



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 lipca 2018 r.

Poz. 5780

WYROK NR IV SA/PO 146/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 25 kwietnia 2018 r.

w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Okonek

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 146/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 kwietnia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Józef Maleszewski (spr.)

Sędzia WSA Maciej Busz

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska-Cybulska

Protokolant st.sekr.sąd. Krystyna Pietrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 kwietnia 2018 r.

sprawy ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich

na uchwałę Rady Miejskiej w Okonku

z dnia 29 sierpnia 2017 r. nr XLIII/284/2017

w przedmiocie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Okonek

stwierdza nieważność załącznika do zaskarżonej uchwały w § 3 ust. 1 w zakresie słów „nie mają tytułu prawnego do lokalu,” oraz w § 4 ust. 1 w zakresie słów „niemające tytułu prawnego do innego lokalu”

UZASADNIENIE

Uchwałą nr XLIII/284/2017 z dnia 29 sierpnia 2017 r. Rada Miejska w Okonku uchwaliła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Okonek, w brzmieniu załącznika do ww. uchwały. Uchwała została opublikowana (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2017 r. poz. 5664).

Pismem z 18 stycznia 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, wskazując na 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 z późn. zm., dalej jako P.p.s.a.) 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) zaskarżył przepisy § 3 ust. 1 i § 4 ust. 1 Rozdziału 2 załącznika ww. Uchwały, w zakresie w jakim ograniczają one prawo do najmu lokalu mieszkalnego osobom posiadającym tytuł prawny do lokalu. Zaskarżonym przepisom zarzucił:

- § 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 z późn. zm., dalej jako u.o.p.l.) jak również art. 7 i art. 32 Konstytucji,

- § 4 ust. 1 Uchwały - naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 u.o.p.l. jak również art. 7 i art. 32 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie nieważności obu zaskarżonych przepisów.

Uzasadniając skargę napisał, że w rozdziale 2 Uchwały, w § 3 ust. 1 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 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 nie nadających 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”.

Rzecznik Praw Obywatelskich napisał, że przesłanki uzyskania lokalu mieszkalnego z zasobu gminy określa art. 4 ust 1 i 2 u.o.p.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 zaskarżonej uchwale Rada Miejska w Okonku uzależniła przyznanie lokalu mieszkalnego od nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego. Z art. 21 ust. 3 pkt 1 i 2 u.o.p.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 u.o.p.l. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, 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 wskazał, że 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.p.l.). Rzecznik uznał, że a contrario takie wyłączenie nie może mieć zastosowania do osób ubiegających się o inne lokale z zasobu gminy.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że każdy 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.p.l. oraz art. 21 ust. 3 u.o.p.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.

Dalej napisał, że opisane kryteria przyznania lokalu mieszkalnego stoją w sprzeczności także z Konstytucją. 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.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Okonka wniósł o oddalenie skargi, ewentualnie o odrzucenie skargi. Uzasadniając napisał, że przepisy o których mowa w skardze tj. art. 21 ust. 3 pkt 1-2 u.o.p.l. wskazują tylko przykładowe zagadnienia które powinny być zawarte w uchwale podjętej przez Radę Gminy w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Wspomniany przepis zawiera otwarty katalog zagadnień jakie powinny się znaleźć w tej uchwale. Kolejny punkt (3) tego przepisu stanowi także, iż rada gminy powinna określać także kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego. Rada Miejska w Okonku w zaskarżonej Uchwale określiła pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu dla osób które nie mają tytułu prawnego do lokalu. Brak posiadania przez daną osobę tytułu prawnego do lokalu oznacza, iż ma ona niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Uchwała nie przewiduje takich sytuacji jak wady fizyczne czy prawne posiadanego lokalu, gdyż uregulowania tego typu byłyby zbyt kazuistyczne. Posiadanie tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego wskazuje natomiast na posiadanie określonego majątku, czy możliwości zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych. W odróżnieniu od osób najuboższych, które nie posiadają ani oszczędności ani własnego majątku (nieruchomego czy ruchomego). To właśnie dla tych osób gmina ma obowiązek zapewnić w pierwszej kolejności odpowiednie mieszkania. Inna interpretacja ww. zapisów ustawy sprzeczna byłaby z intencjami ustawodawcy który uchwalił przepisy u.o.p.l. Przyznawanie lokali komunalnych dla osób posiadających już tytuł prawny do innego lokalu i brak zróżnicowania osób starających się o przyznanie lokalu komunalnego ze względu na stan ich mienia, wskazywałoby, że Rada Miejska nie wykorzystała uprawnień, które daje art. 21 ust. 3 pkt 3 u.o.p.l. Zdaniem Burmistrza stanowisko Rzecznika nie uwzględnia również normy art. 2 Konstytucji, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Właśnie zasady sprawiedliwości społecznej przyświecały skarżonemu organowi podejmującemu zaskarżone zapisy. Rada Gminy, uchwalając zaskarżone zapisy starał się także zapobiegać bezdomności w gminie. Bezdomność w literaturze tłumaczona jest jako „stan, w którym obywatel nie ma możliwości korzystania z lokalu nadającego się do zaspokojenia jego potrzeb mieszkaniowych (...) Istotą bezdomności w rozumieniu art. 75 ust. 1 Konstytucji jest to, że dana osoba (będąca obywatelem polskim i to zamieszkałym na obszarze Polski) nie jest w stanie własnymi siłami zaspokoić swych potrzeb mieszkaniowych" (zob. A. Mączyński, Prawo do mieszkania..., s. 136). Tym samym skarżony organ realizował dyspozycję art. 75 Konstytucji, zgodnie z którym władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Skarżony organ w ten sposób chroni interesy osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, a nie przeciwnie, jak chce tego Rzecznik.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2188), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a. zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa

miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a.).

