



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 19 lutego 2016 r.

Adam Bodnar

XI.816.13.2015.MS

Pan Józef PILCH
Wojewoda Małopolski
ul. Basztowa 22
31 – 156 KRAKÓW

W dniu 17 lutego 2016 r. Pani Sylwia Spurek, Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich, wraz ze współpracownikami z Zespołu do spraw Równego Traktowania w moim Biurze spotkała się w Limanowej z rodzinami romskimi, które wbrew swojej woli, ale zgodnie z realizowanym przez władze miasta projektem, mają zostać przeniesione z dotychczasowego miejsca zamieszkania do budynku zakupionego przez miasto Limanowa na terenie gminy Czchów. O sytuacji limanowskich Romów i konflikcie, który narasta wokół kontrowersyjnego projektu miasta Limanowa, rozmawiano również z Panem Józefem Gawronem, Wicewojewodą Małopolskim, oraz Burmistrzami Limanowej i Czchowa. W spotkaniach uczestniczyły także Pani Agata Wojnowska, Pełnomocniczka Pana Wojewody do Spraw Mniejszości Narodowych i Etnicznych, oraz Pani Jolanta Nawalany. Na ręce Pana Wojewody chciałbym w związku z tym złożyć serdeczne podziękowania za aktywny udział przedstawicielek Urzędu w całym przedsięwzięciu.

Sprawa przeniesienia kilku rodzin romskich z domu przy ul. Wąskiej w Limanowej do Czchowa, do budynku zakupionego przez władze samorządowe miasta Limanowa, budzi mój niepokój. Nie kwestionuję przy tym samej idei zakupu, ze środków pochodzących z *Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014 – 2020*, nowych domów czy mieszkań dla rodzin romskich potrzebujących pomocy. Pomysł taki niewątpliwie może być skutecznym rozwiązaniem problemu poprawy warunków mieszkaniowych, w jakich żyje część społeczności romskiej w Polsce, o ile oczywiście sam zakup odbywa się zgodnie z obowiązującym prawem, faktycznie powoduje podwyższenie standardów zamieszkania i, co najważniejsze, realizowany jest w porozumieniu i za zgodą samych zainteresowanych Romów.

Nie budzi wątpliwości fakt, że gmina, posiadająca zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 z późn. zm.) osobowość prawną, może jako podmiot prawa cywilnego zakupić nieruchomość. Ma wówczas status właściciela w stosunku do tej nieruchomości i korzysta z cywilnoprawnej ochrony przysługującego jej prawa własności. W tym kontekście trudno także kwestionować możliwość zakupu nieruchomości na terenie innej gminy. Wątpliwość pojawia się jednak wówczas, gdy zakupiona nieruchomość zostaje włączona do zasobu komunalnego gminy kupującej. Taka sytuacja powstała właśnie w Limanowej: miasto nabyło bowiem posesję w Czchowie do miejskiego zasobu komunalnego, co wynika zarówno z treści uchwały Rady Miasta z 30 lipca 2015 r. nr XIII/100/2015, w której Rada upoważniła Burmistrza do zakupu nieruchomości, jak i z zapisów samej umowy sprzedaży tej nieruchomości (akt notarialny, repertorium A nr 5162/2015). Z zasobu komunalnego gminy, co do zasady, powinny natomiast być zaspokajane potrzeby wspólnoty samorządowej, którą, zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, tworzą mieszkańcy danej gminy. **Trudno zaś przyjąć, że zbiorowe potrzeby mieszkańców jednej gminy zaspokajane mogą być na terenie innej jednostki samorządowej.** Osoby, które przeniosą się z Limanowej do gminy Czchów utracą bowiem więź z dotychczasową wspólnotą samorządową, a staną się częścią nowej wspólnoty, w tym wypadku wspólnoty samorządowej Czchowa i to ta gmina, stosownie do art. 7 wspomnianej ustawy, stanie się odpowiedzialna za zaspokajanie ich zbiorowych potrzeb, nie tylko mieszkaniowych.

Inicjatywa władz miasta Limanowa, która miała być formą pomocy dla społeczności romskiej, przybiera obecnie kształt niejako działania siłowego, zmierzającego do usunięcia lokatorów z zajmowanego budynku. Faktem jest, że wszystkie osoby pełnoletnie, zamieszkujące w budynku przy ul. Wąskiej, złożyły przed notariuszem, w formie aktu notarialnego, oświadczenia, w których zobowiązały się do przeprowadzki i wymeldowania z zajmowanych dotychczas lokali, w terminie dwóch tygodni od udostępnienia im przez władze Limanowej budynku w Czchowie. Co więcej, w oświadczeniu tym Romowie poddali się egzekucji na podstawie art. 777 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2014 r., poz. 101 z późn. zm.). Akty te stały się tym samym tytułami egzekucyjnymi, którym właściwy sąd rejonowy nadał już klauzule wykonalności. Kolejnym działaniem, jakiego można się spodziewać, będzie zatem wszczęcie postępowania egzekucyjnego, a w konsekwencji interwencja komornika.

Trudno uznać, że w relacjach pomiędzy limanowskimi Romami a władzami samorządowymi gminy miejskiej Limanowa istniała w tym przypadku równorzędność stron, jaka z zasady powinna występować między stronami stosunków cywilno – prawnych. Mam poważne wątpliwości, wynikające choćby z rozmów przeprowadzonych z mieszkańcami budynku przy ul. Wąskiej, **czy w momencie składania wspomnianych oświadczeń rzeczywiście byli oni w pełni świadomi konsekwencji poddania się**

egzekucji. Nie bez znaczenia jest też fakt, że osoby, które złożyły wspomniane oświadczenia, podejmują obecnie starania, aby uchylić się od skutków prawnych tych oświadczeń, jako złożonych pod wpływem błędu i groźby. Pisma w sprawie uchylenia się od wcześniejszych oświadczeń woli wpłynęły do Urzędu Miasta Limanowa w dniu 29 stycznia 2016 r. Autorzy tych pism twierdzą między innymi, że zostali wprowadzeni w błąd co do stanu własnościowego oraz stanu technicznego budynku w Czchowie, a jednocześnie działali pod wpływem informacji o planowanej eksmisji z dotychczas zajmowanego budynku i jego wyburzeniu. Do momentu wizytacji, tj. do dnia 17 lutego br., władze samorządowe Limanowej nie przedstawiły swojego stanowiska w sprawie możliwości uchylenia się przez Romów od skutków złożonych oświadczeń woli.

Osobom, które zgodnie z projektem miałyby przenieść się do Czchowa, władze Limanowej przedłożyły do podpisania umowy, zwane w tytule umowami użytkownika. Miały one stanowić tytuł prawny do zajęcia zakupionego przez gminę budynku. Treść tych umów, odmiennie od ich tytułu, wskazuje jednak, że są to w istocie umowy użyczenia nieruchomości. Zawierają one bowiem rozwiązania właściwe dla umowy użyczenia (określone w art. 710 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, Dz.U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.), a niedopuszczalne dla użytkownika (jak np. rozwiązanie za wypowiedzeniem, przy niezachowaniu szczególnej formy). Warto jednak zauważyć, że ani użytkowanie, ani też umowa użyczenia, nie chronią w pełni interesów osób, które mają w nieruchomości zamieszkać. Przede wszystkim nie gwarantują ciągłości praw do korzystania z nieruchomości. Członkowie rodzin, którzy zamieszkają w nieruchomości razem z użytkownikami (tj. osobami, które umowy te podpiszą) nie nabędą praw do korzystania z tej nieruchomości po śmierci użytkowników, czy też po opuszczeniu przez nich nieruchomości. Co więcej, analizowane umowy podlegać mogą rozwiązaniu w trybie natychmiastowym w kilku przypadkach, wymienionych w § 4 pkt 4 umowy, m.in. gdy użytkownicy nie będą utrzymywać nieruchomości we właściwym stanie funkcjonalno-użytkowym i nie dokonają właściwych nakładów w terminie określonym przez oddającego w użytkowanie. W mojej ocenie, jest to przesłanka niedookreślona, dająca zbyt dużą swobodę gminie w wyborze przyczyny rozwiązania umowy. Osoby biorące nieruchomość w użytkowanie powinny mieć świadomość, że obciążają ich - jak zapisano w umowie - wszelkie koszty utrzymania i korzystania z nieruchomości, w tym też zapłata podatku od nieruchomości. Podsumowując, **istnieje poważna wątpliwość, czy zaproponowane umowy są rzeczywiście korzystne dla Romów i czy w ogóle były przedmiotem jakichkolwiek negocjacji.** Z pewnością natomiast nie są to tytuły prawne, które byłyby równorzędne z umowami najmu, na podstawie których Romowie zajmowali lokale w budynku przy ul. Wąskiej w Limanowej.

Opisując sytuację rodzin romskich z Limanowej nie można pominąć faktu, że warunki, w jakich rodziny te żyją obecnie, są rzeczywiście dramatyczne. Stan techniczny

budynku przy ul. Wąskiej w Limanowej, w którym zamieszkuje od 15 do 19 osób, w tym również małe dzieci, jest bardzo zły i bez podjęcia działań remontowych, wskazanych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, może stanowić zagrożenie dla zdrowia czy nawet życia mieszkańców. Dlatego też, **niezależnie od tego, czy i kiedy Romowie budynek ten opuszczą, już teraz, w trybie pilnym, należy przeprowadzić w nim podstawowe prace remontowe i zabezpieczające**. Prace takie powinno zainicjować miasto Limanowa, będąca właścicielem budynku i działki, na której budynek ten stoi.

