



Warszawa, 06-09-2022 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**IV.7210.15.2022.JS**

**Pan Mateusz Morawiecki**

**Prezes Rady Ministrów**

Szanowny Panie Premierze,

Z nadesłanych do mnie wniosków obywateli oraz z korespondencji prowadzonej przeze mnie z organami samorządu terytorialnego wynika, że sytuacja w sferze zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli jest trudna i nadal niezadowalająca. Nie ulega wątpliwości, że ulegnie ona jeszcze pogorszeniu w związku z obecną sytuacją, w tym przede wszystkim z przebywaniem na terytorium Polski dużej liczby uchodźców wojennych z Ukrainy. Uchodźcom tym z pewnością, w nieodległej perspektywie, stworzyć trzeba będzie odpowiednie warunki do bezpiecznego i godnego zamieszkiwania (a nie tylko zakwaterowania) na terenie Polski. Wymagało to będzie, jak się wydaje, stworzenia systemowych rozwiązań i pomocy czy też

---

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
al. Solidarności 77  
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700  
Infolinia obywatelska 800 676 676  
biurorzecznika@brpo.gov.pl  
bip.brpo.gov.pl

stosownego wsparcia ze strony państwa dla samorządów i innych podmiotów w realizacji tego zadania. W związku z tym swoje obawy i uwagi w tym przedmiocie, jako organ konstytucyjnie powołany do ochrony praw i wolności człowieka kieruję do Pana Premiera. Problematyka ta wykracza bowiem, zwłaszcza obecnie z uwagi na przywołany duży napływ uchodźców z Ukrainy, poza ramy resortu mieszkalnictwa i wymaga skoordynowanego, interdyscyplinarnego działania w ramach rządu.

Dodatkowo, w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów funkcjonuje Departament Integracji Społecznej, do którego zadań należy m.in. koordynacja działań na rzecz społeczności cudzoziemców realizowanych przez instytucje administracji publicznej, organizacje pozarządowe i przedsiębiorców, w zakresie relokacji z dużych miast do mniejszych ośrodków, zwłaszcza w odniesieniu do polityki mieszkaniowej, aktywizacji zawodowej, edukacji i rozwoju lokalnych społeczności. Mam w związku z tym nadzieję, że adresując poniższe uwagi właśnie do Pana Premiera, mogę liczyć na to, że zostaną one w sposób najbardziej właściwy i efektywny przekazane wszystkim tym podmiotom, które kreują szeroko rozumianą politykę mieszkaniową rządu.

Pragnę podkreślić, że kwestia zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli od wielu już lat stanowi przedmiot zainteresowania urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich. Moi poprzednicy, począwszy od 1994 r., wielokrotnie zwracali się do właściwych organów państwa, odpowiedzialnych za prowadzenie polityki mieszkaniowej, w tym także do kolejnych Premierów, o podjęcie odpowiednich, kompleksowych i długofalowych działań zmierzających do poprawy sytuacji mieszkaniowej w Polsce. Wystąpienia te dotyczyły zarówno osób najuboższych, jak i osób, które przy odpowiednim wsparciu ze strony władz publicznych byłyby w stanie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe poza zasobem mieszkań komunalnych. Niestety, działania podejmowane dotychczas przez organy administracji publicznej, nie przyniosły oczekiwanych rezultatów i nie doprowadziły do znaczącej poprawy poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli.

Ostatnie kompleksowe wystąpienie dotyczące przede wszystkim osób o najniższych dochodach, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, a także osób zagrożonych wykluczeniem mieszkaniowym, mogącym

w skrajnych przypadkach doprowadzić do bezdomności, zostało skierowano w dniu 17 marca 2016 r. do ówczesnej Pani Premier (pismo znak: IV.7217.2.2016/JS). W odpowiedzi na to wystąpienie Rzecznik został poinformowany przez ówczesnego Ministra Infrastruktury i Budownictwa o trwających pracach nad projektem dokumentu programowego zawierającego zestaw działań regulacyjnych i finansowych mających na celu rozwój budownictwa mieszkaniowego i poprawę warunków mieszkaniowych społeczeństwa. Ponadto wskazano, że w dniu 21 listopada 2015 r. weszła w życie nowelizacja ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 833 ze zm.), która wprowadziła szereg rozwiązań zmierzających w kierunku pobudzenia inicjatyw samorządów w obszarze budownictwa komunalnego.

W dniu 27 września 2016 r. Rada Ministrów przyjęła Narodowy Program Mieszkaniowy (dalej: NPM), w którym określono priorytety polityki mieszkaniowej państwa oraz podstawowe narzędzia służące rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych w Polsce. Podstawowym pakietem działań mających przyczynić się do realizacji celów określonych w NPM miał być program Mieszkanie Plus. Działania w ramach programu Mieszkanie Plus podzielone zostały na dwie części: rynkową i społeczną. W części rynkowej założono stworzenie warunków do realizacji inwestycji mieszkaniowych, które umożliwią osobom o umiarkowanych dochodach najem mieszkania lub najem z możliwością dojścia do własności. W części społecznej programu Mieszkanie Plus, założono zwiększenie działań służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osób średnio i najniżej zarabiających. W tym zakresie przewidziano dwa programy wsparcia: program wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego (BSK) oraz program wsparcia społecznego budownictwa czynszowego (SBC).

