



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, dnia 18 stycznia 2018 r.

IV.7211.101.2016.AJ

**Wojewódzki Sąd
Administracyjny
w Poznaniu
ul. Ratajczaka 10/12
61-815 Poznań
za pośrednictwem:
Rady Miejskiej w Okonku
ul. Niepodległości 53
64-965 Okonek**

**Skarżący:
Rzecznik Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa**

**Strona przeciwna
Rada Miejska w Okonku**

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 2017 r. poz. 1369 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 (Dz. U. z 2017 r. poz. 958) zaskarżam:

- § 3 ust. 1 Rozdziału 2 uchwały Nr XLIII/284/2017 Rady Miejskiej w Okonku z dnia 29 sierpnia 2017 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Okonek (Dz. Urz. Województwa Wielkopolskiego z 2017 r. poz. 5664; uchwała dostępna w Systemie Informacji Prawnej Lex), w zakresie, w jakim ogranicza on prawo do najmu lokalu mieszkalnego osobom posiadającym tytuł prawny do lokalu;

- § 4 ust. 1 Rozdziału 2 uchwały Nr XLIII/284/2017 Rady Miejskiej w Okonku z dnia 29 sierpnia 2017 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Okonek, w zakresie, w jakim ogranicza on prawo do najmu lokalu mieszkalnego osobom posiadającym tytuł prawny do lokalu.

Zaskarżonym postanowieniom zarzucam:

- § 3 ust. 1 uchwały - 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.), art. 7 i art. 32 Konstytucji RP

- § 4 ust. 1 uchwały - 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 (...), art. 7 i art. 32 Konstytucji RP
oraz wnoszę o stwierdzenie ich nieważności.

Uzasadnienie

W dniu 29 sierpnia 2017 r. Rada Miejska w Okonku podjęła uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Okonek (Dz. Urz. Województwa Wielkopolskiego z 2017 r. poz. 5664; uchwała dostępna w Systemie Informacji Prawnej Lex). Jako podstawa prawna uchwały wskazane zostały przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 3, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.) oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 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.; dalej : u.o.l.).

W Rozdziale 2 w § 3 ust. 1 uchwały wprowadzono zasadę, zgodnie z którą: „ *Lokale mogą być wynajmowane osobom, które nie mają tytułu prawnego do lokalu, nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i których dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w § 5*”.

Natomiast w § 4 ust. 1 ww. uchwały doprecyzowano: „ *Przez osoby, które nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych rozumie się osoby niemające tytułu prawnego do innego lokalu:*

- 1) *zamieszkujące w warunkach przegęszczenia;*
- 2) *zamieszkujące w pomieszczeniach nienadających się na stały pobyt ludzi, a fakt ten potwierdzony jest opinią zarządcy budynku lub właściwego organu nadzoru budowlanego;*
- 3) *pozbawione mieszkania w wyniku zdarzenia losowego (pożaru, katastrofy, klęski żywiołowej itp.);*

4) *opuszczające rodziny zastępcze, domy dziecka lub inne placówki opiekuńczo-wychowawcze, w przypadku braku możliwości powrotu do domu rodzinnego, których poprzednim miejscem zamieszkania była gmina Okonek;*

5) *zamieszkujące z osobą skazaną prawomocnym wyrokiem za znęcanie się nad nią (nad rodziną) bądź zmuszone do opuszczenia mieszkania, z uwagi na niemożność dalszego zamieszkiwania wspólnie z osobą skazaną za znęcanie się;*

6) *zamieszkujące w ośrodkach pomocy dla osób bezdomnych, jeżeli wcześniej zamieszkiwały na stałe na terenie gminy Okonek”.*

II. Niezgodność § 3 ust. 1 i § 4 ust. 1 uchwały z przepisami, w zakresie, w jakim stanowią, że Gmina wynajmuje lokale komunalne osobom nieposiadającym tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego.

Przesłanki uzyskania lokalu mieszkalnego z zasobu gminy określa art. 4 ust 1 i 2 u.o.l. Są nimi niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe oraz niskie dochody ubiegających się o lokal. Niedopuszczalne jest tworzenie dodatkowych kryteriów, które stoją z powyższymi w sprzeczności i w konsekwencji utrudniają dostęp do uzyskania mieszkania komunalnego. W cytowanej uchwale Rada Miejska w Okonku uzależniła przyznanie lokalu mieszkalnego od nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego.

Z treści art. 21 ust. 3 pkt 1 i 2 u.o.l. wynika, że rada gminy ma możliwość ograniczenia kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o przydział lokalu jedynie poprzez określenie wysokości dochodu gospodarstwa domowego. Uzależnienie takiego uprawnienia natomiast od innych, nieprzewidzianych w ustawie, kryteriów - jak to ma miejsce w niniejszej sprawie - od nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu - przekracza zakres upoważnienia wynikający z art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. Należy podkreślić, że przesłanka niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych ma szeroki zakres treściowy. Posiadanie tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego nie rozstrzyga jednoznacznie o braku po stronie zainteresowanego przesłanki niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Taki tytuł prawny może być bowiem obciążony wadą - czy to wynikającą z okoliczności o charakterze prawnym czy też faktycznym (np. lokale o złym stanie technicznym, nienadające się do zamieszkania), która uniemożliwia zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych uprawnionego, może też zaistnieć sytuacja, gdy właściciel lokalu mieszkalnego, zmuszony trudną sytuacją materialną przeniósł własność lokalu na inną osobę, pozostając jednocześnie bez środków na zaspokojenie swoich potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie. W takiej sytuacji, zdaniem Rzecznika, bezpodstawne jest arbitralne, automatyczne pozbawienie pomocy mieszkaniowej ze strony gminy, bez zbadania, czy wnioskodawca ma realną możliwość zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych.

