



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 17 marca 2016 r.

Adam Bodnar

IV.7217.2.2016/JS

Pani Beata Szydło

Prezes Rady Ministrów

Niniejszym wystąpieniem pragnę zwrócić uwagę Pani Premier na niepokojącą mnie, Rzecznika Praw Obywatelskich, sytuację w sferze zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli. Od wielu już lat problematyka ta stanowi przedmiot zainteresowania Urzędu. Moi poprzednicy, począwszy od 1999 r., wielokrotnie zwracali się do właściwych organów państwa, odpowiedzialnych za prowadzenie polityki mieszkaniowej, w tym także do kolejnych Premierów, o podjęcie odpowiednich, kompleksowych i długofalowych działań zmierzających do poprawy sytuacji mieszkaniowej w Polsce. Wystąpienia te dotyczyły zarówno osób najuboższych, jak i osób, które przy odpowiednim wsparciu ze strony władz publicznych byłyby w stanie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe poza zasobem mieszkań komunalnych. Niestety, działania, podejmowane dotychczas przez organy administracji publicznej, nie przyniosły oczekiwanych rezultatów i nie doprowadziły do poprawy poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli.

Szczególną troską obejmuję osoby o najniższych dochodach, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, a także osoby zagrożone wykluczeniem mieszkaniowym, mogącym w skrajnych przypadkach doprowadzić do bezdomności. Z tej przyczyny niniejsze wystąpienie ograniczam do problemów mieszkaniowych tej grupy osób i rodzin najuboższych ekonomicznie, o najniższych

dochodach, zmuszonych do oczekiwania na wsparcie ze strony władz publicznych (samorządowych).

Poza obowiązkiem respektowania i realizacji konstytucyjnego prawa do mieszkania (art. 75 Konstytucji RP) przyjęty zakres przedmiotowy niniejszego wystąpienia znajduje uzasadnienie w takich konstytucyjnych wartościach, jak: obowiązek poszanowania godności ludzkiej (art. 30 Konstytucji RP), prawo do zabezpieczenia społecznego mające na celu m.in. przeciwdziałanie ubóstwu (art. 67 Konstytucji RP), obowiązek państwa kierowania się w swej polityce społecznej i gospodarczej nakazem uwzględniania dobra rodziny (art. 71 Konstytucji RP).

Zarówno Konstytucja RP, jak i standardy przyjęte w wiążących Polskę międzynarodowych dokumentach z zakresu ochrony praw człowieka nakładają na władze publiczne obowiązek ustanowienia takich rozwiązań prawnych, infrastrukturalnych i organizacyjnych, by każdy miał zapewnione co najmniej minimum egzystencji. Władze publiczne powinny bowiem dążyć do wykreowania takich warunków społeczno-gospodarczych, by każdy obywatel miał realną *„możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie”* oraz *„szanse na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym”* (por. wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00 oraz wyrok TK z 28 października 2015, sygn. K 21/14).

W świetle konstytucyjnego prawa do mieszkania (art. 75 Konstytucji RP) na władzach publicznych ciąży obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w szczególności:

- 1) obowiązek przeciwdziałania bezdomności,
- 2) wspierania rozwoju budownictwa socjalnego oraz
- 3) popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania.

Obowiązek systematycznego dążenia do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jednostki wynika także z wiążącego Polskę Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. W art. 11 ust. 1 Paktu przewidziane zostało *„prawo każdego do odpowiedniego poziomu życia dla niego samego i jego rodziny,*

włączając w to wyżywienie, odzież i **mieszkanie** [podkreśl własne], oraz do stałego polepszania warunków bytowych”. W Komentarzu Ogólnym Nr 4 do tego Paktu zatytułowanym „Prawo do mieszkania o odpowiednim standardzie” Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ zwrócił uwagę, że państwa – strony Paktu nie powinny interpretować wąsko obowiązku przyjętego przez nie w powołanym art. 11 ust. 1, tj. jako ograniczającego się jedynie do obowiązku zapewnienia schronienia, ale powinny umożliwić każdemu korzystanie z takiego miejsca do życia, które gwarantuje poszanowanie godności jednostki i jej bezpieczeństwo. Komitet wskazał przy tym na silny związek prawa do mieszkania o odpowiednim standardzie z poszanowaniem przyrodzonej godności człowieka.

Wymienione w art. 75 Konstytucji RP trzy podstawowe sfery aktywności władz publicznych (przede wszystkim władzy ustawodawczej i wykonawczej) oznaczają powinność prowadzenia skoordynowanych ze sobą oraz komplementarnych polityk społeczno-gospodarczych w dziedzinie mieszkalnictwa.

Z uwagi na konstytucyjną zasadę pomocniczości (wyrażoną w preambule Konstytucji RP) władze publiczne powinny koncentrować się na działaniach wspierających obywateli w ich dążeniach do uzyskania własnego mieszkania, czyli do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie. W tej dziedzinie warto odnotować osiągnięcia państwa polegające na stworzeniu warunków do uprawiania na szeroką skalę działalności deweloperskiej.