Z przekazanych mi przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli informacji o wynikach kontroli nr P/21/026 Funkcjonowanie programu Mieszkanie Plus (pismo znak: KIN.430.009.2021 z dnia 23.02.2022 r.) wynika, że według NIK „realizacja rządowego programu Mieszkanie Plus nie przyniosła oczekiwanych efektów, a tym samym nie wpłynęła znacząco na poprawę warunków i rozwiązanie problemów mieszkaniowych lokalnych społeczności. Z deklarowanych przez rząd 100 tysięcy mieszkań mających

powstać do końca 2019 r, wg stanu na dzień 31.10.2021 r. oddano do użytkowania 15,3 tys. mieszkań, a 20,5 tys. mieszkań znajdowało się w budowie”.

W syntezie wyników kontroli NIK wskazano, że na program Mieszkanie Plus składają się działania służące realizacji głównych celów NPM, tj. celu związanego ze zwiększeniem dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych, a także celu związanego ze zwiększeniem możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową. Oznacza to według NIK, w perspektywie do 2030 r. (data przyjęta w NPM dla rozwiązania problemów mieszkaniowych w Polsce) konieczność wybudowania 2 mln mieszkań oraz pozyskania przez gminy ponad 165 tys. mieszkań (aby zabezpieczyć do 2030 r. potrzeby mieszkaniowe wszystkich gospodarstw domowych oczekujących aktualnie na najem mieszkania od gminy). Dodać należy, że powyższe dane nie uwzględniały zwiększonego zapotrzebowania mieszkaniowego wynikającego z aktualnej sytuacji politycznej.

Podkreślić należy, że prawo do pomocy mieszkaniowej jest w Polsce wartością konstytucyjną. Art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zobowiązuje władze publiczne, a więc rząd i władze samorządowe, do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w szczególności do przeciwdziałania bezdomności, wspierania budownictwa socjalnego oraz wspierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania.

Także standardy przyjęte w wiążących Polskę międzynarodowych dokumentach z zakresu ochrony praw człowieka nakładają na władze publiczne obowiązek ustanowienia takich rozwiązań prawnych, infrastrukturalnych i organizacyjnych, by każdy miał zapewnione co najmniej minimum egzystencji. Władze publiczne powinny bowiem dążyć do wykreowania takich warunków społeczno-gospodarczych, by każdy obywatel miał realną „możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie” oraz „szanse na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym” (por. wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00 oraz wyrok TK z 28 października 2015, sygn. K 21/14).

W świetle art. 75 ust. 1 Konstytucji RP na władzach publicznych ciąży obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w szczególności: obowiązek przeciwdziałania bezdomności, wspierania rozwoju budownictwa socjalnego oraz popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania.

Obowiązek systematycznego dążenia do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jednostki wynika także z wiążącego Polskę Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. W art. 11 ust. 1 Paktu przewidziane zostało „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”. W Komentarzu Ogólnym Nr 4 do tego Paktu zatytułowanym „Prawo do mieszkania o odpowiednim standardzie” Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ zwrócił uwagę, że państwa – strony Paktu nie powinny interpretować wąsko obowiązku przyjętego przez nie w powołanym art. 11 ust. 1, tj. jako ograniczającego się jedynie do obowiązku zapewnienia schronienia, ale powinny umożliwić każdemu korzystanie z takiego miejsca do życia, które gwarantuje poszanowanie godności jednostki i jej bezpieczeństwo. Komitet wskazał przy tym na silny związek prawa do mieszkania o odpowiednim standardzie z poszanowaniem przyrodzonej godności człowieka.

Wymienione w art. 75 Konstytucji RP trzy podstawowe sfery aktywności władz publicznych (przede wszystkim władzy ustawodawczej i wykonawczej) oznaczają powinność prowadzenia skoordynowanych ze sobą oraz komplementarnych polityk społeczno-gospodarczych w dziedzinie mieszkalnictwa. Poza obowiązkiem respektowania i realizacji konstytucyjnego prawa do mieszkania (art. 75 Konstytucji RP) zwrócić należy uwagę także na inne wartości konstytucyjne, takie jak: obowiązek poszanowania godności ludzkiej (art. 30 Konstytucji RP), prawo do zabezpieczenia społecznego mające na celu m.in. przeciwdziałanie ubóstwu (art. 67 Konstytucji RP), obowiązek państwa kierowania się w swej polityce społecznej i gospodarczej nakazem uwzględniania dobra rodziny (art. 71 Konstytucji RP).

Z uwagi na konstytucyjną zasadę pomocniczości (wyrażoną w preambule Konstytucji RP) władze publiczne powinny koncentrować się na działaniach wspierających obywateli w ich dążeniach do uzyskania własnego mieszkania, czyli do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie. W tej dziedzinie warto odnotować osiągnięcia państwa polegające na stworzeniu warunków do prowadzenia na szeroką skalę działalności deweloperskiej czy przyjęcia w ostatnim czasie nowych rozwiązań ułatwiających zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie.

Jednakże władze publiczne nie mogą tracić z oczu potrzeb osób o niższych dochodach, które bez stosownego wsparcia nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, a także osób gorzej sytuowanych, żyjących w niedostatku, a nawet w ubóstwie. Na tym polu na władzach publicznych ciąży obowiązek przeciwdziałania bezdomności i wspierania budownictwa socjalnego oraz komunalnego. W tej sferze wymagana jest przy tym większa aktywność ze strony władz publicznych, a zwłaszcza ze strony władzy wykonawczej. By zaspokoić potrzeby mieszkaniowe osób o niskich dochodach bądź pozbawionych dochodów nie jest wystarczające wykreowanie ram prawnych, w obrębie których mogą działać jednostki i przedsiębiorcy, lecz potrzebne jest, a nawet niezbędne dysponowanie odpowiednią pulą mieszkań socjalnych i mieszkań komunalnych przeznaczonych dla osób znajdujących się w gorszej sytuacji materialnej, czy żyjących w ubóstwie. Aby jednak stworzyć odpowiednią – wystarczającą na zaspokojenie najpilniejszych potrzeb pulę mieszkań niezbędne jest stosowne wsparcie finansowe ze strony państwa samorządów i innych podmiotów na realizację tego zadania.

