AD

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-698338-IV/12/AD

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00
Fax 22 827 64 53

Warszawa, 16 lipca 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa
za pośrednictwem:
Rady Miasta Stołecznego Warszawa
pl. Defilad 1
00-901 Warszawa

Skarżący:
Rzecznik Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Strona przeciwna:
Rada Miasta Stołecznego Warszawa

Skarga
Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając na podstawie art. 50 § 1 oraz art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) 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 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.) zaskarżam:

§ 6 ust. 1 pkt 1,2,3,4,5 uchwały Nr XXIX/615/2011 Rady m. st. Warszawy z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie zasad obrotu lokalami mieszkalnymi m.st. Warszawy (Dz.Urz.Woj. Mazowieckiego Nr 239, poz. 8502 ze zm.).

Zaskarżonym postanowieniom zarzucam naruszenie art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 7 Konstytucji RP,

i wnoszę o stwierdzenie ich nieważności.

Uzasadnienie

W dniu 15 grudnia 2011 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy (dalej: Rada m.st Warszawy) podjęła uchwałę nr XXIX/615/2011 w sprawie zasad obrotu lokalami mieszkalnymi m.st. Warszawy. Wskazując w podstawach prawnych tej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., art. 37 ust. 1 i ust. 2 pkt 1, 4 i 6 oraz art. 68 ust. 1 pkt 7 i ust. 1 b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) Rada m.st. Warszawy uregulowała w wymienionej uchwale zasady przeznaczania lokali mieszkalnych do sprzedaży, warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych oraz zasady zamiany lokali i ich nabywania przez m.st. Warszawę.

Zgodnie z postanowieniami § 6 ust. 1 uchwały: *„Nie podlegają zbyciu lokale na rzecz najemców, w odniesieniu, do których występuje przynajmniej jedna z poniższych okoliczności:*

1) w okresie 5 lat przed zbyciem:

a) otrzymywali dodatek mieszkaniowy,

b) mieli obniżony czynsz z tytułu dochodów gospodarstwa domowego,

c) mieli umorzone należności za zaległości czynszowe,

d) otrzymywali zasiłek stały lub okresowy,

e) zbyli nieruchomość lub spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, a wartość tych praw przekraczała połowę wartości odtworzeniowej lokalu, który miałby stanowić przedmiot zbycia na rzecz najemcy,

f) mieli zaległości czynszowe, które przekraczały wysokość 6-miesięcznego czynszu;

2) zalegają z tytułu należności czynszowych i opłat niezależnych od właściciela;

3) są właścicielami nieruchomości;

4) posiadają spółdzielcze prawo do lokalu;

5) pozostają w związku małżeńskim z osobą będącą najemcą innego lokalu z mieszkaniowego zasobu m.st. Warszawy lub Skarbu Państwa".

Wymieniona uchwała w zaskarżonym zakresie wyklucza ze sprzedaży na okres 5 lat lokale zajmowane przez najemców, wobec których stwierdzona została jedna z okoliczności wymienionych w § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały. Odmowa zbycia lokali dotyczy sytuacji, w których najemca korzystał ze świadczeń pomocy społecznej i innych świadczeń finansowych, ulg w zapłacie czynszu (w tym jego umorzenia) udzielanych przez gminę. Okolicznością wyłączającą lokal ze zbycia przez wskazany okres jest także w świetle cytowanego postanowienia okoliczność posiadania zaległości w opłatach czynszowych w kwocie przekraczającej wysokość 6-miesięcznego

czynszu oraz fakt zbycia nieruchomości przez najemcę lub zbycia własnościowego prawa do lokalu, gdy wartość tych praw przekraczała połowę wartości odtworzeniowej lokalu, który miałby stanowić przedmiot zbycia na rzecz najemcy. Druga grupa okoliczności, wymienionych w § 6 ust. 1 pkt 3,4,5, to okoliczności wykluczające zbycie lokalu ze względu na sytuację rodzinno-majątkową najemcy tj., gdy najemca jest właścicielem nieruchomości, posiada spółdzielcze prawo do lokalu lub pozostaje w związku małżeńskim z osobą będącą najemcą innego lokalu z mieszkaniowego zasobu m.st. Warszawy lub Skarbu Państwa. W świetle wymienionych postanowień nie zostanie także zbyty lokal na rzecz najemcy zalegającego z zapłatą należności czynszowych i opłat niezależnych od właściciela.

