzy nie są w stanie sobie poradzić na wolnym rynku, wciąż trwały próby zlikwidowania prawa do lokali socjalnych po eksmisji. M.in. samorządy chciały mieć możliwość pozbycia się lokatorów i wysyłania na wolny rynek osób, które nie były nawet w stanie płacić czynszu regulowanego.

„ODGRZEWANE KOTLETY MINISTERSTWA - Pomimo zmian w obozie rządzącym, rozsad między PO i PiS, pomysły wypływające z ministerstw odpowiedzialnych za politykę mieszkaniową pozostawały zadziwiająco podobne. Po odrzuconych w konsultacjach społecznych projektach Ministerstwa Infrastruktury z 2011 r. i Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 2012 r., koncepcje deregulacji mieszkalnictwa wróciły w projekcie Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa z listopada 2016 r. Projekt zawierał m.in. wprowadzenie obowiązkowych umów najmu na czas określony nie dłuższy niż 5 lat, likwidację obowiązku przyznawania lokali socjalnych przez sądy wobec osób szczególnie wrażliwych, możliwość wypowiedzania umowy najmu, gdy lokal jest zbyt duży i likwidację „dziedziczenia” umowy najmu po zmarłych osobach najbliższych. Była to więc zasadniczo kolejna próba podważenia zasad ochrony praw lokatorów wprowadzonych w 2001 r.

Niektóre zapisy projektu przypadły do gustu Stowarzyszeniu „Mieszkanicznik” reprezentującemu interesy właścicieli mieszkań. W kwestii wykreślenia obowiązku przyznawania lokalu socjalnego kobietom w ciąży, bezrobotnym, niepełnosprawnym oraz osobom opiekującym się małoletnimi dziećmi stowarzyszenie napisało taki komentarz:

„Popieramy wykreślenie katalogu osób uprawnionych, ze względu na obawy prywatnych właścicieli związane z wynajmowaniem lokali mieszkalnych osobom wskazanym w tym przepisie”

Ten komentarz współbrzmiał z poglądem wyrażanym wielokrotnie w projektach nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów, w których osoby wrażliwe ze względów rodzinnych i majątkowych były głównie przeszkodą dla realizacji interesów wynajmujących, a nie grupą, której należy się szczególna ochrona.”

Osoby, dla których zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych jest ogromnym wyzwaniem muszą borykać się z dyskryminacją i brakiem chęci pomocy ze strony samorządów. Nie buduje się wystarczającej liczby lokali socjalnych. W Warszawie, pomimo skromnego programu budowy oraz remontów, nie ma poprawy w liczbie mieszkań miejskich. Nawet jeśli komuś przysługuje prawo do lokalu, Gmina z reguły nie dostarcza lokalu na czas, a gdy prywatny właściciel zgłasza roszczenia do Miasta, lokator może zostać obciążony regresem.

Kolejny ruch mający na celu ograniczenie prawa lokatorów był gestem w stronę inwestorów – czyli właścicieli wielu mieszkań przeznaczonych na najem. Powstał najem instytucjonalny i pojawiła się kolejna próba ułatwienia eksmisji na bruk.

„EKSMISJA PLUS - Koncepcja ograniczenia prawa do lokalu socjalnego w razie eksmisji wydawała się politykom tak niezbędna do rozwoju mieszkalnictwa przeznaczonego na wynajem, że wróciła ona w kolejnym projekcie Ustawy o Krajowym Zasobie Mieszkaniowym, znanym pod potoczną nazwą „Mieszkanie Plus”. Posłużono się w projekcie formułą znaną już z najmu okazjonalnego, ale w zastosowaniu do podmiotów prawnych prowadzących działalność komercyjną polegającą na wynajmie mieszkań. Pomysł polegał na wyłączeniu lokatorów Mieszkania Plus z ochrony zapewnianej przez Ustawę o ochronie praw lokatorów. Jak alarmował Komitet Obrony Praw Lokatorów w liście do Senatorów RP, nie było to poprzedzone konsultacjami społecznymi:

„Proces konsultowania ustawy polegał na wysłaniu do konsultacji kilku odrębnych projektów. Nie powstał wcześniej jednolity tekst Projektu. W „Projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw” nie było mowy o wprowadzeniu Najmu Instytucjonalnego, a więc strona społeczna pozbawiona została szansy zaopiniowania tej zmiany w Ustawie o Ochronie Praw Lokatorów.”