Ponadto władze publiczne powinny wspierać rozwój budownictwa tzw. tanich mieszkań w ramach działań podejmowanych przez samych obywateli, ich stowarzyszenia lub organizacje gospodarcze, w tym przez spółdzielnie mieszkaniowe czy towarzystwa budownictwa mieszkaniowego oraz wspierać ewentualne inne, formy przedsiębiorczości obywateli w sferze zaspokajania potrzeb mieszkaniowych

Ustawą mającą na celu realizację tych elementów prawa do mieszkania, z którą wiąże się problematyka prawna najmu lokali mieszkalnych i ochrona lokatorów, jest ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i

o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 172 ze zm.; dalej; ustawa o ochronie praw lokatorów). Ustawa ta w art. 4 zobowiązuje gminy do tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Zadanie to gmina od 10 sierpnia 2021 r. może realizować za pośrednictwem społecznych agencji najmu (SAN). Ustawa nakłada na gminy obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach. Ponadto gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie o ochronie praw lokatorów, została zobowiązana także do zapewniania osobom potrzebującym lokali w ramach najmu socjalnego i lokali zamiennych. Zadania w tym zakresie gminy wykonują jako zadania własne, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób. Na realizację powyższych zadań gminy mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa.

Z napływającej do mojego Biura licznej korespondencji (wnioski obywateli oraz wyjaśnienia uzyskiwane od prezydentów miast, burmistrzów i wójtów) wynika, że gminy mają bardzo ograniczone możliwości realizacji ustawowego obowiązku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, a to ze względu na brak wolnych lokali komunalnych oraz brak środków finansowych na budowę nowych mieszkań. Z uwagi zaś na brak odpowiedniej liczby mieszkań oraz wystarczających środków finansowych na ich budowę bądź pozyskiwanie w inny sposób (w tym od prywatnych właścicieli) gminy nie są w stanie samodzielnie doprowadzić do poprawy sytuacji mieszkaniowej na swoim terenie. W ciągu ostatnich lat problem ten uległ w dodatku nasileniu m. in. z powodu malejących zasobów mieszkaniowych gmin. Wprawdzie w ostatnim czasie działania prywatyzacyjne (sprzedaż mieszkań ich najemcom) oraz działania reprivatyzacyjne (zwrot lokali dawnym właścicielom) uległy znacznym ograniczeniom, ale nadal znaczna ilość budynków pozostaje wyłączona z eksploatacji z powodu ich złego stanu technicznego.

Według napływających do mnie informacji (potwierdzonych korespondencją prowadzoną z gminami) okres oczekiwania na mieszkanie z zasobu komunalnego wynosi średnio kilka lat, a waha się od kilku (kilkunastu) miesięcy do kilkunastu lat. Dane te znajdują potwierdzenie także w Informacji NIK o wynikach kontroli „Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw

domowych o niskich dochodach". Czerwiec 2020. Z Informacji tej wynika (str. 9), że w latach 2016-2019 (I półrocze) liczba gospodarstw domowych o niskich dochodach oczekujących na przyznanie mieszkania komunalnego lub socjalnego w kontrolowanych gminach wzrosła o ponad 30 %, a czas oczekiwania na przyznanie mieszkania komunalnego lub socjalnego wynosił odpowiednio: od 24 dni do 17 lat oraz od pięciu dni do prawie 12 lat.

Przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą z dnia 27 września 2016 r. NPM określający politykę mieszkaniową państwa w horyzoncie średniookresowym określa trzy cele szczególne:

1. Zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych.
2. Zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową.
3. Poprawę warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej.

Dla celu nr 2, w NPM określono trzy mierniki stopnia jego osiągnięcia, tj.:

- zmniejszenie liczby gospodarstw domowych oczekujących na najem mieszkania gminnego (miernik podstawowy), którego wartość w 2014 r. wynosiła 165,2 tys., do (wartości planowane): 140 tys. w 2020 r, 70 tys. w 2025 r. i 0 w 2030 r.
- zwiększenie liczby miejsc chronionych, z 2,7 tys. w 2014 r. do 3,3 tys. w 2030 r.,
- zwiększenie liczby miejsc w noclegowniach i schroniskach dla bezdomnych z 11,1 tys. w 2014 r. do 14 tys. w 2030 r.

Narodowy Program Mieszkaniowy określił zatem cele oraz mierniki ich osiągnięcia dla działań na rzecz gospodarstw domowych o najniższych dochodach. Podstawowym działaniem określonym w NPM, zmierzającym do osiągnięcia celu nr 2 jest zwiększenie możliwości gmin w zakresie dostarczania mieszkań komunalnych i lokali socjalnych (najmu socjalnego).



