



Stanowisko

Stanowisko Rady Federacji Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP w sprawie zasobów mieszkaniowych gmin, budownictwa mieszkań socjalnych.

Federacja Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP zwraca się do Rządu i Parlamentu RP z wnioskiem o pilne podjęcie działań legislacyjnych mających na celu stworzenie spójnego i funkcjonalnego systemu regulacji prawnych dotyczących mieszkalnictwa, który zapewniłby równowagę i pogodzenie interesów właścicieli lokali, lokatorów oraz władz publicznych, odpowiedzialnych za prowadzenie właściwej polityki mieszkaniowej. Konieczność stworzenia takiego systemu wynika z trudnej sytuacji samorządów lokalnych w świetle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 września 2006 r.

1. Obecnie na mocy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266) gminy zobowiązane są do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Polska jest w praktyce jednym z dwóch państw w Europie, w których funkcjonuje prawo do uzyskania mieszkania przez każdego obywatela, bez względu na podjęcie przez niego wysiłku w kierunku poprawy własnej sytuacji majątkowej oraz nabycia lub utrzymania mieszkania. Jednocześnie samorzady lokalne obciążone są licznymi innymi obowiązkami w zakresie mieszkalnictwa, wynikającymi z powyższej ustawy, jak i innych ustaw, m.in. koniecznością wypłat byłym najemcom zwaloryzowanych kaucji mieszkaniowych, wpłacanych przed dniem 12 listopada 1994 r. oraz finansowaniem dodatków mieszkaniowych.

2. Zgodnie z ustawą o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego gminy mają obowiązek zapewnienia eksmitowanym lokatorom mieszkań socjalnych. Gminy nie są w stanie niezwłocznie zaproponować osobom eksmitowanym najmu lokali socjalnych, czego konsekwencją są roszczenia odszkodowawcze przysługujące właścicielom lokali. Sytuacja samorządów lokalnych pod rządami tej ustawy uległa zasadniczemu pogorszeniu na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dn. 11

września 2006 r. W wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego Sejm dokonał nowelizacji powyższej ustawy, wprowadzając w art. 18 nowy ust. 5. W świetle tej regulacji gminy zostały zobligowane do wypłaty pełnych odszkodowań właścicielom lokali, jeśli nie zapewnią one lokali socjalnych osobom z wyrokami eksmisyjnymi. Właściciele lokali, w których mieszkają osoby z takimi wyrokami, mogą żądać od gminy odszkodowania w wysokości odpowiadającej rynkowemu stawkom czynszu (jakie uzyskaliby za wynajęcie mieszkania). Zgodnie z wyżej wzmiankowanym orzeczeniem uznano, że zastosowanie ma w takich przypadkach art. 417 Kodeksu cywilnego. Stanowi on, że za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego. Naprawienie szkody - zgodnie z art. 361 k.c. - obejmuje przy tym nie tylko poniesione przez właściciela straty, ale także korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono. Zasada pełnej kompensaty szkody przez gminy oparta na wyżej wymienionej konstrukcji prawnej może powodować wysuwanie roszczeń opartych na kalkulacjach dotyczących utraty spodziewanych korzyści, niezwiązanych w ogóle z mieszkaniowym przeznaczeniem danego lokalu, np. wynajmem zajmowanego lokalu jako atrakcyjnego lokalu użytkowego.

3. Konieczność stworzenia nowego systemu regulacji prawnych, zapewniającego równowagę interesów różnych stron w odniesieniu do mieszkalnictwa socjalnego zasugerował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 maja 2007 r. (sygn. SK 51/05). W uwagach końcowych uzasadnienia tego wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził: "Konsekwencją niniejszego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jest utrata mocy obowiązującego przepisu art. 18 ust. 4 w zaskarżonym zakresie. Dochodzenie odszkodowania od gminy będzie możliwe na zasadach ogólnych i w pełnej wysokości, o ile były lokator nadal zamieszkuje w lokalu. Nie wynika stąd bynajmniej, aby zasada pełnej kompensaty szkody przez gminę, przy utrzymaniu pierwszorzędowego charakteru tej odpowiedzialności, było jedynym możliwym sposobem rozwiązania analizowanego problemu na przyszłość. Już lektura dostępnej w tym zakresie literatury przedmiotu wskazuje na różnorodność potencjalnych modeli regulacyjnych. (...) Fakt, że stan prawny będący skutkiem orzeczenia Trybunału jest stosunkowo dolegliwy dla organów władzy publicznej (adresata normy art. 75 ust. 1 Konstytucji), ma zaś skłonić ustawodawcę do jak najrychlejszego, a jednocześnie kompleksowego i odpowiadającego standardom konstytucyjnym, unormowania analizowanej problematyki.

