Grzegorz Krawiec*

# WYBRANE PROBLEMY MIESZKANIOWEGO ZASOBU GMINY W DZIAŁALNOŚCI RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

## I

Problem mieszkaniowego zasobu gminy, stanowiącego część publicznego zasobu gminy w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego[1] stanowi istotną część działalności Rzecznika Praw Obywatelskich. Jest to związane z konstytucyjnym prawem wyrażonym w art. 75 Konstytucji RP, który stanowi, że 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 (ust. 1). Ochronę praw lokatorów określa ustawa (ust. 2). Jest nią ww. ustawa. Przepis art. 75 Konstytucji RP nie konkretyzuje jednak ani form, metod, środków, ani zakresu działania władz publicznych w sferze polityki tak określonej. W przepisie tym wyrażone są, jak się wskazuje w doktrynie, tzw. normy programowe, zawierające ogólne dyrektywy dla władz publicznych w zakresie polityki mieszkaniowej[2]. Uznanie tego przepisu jako normy programowej i pewnej wskazówki dla ustawodawcy wydaje się być na pierwszy rzut oka trochę „niebezpieczne" z punktu widzenia członka wspólnoty samorządowej, albowiem przepis ten nie tworzy dla niego publicznego prawa podmiotowego[3]. Wydaje się jednak, że „niebezpieczeństwo" takie niwelowane jest przez to, że przepis ten wyznacza granice prowadzenia polityki mieszkaniowej, która ma sprzyjać zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli.

Przez zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych można rozumieć taką sytuację, gdy lokal zajmowany przez określoną osobę spełnia pewne minimalne warunki umożliwiające „bytowanie" w warunkach godnych człowieka. Konstytucja wskazuje na pewien „poziom podstawowy" i z oczywistych przyczyn nie może odnosić się do zapewnienia obywatelom takich lokali mieszkalnych, które w pełni odpowiadałyby ich osobistym dążeniom i celom życiowym. Konstytucja oparta jest ponadto na założeniu, że działania zmierzające do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych są zadaniem osób bezpośrednio zainteresowanych, zaś władze publiczne mają jedynie stworzyć warunki sprzyjające powodzeniu tych działań[4].

* dr; Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu.

[1] Tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266 ze zm., dalej jako: ustawa.

[2] Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2011 r., P. 44/2008, „Rejent" 2011, nr 2, s. 168.

[3] O tym, że art. 75 Konstytucji RP nie tworzy prawa publicznego – por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 września 2003 r., K.5/2003, OTK ZU 2003/7A, poz. 77.

[4] Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 września 2003 r., SK 28/2003, OTK ZU 2003/7A, poz. 74.

Wykonywanie tych zadań oparte jest więc – jak się wydaje – na zasadzie subsydiarności (pomocniczości), która w jednej ze swoich form oznacza, że jednostka powinna wykonywać najlepiej jak potrafi te zadania, z którymi może uporać się samodzielnie. Podmioty wyższego szczebla (jak gmina, wspólnota itd.) powinny ingerować wówczas, gdy jednostka, działając samodzielnie, nie jest w stanie wykonywać zadania. Zasada pomocniczości, mająca rangę konstytucyjną, jest również istotnym elementem pomocy społecznej[5].

Zgodnie z art. 4 ustawy 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 o niskich dochodach, a zadania te wykonuje wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób. W myśl art. 20 ust. 1 i 2 ustawy, w celu realizacji zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy, a także wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je osobom, których gospodarstwa domowe osiągają niski dochód. Lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy, z wyjątkiem lokali socjalnych i lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy, mogą być wynajmowane wyłącznie na czas nieoznaczony, chyba że zawarcia umowy na czas oznaczony żąda lokator.

