



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Janusz KOCHANOWSKI*

Warszawa, 8 marca 2010 r.

RPO-617969-V-JS/09

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

**Pan Donald Tusk**

**Prezes Rady Ministrów**

*Hielsu Januszowi Gaciu Gaciu*

Do mojego Biura napływa niepokojąco duża liczba skarg od osób, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych i zmuszone są korzystać z pomocy gminy. Analiza napływających skarg wskazuje, że problem z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach na przestrzeni ostatnich kilku lat nie tylko nie ulega poprawie, ale poczynione obserwacje wskazują na nasilanie się tego zjawiska. Stanowisko moje w tym zakresie potwierdzają zarówno wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, dotyczącej realizacji przez gminy zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych zawarte w Informacji z 21 maja 2008 r., jak i wyniki badań przeprowadzonych przez Zespół Terenowy mojego Biura we Wrocławiu, obejmujące gminy z województw: dolnośląskiego, opolskiego i lubuskiego. Ocena moja znajduje także uzasadnienie w zamieszczonym na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury ([www.mi.gov.pl](http://www.mi.gov.pl)) opracowaniu Instytutu Rozwoju Miast „Informacje o mieszkalnictwie - wyniki monitoringu za 2008 r.” Kraków 2009.

Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 10 lipca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.) tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw o niskich dochodach, a zadania te wykonuje

wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób. W myśl art. 20 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, w celu realizacji zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy, a także wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je osobom, których gospodarstwa domowe osiągają niski dochód. Lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy, z wyjątkiem lokali socjalnych i lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy mogą być wynajmowane wyłącznie na czas nieoznaczony, chyba że zawarcia umowy na czas oznaczony żąda lokator.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, w tym m.in. w zakresie gminnego budownictwa mieszkaniowego zostało powierzone gminom. Stosownie do art. 4 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów na realizację powyższych zadań gminy mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa.

Przepisem art. 75 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej został nałożony na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałania bezdomności, wspierania rozwoju budownictwa socjalnego oraz popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania.

Powszechnie wiadomo, że gminy mają bardzo ograniczone możliwości realizacji ustawowego obowiązku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej ze względu na brak wolnych mieszkań komunalnych oraz brak środków finansowych na budowę nowych mieszkań. Sprawa osób, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych jest podejmowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich w aspekcie generalnym sukcesywnie począwszy od 1999 r. Wystąpienia w tej sprawie moi poprzednicy kierowali kolejno do ówczesnego Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Wiceprezesa Rady Ministrów-Ministra Infrastruktury, Prezesa Rady Ministrów. W wystąpieniach tych po raz kolejny wskazywano na konieczność stworzenia systemu finansowania budownictwa socjalnego, o którym mówi art. 75 ust. 1 Konstytucji RP oraz podnoszono potrzebę spowodowania podjęcia działań, które przyczyniłyby się do poprawy istniejącej sytuacji mieszkaniowej.

W odpowiedzi na wielokrotne wystąpienia Rzecznik został poinformowany, że w celu wspierania osób i rodzin, które znalazły się w trudnej sytuacji mieszkaniowej oraz w celu zapobiegania zjawisku bezdomności, Rząd przyjął w dniu 29 lipca 2003 r. „Program budownictwa mieszkań dla osób wymagających pomocy socjalnej”. Wdrożenie tego programu,

poprzedzone było realizacją tzw. pilotażowego programu budowy mieszkań w oparciu o ustawę z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2006 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 145, poz. 1533 ze ). Od dnia 13 stycznia 2007 r. obowiązuje natomiast ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844). Koordynatorem programu jest Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), który zgodnie z ustawą wnioski o dofinansowanie przyjmuje dwa razy w roku (w I i w II półroczu). Podmiotami uprawnionymi do uzyskania wsparcia finansowego z Funduszu Dopłat są m.in. jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty), związki międzygminne, organizacje pożytku publicznego.

