



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, 3 lutego 2004 r.

36349

RPO-460855-V-JS/04

Pan Leszek Miller
Prezes Rady Ministrów

Szanowny Panie Premierze,

Do mojego Biura nieustająco wpływają skargi od osób, które nie są w stanie zaspokoić swoich elementarnych potrzeb mieszkaniowych. Analiza tych skarg wskazuje, że problem ten dotyczy zarówno osób ubogich, w tym zagrożonych bezdomnością, jak też osób o niskich dochodach czy też dochodach zbliżonych do przeciętnych. Jednym z powodów istniejącej sytuacji jest - w mojej ocenie - brak odpowiedniej polityki mieszkaniowej państwa, w tym w szczególności brak w obowiązującym systemie prawa rozwiązań prawnych sprzyjających rozwojowi budownictwa mieszkaniowego skierowanego do osób o niskich i przeciętnych dochodach.

Problematyka ta pozostaje w sferze zainteresowania Rzecznika od wielu lat. Kilkakrotnie w minionych latach Rzecznik sygnalizował właściwym organom w państwie ten stan rzeczy. I tak:

1. W 1999 r., a więc w okresie obowiązywania ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.), Rzecznik skierował wystąpienie do ówczesnego Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast wskazując, iż w jego ocenie w obowiązującym systemie prawa brak jest rozwiązań prawnych sprzyjających rozwojowi budownictwa socjalnego, a w szczególności zaś - zadowalających zasad jego finansowania. Z jednej strony istnieją regulacje prawne przyznające obywatelom (wówczas przede wszystkim w ustawie o najmie lokali mieszkalnych) znajdującym się w trudnej sytuacji prawnej uprawnienia do skorzystania z pomocy władzy publicznej w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, z drugiej zaś strony - brak jest regulacji prawnych, które umożliwiłyby tej grupie obywateli zrealizowanie tych

uprawnień. Prezentowane przez Rzecznika poglądy nie zostały jednak podzielone przez ówczesnego Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, który zapewnił Rzecznika, iż zarówno istniejące regulacje prawne jak i opracowywane przez Rząd programy działania stwarzają wystarczające warunki do rozwoju budownictwa socjalnego oraz zapobiegania bezdomności.

2. Kolejne wystąpienie w grudniu 2001 r. Rzecznik skierował do Wiceprezesa Rady Ministrów

- Ministra Infrastruktury. W wystąpieniu tym Rzecznik wskazał m.in., że przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów wprowadziły szeroką ochronę osób zobowiązanych wyrokiem sądowym do opróżnienia zajmowanego lokalu mieszkalnego przed ewentualną bezdomnością. Krąg osób, którym sąd orzekając eksmisję z lokalu mieszkalnego, ma obowiązek przyznać prawo do lokalu socjalnego uległ w związku z tym znacznemu poszerzeniu. Ponieważ obowiązek dostarczenia lokalu socjalnego spoczywa na gminie, można stwierdzić, iż w porównaniu z poprzednim stanem prawnym, obciążenie gmin w zakresie dostarczania lokali socjalnych znacznie wzrosło. Ze względu jednak na brak odpowiednich zasobów mieszkaniowych, lokali takich gmina nie będzie w stanie dostarczyć, co w praktyce spowoduje, że takie wyroki eksmisyjne nie będą mogły być wykonywane. W ocenie Rzecznika prawidłowe realizowanie przez gminy nałożonych na nie przedmiotową ustawą zadań w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych możliwe będzie wówczas gdy gminy dysponować będą stosownym zasobem mieszkaniowym albo środkami finansowymi na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w inny sposób (poza tworzonym przez siebie zasobem). Dlatego też konieczne wydaje się zintensyfikowanie przez gminy działań w celu rozwoju budownictwa socjalnego, które ze względu na sytuację finansową gmin może być realizowane jedynie przy pomocy finansowej z budżetu państwa.

W udzielonej odpowiedzi, Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Infrastruktury poinformował, że zgadza się ze stanowiskiem Rzecznika wyrażanym w przedmiotowym wystąpieniu i wskazał, że prowadzone są prace nad zmianą istniejącego stanu rzeczy.

