



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 13.03.2013r.

RPO-703974-IV/12/AD

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

Pan
Sławomir Nowak
Minister Transportu,
Budownictwa i Gospodarki
Morskiej

szanowny Panie Ministrze

Pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na problem dotyczący trybu wypłaty dodatków mieszkaniowych, który nie odpowiada konstytucyjnym standardom ochrony praw obywatelskich osób korzystających z tej formy gminnej pomocy finansowej.

Zasady i tryb wypłaty dodatków mieszkaniowych zostały uregulowane w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zra.).

Stosownie do art. 8 ust. 1 w/w ustawy dodatek mieszkaniowy wypłaca się, w terminie do dnia 10 każdego miesiąca z góry, zarządcy domu lub osobie uprawnionej do pobierania należności za lokal mieszkalny. W tym samym terminie wypłaca się ryczałt, o którym mowa w art. 6 ust. 7. W przypadku domów jednorodzinnych dodatek mieszkaniowy wypłaca się w całości do rąk osoby będącej właścicielem domu jednorodzinnego (art. 8 ust. 2 ustawy). Zarządca domu lub osoba, o której mowa w ust. 1, zalicza dodatek mieszkaniowy na poczet przysługujących lub rozliczanych za jej pośrednictwem należności za zajmowany lokal mieszkalny (art. 8 ust. 3 ustawy).

W świetle powyższego wypłata dodatku mieszkaniowego nie następuje do rąk osoby uprawnionej do tego świadczenia, lecz dodatek mieszkaniowy przekazywany jest zarządcy domu lub osobie uprawnionej do pobierania należności za lokal mieszkalny.

W skargach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich podnoszony jest zarzut, że zarządca domu lub osoba uprawniona do pobierania należności za lokal mieszkalny, otrzymując dodatek mieszkaniowy przyznany konkretnej osobie, jednocześnie uzyskuje informację dotyczącą poziomu dochodów tej osoby (jej gospodarstwa domowego). Z faktu pobierania dodatku

mieszkaniowego można bowiem wnioskować, że konkretna osoba oraz członkowie jej gospodarstwa domowego osiągają niskie dochody. Przepisy określające kryteria dochodowe przy ubieganiu się o dodatek mieszkaniowy pozwalają ustalić, że dochód na osobę w gospodarstwie domowym wynosi nie więcej niż określony w tych przepisach pułap.

Zgodnie bowiem z regulacją ustawy o dodatkach mieszkaniowych dodatki mieszkaniowe przysługują osobom o niskich dochodach tj. wtedy, gdy średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego nie przekracza 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym, obowiązującej w dniu złożenia wniosku (art. 3 ust. 1 ustawy).

Z powyższego można wywieść, że zarządca lub osoba uprawniona do pobierania należności za lokal mieszkalny, a więc osoba trzecia uzyskuje informację o tym, że określona osoba korzysta z publicznej pomocy finansowej w postaci dodatku mieszkaniowego oraz informację dotyczącą poziomu dochodów tej osoby, które należą do sfery jej prywatności. W skargach kierowanych do Rzecznika wnioskodawcy wskazują, że właściciele nieruchomości w różny sposób, niekiedy upokarzający wykorzystują informację o trudnej sytuacji finansowej najemców, a ponadto w większości przypadków podwyższają czynsz.

Obecnie cały system przyznawania i wypłaty dodatków mieszkaniowych opiera się na włączeniu do niego osób trzecich tj. właścicieli/zarządców nieruchomości/osób wchodzących w skład zarządów wspólnot mieszkaniowych, a więc osób fizycznych, niekiedy również zamieszkujących w tej samej nieruchomości i pozostających z różnych względów w konflikcie z osobą, która korzysta z dodatku mieszkaniowego. Są to bez wątpienia podmioty zewnętrzne wobec stron stosunku administracyjnego tj. organu administracji publicznej oraz osoby uprawnionej na mocy decyzji administracyjnej do dodatku mieszkaniowego. O ile ten tryb wypłaty dodatków mieszkaniowych nie przysparzał problemów w przeszłości, gdy większość mieszkaniowych zasobów nieruchomości pozostawała własnością Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i spółdzielni mieszkaniowych, to w świetle obecnych stosunków własnościowych dotychczasowe rozwiązania legislacyjne nie przystają do porządku konstytucyjnego, a w praktyce mogą nawet poprzez celowe zaniechanie właściciela/zarządcy nieruchomości uniemożliwić korzystanie z dodatków mieszkaniowych przez osoby, które spełniają przesłanki do uzyskania takiej pomocy. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają bowiem skargi, z których wynika, że właściciele prywatnych kamienic celowo uniemożliwiają najemcom korzystanie z dodatków mieszkaniowych.