Jednakże władze publiczne nie mogą tracić z oczu potrzeb osób gorzej sytuowanych, żyjących w niedostatku, a nawet w ubóstwie. Na tym polu na władzach publicznych ciąży obowiązek przeciwdziałania bezdomności i wspierania budownictwa socjalnego oraz komunalnego. W tej sferze wymagana jest przy tym większa aktywność ze strony władz publicznych, a zwłaszcza ze strony władzy wykonawczej. By zaspokoić potrzeby mieszkaniowe osób o niskich dochodach bądź pozbawionych dochodów nie jest wystarczające wykreowanie ram prawnych, w obrębie których mogą działać jednostki i przedsiębiorcy, lecz potrzebne jest, a nawet niezbędne dysponowanie odpowiednią pulą mieszkań socjalnych i mieszkań komunalnych przeznaczonych dla osób znajdujących się w gorszej sytuacji materialnej bądź żyjących w ubóstwie.

Ponadto władze publiczne powinny wspierać rozwój budownictwa tzw. tanich mieszkań w ramach działań podejmowanych przez samych obywateli, ich stowarzyszenia lub organizacje gospodarcze, w tym przez spółdzielnie mieszkaniowe czy towarzystwa budownictwa mieszkaniowego oraz wspierać ewentualne inne, w tym momencie nie ujęte w ramy prawne, formy przedsiębiorczości obywateli w sferze zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, np. w postaci funkcjonowania tzw. społecznych agencji najmu.

W odniesieniu do tzw. tanich mieszkań wyrażam przekonanie, że należy je co do zasady pozostawić poza procesami uwłaszczeniowymi, albowiem zasoby mieszkaniowe wybudowane z udziałem środków publicznych powinny trwale znajdować się w gestii ich pierwotnych dysponentów po to, by stale mogły służyć jako instrument zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób o niższych lub niskich dochodach, których – mimo pracy zawodowej – nie stać na zaspokojenie swoich potrzeb mieszkaniowych na warunkach rynkowych (komercyjnych).

Pragnę przy tym przypomnieć, że prawo do mieszkania, statutowane w art. 75 Konstytucji RP, ma na względzie nie walor majątkowy mieszkania, lecz możliwość zaspokojenia **osobistej** potrzeby mieszkaniowej, którą ma każda jednostka i której zaspokojenie warunkuje możliwość poszanowania godności człowieka. Każdy zatem musi mieć mieszkanie, lecz nie każdy musi być właścicielem mieszkania.

Mając na względzie osobisty aspekt potrzeb mieszkaniowych obywateli Konstytucja nakazuje władzom publicznym ustanowienie ochrony praw lokatorów w drodze ustawy (art. 75 ust. 2 Konstytucji RP). Ochrona lokatorów musi jednocześnie tworzyć warunki do życia bez ryzyk związanych z zagrożeniem zdrowia, prywatności i bezpieczeństwa (art. 76 Konstytucji RP), jak również zabezpieczać lokatorów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, w tym przeciwko niezasadnie wysokimi czynszami (art. 76 Konstytucji RP).

Ustawą mającą na celu realizację tych elementów prawa do mieszkania, z którą wiąże się problematyka prawna najmu lokali mieszkalnych i ochrona lokatorów, jest ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (j.t. Dz. U. z 2014 r. poz. 150 ze zm.; nazywana dalej „**ustawą o ochronie praw lokatorów**”). Ustawa ta w art. 4 zobowiązuje gminy do tworzenia

warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej oraz nakłada na gminy obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach. Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie o ochronie praw lokatorów, została zobowiązana do zapewniania osobom potrzebującym lokali socjalnych i lokale zamiennych. Zadania w tym zakresie gminy wykonują jako zadania własne, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób. Na realizację powyższych zadań gminy mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa.

Z napływającej do mojego Biura licznej korespondencji (wnioski obywateli oraz wyjaśnienia uzyskiwane od prezydentów miast, burmistrzów i wójtów) wynika wszakże, że gminy mają bardzo ograniczone możliwości realizacji ustawowego obowiązku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, a to ze względu na brak wolnych lokali komunalnych oraz brak środków finansowych na budowę nowych mieszkań. Z uwagi zaś na brak odpowiedniej liczby mieszkań oraz wystarczających środków finansowych na ich budowę bądź pozyskiwanie w inny sposób (w tym od prywatnych właścicieli) gminy nie są w stanie samodzielnie doprowadzić do poprawy sytuacji mieszkaniowej na swoim terenie. W ciągu ostatnich lat problem ten uległ w dodatku nasileniu z powodu narastającego ubożenia części społeczeństwa oraz malejących zasobów mieszkaniowych gmin.

