



KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW  
MINISTER – CZŁONEK RADY MINISTRÓW

*Agnieszka Ścigaj*

DIS.414.4.2022

Warszawa, 4 października 2022 r.

**Pan**  
**Marcin Wiącek**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

**Dotyczy: pismo IV.7210.15.2022.JS z dnia 06.09.2022 roku**

*Szanowny Panie Rzeczniku,*

w odpowiedzi na Pańskie wystąpienie, odnośnie do sytuacji w sferze zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli, potwierdzam, iż w związku z bezprecedensową sytuacją związaną z wojną na Ukrainie, zapotrzebowanie na lokale mieszkalne w Polsce gwałtownie wzrosło. Pragnę podzielić pogląd, że obywatele Ukrainy i innych krajów objęci ochroną tymczasową na terenie Unii Europejskiej (na podst. Dyrektywy Rady 2001/55/EC) są jedną z grup szczególnie narażoną na wykluczenie społeczne. Dlatego też, niemal od początku kryzysu związanego z napływem na terytorium naszego kraju fali uchodźców z terenu Ukrainy, zostały wprowadzone – na mocy 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, z późn. zm.) – przepisy ułatwiające m.in. włączenie uchodźców w polski system edukacji, opieki zdrowotnej, maksymalnie poszerzono i uproszczono procedury związane z dostępem do rynku pracy, a także wprowadzono szereg rozwiązań związanych z dostępem do rynku mieszkaniowego, omówionych szczegółowo w piśmie przesłanym do Pana Rzecznika przez Departament Mieszkalnictwa w Ministerstwie Rozwoju i Technologii 19 lipca br. (znak: DM-II.7420.37.2022).

Odnosząc się do poruszonej w Pańskim wystąpieniu kwestii zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli w naszym kraju, zwłaszcza tych zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową, jaką jest niewątpliwie sytuacja uchodźstwa, na uwagę zasługuje fakt, że przez ostatnie lata zmieniło się postrzeganie mieszkalnictwa i jego miejsca w debacie publicznej. Mieszkanie nie jest już zwykłym towarem, ponieważ staje się przedmiotem społecznego zapotrzebowania. Potrzebne jest spojrzenie interdyscyplinarne i wskazywanie rozwiązań nie tyle nowych, co różnorodnych. Mieszkalnictwo musi stać się narzędziem, które prowadzi do większego zrównoważenia, a nie stawać się kolejnym obciążeniem dla budżetu gmin i miast. Dlatego rozwiązania Rządu RP skupiają się na rozwoju społecznego budownictwa mieszkaniowego, w tym również budownictwa komunalnego przeznaczonego dla osób najbardziej potrzebujących.

Jak słusznie zauważono w Pańskim piśmie, aby 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. Należy zauważyć, że rządowe programy wspierające tworzenie mieszkań społecznych realizowane są od wielu lat, jednakże dzięki ostatnim zmianom legislacyjnym w 2020 r.<sup>1</sup> Rząd RP dokonał ich uatrakcyjnienia, tak by osiągnąć poprawę dostępności mieszkań tworzonych na ich podstawie. Najważniejsze zmiany obejmowały:

- zwiększenie wsparcia dla gmin na budowę i remonty mieszkań komunalnych – pokrycie finansowe do 80% kosztów inwestycji;
- uelastycznienie zasad przyznawania wsparcia na remonty mieszkań komunalnych;
- wakacje czynszowe dla lokatorów w SIM/TBS-ach (nawet 20% niższy czynsz) po spłacie kredytu przez spółkę;
- powołanie Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa zasilonego kwotą 1,8 mld zł na sfinansowanie wydatków gminy na objęcie udziałów lub akcji w tworzonej lub działającej spółce społecznego budownictwa czynszowego (społeczna inicjatywa mieszkaniowa).

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 11).

Ponadto, przepisami wprowadzonymi w 2018 r.<sup>2</sup> zapewniono w budżecie państwa środki w odpowiedniej wysokości na sfinansowanie inwestycji gminnych. Odzew beneficjentów programów rządowych na wprowadzane w ostatnich latach rozwiązania jest widoczny. W ramach wniosków złożonych przez gminy i inwestorów społecznego budownictwa czynszowego w 2021 r. i 2022 r., czyli po wprowadzeniu społecznego pakietu mieszkaniowego, dzięki rządowym programom rozpoczęto budowę ponad 25 tys. mieszkań.