Takie rozwiązanie w praktyce prowadzić będzie do sytuacji, w której niektóre lokale mieszkalne w budynku zostaną wyłączone ze sprzedaży, z tego powodu, że są zajmowane przez najemców, u których stwierdzone zostanie występowanie jednej z okoliczności określonych w § 6 ust. 1 pkt 1,2,3,4,5 uchwały.

Zaskarżone postanowienia uchwały w sposób generalny wyłączają ze sprzedaży lokale ze względu na okoliczności dotyczące wyłącznie najemców lokali. Takie okoliczności pozostają jednak w całkowitym oderwaniu od kryteriów dotyczących samej nieruchomości, jej cech, położenia, stanu technicznego czy przydatności dla zasobu gminnych nieruchomości. Natomiast przyjąć należy, że jedynie kryteria dotyczące nieruchomości, którą gmina może uznać za niezbędną do wypełniania ustawowo nałożonych na nią zadań, czy też z innych dotyczących tej nieruchomości przyczyn pozostawić w jej zasobie, powinny stanowić podstawę ustalenia zasad sprzedaży lokali, a więc wytycznych, które właściwy organ będzie brał pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o przeznaczeniu określonych lokali do sprzedaży.

W ocenie Rzecznika wszelkie pozostałe względy (kryteria), szczególnie te, które dotyczą najemcy, nie mogą w świetle obowiązującego powszechnie prawa stanowić treści uchwały określającej zasady sprzedaży lokali.

Zdaniem Rzecznika, wprowadzając zaskarżone postanowienia Rada m.st. Warszawy mocą aktu miejscowego, jeszcze na etapie określenia zasad sprzedaży lokali stanowiących własność m.st. Warszawy, zniweczyła przyznane najemcom ustawowe prawo pierwszeństwa w nabyciu zajmowanych lokali mieszkalnych. Rada m.st. Warszawy zmodyfikowała tym samym bezwzględnie obowiązujące ustawowe zasady sprzedaży nieruchomości, do czego nie była upoważniona.

Sprzedaż lokali mieszkalnych stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego (gminy, powiatu oraz województwa) odbywa się na zasadach określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.jedn: Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).

Zgodnie z uregulowaniami wymienionej ustawy właściwy organ (wójt, burmistrz lub prezydent miasta) sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a ponadto informację o wywieszeniu tego wykazu podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości (art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego są - co do zasady - sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu. Wyjątkiem od tej zasady jest m.in. sytuacja, gdy nieruchomość jest zbywana na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu. Pierwszeństwo w nabyciu lokalu mieszkalnego ustawa o gospodarce nieruchomościami przyznaje najemcy lokalu mieszkalnego. Ma ono na celu ułatwienie najemcy nabycia własności zajmowanego przez niego lokalu, co umożliwia stabilizację jego sytuacji mieszkaniowej. Realizacja tego prawa polega na zawiadomieniu najemcy na piśmie o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym mu pierwszeństwie w nabyciu lokalu, z którego może skorzystać pod warunkiem złożenia wniosku o nabycie lokalu w terminie określonym w zawiadomieniu. Termin ten nie może być krótszy niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia.

Omawiane pierwszeństwo zostało uregulowane w art. 34 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowi, że w przypadku zbywania nieruchomości osobom fizycznym i prawnym pierwszeństwo w ich nabyciu, z zastrzeżeniem art. 216a, przysługuje osobie, która spełnia jeden z następujących warunków:

1) przysługuje jej roszczenie o nabycie nieruchomości z mocy niniejszej ustawy lub odrębnych przepisów, jeżeli złoży wniosek o nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1; termin złożenia wniosku nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu;
2) jest poprzednim właścicielem zbywanej nieruchomości pozbawionym prawa własności tej nieruchomości przed dniem 5 grudnia 1990 r. albo jego spadkobiercą, jeżeli złoży wniosek o nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1; termin złożenia wniosku nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu;
3) jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony.

W przypadku zbiegu uprawnień do pierwszeństwa w nabyciu, stosuje się kolejność wymienioną w ust. 1. Zbycie nieruchomości nie może nastąpić, jeżeli toczy się postępowanie

administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego (art. 34 ust. 3 ustawy).

Najemca lokalu mieszkalnego korzysta z pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości (zajmowanego lokalu mieszkalnego), jeżeli złoży oświadczenie, że wyraża zgodę na cenę ustaloną w sposób określony w ustawie.