Do przyczyn zmniejszania się gminnych zasobów mieszkaniowych trzeba przede wszystkim zaliczyć:

- 1) działania prywatyzacyjne (sprzedaż mieszkań ich najemcom)
- 2) działania reprivatyzacyjne (zwrot lokali dawnym właścicielom),
- 3) działania faktyczne, takie jak: wyburzenia budynków, a także wyłączenia budynków z eksploatacji z powodu ich złego stanu technicznego.

W konsekwencji tworzone są długie listy osób oczekujących na najem lokalu komunalnego lub socjalnego.

W mojej ocenie, istniejąca obecnie niezadowolająca sytuacja w sferze komunalnych zasobów mieszkaniowych może ulec poprawie jedynie poprzez aktywne finansowe wspieranie gmin ze strony budżetu państwa oraz pobudzenie zaangażowania organów

samorządowych w prowadzeniu odpowiedniej, racjonalnej i długofalowej polityki mieszkaniowej, w tym powiązane z dokonaniem odpowiednich zmian w ustawie o ochronie praw lokatorów.

Z rozczarowaniem stwierdzam, że niniejsze wystąpienie dotyczące niedostatku mieszkań komunalnych i socjalnych nie jest pierwsze. Już wcześniej Rzecznik Praw Obywatelskich występował do kolejnych Premierów oraz do właściwych Ministrów o podjęcie odpowiednich działań umożliwiających gminom zwiększenie puli mieszkań komunalnych i socjalnych znajdujących się w ich dyspozycji:

1. W wystąpieniu z dnia 8 marca 2010 r. (znak: RPO-617967-V-JS/09), skierowanym do ówczesnego Prezesa Rady Ministrów, wskazano m.in. na konieczność podjęcia odpowiednich działań ze strony Rządu umożliwiających gminom właściwe wywiązywanie się z ciężących na nich obowiązków w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób najuboższych oraz na potrzebę opracowania i wdrożenia długookresowego programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego, określającego w szczególności zasady wsparcia finansowego dla gmin. W wystąpieniu tym zasugerowano także wprowadzenie określonych zmian w ustawie o ochronie praw lokatorów, które, w ocenie Rzecznika, przyczyniłyby się do poprawy gospodarowania przez gminy istniejącym zasobem mieszkaniowym.

W odpowiedzi na to wystąpienie Rzecznik został poinformowany o trwających w Ministerstwie Infrastruktury pracach legislacyjnych nad kontynuowaniem i rozwijaniem programu wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego oraz nad przygotowaniem nowego programu wsparcia budownictwa społecznego, a także o toczących się pracach nad nowelizacją ustawy o ochronie praw lokatorów.

Większość krytycznych uwag, spostrzeżeń i sugestii Rzecznika zawartych w tym wystąpieniu została uwzględniona w dokumencie pt. „*Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*”, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 30 listopada 2010 r., a następnie przez Sejm RP w dniu 4 marca 2011 r. („*Program wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*”, nazywany dalej „**Programem**”).

Program ten miał na celu określenie podstawowych zasad polityki wsparcia budownictwa mieszkaniowego w średniookresowym horyzoncie czasowym do 2020 r. W jego treści zawarto diagnozę podstawowych problemów polskiego mieszkalnictwa i obszarów wymagających interwencji państwa w poszczególnych segmentach budownictwa mieszkaniowego, w tym także w segmencie budownictwa socjalnego i budownictwa społecznego. Wskazano również na środki uzupełniające instrumenty nakierowane na te segmenty, w tym w szczególności opracowano koncepcję towarzyszących zmian regulacyjnych na rynku najmu, w systemie dodatków mieszkaniowych i w odniesieniu do zasad gospodarowania publicznym zasobem mieszkaniowym.

W Programie stwierdzono także, że problem braku mieszkań jest związany przede wszystkim z niedostateczną dostępnością lokali mieszkalnych, rozumianą jako możliwość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez gospodarstwa domowe we własnym zakresie. Obliczono bowiem, że przeciętne miesięczne wynagrodzenie w Polsce wystarczało wówczas na ok. 0,8 m² powierzchni mieszkania. Jeszcze gorsza sytuacja panowała w największych miastach, gdzie za przeciętną pensję można było nabyć jedynie ok. 0,5-0,6 m². Jak wynika z Programu, niskie dochody społeczeństwa oraz wysokie koszty budowy i ceny nowych mieszkań powodowały wówczas, że jedynie część społeczeństwa mogła zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe bezpośrednio na rynku i we własnym zakresie. Pozostali obywatele zmuszeni byli do korzystania z pomocy gminy w zaspokojeniu swoich potrzeb mieszkaniowych.

2. Kolejne wystąpienie w tej samej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do ówczesnej Prezes Rady Ministrów w listopadzie 2014 r.