Z informacji zawartych w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (druk sejmowy nr 1282) wynika, że finansowe wsparcie w ramach programu pilotażowego w łącznej kwocie 84,5 mln zł pozwoliło na powstanie ponad 5 tys. lokali socjalnych oraz ok. 500 miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych. Z informacji tych wynika także, że program ten za trzy edycje składania wniosków (2007 r. i pierwsze półrocze 2008 r.) nie przyniósł efektów prognozowanych na etapie opracowywania regulacji ustawy. Szacunkowo zakładano powstanie w okresie 8 lat ok. 100 tys. lokali socjalnych lub mieszkań chronionych oraz 20 tys. nowych miejsc w noclegowniach lub domach dla bezdomnych, z czego w roku 2007 r. 5,5 tys. lokali socjalnych i mieszkań chronionych oraz 3 tys. miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych, natomiast w latach 2008-2010 po 13,5 tys. lokali socjalnych i mieszkań chronionych rocznie i po 3 tys. miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych rocznie. Tymczasem w 2007 r. powstało tylko 2.564 lokali socjalnych i mieszkań chronionych oraz 170 miejsc w noclegowniach. Natomiast w pierwszym półroczu 2008 r. złożono wnioski na utworzenie 1.224 lokali socjalnych i mieszkań chronionych oraz 68 miejsc noclegowych.

Od dnia 1 kwietnia 2009 r. do ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych wprowadzone zostały modyfikacje zwiększające atrakcyjność finansowego wsparcia państwa dla przedsięwzięć gmin mających na celu pozyskiwanie lokali i pomieszczeń mieszkalnych dla najuboższych. Finansowe wsparcie państwa będzie mogło teraz wynosić 30-50 % kosztów inwestycji. Nowym rozwiązaniem jest także możliwość pozyskiwania przez gminy, przy pomocy budżetu państwa, mieszkań komunalnych nieposiadających statusu lokali socjalnych pod warunkiem wydzielenia z już

istniejącego zasobu takiej samej liczby lokali socjalnych, jak również możliwe jest kupowanie przez gminy całych budynków, a nie jak dotychczas poszczególnych lokali.

Niewątpliwie powyższe działania państwa należy ocenić pozytywnie. Nie może natomiast nie być zauważony przede mną fakt sukcesywnego, corocznego zmniejszania środków na Fundusz Dopłat, który wynosił: w 2007 r. - 185 mln zł., w 2008 - 125 mln zł, w 2009 r. tylko **20 mln** zł (Informacja nr 2/2009 z 3 marca 2009 r. BGK, [www.bgk.com.pl](http://www.bgk.com.pl)) . Z doniesień prasowych wynika, że w budżecie na rok 2010 przewiduje się zmniejszenie jeszcze - i tak już symbolicznych - dotacji dla gmin na budowę lokali socjalnych. Ponad sześciokrotne zmniejszenie w 2009 roku środków na Fundusz Dopłat skutkowało tym, że gminy w rzeczywistości nie miały szans skorzystania z wprowadzonego ustawą nowelizującą zwiększonego dofinansowania do realizowanych inwestycji.

Zaniepokojenie moje budzi także fakt braku długookresowego programu rozwoju i utrzymania budownictwa mieszkaniowego oraz odpowiedniej strategii rządu w tym zakresie, w tym w szczególności w zakresie wspierania budownictwa socjalnego. Wydaje się, że sprawy związane z rozwojem budownictwa mieszkaniowego nie są przedmiotem należytej uwagi ze strony Rządu. Kwestie mieszkaniowe nie były bowiem poruszane na żadnym z 18 paneli tematycznych podsumowujących dwa lata działalności Rządu.

Jak wskazano wyżej, choć ustawa o ochronie praw lokatorów stanowi, że tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy, to obowiązek zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych został na gminy nałożony tylko w stosunku do gospodarstw o niskich dochodach. Ponadto gmina ma obowiązek zapewnić lokale socjalne i lokale zamiennie, na zasadach i warunkach przewidzianych w ustawie. W związku z powyższym sygnalizując Panu Premierowi problemy związane z rozwojem budownictwa mieszkaniowego, w przedmiotowym wystąpieniu ograniczę się do poruszenia kwestii bezpośrednio związanych z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach oraz spraw związanych z zapewnieniem lokali socjalnych i zamiennych.