Sam projekt został tak scharakteryzowany przez to stowarzyszenie lokatorskie:

„Projekt ustawy o KZN wprowadzi bardzo niebezpieczną nowelizację Ustawy o Ochronie Praw Lokatorów. Dodanie pojęcia „Najmu Instytucjonalnego” do Ustawy o Ochronie Praw Lokatorów będzie oznaczać wprowadzenie na całym rynku komercyjnym możliwości dokonywania eksmisji na bruk bez prawa do obrony sądowej, bez prawa do ubiegania się o pomoc w formie lokalu socjalnego lub tymczasowego i bez prawa do jakiegokolwiek odwołania. [...] W założeniach programu Mieszkanie Plus wprowadzono ograniczenia dotyczące przyczyn wypowiedzenia umów najmu (choć naszym zdaniem nie dość precyzyjne). Jednak w założeniach nowelizacji Ustawy o Ochronie Praw Lokatorów, nie ma takich

ograniczeń. To daje właścicielom zbyt szerokie uprawnienie do wypowiedzania umów i eksmitowania lokatorów bez prawa do obrony. Łatwo wyobrazić sobie szereg sytuacji, w których interesy lokatorów mogą zostać złamane w istotny sposób. [...] Nowelizacja Ustawy oznacza, że lokatorzy wynajmujący na rynku komercyjnym będą pozbawieni możliwości ubiegania się o pomoc w zakresie lokalu socjalnego lub tymczasowego w razie poważnych problemów zdrowotnych lub innych przyczyn, takich jak długoterminowe bezrobocie lub nędza emerytalna.”

Uzasadnienie projektu ustawy o Krajowym Zasobie Mieszkaniowym zaczynało się od obiecującej diagnozy problemu:

„Głównym wyzwaniem polskiej polityki mieszkaniowej jest zwiększenie dostępności mieszkań dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach, które w istniejących warunkach rynkowych nie posiadają wystarczających możliwości finansowych na wynajęcie mieszkania na potrzeby własne.”

Jednym z kierunków nowej polityki miało być:

„zwiększeni[e] możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową”

Według analiz własnych Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Narodowego Banku Polskiego oraz Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, możliwymi beneficjentami programu miało zostać „ok. 40% populacji bez zdolności kredytowej na zakup lub najem mieszkania (lub domu) na rynku oraz bez możliwości uzyskania najmu mieszkania gminnego.”

Przepisy ograniczały wprawdzie możliwość wypowiedzania umowy najmu przez podmioty wynajmujące i wprowadzały czynsz regulowany w wysokości niższej niż czynsz rynkowy, jednak podobnie, jak w przypadku ustawy dotyczącej najmu okazjonalnego, w razie eksmisji wyłączono możliwość przyznania lokalu socjalnego lub nawet tymczasowego, niezależnie od sytuacji materialnej i rodzinnej lokatorów.

Ustawa została też skrytykowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich. - Nie do zaakceptowania jest - w mojej ocenie - przyjęta regulacja, zgodnie z którą sytuacja życiowa najemcy nie będzie podlegała ocenie żadnego organu, w tym przede wszystkim sądu i w konsekwencji zostanie on usunięty przez komornika do noclegowi, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, a więc pozbawiony lokalu mieszkalnego i faktycznie bezdomny - napisał Adam Bodnar w swoim wystąpieniu do prezydenta.”

Jak wygląda eksmisja bez sądu? Oprócz tzw. „dzikich eksmisji”, w określonych przypadkach istnieje eksmisja na bruk bez wyroku, z niekiedy tragicznymi skutkami. Jak to wygląda w praktyce i czy lobby właścicielskie chce wprowadzić taką eksmisję dla wszystkich?

„EGZEKUCJA ADMINISTRACYJNA - Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar złożył w październiku 2015 r. wniosek o stwierdzenie niezgodności przepisów umożliwiających eksmisję na bruk w postępowaniach administracyjnych

dotyczących mieszkań służbowych zamieszkałych m.in. przez rodziny policjantów, strażaków i żołnierzy. W ich przypadku możliwa była eksmisja bez wyroku sądowego i bez udziału komornika, co powodowało, że prawo do lokalu socjalnego nie było rozpatrywane, niezależnie od sytuacji rodzinnej i majątkowej eksmitowanych. Jak zauważył rzecznik, sytuacje takie miały miejsce gdy w lokalu pozostawała rodzina zmarłego funkcjonariusza i dochodziło wówczas do eksmisji na bruk matek z dziećmi, oraz osób starszych i schorowanych. Osoby te trafiały bezpośrednio na ulicę, choćby w zimowym okresie ochronnym. W ten sposób, zamiast zapobiegać bezdomności, władze publiczne ją powodowały. Prokurator Generalny, podobnie jak Marszałek Sejmu, poparł wniosek Rzecznika i zawartą w nim argumentację.

