



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa, 26. XI. 2014

IV.7211.578.2014/JS

Pani Ewa Kopacz

Prezes Rady Ministrów

Szanowno Pani Premier,

Od wielu lat przedmiotem zainteresowania i działań kolejnych Rzeczników Praw Obywatelskich pozostaje problematyka zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli. Szczególną troską kolejnych Rzeczników objęte są osoby o **najniższych dochodach, których sytuacja materialna nie pozwala na rozwiązanie problemów mieszkaniowych we własnym zakresie, w szczególności poprzez zakup mieszkania na własność**. W sferze zainteresowań Rzeczników pozostają także osoby, które przy odpowiednim wsparciu ze strony Państwa są w stanie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe poza zasobem mieszkań komunalnych. Powyższa problematyka była przedmiotem wielu wystąpień moich poprzedników, skierowanych do właściwych organów państwa, odpowiedzialnych za prowadzenie polityki mieszkaniowej.

Niniejszym wystąpieniem pragnę jednak zwrócić uwagę Pani Premier przede wszystkim na kwestie związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach, zmuszonych do korzystania z pomocy gminy w najmie lokalu i do tego zakresu ograniczę swoje uwagi.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 150) 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, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne. Zadania w tym zakresie gminy wykonują jako zadania własne, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób. Na realizację tych zadań 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 lokali komunalnych oraz brak środków finansowych na budowę nowych mieszkań. Napływające do mojego Biura skargi oraz wyniki badań przeprowadzonych przez moje Biuro wskazują, że ze względu na brak odpowiedniej liczby mieszkań oraz brak środków finansowych na budowę, czy też pozyskanie nowych lokali gminy nie są w stanie we własnym zakresie doprowadzić do poprawy sytuacji w tym zakresie. Problem ten na przestrzeni ostatnich lat ulega nasileniu ze względu na rosnące zubożenie części społeczeństwa oraz malejące zasoby mieszkaniowe gmin wskutek działań prywatyzacyjnych (sprzedaż mieszkań najemcom) i reprivatyzacyjnych (zwrot lokali dawnym właścicielom), wyburzeń budynków, a także przez wyłączenia budynków z eksploatacji z powodu ich złego stanu technicznego. W konsekwencji tworzone są długie listy osób oczekujących na najem lokalu mieszkalnego.

W ocenie Rzecznika złą sytuacja mieszkaniowa budownictwa komunalnego może ulec poprawie jedynie poprzez finansowe wsparcie gmin ze strony budżetu państwa, dokonanie stosownych zmian w ustawie o ochronie praw lokatorów oraz pobudzenie zaangażowania organów gmin w prowadzenie odpowiedniej, racjonalnej polityki mieszkaniowej, co przecież stanowi ich ustawowy obowiązek. Zwracając uwagę na złą i niepokojącą sytuację w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób najuboższych Rzecznik począwszy od 1999 r. zwracał się do kolejnych Premierów oraz do właściwych Ministrów o podjęcie odpowiednich działań umożliwiających gminom właściwe wywiązywanie się z obowiązków ciążących na nich w tym zakresie. Ostatnie wystąpienie w tej sprawie Rzecznik skierował do ówczesnego Prezesa Rady Ministrów w dniu 8 marca 2010 r. (znak: RPO-617967-V-JS/09). Kserokopię tego wystąpienia, przedstawiającego także dotychczasową korespondencję prowadzoną w przedmiotowej sprawie z organami odpowiedzialnymi za prowadzenie polityki mieszkaniowej państwa, przekazuję Pani Premier w załączeniu.

W powołanym wyżej wystąpieniu wskazano na konieczność podjęcia odpowiednich działań

ze strony Rządu umożliwiającym gminom właściwe wywiązywanie się z ciążących 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.

Większość krytycznych uwag i spostrzeżeń Rzecznika Praw Obywatelskich zawartych w tym wystąpieniu, pozostaje niestety, pomimo upływu ponad czterech lat, nadal aktualna.

W odpowiedzi na wystąpienie z 2010 r. Rzecznik został poinformowany, że w Ministerstwie Infrastruktury trwają prace nad przygotowaniem dokumentu określającego zasady wspierania budownictwa mieszkaniowego w najbliższych latach. Opracowano także Program Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego na lata 2010-2020. Przygotowane w Ministerstwie Infrastruktury założenia dotyczą m.in. kontynuowania i rozwijania programu wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego oraz nowego programu wsparcia budownictwa społecznego.