Stosownie do art. 21 ustawy o ochronie praw lokatorów rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy,

Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności zagadnienia wskazane w tym przepisie. W tym m.in:

- prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne;
- planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach;
- zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu;
- źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach;
- opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny natomiast określać w szczególności zagadnienia wskazane w art. 21 ust. 3 ustawy, w tym m.in.:

- wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie obniżek czynszu;
- warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy;
- kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego;

Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowy zasób gminy tworzą lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów. W celu realizacji ustawowych zadań związanych z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy, a także wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je osobom, których gospodarstwa domowe osiągają niski dochód.

Z zasobu mieszkaniowego gmina wydziela część lokali, które przeznacza się na wynajem jako lokale socjalne. W myśl art. 23 ustawy o ochronie praw lokatorów umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony. Umowa najmu lokalu socjalnego może być zawarta z osobą która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy. Stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym.

W mojej opinii bardzo zła ocena sytuacji mieszkaniowej gmin w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych najuboższych mieszkańców nie jest spowodowana wyłącznie brakiem

odpowiednich środków finansowych, które są niezbędne dla prawidłowego realizowania przez gminy zadań w zakresie nałożonych na nie obowiązków związanych z zabezpieczeniem odpowiedniej liczby mieszkań. Na złą sytuację w przedmiotowym zakresie w mojej ocenie mają wpływ także obowiązujące w przedmiotowym zakresie uregulowania prawne.

W szczególności należy podkreślić, że choć obowiązująca ustawa o ochronie praw lokatorów nakłada na gminy określone obowiązki w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych najuboższych mieszkańców, to jednocześnie nie przewiduje żadnych sankcji, na wypadek nierealizowania przez gminy tego zadania. Ustawa ta nie wyposaża też żadnego organu w odpowiednie instrumenty, które mogłyby niejako spowodować przymuszenie gminy do określonego zachowania.

Przykładowo wskazać należy, że ustawa o ochronie praw lokatorów w art. 21 nakłada na gminy obowiązek uchwalania wieloletnich, - co najmniej pięcioletnich planów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy i jednocześnie nie przewiduje żadnych sankcji, w przypadku, gdy gmina planu takiego nie uchwali, a także gdy przyjęty plan nie będzie zawierał wszystkich wskazanych w ustawie elementów bądź też pomimo opracowania i przyjęcia planu przewidziane w nim założenia nie będą realizowane. W konsekwencji, jak wykazały przeprowadzone badania NIK - w 3 gminach, spośród 36 kontrolowanych, tj. 11 % skontrolowanych gmin nie opracowano wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. W 15 gminach, programy nie zawierały podstawowych założeń, m.in. prognozy stanu technicznego mieszkaniowego zasobu gminy, danych o wielkości i stanie technicznym tego zasobu, analizy potrzeb remontowych oraz wysokości wydatków. W 7 gminach, pomimo obowiązywania wieloletnich programów, nie realizowano założeń przyjętych w programie, dotyczących m.in. wspierania potrzeb mieszkaniowych, zasad polityki czynszowej i prowadzenia remontów.

Podkreślić należy także, że wśród zagadnień jakie powinny być uregulowane w wieloletnim planie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy dwukrotnie wymieniono planowaną sprzedaż lokali ( w art. 21 ust. 2 pkt 3 i art. 21 ust. 2 pkt 8 pkt b ustawy). Ustawodawca nie zobligował natomiast gmin do ustalenia w wieloletnim programie kwestii związanych z pozyskaniem nowych lokali przeznaczonych na zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych, choć z mocy ustawy i w przypadkach w niej wskazanych obowiązek taki ciąży na gminie i dotyczy zarówno zapewnienia lokali zamiennych jak i lokali socjalnych.

Z badań NIK wynika, że tylko połowa ze skontrolowanych gmin (18 z 36) podjęła realizację przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, powiększając zasoby mieszkaniowe o nowe lokale mieszkalne bądź lokale wyremontowane i zaadaptowane na cele mieszkaniowe. Z danych Instytutu Rozwoju Miast wynika, że zmniejszył się w 2008 r. udział oddanych mieszkań komunalnych w

stosunku do roku 2007 z 1,9 % do 1,6 %. Sukcesywnie zmniejsza się udział mieszkań komunalnych w rynku mieszkaniowym i wynosi ogółem 10 % ogólnej liczby mieszkań, a w miastach wskaźnik ten wynosi ok. 12,3 %. Z przeprowadzonych przez Instytut badań w 22 miastach wynika, że w roku 2008 wybudowano 482 mieszkania oraz uzyskano z adaptacji innych obiektów 87 lokali. Ogółem zatem pozyskano 569 nowych mieszkań, a w tym samym roku sprzedano 3.700 mieszkań. Zatem w przeciągu jednego roku zasób komunalny w tych miastach zmalał o ponad 3.100 mieszkań. Z dostępnych informacji, w tym z informacji prasowych (m.in. artykuł M. Wielgo „Problem mieszkaniowy? Rząd go nie widzi” Gazeta Wyborcza z 25.XI. 2009 r.) wynika, że w roku 2008 r. powstało ok. 2.700 nowych mieszkań komunalnych. Oznacza to średnio jedno mieszkanie nowe przypadające na gminę. Jeśli zatem niektóre gminy wybudowały budynek, to w wielu gminach nie powstało żadne nowe mieszkanie.

Z informacji zebranych przez Zespół Terenowy BRPO we Wrocławiu (z 321 gmin województw dolnośląskiego, opolskiego i lubuskiego) wynika, że bardzo duża część gmin (37, 4%) nie ma spójnych planów gospodarki mieniem komunalnym. Wiele gmin deklarowało plany związane z rozwojem zasobów lokali socjalnych, niemniej jednak plany te nie szły w parze z planowanym budżetem czy też zapisami wieloletnich planów inwestycyjnych. Niewiele gmin deklarowało także chęć skorzystania z zewnętrznego wsparcia finansowego. Część z nich tłumaczyła, iż jest ono zbyt małe i gmina nie jest w stanie ponieść kosztów wkładu własnego. Świadczyć to może o tym, że większość z planów pozostaje w sferze deklaracji, a nie realnych zadań do wykonania.

Ponadto, z korespondencji prowadzonej przez moje Biuro z gminami wynika, że część gmin stoi na stanowisku, iż w świetle obowiązującego obecnie stanu prawnego nie są obciążone obowiązkiem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Powyższe przeświadczenie gminy argumentują zmianą redakcji art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, w stosunku do brzmienia art. 4 poprzednio obowiązującej 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.). Uprzednio obowiązujący przepis stanowił, iż zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej jest zadaniem własnym gminy - co można było sprowadzić do obowiązku dostarczania lokali mieszkalnych mieszkańcom gminy. Obecnie ustawodawca przypisał gminom - w postaci zadania własnego - jedynie tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, a więc obowiązek planowania i realizacji działań zmierzających w kierunku tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Zmianę tę niektóre gminy odczytują de facto jako zwolnienie ich z obowiązku utrzymywania na odpowiednim poziomie gminnego zasobu lokali mieszkalnych.

Niepokojące informacje zawierają komentarze Kongresu Budownictwa Polskiego do opublikowanych przez GUS wyników po trzech kwartałach 2009 r. w sektorze budownictwa mieszkaniowego zamieszczone na stronie [www. kongresbudownictwa.pl](http://www.kongresbudownictwa.pl). Z komentarzy tych wynika, że sytuacja w budownictwie mieszkaniowym dalej jest bardzo zła, a prognozy na najbliższe lata wręcz fatalne. Systematycznie umacniamy swoje ostatnie miejsce w Europie pod względem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Dramatycznie zmniejszyła się ilość mieszkań, których budowę rozpoczęto w 2009 roku. Ogólnie za trzy kwartały spadek ten wynosi 23,8 %, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. Przy czym w grupie budowy mieszkań dla najuboższych wskaźnik ten jest niższy - aż o 47,1 %. Według tych informacji brak perspektyw mieszkaniowych potwierdzają dane GUS dotyczące malejącej liczby pozwoleń na budowę we wszystkich typach mieszkań, wynoszące od 20 do ponad 38 %. Według Kongresu Budownictwa Polskiego tylko w niewielkiej części tę dramatyczną sytuację można usprawiedliwić kryzysem gospodarczym. Zdaniem Kongresu, Rząd pomimo nalegań organizacji pozarządowych i opracowań eksperckich nic nie zrobił, żeby podjąć w porę działania antykryzysowe w budownictwie. Kongres ponosi także, że Pan Premier nie odpowiada na wystąpienia kierowane w tej sprawie. Wskazuje także, że w projekcie budżetu na 2010 r. założono zmniejszone wydatków na sferę mieszkaniową do 0,08 % PKB, przy 0,09 % PKB w roku 2009.

Oprócz braku odpowiedniej (do potrzeb) liczby mieszkań, problemem pozostaje właściwe gospodarowanie i zarządzanie przez gminy posiadany zasobem. I w tym zakresie przeprowadzone kontrole i badania wykazały wiele nieprawidłowości.

Przed wszystkim komunalne zasoby mieszkaniowe systematycznie się zmniejszają w wyniku prowadzonej przez gminy prywatyzacji. Z informacji NIK wynika, że w latach objętych kontrolą (2004-2006) na obszarze 36 skontrolowanych gmin oddano do użytkowania 14,2 tys. lokali mieszkalnych, co spowodowało zwiększenie zasobów mieszkaniowych o zaledwie 1,3 %. W tym samym czasie zmniejszenie zasobu mieszkaniowego w wyniku sprzedaży lokali wynosiło łącznie 26,6 tys. lokali. Wg badań Instytutu Rozwoju Miast w badanych miastach w roku 2008 sprzedano ogółem 5 % ogólnej liczby mieszkań komunalnych, przeciętnie za 10 % ich ceny rynkowej (bonifikaty wynosiły najczęściej 80-95 % wartości). Daje to podstawy do przyjęcia, że w skali kraju w 2008 r. sprzedano ok. 45-50 tys. mieszkań należących do gmin. Realizowana polityka prywatyzacyjna skutkuje pogarszaniem się struktury jakościowej zasobu gminy (lepiej sprzedaje się mieszkania o najwyższym standardzie) a uzyskane środki z prywatyzacji są przeważnie wykorzystywane poza sferą gospodarki mieszkaniowej. W latach 2004-2006 zwiększyła się liczba osób oczekujących na lokale mieszkalne z zasobów mieszkaniowych skontrolowanych gmin. Liczba niezrealizowanych wniosków o najem lokali mieszkalnych w latach 2005-2006 w stosunku



do roku 2004 wzrosła aż o 16,7%. Średni czas oczekiwania na najem lokalu w kontrolowanych gminach wynosił 2 lata, ale stwierdzono także przypadki oczekiwania na przydział lokalu od 7 lat do 11 lat. Także napływające do mnie skargi wskazują na to, że regułą jest kilkuletnie oczekiwanie na lokal, a w niektórych przypadkach okres ten wynosi nawet kilkanaście lat.

Niepokojąco przedstawia się także stan techniczny zasobów komunalnych. Prawie 56% zasobów kontrolowanych gmin znajduje się w budynkach wybudowanych przed 1945 r., z których wyremontowanych było tylko 6,1%. Stwierdzono pogarszanie się stanu technicznego zasobów mieszkaniowych gmin przez niedostosowanie zasad polityki czynszowej do stanu utrzymania zasobu mieszkaniowego. Według NIK prawie 40% gmin nie zmieniało wysokości stawek czynszu, a uzyskane wpływy z tytułu najmu lokali mieszkalnych nie rekompensowały rzeczywistych kosztów utrzymania zasobu mieszkaniowego. W 35 na 36 skontrolowanych gmin dochody osiągane w gospodarce mieszkaniowej nie wystarczały na sfinansowanie kosztów utrzymania gminnych zasobów. We wszystkich skontrolowanych gminach wystąpiły znaczne zaległości w opłatach wnoszonych przez najemców. Natomiast z badań przeprowadzonych przez Instytut Rozwoju Miast wynika, że choć 16 z 22 badanych miast dokonało podwyżek czynszu w 2008 r. to i tak średnie stawki czynszu osiągają poziom zaledwie 1,2-1,3% kosztu odtworzenia liczonego w skali roku. Także zdaniem Instytutu większość gmin prowadzi bardzo pasywną politykę czynszową która skutkuje przede wszystkim zbyt niskimi nakładami na techniczne utrzymanie, mimo coraz wyższych dotacji z budżetów gmin. Efektem tego była ponad 45% luka remontowa w komunalnych zasobach mieszkaniowych badanych gmin. Według badań IRM w badanej grupie miast stan techniczny ok. 28% budynków mieszkalnych należących do gmin jest bardzo zły. Blisko 22% wymaga remontu gruntownego, a ponad 6% kwalifikuje się do natychmiastowego wyburzenia. Stan powyższy jest wynikiem przede wszystkim przeznaczania od bardzo wielu lat niedostatecznych środków na realizowanie zarówno remontów częściowych, jak i remontów zabezpieczających.