3. W wystąpieniu z dnia 7 listopada 2002 r. (sygn. RPO-422919-V-ST/02) skierowanym do Pana Premiera dot. braku spójnego i kompletnego systemu ochrony praw lokatorów

Rzecznik wskazał m.in., iż art. 75 ust. 1 Konstytucji RP nakłada na władze publiczne obowiązek wspierania budownictwa socjalnego. Jednak dotychczas nie został stworzony żaden system finansowania budownictwa socjalnego. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Pana Premiera o zainspirowanie działań mających na celu realizację dyrektyw konstytucyjnych wynikających z art. 75 Konstytucji RP. W odpowiedzi na to wystąpienie Rzecznik został poinformowany pismem z dnia 18 grudnia 2002 r. (sygn. SSJ-231-2(2)02), że Rząd dostrzega wagę przedstawionego problemu dot. budownictwa mieszkaniowego i podejmuje działania zmierzające do poprawy tego stanu

rzeczy. Rząd przygotował ustawę o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej, która określa cele i zasady przyznawania preferencyjnych kredytów na budowę, kupno i remont mieszkania. Ponadto z inicjatywy Premiera Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast podjął prace nad przygotowaniem propozycji zmierzających do rozwoju budownictwa komunalnego i socjalnego, których efektem powinny być odpowiednie projekty rozwiązań ustawowych.

4. Przedmiotem zainteresowania Rzecznika jest także problematyka związana z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych rodzin i osób o przeciętnych, średnich dochodach, których sytuacja finansowa nie pozwala na najem lokalu o czynszach wolnych, a tym bardziej na zakup własnego mieszkania. Osoby te, posiadające dochody wyższe niż kwalifikujące je do uzyskania mieszkania komunalnego (z zasobu mieszkaniowego gminy) zainteresowane są najmem lokalu o czynszu umiarkowanym. Możliwość uzyskania mieszkania przez takie osoby z zasobu towarzystw budownictwa społecznego stwarza ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.). Napływające do Rzecznika liczne skargi od osób zainteresowanych uzyskaniem takich lokali oraz informacje prasowe wskazywały na niezgodność niektórych form działalności prowadzonej przez towarzystwa budownictwa społecznego z przepisami ustawy o niektórych formach popierania budownictwa społecznego. Potwierdziły to także wyniki kontroli przeprowadzonej w 2002 roku przez Najwyższą Izbę Kontroli. W związku z powyższym Rzecznik skierował trzy wystąpienia do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (z 17 lutego 1999 r., 27 sierpnia 2002 r. oraz 18 kwietnia 2003 r.), w których wskazywał na występujące w działalności towarzystw budownictwa społecznego nieprawidłowości dotyczące: pobierania od przyszłych najemców wpisowego i kaucji mieszkaniowych, uzależniania przydziału mieszkania od pozyskania partycypanatów, koncentrowania działalności na budowę mieszkań na sprzedaż oraz odmowy zawierania umów najmu z osobami o niskich dochodach. Rzecznik sygnalizował, że zachodzi pilna potrzeba ograniczenia negatywnych zjawisk w działalności towarzystw budownictwa społecznego. Dlatego też wskazując te zjawiska Rzecznik zwracał się do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast o podjęcie działań zmierzających do zmiany stanu prawnego w tym zakresie. W udzielonych odpowiedziach (pisma z 15 marca 1999 r., 29 października 2002 r. i 30 kwietnia 2003 r.) Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast informował, że w Urzędzie tym trwają zaawansowane prace nad nowelizacją ustawy o niektórych formach popierania budownictwa uwzględniające także uwagi dotyczące niewłaściwych aspektów funkcjonowania TBS przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Najwyższą Izbę Kontroli. Z informacji przekazanych Rzecznikowi w piśmie z dnia 30 kwietnia 2003 r. wynika, że w projekcie nowelizacji ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego przyznano Prezesowi UMiRM uprawnienia kontrolne i nadzorcze w stosunku do działalności TBS-ów, a zaawansowanie prac nad tą

nowelizacją pozwala przypuszczać, że w pierwszym półroczu 2003 r. projekt ten zostanie przyjęty przez Radę Ministrów. Niestety, do chwili obecnej nowelizacja tej ustawy nie została jeszcze uchwalona, a z doniesień prasowych wynika, że w styczniu br. miało odbyć się dopiero pierwsze czytanie projektu tej nowelizacji w Sejmowej Komisji Infrastruktury.

