



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 kwietnia 2020 r.

Poz. 2462

WYROK NR II SA/WR 844/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 9 stycznia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz
(spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon
Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant:

Kinga Bilska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 9 stycznia 2019 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Jeleniej Górze
na uchwałę Rady Miejskiej w Lwówku Śląskim
z dnia 28 maja 2015 r. nr IX/89/15
w przedmiocie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład
mieszkaniowego zasobu Gminy

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej
§ 1 ust. 3 w brzmieniu nadanym uchwałą nr XI/113/15 Rady Miejskiej
w Lwówku Śląskim z dnia 24 września 2015 r., w zakresie
wyrażenia: „których ostatnim miejscem zamieszkania była Gmina
Lwówek Śląski”.

Uzasadnienie

Organ (art. 32 p.p.s.a.) w pierwotnym tekście uchwały nr IX/89/15 z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, uchwaliła w § 1 ust. 3, że najemcami lokali mogą zostać osoby pełnoletnie będące członkami wspólnoty samorządowej posiadające niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe, stale zamieszkujące przez co najmniej 5 lat na terenie gminy, pod warunkiem nieposiadania tytułu prawnego do samodzielnego lokalu mieszkalnego lub gdy tytuł taki nie przysługuje małżonkowi, przy czym pojęcie tytułu prawnego obejmowało w szczególności własność lub współwłasność lokalu. Przepis stanowił dalej, że „Najemcami mogą również zostać osoby bezdomne, których ostatnim miejscem zamieszkania była gmina”.

Osób bezdomnych dotyczył ponadto § 5 ust. 2 pkt 3 uchwały ustanawiający pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego oraz § 15 ust. 1 pkt 1 uprawniający burmistrza do udzielenia zgody na zawarcie umowy najmu w szczególnych przypadkach poza normalnym trybem, w odniesieniu do osób bezdomnych w wieku powyżej 65 lat.

Uchwałą z dnia 24 września 2015 r. nr XI/113/15 organ nadał § 1 ust. 3 następujące brzmienie: „Najemcami lokali wchodzących w skład zasobu mogą zostać osoby będące członkami wspólnoty samorządowej gminy, posiadające niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Najemcami mogą również zostać osoby bezdomne, których ostatnim miejscem zamieszkania była gmina...”.

Według uzasadnienia tej uchwały, zmiana § 1 ust. 3 miała zrealizować zastrzeżenia organu nadzoru nad działalnością gminną do pierwotnego brzmienia przepisu.

W skardze do sądu administracyjnego prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności przepisu uchwały określonego jako art. 1 § 3, jako istotnie naruszającego art. 4 ust. 1 i 2 w związku z 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 2018 r., poz. 1234) oraz art. 16 ust. 1 i art. 32 Konstytucji RP, poprzez wskazanie wśród kryteriów do ubiegania się o wynajem lokalu wykazania się osoby bezdomne ostatnim miejscem zamieszkania na terenie gminy, gdy wystarczające powinno być posiadanie aktualnie statusu mieszkańca gminy.

W uzasadnieniu skargi skarżący wskazał na dokonanie zmiany pierwotnego tekstu uchwały oraz przytoczył brzmienie § 1 ust. 3 uchwały w nowym brzmieniu. W uzasadnieniu prokurator omówił ponadto wskazane podstawy prawne zarzutów i przytoczył liczne orzecznictwo sądów administracyjnych. Twierdził, że osoba bezdomna posiada miejsce zamieszkania. Ustanowienie dodatkowego warunku ubiegania się o najem wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego i ma charakter dyskryminujący.

Do skargi dołączył tekst uchwały w brzmieniu pierwotnym. W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

W uzasadnieniu wskazał, że organ nadzoru nie kwestionował legalności fragmentu § 1 ust. 3 uchwały dotyczącego bezdomnych, który nie uległ zmianie w wyniku nowelizacji.

Przepis ten jest zatem zgodny z prawem.

Dalej twierdził, że osoba bezdomna nie może posiadać miejsca zamieszkania w rozumieniu art. 25 k.c., skoro nie sposób ustalić w jej przypadku zamiaru stałego pobytu. Dlatego uchwała umożliwia bezdomnym wykazanie ostatniego miejsca zamieszkania, co stanowi realizację art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy.

Pomocniczo organ powołał ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1508), w której właściwość miejscową organów ustala się według ostatniego zameldowania na pobyt stały. Ustawa ta zawiera w art. 6 pkt 8 definicję osoby bezdomnej. Unormowania te potwierdzają, że bezdomny nie ma miejsca zamieszkania (por. wyrok I OSK 1659/09).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Z treści zarzutów i uzasadnienia skargi wynikało, że prokurator zaskarżył § 1 ust. 3 uchwały w części obejmującej osoby bezdomne, chociaż pewne elementy skargi mogły budzić wątpliwości odnośnie zakresu zaskarżenia. Z tego względu Sąd nie oceniał legalności § 1 ust. 3 uchwały w pełnym pierwotnym brzmieniu, a tym bardziej w nowym brzmieniu poza zakresem zaskarżenia.

W podanym zakresie skarga była zasadna.

Według art. 21 powołanej ustawy w brzmieniu tekstu jednolitego w Dz. U. z 2014 r., poz. 150 (kontrola legalności uchwał uwzględnia stan prawny z daty podejmowania uchwały), który zresztą nie uległ do tej pory zmianie, rada gminy uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Zasady powinny określać w szczególności warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy oraz kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu.