Choć ustawa o ochronie praw lokatorów w art. 22 obliguje gminy do wydzielenia z zasobu mieszkaniowego części lokali i przeznaczenia ich na lokale socjalne, to znaczna liczba gmin zadania tego nie realizuje. Jak wskazują badania przeprowadzone przez Zespół Terenowy mojego Biura we Wrocławiu, z ogólnej liczby gmin (321) objętych badaniami, aż 70 z nich, tj. 21,8% nie posiada wyodrębnionych lokali socjalnych. Obraz ten w poszczególnych województwach kształtuje się następująco. W województwie dolnośląskim 19,8% gmin nie posiada wyodrębnionych lokali socjalnych, w województwie opolskim 18,3% gmin, a w województwie lubuskim prawie 29%.

Niepokojący jest także fakt, iż ilość osób oczekujących na przydział lokalu socjalnego przewyższa ogólną liczbę lokali wyodrębnionych z zasobów komunalnych na ten cel (łącznie

gminy badanych województw dysponują 12.357 lokalami socjalnymi, a liczba osób oczekujących na przydział takiego lokalu wynosi 12.521, w tym 5.707 osób z wyrokami przyznającymi uprawnienie do lokalu socjalnego).

Kolejki oczekujących na przydział lokalu socjalnego są tak duże, że przekraczają one możliwości własne gmin w wykonywaniu tego zadania, a bardzo niska fluktuacja w tego rodzaju lokalach nie wpływa pozytywnie na poprawę sytuacji.

Fakt, że część oczekujących na przydział lokalu socjalnego przez gminę, uprawniona jest do niego wyrokiem sądowym, w sytuacji braku wolnych lokali, często nie ma wpływu na skrócenie czasu oczekiwania. Tworzą się ogromne kolejki, których rozładowanie przy ekstensywnej polityce mieszkaniowej jest praktycznie obecnie niemożliwe.

Bardzo niepokojącym zjawiskiem jest brak wyodrębnionych pomieszczeń z zasobu komunalnego na lokale socjalne. W części gmin nie są podejmowane także działania zmierzające do zmiany tego stanu rzeczy nawet w sytuacjach, gdy na gminę nałożony został obowiązek przydzielenia lokalu socjalnego wyrokiem sądowym. Najczęściej z tymi problemami borykają się małe wiejskie gminy, które nie posiadają zasobów komunalnych, bądź dysponują bardzo skromną liczbą lokali komunalnych. Taka sytuacja tłumaczona jest brakiem środków finansowych w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Jednak, z jednej strony, z uwagi na tworzone przez państwo instrumenty finansowe, mające wspierać samorządy w tworzeniu m.in. lokali socjalnych, a z drugiej strony, z uwagi na brak przygotowywania przez gminy wieloletnich planów i podejmowania działań by skorzystać z pomocy finansowej na realizację tego zadania, należy wysnuć wniosek, że w dużej mierze, poprzez własną beczynność gminy są odpowiedzialne za niewypełnianie swoich ustawowych zadań.