Odnosić należy także, że ze strony Rządu podjęte zostały w ostatnim czasie działania zmierzające do ożywienia sytuacji na rynku budowy mieszkań. Osiągnięciu tego celu służyć ma obowiązująca od dnia 8 stycznia 2003 r. ustawa z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (Dz.U. Nr 230, poz. 1922). Ustawa ta wprowadziła kredyty o stałej stopie procentowej przeznaczone przede wszystkim dla osób fizycznych na zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych przez budowę, nadbudowę, przebudowę lub rozbudowę budynku mieszkalnego, zakup nowo wybudowanego lokalu oraz remont budynku mieszkalnego, wymagającego pozwolenia na budowę. Według założeń ustawa ta adresowana jest do osób o średnich dochodach, które przy wykorzystaniu własnych oszczędności i tanich kredytów o stałej stopie procentowej są w stanie kupić własne mieszkanie.

Pomoc państwa w przypadku tych kredytów polegać ma co do zasady na dopłacie, udzielanej bankom komercyjnym, które zawarły umowy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego o udzielanie takiego kredytu, różnicy między odsetkami naliczanymi według stopy rynkowej (referencyjnej) a odsetkami naliczanymi według stopy stałej, określonej w umowie kredytu.

Przy czym dopłata jest przekazywana tak długo jak stopa referencyjna przewyższa stałą stopę procentową określoną w umowie kredytu.

Nie ulega wątpliwości, że kredyt o stałej, niezmiennej stopie procentowej ma ustrzec kredytobiorców od ryzyka związanego z ewentualnym wzrostem obciążenia kredytowego, a tym samym ma umożliwić zakup lub budowę mieszkania rodzinom, które nie posiadają zbyt dużych możliwości finansowych. Aby jednak kredyt taki spełnił swoją rolę - skutecznej pomocy państwa w dochodzeniu do własnego mieszkania - powinien charakteryzować się konkurencyjnością takiej oferty w stosunku do kredytów oferowanych na rynku. Dotyczy to w szczególności wysokości stopy procentowej. W art. 4 tej ustawy przyjęto, że stała stopa wynosi 7 % w stosunku rocznym. Minister Finansów może jednak zmienić jej wysokość. Przy czym nie może być ona niższa niż 6 % w stosunku rocznym. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 14 kwietnia 2003 r. w sprawie wysokości oprocentowania długoterminowych kredytów o stałej stopie procentowej udzielanych przez banki na cele związane z budownictwem mieszkaniowym (Dz. U. Nr 65, poz. 600) normatywna stopa oprocentowania wynosi aktualnie 6,5 % w stosunku rocznym. Przyjęte zatem oprocentowanie nie wydaje się preferencyjne i konkurencyjne w stosunku do kredytów mieszkaniowych oferowanych na rynku. Tym bardziej, że prognozy na najbliższe lata zakładają generalne obniżenie poziomu stóp procentowych. Zatem

wątpliwości może budzić czy ustawa ta, w której z góry założono, że kredytów o stałej stopie procentowej udziela się jedynie do 31 grudnia 2005 r. spełni pokładane w niej nadzieje na rozwój w tym okresie budownictwa mieszkaniowego, do którego przyczynić ma się zaangażowanie środków budżetu państwa na dopłaty do kredytów o stałej stopie procentowej. Wątpliwości te zdają się potwierdzać doniesienia prasowe informujące o małym zainteresowaniu tym kredytem.