Jak łatwo dostrzec, w art. 21 ustawy nie ma nawiązania do obowiązku meldunkowego lub bezdomności. Przepis określa starających się jako wnioskodawcę lub osobę (nie znaczeniu prawnym), zaś określenie „warunki zamieszkiwania” ma raczej związek z warunkami zaspokajania potrzeb mieszkaniowych (tutaj bezdomny będzie miał warunki najgorsze), niż z pojęciem miejsca zamieszkania lub stanem posiadania mieszkania. Przy wykładni art. 21 znaczenie powinien mieć powołany w skardze art. 4 ust. 1 tej ustawy, który stanowi, że tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy.

Według art. 20 ust. 1 realizację tego zadania umożliwia utworzenie zasobu mieszkaniowego (jego definicja w art. 2 ust. 1 pkt 10). Art. 4 ustawy wymaga więc wykładni w nawiązaniu z kolei do ustawy o samorządzie

gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 – poprzednio Dz. U. z 2013 r., poz. 594 i Dz. U. z 2016 r., poz. 446). W ustawie tej już art. 7 ust. 1 u.s.g. stanowił i stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Skoro zaś wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy gminy (art. 1 ust. 1 u.s.g.), to adresat wskazanych zadań powinien być w szczególności członkiem wspólnoty mieszkaniowej lub mieszkańcem gminy.

W ocenie Sądu podmioty te nie muszą posiadać miejsca zamieszkania lub być zameldowane na terenie gminy, skoro ustawa tego nie wymaga. Tym niemniej niekiedy za mieszkańca gminy uznaje się jedynie osoby fizyczne mające miejsce zamieszkania na terenie gminy zgodnie z art. 25 k.c. (Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 – patrz komentarze do art. 1 u.s.g. A. Szewca i B. Dolnickiego), przy czym nie decyduje o tym fakt zameldowania. Niekiedy poglądy prawne ewoluują (patrz komentarze W. Kisiela do art. 1 u.s.g., ostatnio z powołaniem J. Bocia i wyroku I OSK 1774/07 oraz E. Olejniczak-Szałowskiej) i głosi się, że zamieszkiwanie na terenie gminy nie ma nic wspólnego, z kryteriami art. 25 k.c. (W. Kisiel w komentarzu wyd. 2013 teza 9 – „wystarczy empirycznie stwierdzać fakt zamieszkania w gminie na stałe”).

Trafnie podkreśla prokurator, że w uchwale wprowadzono rozróżnienia i warunki nieznane ustawie, podczas gdy uchwała jako akt podustawowy nie powinna zawierać takich treści.

Uchwała dzieli osoby bezdomne na takie, które kiedykolwiek spełniały kryteria art. 25 k.c., chociażby obecnie były mieszkańcami innej gminy oraz inne, które nigdy nie uzyskują dostępu do zasobu mieszkaniowego gminy, chociażby obecnie są jej mieszkańcami. W ten sposób bezdomny mieszkaniec innej gminy zachęcany jest do powrotu, a przynajmniej będzie mógł realizować uprawnienie do najmu lokalu gminnego w kilku gminach, zaś bezdomni mieszkańcy gminy, którzy przybyli na jej teren na stałe jako bezdomni, nie mają w ogóle tego uprawnienia. Trafnie więc argumentuje prokurator, że stanowi to nie tylko o sprzeczności uchwały z ustawą, ale ponadto narusza art. 32 Konstytucji RP.

Niezależnie od orzecznictwa sądowego powołanego przez strony, kwestie te prawidłowo objaśnia wyrok II OSK 883/04, w którym przyjęto, że uzasadnione jest jedynie ustawowe kryterium zróżnicowania sytuacji mieszkańców w postaci dochodu oraz warunków zamieszkiwania, zaś organ nie został ustawowo upoważniony do ustanawiania w uchwale jeszcze innych warunków dostępu do najmu lokali komunalnych.

O bezzasadności skargi nie przekonuje argumentacja organu.

O ile organ trafnie podkreślił niezależność pojęcia zamieszkiwania od kodeksowego określenia miejsca zamieszkania (art. 25 k.c.) i trafnie nie ustanowił wymogu dopełnienia obowiązku meldunkowego lub posiadania innych powiązań z gminą (np. prawo wyborcze itp.) po stronie wnioskodawcy, to bezpodstawnie powołał się na szczególne unormowania ustawy o pomocy społecznej. Organ nie zauważył, że powołane przepisy tej ustawy mają charakter wyłącznie procesowy. Ustanowione w innej ustawie zasady ustalania właściwości miejscowej organów w żaden sposób nie mogą stanowić ustawowego upoważnienia dla podjęcia uchwały o zupełnie innym przedmiocie regulacji, a przy tym ustanawiającej materialne przesłanki uprawnienia do najmu lokalu komunalnego.

O ile status bezdomnego nawet według ustawy o pomocy społecznej nie jest do końca jasny (por. I. Sierpowska w komentarzu do art. 5 tej ustawy), to nie wyklucza to subsydiarnego posługiwania się zawartym tam określeniem bezdomności (por. wyrok I OSK 271/16, postanowienia I OW 112/14 a I OW 11/11).

Aby w sposób wyraźny zagwarantować uprawnienia osób bezdomnych będących mieszkańcami gminy, należało pozostawić w uchwale zwrot „najemcami mogą również zostać osoby bezdomne”, o ile nawet może on wydawać się zbędny.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. oraz art. 147 § 1 p.p.s.a., należało zatem orzec jak w sentencji, eliminując z § 1 ust. 3 uchwały zwrot „których ostatnim miejscem zamieszkania była gmina”.

Brak rozstrzygnięcia nadzorczego nie stanowi oczywiście o legalności uchwały. Poza rozważaniami pozostały oczywiście kwestie dowodowe, chociaż w przypadku bezdomnych dosyć istotne.