W wystąpieniu tym wskazano, że niewątpliwy wpływ na złą sytuację w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych najuboższych ma nierealizowana dotychczas w wystarczającym zakresie dyrektywa wynikająca z art. 75 Konstytucji, nakładająca na władze publiczne obowiązek stworzenia systemu wpierania rozwoju budownictwa socjalnego. Bez prawnego uregulowania tych kwestii, w szczególności bez stworzenia odpowiedniego – skutecznego w praktyce – systemu finansowania budownictwa socjalnego gminy nie są w stanie realizować nałożonych na nie obowiązków w omawianym zakresie.

W ocenie ówczesnego Rzecznika Praw Obywatelskich – oprócz zwiększenia wydatków budżetu państwa na działania wspierające gminy w realizacji zadań w zakresie pomocy mieszkaniowej osobom o niskich dochodach – wpływ na zwiększenie stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnych z pewnością miałyby wprowadzenie odpowiednich zmian w obowiązujących regulacjach ustawowych, w tym w szczególności w ustawie o ochronie praw lokatorów.

Ówczesny Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił także, że, w jego przekonaniu, w Polsce nieustannie brakuje jednolitej, długofalowej polityki mieszkaniowej państwa, która nawet przy ograniczonych środkach finansowych, mogłaby przynieść wymierną poprawę sytuacji, wszakże pod warunkiem konsekwentnej realizacji programów nakierowanych na konkretne cele. W wystąpieniu tym wskazano także, że nie jest realizowany przyjęty przez Sejm Program Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego na lata 2010-2020.

W odpowiedzi na to wystąpienie Minister Infrastruktury i Rozwoju stwierdził, że podziela opinię Rzecznika Praw Obywatelskich o potrzebie zreformowania obowiązujących rozwiązań prawnych regulujących system najmu lokali w publicznym zasobie mieszkaniowym, i poinformował, że Ministerstwo nadal prowadzi prace nad projektem założeń do projektu ustawy zmieniającej ustawę o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Minister Infrastruktury i Rozwoju oznajmił również, że projekt ten uwzględnia większość rozwiązań prawnych sugerowanych w wystąpieniu Rzecznika z dnia 8 marca 2010 r. oraz że proponowane zmiany, po wejściu ich w życie, będą umożliwiały gminom nie tylko zawieranie umów terminowych, ale również okresową weryfikację uprawnień do zajmowania lokalu w ich zasobach, i to zarówno z punktu widzenia dochodu osiąganego w gospodarstwach domowych, jak i posiadania tytułu prawnego do innego lokalu.

Jak jednak zauważył w swej odpowiedzi Minister Infrastruktury i Rozwoju, projektowanym przez Ministerstwo rozwiązaniom normatywnym nie towarzyszyły rozwiązania łagodzące skutki tych zmian dla tzw. „grup wrażliwych społecznie”, tj. dla emerytów i rencistów, małoletnich, niepełnosprawnych lub ubezwłasnowolnionych oraz dla osób sprawujących nad takimi osobami opiekę i wspólnie z nimi zamieszkujących. Pod

wpływem krytycznych uwag zgłoszonych w tej kwestii przez Departament Komitetu Rady Ministrów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Infrastruktury podjęło działania mające na celu wprowadzenie takich zmian legislacyjnych, które miały stanowić podstawę dla uruchomienia mechanizmów osłonowych, pozwalających m.in. zminimalizować część ewentualnie negatywnych skutków społecznych towarzyszących wprowadzeniu zmian regulujących najem lokali mieszkalnych.

Ponadto Minister Infrastruktury i Rozwoju poinformował Rzecznika Praw Obywatelskich, iż planowane jest wprowadzenie w 2015 r. nowego instrumentu finansowania społecznego budownictwa czynszowego. Zdaniem Ministra, zastosowanie tego instrumentu poprzedzałoby wejście w życie opracowywanych zmian ustawodawczych, które mają na celu: racjonalizację zasad gospodarowania przez gminy posiadany zasobem mieszkaniowym, bardziej efektywne zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób najbardziej potrzebujących, spowodowanie większej rotacji lokatorów oraz zmniejszenie kolejek osób oczekujących na przydział mieszkania.

Czas pokazał, że zreferowane wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich okazały się bezowocne. Do chwili obecnej bowiem zapowiadane działania nie zostały wprowadzone. Nadal nie dokonano zmiany ustawy o ochronie praw lokatorów umożliwiających gminom racjonalne i elastyczne gospodarowanie posiadany zasobem mieszkaniowym.