Problem polega na tym, że wypełnienie i złożenie wniosku o wypłatę dodatku mieszkaniowego wymaga uprzedniego potwierdzenia przez właściciela/zarządcę nieruchomości zawartych w nim następujących danych: adresu zamieszkania, nazwy i siedziby zarządcy domu, tytułu prawnego do zajmowanego lokalu, powierzchni użytkowej lokalu, sposobu ogrzewania lokalu, sposobu ogrzewania wody, istnienia instalacji gazu przewodowego, łącznej kwoty wydatków na mieszkanie za ostatni miesiąc. Dane te potwierdza właściciel/zarządca nieruchomości, co następuje poprzez złożenie podpisu na wniosku w miejscu do tego wyznaczonym. Niestety w praktyce właściciele poprzez odmowę potwierdzenia danych zawartych we wniosku doprowadzają do sytuacji, w której najemca, który nie może korzystać z dofinansowania wydatków na lokal, zaprzestaje regulowania należności, co dla właściciela stanowi podstawę wypowiedzenia najmu i żądania zwolnienia lokalu. Brak jest instrumentów, które mogłyby wyegzekwować od właściciela/zarządcy nieruchomości złożenie podpisu na wniosku, nawet jeżeli został on wypełniony prawidłowo i zgodnie z rzeczywistym stanem rzeczy. Ze skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że właściciele/zarządcy nieruchomości bez uzasadnienia nie odpowiadają również na zapytania kierowane do nich przez organy administracji publicznej w celu uzyskania potwierdzenia okoliczności podanych we wniosku przez osobę ubiegającą się o dodatek mieszkaniowy. W obecnie obowiązującym stanie prawnym udział właściciela/zarządcy nieruchomości na etapie wypełniania wniosku o wypłatę dodatku mieszkaniowego, jak też jego podpis na wniosku jest niezbędny do uzyskania dodatku mieszkaniowego. Podmioty te mają ponadto inne obowiązki w trakcie pobierania przez osobę uprawnioną do dodatku mieszkaniowego np. obowiązek niezwłocznego zawiadomienia organu przyznającego dodatek mieszkaniowy o wystąpieniu zaległości w należnościach za lokal, obejmujących pełne 2 miesiące.

Oczywiste jest przy tym, że tak ukształtowany system wypłaty dodatków mieszkaniowych ma na celu zapewnienie gwarancji zgodnego z celem wykorzystania środków wypłacanych z tytułu dodatków mieszkaniowych. W ocenie Rzecznika cel ten może być jednak osiągnięty w drodze innych rozwiązań legislacyjnych, chociażby w drodze składania oświadczeń przez wnioskodawcę co do okoliczności zawartych we wniosku, a także dostarczania na żądanie organu administracji publicznej dowodów wpłaty należności za lokal, a tym samym bez konieczności włączania w system wypłaty dodatków mieszkaniowych osób trzecich.

Zwrócić należy uwagę, że ustawodawca zdecydował się na złagodzenie warunków formalnych w procedurze ubiegania się o dodatek mieszkaniowy przez właścicieli domów jednorodzinnych, którzy do dnia 1 lipca 2011 r. na mocy art. 7 ust. 2 ustawy o dodatkach

mieszkaniowych byli obowiązani dołączyć do wniosku o wypłatę dodatku mieszkaniowego dokumenty potwierdzające wielkość powierzchni użytkowej i stan wyposażenia technicznego budynku. Przepis art. 7 ust. 2 w/w ustawy został znowelizowany na mocy ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. Nr 106, poz. 622) i obecnie stanowi, że właściciel domu jednorodzinnego jest obowiązany dołączyć do wniosku dokumenty albo oświadczenie o wielkości powierzchni użytkowej, w tym łącznej powierzchni pokoi i kuchni, oraz o wyposażeniu technicznym domu. Wymienione oświadczenie składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: "Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.". Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań (art. 7 ust. 2 a ustawy).

Wydaje się również możliwe zastosowanie takiego samego rozwiązania w odniesieniu do innych osób ubiegających się o dodatek mieszkaniowy, którzy obecnie muszą uzyskiwać potwierdzenie zarządcy domu co do okoliczności zawartych we wniosku.

Dopiero zastosowanie w/w rozwiązania w powiązaniu ze zmianą trybu wypłaty dodatków mieszkaniowych pozwoli wyeliminować sytuację, w której właściciel bądź zarządca nieruchomości uczestnicząc od samego początku w procedurze uzyskiwania przez określoną osobę dodatku mieszkaniowego pozyskują wiedzę dotyczącą jej trudnej sytuacji dochodowej.

Takie bowiem ukształtowanie trybu wypłaty dodatków mieszkaniowych, który prowadzi do ujawnienia innym podmiotom prawa prywatnego informacji o sytuacji dochodowej osoby pobierającej dodatek mieszkaniowy, jak też informacji o korzystaniu z publicznej pomocy finansowej wzbudza nie tylko wątpliwości natury konstytucyjnej, ale także nie zapewnia w pełni realizacji celu ustawy o dodatkach mieszkaniowych, który polega na tym, aby wszystkie osoby osiągające niskie dochody i spełniające inne określone przez ustawodawcę warunki zamieszkałe w lokalach, niezależnie od czy lokale te należą do publicznego czy prywatnego zasobu nieruchomości, uzyskały publiczną pomoc finansową umożliwiającą im zapłatę należności za lokal.