W swojej praktyce Rzecznik Praw Obywatelskich czuwa na straży wolności i praw człowieka i obywatela wyrażonych w Konstytucji oraz sprecyzowanych w ustawach. Przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej sytuują Rzecznika Praw Obywatelskich jako organ kontroli i ochrony prawa. Rzecznik Praw Obywatelskich bada, czy naruszenie praw i wolności obywatelskich nastąpiło wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw.

Poniżej zaprezentowane zostaną wybrane problemy związane z mieszkaniowym zasobem gminnym. Punkt wyjścia stanowić będą ogólne rozważania dotyczące braku lokali komunalnych; następnie przedstawione zostaną wybrane problemy szczególne.

## II

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływa duża liczba skarg od osób, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych i zmuszone są korzystać z pomocy gminy. Można nawet zaryzykować twierdzenie, że problem z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych obywateli nie tylko nie ulega poprawie, ale następuje nasilenie się tego zjawiska. Ocena taka wynika z aktualnego przeglądu spraw wpływających do Biura RPO[6]. Zauważyć należy, że problem ten sygnalizowany był już kilka lat temu[7].

Powszechnie wiadomo, że gminy mają bardzo ograniczone możliwości realizacji ustawowego obowiązku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej ze

[5] Jak się wydaje, sprawy dotyczące zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych należą do pomocy społecznej *sensu largo*. O zasadzie subsydiarności na gruncie pomocy społecznej: por. S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 95-101.

[6] Ocena ta opiera się na własnych obserwacjach poczynionych w trakcie pracy w Biurze RPO.

[7] W ocenie Najwyższej Izby Kontroli jednostki samorządu terytorialnego nie podejmowały wystarczających działań dla efektywnej realizacji zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej – por. *Informacja o wynikach kontroli: Realizacja zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego*. Wskazać należy, że czynności kontrolne obejmowały lata 2008–2011. Raport dostępny jest na stronie: http://www.nik.gov.pl/plik/id,3581,vp,4565.pdf (dostęp na dzień 20.09.2012).

względu na brak wolnych mieszkań komunalnych oraz brak środków finansowych na budowę nowych mieszkań. Sprawa osób, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, jest podejmowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich w aspekcie generalnym sukcesywnie począwszy od 1999 r. Wystąpienia kierowano kolejno do ówczesnego Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Infrastruktury, Prezesa Rady Ministrów. W wystąpieniach tych po raz kolejny wskazywano na konieczność stworzenia systemu finansowania budownictwa socjalnego, o którym mówi art. 75 ust. 1 Konstytucji RP, oraz podnoszono potrzebę spowodowania podjęcia działań, które przyczyniłyby się do poprawy istniejącej sytuacji mieszkaniowej[8].

Zła ocena sytuacji mieszkaniowej gminy spowodowana jest przez wiele czynników: finansowych, prawnych itd. W szczególności należy podkreślić, że choć obowiązująca ustawa o ochronie praw lokatorów nakłada na gminy określone obowiązki w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych najuboższych mieszkańców, to jednocześnie nie przewiduje żadnych sankcji na wypadek niezrealizowania przez gminy tego zadania. Ustawa ta nie wyposaża też żadnego organu w odpowiednie instrumenty, które mogłyby niejako spowodować przymuszenie gminy do określonego zachowania.

Przykładowo wskazać można na wieloletni program gospodarowania, obejmujący plan zamierzonych czynności, założeń i celów działania. Z samej definicji pojęć użytych przez ustawodawcę w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy już więc wynika, że uchwalony przez radę gminy na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy nie może zawierać szczegółowych regulacji będących w przyszłości elementem umów najmu lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy[9]. Niemniej jednak plan taki wyznacza pewne standardy dotyczące polityki mieszkaniowej; ustawa zaś nie przewiduje żadnych sankcji, w przypadku gdy gmina planu takiego nie uchwali, a także gdy przyjęty plan nie będzie zawierał wszystkich wskazanych w ustawie elementów bądź też pomimo opracowania i przyjęcia planu przewidziane w nim założenia nie będą realizowane. Jak wynika z informacji NIK o wynikach kontroli, w 13 skontrolowanych gminach nieskutecznie wypełniano zadanie opracowania założeń prowadzenia gospodarki mieszkaniowej. W tych gminach wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy nie obejmowały kolejnych lat pięcioletniego okresu, bądź opracowane programy nie zawierały podstawowych założeń dotyczących sposobu i zasad zarządzania lokalami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gmin[10]. W ocenie NIK, brak wieloletnich programów lub fragmentaryczne ujmowanie w nich problematyki gospodarowania zasobem gminy uniemożliwia organom gminy dokonanie ogólnej oceny poziomu potrzeb finansowych w tym zakresie oraz źródeł ich pokrycia. Świadczy to o nikłym zainteresowaniu gmin systemowym planowaniem działań dla racjonalizacji gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym gminy oraz rozwojem tego zasobu, a także zapobieganiem jego degradacji[11]. Trudno wskazać na motywy takiego działania (zaniechania), niemniej jednak z korespondencji prowadzonej przez Biuro RPO wynika, że część gmin stoi na stanowisku, iż w świetle obowiązującego obecnie stanu prawnego nie są

[8] Por. wystąpienie J. Kochanowskiego nr RPO-617969-V-JS/09 z dnia 8 marca 2010 r. do Prezesa Rady Ministrów.
[9] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 września 2011 r. IV SA/Wr 360/2011, LexPolonica nr 2790330.
[10] *Informacja*…, s. 13.
[11] Ibidem, s. 41.

obciążone obowiązkiem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Powyższe przeświadczenie gminy argumentują zmianą redakcji art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, w stosunku do brzmienia art. 4 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych[12]. Uprzednio obowiązujący przepis stanowił, iż zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej jest zadaniem własnym gminy – co można było sprowadzić do obowiązku dostarczania lokali mieszkalnych mieszkańcom gminy. Obecnie ustawodawca przypisał gminom – w postaci zadania własnego – jedynie tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, a więc obowiązek planowania i realizacji działań zmierzających w kierunku tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Zmianę tę niektóre gminy odczytują de facto jako zwolnienie ich z obowiązku utrzymywania na odpowiednim poziomie gminnego zasobu lokali mieszkalnych[13].

W odpowiedzi na powyższe wystąpienie Minister Infrastruktury (pismem z dnia 15.04.2010 r.) podzielił pogląd, że aktualny stan mieszkalnictwa w Polsce, rozumiany jako zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych i zwiększenie dostępności do mieszkań dla wszystkich grup społeczeństwa, nie może być oceniony jako zadowalający. Jednak aktualne wskaźniki obrazujące tę sytuację są rezultatem wieloletnich procesów rozwojowych, a także zaniedbań w prowadzeniu polityki mieszkaniowej, mających swoje źródło w poprzednim ustroju politycznym i gospodarczym. Ponadto aktualna kondycja sektora mieszkaniowego jest odzwierciedleniem ogólnego poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego w Polsce i nie wyróżniamy się negatywnie w stosunku do krajów o podobnym stopniu rozwoju. W Ministerstwie Infrastruktury trwają obecnie prace nad przygotowaniem dokumentu określającego zasady wspierania budownictwa mieszkaniowego w najbliższych latach. Propozycja Ministerstwa Infrastruktury będzie zawierała m.in. kontynuowanie i rozwijanie programu wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego oraz programu termomodernizacji i remontów; zmiany w programie Rodzina na Swoim, umożliwiające lepsze adresowanie programu; nowy program wsparcia budownictwa społecznego. Ministerstwo Infrastruktury przygotowało już projekt założeń do nowego programu budownictwa społecznego. W ramach projektowanych rozwiązań szczególna rola zostanie przypisana samorządom gminnym, które uzyskają szersze oprzyrządowanie prawne i finansowe pozwalające na aktywniejszą i racjonalniejszą realizację lokalnych polityk mieszkaniowych.