Warto przy tym przypomnieć, że chodziło o wprowadzenie rozwiązań prawnych niewymagających żadnych pogłębionych studiów czy analiz bądź związanych z kosztami budżetowymi. Projektowane i dotychczas niewprowadzone w życie rozwiązania ustawowe polegały bowiem jedynie na:

- 1) wprowadzeniu generalnej możliwości zawierania przez gminy umów najmu na czas określony,
- 2) zobowiązaniu gmin do dokonywania okresowej weryfikacji sytuacji materialnej najemców,

- 3) stworzeniu możliwości podwyższania czynszu dla najemców niespełniających ustalonego przez gminę kryterium dochodowego,
- 4) wprowadzeniu zmian do przepisów normujących wstąpienie osób bliskich w stosunek najmu lokalu po śmierci najemcy, umożliwiających weryfikację uprawnień osób bliskich do lokalu komunalnego,
- 5) zrationalizowaniu gminnej polityki czynszowej w drodze wprowadzenia zasady, iż bazowa stawka czynszu pokrywa koszty utrzymania lokalu.

Niewprowadzenie w życie powyższych zmian, mimo podjęcia nad nimi prac legislacyjnych, należy oceniać negatywnie, jako że zaniechanie, tak władzy wykonawczej (projekt nowelizacji), jak i władzy ustawodawczej (uchwalenie noweli do ustawy o ochronie praw lokatorów), wiąże się z wymiernymi i szeroko zakrojonymi niekorzystnymi konsekwencjami społecznymi.

Ponadto w mojej ocenie, po upływie blisko piętnastu lat obowiązywania ustawy o ochronie praw lokatorów, konieczne jest rzetelne i skrupulatne zweryfikowanie, czy przewidziane w niej rozwiązania normatywne pozwalają na efektywne wykorzystanie istniejących zasobów mieszkań komunalnych i socjalnych i kierowanie pomocy mieszkaniowej do osób rzeczywiście tego wymagających. Dane statystyczne, którymi dysponuję (por. niżej), wyraźnie bowiem sugerują wniosek, iż ustawa o ochronie praw lokatorów w jej obecnym kształcie nie spełnia swojej roli i tworzy bariery dla skutecznego zarządzania i wykorzystywania istniejących zasobów mieszkaniowych.

Po pierwsze, według danych GUS za 2013 r., opublikowanych w 2014 r., zasoby mieszkań komunalnych stanowią jedynie 6,7% ogółu zasobu mieszkaniowego kraju i ulegają ciągłemu zmniejszeniu w związku z postępującą ich prywatyzacją. Szacuje się, że obecnie już co trzecie mieszkanie, należące w przeszłości do zasobów publicznych, zostało wykupione.

Po drugie, jak wynika z *„Informacji o mieszkalnictwie – wyniki monitoringu za 2014 rok”*, opracowanej przez Instytut Rozwoju Miast (Kraków 2015; nazywanej dalej *„Informacją o Mieszkalnictwie”*), komunalny zasób mieszkaniowy powiększa się w

minimalnym stopniu. W 2014 r. liczba mieszkań komunalnych pozyskanych w badanych 37 miastach w wyniku nowego budownictwa i adaptacji wynosiła jedynie około 760 mieszkań(!), co przy sprzedaży w tym samym okresie około 2,5 tys. lokali mieszkalnych oznacza, że komunalny zasób mieszkaniowy w rzeczywistości nie tylko nie powiększył się, lecz istotnie zmniejszył, jako że wskutek dokonanej prywatyzacji z zasobu tego „wyszło” aż 1,8 tys. mieszkań.

Po trzecie, lokale socjalne stanowią tylko 9,2% zasobu mieszkań komunalnych, co, według powołanej wyżej „*Informacji o Mieszkalnictwie*” Instytutu Rozwoju Miast, stanowi jedynie 15% obecnego zapotrzebowania.

W związku zaś z postępującym zubożeniem społeczeństwa oraz w związku ze związanym z tym wzrostem ciężącego na gminach – z mocy ustawy o ochronie praw lokatorów – obowiązku dostarczania lokali socjalnych dla osób eksmitowanych (zamieszkujących dotąd także poza zasobem komunalnym), którym sąd przyznał w wyroku eksmisyjnym uprawnienie do otrzymania lokalu socjalnego, wyrażam przekonanie, iż zachodzi obecnie konieczność zintensyfikowania działań mających na celu istotne zwiększenie zasobu lokali socjalnych. Zadanie to powinno być przy tym traktowane jako pilne. Według danych GUS („*Gospodarka mieszkaniowa w 2014 i 2015 r.*”) w 2014 r. na najem mieszkań komunalnych oczekiwało w miastach **144.729** osób, w tym **82.612** osoby były uprawnione do otrzymania mieszkania socjalnego (57 %), a w tym aż **57.756** osób uzyskało prawo do lokalu socjalnego w wyroku eksmisyjnym (70%).