Choć początkowo istniały wątpliwości co do określenia kategorii prawnej pierwszeństwa, to obecnie kwestia ta sprowadza się do jednolitego stanowiska prezentowanego przez sądy administracyjne oraz Sąd Najwyższy, zgodnie z którym ustawowe pierwszeństwo przewidziane w art. 34 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie jest równoznaczne z roszczeniem, nie jest bowiem prawem podmiotowym, z którego wynikałoby roszczenie "przymuszające" właściciela do sprzedaży nieruchomości (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 lipca 2008 r., sygn. II SA/Gd 359/08, LEX nr 511483; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2003 r., sygn. III CKN 857/00, LEX nr 78855).

Stanowisko sprowadzające się do uznania braku po stronie lokatora roszczenia o nabycie lokalu zaprezentował także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2001 r. (sygn. K 33/00, opubl. Z.U. z 2001 r. Nr 7, poz. 217). W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał wskazał, że Konstytucja RP nie daje żadnych podstaw do przyjęcia istnienia po stronie lokatora uprawnienia do nabycia na własność zajmowanego mieszkania. Z istoty rzeczy ani najem, ani inny tytuł prawny do zajmowania należącego do innej osoby lokalu mieszkalnego nie stanowi podstawy roszczenia o nabycie go na własność. Trybunał Konstytucyjny podtrzymał utrwalone w orzecznictwie stanowisko, iż możliwość rozporządzania (dysponowania) przedmiotem własności jest jednym z najważniejszych i fundamentalnych elementów prawa własności. Trybunał przypomniał, że uprawnienie do rozporządzania oznacza również możliwość swobodnego zachowania własności określonej rzeczy przez jej właściciela dopóki jest to zgodne z jego wolą.

Niewątpliwie własność przysługująca jednostkom samorządu terytorialnego, w tym także gminie, podlega konstytucyjnej ochronie (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP), co oznacza ograniczenie ingerencji ustawodawcy w tę sferę. Szerszy zakres takiej swobody ustawodawca posiada wyłącznie w zakresie dysponowania majątkiem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych. Takiemu stanowisku dał wyraz również Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r. (sygn. akt K. 8/98, opubl. Z.U. z 2000 r. Nr 3, poz. 87), w którym stwierdził niekonstytucyjność przepisów pozwalających na uprzywilejowane przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności uznając, że przywileje te naruszają chronione konstytucyjnie prawo własności gmin. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał wyjaśnił, że: „Ogół przysługujących gminie praw majątkowych stanowi mienie komunalne (art. 43 ustawy o samorządzie gminnym). Według

powszechnie przyjętego zapatrywania, prawo własności przysługujące samorządowi terytorialnemu jest prawem podmiotowym własności w znaczeniu technicznym, a jego treść wynika z art. 140 kodeksu cywilnego. Rezygnacja ze zróżnicowania typów i form własności ze względu na podmiot, któremu prawo to przysługuje, jest niewątpliwą cechą współczesnego ujęcia własności w prawie polskim (por. J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe,* Warszawa 1994, s. 54, E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1997, s. 31, 32). Te ogólne sformułowania odnoszą się także do gmin. Odnotować jednak należy zróżnicowanie pozycji prawnej poszczególnych składników mienia gminy ze względu na funkcje, które ma ono do spełnienia. Zasadnicza linia podziału przebiega między prawami majątkowymi stanowiącymi tzw. mienie publiczne, które służy funkcjonowaniu organów administracji lub bezpośredniemu zaspokajaniu zbiorowych potrzeb publicznych (np. drogi, budynki urzędów, szkół itp.), a majątkiem służącym celom gospodarczym (np. nieruchomości, hale targowe itp.). O ile w zakresie pierwszym gmina z natury rzeczy poddana jest szczególnym ograniczeniom o charakterze publicznoprawnym, o tyle gospodarowanie pozostałymi składnikami mienia podlega w całości regułom prawa cywilnego. Gdy chodzi o prawa do tej części majątku, gmina musi być traktowana w sposób zbliżony do podmiotów prawa prywatnego."

Nie ulega wątpliwości, że komunalne lokale mieszkalne stanowią mienie publiczne, którego własność przysługuje gminie. Wyrazem konstytucyjnej ochrony samodzielności gmin w dysponowaniu przysługującym jej mieniem jest pozostawienie do uznania gminy, której wolę wyrażają właściwe organy, kwestii przeznaczania określonego składnika tego mienia do zbycia. W odniesieniu do nieruchomości w kwestii tej decyduje wójt (burmistrz, prezydent miasta), który zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. W strukturze administracyjnej m.st. Warszawy kompetencje w tym zakresie przekazane zostały przez właściwy organ zarządom poszczególnych dzielnic i to zarządy dzielnic sporządzają wykazy nieruchomości. Uchwałą nr XLVI/1422/2008 z dnia 18 grudnia 2008 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy przekazała dzielnicom do wykonywania zadania i kompetencje w zakresie nabywania i zbywania lokali mieszkalnych i użytkowych, położonych na obszarze dzielnicy, które będą wchodzić lub wchodzą w skład zasobu lokalowego m.st. Warszawy.

Przy sporządzaniu wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży właściwe organy bez wątpienia związane są przepisami powszechnie obowiązującego prawa, w tym również przepisami prawa miejscowego tj. postanowieniami uchwały określającej zasady zbywania nieruchomości stanowiących własność gminy.

W przeciwieństwie do podmiotów prawa prywatnego, które mają pełną swobodę co do sposobu dysponowania nieruchomościami, w tym ich sprzedaży, jednostki samorządu

terytorialnego mogą nimi zadysponować wyłącznie w sposób uregulowany w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ustawa ta wskazuje, że nieruchomości mogą podlegać zbyciu w drodze przetargu, a w odniesieniu do lokali mieszkalnych zajmowanych przez najemców wprowadza pierwszeństwo oraz określa bezprzetargowy tryb ich sprzedaży.

Z woli ustawodawcy przyznane najemcy lokalu mieszkalnego pierwszeństwo ma istotne znaczenie w procesie zbywania nieruchomości i podlega ochronie. Ochrona pierwszeństwa polega na ustanowieniu zakazu zbycia nieruchomości zabudowanej domem wielolokalowym na rzecz innych osób niż wymienione w ust. 1 pkt 1 i 2 z pominięciem pierwszeństwa w nabyciu lokali mieszkalnych przysługującego najemcom tych lokali. Ponadto pierwszeństwo zostało obwarowane uregulowaniami przewidującymi odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, ponoszoną na zasadach ogólnych za naruszenie przepisów art. 34 ust. 1-5 i 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym za naruszenie pierwszeństwa przysługującego najemcy lokalu mieszkalnego (art. 36 ustawy).

Analizując zakres podmiotowy pierwszeństwa stwierdzić należy, że prawo to przysługuje osobie, która jest najemcą lokalu mieszkalnego i spełnia kryterium nawiązania najmu na czas nieoznaczony (art. 34 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Osoba zamieszkująca w lokalu może zatem skorzystać z pierwszeństwa w nabyciu lokalu, który został przeznaczony do zbycia, po spełnieniu dwóch w/w ustawowych kryteriów.

Natomiast Rada m.st. Warszawy zaskarżonymi postanowieniami § 6 ust. 1 pkt 1,2,3,4,5 wprowadziła dodatkowe, negatywne kryteria dotyczące najemcy lokalu, od których uzależniona została sprzedaż lokalu.

W ten sposób Rada m.st. Warszawy w zaskarżonym zakresie, już na etapie określenia zasad sprzedaży nieruchomości, wkroczyła w materię ustawową, modyfikując w sposób niedopuszczalny jej regulacje. W konsekwencji najemcy lokali, wobec których występuje jedna z okoliczności wymienionych w zaskarżonym § 6 ust. 1 uchwały, wskutek wprowadzenia zaskarżonych rozwiązań, zostali w istocie pozbawieni możliwości skorzystania z pierwszeństwa w nabyciu lokali ze względu na kryteria, których ustawa o gospodarce nieruchomościami nie przewiduje.

Nie ulega zaś wątpliwości, że ustawodawca w art. 34 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami określił wyczerpująco i w sposób bezwzględnie wiążący warunki, jakie musi spełnić najemca, aby mógł skorzystać z pierwszeństwa w nabyciu lokalu, o ile lokal ten uprzednio zostanie przeznaczony do zbycia. Tym samym regulacja § 6 ust. 1 pkt 1,2,3,4,5 uchwały, która określa dodatkowe negatywne warunki, związane z sytuacją najemcy, już na wcześniejszym etapie procedury sprzedaży unicestwia przyznane najemcom ustawowe uprawnienie z tytułu pierwszeństwa.