Jak poinformowano mnie w piśmie Ministerstwa Rozwoju i Technologii z dnia 19 lipca 2022 r. (znak: DM-II.7420.37.2022) zwiększenie możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową wynika z założeń Narodowego Programu Mieszkaniowego. Narzędziem, które wspiera w realizacji lokalnej polityki mieszkaniowej jest program budownictwa socjalnego i komunalnego (BSK). Ramy prawne programu BSK określa ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz. U. z 2022 r. poz. 377). Program realizowany jest od 2007 r. Jego pierwotnym założeniem było wspieranie przede wszystkim jednostek samorządu terytorialnego w realizacji nowych inwestycji mieszkaniowych. Obecnie, po kolejnych nowelizacjach ustawy, obok nowych inwestycji w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych istotną rolę może odegrać modernizacja istniejącego zasobu mieszkaniowego gmin, który z uwagi na dewastację nie jest wykorzystywany (pustostany). W piśmie tym wskazano także, że oprócz rozwiązań finansowych, które są bezpośrednim wsparciem dla samorządów w realizacji polityki mieszkaniowej, wprowadzane są inne narzędzia o charakterze systemowym. Dotyczy to m. in. społecznych agencji najmu (SAN), które posłużyć mogą do uruchomienia zasobów niewykorzystanych mieszkań należących do innych podmiotów, w tym osób prywatnych. Wskazano także na rozwiązania mieszkaniowe dedykowane organizacjom pożytku publicznego.

Podkreślić należy, że program BSK realizowany jest od 2007 roku, a więc od ponad 15 lat. Tymczasem z przekazanych mi informacji uzupełniających do powołanego wyżej pisma Ministerstwa z dnia 19.07.2022 r. „Informacja BGK o udzielonym finansowym wsparciu z Funduszu Dopłat 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 pomieszczeń (Dz. U. z 2022 r., poz. 377)” wynika, że w okresie od 2007 r. do 30.06.2022 r. udzielono ogółem wsparcia na budowę (pozyskanie) 36 814 lokali. W tym 29 412

dotyczyło lokali mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób gminy, 5 123 lokali mieszkalnych na wynajem i 1905 lokali z prawem do podnajmowania. Z powyższych informacji wynika, że przeciętnie rocznie z Funduszu Dopłat budowanych czy też pozyskiwanych było około 2 500 mieszkań.

Z przywołanych wyżej informacji, przyjętych w Narodowym Programie Mieszkaniowym wynika, że 2014 roku liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem mieszkania gminnego wynosiła 165 tys. i miała zmaleć w roku 2020 do 140 tys.

Natomiast według NIK, w badanym okresie (lata 2016-2019) liczba osób oczekujących na mieszkanie komunalne wzrosła o 30 %.

Jeśli nawet przyjąć, że liczba rodzin oczekujących na mieszkanie komunalne pozostała na niezmiennym poziomie – 165 000, a zanotowany w ubiegłym roku wzrost złożonych wniosków o dofinansowane w tym segmencie lokali (po wprowadzeniu nowych możliwości dofinansowania) utrzymywał się będzie na poziomie rocznym ponad 8 000, to i tak perspektywa rozwiązania problemu mieszkaniowego osób i rodzin o niskich dochodach wydaje się być bardzo odległa. Nie można także nie zauważyć, że choć w I półroczu 2022 r. złożono 208 wniosków o wsparcie finansowe (przy 290 wnioskach w roku 2021), to dotyczą one niespełna 3 tys. mieszkań przy ponad 8 tys. mieszkań w roku ubiegłym.

Biorąc pod uwagę powyższe i uwzględniając duży napływ do Polski uchodźców wojennych z Ukrainy przyjąć należy, że liczba osób (rodzin) o bardzo niskich, niskich i zbliżonych do przeciętnych dochodach wymagających wsparcia i pomocy w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych w najbliższym czasie znacznie wzrośnie. Nie bez znaczenia pozostaną z pewnością czynniki mające bezpośredni wpływ na istotne pogorszenie sytuacji bytowej wielu rodzin polskich, w tym przede wszystkim wysoki poziom inflacji i wysoki wzrost kosztów związanych zarówno z utrzymaniem mieszkania (czynsz, ogrzewanie, energia elektryczna i inne opłaty) jak i z bieżącym funkcjonowaniem. Nie można także zapominać o rosnącym zadłużeniu kredytowym, wzrastającej wysokości rat kredytowych czy też utracie zdolności kredytowej. Także te czynniki z pewnością będą miały wpływ na istotny wzrost liczby osób potrzebujących wsparcia mieszkaniowego w najbliższych miesiącach i latach.

Kwestie związane z liczbą i miejscem pobytu osób przebywających w Polsce w związku z wojną w Ukrainie, wskazaniem podmiotów, które faktycznie udzielają pomocy uchodźcom z Ukrainy, istniejącymi obecnie (i mogącymi wystąpić w przyszłości) problemami oraz potrzebą stworzenia systemowej polityki migracyjnej i wprowadzeniem, czy też zmianą, odpowiednich regulacji prawnych były ostatnio przedmiotem kilku raportów:

