

Warszawa, dnia 11 marca 2019 r.

368 /2019/PSP/JG

**Szanowny Pan  
Andrzej Adamczyk  
Minister Infrastruktury**  
ul. Chałubińskiego 4/6  
00-928 Warszawa

*Szanowny Panie Ministrze,*

## **I Wstęp**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: HFPC) jest organizacją pozarządową, której statutowym celem jest ochrona praw i wolności człowieka, w tym ich przestrzeganie przez organy władzy publicznej w Polsce. Przedmiotem zainteresowania HFPC są między innymi prawa socjalne gwarantowane obywatelom nie tylko w międzynarodowych aktach prawnych, ale także w prawie krajowym. W związku z tym HFPC pragnie się zwrócić do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o odniesienie się do problematyki związanej z warunkami mieszkalnymi panującymi w lokalach stanowiących mieszkaniowy zasób gminy, ze szczególnym uwzględnieniem lokali, o których mowa w rozdziale 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego z dnia 21 czerwca 2001 r. (dalej: ustawa o ochronie lokatorów).

## **II Stan faktyczny**

Do Fundacji wpływają sprawy, w których klienci opisują warunki panujące w przyznawanych im lokalach socjalnych. W jednej z nich kobieta szczegółowo przedstawiła stan lokalu, załączając także zdjęcia potwierdzające jej słowa. Lokal socjalny został jej przyznany w związku z nakazem eksmisyjnym. Pod opieką kobiety pozostaje małoletni syn, który choruje na astmę potwierdzoną zaświadczeniem lekarskim, a także orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności. W związku ze stanem lokalu kobieta odmówiła przyjęcia oferty i wezwała gminę do wskazania lokalu socjalnego spełniającego wymogi prawa. W odpowiedzi na pismo naszej klientki Zakład Gospodarki Mieszkaniowej stwierdził, że w związku z odmową przyjęcia oferty lokalu socjalnego wygasł obowiązek gminy w zakresie dostarczenia jej innego lokalu. W rzeczonym mieszkaniu panuje wilgoć, objawiająca się między innymi zagrzybieniem ścian oraz wodą spływającą po ścianach. Ponadto jedyne ujęcie wody (tj. hydrant) oddalone jest od budynku o około 150 m i nie jest ono zabezpieczone przed znacznym

spadkiem temperatury, co zimą może powodować czasowe odcięcie od bieżącej wody. Co więcej, ustęp dla mieszkańców lokali znajdujących się w budynku, także się w nim nie znajduje - jest on oddalony o ponad 150 m. Opisane warunki mają szczególne znaczenie z perspektywy niepełnoprawności syna klientki.

Innym zgłoszonym Fundacji przypadkiem jest przydzielenie lokalu zastępczego o powierzchni 21 m kwadratowych 4-osobowej rodzinie. Nasz klient wraz z rodziną otrzymał nakaz eksmisji z lokalu, jednocześnie skierowano go do zawarcia umowy najmu na czas określony. Przydzielone mieszkanie składa się z jednego pomieszczenia, przy czym nie ma ono łazienki. Należy również podkreślić, iż w lokalu nie ma ciepłej wody, a WC znajduje się na korytarzu. Jest to szczególnie istotne ze względu na fakt, że pośród osób zamieszkujących w lokalu jest dwójka dzieci - 5-letnia dziewczynka i 2-letni chłopiec.

### III Stan prawny

W ustawie o ochronie lokatorów ustawodawca wskazał definicję lokalu socjalnego. Zgodnie z art. 2 ust 1 pkt. 5 przez lokal socjalny należy rozumieć *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 m<sup>2</sup>, a w wypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m<sup>2</sup>, przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie*. Rozdział 4 doprecyzowuje zagadnienia związane z przyznawaniem przez gminę lokalu socjalnego, określając przy tym, że umowa najmu lokalu socjalnego *może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy*.

Art. 20 i następne ustawy o lokalach nie tylko określają obowiązki gminy względem gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym, ale także pozostawiają dużą swobodę w kształtowaniu programów mieszkaniowych i zasad najmu. Niewątpliwie taka regulacja stanowi odzwierciedlenie wykonywania przez gminę zadań własnych i pozwala organowi stanowiącemu każdej jednostki na samodzielne kształtowanie polityki mieszkaniowej, ze szczególnym uwzględnieniem zasobów lokalowych gminy. Jak jednak wynika ze spraw wpływających do Fundacji brak uszczegółowienia znaczenia pojęcia *lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny*, nastrocza wielu trudności w określaniu przez gminę warunków, jakie muszą panować w lokalu, aby mógł on spełniać chociażby kryterium *lokalu o obniżonym standardzie*.

W związku z realizacją dyspozycji zawartej w treści art. 21 ustawy o ochronie lokatorów gminy uchwalają wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Ust. 2 tego przepisu wskazuje, co w szczególności powinien taki program zawierać. Ustawodawca jednakże nie zobligował gminy do doprecyzowania pojęcia zawartego w art. 2 ust 1 pkt. 5 ustawy o ochronie lokatorów. W związku z tym znaczna część gmin nie podejmuje próby zdefiniowania, czym jest *lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny*.

Inną ustawą, z której pośrednio można wywieść reguły określające minimalny standard lokalu, jest ustawa z 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (dalej: ustawa prawo budowlane, u.p.b.). Art. 7 ust. 3 pkt 1 u.p.b. wskazuje, że warunki techniczne

użytkowania obiektów budowlanych, w szczególności budynków mieszkalnych, mogą być określone w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Obecnie aktem prawnym najbardziej szczegółowo określającym minimalne warunki lokalowe jest rozporządzenie ministra infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (dalej: rozporządzenie o warunkach technicznych).

Problematyka związana z mieszkaniowym zasobem gminy sygnalizowana jest od dawna. Tym większą obawę budzi fakt, że kwestia ta nadal nie została rozwiązana, ani nie wprowadzono żadnych działań sanacyjnych. W 2014 roku Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę wykonywania przez wybrane gminy obowiązku zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych<sup>1</sup>. Głównym celem kontroli była ocena skuteczności działania gmin w zakresie zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych oraz ograniczenia negatywnych skutków finansowych i społecznych wynikających z niewywiązywania się z tego zadania. Jak wskazano w raporcie, *uzasadnieniem jej podjęcia był społeczny i finansowy wymiar prowadzonej przez gminy gospodarki mieszkaniowej, a także duże ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w tym zakresie, na co wskazywały wyniki dotychczasowych kontroli NIK, wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich, liczne interpelacje poselskie i doniesienia medialne. Jak wynika z rzeczowego raportu, gminy nadal nie są w stanie zaspokoić potrzeb w zakresie lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych*<sup>2</sup>. Pomimo, że w raporcie nie odniesiono się do warunków panujących w lokalach socjalnych jako problemu generalnego, zaniepokojenie Fundacji budzi stwierdzenie, że *stosowano także inne, niezgodne z prawem rozwiązania. (...) Prezydent Miasta Łomży, na skutek braku lokali socjalnych spełniających wymogi określone w ustawie o ochronie praw lokatorów, wystawił dwa skierowania do zawarcia umów najmu lokali socjalnych o powierzchni mniejszej niż wymagana przepisami. Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta Łomży – osoby wskazane w tych skierowaniach wyraziły zgodę na zamieszkanie w lokalach niespełniających wymogów ustawowych*<sup>3</sup>. Tego typu opis znajduje odzwierciedlenie w sprawach, które wpływają do HFPC.

Tematyka warunków mieszkalnych i sanitarnych w lokalach socjalnych została podniesiona także w interpelacji poselskiej nr 972 z dnia 10 stycznia 2012 r.<sup>4</sup>. Poseł zwrócił szczególną uwagę na brak precyzyjnych regulacji prawnych, pozwalających jednoznacznie określić dopuszczalne standardy. Poseł podkreślił, że *w obrocie prawnym nie funkcjonuje odpowiednia regulacja mówiąca, jak dalece ów standard może być obniżony, aby uznać można na jej podstawie, czy dany lokal spełnia kryteria lokalu socjalnego. Brak uregulowania tej kwestii skutkuje tym, że ocenę, czy dany lokal może służyć jako lokal socjalny, a co za tym idzie, czy mogą w nim zostać umieszczeni ludzie, decydują sami urzędnicy. Zaś obniżenie standardów często polega na tym, że do lokalu nie są doprowadzone instalacje wodnokanalizacyjne czy instalacja gazowa, co powoduje*

---

<sup>1</sup> Informacja o wynikach kontroli „Wykonywanie przez wybrane gminy obowiązku zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych”, [dostęp: 20.09.2018 r.] <https://www.nik.gov.pl/plik/id,7725,vp,9681.pdf>.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 7.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 16-17.

