

18 września 1997 r.

RPO/256336/97/V/ST

Sąd Najwyższy
Izba Administracyjna, Pracy
i Ubezpieczeń Społecznych

ul. Ogrodowa 6
WARSZAWA

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, budzących wątpliwości w praktyce.

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 991 r. Nr 109, poz. 471) oraz art. 13 pkt 3 w zw. z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 1994 r. Nr 13, poz. 48 ze zm.) wnoszę o rozstrzygnięcie:

Czy skierowanie (odmowa skierowania) do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy jest aktem administracyjnym, o którym mowa w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.)?

Uzasadnienie

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne skargi obywateli dotyczące niemożliwości kontroli za pomocą indywidualnych środków prawnych działalności gmin w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. W szczególności skarżący wskazują, że nie istnieją instrumenty prawne umożliwiające im kontrolę legalności aktów organów gmin, polegających na przyznaniu uprawnienia do lokalu komunalnego bądź odmowie przyznania takiego uprawnienia (akty te przybierają w praktyce formę skierowania bądź odmowy skierowania do zawarcia umowy najmu).

Analizując stan prawny obowiązujący w omawianym zakresie wskazać trzeba, że art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.) ustanawia zadanie własne gminy polegające na zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej. Do dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. do dnia 12 listopada 1994 r., we wszystkich większych miejscowościach obowiązywał szczególny tryb najmu, co oznaczało, że podstawę do nawiązania stosunku najmu lokalu mieszkalnego stanowiła decyzja administracyjna o przydziale (art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. - Prawo lokalowe - Dz.U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 ze zm.). Od dnia wejścia w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych oddawanie w najem lokali następuje wyłącznie na podstawie umowy (art. 6 ustawy). Oznacza to, iż od tego dnia organy samorządu terytorialnego dokonują świadczeń na rzecz członków wspólnoty samorządowej, polegających na zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych, na podstawie umowy. W przypadkach ściśle określonych przepisami prawa (m.in. art. 35, 36, 56 ust. 5 ustawy o najmie lokali mieszkalnych) członkom wspólnoty

przysługuje roszczenie o zawarcie takiej umowy. Ze swej istoty są to jednak sytuacje nieliczne, co w praktyce oznacza, że w pozostałych przypadkach poszukiwanie przez obywateli, którym odmówiono świadczenia w postaci najmu mieszkania komunalnego, ochrony prawnej przed sądami powszechnymi nie przyniesie oczekiwanego rezultatu. W tym właśnie kontekście zwrócić trzeba uwagę, że w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 23 października 1995 r. (sygn. akt K. 4/95, OTK z 1995 r., Nr 2, poz. 11) Trybunał Konstytucyjny wypowiedział pogląd, iż art. 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych nie stwarza przesłanek do skonstruowania prawa podmiotowego, na podstawie którego mieszkańcy gminy przysługiwałoby roszczenie o zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Zgodnie z tym poglądem, obywatel nie może więc żądać na drodze sądowej zobowiązania gminy do zawarcia z nim umowy najmu, nie istnieje bowiem prawo podmiotowe podlegające ochronie w drodze sądowej (*legitimatio ad causam*). Również Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 30 kwietnia 1997 r. (sygn. akt III CZP 13/97) stwierdzając dopuszczalność drogi sądowej w sprawach o zobowiązanie gminy do zawarcia umowy o najem lokalu socjalnego wskazał, że przepis art. 28 ust. 1 zd. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych nie uzasadnia roszczenia osoby w tym przepisie wymienionej (a więc osoby, która nie ma zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i znalazła się w niedostatku, wskutek czego jej dochód nie pozwala na wynajęcie lokalu na zasadach ogólnych) o zobowiązanie gminy do zawarcia umowy o najem lokalu socjalnego. Uzasadniając swoje stanowisko w tym zakresie Sąd Najwyższy słusznie zwrócił uwagę, że „... obowiązek zawarcia przez gminę umowy o najem lokalu socjalnego z osobą wymienioną w art. 28 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o najmie lokali nie wynika także z innych przepisów ustawy (art. 4, 5 ust. 2 i 3 i art. 30). Przepisy te uzupełniają zadania własne gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, określone

w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74). Jako przepisy o charakterze ustrojowym nie stwarzają one roszczeń cywilnoprawnych dla członków wspólnoty samorządowej."

