



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, 18 grudnia 2001 r.

35365

RPO/395664/01/V/ST

Pan prof. dr Marek Bryx
Prezes Urzędu Mieszkalnictwa
i Rozwoju Miast

Szanowny Panie Prezesie

Do mojego Biura wpływają liczne skargi obywateli kwestionujące dokonywanie przez organy gminy w poszczególnych sprawach wyboru osób do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy. W swoich listach skarżący wskazują, iż w istocie nie istnieje żadna zewnętrzna forma kontroli działań gmin w zakresie wyłaniania kandydatów do zawarcia umów najmu lokali mieszkalnych.

Pragnę poinformować Pana Prezesa, że podzielam spostrzeżenia obywateli zawarte w kierowanych do mnie skargach.

Przede wszystkim należy wskazać, iż poza przypadkami wymienionymi w przepisach ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733), m. in. w art. 14 ust. 1 zd. 2, art. 32 tej ustawy, zainteresowanym osobom nie służy roszczenie o zawarcie z nimi przez gminę umowy najmu lokalu mieszkalnego. Osoby takie mogą natomiast ubiegać się o zawarcie takiej umowy na zasadach ogólnych określonych w uchwałach poszczególnych rad gmin regulujących zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Określone przez gminę zasady wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego (art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów) oraz tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o

najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej (art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów). Treść powołanych upoważnień do stanowienia przepisów prawa miejscowego nie pozostawia żadnej wątpliwości, iż na podstawie owych przepisów organy gminy są umocowane do dokonywania wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego. Jednakże sam akt wyboru (odmowy wyboru) osoby do zawarcia umowy najmu nie podlega żadnej kontroli zewnętrznej. W szczególności osobie zainteresowanej, która została pominięta przy dokonywaniu wyboru osób do zawarcia umów najmu nie służą żadne środki zaskarżenia owej odmowy. Uzasadnia to wniosek, iż działalności gmin w tym zakresie nie podlega kontroli zewnętrznej, za taką kontrolę nie można bowiem uznać kontroli społecznej sprawowanej przez komisję mieszkaniową, która przecież jest wewnętrzną jednostką danej gminy.

Brak w ustawie o ochronie praw lokatorów środków zaskarżenia, które przysługiwałyby osobie niezakwalifikowanej do zawarcia umowy najmu jest w praktyce równoznaczny z zamknięciem w tej sprawie skutecznej drogi postępowania zarówno przed sądem powszechnym jak też drogi postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (por. m. in. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. akt III ZP 37/97, OSNAPIUS z 1998 r., Nr 7, poz. 200 podjętą w analogicznym stanie prawnym). W istocie więc taka osoba nie ma możliwości sprawdzenia, czy jej sprawa została załatwiona zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym.

W mojej ocenie sytuacja, w której nie istnieją w prawie zewnętrzne mechanizmy kontroli działalności administracji publicznej w zakresie rozdziału dóbr rzadkich (a takim dobrem w warunkach polskich jest mieszkanie wynajmowane za zapłatą czynszu niekomercyjnego) musi budzić niepokój. Może bowiem się okazać, że dobra te nie są wcale dostarczane osobom najbardziej tego potrzebującym.

Omawiane zagadnienie w sposób oczywisty jest powiązane z konstytucyjnymi gwarancjami prawa obywateli do sądu (art. 45 ust. 1 i 77 ust. 2 Konstytucji RP). Wyrażam pogląd, że sprawa wyboru osoby do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy nosi wszelkie cechy "sprawy", o której mówi wymieniony art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Stąd też powstały pomiędzy obywatelem a organem administracji publicznej spór na tle prawidłowości tego wyboru jako czynności mającej na celu wyłonienie kandydata do zawarcia umowy najmu (a więc czynności poprzedzającej czynność cywilnoprawną) powinien podlegać kontroli sądowej. Stanowisko takie jest tym bardziej uzasadnione, że istota tego sporu dotyczy sfery praw konstytucyjnych (art. 75 ust. 1 Konstytucji RP).

Tymczasem - jak już wskazałem - ustawa o ochronie praw lokatorów w tym zakresie nie zawiera gwarancji zewnętrznej (w tym sądowej) kontroli działalności administracji publicznej w zakresie rozdziału mieszkań. Dlatego też działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw

Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) zwracam się do Pana Prezesa o zajęcie stanowiska w tej sprawie, a także jeśli Pan Prezes podzieli moje poglądy - o podjęcie działań zmierzających do zmiany krytykowanego przeze mnie stanu prawnego.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll