



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, dnia 9 sierpnia 2017 r.

IV.7214.72.2017.AKo

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa**

za pośrednictwem:

**Rady Miejskiej w Pułtusk
ul. Rynek – Ratusz 41
06-100 Pułtusk**

Skarżący:

**Rzecznik Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa**

Strona przeciwna:

Rada Miejska w Pułtusk

Skarga

Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając na podstawie art. 50 § 1 oraz art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.) w związku z art. 1 ust. 3 i art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 958) zaskarżam:

- 1) dział I pkt 1 ppkt 2 załącznika do uchwały Nr XXIX/324/2005 Rady Miejskiej w Pułtusk z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych i socjalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy

- (Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego z 2005 r., poz. 2420 ze zm.), w zakresie w jakim stanowi, że Gmina wynajmuje lokale komunalne - inne niż socjalne - osobom nieposiadającym tytułu prawnego do lokalu, a zaskarżonemu postanowieniu zarzucam naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 1610 ze zm.), oraz art. 7 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i wnoszę o stwierdzenie jego nieważności;
- 2) dział II pkt 12 tiret 1-3 załącznika do uchwały Nr XXIX/324/2005 Rady Miejskiej w Pułtusku z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych i socjalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, a zaskarżonemu postanowieniu zarzucam naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz art. 7 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i wnoszę o stwierdzenie jego nieważności;
 - 3) dział IV pkt 10 załącznika do uchwały Nr XXIX/324/2005 Rady Miejskiej w Pułtusku z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych i socjalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, a zaskarżonemu postanowieniu zarzucam naruszenie art. 4 ust. 1-2 oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i wnoszę o stwierdzenie jego nieważności.
 - 4) dział IV pkt 11 załącznika do uchwały Nr XXIX/324/2005 Rady Miejskiej w Pułtusku z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych i socjalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, a zaskarżonemu postanowieniu zarzucam naruszenie art. 4 ust. 2, art. 7 ust. 1 oraz art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz art. 87 ust. 2 w związku z art. 92 ust. 1 w związku z art. 94 oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wnoszę o stwierdzenie jego nieważności.

Uzasadnienie

I. W dniu 11 marca 2005 r. Rada Miejska w Pułtusk podjęła uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych i socjalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Pułtusk. Jako podstawa prawna uchwały wskazane zostały przepisy art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266) oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Uchwała ta była następnie kilkakrotnie nowelizowana: uchwałą Nr XX/221/2008 z dnia 28 marca 2008 r. (Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego z 2008 r., poz. 2008), uchwałą Nr XXX/345/2009 z dnia 22 kwietnia 2009 r. (Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego z 2009 r., poz. 3053) oraz uchwałą Nr XIV/89/2 z dnia 30 czerwca 2011 r. (Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego z 2011 r. poz. 4076). Nowelizacje te nie zmieniły treści zaskarżonych niniejszą skargą postanowień.

II. W załączniku do uchwały z dnia 11 marca 2005 r. zatytułowanym „Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy”, zostały wyszczególnione kryteria, które powinny spełniać osoby ubiegające się o lokal komunalny z zasobu mieszkaniowego Gminy Miejskiej Pułtusk.

Dział I pkt 1 ppkt 2 wskazanego powyżej załącznika stanowi, że o zawarcie umowy najmu lokalu stanowiącego element mieszkaniowego zasobu gminy mogą ubiegać się osoby:

- 1) pełnoletnie zamieszkałe na terenie gminy,
- 2) **nie posiadające tytułu prawnego do lokalu pozwalającego na zaspokojenie ich potrzeb mieszkaniowych,**
- 3) spełniające kryterium dochodowe.

Rzecznik pragnie zauważyć, że w skład mieszkaniowego zasobu gminy, za pomocą którego tworzy ona warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, wchodzi dwie główne kategorie mieszkań komunalnych - lokale

o charakterze socjalnym (wynajmowane na czas oznaczony) oraz pozostałe lokale mieszkalne (co do zasady wynajmowane na czas nieoznaczony).

Krąg osób posiadających prawo do najmu lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego - bez względu na jego charakter - został przez ustawodawcę wyraźnie określony w art. 4 ust. 1-2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...). Przyjętym w tej sprawie kryterium jest warunek bycia mieszkańcem gminy, który ma niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe oraz prowadzi gospodarstwo domowe o niskich dochodach. Należy podkreślić, że ustawodawca nie przewiduje innych ogólnych ograniczeń wyłącających możliwość zawarcia umowy najmu lokalu komunalnego.

Z zawężeniem kręgu uprawnionych do otrzymania pomocy mieszkaniowej gminy, mamy do czynienia jedynie w przypadku osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu lokalu socjalnego. Zgodnie z treścią art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), 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 podjętej na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy, a wyjątkowo także z osobą, co do której sąd w wydanym przeciwko niej wyroku eksmisyjnym, orzekł pozytywnie o jej uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego. Dodać należy, że lokale socjalne zostały potraktowane przez ustawodawcę odrębnie. Wyraźnie nakazuje on wydzielenie lokali socjalnych z mieszkaniowego zasobu gminy, a ich status reguluje w odrębnym rozdziale – art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

Analiza przedstawionych powyżej przepisów prowadzi do wniosku, iż ustawodawca jedynie w odniesieniu do lokali socjalnych wprowadził wymóg nieposiadania tytułu prawnego do lokalu. A zatem za niedopuszczalne należy uznać postanowienie, które uzależnia pomoc mieszkaniową gminy, inną niż lokal socjalny, od braku tytułu prawnego do innego lokalu lub budynku mieszkalnego. Kwestionowany przez Rzecznika przepis uchwały odnosi się natomiast do wszystkich lokali z zasobu gminy, przez co jest niezgodny z powszechnie obowiązującym prawem w zakresie, w jakim odnosi się do mieszkań komunalnych, niebędących lokalami socjalnymi.

Jednoznaczne stanowisko w tej sprawie zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 stycznia 2010 r. o sygn. akt I OSK 1318/09 (Legalis nr 222622).

Wskazano tam: „*Nie wynika z przepisów omawianej ustawy, aby zaspokajanie przez gminę potrzeb mieszkaniowych w każdej formie, mogło być uzależniane także od nieprzysługiwania danej osobie tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego. Kryterium nieprzysługiwania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego ustawodawca przypisał jedynie przypadkowi zawierana przez gminę umowy najmu lokalu socjalnego (art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego). Wyraźne wskazanie przez ustawodawcę na stosowanie takiego kryterium tylko w przypadku zawierania umowy najmu lokalu socjalnego wyklucza zatem jego rozszerzenie także na inne formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych określonych w ustawie*”.

Podobny pogląd zaprezentowano w szeregu orzeczeń Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, tworząc tym samym jednolitą i spójną linię orzeczniczą. Przykładowo, w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 maja 2014 r. o sygn. III SA/Łd 287/14 (Legalis nr 976422) stwierdzono: „*W świetle przepisów ustawy uzależnienie dopuszczalności zawarcia umowy najmu od braku po stronie najemcy tytułu prawnego do lokalu dotyczy tylko najmu lokalu socjalnego. A contrario, w pozostałych przypadkach okoliczność posiadania przez daną osobę tytułu prawnego do lokalu nie może, sama przez się, pozbawiać go możliwości ubiegania się o najem lokalu z zasobu gminy. Sam fakt posiadania przez daną osobę tytułu prawnego do innego lokalu nie przesądza jeszcze, iż jej potrzeby mieszkaniowe zostały w ten sposób dostatecznie zaspokojone. Przeciwnie, także z lokalem "własnym" mogą w konkretnym przypadku wiązać się takie warunki zamieszkiwania, które będą uzasadniały konieczność poprawy tych warunków z pomocą gminy*” (podobnie w: wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 2 lipca 2009 r. IV SA/Wr 101/09, LEX nr 553507, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 maja 2013 r. o sygn. akt IV SA/Po 149/13, Legalis nr 780822).

Reasumując, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, wskazany powyżej przepis został wydany z naruszeniem art. 4 ust. 1-2 oraz art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), poprzez przekroczenie wskazanego tam upoważnienia ustawowego. Rada gminy nie może wprowadzać do uchwały innych wymogów niż te określone przez ustawodawcę. W szczególności nie może uzależniać prawa do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu komunalnego - innego niż socjalny - od kryterium nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu.

III. Zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich budzi również dział II pkt 12 tiret 1-3 załącznika do uchwały, zgodnie z którym **dla ustrzeżenia się przed „wyludzeniem” mieszkań nie należy pozytywnie rozpatrywać wniosków o zawarcie umowy najmu z osobami, które:**

- **zbyły lub przekazały swój lokal albo budynek mieszkalny,**
- **dokonały dobrowolnej zmiany warunków mieszkaniowych na gorsze, wynajmując lokal o stanie technicznym lub powierzchni użytkowej, uprawniające do starania się o pomoc z gminy,**
- **są właścicielami lub współwłaścicielami lokalu lub budynku mieszkalnego.**

W ocenie Rzecznika, również w powyższym przypadku następuje nieuprawnione ograniczenie kręgu osób uprawnionych do wynajęcia lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Kategoryczne stwierdzenie, że nie należy rozpatrywać pozytywnie wniosków określonej grupy osób w sposób automatyczny pozbawia je prawa do pomocy mieszkaniowej gminy, bez przeprowadzania w tym zakresie żadnego postępowania wyjaśniającego. Takie rozwiązanie stawia pod znakiem zapytania rzetelność dokonanej weryfikacji wniosku, gdyż zakłada jego negatywne rozpatrzenie. Kryterium przyjęte przez gminę w kwestionowanym przepisie dotyczy zdarzeń przeszłych, bez wyznaczenia jakiegokolwiek cezurę czasowej, terytorialnej, ani nie uwzględnia faktu, że zbycie czy przekazanie prawa do lokalu mogło nastąpić z wielu różnych powodów. Takie rozwiązanie „z góry” pozbawia określoną grupę mieszkańców możliwości ubiegania się o lokal komunalny, a ponadto różnicuje sytuację prawną mieszkańców gminy, co jest w wyraźny sposób sprzeczne z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP. Nieodpowiednie jest założenie, że w każdym przypadku wcześniejsze zbycie lokalu jest próbą wyludzenia pomocy mieszkaniowej. Może się bowiem zdarzyć, że jest to naturalna konsekwencja wcześniejszego zdarzenia prawnego np. rozvodu i związanego z nim podziału majątku wspólnego małżonków, czy też zmiany miejsca zamieszkania. Rzecznik pragnie również zwrócić uwagę, że celem ustawy o ochronie praw lokatorów (...) jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych istniejących aktualnie, tymczasem kwestionowany przepis odnosi się do zdarzeń przeszłych. Innymi słowy, wprowadzenie do uchwały przesłanki w postaci „niedokonania dobrowolnego zbycia lub zamiany lokalu” jest sprzeczne z *ratio legis*

ustawy, która ma na celu zapewnić dostęp do mieszkania osobom aktualnie znajdującym się w trudnej sytuacji mieszkaniowo-bytowej, która winna być oceniana na podstawie stanu faktycznego istniejącego w chwili rozpatrzenia sprawy.