W świetle powyższych uwag za już utrwalony w orzecznictwie należy uznać pogląd prawny o braku, co do zasady, po stronie członka wspólnoty samorządowej cywilnoprawnego roszczenia o zobowiązanie gminy do zawarcia umowy o najem lokalu.

Z kolei z art. 5 ust. 3 ustawy o najmie lokali mieszkalnych wynika, że zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz kryteria wyboru osób, z którymi umowy najmu powinny być zawarte w pierwszej kolejności, określa rada gminy. Sprawy te powinny być poddane kontroli społecznej. Art. 30 ustawy o najmie lokali mieszkalnych stanowi zaś, że rada gminy określa, z jakimi osobami powinny być zawierane w pierwszej kolejności umowy najmu lokali socjalnych. Zarówno art. 5 ust. 3 jak i art. 30 ustawy zawierają upoważnienie ustawowe dla rady gminy do stanowienia w tym zakresie przepisów powszechnie obowiązujących na terenie gminy (przepisów gminnych). Analiza treści tych upoważnień prowadzi do wniosku, iż używając zwrotów „kryteria wyboru osób”, „kolejność zawierania umów najmu” ustawodawca przewidywał zastosowanie określonej procedury kwalifikacyjnej mającej na celu wyłonienie osoby uprawnionej do zawarcia umowy najmu mieszkania komunalnego, a więc najmu na niekomercyjnych zasadach. Procedura ta - jak wynika ze skarg nadchodzących do Rzecznika - jest w oczywisty sposób stosowana w indywidualnych sprawach obywateli, którzy są informowani przez organy gminy, iż zostali zakwalifikowani bądź nie zostali zakwalifikowani do zawarcia umowy najmu (w załączeniu kopia pisma Burmistrza Gminy i Miasta Nowy Tomyśl skierowana do obywatela w jednej z takich spraw).

Jak już wskazano, poza wyjątkami ściśle określonymi w ustawie o najmie lokali mieszkalnych, po stronie osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu z mieszkaniowego zasobu gminy, nie istnieje prawo podmiotowe podlegające ochronie w drodze powództwa cywilnego. Z kolei - jak wynika z jednej ze skarg nadesłanych do Rzecznika - Naczelny Sąd Administracyjny - Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu w postanowieniu z dnia 27 grudnia 1995 r. (sygn. akt SA/Wr 3498/95 - kopia postanowienia w załączeniu) odrzucając skargę w sprawie odmowy zawarcia umowy o najem lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy stwierdził, że kognicją tego sądu objęte jest rozpoznawanie skarg na decyzje administracyjne, niektóre postanowienia organów administracji, niektóre uchwały organów gmin i ich związków, akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, a także w sprawach, w których przepisy szczególne ustanawiają kontrolę sądu administracyjnego. Sąd ten natomiast nie jest powołany do rozpoznawania spraw, w których nawiązanie stosunku prawnego następuje na podstawie umowy. Tym samym brak jest podstaw do przyjęcia właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie odmowy zawarcia umowy najmu mieszkania komunalnego.

W istocie, gdyby podzielić pogląd prawny wyrażony w powołanym postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego, należałoby również stwierdzić, iż istniejący w zakresie rozdziału dóbr rzadkich (a takim dobrem jest mieszkanie wynajmowane przez gminę na niekomercyjnych zasadach) stan prawny narusza fundamentalne prawa obywatelskie, przede wszystkim zaś prawo do sądu, obecnie gwarantowane art. 1 i art. 56 ust. 1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.) i potwierdzone

w art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) stanowiącym, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Należałoby również uznać, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Stwierdzić wówczas należałoby także, że naruszona została zasada praworządności, skoro istotna część działalności administracji publicznej pozostawałaby poza kontrolą sądową.