W mojej ocenie, popartej zarówno analizą obowiązujących uregulowań prawnych jak i analizą napływającej do mojego Biura niezmiennie dużej liczby skarg od osób najuboższych oczekujących latami na otrzymanie lokalu komunalnego i nie mających perspektywy na realną poprawę sytuacji, sprawy związane z rozwojem budownictwa mieszkaniowego i zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach nie są przedmiotem należytej uwagi ze strony kolejnych ekip rządowych. **Nadal brak jest w mojej ocenie także jednolitej, długofalowej polityki mieszkaniowej państwa, która nawet przy ograniczonych środkach finansowych, przy konsekwentnej realizacji programów nakierowanych na konkretne cele, mogłaby przynieść wymierną poprawę sytuacji.** Tę negatywną ocenę podziela także Najwyższa Izba Kontroli, co wynika z przeprowadzonej w 2011 roku przez NIK kontroli realizacji zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego (Informacja o wynikach kontroli z dnia 10 stycznia 2012 r.).

Z informacji o realizacji programu finansowego wsparcia budownictwa socjalnego (wg stanu na dzień 31 stycznia 2013 r.), przygotowanej przez Departament Mieszkalnictwa byłego Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, zaktualizowanej danymi z Serwisu Samorządowego PAP z dnia 11 czerwca 2014 r. wynika, że w latach 2007-2013, w ramach obecnie realizowanego programu wsparcia budownictwa socjalnego zasilenie Funduszu Dopłat z budżetu państwa wyniosło 468 mln. zł. W ramach tego programu dofinansowana została łącznie budowa 12.797 lokali mieszkalnych (w tym 9301 lokali socjalnych, 109 mieszkań chronionych, 3296 mieszkań komunalnych, 88 mieszkań dla powodzian) oraz 1020 miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych. Powyższe dane wskazują, że na przestrzeni ostatnich sześciu lat średnio rocznie

w kraju z wykorzystaniem tego programu budowanych było około 2.100 mieszkań, co oznacza mniej niż jedno nowe mieszkanie przypadające na gminę. Jeśli zatem niektóre gminy wybudowały budynek, to w wielu gminach nie powstało żadne nowe mieszkanie.

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. Biorąc pod uwagę fakt, iż w ciągu minionych 6 lat powstała łącznie zaledwie jedna dziesiąta ilości niezbędnych mieszkań komunalnych i socjalnych, to na poprawę sytuacji osób oczekujących na najem lokalu komunalnego w najbliższych latach z pewnością nie ma co liczyć. Rzecznik dostrzega fakt, iż od 2011 r. na realizację programu wsparcia finansowego budownictwa socjalnego przekazano z budżetu państwa dużo większe środki niż w poprzednich latach. Jednak gminy ze środków tych nie korzystają, co powinno skłonić Rząd do rozważenia kwestii efektywności tego programu.

W mojej ocenie znacząca poprawa sytuacji w przedmiotowy zakresie nie musi koniecznie wiązać się wyłącznie z nakładami finansowymi ponoszonymi zarówno przez budżet państwa jak i jednostki samorządu terytorialnego na pozyskanie mieszkań. Moim zdaniem poprawę taką zapewnić może wprowadzenie określonych zmian w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Sugestię takich zmian przedstawiono w załączonym do niniejszego pisma wystąpieniu z dnia 8 marca 2010 r.

Z doniesień prasowych wynikało, że stosowna zmiana ustawy, uwzględniająca większość sugerowanych przez Rzecznika rozwiązań prawnych, została przygotowana przez byłe Ministerstwo Infrastruktury w projekcie ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych. W uzasadnieniu tego projektu wskazano, że biorąc pod uwagę aktualny stan polskiego sektora mieszkaniowego i sytuację mieszkaniową osób o średnich i niskich dochodach niezbędne jest stosowanie instrumentów finansowych i regulacyjnych, umożliwiających gminom poprawę gospodarowania posiadanym zasobem mieszkaniowym, większą rotację lokatorów i zmniejszenie kolejek osób oczekujących na mieszkanie komunalne. Ze względu na zmianę Rządu prace nad tym projektem nie były kontynuowane.

Do uregulowania tej problematyki powrócono w 2012 roku. W byłym Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej przygotowano projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw. W uzasadnieniu tego projektu wskazano, że celem nowelizacji jest rozwiązanie problemu społecznego, jakim jest niski stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób realnie najuboższych wynikający z małej elastyczności w gospodarowaniu publicznym

zasobem mieszkaniowym, deficytu lokali w zasobie mieszkaniowym i ograniczonych możliwości adekwatnego do potrzeb zaadresowania wsparcia. Wymaga to ograniczenia barier i stworzenia bardziej elastycznych instrumentów regulacyjnych, które umożliwiłyby gminom racjonalne gospodarowanie posiadanym zasobem mieszkaniowym.