Według szacunków Instytutu Rozwoju Miast istniejące potrzeby gmin w zakresie mieszkań komunalnych i socjalnych należy ocenić na co najmniej 120-130 tys., z tego mieszkań komunalnych na ok. 53 tys, a mieszkań socjalnych na ok. 70 tys. Ponadto potrzeba jest prawie 100 tys. mieszkań TBS. Łącznie potrzeby mieszkań przeznaczonych na wynajem o czynszu regulowanym (wg IRM) można szacować na ok. 220-230 tys.

Analiza napływających do mojego Biura skarg oraz danych zawartych w informacjach z przeprowadzonych badań i kontroli, a także szacowane potrzeby w zakresie zabezpieczenia mieszkań komunalnych i socjalnych wskazują na to, że bardzo zła sytuacja mieszkaniowa budownictwa komunalnego może ulec poprawie jedynie poprzez aktywne finansowe wsparcie gmin ze strony budżetu państwa, stworzenie dobrego prawa w przedmiotowym zakresie oraz wykazanie dobrej woli i zaangażowania organów gmin w prowadzenie odpowiedniej polityki mieszkaniowej. Niskie dochody gmin, ich nie dofinansowanie w związku z nowymi zadaniami oraz

zły stan techniczny istniejącego, w większości starego zasobu mieszkaniowego nie pozwala gminom na prawidłową realizację zadań w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych najuboższych mieszkańców.

W związku z powyższym, w mojej ocenie niezbędne jest podjęcie ze strony Rządu odpowiednich działań w tym zakresie. W szczególności w pełni podzielam stanowisko NIK, że niezbędne jest opracowanie i wdrożenie długookresowego programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego.

Ponadto w mojej ocenie rozważenia wymaga wprowadzenie zmian w ustawie o ochronie praw lokatorów. Moim zdaniem niezbędne jest zobligowanie gmin do określenia w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy planowanej liczby nowych lokali (budowanych bądź też adaptowanych) w kolejnych latach. Rozważenia wymaga także stworzenie możliwości weryfikowania uprawnień do najmu lokalu komunalnego i wprowadzenia do zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, obowiązku dokonywania przez gminę, w trakcie trwania umowy najmu, okresowych weryfikacji uprawnień do zajmowania lokalu w zakresie wysokości dochodu gospodarstwa domowego i tytułu prawnego do innego lokalu, a ponadto wprowadzenie jako przesłanki wypowiedzenia najmu osiągnięcie dochodu przekraczającego dochód ustalony przez gminę (w takim przypadku termin wypowiedzenia można by ustalić stosunkowo długi - kilkuletni, pozwalający najemcy na rozwiązanie problemu mieszkaniowego).

Zgodnie z obowiązującym art. 5 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, umowa o odpłatne używanie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy może być zawarta wyłącznie na czas nieoznaczony. Podpisania umowy na czas oznaczony może żądać jedynie sam lokator. Gmina nie ma prawa do tego zmuszać ani też uzależniać zawarcia umowy od złożenia takiej deklaracji. Wyjątkiem, który pozwala gminie na zawarcie umowy terminowej jest oddanie w najem lokalu socjalnego bądź lokalu związanego ze stosunkiem pracy. Obowiązujące przepisy wprowadzają w praktyce zasadę dożywotniego wynajmowania lokali komunalnych. Bowiem rodzinie czy też osobie spełniającej w dacie najmu lokalu ustawowe warunki, tj. niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i osiągającej dochód nieprzekraczający pułapu ustalonego przez gminę nie ma możliwości wypowiedzenia najmu ze względu na zwiększone dochody. Kondycja rodzin, którym przydzielono lokal z zasobów komunalnych często w niedługim czasie się poprawia i osoby te latami korzystają z gminnych nieruchomości z dotowanymi czynszami. Praktycznie zaś lokal taki jest dla gminy niemożliwy do odzyskania, jeśli wspólnie z najemcą mieszkają osoby, które mogą wstąpić w stosunek najmu po jego śmierci. Art. 691 K.c. daje bowiem prawo do regulacji tytułu prawnego po śmierci głównego najemcy jego bliskim bez względu na ich sytuację finansową jak

również posiadanie przez te osoby zabezpieczonych potrzeb mieszkaniowych. Sytuacja taka prowadzi zaś do tego, że osoby które stać na własne mieszkanie korzystają z gminnych nieruchomości natomiast rodziny rzeczywiście potrzebujące dachu nad głową latami czekają na wolne mieszkanie.