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w związku z ust. 4 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm., dalej jako u.s.g.), zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego.

Przedmiotem kontroli sądu w niniejszej sprawie jest uchwała nr XLIII/284/2017 z dnia 29 sierpnia 2017 r., którą Rada Miejska w Okonku uchwaliła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Okonek, w brzmieniu załącznika do ww. uchwały. Na podstawie art. 50 § 1 P.p.s.a. Rzecznik Praw Obywatelskich może wystąpić do sądu administracyjnego o stwierdzenie nieważności uchwały organu samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.p.l., tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2 u.o.p.l.). Jedną z takich form jest podjęcie przez radę gminy na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 u.o.p.l. uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Stosownie do treści art. 21 ust. 1 u.o.p.l., rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (pkt 1) oraz 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 (pkt 2). Stosownie zaś do art. 21 ust. 3 powołanej ustawy, w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały jak i obecnie, zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:

1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie obniżek czynszu;

2) warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy;

3) kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego;

4) warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach;

5) tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej;

6) zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy;

7) kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m².

Z zacytowanego przepisu wynika, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali winna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie wskazane w powyższym upoważnieniu ustawowym kwestie, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Ponieważ przywołane wyliczenie jest katalogiem otwartym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, może także zawrzeć w przedmiotowej uchwale dodatkowe regulacje. Podkreślić jednak należy, że wszelkie normy prawa miejscowego muszą być zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej.

Pojęcie wspólnoty samorządowej zostało zdefiniowane w art. 16 ust. 1 Konstytucji, z którego wynika, że tworzy ją z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, w tym przypadku - gminy. Takie właśnie znaczenie należy nadać pojęciu wspólnoty samorządowej użytemu w art. 4 ust. 1 u.o.p.l. Mieszkańcem gminy jest zatem każda osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania na terenie tej gminy. Jak wynika z tego przepisu, prawo do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu ma każdy mieszkaniec gminy mający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i mający niskie dochody. Omawiana ustawa nie wprowadza innych ograniczeń wyłączających możliwość zawarcia umowy najmu lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego.

Treść art. 4 ust. 2 i art. 21 ust. 3 u.o.p.l. wskazuje, że nie wszyscy mieszkańcy gminy będą mogli ubiegać się o wynajem od gminy lokalu mieszkalnego, gdyż przeszkodę może stanowić kryterium dochodowe, które ustala rada gminy w uchwale, a także warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy, stanowiące podstawowe przesłanki wynajmu lokali z zasobu gminy. Brak jest natomiast jakichkolwiek podstaw, aby do uchwały wprowadzać - jak ma to miejsce w zaskarżonej uchwale - unormowania, które postawią w niekorzystnej sytuacji i bezpodstawnie zróżnicują sytuację osób znajdujących się w podobnych warunkach materialnych i mieszkaniowych, które być może kwalifikowałyby się do ubiegania się o wynajem lokalu gminnego w świetle uregulowań uchwały, gdyby nie wprowadzono niekorzystnych dla nich postanowień. Zasady wynajmowania lokali winny być tak skonstruowane, by ci spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe, 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 (por. prawomocny wyrok WSA w Gdańsku z 2 października 2014 r., III SA/Gd 435/14 i wymienione tam orzecznictwo; dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach, dalej jako CBOSA).

W świetle powyższego należy zgodzić się z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, że w myśl powołanej ustawy niedopuszczalne jest wyłączenie z kręgu uprawnionych do ubiegania się o wynajem lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego osób które mają tytuł prawny do lokalu, jak uczyniono to w § 3 ust. 1 i § 4 ust. 1 załącznika zaskarżonej uchwały. 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 lub nieruchomości czy też niespełnianie innych warunków, na wprowadzenie których ustawa nie zezwala (por. także prawomocny wyrok WSA w Poznaniu z 2 czerwca 2015 r., IV SA/Po 11/15 i powołane tam orzecznictwo; CBOSA). W konsekwencji skarga zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 91 u.s.g. istotne naruszenie prawa przy stanowieniu aktów prawa miejscowego powoduje skutek nieważności. Analizując treść kwestionowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisów załącznika do Uchwały Sąd stwierdził, iż naruszają one w sposób istotny uregulowania wynikające z art. 21 ust. 1 pkt. 2 i ust. 3 u.o.p.l. oraz art. 7 i art. 32 Konstytucji, co prowadziło do uwzględnienia skargi.

W świetle powyższych okoliczności, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. należało orzec jak w sentencji.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski

Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Asesor sądowy WSA

(-) Maria Grzymisławska-Cybulska