Nie ulega wątpliwości, że tak wysokie zapotrzebowanie społeczne na lokale komunalne, w tym zwłaszcza na lokale socjalne, stanowi dla gmin poważne wyzwanie, któremu zapewne nie uda im się sprostać, bez wydatnego wsparcia ze strony budżetu państwa. Nie jest bowiem wykluczone, że nawet całkowite wstrzymanie sprzedaży mieszkań komunalnych nie zapewni gminom takiej liczby wolnych lokali, by mogły one zaspokoić bez zwłoki uzasadnione (w aspekcie prawnym) oczekiwania bądź roszczenia osób niemających zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Uwzględniając powyższe dane GUS oraz biorąc pod uwagę obecny stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w zakresie lokali socjalnych (15%), w „*Informacji o Mieszkalnictwie*” uznano, że dokonane w 2013 r. oszacowanie zapotrzebowania na lokale komunalne wynoszące **250 tys. mieszkań,**

w tym na lokale socjalne w wysokości około **125 tys.** mieszkań, pozostaje aktualne również w 2014 r.

W cytowanym wyżej Programie („*Program wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*”) zapowiedziano rozwijanie programu wsparcia dla budownictwa socjalnego w oparciu o zwiększone zaangażowanie ze strony budżetu państwa w formie znaczącego wzrostu dofinansowania Funduszu Dopłat ze środków pochodzących z dotacji budżetowej. Celem zwiększonych nakładów budżetowych na budownictwo socjalne było stopniowe zwiększanie liczby mieszkań socjalnych, aż do poziomu **7, 5 tys. lokali socjalnych rocznie (od 2015 roku).**

Tymczasem z danych GUS („*Budownictwo mieszkaniowe w okresie I-XII 2015 r.*”, Warszawa 19.01.2016 r.) wynika, że w 2015 r. oddano do użytku łącznie jedynie **1.735** mieszkań komunalnych, wobec **2.177** w 2014 r. (spadek o 20% w stosunku do 2014 r.). Powyższe dane zostały opatrzone komentarzem Prezesa Kongresu Budownictwa, „*że przy obecnym tempie budowy mieszkań komunalnych potrzeby zostaną zaspokojone za około 80 lat*”.

Dostępne dane wskazują, że w latach 2007-2015, a więc okresie ośmiu ostatnich lat, w ramach programu wsparcia dla budownictwa socjalnego realizowanego na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 833 ze zm.) i przy udziale wynikającego z tego programu dofinansowania, wybudowanych zostało łącznie około **16.700** mieszkań komunalnych. Oznacza to, że średnio w skali roku budowano tylko około 2000 mieszkań komunalnych. A jak wynika z danych GUS, w 2015 r. odnotowano spadek wybudowanych lokali komunalnych o 20% w stosunku do roku poprzedniego (wybudowano tylko 1.735 mieszkań). Dane te potwierdzają trafność cytowanego komentarza Prezesa Kongresu Budownictwa. Rzeczywiście, przy obecnym zapotrzebowaniu na lokale komunalne (i to nie uwzględniając sygnalizowanej wcześniej tendencji wzrostowej zapotrzebowania na takie lokale) i przy aktualnym tempie pozyskiwania takich lokali zaspokojenie potrzeb w tym zakresie faktycznie może nastąpić dopiero za około 70 – 80 lat.

Biorąc pod uwagę powyższe dane liczbowe oraz prognozy, powstaje zasadnicze pytanie, czy najbardziej racjonalną metodą wspierania przez Państwo zaspokajania potrzeb mieszkaniowych najuboższych lokatorów jest koncentrowanie się na budownictwie komunalnym i socjalnym oraz zwiększanie komunalnych zasobów mieszkaniowych. Być może bowiem, bardziej efektywnym sposobem wydatkowania środków publicznych byłby rozwój innych form mieszkalnictwa, np. w ramach towarzystw budownictwa społecznego oraz poszukiwać innych form wspierania osób ubogich w dostępie do mieszkań, np. poprzez wsparcie działalności agencji najmu społecznego, które ułatwiają zawarcie umowy najmu na wolnym rynku i negocjują dla najemcy racjonalne i przystępne stawki czynszu najmu. Niestety, nie są mi znane żadne obliczenia i szacunki, na podstawie których można by ocenić i wybrać najbardziej skuteczne formy budownictwa mieszkaniowego wspieranego finansowo przez władze publiczne. Nie wiadomo też, jakie są zamierzenia obecnego Rządu w sprawie wspierania budowy nowych mieszkań dla osób ubogich.

Pragnę także zasygnalizować Pani Premier potrzebę podjęcia intensywnych działań mających na celu przeciwdziałanie, a przynajmniej ograniczenie zjawiska tzw. wykluczenia mieszkaniowego.

Według Europejskiej Typologii Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego (ETHOS), przyjętej i promowanej przez Komisję Europejską UE, wykluczenie mieszkaniowe to zjawisko obejmujące sytuację zarówno niestabilnego, „niezabezpieczonego mieszkania”, jak i sytuację „nieadekwatnego mieszkania”.