Dodatkowo należy jeszcze wskazać, iż na gruncie powołanej ustawy – jedynie w przypadku ubiegania się o najem lokalu socjalnego dopuszcza się wyłączenie z kręgu uprawnionych osoby posiadające tytuł prawny do innego lokalu (art. 23 ust. 2 u.o.l.). A contrario uznać więc należy, iż takie wyłączenie nie może mieć zastosowania do osób ubiegających się o inne lokale z zasobu gminy.

Każdy zatem przypadek należy rozpatrywać indywidualnie. Fakt posiadania tytułu prawnego do lokalu nie oznacza automatycznie, że zainteresowany wnioskodawca ma zaspokojone potrzeby mieszkaniowe. O uprawnieniu do lokalu powinno przesądzać spełnianie przez wnioskodawcę przesłanek wskazanych w art. 4 u.o.l. oraz art. 21 ust. 3 u.o.l., tj. wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony oraz warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy. W związku z tym, że zakwestionowane w skardze kryterium nie zostało przewidziane w ustawie, koniecznym jest doprowadzenie do jego eliminacji z porządku prawnego. Rada Miejska w Okonku, uchwalając zaskarżone regulacje, przekroczyła granice upoważnienia zawartego w ustawie o ochronie praw lokatorów, co oznacza, że zostały one ustanowione bez podstawy prawnej.

Powyższe stanowisku Rzecznika znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 24 lutego 2011 r. (sygn. akt II SA/Go 6/11) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim, stwierdzając nieważność zaskarżonych przepisów prawa miejscowego, orzekł: *„Podstawowym dopuszczalnym w świetle treści ustawy kryterium decydującym o istnieniu uprawnienia do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy jest istnienie po stronie danej osoby niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych (przy czym nie chodzi tu o każdą subiektywną potrzebę mieszkaniową, lecz potrzebę zobiektywizowaną warunkami zamieszkiwania uznanymi za kwalifikujące je do poprawy według zgodnych z ustawą kryteriów przyjętych przez radę gminy), nie zaś posiadanie bądź nie tytułu prawnego do innego lokalu czy też niespełnianie innych warunków, na wprowadzenie których ustawa nie zezwala”* .

III. Niezgodność Uchwały z Konstytucją RP

Opisane powyżej kryteria przyznania lokalu mieszkalnego stoją w sprzeczności także z Konstytucją RP. Rada Miasta stanowiąc uchwałę niezgodną z aktem wyższego rzędu, czyli ustawą o ochronie praw lokatorów (...) działała niezgodnie z zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji. W stosunku do części mieszkańców Okonka bez upoważnienia zawartego w akcie wyższego rzędu doszło do uchylecia ustawowego obowiązku gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. Ponadto jest to przejaw nierównego traktowania obywateli przez władze publiczne, czyli złamanie art. 32 Konstytucji poprzez wprowadzenie nieuzasadnionych przesłanek różnicujących obywateli

w dostępie do lokalu. Z zasady równych praw obywateli wynika obowiązek równego ich traktowania przez prawodawcę w stanowionym prawie. Jednakowa sytuacja prawna, przesądzająca o zakazie różnego traktowania podmiotów powinna być oceniana w niniejszej sprawie jako sytuacja podmiotu (członka wspólnoty samorządowej) w odniesieniu do wskazanych w art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów przesłanek: niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych i niskich dochodów. Wyłączenie z kręgu uprawnionych do ubiegania się o wynajem lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego osób, które posiadają tytuł prawny do innego lokalu - skutkuje nierównym traktowaniem podmiotów cechujących się takimi samymi cechami istotnymi (relewantnymi) - niezaspokojonymi potrzebami mieszkaniowymi i niskimi dochodami. Zgodnie z art. 32 Konstytucji RP, wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny (ust. 2). Wszystkie te okoliczności przemawiają za sprzecznością powyższej regulacji, zakwestionowanej przez Rzecznika z art. 32 Konstytucji RP.

Mając na uwadze powyższe rozważania oraz przyjmując, że uchwała Rady Miejskiej w Okonku w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy miejskiej Okonek stanowi akt prawa miejscowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 maja 2004r. sygn. akt II SA/Po 2924/03), co uprawnia Rzecznika Praw Obywatelskich do jej zaskarżenia na podstawie art. 53 § 3 w zw. Z art. 53 § 2a ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

1. odpis skargi z załącznikiem,
2. kopia uchwały Nr XLIII/284/2017 Rady Miejskiej w Okonku z dnia 29 sierpnia 2017 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Okonek.