Korzystając ze sposobności pragnę zasygnalizować Panu Premierowi, że kolejne zwiększenie obciążeń gmin w zakresie obowiązku dostarczenia lokali mieszkalnych, dla rodzin z gospodarstw o niskich dochodach, w tym w szczególności lokali socjalnych będzie następować począwszy od sierpnia 2004 r., kiedy to realizować się będą skutki pierwszych wypowiedzeń najmu dokonanych przez właścicieli lokali w trybie art. 11 ust. 5 w związku z art. 11 ust. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów. Przepis ten stanowi, że nie później niż na 3 lata naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego, właściciel może wypowiedzieć stosunek prawny lokatorowi, o ile zamierza zamieszkać w należącym do niego lokalu (bądź w lokalu tym zamierza zamieszkać jego pełnoletni zstępny, wstępny lub osoba, wobec której właściciel ma obowiązek alimentacyjny), a nie dostarcza mu lokalu zamiennego i lokatorowi nie przysługuje prawo do lokalu, w którym może zamieszkać w warunkach takich, jakby otrzymał lokal zamienny. Oznacza to, że osoby, którym właściciel wypowiedział najem w tym trybie, a które nie są we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych będą zwracały się do gminy o najem lokalu z jej zasobu mieszkaniowego bądź też będą oczekiwały, aż sąd (zgodnie z uprawnieniami przewidzianymi w art. 14 ustawy) w wyroku eksmisyjnym orzeknie o ich uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, który to lokal zobowiązana będzie dostarczyć gmina.

Jak wskazano wyżej, pomimo wielokrotnych wystąpień Rzecznika, kierowanych do właściwych organów państwa, a wskazujących zarówno na brak stosownych unormowań prawnych (w zakresie rozwoju budownictwa komunalnego i socjalnego, w tym wsparcia finansowego tego budownictwa ze środków publicznych) jak i konieczność dokonania zmian w obowiązujących obecnie regulacjach prawnych (działalność TBS-ów) pożądanymi unormowaniami prawnymi nie wprowadzono. Choć jak wynikało z udzielanych Rzecznikowi, a wskazanych w tym piśmie odpowiedziach stosowne prace legislacyjne w tym zakresie były prowadzone przez Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Z przekazywanych Rzecznikowi informacji jak i z doniesień prasowych wynika, że wiele z przygotowywanych w tym Urzędzie programów i projektów, w tym także dotyczących uregulowań prawnych szeroko pojętej polityki mieszkaniowej znajdowało się w zaawansowanej fazie przygotowań. W związku z tym zaniepokojenie Rzecznika wzbudził fakt likwidacji z dniem 31 grudnia 2003 r. Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Wprawdzie zadania należące do zakresu działania tego Urzędu przejęło Ministerstwo Infrastruktury. Jednak obawy Rzecznika budzi to czy przejęcie zadań związanych z realizacją szeroko rozumianej polityki mieszkaniowej przez nowy podmiot nie wpłynie

negatywnie na tempo (zdaniem Rzecznika bardzo powolne) prowadzonych dotychczas w przedmiotowym zakresie prac i nie spowoduje dalszego przesunięcia (odłożenia) w czasie spraw związanych z opracowaniem i wdrożeniem w życie systemu finansowania budownictwa socjalnego. Ponadto obawy budzi to, czy problematyka mieszkaniowa i wielość nieuregulowanych dotychczas zagadnień z jej zakresu znajdzie właściwą pozycję i rangę wśród szerokiego zakresu zadań i działania Ministerstwa Infrastruktury.

Przekazując Panu Premierowi powyższe uwagi pragnę jednocześnie podzielić się swoim zaniepokojeniem dużą ilością wciąż napływających do mnie skarg w sprawach mieszkaniowych, a wynikających - w mojej ocenie - również z braku także ze strony państwa systemowych i skutecznych działań zmierzających do poprawy sytuacji mieszkaniowej rodzin i osób o niskim poziomie zasobności. Ponadto jak wskazano wyżej nadal nie realizowany jest wynikający z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP obowiązek wpierania przez władze publiczne rozwoju budownictwa socjalnego. Dlatego też działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) zwracam się do Pana Premiera o spowodowanie podjęcia działań zmierzających do realizacji dyrektyw konstytucyjnych zawartych w art. 75 Konstytucji RP, które przyczyniłyby się do poprawy istniejącej sytuacji mieszkaniowej. Będę wdzięczny za informacje o zajętych przez Pana Premiera stanowisku w tej sprawie.

Z wyrazami szacunku
-/