



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 14 grudnia 2015 r.

**Adam Bodnar**

**IV.7217.58.2015.AG**

**Pan Andrzej Adamczyk  
Minister Infrastruktury i  
Budownictwa**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi osób niepełnosprawnych – najemców komunalnych lokali mieszkalnych, którzy zmuszeni są zamieszkiwać w lokalach, nie tylko nieprzystosowanych do ich uzasadnionych potrzeb, ale w niektórych przypadkach – wręcz nieodpowiednich, ze względu na różnorakie bariery architektoniczne.

W skargach lokatorzy wskazują np., że proponowane im są do wynajęcia lokale w budynkach bez windy, co powoduje realne, codzienne trudności w opuszczaniu mieszkania, a czasem wręcz uniemożliwia im przez długi czas wychodzenie z domu. Często spotykaną sytuacją jest wynajmowanie mieszkań komunalnych, które mają łazienki zlokalizowane na korytarzu, albo do których – z powodu niewystarczającej szerokości – nie jest możliwy wjazd wózkiem inwalidzkim.

W jednej ze spraw badanych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich najemczyni – 97 letnia schorowana, niepełnosprawna osoba, która porusza się przy pomocy kul, zamieszkuje w lokalu socjalnym bez wody (którą trzeba nosić wiadrami), bez łazienki (która znajduje się na korytarzu), a skorzystanie z brodzika jest faktycznie niemożliwe ze względu na jego wysokość (bowiem starsza, poruszająca się przy pomocy kul osoba, nie jest w stanie doń wejść). W lokalu nie ma także centralnego ogrzewania.

W tej, jak i w podobnych sprawach, gminy po pierwsze twierdzą, że dysponują bardzo ograniczonym zasobem mieszkaniowym, wobec wciąż narastających potrzeb osób zainteresowanych wynajęciem mieszkania. Przede wszystkim zaś argumentują, że nie mają prawnego obowiązku wskazywania osobie niepełnosprawnej lokalu, w sposób szczególny dostosowanego do jej potrzeb.

Sytuacja ta dotyczy zarówno wynajmowania przez gminy wnioskodawcom – osobom niepełnosprawnym, lokali z zasobu komunalnego na zasadach ogólnych, jak też składania

przez gminy ofert wynajęcia lokali socjalnych osobom, którym uprawnienie takie przyznał sąd w wyroku eksmisyjnym.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, opisywany problem sprowadza się do braku w obowiązujących przepisach prawa normy, która nakazywałaby gminom przy określaniu zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu, uwzględniania niepełnosprawności wnioskodawcy, nawet potwierdzonej orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności. Dopiero bowiem wprowadzenie przepisu zawierającego upoważnienie do uregulowania w prawie miejscowym warunków, jakim powinny spełniać lokale proponowane osobom niepełnosprawnym, zapewni właściwy poziom ochrony praw tych osób.

Należy zwrócić uwagę, że na gruncie ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów (Dz.U. z 2014r., poz.150 ze zm.), prawa osób niepełnosprawnych zostały uwzględnione, jednak wyłącznie w ramach ochrony przed bezdomnością. Zgodnie z art.14 ust.1 w/w ustawy, w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Stosownie zaś do art.14 ust.4 tej ustawy, sąd nie może orzec o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego wobec niepełnosprawnego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej oraz sprawującego nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkałą. Orzekając o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, sąd nakazuje wstrzymanie wykonania opróżnienia lokalu do czasu złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego (art.14 ust.6 ustawy o ochronie praw lokatorów), a obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. Gmina zwolni się z nałożonego przez sąd obowiązku składając dłużnikowi będącemu osobą niepełnosprawną, ofertę wynajęcia lokalu socjalnego, spełniającego wyłącznie przesłanki określone w art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, przewidującym definicję lokalu socjalnego.

Jak stanowi ten przepis, 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.