<sup>4</sup> Interpelacja nr 972 z dnia 10 stycznia 2012 r. do ministra transportu, budownictwa i gospodarki morskiej w sprawie wyznaczenia minimalnych standardów dla lokali socjalnych, [dostęp 20.09.2018] <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=32AC55A9>.

*również brak możliwości zainstalowania w nim odpowiednich urządzeń sanitarnych. Często dochodzi więc do sytuacji, w której mieszkańcy kilku lokali zmuszeni są korzystać ze wspólnych urządzeń sanitarnych (takich jak ustęp czy prysznic). Umieszczenie człowieka w lokalu niespełniającym minimalnych kryteriów stworzonych dla pomieszczeń zdalnych do przebywania ludzi stanowi w moim odczuciu naruszenie praw człowieka i uwłacza godności ludzkiej.*

W odpowiedzi na przytoczoną interpelację, w dniu 9 lutego 2012 r. podsekretarz stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej odniósł się do zarzutów dotyczących standardów w lokalach socjalnych. W odpowiedzi wskazał, że brak jest luk prawnych w tym zakresie i podkreślił, że dotychczasowe przepisy *nie powodowały wątpliwości interpretacyjnych*. Zaznaczył również, że pomimo, iż kwestia gospodarowania lokalami socjalnymi stanowi zadanie własne gmin, to rząd podejmuje działania, których celem jest *wsparcie rozwoju mieszkalnictwa socjalnego w gminach i podnoszenia standardów takich lokali*. Jednym z nich jest pomoc państwa w tworzeniu zasobu budownictwa dla najuboższych realizowana na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Jak wynika z ustawy, gmina ma możliwość ubiegania się o wsparcie finansowe z budżetu państwa. *Dofinansowane przedsięwzięcie może polegać na budowie nowych budynków, ale także na działaniach zmierzających w kierunku modernizacji istniejących zasobów, czyli remoncie, przebudowie i zmianie sposobu użytkowania budynków, w wyniku czego powstaną lokale socjalne, mieszkania chronione, noclegownie lub domy dla bezdomnych.*

### **III Standardy dotyczące warunków w lokalach socjalnych**

Art. 30 Konstytucji RP (dalej: Konstytucja) stanowi, że godność człowieka jest źródłem wolności i praw człowieka i obywatela oraz ma charakter przyrodzony i niezbywalny. W piśmiennictwie wskazuje się, że *istotą godności człowieka jest jego podmiotowość*<sup>5</sup>. Takie podejście potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku o sygn. K 44/07 wskazał on, że *potwierdzenie niezbywalnej godności człowieka jako zasady konstytucyjnej oraz prawa podmiotowego każdej jednostki ludzkiej – niezależnie od jej kwalifikacji czy stanu psychiczno-fizycznego oraz aktualnej pozycji życiowej – stanowi podstawę uznania jego podmiotowości*<sup>6</sup>. W związku z powyższym, jednostki nie powinny być dyskryminowane ze względu na sytuację materialną bądź życiową.

Kwestię warunków życiowych uregulowano w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (dalej: Pakt). Artykuł 11 ust. 1 Paktu stanowi, że *[p]aństwa [s]trony niniejszego Paktu uznają prawo każdego do odpowiedniego poziomu życia dla niego samego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie, oraz do stałego polepszania warunków bytowych. Państwa Strony podejmą odpowiednie kroki w celu zapewnienia realizacji tego prawa, uznając w tym celu zasadnicze znaczenie współpracy międzynarodowej, opartej na zasadzie dobrowolności.*

---

<sup>5</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 91

<sup>6</sup> wyrok TK z 30 września 2008 r., K 44/07.