W celu dalszego rozwoju programów wspierających społeczne budownictwo czynszowe, w tym komunalne, rząd stale pracuje nad kolejnymi rozwiązaniami pozwalającymi na sprawny przebieg procesu ubiegania się o środki finansowe oraz na zapewnienie skutecznego montażu finansowego inwestycji w zakresie programu społecznego budownictwa czynszowego oraz programu wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego.

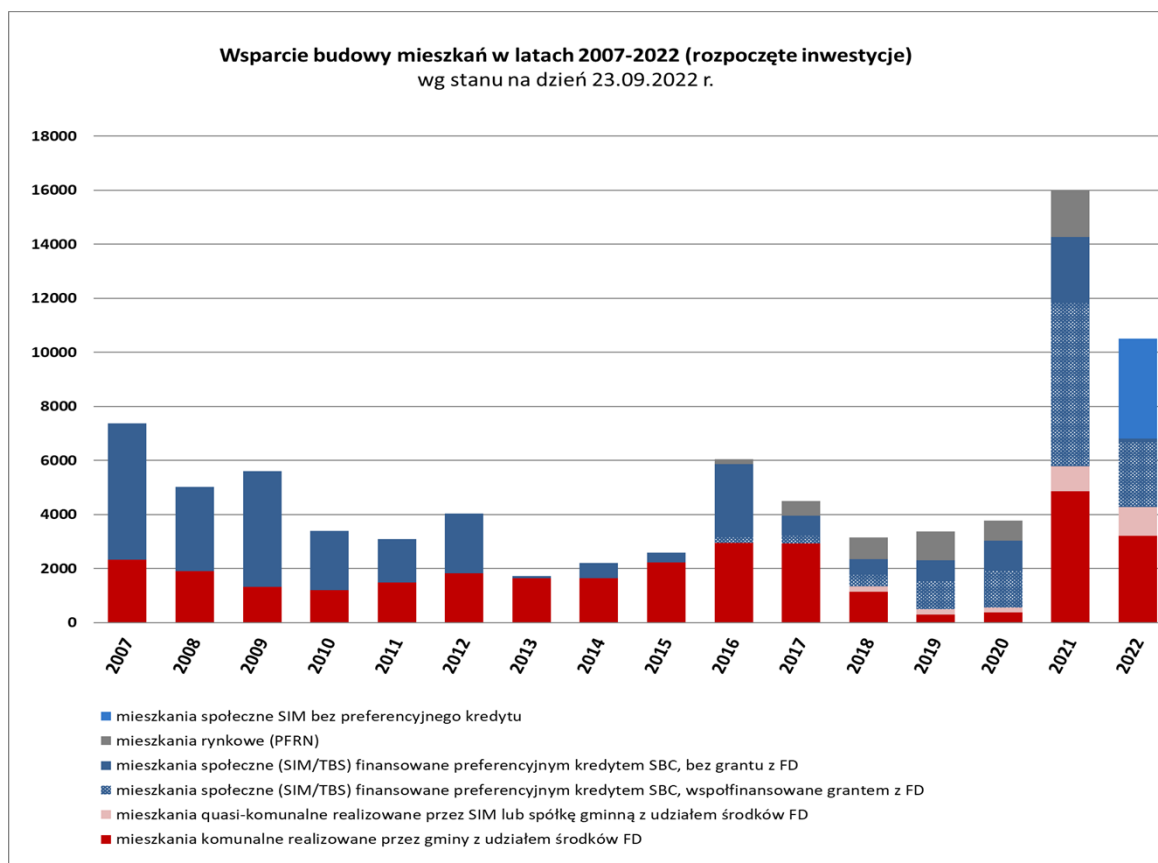
Ostatnim efektem tych prac jest ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych (Dz. U. poz. 1561). Wprowadzane zmiany pozwolą na uruchomienie jeszcze w tym roku dodatkowych środków zgromadzonych w Funduszu Dopłat (środki te pochodzą z oszczędności Ministerstwa Rozwoju i Technologii dokonanych na innych realizowanych w 2021 r. zadaniach). Wprowadzone zmiany mają głównie charakter doprecyzowujący i porządkujący. Ułatwią jednak w znacznym stopniu proces wydatkowania środków publicznych, planowanie inwestycji i szacowanie kosztów jej funkcjonowania po zakończeniu budowy. Zlikwidowana zostanie też bariera dotycząca angażowania wkładu własnego przez inwestora oraz wymogu całościowego udziału gminy w Towarzystwie Budownictwa Społecznego (TBS) lub Społecznej Inicjatywie Mieszkaniowej (SIM) w przypadku remontu pustostanów znajdujących się w zasobie TBS/SIM.

Dla zobrazowania wpływu podejmowanych przez Rząd (MRiT) działań w zakresie realizacji programu poniżej przedstawiono zestawienie dotyczące wsparcia budowy mieszkań w okresie do 23.09 br. Zaobserwowana silna tendencja wzrostowa w zakresie inwestycji rozpoczętych, jest bardzo dobrym prognostykiem dla dalszej realizacji założeń Narodowego Programu Mieszkaniowego (NPM).<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Ustawa 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 ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 756).

<sup>3</sup> Uchwała nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. o Narodowym Programie Mieszkaniowym.



Wykres przedstawia efekty rządowych programów w zakresie realizacji społecznej i rynkowej części programu, tj.: mieszkania rynkowe realizowane przez spółkę PFR Nieruchomości S.A. oraz mieszkania społeczne realizowane z udziałem preferencyjnego kredytu i bezzwrotnego finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat zasilanego z budżetu państwa.

Należy także zauważyć, że według danych Głównego Urzędu Statystycznego ze spisu powszechnego, w ok. 11% mieszkań w Polsce nikt nie mieszka. W niektórych regionach jest to nawet 16%. Jednocześnie ponad 60% pustostanów to lokale komunalne, często w bardzo złym stanie. Przypominamy, że gminy mogą korzystać z rządowego wsparcia na tworzenie mieszkań i zwiększanie swojego zasobu mieszkaniowego. Dofinansowanie na remont istniejącego, ale niezamieszkanego lokalu może wynieść nawet 80% kosztów. Wnioski, gmina składa do Banku Gospodarstwa Krajowego. Zachęcamy gminy do składania wniosków o środki na przywracanie pustostanów do użytkowania. Ten komponent Programu Budownictwa Socjalnego i Komunalnego (BSK) cieszy się dużym zainteresowaniem. W 2021 r. do wsparcia zakwalifikowano 60 inwestycji (dofinansowanie prawie 24 mln zł) polegających na remoncie gminnych pustostanów – powstanie 379 mieszkań. Rok 2022 pokazuje jeszcze większą aktywność gmin. Do wsparcia zakwalifikowano już 189 przedsięwzięć gminnych. Dotyczą one utworzenia 849 lokali mieszkalnych,

a kwota wsparcia wynosi 72 mln zł. Kolejne 28 (realizacja 290 mieszkań) wniosków oczekuje na kwalifikację. Kwota dofinansowania to 40 mln zł.

Odnosząc się do przedstawionej w piśmie oceny realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego niezgodnie z przyjętymi planami, a jednocześnie podsumowując tę część odpowiedzi – wyjaśniam, że zgodnie z założeniami NPM w 2030 r. będzie 435 mieszkań na 1000 mieszkańców. W 2016 r. było to 367 mieszkań. W tym roku wskaźnik wynosi ponad 400. I choć dostępność mieszkań rośnie, spada liczba osób oczekujących na lokale komunalne, to plan na 2030 r. powinien zostać zrealizowany szybciej. Według szacunków MRiT na podstawie danych GUS, statystyczny deficyt mieszkaniowy, rozumiany jako różnica pomiędzy liczbą zamieszkałych mieszkań a liczbą gospodarstw domowych, na koniec 2021 r. wynosił 453 tys. mieszkań. Oznacza to, że w ciągu roku obniżył się o ok. 92 tys. (16,9%), zaś od 2015 r. o 444 tys. mieszkań (49,5%).

Jednocześnie, należy wskazać na kolejną inicjatywę, w wyniku której na większą skalę zostaną utworzone (częściowo wybudowane) mieszkania wspomagane. Obok wygaszanych obecnie projektów w perspektywie UE 2014-2021: programu Partnerstwo (umożliwiającego kontynuację projektów unijnych na mieszkania wspomagane), a także możliwości dofinansowywania wkładu własnego do takich projektów z programu wyrównywania różnic między regionami – w 2022 roku w ramach Programu „Samodzielność – Aktywność – Mobilność!” uruchomiono na lata 2022-26 trzy ścieżki poszerzające możliwości mieszkaniowe osób z niepełnosprawnościami o łącznej wartości budżetu 600 mln zł.