Z informacji, które podczas wizytacji zebrali moi współpracownicy wynika ponadto, że głównym powodem zdecydowanego sprzeciwu Romów wobec propozycji przeniesienia się do Czchowa były protesty części mieszkańców tej miejscowości oraz reakcja władz samorządowych gminy Czchów. W tym kontekście pragnę jedynie zaznaczyć, że rolą władz samorządowych powinno być uspokajanie ewentualnych napięć społecznych, przeciwdziałanie niczym nieuzasadnionym lękom i obawom, a także zwalczanie wszelkich przejawów ksenofobii, wynikającej często ze stereotypów, funkcjonujących nadal w świadomości społecznej. Z przykrością muszę natomiast zauważyć, że w dotychczasowych działaniach władz Czchowa nie sposób dopatrzeć się takiego postępowania. Reakcją Burmistrza na zaistniałą sytuację było m.in. wydanie w dniu 17 lutego 2016 r. zarządzenia nr 12/2016 w sprawie zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa na terenie gminy Czchów, w którym wprowadzony został bezwzględny zakaz zasiedlenia nieruchomości zakupionej przez władze Limanowej. Takie działanie Burmistrz uznał za niezbędne dla ochrony życia i zdrowia obywateli. W moim odczuciu, **akt ten może przynieść skutek odwrotny do zamierzonego i spotęgować istniejące już nastroje niechętnie Romom**. Obecnie treść wspomnianego zarządzenia jest przedmiotem pogłębionej analizy w moim Biurze. Istnieje bowiem wątpliwość, czy art. 40 ust. 3 w zw. z art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, w których określone zostały tryb i przesłanki do wydawania przez organy gminy przepisów porządkowych, rzeczywiście mogły stanowić podstawę prawną do wydania regulacji ograniczającej *de facto* korzystanie z prawa własności konkretnej nieruchomości.

Na obecnym etapie sprawy **właściwym rozwiązaniem jest przeprowadzenie mediacji z udziałem wszystkich zainteresowanych stron**, czyli władz samorządowych obu gmin oraz Romów, zamieszkujących nadal przy ul. Wąskiej w Limanowej. Jak wynika z informacji przekazanych przez Pana Józefa Gawrona, Wicewojewodę Małopolskiego, zdecydował się Pan Wojewoda takie działania podjąć. Opierając się na ustaleniach poczynionych podczas wizytacji przeprowadzonej w dniu 17 lutego br., na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014 r., poz. 1648 z późn. zm.), pozwolę sobie zatem przedstawić Panu Wojewodzie swoje sugestie co do kierunku ewentualnych mediacji:

- w pierwszej kolejności konieczne jest nakłonienie władz samorządowych Limanowej do odstąpienia od egzekucji złożonych przez Romów oświadczeń woli o opuszczeniu budynku przy ul. Wąskiej i przeniesieniu się do Czchowa,
- dobrym rozwiązaniem byłoby skłonienie zarówno Romów, jak i władz samorządowych Limanowej do wznowienia wspólnych poszukiwań innej nieruchomości, do której rodziny romskie zgodziłyby się przeprowadzić. Warto przy tym pamiętać, że w budynku przy ul. Wąskiej w Limanowej zamieszkuje obecnie od 15 do 19 osób. Prowadzone wcześniej przez gminę poszukiwania nowych lokalizacji dotyczyły zaś zdecydowanie większej liczby potrzebujących (wcześniej, we wspomnianym budynku zamieszkiwało bowiem ok. 40 osób, z tej liczby aż 20 osób przeniosło się już do Marcinkowic). Co więcej, Romowie deklarują, że nie muszą zamieszkiwać wspólnie. Dopuszczają wobec tego takie rozwiązanie, w którym poszczególne rodziny zostaną zakwaterowane w innych domach czy lokalach, położonych w niedalekim sąsiedztwie. Oczekują jednocześnie, że nowe miejsca zamieszkania znajdować się będą w samej Limanowej lub na terenie powiatu limanowskiego,
- alternatywą dla powyższego rozwiązania jest oczywiście uzyskanie zgody rodzin romskich z Limanowej na przeniesienie się do Czchowa,

Mam nadzieję, że powyższe uwagi okażą się pomocne w podejmowanych przez Pana Wojewodę działaniach. Na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich proszę jednocześnie Pana Wojewodę o poinformowanie mnie o rezultatach podjętej mediacji, a także, za co byłbym szczególnie wdzięczny, o odniesienie się do wszystkich wątpliwości sygnalizowanych w niniejszym wystąpieniu.

Podpis na oryginale