## III

W praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich pojawiają się również problemy szczególne związane z mieszkaniowym zasobem gminy. Przepisy prawa przewidują kompetencję rad gmin do określenia szczegółowych kryteriów pozwalających na uzyskanie najmu, procedury kwalifikacji do najmu lokali mieszkalnych wraz z mechanizmem kontroli społecznej. Każda gmina na terenie kraju ma możliwość wprowadzenia własnej procedury. Istnieją jednak pewne cechy wspólne postępowania poprzedzającego zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z zasobu gminy[14].

[12] Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.
[13] Por. ww. wystąpienie nr RPO-617969-V-JS/09.
[14] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 maja 2010 r., I SA/Wa 273/2010, Le-

W jednej ze spraw[15] Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach dwa przepisy uchwały jednej z rad miejskich. Pierwszy z tych przepisów brzmiał następująco: „Warunkiem zawarcia umowy najmu lokalu jest brak tytułu prawnego wnioskodawcy lub jego współmałżonka do innego lokalu mieszkalnego w (…)"[16]. Tak określony w uchwale Rady Miasta przepis w ocenie Rzecznika pozostaje niezgodny z przepisami rangi ustawowej.

Ustawa o ochronie praw lokatorów, w różnej konfiguracji posługuje się pojęciem „lokalu". W art. 2 ust. 1 tej ustawy prawodawca zdecydował się określić w formie definicji legalnych między innymi takie pojęcia, jak: „lokal" (art. 2 ust. 1 pkt 4), „lokal socjalny" (art. 2 ust. 1 pkt 5), „lokal zamienny" (art. 2 ust. 1 pkt 6). W dalszej części ustawa konsekwentnie posługuje się wskazanymi wyżej pojęciami. W art. 2 ust. 1 pkt 10 została ponadto wskazana definicja legalna mieszkaniowego zasobu gminy, przez które to pojęcie należy rozumieć lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów. Zakładając zasadę racjonalności w stanowieniu prawa powszechnie obowiązującego, należy przyjąć, że jeżeli Rada Miasta posługuje się jedynie określeniem „lokal", to pod tym pojęciem mieści się zarówno lokal socjalny, jak i lokal inny niż socjalny.

Powyższa interpretacja wynika z tego, że pojęcie „lokalu socjalnego" na gruncie aktu prawa miejscowego – biorąc pod uwagę zasadę hierarchiczności aktów prawnych – należy rozumieć tak, jak chce tego ustawodawca, zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy.

W przypadku, gdy ustawodawca zdecyduje się objąć jakąś materię w drodze definicji legalnej, organy stanowiące akty normatywne niższego rzędu nie są uprawnione do stanowienia własnych definicji legalnych, rozstrzygających te same kwestie. Takie stanowisko odnajduje potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego – organ tworzący akt prawa miejscowego nie może tworzyć własnej definicji legalnej, zawierając w niej elementy wyraźnie odmienne od tych zawartych w definicji umieszczonej w ustawie i rozporządzeniu, nawet jeśli literalnie definiowany jest inny termin, ale treść definicji wiąże się z pojęciami wchodzącymi w zakres definiendum[17].

Zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy (który znajduje się w rozdziale 4 ustawy pt. „Lokale socjalne") umowa najmu lokalu socjalnego, z zastrzeżeniem art. 14 ust. 1, 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. Ustawodawca zdecydował zatem o wymogu braku tytułu prawnego do lokalu jedynie w zakresie lokali socjalnych. Należy zwrócić uwagę, że brak jest takiego wymogu w stosunku do innych lokali znajdujących się w mieszkaniowym zasobie gminy, a niestanowiących lokali socjalnych. Kwestionowany przepis uchwały Rady Miasta (§ 1 ust. 3) znajduje się natomiast w paragrafie 1 „Zasady ogólne" i ma zastosowanie do wszystkich wynajmowanych lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. W przepisie tym używa się bowiem jedynie stwierdzenia: „Warunkiem zawarcia umowy lokalu jest

xPolonica nr 2358143.