Dwa lata później, w październiku 2017 r., Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zaskarżone przez RPO przepisy są niezgodne z Konstytucją. W uzasadnieniu wyroku, TK napisał:

„Należy zgodzić się z Rzecznikiem, że zakwestionowana regulacja jest źródłem rozszerzania się bezdomności, której władze publiczne mają obowiązek przeciwdziałać. Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał uznał, że [...] [zaskarżony przepis, przyp. aut] w zakresie, w jakim odnosi się do egzekucji z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, jest niezgodny z art. 75 ust. 1 Konstytucji przez to, że nie zawiera regulacji gwarantujących minimalną ochronę przed bezdomnością osobom, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych.”

Trybunał Konstytucyjny uznał, że naprawa tej sytuacji prawnej jest szczególnie pilna:

„Trybunał nie uznał za konieczne odroczenia wejścia w życie wyroku w tej sprawie. Zdaniem Trybunału, dolegliwość takiej sytuacji dla organów władzy publicznej powinna skłonić ustawodawcę do jak najrychlejszego unormowania analizowanej problematyki w sposób, który zapewni eksmitowanym odpowiedni standard ochrony.”

Jednak ustawodawca nie spieszył się z uchwaleniem odpowiedniej nowelizacji ustaw. W piśmie do Marszałka Senatu RP prof. Tomasza Grodzkiego z sierpnia 2020 r., Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich Stanisław Trociuk wskazywał, że prace legislacyjne nad stosownymi zmianami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie zostały zakończone i alarmował o wciąż zgłaszanych przypadkach eksmisji na bruk w trybie administracyjnym. Z biegiem lat sytuacja nie ulegała zmianie. W 2022 r., Rzecznik Praw Obywatelskich Marcin Wiącek wystosował pismo do Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego w którym napisał z goryczą:

„Zauważam z przykrością, że mimo upływu blisko pięciu lat od wejścia w życie powołanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2017 r. [...], do chwili obecnej nie zostały uchwalone żadne nowe regulacje dotyczące

wykonywania eksmisji z lokali mieszkalnych w trybie egzekucji administracyjnej, uwzględniające wyżej wskazane wytyczne Trybunału Konstytucyjnego.”

Egzekucje administracyjne na bruk pozostały więc faktem, pomimo że Trybunał Konstytucyjny orzekł o ich niezgodności z Konstytucją RP.”

Kreowanie stereotypu lokatora

Kampanii na rzecz osłabienia praw lokatorów zawsze towarzyszy budowanie negatywnych stereotypów. Lokatorów przedstawia się jako ludzi nie parających się pracą, jako osoby nieuczciwe, które nie płacą regularnie czynszu, dewastują lokale i należą do kategorii „patologii”. W związku z tym, w prasie aż roi się od artykułów przedstawiających lokatorów w tak niekorzystnym świetle.

Czas pandemii miał szansę zwiększyć wrażliwość społeczną. Każda osoba mogła przecież stracić pracę i mieć trudności z płaceniem czynszu. Nikt nie chciał mieć tysięcy osób mieszkających na ulicy, szczególnie w czasie pandemii. Jednak nawet w sytuacji, gdy rząd obiecał pomoc dla właścicieli mieszkań, ci chcieli szybko odzyskać prawo do eksmitowania ludzi. Do tego służyła propaganda antylokatorska, tworząca stereotyp, że lokatorzy nie płacą celowo i że wszyscy są potencjalnymi „pasożytami”.