Wykluczenie mieszkaniowe dotyczy wielu różnorodnych grup obywateli, w tym ludzi zagrożonych eksmisją, niespłacających kredytów hipotecznych, doświadczających przemocy domowej, mieszkających czasowo u znajomych lub dalszej rodziny, zamieszkujących substandardowe lub przeludnione mieszkania.

Podjmując zagadnienie niestabilnego, „niezabezpieczonego” mieszkania, rozpocząć wypada od oczywistej konstatacji, iż koniecznym warunkiem prowadzenia gospodarstwa domowego i życia rodzinnego jest bezpieczne mieszkanie, spełniające podstawowe standardy budowlane i cywilizacyjne związane z odpowiednim wyposażeniem (dostęp do mediów – gazu, ogrzewania, bieżącej wody, kanalizacji). Z utrzymaniem mieszkania wiążą

się zaś określone, konieczne wydatki obejmujące nie tylko koszty czynszu i koszty zużycia wspomnianych mediów (np. prąd, gaz, ciepła i zimna woda), lecz również inne wydatki ściśle związane z mieszkaniem i zapewnieniem mu odpowiedniego standardu (remonty i naprawy). Utrzymanie mieszkania jest więc drogie, w szczególności dla gospodarstw domowych, których dochody z różnych powodów są niskie. Sytuacja taka często prowadzi do zadłużenia, stanowiącego zazwyczaj główną przyczynę orzekania o eksmisji. Z wyrokiem eksmisyjnym zaś nieodłącznie wiąże się utrata mieszkania przez dłużnika, co w dalszej konsekwencji coraz częściej powoduje obowiązek dostarczenia mieszkania socjalnego, a w razie niewykonania tego obowiązku przez gminę – grozi bezdomnością.

Brak systemowych uregulowań związanych z redukowaniem i spłacaniem zadłużenia za lokal stanowi, w mojej ocenie, poważną wadę legislacyjną, której wymierny i negatywny zarazem skutek stanowi zwiększenie (w ostatnich latach wydatne) liczby osób bezdomnych bądź zagrożonych bezdomnością, w stosunku do których obowiązek wsparcia mieszkaniowego także obciąża gminy.

Analiza danych związanych z zadłużeniem tego typu pokazuje, że liczba „lokalii zadłużonych” wzrasta z roku na rok. W przypadku mieszkań komunalnych wynosi ona około 29%, przy czym liczba ta odzwierciedla zaległości w płatnościach trwające ponad 3 miesiące.

Zadłużone mieszkanie i obawa przed wypowiedzeniem umowy najmu z tego tytułu niewątpliwie destabilizuje sytuację mieszkaniową i prowadzi do sygnalizowanego wykluczenia mieszkaniowego.

Odnosząc się do drugiego aspektu wykluczenia mieszkaniowego („nieadekwatne mieszkanie”), trzeba zauważyć, iż z danych ostatniego Narodowego Spisu Powszechnego przeprowadzonego w 2011 r. wynika, że w warunkach substandardowych mieszka w Polsce aż 5,3 mln osób (14% ludności Polski), co sytuuje Polskę na jednym z ostatnich miejsc w Unii Europejskiej.

W przyjętym uchwałą Nr 165 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. „*Krajowym Programie Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji*” (M.P. z 2014 r., poz. 787) jako priorytet V określono zapobieganie

niepewności mieszkaniowej i przeciwdziałanie bezdomności. W ramach tego priorytetu przewidziano także zintegrowanie działań zapobiegających zadłużeniom z tytułu kosztów utrzymania mieszkania oraz eksmisjom i bezdomności. Działania określone w ramach priorytetu V miały być realizowane w latach 2014-2020. Wśród działań tych przewidziano m.in.:

- 1) zintegrowanie różnych systemów i instytucji pomocy jednostkom i rodzinom w sytuacjach kryzysowych z systemem zarządzania mieszkalnictwem społecznym w taki sposób, aby właściciele lokali mieszkalnych posiadali wiedzę o sytuacji życiowej najemców oraz aby służby socjalne były w stanie na bieżąco reagować na zagrożenia związane z zadłużeniem czy kryzysami żywymi powodującymi utratę samodzielności finansowej beneficjentów mieszkalnictwa społecznego,
- 2) wdrożenie w systemie pomocy społecznej zintegrowanych usług w zakresie prewencji przed eksmisją i bezdomnością, wsparcia w mieszkaniu w zakresie integracji,
- 3) nałożenie na ośrodki pomocy społecznej obowiązku przeprowadzania wywiadu środowiskowego w odniesieniu do osób zagrożonych eksmisją oraz obowiązku zaoferowania takim osobom zastosowania wobec nich środków wsparcia w zakresie prewencji bezdomności.