**Raport „Miejska gościnność: wielki wzrost, wyzwania i szanse”**, to opracowany przez Centrum Analiz i Badań Unii Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza raport o uchodźcach z Ukrainy w największych polskich miastach. Według informacji autora publikacji, opublikowany pod koniec kwietnia br. Raport to pierwszy w Polsce dokument przedstawiający szacunki dotyczące liczby Ukraińców i Ukrainek, którzy przebywają w Polsce, a także pokazujący miejsce ich pobytu. Raport był uzupełniany i aktualizowany w czerwcu i lipcu 2022 r. Według danych raportu liczba Ukraińców w Polsce wynosiła w marcu prawie 3,2 mln. W kwietniu wzrosła do 3,85 mln, a w maju nieco spadła, osiągając blisko 3,4 miliony. Centrum Analiz i Badań skupiło się również na ludności w 12 największych polskich miastach zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich oraz ich obszarach metropolitalnych. Największą jak dotąd liczbę Ukraińców mieszkających w tych metropoliach odnotowano w kwietniu br. – 2,58 mln (maj – 2,33 mln). W miastach UMP również w kwietniu była ona najwyższa – 1,60 mln (maj 1,43 mln). Według tych danych nie zmienia się natomiast stały udział Ukraińców przebywających na obszarze największych 12 polskich metropolii – 69 %. Z upływem miesięcy nie słabnie zatem rola największych miast jako głównych obszarów docelowych uchodźców z Ukrainy.

**„Biała Księga”** to opracowanie rekomendacji i niezbędnych zmian legislacyjnych dotyczących systemowego wsparcia uchodźców z Ukrainy na poziomie lokalnym i krajowym. Dokument ten to efekt obrad Samorządowego Okrągłego Stołu, który w dniach 8-9 maja 2022 r. odbył się we Wrocławiu. W obradach brało udział ponad 120 ekspertów, a uczestniczyli w nich m.in. reprezentanci Unii Metropolii Polskich, Związku Miast Polskich, Związku Gmin Wiejskich RP, Ruchu Samorządowego TAK! Dla Polski, Ogólnopolskiej Koalicji Samorządowej, a także reprezentanci organizacji

pozarządowych i środowiska nauki. Debata i rekomendacje dotyczą 8 dziedzin, w tym mieszkalnictwa. Rekomendacje te przekazane zostały Prezydentowi RP i Premierowi.

**„Gościnną Polską 2022+”**. Praca zbiorowa pod redakcją **Macieja Bukowskiego i Macieja Duszczyka. WiseEuropa, Warszawa 2022** to raport przygotowany przez interdyscyplinarne grono autorów, którzy „koncentrują się na Polsce oraz jej przygotowaniu do integracji cudzoziemców, którzy trafili do Polski w następstwie inwazji rosyjskiej na Ukrainę (...) „

**„Sąsiedzka pomoc”**. **Raport z badania. Sierpień 2022 r.** To najnowszy raport opracowany przez Centrum Analiz i Badań Unii Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza. Celem badania było poznanie zachowań i postaw mieszkańców dwunastu miast UMP wobec pomocy uchodźcom z Ukrainy po 24 lutego 2022 r. oraz oszacowanie liczby uchodźców korzystających ze schronienia u osób prywatnych. Raport zawiera informacje o pomocy i zaangażowaniu mieszkańców i władz na gruncie 12 miast UMP, które okazały się bezpieczną przystanią dla uchodźców. Badaniem objęto okres do początku maja br. W tym czasie 3% mieszkańców UMP przyjęło Ukraińców pod swój dach – do mieszkania, w którym obecnie mieszkają lub do mieszkania, którego są właścicielami. Największa skala tego rodzaju wsparcia była zauważalna we Wrocławiu 6 % dorosłych mieszkańców oraz w Białymstoku (5%) i Gdańsku (4%). Średnio przyjmowali oni pod swój dach 3,6 osób. Głównie były to kobiety i dzieci. Około 525 tys. uchodźców z Ukrainy skorzystało z gościnności mieszkańców miast UMP zamieszkując pod ich dachem, a schronienia im udzieliło 149 tys. mieszkańców UMP. Najwięcej natomiast ilościowo w Warszawie (119,5 tys.), we Wrocławiu (106,9 tys.) i w Gdańsku (59,8 tys.). Około co trzecia osoba (34%), która zaoferowała nocleg potrzebującym skorzystała już wówczas ze wsparcia finansowego rządu, a 40% planowało wkrótce to zrobić. Z dofinansowania nie zamierzało korzystać 22% z nich.

Nie odnosząc się szczegółowo do ustaleń i rekomendacji zawartych we wskazanych wyżej raportach pragnę podkreślić, że każdy z tych raportów odnosi się do obecnej sytuacji mieszkaniowej w Polsce i wskazuje na konieczność podjęcia mniej lub bardziej sprecyzowanych działań systemowych zmierzających do zwiększenia podaży mieszkań

w Polsce, w tym z uwzględnieniem dużej liczby obywateli Ukrainy przebywających w Polsce. Nie ulega wątpliwości, że w tym zakresie niezbędne jest współdziałanie ze strony rządowej, samorządowej, organizacji pozarządowych i innych podmiotów. Niezbędne są także zmiany legislacyjne w przedmiotowym zakresie i dodatkowe wsparcie finansowe dla samorządów i innych podmiotów realizujących cele mieszkaniowe. W powołanych wyżej raportach istnieje także zgodność co do tego, że odpowiednie działania powinny mieć charakter tak krótko, jak i długoterminowych, a także średnioterminowych (rekomendacje Białej Księgi).

W mojej ocenie, najtrafniejsze wydaje się przyjęcie zaproponowanych w Białej Księdze trzech perspektyw czasowych i przyjęcie oraz dostosowanie odpowiednich propozycji zakwaterowania i zamieszkania do tych okresów (perspektyw). Każdy z tych raportów zwiera wiele cennych wskazówek i propozycji godnych przeanalizowania. Najszersza analiza obecnej sytuacji i proponowanych rozwiązań przedstawiona została w Białej Księdze.