„WOJNA PRZECIWI LOKATOROM - W 2020 r. pandemia COVID-19 wymusiła wprowadzenie tymczasowych przepisów chroniących lokatorów. Wprowadzono 3-miesięczne moratorium na podwyżki czynszów i wypowiedzenia umów najmu, oraz zamrożono wszystkie eksmisje komornicze do zakończenia pandemii. Zakaz legalnych eksmisji trwał na tyle długo i był na tyle niewygodny dla samorządów i właścicieli nieruchomości, że trwał dość intensywny lobbying za zniesieniem tego przepisu jeszcze przed końcem pandemii. Lokatorów jeszcze raz obsadzono w roli problematycznego „bezkarnego” elementu, który nie płaci czynszu i stanowi kłopot dla właścicieli. Jak pisała posłanka Danuta Nowicka w interpelacji do Rady Ministrów:

„Niestety wprowadzony zakaz eksmisji postawił w ciężkiej sytuacji wynajmujących, którzy w imię ochrony lokatorów są niejako „karani”, nie mogąc czerpać korzyści ze swojej własności. Dochodzi zatem do absurdu sytuacji, w której tarcza antykryzysowa, chroniąc najemcę, pozbawia ochronę wynajmującego. Najemcy bezkarnie [wyróżnienie aut.] nie płacą czynszu, od zaległości nie są naliczane odsetki, wynajmujący nie będą mogli dochodzić z tego tytułu roszczeń odszkodowawczych, nie mogą też eksmitować lokatorów.”

Lokatorzy zostali przedstawieni jako grupa „dewastująca lokale” przez Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Wielkopolski. *„Niestety w tym przypadku osoby nieodpowiedzialne, wykazujące dalece niespołeczną postawę, wykorzystują ochronę przysługującą przepisami ustawy z dnia 2 marca 2020 roku”* - napisał Jacek Gursz, przewodniczący Stowarzyszenia. Jak pisała Unia Metropolii Polskich, bez eksmitowania lokatorów nie sposób było sobie wyobrazić polityki mieszkaniowej: *„Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza, w ciągu ostatniego roku,*

wielokrotnie zabiegała o jego uchylenie wskazując, że przepis ten skutecznie uniemożliwia miastom prowadzenie polityki mieszkaniowej”.

Taki sposób przedstawiania lokatorów, jako krnąbrnych, dewastujących lokale i niepłacących czynszów był na tyle osadzony w powszechnym horyzoncie myślowym, że tego typu argumenty trafiały na podatny grunt. Sposób traktowania eksmisji jako podstawowego elementu zapewniania „rotacji” lokatorów i dostępności zasobów bez konieczności ich powiększania był już od lat ugruntowaną praktyką i przemawiał do polityków na szczeblu samorządowym i sejmowym.

Do zmiany przepisów wykorzystano szok związany z wojną w Ukrainie. Przepisy znoszące ochronę przed eksmisjami w trakcie pandemii zniesiono w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy:

„Ostatecznie, po dwóch latach obowiązywania przepisu, który miał być rozwiązaniem przejściowym, uchwalanym tylko na chwilę, starania Unii Metropolii Polskich zostały uwieńczone sukcesem. Sejm, uchwalając 8 kwietnia 2022 r. ustawę o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw zdecydował o uchyleniu art. 15zuz ustawy antycovidowej. Ustawa została bez poprawek przyjęta przez Senat 12 kwietnia br.”

Przy okazji, w ramach „pomocy” obywatelom Ukrainy wyłączono ich spod ochrony zapewnianej przez Ustawę o ochronie praw lokatorów.”

„PODSUMOWANIE - Przegląd zmian prawnych dotyczących ochrony praw lokatorów w dwudziestolecie 2001-2022 jest bardzo przygnębiający i pokazuje stałą erozję tych praw w imię większej „elastyczności”, „rotacji” i „racjonalności gospodarowania”. Lokatorów poddaje się coraz bardziej skrupulatnej weryfikacji, podejrzewa się ich o pozorowanie swojej trudnej sytuacji materialnej, a w najlepszym przypadku akceptuje się jedynie czasową pomoc dla nich, przy założeniu że wolny rynek sam ureguje problem mieszkaniowy i że nie trzeba będzie znacząco rozszerzyć oferty mieszkaniowej dla obywateli. Za każdym razem, gdy próbowano ułatwić eksmisje, posługiwano się argumentami o promowaniu przedsiębiorczości lub – przeciwnie – przedstawiano portret lokatorów jako wandalii dewastujących mieszkania i niepłacących czynszu. Podobne poglądy dobrze współgrały z ogólnym neoliberalnym klimatem ideologicznym III RP i znajdowały poparcie we wszystkich stronnictwach politycznych. Nic więc dziwnego, że erozja praw lokatorów postępowała w sposób nieubłagany, a problemy mieszkaniowe nie znajdowały systemowego rozwiązania. Niehumanitarna eksmisja na bruk nigdy nie została całkowicie wyeliminowana, a obszary w których była prawnie dopuszczalna wciąż powiększały się.”

Komitet Obrony Praw Lokatorów