[15] RPO-626124-IV/09/SW.

[16] Chodzi o miasto, w którym rada podjęła tę uchwałę.

[17] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 maja 2010 r., sygn. Akt: II OSK 531/10, Lex Nr 673876.

brak", bez wskazania, jakiej kategorii ustawowej lokalu przepis ten dotyczy. Skoro brak jest tutaj rozróżnienia, należy przyjąć, że Rada Miasta chciała tym postanowieniem objąć cały mieszkaniowy zasób gminy, co pozostaje naruszeniem przepisów ustawy.

Krąg osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokalu jest określony w art. 4 ust. 2 ustawy. Jak wynika z tego przepisu, uprawnionymi są wszyscy członkowie wspólnoty samorządowej, którzy posiadają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i którzy spełniają jednocześnie kryterium dochodowe. Fakt posiadania tytułu prawnego do lokalu nie może być zawsze utożsamiany z faktem posiadania zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Wielokrotnie zdarza się, że lokal, co do którego dana osoba ma tytuł prawny, nie nadaje się w ogóle do zamieszkania. Dotyczy to przede wszystkim lokali zrujnowanych lub takich, które nie spełniają podstawowych standardów sanitarnych. Również fakt posiadania tytułu prawnego do lokalu przez współmałżonka osoby ubiegającej się o pomoc mieszkaniową ze strony gminy nie może być utożsamiany z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych tej osoby. Małżonkowie mogą bowiem pozostawać w konflikcie, wyłączającym możliwość ich wspólnego zamieszkiwania. W takiej sytuacji bezpodstawne jest arbitralne, automatyczne pozbawienie pomocy mieszkaniowej ze strony gminy, bez zbadania, czy wnioskodawca może zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe w lokalu, do którego posiada tytuł prawny.

Tożsame zagadnienie było już przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 stycznia 2008 r.[18] jednoznacznie stwierdzono, że w kategoriach kryterium pozaustawowego należy ocenić uzależnienie prawa ubiegania się o najem lokalu mieszkalnego od braku tytułu prawnego do innego lokalu, a w przypadku małżonków od nieprzysługiwania żadnemu z nich tytułu prawnego do innego lokalu. Wprowadzenie zatem ograniczenia możliwości wynajmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, który nie jest lokalem socjalnym, poprzez wymóg posiadania trudnych warunków zamieszkiwania i braku tytułu prawnego do innego lokalu jest niedopuszczalne. Tylko bowiem w przypadku lokalu socjalnego jedynymi kryteriami uzyskania prawa do najmu takiego lokalu są dochód i brak tytułu prawnego do lokalu.

Podobnie wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 2 czerwca 2011r. – niedopuszczalne jest wyłączenie z kręgu osób mogących ubiegać się o wynajem lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego osób posiadających tytuł prawny do innego lokalu. Wyłączenie to znajduje zastosowanie jedynie w przypadku najmu lokalu socjalnego, stosownie do treści art. 23 ust. 2 o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego[19].

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że wymóg braku tytułu prawnego do lokalu, od którego uzależniono możliwość skorzystania z pomocy mieszkaniowej gminy, mógłby być zamieszczony w uchwale rady miasta jedynie w stosunku do osób ubiegających się o wynajem lokali socjalnych, a nie każdego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Ponieważ jednak odnosi się on do wszystkich kategorii lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, zaskarżone postanowienie jest niezgodne z art. 4 ust. 2 oraz art. 23 ust. 2 w zw. z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy.

[18] IV SA/Wr 541/07, Lex Nr 494383.
[19] II SA/Go 239/11, Lex Nr 821045.