- **Dostępne mieszkanie**, cel: wzrost niezależności beneficjentów oraz ułatwienie im aktywności zawodowej i społecznej poprzez zapewnienie mieszkania wolnego od barier architektonicznych, jako podstawy samodzielnego realizowania planów zawodowych i społecznych, uchwała Rady Nadzorczej PFRON z 27.04.2022, okres realizacji: 2022-2025, budżet 150 mln zł;
- **Mieszkanie dla absolwenta**, cel: wzrost niezależności beneficjentów oraz ułatwienie im aktywności zawodowej i społecznej poprzez zapewnienie samodzielnego mieszkania spełniającego indywidualne kryterium dostępności dla beneficjenta (dofinansowanie na wynajęcie lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych spełniających indywidualne kryterium dostępności dla beneficjenta), uchwała RN PFRON z 27.04.2022, okres realizacji 2022-2026, budżet 150 mln zł;
- **Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe**, cel: stworzenie infrastruktury Wspomaganych Społeczności Mieszkaniowych (WSM), składającej się z kilku

odrębnych zespołów mieszkalnych, która ma służyć zapewnieniu niezależności osobom z niepełnosprawnościami w zakresie stylu życia i codziennych czynności (zakwaterowanie i świadczenie całodobowych usług wspomagających dostosowanych do indywidualnych potrzeb osób wymagających wysokiego poziomu wsparcia), okres realizacji 2022-2025, budżet 300 mln zł.

Odnosząc się do zapytania o funkcjonowanie społecznych agencji najmu (SAN), podkreślić należy, iż jest to innowacyjna inicjatywa, która została włączona do porządku prawnego w 2021 r. Próbę przeszczepienia tego typu operatora na grunt polski podjęła Fundacja Habitat for Humanity Poland. Na podstawie jej doświadczeń, oraz doświadczeniach miasta Poznań (Miejskie Biuro Najmu), po dodatkowych uzgodnieniach z samorządami gminnymi, ostatecznie wprowadzono odpowiednie przepisy ustawą z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1243). Wyżej wymieniona ustawa określiła formę działania SAN, zasady jej współpracy z gminami oraz podstawowe reguły dotyczące właścicieli i najemców mieszkań.

Po wejściu w życie projektu, Ministerstwo Rozwoju i Technologii w ramach szerszego informatora dla gmin dotyczącego dostępnych instrumentów realizacji lokalnych polityk mieszkaniowych, opracowało również rozdział dotyczący społecznych agencji najmu. Informator został rozesłany do wszystkich gmin w Polsce, jest również rozdawany w trakcie spotkań, konferencji itp.

Po wejściu w życie ustawy jej rozwiązania nie spotkały się z szerszym odzewem gmin. Ministerstwo otrzymało tylko kilka wystąpień z zapytaniami dotyczącymi zasad funkcjonowania SAN. Wystąpienia gmin pokazały, że problem z funkcjonowaniem SAN nie stoi po stronie przepisów prawnych, które – w naszej ocenie – zostały napisany w sposób elastyczny i uwzględniający interesy gminy. Problemem może być niechęć samorządów do korzystania z instrumentów, które nie mają określonej renomy i bazy doświadczeń. W związku z tym planujemy ponowienie akcji informacyjnej, skorelowane z propozycją dodatkowego wsparcia tworzenia SAN ze środków europejskich w nowej perspektywie finansowej w kwocie 200 mln zł.

Równolegle do opisanych usprawnień w zakresie poprawy dostępu obywateli zamieszkujących terytorium RP do różnych rozwiązań mieszkaniowych, w lipcu 2022 r. w ramach struktur KPRM, został powołany Departament Integracji Społecznej. Jednym z priorytetów pracy tego zespołu jest obecnie wypracowanie i wdrożenie

kompleksowej strategii włączania społecznego, o zasięgu pięcioletnim. Prace rozpoczęły się w lipcu 2022 roku i tym samym są obecnie na etapie wstępnym, obejmującym diagnozę obszarów wykluczenia społecznego – z uwzględnieniem wykluczenia mieszkaniowego, które nasiliło się w związku ze skalą napływu uchodźców z Ukrainy. Strategia ta będzie obejmować różne grupy społeczne i proponowane zestawy działań wspierających, uwzględniające także potrzeby obywateli Ukrainy, którzy w średnio- i długoterminowej perspektywie zdecydują się zamieszkać w naszym kraju. Szacunkowe badania wskazują, iż może to być 15-30% rodzin ukraińskich obecnie przebywających w Polsce. Prowadzone są rozmowy i spotkania z różnymi środowiskami, w tym z instytucjami publicznymi, organizacjami ukraińskimi w Polsce i organizacjami międzynarodowymi, zgłaszającymi zainteresowanie udziałem w działaniach na rzecz grup zagrożonych wykluczeniem.

