



MINISTERSTWO
INWESTYCJI I ROZWOJU

DEPARTAMENT MIESZKALNICTWA

data: 25 kwietnia 2019 r.

znak sprawy: DM-IV.430.114.2019.BP

identyfikator kosztów: 1089854

telefon: 22 522 53 00

e-mail: SekretariatDM@miir.gov.pl

Pani

Danuta Przywara

Prezes Zarządu Helsińskiej Fundacji

Praw Człowieka

Dotyczy: problematyki związanej z warunkami mieszkalnymi panującymi w lokalach socjalnych

Szanowna Pani Prezes,

odpowiadając na wystąpienie¹ otrzymane przy piśmie Ministerstwa Infrastruktury z dnia 19 marca 2019 r., znak: BM-1.052.116.2019 w sprawie przyjęcia jednolitych standardów zapewniających odpowiednie warunki mieszkaniowe w lokalach socjalnych informuję, że zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym², zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania własne obejmują natomiast w szczególności sprawy m.in. gminnego budownictwa mieszkaniowego (art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy o samorządzie gminnym). Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego³, dalej u.o.p.l., do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Z art. 4 ust. 2 u.o.p.l. wynika natomiast, 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. Mając na uwadze lokalne uwarunkowania, potrzeby społeczności, ale i również ograniczone możliwości finansowe, gmina planuje własne działania tak, aby jak najskuteczniej zaspokajać potrzeby najuboższych obywateli zamieszkujących na jej terenie. Natomiast rola państwa w tym zakresie ogranicza się do tworzenia ram prawnych,

¹ z dnia 11 marca 2019 r.

² (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.)

³ (Dz. U. z 2018 r. poz. 1234, z późn. zm.)

w ramach których jednostki samorządu terytorialnego mogą odpowiednio kreować kierunki lokalnej polityki mieszkaniowej w oparciu o posiadany zasób mieszkaniowy. Duża skala niedoboru lokali komunalnych oraz lokali socjalnych powoduje, że niski jest stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób realnie najuboższych. Dlatego też zmiany legislacyjne powinny zmierzać w kierunku stworzenia mechanizmów pozwalających gminom na skuteczniejszy nadzór nad prawidłowym wykorzystaniem posiadanego zasobu mieszkaniowego i przeznaczaniem go dla osób, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. Najem lokali socjalnych jest bowiem jednym ze sposobów realizacji przez ustawodawcę konstytucyjnego obowiązku przeciwdziałania bezdomności (art. 75 Konstytucji RP) w stosunku do osób najuboższych lub osób, w przypadku których przyznanie prawa do lokalu socjalnego uzasadniają inne względy życiowe. Natomiast celem ochrony jest zapewnienie pewnego minimum gwarantującego zapewnienie potrzeb mieszkaniowych. Ustawodawca wprowadził więc w tym przepisie obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Nie jest to jednak nakaz zaspokojenia potrzeb wszystkich osób wymagających pomocy. Prowadzenie polityki mającej zaspokoić określone w tym przepisie potrzeby oznacza obowiązek podejmowania przez państwo działań służących ich zaspokojeniu w jak najszerszym zakresie. Tylko z tego punktu widzenia można oceniać działania władz publicznych - czy tworzą odpowiednie warunki, czy to prawne, czy też gospodarcze, finansowe, organizacyjne, które tworzą odpowiednie otoczenie umożliwiające zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli.

Gmina może urzeczywistniać swoją politykę mieszkaniową w taki sposób, aby realizowała określony obowiązek, w tym wypadku zapewnienia lokalu socjalnego przy zachowaniu wymogów przewidzianych w art. 2 ust. 1 pkt 5 u.o.p.l., tj. lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m², a w wypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m², przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie. Ze względu na to, że aktualnie obowiązek zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego uzależniony jest od wielkości posiadanego zasobu, wydzielonego uchwałą gminy na lokale socjalne, gmina realizując swój obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego powinna zachować wymagania określone dla lokali socjalnych.

Jeżeli chodzi o kryteria oceny warunków mieszkaniowych należy wskazać, że przepis art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane⁴ wprowadza wymóg projektowania i budowania obiektów budowlanych w sposób zapewniający m.in. odpowiednie warunki higieniczne i zdrowotne oraz ochrony środowiska. W celu osiągnięcia powyższego celu, ustawodawca nakazuje stosowanie zasad wiedzy technicznej oraz przepisów techniczno - budowlanych, unormowanych w aktach wykonawczych, wydanych na podstawie przepisów ustawy, tj. rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁵. Jednakże przepisy rozporządzenia, z uwagi na

⁴ (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, z późn. zm.)

⁵ (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422, z późn. zm.)

treść § 2 ust. 1 rozporządzenia stosuje się przy projektowaniu, budowie i przebudowie oraz przy zmianie sposobu użytkowania budynków oraz budowli nadziemnych i podziemnych spełniających funkcje użytkowe budynków, a także do związanych z nimi urządzeń budowlanych. Zgodnie z § 330 przepisów rozporządzenia nie stosuje się, z zastrzeżeniem § 2 ust. 1 i § 207 ust. 2, jeżeli przed dniem wejścia w życie rozporządzenia, tj. przed dniem 16 grudnia 2002 r.:

1) został złożony wniosek o pozwolenie na budowę lub odrębny wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego i wnioski te zostały opracowane na podstawie dotychczasowych przepisów,

2) zostało dokonane zgłoszenie budowy lub wykonania robót budowlanych w przypadku, gdy nie jest wymagane uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę.

W związku z powyższym wymagania określone w rozporządzeniu nie dotyczą budynków powstałych przed dniem wejścia w życie powyższej regulacji, czyli przed dniem 16 grudnia 2002 r.

W tym miejscu należy zauważyć, iż lokale w budynkach powstałych pod rządami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane muszą spełniać inne wymagania techniczno - budowlane od wymagań stawianych lokalom w budynkach, co do których wydano pozwolenie na budowę przed dniem 1 stycznia 1995 r.⁶ lub istniejących przed tym dniem (powstałe pod rządami przepisów wcześniejszych niż ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane). Z powyższego względu nie można stosować aktualnie obowiązujących przepisów techniczno-budowlanych do lokali w budynkach wybudowanych w przeszłości, gdyż w przeciwnym razie większość budynków istniejących przed 1 stycznia 1995 r. nie spełniałoby norm techniczno-budowlanych.

Wobec powyższego lokale socjalne, które odbiegają od obecnie obowiązujących norm prawnych zawartych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, ale są zakwalifikowane przez poprzednio obowiązujące przepisy jako lokale mieszkalne, czyli nadające się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, spełniają wymogi przewidziane w art. 2 ust. 1 pkt 5 u.o.p.l. Ze względu na cel (zamieszkiwanie) również w lokalach socjalnych wynajmujący jest obowiązany do zapewnienia sprawnego działania istniejących instalacji i urządzeń związanych z budynkiem umożliwiających najemcy korzystanie z wody (choć punkt czerpania wody może być poza lokalem), ciepła (niekoniecznie musi to być centralne ogrzewanie), energii elektrycznej oraz innych instalacji i urządzeń stanowiących wyposażenie lokalu i budynku. Jednakże należy zauważyć, że w przypadku prowadzenia prac budowlanych polegających na budowie, przebudowie istniejącego budynku należy stosować wymagania określone w aktualnie obowiązujących przepisach techniczno – budowlanych.

⁶ Jest to dzień wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.

Należy także mieć na względzie, że ustawodawca za najem lokali socjalnych wyznaczył stawkę czynszu, która nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym.

Jednocześnie należy zauważyć, iż przyznanie prawa do lokalu socjalnego sprawia, że wyrok orzekający o obowiązku opróżnienia lokalu nie może podlegać wykonaniu przed złożeniem osobie uprawnionej (dłużnikowi) oferty zawarcia z nim umowy najmu lokalu socjalnego. Skuteczność konkretnego postępowania egzekucyjnego w sprawie o opróżnienie lokalu mieszkalnego zależy od złożenia osobie uprawnionej oferty wynajęcia lokalu socjalnego spełniającego wymogi przewidziane w art. 2 ust. 1 pkt 5 u.o.p.l. Nie może być to jakikolwiek lokal mieszkalny, ale taki, który ze względu na wyposażenie, stan techniczny i powierzchnię, będzie się nadawał do zamieszkania, mimo, że standard tego lokalu może być obniżony. W związku z tym osoba uprawniona (dłużnik) ma możliwość kwestionować na drodze sądowej prawidłowość złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego. Zatem dłużnik ma możliwość weryfikacji przez sąd kwestii realizacji przez gminę nałożonego na nią obowiązku wskazania lokalu socjalnego spełniającego warunki przewidziane w art. 2 ust. 1 pkt 5 u.o.p.l., tj. czy zaproponowany przez gminę lokal socjalny jest odpowiedni dla dłużnika pod względem wyposażenia, stanu technicznego i powierzchni.