W komentarzu do Paktu<sup>7</sup> wskazano, że prawo do mieszkania powinno być interpretowane szeroko - winno być ono postrzegane jako prawo do życia w określonym miejscu, bezpiecznie, godnie i w pokoju. Zdaniem Komitetu fakt, że każda osoba ma przyrodzoną godność, gwarantować powinien rozumienie prawa do mieszkania w sposób obejmujący wszystkie jednostki, bez względu na dochody lub dostęp do zasobów gospodarczych. Warto również podkreślić, że prawo do mieszkania zawarte w art. 11 ust. 1 należy odczytywać także jako prawo do odpowiedniego zakwaterowania, gdzie w nomenklaturze ONZ oznacza ono *odpowiednią prywatność, odpowiednią przestrzeń, odpowiednie bezpieczeństwo, odpowiednie oświetlenie i wentylację, odpowiednią podstawową infrastrukturę oraz odpowiednie położenie względem pracy i podstawowych obiektów - wszystko to w rozsądnej cenie*<sup>8</sup>.

W opinii Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych obiekt mieszkalny spełniający wymagania Paktu powinien zawierać podstawowe urządzenia niezbędne dla zachowania zdrowia, bezpieczeństwa, komfortu oraz żywienia. W związku z tym osobą, wobec której realizowane jest prawo do mieszkania jest ten, kto ma stały dostęp do zasobów naturalnych i zasobów wspólnych, bezpiecznej wody pitnej, prądu umożliwiającego gotowanie, ogrzewania, światła, urządzeń sanitarnych oraz higienicznych, a także okoliczności umożliwiające przechowywanie jedzenia, usuwanie odpadów czy dostęp do służb ratunkowych. Komitet wskazuje również, że odpowiednie warunki mieszkaniowe to takie, które zapewniają mieszkańcom przestrzeń i chroniące ich przed zimnem, wilgocią, ciepłem, deszczem, wiatrem oraz innym zagrożeniem dla zdrowia lub życia<sup>9</sup>.

W związku z przedstawionymi kryteriami Pakt wymaga, aby każde państwo-strona podjęło wszelkie niezbędne środki celem zapewnienia określonego standardu. Komitet przewiduje, że niezbędne dla realizacji tych celów będzie wprowadzenie krajowej strategii mieszkaniowej, która określać będzie *cele rozwoju warunków schronienia, identyfikować dostępne zasoby do osiągnięcia tych celów i najbardziej efektywny pod względem kosztów sposób ich wykorzystania oraz określać obowiązki i ramy czasowe dla wdrożenia niezbędnych środków*<sup>10</sup>. Komitet podkreślił również, że aby w pełni zapewnić wymagania stawiane przez Pakt, niezbędna będzie koordynacja działań podejmowanych przez władze krajowe oraz te lokalne i regionalne *w celu pogodzenia powiązanych polityk (ekonomia, rolnictwo, środowisko, energia itp. ) ze zobowiązaniami wynikającymi z art. 11 Porozumienia*<sup>11</sup>.

#### IV Wnioski

Jak wynika z powyższej analizy, polski ustawodawca nie wprowadził dotychczas szczegółowych regulacji pozwalających na przyjęcie jednolitego standardu zapewniającego odpowiednie warunki mieszkaniowe w lokalach socjalnych, pozostawiając to zadanie gminom. Mając na uwadze powyższe Helsińska Fundacja Praw Człowieka zwraca się z uprzejmą prośbą o udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy

<sup>7</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights: CESCR General Comment No. 4 The Right to Adequate Housing, 13.12.1991, s. 2.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 2.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 3.

<sup>10</sup> art. 32 Global Strategy for Shelter to the Year 2000, cyt za: Ibidem, s. 5.

<sup>11</sup> Committee on Economic ... op. cit., s. 5.

zdaniem Pana Ministra obecne rozwiązanie prawne gwarantuje jednostkom poszanowanie ich podstawowych praw oraz czy Ministerstwo planuje jakieś działania w tym obszarze.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

*Dziękujemy* *nie ciekaw*



Helsińska Fundacja Praw Człowieka  
SEKRETARZ ZARZĄDU

*Piotr Kłodoczny*

Helsińska Fundacja Praw Człowieka  
PREZES ZARZĄDU

*Danuta Przywara*