Rozważenia wymaga także kwestia samodzielnego kształtowania kryteriów najmu lokali przez gminę w drodze aktu prawa miejscowego. Należy zwrócić uwagę, że w przypadku gdy te warunki zostały już określone w drodze ustawowej, rada gminy nie może ich swobodnie rozszerzać, a z pewnością nie może tworzyć nowych kryteriów. W przedmiotowej sprawie Rada Miasta dopuściła się takiej regulacji rozszerzającej. Rozszerzenie kryterium braku tytułu prawnego do lokalu na wszystkie lokale znajdujące się w lokalowym zasobie gminnym należy uznać za przekroczenie upoważnienia ustawowego. Tym samym zaskarżone postanowienie jest niezgodne z art. 94 Konstytucji RP. W przedmiotowej sprawie Rada Miasta dopuściła się działania dyskryminującego poprzez arbitralne i pozbawione podstawy prawnej wyłączenie grupy mieszkańców z kręgu osób uprawnionych do wynajmu mieszkania na terytorium gminy. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego można odnaleźć ugruntowaną tezę, zgodnie z którą ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego w żadnym miejscu nie zezwala na różnicowanie osób pozostających w trudnych warunkach mieszkaniowych i materialnych, z tym skutkiem że niektóre potrzebujące osoby zostaną całkowicie wykluczone z procedury selekcji kandydatów do umów najmu jeszcze przed rozpoczęciem tej procedury. Takie wykluczenie stanowi naruszenie zasady legalności, jak i zasady równości wobec prawa, w sposób drastyczny i niedopuszczalny dyskryminuje niektórych członków wspólnoty samorządowej[20].

## IV

Drugi zaskarżony przez Rzecznika przepis uchwały Rady Miasta brzmiał następująco: „Osoby, które wynajęły lokal mieszkalny na terenie (…) nie mogą się ubiegać o wynajem innego lokalu mieszkalnego przed upływem 3 lat od daty jego wynajęcia".

Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 i 2 ustawy 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. Prawo do ubiegania się o wynajem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy związane jest wprost z zaspokajaniem przez gminę potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Wynika to *expressis verbis* z treści art. 20 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym w celu realizacji zadań, o których mowa w art. 4, gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy.

Prawo ubiegania się o zawarcie umowy najmu nie może być utożsamiane z zawarciem umowy najmu z każdym mieszkańcem gminy, który znalazł się w trudnej sytuacji życiowej, lecz z uwagi na brak wystarczającej liczby lokali w stosunku do potrzeb mieszkańców wiąże się z umieszczeniem osoby uprawnionej na odpowiedniej liście do zawarcia umowy najmu. Możliwość ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu po spełnieniu warunków ustawowych musi być jednakże zapewniona każdemu, kto spełni te warunki, gdyż jest to uprawnienie każdego mieszkańca gminy. Warunkami uprawniającymi do uzyskania pomocy mieszkaniowej ze strony gminy są co do zasady: niski dochód i niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe. W orzecznictwie sądów administracyjnych zwraca się uwagę, że ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nie wprowadza in-

[20] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn akt: I OSK 82/08, Lex Nr 470923.

nych ograniczeń wyłączających możliwość zawarcia umowy najmu lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego[21].

Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego – jako przesłanki do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy – przewiduje jedynie: brak zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych oraz kryterium niskich dochodów gospodarstwa domowego (art. 4 ust. 2). Zgodnie z tą ustawą (art. 21 ust. 3) rada gminy może określić, mając na uwadze konieczność realizacji zadań gminnych, wielkość komunalnego zasobu mieszkaniowego oraz możliwości finansowe gminy, bardziej szczegółowe reguły umożliwiające zaspokojenie w pierwszej kolejności potrzeb tych spośród osób spełniających kryteria ustawowe, które najbardziej tej pomocy potrzebują.

Treść art. 4 ust. 2 i art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów 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 niniejszej sprawie – 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 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 (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[22].