Projekt ten po uzgodnieniach międzyresortowych z lipca 2012 r. przekazany został do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów. Z informacji dostępnych na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji wynika, że na posiedzeniu w dniu 18 października 2012 r. Komitet Rady Ministrów zdjął ten dokument z porządku obrad. Brak jest natomiast informacji o przyczynach tej decyzji. Pomimo upływu 2 lat od daty zdjęcia tego projektu z posiedzenia Komitetu Rady Ministrów na ogólnodostępnych stronach internetowych zarówno Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju jak i Rządowego Centrum Legislacji brak jest jakichkolwiek informacji o dalszych losach tego projektu. Sytuacja taka budzi moje poważne zaniepokojenie tym bardziej, że jak wskazywano w powołanej wyżej informacji byłego Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o realizacji programu finansowego wsparcia budownictwa socjalnego wg stanu na dzień 31 stycznia 2013 r., Ministerstwo z wejściem w życie zmian legislacyjnych przewidzianych w przygotowanym projekcie założeń wiązało szanse na znaczący wzrost przedsięwzięć podejmowanych w ramach programu wsparcia budownictwa socjalnego.

Ponadto, według przyjętych założeń (według byłego Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej) wejście w życie przygotowanych zmian sukcesywnie miało przyczynić się do:

- lepszego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób realnie najuboższych oraz znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, poprzez zwiększenie liczby lokali przeznaczonych dla tych osób,
- zwiększenia elastyczności w dysponowaniu zasobem mieszkaniowym poprzez uruchomienie tzw. „łańcucha przeprowadzek”,
- urealnienia wysokości stawek czynszu, pozwalającego na poprawę niskiego stanu technicznego publicznego zasobu mieszkaniowego a jednocześnie racjonalizację wydatków jednostek samorządu terytorialnego na utrzymanie zasobów mieszkaniowych.

Moje zaniepokojenie brakiem stosownych działań ze strony obecnego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (odpowiedzialnego także za sprawy mieszkalnictwa) zmierzających do poprawy sytuacji w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych najuboższych obywateli pogłębia fakt, iż znajdujący się obecnie w Sejmie poselski projekt ustawy o ochronie praw lokatorów (druk nr 1759) ogranicza się wyłącznie do regulacji związanych z ochroną praw

lokatorów i nie zawiera żadnych rozwiązań prawnych odnoszących się do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przez gminy. A przecież, co wypada po raz kolejny przypomnieć, **pomoc w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osób ubogich stanowi ustawowy obowiązek gminy, ale także znajduje swoją podstawę w przepisach Konstytucji RP, w szczególności w jej art. 75.**

Pragnę poinformować Panią Premier, że mam świadomość trudnej od wielu lat kondycji finansowej Państwa. Znane mi są także realizowane z udziałem pomocy finansowej państwa programy: wspierające rozwój budownictwa socjalnego, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, wspierające przedsięwzięcia termomodernizacyjne i remontowe, czy działający od początku bieżącego roku program „Mieszkanie dla Młodych”. Nie zmienia to jednak faktu, że w mojej ocenie nadal brak jest długofalowej, perspektywicznej i stabilnej polityki państwa w zakresie wspierania budownictwa mieszkaniowego, w tym przede wszystkim budownictwa skierowanego na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób najuboższych, niebędących w stanie potrzeb tych zaspokoić we własnym zakresie. Wiele programów ma charakter wyłącznie doraźny, jak np. realizowany poprzednio przez okres 6 lat „Program rodzina na swoim” oraz realizowany obecnie, a przewidziany do końca 2018 r. program „Mieszkanie dla Młodych”.

Napływające do Rzecznika skargi 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. Problem ten wobec pogłębiającej się sfery ubóstwa części społeczeństwa narasta. Gminy dysponujące ograniczonym, starym, w złym stanie technicznym zasobem i nieposiadające odpowiednich środków finansowych na pozyskanie nowych lokali, nie są w stanie problemu tego rozwiązać wyłącznie we własnym zakresie. Niewątpliwy wpływ 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 – skutecznego w praktyce - systemu finansowania budownictwa socjalnego gminy nie są w stanie realizować nałożonych na nie obowiązków w omawianym zakresie. W mojej ocenie, 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 obecnie regulacjach ustawowych, w tym w szczególności w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Jak wskazano wyżej projekt takich zmian został przygotowany ponad 2 lata temu. Jednak z niewiadomych mi powodów zaniechano dalszych prac legislacyjnych nad

tymi propozycjami. Tymczasem, w mojej ocenie, **po upływie kilkunastu lat obowiązywania tej ustawy konieczne jest rozważenie, czy nadal wszystkie zawarte w niej regulacje pozwalają na skuteczne i racjonalne gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gmin.**

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 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) przekazuję Pani Premier swoje uwagi i spostrzeżenia w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach i zwracam się do Pani Premier o zajęcie stanowiska w poruszonych kwestiach oraz o rozważenie możliwości podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych. W szczególności zaś o rozważenie podjęcia prac nad nowelizacją ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, co najmniej w zakresie sygnalizowanym przez Rzecznika w wystąpieniu z dnia 8 marca 2010 r.

Będę wdzięczna za poinformowanie mnie o zajętym przez Panią Premier stanowisku w tej sprawie.

Załącznik 1

Łaura Węgry-Szmalc

Zena Jędrzejak