Stanowisko Rzecznika w tym zakresie podzielił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 kwietnia 2008 r. o sygn. akt I OSK 82/08 (Legalis nr 120196), w którym stwierdził następująco: *„Brak jest jakichkolwiek podstaw, aby do uchwały wprowadzać postanowienia, które postawią w niekorzystnej sytuacji i bezpodstawnie różnicują sytuację osób znajdujących się w podobnych warunkach materialnych i mieszkaniowych, które spełniają kryterium dochodowe i warunków zamieszkiwania i kwalifikowałyby się do ubiegania się o wynajem lokalu gminnego w świetle uregulowań uchwały, gdyby nie wprowadzono tych postanowień. Zasady wynajmowania lokali winny być tak skonstruowane by ci, spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe (jak warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu), od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu, z uwzględnieniem przewidzianego przez ustawodawcę pierwszeństwa zawarcia umowy najmu przysługującego osobom spełniającym wskazane w tym względzie w uchwale kryteria. Wobec tego brak jest jakichkolwiek podstaw, aby z procedury weryfikacji wniosków wykluczyć wnioski złożone przez osoby, które zbyły lub przekazały lokal lub budynek mieszkalny w całości lub części. Przyjęcie takiej zasady oznacza, że osoby potrzebujące niezależnie od powodów, dla których nie posiadają mieszkania, zostają a priori pozbawione możliwości uzyskania lokalu mieszkalnego w ramach zwykłej procedury wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Czym innym bowiem jest dokonanie weryfikacji wniosku w ramach odpowiedniej procedury i odmowa zawarcia umowy najmu lokalu, a czym innym w ogóle odmowa przeprowadzenia takiej weryfikacji.”* (podobnie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 22 listopada 2012 r. o sygn. akt. II SA/Op 342/12).

Należy ponadto wskazać, że omawiane zagadnienie było przedmiotem oceny sądów administracyjnych również w innych sprawach. W rezultacie w sposób jednolity ukształtowane zostało stanowisko o niedopuszczalności ustanawiania w drodze aktów prawa miejscowego takich kryteriów podmiotowych wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy, które wykraczają poza ramy ustawowe, a w konsekwencji

stwarzają dyskryminujące ograniczenia dla określonej kategorii członków wspólnoty samorządowej. Przykładowo, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 czerwca 2010 r., o sygn. akt I OSK 732/10 (Legalis nr 293311) wyjaśnił, że zawarte w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), określenie „w szczególności” oznacza, że uchwała rady gminy powinna regulować wszystkie wskazane tam kwestie, a ponadto można zamieścić w uchwale jeszcze inne, dodatkowe zagadnienia związane z najmem. Nie oznacza to jednak, by organ stanowiący gminy, ustalając zasady wynajmu lokali, mógł dowolnie określać dodatkowe kryteria, według których udzielana jest pomoc mieszkaniowa członkom wspólnoty samorządowej. Rada gminy nie jest uprawniona do określenia kryteriów wykluczających osoby, które spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe - warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu - od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 82/08, Legalis nr 120196).

IV. Zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich budzi również dział IV pkt 10 załącznika do uchwały, zgodnie z którym osoba umieszczona w wykazie, która dwukrotnie odmówiła zawarcia umowy najmu wskazanego lokalu mieszkalnego zostanie skreślona z listy. Skreślenia dokonuje Burmistrz Miasta po zasięgnięciu opinii Zespołu do spraw mieszkaniowych.

Z treści tego przepisu jednoznacznie wynika, że każda osoba, będąca już na liście oczekujących, jeżeli dwukrotnie nie skorzysta z przedstawionej przez gminę propozycji wynajęcia lokalu komunalnego, zostanie z tej listy usunięta. Sama tylko odmowa stanowi samoistną podstawę do skreślenia z listy. Przy czym należy w tym miejscu zauważyć, że przepis ten w żaden sposób nie określa, czy chodzi tu o odmowę uzasadnioną, czy też bezzasadną. Co prawda jego treść wskazuje, że skreślenie następuje po zasięgnięciu opinii Zespołu do spraw mieszkaniowych, jednak nie zawiera żadnych kryteriów, w oparciu o które można byłoby stwierdzić, że określona sytuacja życiowa, uzasadniałaby pozostawienie na liście oczekujących, mimo dwukrotnej odmowy zawarcia umowy najmu. Należy wobec tego przyjąć, że odmowa przyjęcia proponowanych lokali komunalnych prowadzi do skreślenia z listy nawet w sytuacji, gdy byłaby ona uzasadniona, np. gdyby

proponowany lokal nie spełniał warunków ustawowych lub nie był dostosowany do potrzeb osoby niepełnosprawnej.