Samodzielne wprowadzanie innych kryteriów niż dochodowe i związane z brakiem zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych – prowadzące w praktyce do wyłączenia określonej grupy mieszkańców z możliwości ubiegania się o pomoc ze strony gminy – należy uznać za niedopuszczalne i naruszające delegację ustawową do wydania aktu prawa miejscowego. Wprowadzenie dodatkowych warunków związanych z ubieganiem się o zawarcie umowy najmu należy ponadto rozpatrywać w kategorii dyskryminacji mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym wprowadzenie dodatkowego kryterium, od jakiego zależy możliwość ubiegania się o lokal komunalny (wynajęcie lokalu mieszkalnego na terenie miasta w okresie krótszym niż 3 lata od daty złożenia wniosku), stanowi także naruszenie art. 32 i art. 94 Konstytucji RP.

[21] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 2 czerwca 2011 r., sygn. akt: II SA/Go 239/11 Lex Nr 821045, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 lutego 2011 r. sygn. akt: II SA/Go 1/11, Lex Nr 795095, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 maja 2009 r., sygn. akt: II SA/Op 93/09, Lex Nr 514987, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 kwietnia 2006 r., sygn. akt: II SA/Go 5/06, Lex Nr 322213, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 listopada 2004 r., sygn. akt: OSK 883/04, Lex Nr 164541.

[22] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt: I OSK 82/08, Lex Nr 470923.

## V

Niewątpliwie problem mieszkaniowego zasobu gminy jest doniosły społecznie. Gmina – mająca ustawowe zadania w tym zakresie – powinna dołożyć wszelkich starań w jego realizacji. Pojawiające się problemy mają różne źródła – są to nie tylko braki finansowe i lokalowe. Brakuje w niektórych gminach szerszego, dalekowzrocznego podejścia do problemów mieszkaniowych, zastępuje się je podejmowaniem czynności doraźnych. Jak się wydaje, także na gruncie działalności samorządu terytorialnego (i m.in. tworzenia przez niego prawa) aktualny jest pogląd wyrażony w odniesieniu do procesu tworzenia prawa na szczeblu centralnym: „Wiele ośrodków decyzyjnych, które tworzą prawo, nie wykazuje właściwej koordynacji. Mamy do czynienia z preferencją rozwiązań doraźnych, które nie mają nic wspólnego z konsekwentną systemowością”[23]. Rzecznik Praw Obywatelskich odgrywa istotną rolę w procesie ochrony praw jednostki w przedmiotowym zakresie. Zauważyć należy, że korzystać tu może ze swoich „miękkich” kompetencji (możliwość zwracania uwagi gminom, wystąpienia generalne do ministrów), ale także z uprawnień władczych (np. możliwość wnoszenia skarg na akty prawa miejscowego itd.), z tym że te ostatnie dotyczą konkretnej sprawy, a pierwsze związane są z problemami o charakterze ogólnym. Pamiętać jednak należy, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie jest trybunem ludowym, który miałby obowiązek podjęcia każdej sprawy. Rzecznik może samodzielnie decydować o tym, którą sprawę podejmie. W zakresie spraw mieszkaniowych nie może np. zajmować się sprawami, w których interesanci zwracają się do niego z prośbą o interwencję w przydzieleniu mieszkania komunalnego; jego zadaniem nie jest bowiem pośrednictwo w dystrybucji dóbr rzadkich. Interwencja taka, nawet gdyby okazała się skuteczna, może spotkać się z zarzutem ze strony osób znajdujących się w równie trudnej lub trudniejszej sytuacji (które to osoby nie zwróciły się do Rzecznika), że jest niesprawiedliwa[24].