Jak zasadnie wskazują autorzy wszystkich wskazanych wyżej raportów, trudno przewidzieć, ile jeszcze trwać będą działania wojenne, jaka będzie ostateczna skala zniszczeń, a co za tym idzie ilu obywateli Ukrainy zdecyduje się pozostać w Polsce i sprowadzić tutaj swoich bliskich na stałe, czy też na dłuższy czas. Dlatego też podejmowane działania w każdej perspektywie czasowej, także w zakresie mieszkalnictwa, wymagają opracowania odpowiednich mechanizmów odpornych, na różne scenariusze uwzględniające zarówno wzrost, jak i zmniejszenie napływu uchodźców.

We wspomnianym już stanowisku Ministerstwa Rozwoju i Technologii, przekazanym Rzecznikowi Praw Obywatelskich w dniu 19.07.2022 r., wskazano, że „zapewnienie lokali mieszkalnych uchodźcom z Ukrainy nie znajduje się w zakresie właściwości Ministra Rozwoju i Technologii. Natomiast przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów znajdujące się w zakresie właściwości Ministra Rozwoju i Technologii, w brzmieniu obecnym nie uniemożliwiają wynajęcia przez gminy lokali mieszkalnych osobom nieposiadającym obywatelstwa polskiego”.

Prowadzenie efektywnej polityki mieszkaniowej państwa w aktualnych uwarunkowaniach społecznych i politycznych wymaga niewątpliwie skoordynowanej współpracy wielu resortów oraz władz samorządowych i innych podmiotów zajmujących się wsparciem społecznym. Należy bowiem stworzyć taki system, który służyć będzie nie tylko uchodźcom i migrantom z Ukrainy, ale także obywatelom polskim i będzie także przydatny po zakończeniu działań wojennych i przyczyni się do skrócenia długiego z reguły okresu oczekiwania na poprawę warunków zamieszkiwania. Jedną bowiem kwestią jest krótkookresowe zapewnienie zakwaterowania, które z reguły przybiera formę zakwaterowania zbiorowego, czy też działań w trybie pomocy humanitarnej. Zagadnienia te pozostają we właściwości m.in. Pełnomocnika Rządu do spraw uchodźców wojennych Ukrainy, czy wspomnianego na wstępie Departamentu Integracji Społecznej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Inną natomiast kwestią jest pomoc mieszkaniowa w perspektywie średniookresowej do czasu bezpiecznego powrotu do kraju. Jeszcze inną formę pomoc mieszkaniowa powinna przybrać w perspektywie długoterminowej dla osób, które zdecydują się pozostać w Polsce na stałe lub na wiele lat.

Jeśli nawet optymistycznie przyjąć, że tylko niewielka część z ponad 3 mln uchodźców z Ukrainy (np. 20 % czy 30 %) zdecyduje się, czy też zmuszona będzie, do pozostania w Polsce, to wielu z nich wymagało będzie pomocy czy też wsparcia w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. W konsekwencji skala istniejącego dotychczas w Polsce problemu mieszkaniowego znacząco powiększy się. Według raportu Biała Księga szacuje się, że po zakończeniu wojny w Polsce może zamieszkać ok. 1,5 – 2 mln uchodźców.

Na kwestie zakwaterowania i udzielenia pomocy mieszkaniowej dla uchodźców w perspektywie średnioterminowej wpłynie także rosnąca liczba osób prywatnych, rezygnujących z udzielania uchodźcom pomocy poprzez udzielenie im zakwaterowania we własnych lokalach. Sytuacja taka spowodowana jest (i będzie nadal) przede wszystkim decyzją rządu o nieprzedłużeniu przewidzianego w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2022 r, poz. 583 ze zm.)

okresu 120 dni, w którym możliwa jest wypłata świadczenia dla osób udzielającym na własny koszt zakwaterowania i wyżywienia uchodźcom. Problem ten był już przeze mnie podnoszony w skierowanym do Pełnomocnika do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy wystąpieniu z dnia 6 lipca 2022 r. dot. tymczasowego kwaterowania osób przybywających z Ukrainy w budynkach pozostających w zarządzie trwałym zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (pismo znak: XI.543.236.2022.MKR), w którym wskazywałem, że według napływających do mnie sygnałów wiele osób, które zdecydowały się gościć u siebie uchodźców wojennych tuż po ich przybyciu do naszego kraju, wkrótce nie będzie mogło kontynuować udzielania im pomocy wyłącznie z powodu braku środków finansowych, w tym przede wszystkim braku możliwości pobierania tego świadczenia. Może to negatywnie wpłynąć na sytuację cudzoziemców, w tym na nasilenie się zjawiska bezdomności.

Niewystarczającą zachętą może się okazać zmiana rozporządzenia Rady Ministrów z 24 czerwca 2022 r. w sprawie maksymalnej wysokości tego świadczenia. Dzięki niej gminy zyskały możliwość przedłużania wypłaty tych świadczeń, gdy pomoc w postaci zakwaterowania i wyżywienia udzielana jest obywatelom Ukrainy należącym do wymienionych w rozporządzeniu grup wrażliwych (m.in. osobom z orzeczeniem o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności, kobietom po 60-tym i mężczyznom po 65-tym roku życia, kobietom w ciąży).