Dalsze funkcjonowanie w uchwale gminy omawianego postanowienia, może doprowadzić do sytuacji, w której osoba spełniająca ustawowe przesłanki otrzymania ze strony gminy pomocy mieszkaniowej, pozytywnie zakwalifikowana i oczekująca - nierzadko nawet kilka lat - na konkretną propozycję mieszkaniową, może zostać tej pomocy pozbawiona, poprzez skreślenie z listy w przypadku dwukrotnej odmowy przyjęcia proponowanych lokali. Należy przy tym jeszcze raz podkreślić, że może to nastąpić również w sytuacji, gdy zaproponowane lokale nie będą spełniały warunków ustawowych, gdyż dział IV pkt 10 załącznika do uchwały, nie różnicuje skutku w zależności od przyczyny odmowy. Innymi słowy, osoba oczekująca na najem lokalu, będzie z obawy przed wykreśleniem z listy, niejako przymuszona do zaakceptowania niezgodnych z powszechnie obowiązującym prawem warunków mieszkaniowych, albo nieodpowiednich w jej szczególnej sytuacji życiowej (np. niepełnosprawności). Nałożone uchwałą ograniczenie jest niczym nie uzasadnionym pozbawieniem uprawnionych do ubiegania się o najem lokalu starań o uzyskanie mieszkania najbardziej dla nich odpowiedniego. Zapis taki, mający charakter wyraźnie sankcjonujący, umożliwi stworzenie nieprawidłowej sytuacji, w której gmina wymusi na uprawnionym przyjęcie drugiego spośród zaproponowanych lokali. Takiego władztwa nad obywatelem nie przyznaje gminie żaden z obowiązujących przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

Z praktyki spraw napływających do Rzecznika wynika, iż często zdarza się, że osoby ubiegające się o wynajęcie lokalu komunalnego, otrzymując propozycję wynajmu konkretnego mieszkania, mają wątpliwości, czy spełnia ono wymogi ustawowe. Problem ten ujawnia się w szczególności w odniesieniu do lokali socjalnych, bowiem są to mieszkania o niższym standardzie. Osoby otrzymujące ofertę najmu takiego lokalu nie tylko nie są pewne, czy nadaje się on do zamieszkania ze względu na stan techniczny, ale także ze względu na własny stan zdrowia, czy też niepełnosprawność, stwierdzają że z tych właśnie powodów nie mogą w nim zamieszkać.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podnosi się, że postanowienie uchwały przewidujące skreślenie z listy osób oczekujących w związku z odmową zawarcia umowy

najmu jest sprzeczne z celem ustawy o ochronie lokatorów (...) oraz oznacza stworzenie negatywnej przesłanki materialnoprawnej wykraczającej poza granice zakreślone delegacją ustawową (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Gdańsku z dnia 23 października 2014 r. o sygn. akt III SA/Gd 664/14, Legalis nr 1182779; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Lublinie z dnia 20 października 2011 r. o sygn. akt III SA/Lu 412/11, Legalis nr 408875; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Gorzowie Wlkp. z dnia 30 czerwca 2011 r. o sygn. akt II SA/Go 269/11).

W konsekwencji należy uznać, że przewidziana w dziale IV pkt 10 uchwały sankcja w postaci skreślenia z listy oczekujących na najem lokalu, jest uregulowaniem sprzecznym z celem ustawy i obowiązkiem gminy określonym, w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...). Prowadzi do nieuprawnionego wykluczenia określonej grupy mieszkańców Pułtusa z grona osób mających niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe, mimo że poprzez umieszczenie ich na liście oczekujących, potwierdzono spełnienie określonych w ustawie przesłanek warunkujących otrzymanie pomocy mieszkaniowej gminy. Omawiane postanowienie jest sprzeczne również z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie lokatorów (...) poprzez przekroczenie wskazanego tam upoważnienia ustawowego do stanowienia zasad wynajmowania lokali komunalnych. Uchwalając te zasady, rada gminy nie może tworzyć kryteriów, które ograniczają prawa mieszkańców do otrzymania pomocy mieszkaniowej, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego w tym zakresie.