Należy stanąć na stanowisku, że informacja o sytuacji życiowej określonej osoby, obejmująca poziom jej dochodów oraz fakt korzystania ze świadczeń pomocy społecznej należy do sfery jej prywatności, która podlega ochronie prawnej przewidzianej w art. 47 Konstytucji RP jak też w art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Zgodnie z art. 47 Konstytucji RP każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

Należy jednak wiedzieć, że Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie (K 17/05) zwracał uwagę na to, że ochrona życia prywatnego, o której stanowi art. 47 Konstytucji, obejmuje między innymi autonomię informacyjną, która oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, jak również prawo do kontrolowania tych informacji, jeżeli znajdują się w dyspozycji innych podmiotów (zob. wyrok z 20 listopada 2002 r., K 41/02; OTK ZU nr 6A/2002, poz. 83, oraz wyrok z 19 lutego 2002 r., U 3/01; OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3).

Zaznaczyć ponadto należy, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości w fundamentalnym orzeczeniu powołującym kategorię praw podstawowych, do których Trybunał zaliczył również prawo do prywatności (orzeczenie nr 29/69 z dnia 12.11.1969 r. w sprawie Stauder v. Ulm) przyjął, że kontrola zgodnego z celem wydatkowania środków pomocy publicznej - z uwagi na ochronę prawa do prywatności - nie wymaga identyfikacji beneficjenta tej pomocy poprzez ujawnienie jego nazwiska osobom trzecim.

Przesłanki ograniczenia wolności i praw obywatelskich, w tym prawa do prywatności określone zostały w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Żadna z usprawiedliwionych na gruncie Konstytucji RP przesłanek ograniczenia prawa do prywatności nie występuje w analizowanym przypadku. W szczególności nie mamy tu do czynienia z ochroną budżetu państwa, bowiem wypłata dodatków mieszkaniowych następuje ze środków stanowiących dochody własne gmin. Od dnia 1 stycznia 2004 r. gminy zostały pozbawione dotacji z budżetu państwa na pokrywanie kosztów zadania własnego w postaci wypłaty dodatków mieszkaniowych.

Ingerencja w ochronę prawa do prywatności, do jakiej dochodzi na gruncie art. 8 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, nawet jeżeli znalazłaby usprawiedliwienie w wartościach, jakim prymat przyznaje art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, nie jest przede wszystkim konieczna, bowiem cel, jakiemu służy zakwestionowane rozwiązanie może być osiągnięty za pomocą innych rozwiązań legislacyjnych.

W obowiązującym porządku prawnym informacja o wysokości dochodów określonej osoby bez wątpienia należy do sfery jej prywatności. Informacja dotycząca jedynie poziomu dochodów wywiedziona z faktu korzystania z pomocy finansowej gminy w postaci dodatku mieszkaniowego,

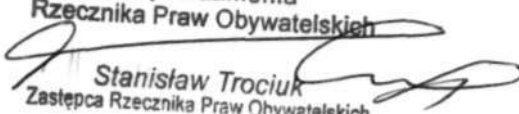
jak też informacja o korzystaniu ze świadczeń pomocy publicznej - jak należy przyjąć - również do tej sfery należą. Oznacza to, że regulacja zawarta w art. 8 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych dotyka zatem sfery prywatności osoby pobierającej dodatek mieszkaniowy i umożliwia pozyskanie przez właściciela/zarządcę lub inną osobę uprawnioną do pobierania należności za lokal informacji, które sfera ta obejmuje.

Należy zatem przyjąć, że przepis art. 8 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, regulujący kwestionowany tryb wypłaty dodatku mieszkaniowego, w sposób niezajdujący oparcia w innych wartościach konstytucyjnych ingeruje w prawo do prywatności osoby, ubiegającej się o dodatek mieszkaniowy.

W świetle powyższego konieczne jest podjęcie inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do takiego ukształtowania systemu przyznawania i wypłaty dodatków mieszkaniowych, który pozwoli na ochronę prawa do prywatności beneficjentów dodatków mieszkaniowych i wyeliminuje problemy, z jakimi obecnie spotykają się najemcy lokali w prywatnych kamienicach, którzy zamierzają złożyć wnioski o wypłatę dodatku mieszkaniowego, w taki sposób, aby mogli oni z tych świadczeń bez przeszkód ze strony właścicieli/zarządców nieruchomości korzystać.

Dlatego też, 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 ze zm.) zwracam się z prośbą o przeanalizowanie przedstawionych uwag i poinformowanie Rzecznika o stanowisku Pana Ministra zajęтым w tej sprawie.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich