



IV.7210.30.2015.AK

Pan Andrzej Adamczyk

**Minister Infrastruktury
i Budownictwa**

Szanowny Panie Ministrze

Analiza prowadzonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich spraw osób ubiegających się o gminną pomoc mieszkaniową, które uzyskały odmowę z powodu przekroczenia kryterium dochodowego, ujawniła negatywne skutki braku ustawowej definicji dochodu, którą związane byłyby gminy rozpoznające wnioski mieszkaniowe.

W obecnym stanie prawnym każda gmina samodzielnie reguluje w przepisach prawa miejscowego sposób ustalenia dochodu i ustala składniki, jakie podlegają zaliczeniu do dochodu bądź odliczeniu z niego. Dochód stanowi istotne kryterium przy kwalifikowaniu mieszkańca gminy do uzyskania gminnej pomocy mieszkaniowej. W konsekwencji, w niektórych gminach rodziny pobierające świadczenie wychowawcze tzw. świadczenie 500+, wskutek zaliczenia tego świadczenia do dochodu rodziny, nie mogą otrzymać gminnej pomocy mieszkaniowej.

Obowiązująca od dnia 10 lipca 2001 r. ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U z 2001 r., Nr 71, poz. 733 ze zm.) nakłada na gminę obowiązek zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach.

W myśl art. 21 ust. 1 pkt 2 w/w ustawy rada gminy uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Zasady te powinny określać w szczególności wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą zastosowanie obniżek czynszu (art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy).

W/w przepisy stanowią upoważnienie ustawowe do podjęcia przez radę gminy uchwały we wskazanym zakresie i wyznaczają jej obligatoryjną treść.

W uchwale określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład gminnego zasobu mieszkaniowego rada gminy określa zasady, na jakich jej mieszkańcy mogą ubiegać się o najem lokalu komunalnego i socjalnego, w tym górną granicę dochodu gospodarstwa domowego. W tym zakresie rada gminy powinna kierować się potrzebami i możliwościami danej społeczności lokalnej. Kryterium dochodowe powinno zostać ustalone na rozsądnym poziomie, uwzględniającym realia społeczne i ekonomiczne panujące w danej gminie. Niestety zdarzają się przypadki, gdy gminy dążą do zwolnienia się z obowiązku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych swoich mieszkańców poprzez określenie kryterium dochodowego na skrajnie niskim poziomie, nawet poniżej *minimum egzystencji*¹.

W ramach kompetencji do samodzielnego uregulowania zasad wynajmowania lokali gminnych rada gminy ma możliwość wytyczenia granic obowiązku, o jakim mowa w art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów... Następuje to poprzez określenie maksymalnej granicy dochodu gospodarstwa domowego, powyżej której gmina nie udziela pomocy mieszkaniowej. Pozostawienie gminie swobody w tym zakresie jest wyrazem urzeczywistnienia konstytucyjnej zasady samodzielności gminy, którą gwarantuje art. 165 Konstytucji RP. Samodzielne określenie przez gminę wysokości dochodu, który kwalifikuje mieszkańca gminy do uzyskania pomocy, uzasadnione jest również z tego powodu, że gmina ma ustawowy obowiązek zaspokajać potrzeby mieszkaniowe osób o niskich dochodach, a nie potrzeby wszystkich mieszkańców gminy. Tym bardziej, że zasoby mieszkaniowe gmin nie wystarczają na zaspokojenie potrzeb wszystkich mieszkańców gminy oczekujących pomocy mieszkaniowej, a mieszkanie komunalne to niestety wciąż rzadkie dobro publiczne.

Zwrócić jednak trzeba uwagę, że stan prawny umożliwiający każdej gminie określenie wysokości dochodu na dowolnym poziomie, pozostawia gminom możliwość świadomego uchylenia się od wykonywania ustawowego obowiązku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty gminnej. Problem ten dotyczy szczególnie gmin wiejskich, które nie posiadają zasobu mieszkaniowego, bądź też zasób ten jest bardzo mały. Nadal istnieją gminy, które nie wykonały ustawowego upoważnienia do podjęcia uchwały określającej zasady wynajmowania lokali gminnych, uznając, że brak zasobu zwalnia je z tego obowiązku. Natomiast ustawowy obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańców gminy ciąży na każdej gminie, bez wyjątku, a brak zasobu mieszkaniowego nie zwalnia z niego. Obowiązek ten może być – o czym stanowi wprost ustawa o ochronie

¹ **minimum egzystencji**, zwane także minimum biologicznym, wyznacza poziom zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych, poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie życia i rozwoju psychofizycznego człowieka. Zaspokajanie potrzeb na tym poziomie i zakresie rzeczowym umożliwia jedynie przeżycie. Oznacza to, że kategoria ta może być uznana za dolną granicę obszaru ubóstwa – wg definicji podanej przez Instytut Prac i Spraw Socjalnych.

praw lokatorów... - realizowany w inny sposób, z wykorzystaniem lokali spoza zasobu gminy (art. 4 ust. 2 w zw. z art. 20 ust. 2a tej ustawy).

Dla przykładu, w jednej ze spraw prowadzonych w Biurze Rzecznika, dotyczącej zapewnienia lokalu socjalnego, samotnej matce z trojgiem dzieci, utrzymującej się głównie ze świadczenia 500+, gmina - na skutek interwencji Rzecznika - podjęła stosowną uchwałę, jednak określiła kryterium dochodowe na drastycznie niskim poziomie, w wysokości 40% najniższej emerytury, a więc nawet poniżej minimum egzystencji. Mieszkanca gminy nie otrzymała pomocy mieszkaniowej.

W ocenie Rzecznika, pozostawiona gminie możliwość ustalenia dochodu gospodarstwa domowego poniżej minimum egzystencji, a więc poniżej kwoty niezbędnej do godnego życia człowieka, prowadzi do wniosku, że gminnej pomocy mieszkaniowej mogą nie uzyskać także osoby żyjące w ubóstwie. Wobec tego gmina *de facto* może uchylić się od wykonania obowiązku przewidzianego w art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów..., który stanowi, że gmina na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Poprzez określenie dochodu na skrajnie i obiektywnie niskim poziomie pomocy tej mogą zostać pozbawione osoby osiągające niski dochód. Z całą pewnością osoby uzyskujące dochód poniżej minimum egzystencji osiągają niski dochód. Skoro osoby te realnie mogą nie uzyskać pomocy, którą ustawodawca dla tej właśnie grupy przewidział, to zarówno ustawowy obowiązek gminy, jak też wynikająca z niego pomoc mieszkaniowa stają się wówczas w istocie iluzoryczne.

Zwrócić trzeba uwagę, że w obowiązującym stanie prawnym, gmina nie tylko ustala wysokość dochodu gospodarstwa domowego, do czego wyraźnie upoważniają i zobowiązują ją przepisy ustawowe, ale także, samodzielnie określa sposób ustalenia dochodu mieszkańca gminy ubiegającego się o gminną pomoc mieszkaniową. Również w tym zakresie ustawodawca pozostawił gminom całkowitą swobodę. Brak zaś jednolitych, ustawowych, zasad określenia dochodu skutkuje tym, że poszczególne składniki dochodu (np. świadczenia z pomocy społecznej, świadczenie wychowawcze 500+ itp.) w niektórych gminach są zaliczane do dochodu osoby ubiegającej się o gminną pomoc mieszkaniową, w innych zaś nie są uwzględniane. Warto wspomnieć, że niektóre gminy regulują tę kwestię poprzez odesłanie do definicji dochodu zawartej w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 180).

W konsekwencji, brak regulacji ustawowej przewidującej jednolite zasady dla wszystkich gmin, przekłada się na nieuzasadnione różnice w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w zależności od definicji dochodu obowiązującej na terytorium danej gminy.