Także osoby, które nie korzystały z tego świadczenia i udzielały uchodźcom bezpłatnie na zasadzie gościnności zakwaterowania w swoich mieszkaniach i domach coraz częściej rezygnują z tej formy pomocy. Nie są w stanie dalej bowiem ponosić kosztów z tym związanych. Często pogorszeniu w ostatnim czasie uległa ich sytuacja finansowa wywołana wysoką inflacją i podwyżkami cen oraz znacznie zwiększonymi kosztami utrzymania lokalu czy budynku mieszkalnego. Ponadto przedłużająca się tymczasowa sytuacja wspólnego zamieszkiwania w obniżonym standardzie życia staje się coraz bardziej uciążliwa i powoduje konflikty wynikające z różnic kulturowych i sposobu życia. Pojawia się także tzw. wypalenie pomocowe.

Także i te czynniki mogą w krótkim czasie negatywnie wpłynąć na sytuację cudzoziemców, w tym na nasilenie się zjawiska bezdomności, a w zasadzie

bezdomności wtórnej. Z danych UMP wynika, że 38 % uchodźców wojennych uzyskało schronienie i przebywa w lokalach należących do rodzin i podmiotów prywatnych (polskich). Część z tych osób to także osoby starsze, chore, czy też nieporadne życiowo, które po uzyskaniu informacji o braku możliwości dalszego zamieszkiwania w dotychczasowym miejscu chcą podjąć decyzję o powrocie na Ukrainę.

Jakkolwiek zrozumiała jest intencja, aby rozwiązanie polegające na przyjmowaniu uchodźców wojennych z Ukrainy przez osoby prywatne miało charakter tymczasowy, to jednak takie podejście powinno uwzględniać realia związane z dostępnością innych form zakwaterowania, zwłaszcza nieruchomości na rynku najmu i kosztami takiego najmu. A wycofanie się z wypłaty świadczeń osobom pomagającym nie powinno narażać potrzebujących na kryzys bezdomności wtórnej. Decyzja o zakończeniu wsparcia ze strony państwa dla osób i podmiotów prywatnych udzielających uchodźcom zakwaterowania w swoich mieszkaniach po 120 -dniowym okresie powinna być poprzedzona odpowiednim programem adaptacyjnym, określającym zasady dalszego postępowania i pomocy mieszkaniowej dla uchodźców. Regulacji w tym zakresie, według mojej wiedzy, brak. Brak jest także informacji o tym, czy podjęto działania i ewentualnie jakie, dla zminimalizowania możliwych skutków zakończenia przez osoby i podmioty prywatne dalszego udzielania pomocy mieszkaniowej dla uchodźców wojennych.

W tym kontekście warto też wspomnieć o konieczności zapewnienia bezpieczeństwa mieszkaniowego osobom z doświadczeniem uchodźczym, które należą do grup wrażliwych – przede wszystkim kobietom, które doświadczyły przemocy, osobom z niepełnosprawnościami, osobom starszym oraz osobom o romskim pochodzeniu. Trzeba mieć na uwadze, że niektóre z tych osób mogły doświadczyć wykluczenia lub bezdomności już w kraju pochodzenia, a po przyjeździe do Polski nie mogły skorzystać z pomocy osób prywatnych. W szczególności chciałbym zwrócić uwagę na dochodzące do mojego Biura sygnały dotyczące trudności w znalezieniu miejsca zakwaterowania dla rodzin romskich, które, co stwierdzam z przykrością, wynikają również z uprzedzeń i negatywnych stereotypów dotyczących tej grupy uchodźców. W przypadku zaś osób starszych czy osób z niepełnosprawnościami dodatkowym wyzwaniem jest



zapewnienie im zakwaterowania w miejscach, które są dostosowane do indywidualnych uwarunkowań i potrzeb.

Nie ulega wątpliwości, że mieszkanie zajmuje czołowe miejsce w hierarchii potrzeb człowieka. Także z ankiety przeprowadzonej przez UMP wynika, że wśród niezaspokojonych potrzeb uchodźców ubiegających się o PESEL najczęściej z nich 28 % na pierwszym miejscu wskazało znalezienie mieszkania (dane na koniec kwietnia z raportu UMP „Ukraińcy w 12 największych polskich miastach po 24.02.22 r.”). Do końca kwietnia badani mieszkali głównie w mieszkaniach prywatnych Polaków, którzy udzielili im schronienia – 38%. W tym 20 % razem z gospodarzami, a 18 % w mieszkaniu bez gospodarzy. 23 % badanych zadeklarowało, że mieszka razem z bliskimi z Ukrainy, 19 % samodzielnie wynajęło mieszkania, a 7 % przebywało w hotelach. Z danych uzyskanych od osób udzielających schronienia wynika, że ponad połowa przebywających u nich uchodźców nie zamierza szybko się wyprowadzić. Z powołanego wyżej raportu wynika także, że na koniec maja 2022 r. liczba uchodźców wynosiła ok 3,37 mln i stanowiła 8 % ogólnej liczby ludności Polski (41,6 mln).