Przepis ten bardzo ogólnie określa przesłanki, jakim odpowiadać ma lokal socjalny, nie przewidując żadnych dodatkowych wymogów, uwzględniających potrzeby osób niepełnosprawnych. Bez względu zatem na orzeczony stopień niepełnosprawności i rzeczywiste potrzeby wynikające ze stanu zdrowia, osoby te mogą liczyć tylko na lokal generalnie nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny,

spełniający przy tym normę powierzchniową, zazwyczaj o obniżonym standardzie. W praktyce osobom z niepełnosprawnościami proponowane są często lokale o obniżonym standardzie, w których nie mogą one realizować uzasadnionych potrzeb życiowych (w tym zwłaszcza zdrowotnych).

Z analizy skarg kierowanych w takich sprawach do Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że osoby niepełnosprawne albo znacznie dłużej zmuszone są oczekiwać na złożenie im propozycji wynajęcia odpowiedniego lokalu socjalnego, co rodzi dla nich określone konsekwencje prawne i faktyczne, albo też zmuszone są zaakceptować lokal socjalny, który nie nadaje się do zamieszkania w ich sytuacji zdrowotnej. W tym drugim przypadku, lokatorzy z orzeczoną stopniem niepełnosprawności, nie tylko nie mogą np. rehabilitować się w mieszkaniu (ze względu choćby na brak miejsca ku temu), ale także nie mogą swobodnie przemieszczać się w takim mieszkaniu, albo z kolei, mają znaczne trudności z jego opuszczaniem, gdy lokal nie jest usytuowany na parterze, a w budynku brakuje windy, bądź innego urządzenia, które umożliwiłoby samodzielne opuszczenie budynku.

Zwrócić należy uwagę, że podobne problemy dotyczą najemców, zajmujących lokale komunalne, u których niepełnosprawność wystąpiła w późniejszym czasie. Zważywszy, że gminy w większości dysponują zasobem, obejmującym budynki powstałe przed wieloma laty, problemy praktyczne, na jakie napotyka najemcy będący osobami niepełnosprawnymi, sprowadzają się najczęściej do występowania różnorodnych barier architektonicznych, które - nie w każdym przypadku - możliwe są do usunięcia.

Na kwestię tę Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał uwagę już w wystąpieniu z dnia 24 lipca 2013r., skierowanym do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, wskazując na występującą wciąż faktyczną dyskryminację osób z niepełnosprawnościami w dostępności do obiektów użyteczności publicznej, a także wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego. Rzecznik podkreślał w szczególności, że brak jest w systemie prawa, samoistnego (niezależnego) obowiązku dostosowania wszystkich obiektów użyteczności publicznej oraz budynków wielorodzinnych do potrzeb osób niepełnosprawnych – mimo, że podjęcie takiej aktywności jest społecznie bardzo pożądane.

W wystąpieniu tym podkreślano, że w ocenie Rzecznika zasadnym i celowym, szczególnie w świetle przepisów Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, wydaje się rozważenie wprowadzenia do ustawodawstwa normy prawnej nakładającej na właścicieli i zarządców budynków użyteczności publicznej oraz budynków mieszkalnictwa wielorodzinnego, generalnego obowiązku podjęcia przez nich – w wyznaczonym terminie – określonych działań, mających na celu likwidację barier (przeszkód) w codziennej egzystencji osób niepełnosprawnych. Postulowane rozwiązanie pozwoliłoby wydatnie przyspieszyć likwidację barier w integracji społecznej osób niepełnosprawnych.

Niestety, w udzielonej odpowiedzi Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wskazał, że nie ma regulacji prawnych, które zobowiązywałyby właściciele istniejących obiektów użyteczności publicznej do wykonania robót dostosowawczych, jeśli nie zamierzają oni prowadzić z własnej inicjatywy robót budowlanych.

Zatem w odniesieniu do obiektów użyteczności publicznej, które nie podlegają robotom budowlanym, nie ma podstawy prawnej do żądania ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych.