V. Wątpliwości Rzecznika budzi również materia uregulowana w dziale IV pkt 11 uchwały, zgodnie z którym **lokale mieszkalne o powierzchni użytkowej przekraczającej 80m² będą wynajmowane najemcom, którzy zostaną wyłonieni w drodze przetargu. Ogłoszenia o przetargu winny ukazać się w prasie lokalnej. Przetarg w imieniu właściciela będzie przeprowadzał zarządca budynku.**

Rzecznik pragnie zwrócić uwagę, że choć ustawodawca w art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) upoważnił radę gminy do określenia kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m², to jednak z żadnego postanowienia ustawy nie wynika, by mieszkania należące do tej kategorii (tzn. lokale

o dużej powierzchni użytkowej) miały podlegać jakimś szczególnym regulacjom, odmiennym niż pozostałe lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Powyższe prowadzi do wniosku, że lokale o powierzchni przekraczającej 80 m² stanowią integralny element mieszkaniowego zasobu gminy i powinny być wynajmowane na takich samych zasadach jak inne mieszkania komunalne.

Procedura wynajmu lokali należących do mieszkaniowego zasobu gminy powinna odbywać się w trybie przewidzianym w uchwale rady gminy, a ponadto powinna być poddana kontroli społecznej - art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów (...). Tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali z mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej w Pułtusku został uregulowany w dziale IV załącznika do uchwały. Zgodnie z postanowieniami tego działu, osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu lokalu komunalnego składa stosowny wniosek wraz z deklaracją o dochodach. Kompletne wnioski są rejestrowane u zarządcy mieszkaniowego zasobu gminy, a następnie są opiniowane i weryfikowane przez powołany w tym celu „Zespół do spraw mieszkaniowych”. Ostatnim etapem prac jest sporządzenie wykazu osób zakwalifikowanych do najmu lokalu, który podaje się do publicznej wiadomości na tablicy ogłoszeń przez okres jednego miesiąca.

Mając na uwadze powyższe należy zauważyć, że postanowienie zawarte w dziale IV pkt 11 załącznika do przedmiotowej uchwały, zgodnie z którym lokale mieszkalne o powierzchni użytkowej przekraczającej 80m² będą wynajmowane najemcom, którzy zostaną wyłonieni w drodze przetargu, wyłącza określoną grupę lokali komunalnych z opisanego powyżej trybu. Tym samym dochodzi do sytuacji, w której lokale należące do mieszkaniowego zasobu gminy wynajmowane są w oparciu o dwie różne procedury. Część w oparciu o procedurę przewidzianą w ustawie o ochronie praw lokatorów (...) - natomiast druga część w oparciu o procedurę wolnorynkową - przetarg. Co prawda zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 7 rada gminy może określić kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m². Należy jednak zauważyć, że czym innym jest określenie kryterium najmu, czyli miernika za pośrednictwem, którego dokonujemy wyboru przyszłego najemcy, a czym innym jest określenie sposobu (trybu) w oparciu o jaki zostaną ci najemcy wyłonieni. Treść przepisu działu IV pkt 11 załącznika do uchwały wskazuje, że Rada Gminy w Pułtusku określiła, iż najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej

80 m² będzie dokonywany w drodze przetargu, pomijając jednocześnie wskazanie kryteriów, w oparciu o które mają być wyłonieni najemcy tych lokali.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, poprzez wprowadzenie przetargowego trybu wynajmu lokali komunalnych, którego szczegółowe zasady nie zostały określone w uchwale, doszło do niezgodnego z prawem subdelegowania kompetencji Rady na rzecz bliżej nieokreślonego podmiotu, który zobowiązany będzie ustalić w oparciu o jakie kryteria oddane zostaną w najem lokale o dużej powierzchni użytkowej. Taka regulacja narusza wyraźną normę kompetencyjną zawartą w art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), która przewiduje, że kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² określa rada gminy w uchwale. W ten sposób Rada Miejska w Pułtusku scedowała w sposób nieuprawniony własne uprawnienia, co narusza konstytucyjny zakaz subdelegacji kompetencji prawotwórczych. Co prawda Konstytucja RP wprowadza wyraźny zakaz subdelegacji jedynie w odniesieniu do rozporządzeń, jednak zakaz ten należy traktować szerzej, również w odniesieniu do prawotwórstwa lokalnego (por.: M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, Warszawa 2016; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 1992 r., o sygn. akt SA/Wr 1057/92, Legalis nr 37504). Organ upoważniony do wydania aktu prawa miejscowego nie może przekazać swoich kompetencji innemu podmiotowi bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Tworzenie prawa miejscowego w oparciu o subdelegowaną kompetencję jest działaniem bez podstawy prawnej, naruszającym art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zakaz przenoszenia kompetencji rady gminy do określania zasad wynajmu lokali należących do mieszkaniowego zasobu gminy na inne podmioty potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych (por.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 2 października 2014 r., o sygn. akt III SA/Kr 1071/14, Legalis nr 1119342; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 3 marca 2010 r., o sygn. akt II SA/Sz 1363/09, Legalis nr 249271).

Reasumując, zastosowany przez Radę Miejską w Pułtusku tryb wyłonienia najemców lokali w drodze konkursu ofert, bez wyraźnego określenia kryterium oddawania w najem

lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m², prowadzi do nieuprawnionego przeniesienia kompetencji Rady na bliżej nie określony podmiot, pomimo że ustawa o ochronie praw lokatorów daje podstawę do uregulowania tych spraw jedynie przez radę gminy w formie aktu prawa miejscowego.

Rzecznik pragnie również zauważyć, że mimo iż Rada Miejska w Pułtuskach nie określiła kryterium, w oparciu o jakie będzie odbywał się przetarg na najem lokali o dużej powierzchni użytkowej, to z praktyki spraw napływających do Rzecznika wynika, że jest nim najczęściej wysokość czynszu najmu. Tymczasem, stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, to właściciel ustala stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali, z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową, a w szczególności:

- 1) położenia budynku;
- 2) położenia lokalu w budynku;
- 3) wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu;
- 4) ogólnego stanu technicznego budynku.

Intencją ustawodawcy wyrażoną w zacytowanym powyżej przepisie było, aby czynsz najmu lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego był ściśle powiązany z aktualną wartością użytkową przedmiotu najmu, jako świadczenie ekwiwalentne do świadczenia wynajmującego, tj. udostępnienia najemcy lokalu mieszkalnego w określonym stanie technicznym. Ustawodawca wprowadził tutaj zasadę ustalania wysokości stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej z uwzględnieniem czynników mających wpływ na jej wysokość, a także wskazał te spośród nich, które uznał za bezwzględnie obowiązujące.

Ponadto, zgodnie z art. 8 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), jeżeli właścicielem nieruchomości jest jednostka samorządu terytorialnego, stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy ustala organ wykonawczy tej jednostki, na podstawie uchwały rady gminy, określającej zasady polityki czynszowej, uwzględniając czynniki podwyższające lub obniżające ich wartość użytkową, wskazane w art. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

Tymczasem ustalenie przetargowego trybu kształtowania wysokości czynszów w mieszkaniach komunalnych, faworyzuje osoby o lepszej sytuacji majątkowej a przy tym brak jest możliwości, aby cena najmu takiego lokalu ustalona w drodze przetargu publicznego uwzględniała czynniki wymagane art. 7 ustawy. W związku z tym, możliwość oddania w najem lokali o powierzchni powyżej 80 m², osobom wyłonionym w drodze przetargu, jest nie do pogodzenia z art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), bowiem przedmiotowe lokale – tak samo jak i lokale o powierzchni mniejszej niż 80 m² - powinny być oddawane w najem mieszkańcom spełniającym kryterium niskich dochodów.