Różnice te wyraźnie zarysowały się z chwilą wprowadzenia świadczenia wychowawczego tzw. świadczenia 500+. Wobec braku ustawowej definicji pojęcia „dochód” gminy mogą samodzielnie decydować o tym, czy świadczenie to zaliczyć do dochodu czy też je z niego wyłączyć. W rezultacie, w niektórych gminach świadczenie 500+ może zostać uwzględnione jako składnik dochodu rodziny ubiegającej się o najem lokalu komunalnego, co będzie miało istotny wpływ na podwyższenie dochodu, w innych zaś będzie ono składnikiem podlegającym wyłączeniu z dochodu. Znany jest w Biurze Rzecznika przypadek gminy wiejskiej, która ustaliła bardzo rygorystyczną definicję dochodu obejmującego wszelkie świadczenia, w tym zasiłki okresowe z pomocy społecznej, zasiłki i dodatki pielęgnacyjne, a także świadczenie 500+.

Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2016 r. poz. 195), która wprowadziła świadczenie wychowawcze tzw. świadczenie 500+ weszła w życie w dniu 1 kwietnia 2016 r. Zgodnie z intencją ustawodawcy celem tego świadczenia jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych (art. 4 w/w ustawy). Ponieważ ma ono służyć pokryciu wyłącznie potrzeb życiowych dziecka, to ustawodawca zdecydował, że nie jest ono wliczane do dochodu, który decyduje o uzyskaniu innych świadczeń, które służą pokryciu innego typu potrzeb rodziny. Znalazło to wyraz w samej ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, w przepisach rozdziału 6 pt. „*Zmiany w przepisach obowiązujących*”, które przewidują, że świadczenie to nie jest wliczane do dochodu określanego na potrzeby wypłaty świadczeń z pomocy społecznej, dodatków mieszkaniowych, jak też jest wyłączone przy określaniu dochodu, o którym mowa w ustawie z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2015 r. poz. 2071), jak też w ustawie z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 763, z późn. zm.).

Ponieważ w ustawie o ochronie praw lokatorów... nie została uregulowana definicja dochodu, nie było możliwe wprowadzenie również w tej ustawie wyłączenia, o jakim mowa w w/w ustawach. W efekcie wielodzietne rodziny, również matki samotnie wychowujące kilkoro dzieci, na które pobierają świadczenie 500+, w niektórych gminach mogą nie uzyskać gminnej pomocy mieszkaniowej. Może to dotyczyć także rodzin, które wcześniej tj. przed dniem 1 kwietnia 2016 r., gdy nie pobierały świadczenia wychowawczego, zostały zakwalifikowane na listę osób oczekujących na mieszkanie komunalne, zaś po weryfikacji ich dochodów zostaną skreślone z listy.

Z całą pewnością nie było intencją ustawodawcy pogorszenie sytuacji rodzin w związku z uzyskaniem prawa do przedmiotowego świadczenia przy ubieganiu się o gminną

pomoc mieszkaniową. Nie wszystkie zaś gminy z własnej inicjatywy, z poszanowaniem celu jakie ma ono spełniać, przewidują jego wyłączenie z dochodu, uznając, że jest ono przeznaczone wyłącznie na pokrycie potrzeb utrzymania dzieci, a nie na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych całej rodziny.

Opisany stan prawny – w ocenie Rzecznika - nie wypełnia dyrektywy prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (art. 75 Konstytucji RP) i nie uwzględnia zasady godności (art. 30 Konstytucji RP) i dobra rodziny (art. 71 Konstytucji RP).

Mając przekonanie, że świadczenie wychowawcze miało na celu poprawę sytuacji finansowej rodziny i realną pomoc w utrzymaniu dzieci, a może generować trudności w ubieganiu się o zaspokojenie podstawowej potrzeby bytowej rodziny, jaką jest mieszkanie, pragnę zwrócić uwagę na przedstawiony problem z nadzieją na zainicjowanie przez Pana Ministra działań zmierzających do uzupełnienia przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów... o uregulowania dotyczące wymienionych kwestii związanych z dochodem. Mogłoby to nastąpić – jak się wydaje - w ramach prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (nr UD99).

Wobec powyższego, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2017 r. poz. 958) zwracam się z prośbą o przeanalizowanie przedstawionych uwag i poinformowanie Rzecznika o stanowisku zajęтым przez Pana Ministra w obu poruszonych kwestiach.

Z poważaniem