W świetle powyższego tym bardziej uzasadniony i konieczny wydaje się postulat wprowadzenia do ustawy o ochronie praw lokatorów... przepisu, który obligowałby gminy do uregulowania w uchwałach w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, także kwestii wskazywania lokali dla osób niepełnosprawnych i wymogów, jakie lokale takie muszą spełniać. Stosownie bowiem do art. 21 ust.1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów..., rada gminy uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel; w razie gdy rada gminy nie określi w uchwale odmiennych zasad, do lokali podnajmowanych przez gminę stosuje się odpowiednio zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów z kolei zawiera otwarty katalog, dotyczący zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, wskazując jedynie kwestie, które rada gminy powinna obligatoryjnie uregulować w podejmowanej w tym zakresie uchwale.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zapewnienie osobom niepełnosprawnym niezbędnego poziomu ochrony ich praw wymaga, aby w ramach zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu, gminy zobligowane były regulować także wymogi, jakim odpowiadać powinny lokale przeznaczone na wynajem dla osób niepełnosprawnych. Stan, w którym osoby niepełnosprawne mogą oczekiwać na wynajęcie mieszkania z zasobu komunalnego, bez gwarancji, iż zaproponowany lokal mieszkalny będzie odpowiedni ze względu na stan ich niepełnosprawności, nie jest do zaakceptowania na gruncie postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006r., ratyfikowanej przez Rzeczypospolitą Polską w 2012 r. W art. 28 tej Konwencji uznaje się prawo osób niepełnosprawnych do odpowiednich warunków życia, włączając w to mieszkanie. Stosownie zaś do art. 9 Konwencji, aby umożliwić osobom niepełnosprawnym niezależne życie i pełny udział we wszystkich sferach życia, Państwa Strony zobowiązały się podjąć odpowiednie środki w celu zapewnienia im, na zasadzie równości z innymi osobami, dostępu do środowiska fizycznego, środków transportu,

informacji i komunikacji, w tym technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, a także do innych urządzeń i usług, powszechnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych, zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich. Środki te, obejmujące rozpoznanie i eliminację przeszkód i barier w zakresie dostępności, stosują się między innymi do budynków, dróg, transportu oraz innych urządzeń wewnętrznych i zewnętrznych, w tym szkół, mieszkań.

W obowiązującym stanie prawnym zobowiązanie Państwa Polskiego do zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do mieszkań, nie zostało zrealizowane. Dostęp do mieszkań jest w istocie iluzoryczny. O ile bowiem osoby te otrzymują pomoc mieszkaniową na takich samych zasadach jak inni mieszkańcy gminy, to jednak, ze względu na bariery architektoniczne, nie mają zagwarantowanych odpowiednich warunków życia w takich lokalach, a tym samym nie można mówić, że realizowana jest gwarancja pełnego dostępu do mieszkań.

W mojej ocenie stan, w którym gminy mogą w świetle obowiązującego prawa wynajmować osobom niepełnosprawnym lokale mieszkalne, które ze względu, czy to na stan techniczny, położenie w budynku, czy różnorakie bariery architektoniczne, są nieodpowiednie dla osób legitymujących się orzeczeniem o niepełnosprawności, narusza postanowienia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i wymaga zmian ustawodawczych. Osoby niepełnosprawne mają bowiem pełne prawo oczekiwać, że ich sytuacja zdrowotna i szczególne potrzeby z niej wynikające, będą nie tylko respektowane, ale także faktycznie uwzględniane przez gminy w procesie zaspokajania ich potrzeb mieszkaniowych. Dotychczasowy stan prawny, w którym brak jest przepisu zobowiązującego gminy do wprowadzenia uregulowań uwzględniających szczególne i uzasadnione potrzeby osób niepełnosprawnych, a tym samym urzeczywistnienia ich dostępu do mieszkań komunalnych na poziomie prawa miejscowego – w mojej ocenie wymaga ze strony ustawodawcy szybkiej reakcji, mającej na celu realizację standardów w zakresie ochrony praw osób niepełnosprawnych.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014, poz. 1648 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra o zajęcie stanowiska w tej sprawie, a jeśli podzieli Pan Minister moją opinię, także o zainicjowanie stosownych prac legislacyjnych w tym zakresie. Będę wdzięczny za informację o podjętych w tej sprawie działaniach.

Podpis na oryginale