Inne ograniczenie dotyczące działań Rzecznika Praw Obywatelskich związane jest z zasadą subsydiarności. Pamiętać bowiem trzeba, że Rzecznik winien podejmować prawem przewidziane kroki tylko wtedy, gdy jednostka nie jest w stanie samodzielnie bronić swych wolności bądź praw. Należy podkreślić, że konieczną przesłanką podjęcia działania przez Rzecznika Praw Obywatelskich jest uprzednie wyczerpanie dostępnych obywatelowi środków prawnych służących do ochrony ich praw i wolności. Rzecznik Praw Obywatelskich działa bowiem na zasadzie subsydiarności i nie zastępuje obywateli w wykonaniu nadanych im uprawnień.

Działania Rzecznika Praw Obywatelskich podejmowane są *post factum*, tzn. gdy ocena Rzecznika prowadzi do wniosku, że określone działanie organu samorządu terytorialnego jest niewłaściwe (np. nielegalne). Istotne jest jednak to, by już na etapie kreowania pewnych instytucji (w omawianym przypadku na etapie działań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej) świadomie, kierując się dyrektywą koordynacji i systemowości, umieć korzystać z istniejących, prawnie dopuszczalnych środków. Zakres tych środków jest szeroki – jak bowiem wskazano na początku niniejszego artykułu, art. 75 Konstytucji RP nie konkretyzuje jednak ani form, metod, środków, ani zakresu działania władz publicznych w sferze polityki tak określonej. Takim środkiem może być np. realizacja zadań związanych z gminnym budownictwem mieszkaniowym w formie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Umowa o PPP może przewidywać np. wniesie-

[23] I. Lipowicz, *Uwagi o polskim systemie stanowienia prawa*, PiP 2012, z. 7, s. 5.
[24] S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 43.

nie nieruchomości, na której mają powstać przyszłe budynki o charakterze komunalnym, a partner prywatny sfinansować resztę nakładów[25].

## Bibliografia

Gonet W., *Partnerstwo publiczno-prywatne w jednostkach samorządu terytorialnego – zakres przedmiotowy i podmiotowy*, „Finanse Komunalne" 2008, nr 5.
Informacja o wynikach kontroli: Realizacja zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego, http://www.nik.gov.pl/plik/id,3581,vp,4565.pdf (dostęp na 20.09.2012).
Lipowicz I., *Uwagi o polskim systemie stanowienia prawa*, PiP 2012, z. 7.
Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008.
Trociuk S., *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Warszawa 2005.

**Streszczenie:** Problem mieszkaniowego zasobu gminy stanowi istotny element działań polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Istotność ta wynika z art. 75 Konstytucji, który stanowi, że 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. W artykule przedstawiono kilka spraw dotyczących mieszkaniowego zasobu gminy, jakie prowadził Rzecznik Praw Obywatelskich oraz polityki mieszkaniowej gminy. Artykuł pokazuje, że taka polityka w Polsce nie jest prawidłowo prowadzona i powinna być zmieniona poprzez zastosowanie obowiązujących środków prawnych.

**Słowa kluczowe:** mieszkania, gmina, Rzecznik Praw Obywatelskich, prawa człowieka, subsydiarność

## SOME PROBLEMS OF COMMUNITIES STOCK OF FLATS IN THE PRACTICE OF POLISH RIGHTS DEFENDER

**Abstract:** Problem of communities stock of flats is very important in the practice of Polish Ombudsman (Rigths Defender). It is important because of art. 75 of Polish Constitution that states: "Public authorities shall pursue policies conducive to satisfying the housing needs of citizens, in particular combating homelessness, promoting the development of low-income housing and supporting activities aimed at acquisition of a home by each citizen". In this article was shown some specific cases from the practice of Polish Rights Defender in the subject of flats politics of communities. The article shows, that such politic in Poland is not correct and should be changed by using existing legal methods.

**Key words:** flats, community, Rights Defender, human rights, subsidiarity

[25] W. Gonet, *Partnerstwo publiczno-prywatne w jednostkach samorządu terytorialnego – zakres przedmiotowy i podmiotowy*, „Finanse Komunalne" 2008, nr 5, s. 26.