Przygotowanie tego dokumentu wymaga szerokiej konsultacji i partycypacji społecznej, dlatego obecnie odbywa się szereg spotkań z organizacjami pozarządowymi, samorządami oraz ekspertami w tym zakresie. Powołany Zespół Ekspertki ds. Strategii Włączania Społecznego jest złożony z ekspertów zajmujących się zjawiskami migracji, specjalistów od prawa pracy, zabezpieczenia społecznego, polityki mieszkaniowej, polityki zdrowotnej, włączania w edukacji czy systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami, a także z praktyków działań włączających, w tym działaczy społecznych, pracodawców i samorządowców. W Departamencie Integracji Społecznej analizowane są również strategie integracji społecznej innych państw (z uwzględnieniem odmiennego kontekstu ich wdrażania), w celu korzystania z ich doświadczeń.

Strategia ta będzie obejmować również stworzenie odpowiedniej do potrzeb infrastruktury, która posłuży za przestrzeń do działań związanych z włączaniem społecznym różnych grup objętych strategią. Jednak ponieważ najpilniej należy skupić się na potrzebach nowo przybyłych do Polski ok. 1,3 miliona obywateli Ukrainy (przewidując także w jednym z wariantów możliwość napływu kolejnych fal uchodźców), po zakończeniu prac nad opracowaniem dokumentacji zostanie uruchomiony pilotażowy program „Wzajemnie potrzebni”, testujący zintegrowane rozwiązanie obejmujące priorytetowo trzy obszary: włączenie w rynek pracy, w tym nabycie kwalifikacji ułatwiających podejmowanie pracy, zapewnienie adekwatnego do potrzeb wsparcia w edukacji dzieci, a także zaoferowanie godnych warunków do zamieszkania. Działania – zgodne z częścią rekomendacji wskazanych w przywołanych w Pana piśmie dokumentach eksperckich – obejmą m.in. remonty pustostanów i/lub ich adaptację na cele mieszkalne w wybranych gminach, zachętę

do powołania lokalnie społecznych agencji najmu, tworzących zasób dostępnych cenowo mieszkań na wynajem z zasobu nieużywanych mieszkań prywatnych oraz wyremontowanych zasobów gminnych. Równolegle przygotowywana będzie oferta miejsc pracy oraz przygotowane miejsca w lokalnych szkołach i przedszkolach. Działania programu „Wzajemnie potrzebni” pozwolą przetestować niektóre narzędzia i rozwiązania, ukazujące w praktyce potencjał, jaki niesie włączenie tych osób w społeczności lokalne w mniejszych miejscowościach, gdzie każdy wnosząc swój wkład pracy, swój kapitał społeczny – korzysta także ze zintegrowanego wsparcia. Program ten potrwa sześć - osiem miesięcy. Pilotaż będzie przeprowadzony dzięki partnerstwu organizacji pozarządowych i lokalnych samorządów, we współpracy i przy wsparciu organizacji pozarządowych i międzynarodowych.

Po przetestowaniu programu w ramach pilotażu, możliwe będzie skalowanie jego zasięgu w oparciu o wypracowane narzędzia, a także włączenie wniosków i rekomendacji do prac nad kompleksową strategią włączenia społecznego.

W podsumowaniu należy podkreślić, iż omówione powyżej elementy odpowiedzi średnio- i długoterminowej na wyzwania w obszarze mieszkalnictwa, a także zintegrowanej strategii włączania społecznego, uwzględniają potrzeby tak ważnej grupy, obecnie wymagającej zintensyfikowanego wsparcia, jaką są uchodźcy z terenu Ukrainy, lecz obejmują równolegle inne grupy mające specyficzne potrzeby w zakresie wsparcia procesu integracji czy zapobieganie wykluczeniu mieszkaniowemu.

Dziękuję bardzo za zainteresowanie Pana Rzecznika tym tematem. Wspólnie dostrzegamy ogrom potrzeb w tym zakresie oraz konieczność wypracowania rozwiązań wraz ze środowiskiem samorządowców i organizacji pozarządowych. Wyrażam nadzieję na współpracę i deklaruję pełne zaangażowanie w działania podejmowane przez Pana Rzecznika w tym obszarze

Z wyrazami szacunku

Agnieszka Ścigaj

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/