Rzecznik pragnie zauważyć, że na temat przetargowego trybu kształtowania wysokości czynszów w mieszkaniach komunalnych wielokrotnie wypowiadały się sądy administracyjne uznając taką praktykę za niedopuszczalną. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1467/09 stwierdził: *„Przyjęcie możliwości przetargowego trybu kształtowania wysokości czynszów w mieszkaniach komunalnych mogłoby prowadzić do sytuacji, w których najemcami takich mieszkań zostałyby osoby o dobrej, lub bardzo dobrej sytuacji materialnej, których stan majątkowy pozwala na wynajęcie mieszkania na wolnym rynku. Tymczasem jak podkreśla się w orzecznictwie, przepis art. 4 u.o.l. stanowi, że celem przepisów w przedmiocie mieszkaniowego zasobu gminy, jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Jednocześnie nie uwzględnienie czynników wymaganych art. 7 omawianej ustawy przy ustalaniu ceny najmu lokali o powierzchni przekraczającej 80 m² różnicowałoby szanse na uzyskanie lokalu, na niekorzyść osób o niskich dochodach. Sąd orzekający w niniejszej sprawie podziela przy tym pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 82/08 (a także w wyroku NSA z 17 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 883/04, LEX nr 164541), zgodnie z którym zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy, winny być tak skonstruowane by ci, spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe (jak warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu), od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu. Tymczasem, ustalenie przetargowego trybu kształtowania wysokości czynszów w mieszkaniach komunalnych, faworyzuje osoby o lepszej sytuacji majątkowej a przy tym brak jest możliwości, aby czynsz najmu takiego lokalu ustalony w drodze*

przetargu publicznego uwzględnił czynniki wymagane przepisem art. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów” (podobnie w: wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 marca 2017 r., o sygn. akt IV SA/Gl 844/16, Legalis nr 1597895; wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 2 października 2014 r., o sygn. akt III SA/Kr 1071/14, Legalis 1119342).

Możliwość oddania w najem lokali mieszkalnych o dużej powierzchni użytkowej za zapłatą tzw. czynszu wolnego, przewidywała uprzednio obowiązująca ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 1998r. Nr 120, poz. 787 ze zm.). W przeciwieństwie do innych mieszkań, za które gminy obowiązane były pobierać tzw. czynsz regulowany, lokale o powierzchni przekraczającej 80 m² mogły być oddane w najem za zapłatą czynszu wolnego, z wyjątkiem przypadków oddania takiego lokalu w najem w drodze zamiany osobie, której gospodarstwo domowe składało się co najmniej z 4 osób. Zauważyć jednak należy, że przepisy o czynszu regulowanym nie obowiązują od 2004 r., wobec czego lokale o powierzchni przekraczającej 80 m² straciły swój szczególny status prawny. Obecnie stanowią element mieszkaniowego zasobu gminy i winny być wynajmowane na takich samych zasadach jak inne lokale komunalne.

V. W związku z powyższym należy uznać, że uchwała Rady Miejskiej w Pułtusk jest niezgodna z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu, w myśl której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także rady miasta, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Kwestionowana uchwała, podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy. Powinna zatem odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym i nie może pozostawać w sprzeczności z aktem wyższego rzędu, jakim jest ustawa. Przestrzeganie tej zasady należy również do obowiązków organów uchwałodawczych gminy. Zaskarżone niniejszą skargą postanowienia są również przejawem nierównego traktowania członków tej samej wspólnoty samorządowej, charakteryzujących się tymi samymi cechami relewantnymi, które wyznacza treść art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie lokatorów (...), a zatem naruszają art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez wprowadzenie przesłanek, które bezpodstawnie różnicują obywateli w dostępie do mieszkań komunalnych.

VI. Mając na uwadze powyższe rozważania oraz przyjmując, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co uprawnia Rzecznika Praw Obywatelskich do zaskarżenia jej w każdym czasie zgodnie z art. 53 § 2a w związku z art. 53 § 3 u.p.p.s.a., wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

1. odpis skargi wraz z załącznikiem,
2. kopia uchwały Nr XXIX/324/2005 Rady Miejskiej w Pułtusku z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych i socjalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.