4. Niestety ustawodawca dotychczas, wbrew powyżej przedstawionej sugestii w wyroku

Trybunału Konstytucyjnego ograniczył się tylko do wprowadzenia w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego normy stwierdzającej, że jeżeli gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku, właścicielowi przysługuje roszczenie odszkodowawcze od gminy, na podstawie art. 417 Kodeksu cywilnego. Takie minimalistyczne rozwiązanie powoduje m.in. brak jasności co do zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej gmin za szkody powstałe w okresie oczekiwania na dostarczenie lokalu socjalnego przed publikacją wyroków Trybunału Konstytucyjnego, orzekających o niezgodności z Konstytucją RP art. 18 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (wobec przyjmowanego w tym okresie przez gminy domniemania zgodności obowiązujących przepisów z Konstytucją RP). Po drugie, powoduje to brak regulacji dotyczącej wzajemnej relacji odpowiedzialności odszkodowawczej gminy i osoby eksmitowanej. W szczególności dotyczy to kwestii możliwości występowania przez gminy po zapłacie przez nie odszkodowania z roszczeniami regresowymi w stosunku do osób eksmitowanych.

5. Ta trudna sytuacja wynika z długoletnich zaniedbań w dziedzinie mieszkalnictwa oraz trwającego przez długi okres czasu braku przemyślanej polityki Państwa, która powinna być nastawiona na systematyczne odnawianie istniejącej substancji mieszkaniowej i budownictwo mieszkań o zróżnicowanym charakterze, dostosowanym do potrzeb społecznych. Powinna ona stanowić element szerszej polityki wobec miast. Uważamy, iż Państwo nadmiernie obciąża budżety gminne nowymi zadaniami, m.in. w zakresie polityki mieszkaniowej, zapominając o środkach finansowych na ich realizację. Wpłata odszkodowań, w sytuacji niemożności budowania wystarczającej liczby mieszkań socjalnych odbywać się będzie kosztem realizacji inwestycji prorozwojowych w miastach i wpłynie negatywnie na kondycję miast w Polsce, a w konsekwencji na sytuację gospodarczą Polski.

6. Natychmiastowe rozwiązanie problemów mieszkaniowych - wobec długoletnich zaniedbań - nie jest możliwe. Jednak dalsze obciążanie budżetów gmin jest drogą do nikąd. Istnieją jedynie dwie możliwości rozwiązania narosłych problemów: albo Budżet Państwa będzie pokrywał w całości lub w przeważającej części koszty wyżej wzmiankowanych odszkodowań na rzecz właścicieli lokali mieszkalnych, bądź też zasadniczej zmianie ulegnie polityka Państwa w stosunku do mieszkalnictwa, uzależniająca posiadanie mieszkania od własnego wysiłku obywatela i regulowania ciężących na nim zobowiązań, a jednocześnie nastawiona na odnowę istniejącej substancji mieszkaniowej i tworzenie nowych mieszkań.

7. W związku z powyższym za najpilniejsze uważamy:

- 1) konieczność pilnej nowelizacji ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego w celu szybkiego i jednocześnie radykalnego zmniejszenia obciążeń finansowych gmin z tytułu odszkodowań dla właścicieli mieszkań w kontekście zbyt wysokich kosztów finansowych związanych aktualnie z budownictwem mieszkań socjalnych przez gminy. W ramach nowelizacji ustawy konieczne jest także ograniczenie kręgu osób uprawnionych do lokali socjalnych (np. poprzez uzależnienie prawa do lokalu socjalnego od sytuacji finansowej lokatora) oraz uszczelnienie systemu, chroniące przed wypłacaniem nadmiernej liczby odszkodowań, w zbyt dużej wysokości dla właścicieli lokali, m.in. poprzez ograniczenie uprawnień właścicieli budynków do odszkodowań wyłącznie do lokatorów zasiedlanych w uprzednim okresie na podstawie decyzji administracyjnej (zdarzają się bowiem przypadki uzyskania wyroku eksmisyjnego po krótkim okresie najmu w celu uzyskiwania odszkodowania od gminy - nieuzasadnione jest dostarczanie lokali socjalnych właścicielom dużych zasobów mieszkaniowych, którzy mają możliwość zamiany na lokal o mniejszej powierzchni lub niższym standardzie wyposażenia technicznego we własnych zasobach mieszkaniowych).
- 2) modyfikację obecnie obowiązującej zasady zakazu eksmisji "donikąd" obejmującej również przypadki, gdy sąd w wyroku eksmisyjnym nie przyznał osobie eksmitowanej uprawnienia do lokalu socjalnego. Obecnie na mocy znowelizowanych przepisów Kodeksu cywilnego ochroną w postaci konieczności zapewnienia przez gminę pomieszczenia tymczasowego objęte są osoby o znacznych dochodach lub takie których postępowanie nie wskazuje na potrzebę jej udzielenia w tym kształcie, np. sprawcy przemocy domowej eksmitowani na wniosek członków swoich rodzin. Zasadna wydaje się taka modyfikacja przepisów Kodeksu cywilnego, aby możliwa była eksmisja osób, którym sąd nie przyznał uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego (ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego przewiduje w tym zakresie stosunkowo szeroką ochronę) - również do pomieszczeń w ośrodkach dla bezdomnych, a w stosunku do sprawców przemocy domowej także "donikąd".
- 3) zmianę ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1070) w kierunku jej dostosowania do aktualnych potrzeb.
- 4) nowelizację ustawy z dn. 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych w kierunku zmiany proporcji partycypacji w kosztach budownictwa mieszkaniowego - dotacje z budżetu Państwa

dla gmin powinny kształtować się w wysokości 60-80% kosztów.

5) uruchomienie programu państwowego wsparcia remontów budynków mieszkalnych dla gmin (były w tym zakresie składane przez poprzedni Rząd deklaracje uruchomienia takiego programu w niedługim czasie - zob. uzasadnienie projektu ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych) oraz rozszerzenie państwowego wsparcia również na przedsięwzięcia mające na celu pozyskiwanie mieszkalnych lokali komunalnych innych niż socjalne.

6) dokonanie zmian w rozporządzeniu Ministra Budownictwa z dnia 15 marca 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu i terminów składania i rozpatrywania wniosku o udzielenie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych i mieszkań chronionych, treści wniosku, kryteriów jego oceny, wzoru formularza rozliczenia udzielonego wsparcia oraz minimalnych wymagań w zakresie wyposażenia, jakie muszą spełniać pozyskane lokale mieszkalne - zmiany te muszą zmierzać do dostosowania standardów mieszkań socjalnych do realnych możliwości finansowych gmin w Polsce.

7) kompleksowe, zintegrowane podejście do problemu rewitalizacji śródmieść i renowacji starych zespołów zabudowy w miastach w związku z wysokim stopniem dekapitalizacji starej zabudowy, szczególnie w centrach miast, jak również stopnia zużycia technicznego i zestarzenia funkcjonalnego zabudowy i infrastruktury całych dzielnic, co wymaga odpowiedniej polityki państwa, sprzyjających regulacji prawnych oraz wspierających te działania lokalne programów centralnych.

W związku z powyższym Federacja Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP w oparciu o uchwały Zgromadzenia Ogólnego Śląskiego Związku Gmin i Powiatów w niniejszym Stanowisku apeluje do nowego Parlamentu i Rządu RP o podjęcie natychmiastowych działań zmierzających do zmiany prawodawstwa w zakresie obowiązków gmin wobec osób z wyrokami eksmisyjnymi, a także staranne rozważenie i wprowadzenie w życie polityki mieszkaniowej, uwzględniającej realne możliwości wspierania utrzymania i rozwoju komunalnych zasobów mieszkaniowych ze środków publicznych. W przeciwnym wypadku gminy nie wytrzymają na dłuższą metę brzemienia finansowego, wynikającego zwłaszcza z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz ostatniej nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Józef Korpak

Członek Rady Federacji

Przewodniczący Zgromadzenia Ogólnego
Śląskiego Związku Gmin i Powiatów

Kazimierz Barczyk
Przewodniczący Federacji
Regionalnych Związków
Gmin i Powiatów RP

Kraków, 10 stycznia 2008 r.

REGIONY.ORG.PL

Stowarzyszenie Gmin „Szansa Białej Przemyszy”
Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich
Związek Miast i Gmin Morskich
Unia Miasteczek Polskich
Instytut Administracji Publicznej
Fundacja Rozwoju Samorządności i Prasy Lokalnej

Podkarpackie Stowarzyszenie Samorządów Terytorialnych
Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski
Stowarzyszenie Gmin Babiogórskich
Śląski Związek Gmin i Powiatów
Stowarzyszenie Gmin Uzdrawiskowych RP
Stowarzyszenie Gmin Regionu Południowo-Zachodniego Mazowsza

Pomorskie Stowarzyszenie Gmin Wiejskich
Związek Gmin Ziemi Dobrzyńskiej
Związek Gmin Jurajskich
Związek Gmin „Kwisa”
Związek Gmin Lubelszczyzny
Stowarzyszenie Gmin, Powiatów i Regionów Nadbużańskich