W celu zapewnienia i uświadomienia osobie uprawnionej (dłużnikowi) możliwości kwestionowania prawidłowości złożenia oferty zawarcia z nim umowy najmu socjalnego lokalu, ustawą z dnia 22 marca 2018 r. 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 ustaw⁷, dalej: ustawa o zmianie ustawy o finansowym wsparciu (...), wprowadzone zostały zmiany w u.o.p.l. dotyczące obowiązku pouczenia dłużnika przez gminę o przysługujących mu środkach prawnych w tym zakresie. Wprowadzony został przepis art. 14 ust. 6a, zgodnie z którym gmina, składając ofertę zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, poucza osobę uprawnioną, że jeżeli kwestionuje prawidłowość tej oferty, może wytoczyć powództwo o ustalenie uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, a po nadaniu klauzuli wykonalności wyrokowi eksmisyjnyemu – powództwo o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego. Powyższe oznacza, że osoba uprawniona (dłużnik) do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu może kwestionować na drodze sądowej nieodpowiednie warunki mieszkaniowe, czy stan techniczny lokalu. Dzięki poddaniu sądowej ocenie prawidłowości złożenia oferty (kontroli zgodności z ustawowymi wymogami) zapewniona została ochrona dłużników oczekujących na zawarcie umowy w tym zakresie.

Należy dodać, że prawo do kwestionowania oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego przysługiwało osobom uprawnionym także przed wprowadzeniem ww. zmiany w u.o.p.l. Potwierdza to m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2012 r., sygn. akt I CSK 292/12. Wyżej opisany art. 14 ust. 6a dodany do u.o.p.l. nowelizacją wchodzącą w życie 21 kwietnia 2019 r. zobowiązuje jedynie gminę do pouczenia byłych

⁷ (Dz. U. poz. 756)

lokatorów uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego o przysługujących im środkach prawnych.

Przywołaną ustawą nowelizującą z dnia 22 marca 2018 r. wprowadzone ponadto zostały zmiany w u.o.p.l. dotyczące najmu socjalnego lokali mieszkalnych. Zmiany te związane są z likwidacją odrębnej funkcjonalnie części mieszkaniowego zasobu gminy, jaką stanowią lokale socjalne na rzecz określenia w to miejsce nowej kategorii „umów najmu socjalnego lokali mieszkalnych”. Oznacza to rezygnację ze stosowania pojęcia „lokal socjalny” (czyli lokal spełniający wymagania ściśle określone ustawą). Stosowanie pojęcia najmu socjalnego będzie polegać na tym, że gmina będzie mogła każdy lokal ze swojego zasobu wynająć lub podnająć w ramach umowy najmu socjalnego, co powinno pozwolić na zmniejszenie skali problemów związanych z niedoborem lokali socjalnych.

Natomiast w celu zapewnienia właściwego poziomu ochrony osobom niepełnosprawnym wprowadzone zostały zmiany w u.o.p.l. dotyczące wskazania przez gminę lokali dla osób niepełnosprawnych. Wprowadzony został przepis art. 21 ust. 3 pkt 6a obligujący gminę do uregulowania w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy warunków, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb dla danego rodzaju niepełnosprawności. Nowe zasady przyznawania lokali dla osób niepełnosprawnych będą mieć zastosowanie dopiero z chwilą uchwalenia przez gminę nowej uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, przy czym nie może to nastąpić później niż 24 miesiące od dnia wejścia w życie art. 2 ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu (...) ⁸, tj. nie później niż 21 kwietnia 2021 r. Wydłużony termin wejścia w życie znowelizowanych przepisów u.o.p.l. w tym zakresie podyktowany jest koniecznością m.in. dokonania przez gminy inwentaryzacji posiadanych lokali pod kątem ich dostępności dla osób niepełnosprawnych.

Jednocześnie informuję, że wprowadzone w u.o.p.l. zmiany mają przede wszystkim na celu rozwiązanie problemu społecznego, jakim jest niski stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób realnie najuboższych wynikający z małej elastyczności w gospodarowaniu mieszkaniowym zasobem gminy oraz deficytami ilościowymi takich lokali w stosunku do potrzeb społecznych. Znowelizowane przepisy u.o.p.l. wchodzą w życie 21 kwietnia 2019 r.