Ustawa o ochronie praw lokatorów zobowiązuje gminy do pomocy najbiedniejszym poprzez możliwość zmiany warunków najmu tj. obniżenie czynszu, natomiast nie daje możliwości zmiany warunków najmu poprzez podwyższenie czynszu lokatorom o wysokich dochodach.

Rozważenia wymaga także sprawa prowadzonej przez gminy prywatyzacji mieszkań komunalnych. Wyniki przeprowadzonych badań i kontroli wskazują że w wielu gminach obserwowane jest zjawisko prowadzenia prywatyzacji za wszelką cenę, którego skutkiem jest znaczne zmniejszenie posiadanego zasobu jak również pogorszenie struktury jakościowej zasobu bowiem najczęściej sprzedaje się mieszkań o najwyższym standardzie i lepszym stanie technicznych (Informacja IRM ). Natomiast w zasobie pozostają mieszkania o najgorszym stanie technicznym, a środki z prywatyzacji lokali i tak z reguły są wykorzystywane poza sferą gospodarki mieszkaniowej. Wobec braku dostatecznej liczby lokali, uwzględniając fakt, iż sprzedaż lokali mieszkalnych następuje średnio za 10 % ich wartości rynkowej rozważyć należy czy istnieją możliwości stworzenia mechanizmów prawnych ograniczających do pewnego poziomu prywatyzację mieszkań komunalnych. Wydaje się także, że w sytuacji tak dużego deficytu mieszkaniowego gminy powinny ograniczać sprzedaż do lokali położonych w budynkach, które wymagają dużych nakładów remontowych i których dalsze pozostawanie w zasobie byłoby niecelowe.

Napływające do mnie (często dramatyczne) listy wskazują na istnienie sporej grupy rodzin o niskim poziomie zasobności, które pomimo podejmowania określonych wysiłków ze swojej strony nie są w stanie samodzielnie zaspokoić potrzeb mieszkaniowych rodziny i w tym zakresie oczekują pomocy ze strony gminy. Zarówno z przytoczonych wyżej badań jak i z napływających do mnie spraw wynika, że problem ten wobec pogłębiającej się sfery ubóstwa części społeczeństwa narasta i gminy dysponujące ograniczonym, w większości starym, w złym stanie technicznym zasobem i nieposiadające odpowiednich środków finansowych na pozyskanie nowych lokali nie są w stanie problemowi temu sprostać. Niewątpliwym wpływem na taką sytuację ma nierealizowana dotychczas w wystarczającym zakresie dyrektywa wynikająca z art. 75 Konstytucji, nakładająca na władze publiczne obowiązek stworzenia systemu wspierania rozwoju budownictwa socjalnego. Bez prawnego uregulowania tych kwestii, w szczególności bez stworzenia odpowiedniego systemu finansowania budownictwa socjalnego gminy nie są w stanie realizować nałożonych na nie obowiązków w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób najuboższych.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) przekazuję Panu Premierowi uwagi i spostrzeżenia swoje i innych instytucji przeprowadzających kontrole i badania w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach i zwracam się Pana Premiera o zajęcie stanowiska w poruszonych kwestiach oraz rozważnie możliwości podjęcia odpowiednich działań umożliwiających gminom właściwe wywiązywanie się z ciężących na nich obowiązkach w przedmiotowym zakresie.

Jednocześnie wyrażam nadzieję, że przedstawione uwagi zostaną wzięte pod uwagę przy opracowywaniu programu określającego zasady wspierania budownictwa mieszkaniowego i jego rozwoju na lata 2010-2020, do opracowania którego i przedłożenia Sejmowi w terminie do dnia 30 czerwca 2010 r. Rząd został zobowiązany rezolucją Sejmu z dnia 19 lutego 2010 r.

Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o zajętych przez Pana Premiera stanowisku w związku z przedstawionym problemem.

*Zgus syroy nauus  
Jacek Kołtowski*