Jednakże - w ocenie Rzecznika - w obowiązującym stanie prawnym możliwa jest w omawianym zakresie wykładnia przepisów prawa pozwalająca na nadanie im treści odpowiadającej normom konstytucyjnym.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich uznać trzeba, iż skierowanie obywatela do zawarcia umowy najmu bądź odmowa takiego skierowania nie jest czynnością o charakterze cywilnoprawnym. Nie ulega wątpliwości, iż sprawa skierowania do zawarcia umowy najmu z mieszkaniowego zasobu gminy jest załatwiana przez organ administracji publicznej. Z art. 20 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym wynika bowiem, iż organami administracji publicznej w rozumieniu tej ustawy są m.in. organy samorządu terytorialnego. Jednak okoliczność ta nie przesądza jeszcze o sposobie działania tego organu w sprawie indywidualnej. Szereg spraw jest załatwianych przez organy administracji publicznej poprzez dokonywanie w sprawach indywidualnych czynności cywilnoprawnych polegających na złożeniu oświadczenia woli, zawarciu umowy regulowanej przepisami prawa cywilnego. W omawianym zakresie także ma miejsce zawarcie umowy z zakresu prawa cywilnego (art. 6 ustawy o najmie lokali mieszkalnych), zawarcie tej umowy jest jednakże - jak już wskazano - poprzedzone postępowaniem kwalifikacyjnym prowadzonym na podstawie kryteriów określonych w uchwale rady gminy podjętej

zgodnie z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 5 ust. 3 i art. 30 ustawy o najmie lokali mieszkalnych. Dlatego też skierowanie do zawarcia umowy najmu (odmowa skierowania) nie może być uznane za typową czynność faktyczną sprowadzającą się do działania, które nie jest skierowane na wywołanie bezpośrednich skutków prawnych, nie mogących konkretyzować niczyich praw. Akt przyznania czy odmowy przyznania uprawnienia do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy nie może być również - jak się wydaje - uznany za czynność psychofizyczną czy też czynność materialno-techniczną polegającą jedynie na prostym wydaniu przedmiotu świadczenia. Czynność ta musi być bowiem poprzedzona rozstrzygnięciem - czy, komu i jaki lokal ma być przyznany. Oznacza to - zdaniem Rzecznika - że skierowanie (odmowa skierowania) do zawarcia umowy najmu jest typowym aktem administracyjnym jednostronnie i autorytatywnie rozstrzygającym sytuację prawną konkretnego adresata. Akt ten ma ponadto charakter konstytutywny, dopiero z chwilą jego podjęcia konkretyzują się uprawnienia określonego podmiotu (w tym przypadku uprawnienie do zawarcia umowy najmu). W konsekwencji uznać trzeba, że sprawa wyłonienia kandydata do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy jest sprawą z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 20 ust. 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Problem polega jednak na tym, iż żaden przepis ustawy o najmie lokali mieszkalnych nie przewiduje wydawania w tej sprawie decyzji administracyjnej. Zdaniem Rzecznika rozwiązanie tego problemu na gruncie obowiązującego prawa jest możliwe jedynie poprzez przyjęcie, iż w tym przypadku konkretyzacja przepisów gminnych zawartych w uchwale rady gminy następuje w innej prawnej formie niż decyzja administracyjna lub postanowienie, o których mowa w art. 16 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Oznaczałoby to zaś, że skierowanie (odmowa skier-

rowania) do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy jest aktem administracyjnym w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, a tym samym, iż akt ten podlega kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego po uprzednim wezwaniu przez obywatela właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa (art. 34 ust. 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym).

W związku z wątpliwościami prawnymi występującymi w praktyce i wskazanymi w uzasadnieniu wniosku oraz tym, iż problematyka objęta wnioskiem dotyczy sfery ochrony praw obywateli, skierowanie w tej sprawie pytania prawnego do Sądu Najwyższego uważam za konieczne.

W załączeniu przesyłam:

- 1) kopię pisma Burmistrza Gminy i Miasta Nowy Tomyśl z dnia 20 czerwca 1997 r. (Nr IKUSL 8171/24/97),
- 2) kopię postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego - Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 27 grudnia 1995 r. (sygn. akt SA/Wr/3498/95).

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
dr Jerzy Świątkiewicz

ew.