Pragnę także wskazać, że sytuacja mieszkaniowa uchodźców wojennych z Ukrainy w kontekście spowodowanej tą migracją zmiany sytuacji mieszkaniowej w Polsce była w dniu 25 lipca 2022 r. przedmiotem posiedzenia działającej przy Rzeczniku Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności. W posiedzeniu Komisji udział wzięły także przedstawicielki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Rozwoju i Technologii. Członkowie Komisji, w skład której wchodzi także przedstawiciele organizacji pozarządowych, wskazywali na problemy z jakimi spotykają się przy udzielaniu pomocy uchodźcom. W przypadku pomocy mieszkaniowej wskazywano m.in. na problem znacznego wzrostu cen najmu będącego następstwem dużej fali migracji i ogromnego popytu na mieszkania na wynajem. Podkreślano, że większości uchodźców na najem mieszkań w takich cenach nie stać. Zdarza się, że właściciele, z uwagi na nieustabilizowaną sytuację prawną i bytową uchodźców, obawiają się wynajmować im mieszkania. Wskazywano także, że uchodźcy wojenni są grupą zróżnicowaną, a więc różna jest też ich sytuacja mieszkaniowa. Duża ich część, w tym osoby które dołączyły do współmałżonków

wcześniej mieszkających w Polsce, a także osoby zakładające, że ich pobyt jest tymczasowy mieszka w lokalach o niskim standardzie lub przeludnionych. Z pewnością sytuacja taka ma charakter czasowy, a osoby, które chcą pozostać, będą poszukiwały lepszych warunków.

Zarówno w mojej ocenie, jak i w ocenie przedstawicieli Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności, przedstawione przez przedstawicieli obu resortów aktualnie obowiązujące instrumenty mające na celu poprawę zaspokajania potrzeb mieszkaniowych nie są wystarczające w kontekście oczekiwanego wzrostu zapotrzebowania na lokale mieszkalne zarówno dla obywateli polskich jak i przybyłych uchodźców wojennych. Rzecznik docenia podejmowane przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii dotychczasowe działania, przedstawione także w powołanym piśmie z dnia 19 lipca 2022 r. Pojawiają się jednak istotne wątpliwości, czy przedstawione w nim instrumenty, w tym przykładowo, eksponowana działalność społecznych agencji najmu (SAN), i zwiększenie dofinansowania dla gmin do budowy nowych mieszkań, czy też remontów pustostanów, wpłyną znacząco na zwiększenie zasobu mieszkaniowego. Zaznaczyć trzeba, że o ile podstawy prawne do realizowania przez gminy za pośrednictwem społecznych agencji najmu zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańców gminy istnieją od 23 lipca 2021 r., to jednak brak jest nadal dostępnych danych, z których wynikałoby, że SAN-y faktycznie w gminach funkcjonują oraz w jakim zakresie realizują zadania gminy. Nie wiadomo także czy środki finansowe przeznaczone na wsparcie budowy nowych mieszkań i dofinansowanie remontów pustostanów są adekwatne do istniejących potrzeb. Dla rozwiązania problemu mieszkaniowego osób, które nie są w stanie we własnym zakresie swoich potrzeb mieszkaniowych zaspokoić, nie jest bowiem wystarczające stworzenie norm prawnych umożliwiających gminom i innym podmiotom budowanie, czy też pozyskiwanie nowych lokali. Stworzone instrumenty prawne powinny faktycznie umożliwić pozyskanie odpowiedniej puli mieszkań dla osób najbardziej potrzebujących pomocy mieszkaniowej. Jak wskazano wyżej, sytuacja w tym zakresie nie jest zadawalająca i w nieodległym czasie może ulec znacznemu pogorszeniu w związku z potrzebą objęcia taką pomocą także uchodźców wojennych z

Ukrainy, którzy zdecydują się lub zmuszeni będą do pozostania w Polsce na stałe bądź też na dłuższy czas.

Pragnę poinformować Pana Premiera, że w pełni podzielam przywołaną w niniejszym piśmie opinię samorządowców i innych autorów wspomnianych raportów, a także przedstawicieli organizacji pozarządowych, o konieczności podjęcia przez rząd odpowiednich wyprzedzających działań, uwzględniających zwiększone zapotrzebowanie na potrzeby mieszkaniowe. Jak podkreślono wyżej, dostępne mi informacje wskazują na to, że przyjęte w Narodowym Programie Mieszkaniowym założenia co do zakresu zwiększenia dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych realizowane przede wszystkim w ramach Programu Mieszkanie Plus, jak i co do zwiększenia możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach, nie są realizowane zgodnie z przyjętymi planami. Co może wskazywać na to, że w zakładanym w NPM terminie (rok 2030) problem mieszkaniowy w Polsce nie zostanie rozwiązany. W szczególności w stosunku do osób i rodzin o umiarkowanych i niskich dochodach, a więc w stosunku do tej grupy osób, których problemy mieszkaniowe są mi szczególnie bliskie.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.) zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o analizę wskazanych zagadnień i ustosunkowanie się do przedstawionych problemów. Proszę także o poinformowanie, czy prowadzone są w ramach rządu dalsze prace nad regulacjami umożliwiającymi samorządom i innym podmiotom faktyczne pozyskiwanie większej liczby mieszkań dla osób najbardziej potrzebujących takiej pomocy, w tym także w kontekście zwiększonego zapotrzebowania, spowodowanego napływem uchodźców wojennych z Ukrainy. Będę także wdzięczny za ustosunkowanie się do przedstawionych w piśmie Ministerstwa Rozwoju i Technologii z dnia 19 lipca 2022 r. kwestii działalności społecznych agencji najmu (SAN) i ich faktycznej roli w wykorzystaniu lokali należących do prywatnych właścicieli dla zaspokajania potrzeb osób, których dochody nie

pozwalają na najem mieszkania na zasadach komercyjnych (ze wskazaniem czy SAN-y faktycznie funkcjonują w gminach).

Z wyrazami poważania

Marcin Wiącek  
Rzecznik Praw Obywatelskich  
/-podpisano elektronicznie/