W świetle powyższego nie znajduję uzasadnienia do prowadzenia prac legislacyjnych nad zmianami w u.o.p.l. w zakresie zmiany wymagań dla lokali socjalnych (najmu socjalnego lokali), ponieważ system regulacji prawnych w tym zakresie zapewnia m.in. odpowiedni tryb poddawania ocenie sądu kwestii realizacji przez gminę obowiązku proponowania lokalu socjalnego, który odpowiada definicji ustawowej.

⁸ Art. 23 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu (...) określa datę wejścia w życie nowelizowanych przepisów ustawy zmienianej w art. 2, tj. u.o.p.l. Zgodnie z tym przepisem znowelizowane przepisy u.o.p.l. wchodzą w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia, tj. będą obowiązywać od 21 kwietnia 2019 r.

Jak wskazano powyżej obowiązek planowania i realizacji działań mających na celu zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Niemniej jednak ze środków budżetu państwa podejmowane są działania ułatwiające samorządom wywiązywanie się z obowiązku zapewnienia dachu nad głową osobom potrzebującym. Wsparciem dla gmin w wywiązywaniu się z obowiązku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków lokalnej wspólnoty, a zwłaszcza osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji życiowej, jest program finansowego wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego. Program ten realizowany jest od 2007 r. na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń⁹, dalej: ustawa. W ramach programu gminy mogą ubiegać się o bezzwrotne finansowe wsparcie z budżetu państwa na tworzenie lokali mieszkalnych, które stanowią będą mieszkaniowy zasób gminy. Przedsięwzięcia, na które gmina może uzyskać dofinansowanie to: budowa budynku, remont lub przebudowa budynku, zmiana sposobu użytkowania budynku, a także kupno lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego, w tym kupno połączone z remontem. Wysokość wsparcia waha się, w zależności od rodzaju przedsięwzięcia, od 20 do 55% kosztów przedsięwzięcia. Reasumując, program koncentruje się na wsparciu mieszkaniowym kierowanym do osób, które dotychczas nie mogły znaleźć mieszkania o dostępnym dla nich czynszu. Jednakże skorzystanie z proponowanych rozwiązań zależy od indywidualnej, autonomicznej decyzji władz samorządowych. W tym zakresie program nie przewiduje stosowania przymusu, a jedynie zachęty do skorzystania ze wskazanych form wsparcia budowy mieszkań na terenie gminy.

Zgodnie z ustawą w lokalach utworzonych z wykorzystaniem finansowego wsparcia, należy zainstalować: wannę lub kabinę natryskową, umywalkę – w łazience, miskę ustępową – w łazience lub wydzielonym ustępie, zlewozmywak, czteropaleniskową kuchenkę gazową lub na inne paliwo, lub równoważną użytkowo kuchenkę elektryczną. Ponadto celem podniesienia warunków mieszkańcom lokali mieszkalnych w mieszkaniowym zasobie gminy w rozporządzeniu Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 4 marca 2019 r.¹⁰ określono standardy, według których należy prowadzić inwestycje realizowane na jego podstawie. Zaproponowano m.in. by w nowopowstających budynkach posiadających trzy lub więcej kondygnacje naziemne montowane były windy. Z myślą o wszystkich użytkownikach, a w szczególności osobach mających trudności z poruszaniem się, orientacją komunikacyjną zaproponowano następujące ułatwienia korzystania z budynku: drzwi windy powinny otwierać się i zamykać automatycznie, a system powinien oparty być na czujnikach zatrzymujących zamykanie drzwi jeszcze przed kontaktem fizycznym z przedmiotem i osobą, winda powinna być wyposażona w lustro bądź posiadać wymiary umożliwiające swobodne poruszanie się, ponadto powinna być dostosowana do osób z niepełnosprawnościami sensorycznymi. Swobodne poruszanie się mają zapewnić także: szerokie drzwi do wiatrołapu, utwardzona i wypłaszczona nawierzchnia przed wejściem głównym do budynku, kontrastowe

⁹ (Dz. U. z 2018 r. poz. 2321)

¹⁰ (Dz. U. poz. 457)

oznaczenie szklanych drzwi do budynku, aranżacja przestrzeni wspólnych wewnątrz budynku ułatwiająca samodzielną orientację np. przez kontrastową kolorystykę ścian w stosunku do podłóg, umieszczenie oznaczenia kierunkowego we wszystkich punktach węzłowych.

Z poważaniem,

DYREKTOR
Departamentu Mieszkalnictwa



Marcin Błach