Według posiadanych przeze mnie informacji, pomimo przyjętych terminów realizacji (także na lata 2014 – 2015), powyższe rozwiązania nie zostały dotychczas wprowadzone. W mojej ocenie, szczególnie warte rozważenia jest stworzenie odpowiedniego systemu przepływu informacji pomiędzy wynajmującym (gminą lub działającym w jej imieniu podmiotem) a jednostką pomocy społecznej co do istniejącego zadłużenia najemców lokali. Wydaje się, że rozwiązaniem takim powinni być objęci zwłaszcza najemcy nieporadni życiowo oraz najemcy korzystający z pomocy społecznej. Stworzenie takiego systemu „wczesnego ostrzegania” o zadłużeniu mogłoby, w moim przekonaniu, przy odpowiednim zmobilizowaniu najemców i stosownej pomocy ze strony ośrodków pomocy społecznej, przyczynić się do zmniejszenia liczby powództw o eksmisję i wyroków eksmisyjnych.

Z danych zawartych w „*Informacji o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2014 r.*”, bowiem wynika, że:

- 1) w zasobach komunalnych jedna trzecia lokatorów (około 29%) zalega z płatnościami czynszu [i opłat za media] przez okres dłuższy niż 3 miesiące, a 24% lokatorów przez okres dłuższy niż 6 miesięcy;
- 2) zaległości w opłatach z tytułu czynszu [i opłat za media] powstawały, i to pomimo stosowania systemu obniżek czynszu, w średnio co trzecim miesiącu i dotyczyły ok. 40% mieszkań (spośród wymienionych w pkt 1));
- 3) około 86% pozwów o eksmisję z powodu zaległości w opłatach za mieszkanie zakończyło się wyrokiem orzekającym eksmisję, w tym 78% z orzeczonym prawem do lokalu socjalnego;

W mojej opinii, popartej zarówno analizą obowiązujących uregulowań prawnych, jak i analizą napływającej do Biura Rzecznika niezmiennie dużej liczby skarg od osób najuboższych, latami oczekujących na otrzymanie lokalu komunalnego bądź socjalnego i niemających perspektyw na **realną** poprawę swojej sytuacji mieszkaniowej, sprawy związane z rozwojem budownictwa mieszkaniowego i zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach nie są przedmiotem należytej uwagi ze strony kolejnych ekip rządowych. Jestem też przekonany, że nadal brak jest również skoordynowanej, długofalowej polityki mieszkaniowej państwa, która nawet przy ograniczonych środkach finansowych, a za to przy konsekwentnej realizacji programów nakierowanych na konkretne cele, mogłaby przynieść wymierną poprawę sytuacji (tę negatywną ocenę podziela także Najwyższa Izba Kontroli, co klarownie wynika z dwóch dokumentów opracowanych przez NIK, tj. z „*Informacji o wynikach kontroli z dnia 10 stycznia 2012 r.*”, dotyczącej przeprowadzonej w 2011 r. kontroli realizacji zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego, oraz z „*Informacji o wynikach kontroli z dnia 2 lutego 2015 r.*”, dotyczącej przeprowadzonej w 2014 r. kontroli wykonywania przez wybrane gminy obowiązku zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych.

Jak wskazano wyżej, przyjęty przez Rząd i Sejm RP „*Program wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*” nie jest realizowany, a przyjęte w nim założenia co do znaczącego wzrostu budowy mieszkań socjalnych w istocie ograniczyły się do zrealizowania jedynie jednej piątej założonego celu (z planowanego pozyskania 7,5 tys. nowych mieszkań socjalnych w 2015 r. wybudowano jedynie 1.700).

Zaniepokojenie budzi również brak ogólnie dostępnych informacji na temat założeń i planów obecnego Rządu w zakresie polityki mieszkaniowej. Na stronach internetowych obecnego Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa nie zostały dotychczas zamieszczone tak informacje o planach i założeniach Ministerstwa, jak i informacje o prowadzonych pracach legislacyjnych nad ewentualną zmianą ustawy o ochronie praw lokatorów. Nie wiadomo także, czy wspomniany „*Program wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*” będzie kontynuowany, a jeśli tak, to w jakim zakresie.

Biorąc pod uwagę powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), przekazuję Pani Premier swoje uwagi i spostrzeżenia w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób o najniższych dochodach oraz osób zagrożonych wykluczeniem mieszkaniowym. Ponadto zwracam się do Pani Premier z prośbą o zajęcie stanowiska w kwestiach poruszonych w niniejszym wystąpieniu oraz z prośbą o przedstawienie zamierzeń Rządu w zakresie socjalnej pomocy mieszkaniowej dla osób najuboższych. Proszę także o poinformowanie, czy są planowane bądź prowadzone obecnie prace legislacyjne zmierzające do zmiany rozwiązań normatywnych przyjętych w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, a jeśli tak, to jakie są ich założenia.

Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o zajęтым przez Panią Premier stanowisku w tej sprawie.

Podpis na oryginale