Analiza § 6 ust. 1 pkt 1,2,3,4,5 uchwały prowadzi zatem do wniosku, że postanowienia te ograniczają w sposób niedopuszczalny i niezgodny z art. 34 ust. 1 ustawy uprawnienie z tytułu pierwszeństwa, które zostało wyczerpująco uregulowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Nieuprawnione wprowadzenie przez Radę m.st. Warszawy innych kryteriów niż przewiduje ustawa o gospodarce nieruchomościami, prowadzących w praktyce do wyłączenia określonych kategorii najemców z możliwości skorzystania z pierwszeństwa w nabyciu lokali, uzasadnia zarzut ich dyskryminacji, a tym samym stanowi naruszenie zasady równości wynikającej z art. 32 Konstytucji RP.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada równości wobec prawa polega na tym, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu były traktowane równo, bez dyskryminowania i faworyzowania (por. np. orzeczenie z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1, wyroki z: 21 czerwca 2001 r., sygn. SK 6/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 121; 24 października 2005 r., sygn. P 13/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 102 i 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170).

Trybunał wskazywał, że przy ocenie regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości należy rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej.

Poddając zatem zaskarżone postanowienia uchwały ocenie z punktu widzenia ich zgodności z konstytucyjną zasadą równości stwierdzić można, że celem uchwały Rady m.st. Warszawy w sprawie zasad obrotu lokalami mieszkalnymi m.st. Warszawy było określenie zasad gospodarowania mieniem gminy, w tym również w zaskarżonym zakresie określenie zasad przeznaczania do sprzedaży lokali mieszkalnych zajmowanych przez najemców. Oznacza to, że cechę relewantną w tym przypadku stanowi status najemcy lokalu mieszkalnego, stanowiącego własność gminy m.st. Warszawy. Cechą tą charakteryzują się zaś zarówno najemcy lokali, w odniesieniu do których występują okoliczności wymienione w § 6 ust. 1 pkt 1,2,3,4,5 uchwały, jak też pozostali najemcy zajmujący lokale mieszkalne stanowiące własność m.st. Warszawy. Dlatego też zaskarżone postanowienia - w ocenie Rzecznika – wprowadzają zróżnicowanie w obrębie podmiotów odznaczających się wskazaną cechą istotną, a kryterium tego zróżnicowania stanowią okoliczności wymienione w zaskarżonym § 6 ust. 1 pkt 1,2,3,4,5 uchwały. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich takiego zróżnicowania nie uzasadnia cel uchwały jakim powinno być określenie zasad przeznaczania do sprzedaży lokali mieszkalnych zajmowanych przez najemców poprzez wskazanie przedmiotowych kryteriów decydujących o przeznaczeniu bądź wyłączeniu

lokalu ze sprzedaży. Rada m.st. Warszawy zastosowała w zaskarżonych postanowieniach kryteria podmiotowe, a więc odnoszące się do osób zajmujących lokale mieszkalne. W świetle zaskarżonych postanowień nie ulega zaś wątpliwości, że lokale te zostałyby przeznaczone do sprzedaży, jeżeli zajmowałby je inny najemca, wobec którego okoliczności wyłączające sprzedaż by nie występowały. Należy zatem uznać, iż przyjęte w niniejszej uchwale zróżnicowanie najemców, polegające na wyłączeniu pewnych, wymienionych w § 6 ust. 1 pkt 1,2,3,4,5 uchwały grup najemców lokali komunalnych z kręgu osób, które mogłyby skorzystać z pierwszeństwa w nabyciu lokali, gdyby nie zachodziłyby po ich stronie kryteria wyłączające sprzedaż, nie służy realizacji celu, jaki miała urzeczywistniać przedmiotowa uchwała. Zróżnicowanie to pozostaje ponadto w sprzeczności z celem, dla jakiego ustawodawca przyznał najemcy pierwszeństwo w nabyciu zajmowanego lokalu. Jak wyżej wskazano ma ono na celu ułatwienie najemcy nabycia własności zajmowanego przez niego lokalu, co umożliwia stabilizację jego sytuacji mieszkaniowej. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 września 1999 r. (sygn. akt K 6/98, OTK z 1999 r. Nr 6, poz. 117), w którym uznany został za niezgodny z konstytucyjną zasadą równości przepis art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami (w dawnym brzmieniu) wiążący pierwszeństwo nabycia lokalu mieszkalnego przez najemcę z datą nawiązania stosunku najmu tego lokalu, Trybunał wskazał, że prawo pierwszeństwa można odczytywać także jako sposób popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (art. 75 ust. 1 Konstytucji). Wymieniony przepis Konstytucji RP nakłada obowiązek popierania takich działań na wszystkie władze publiczne, a więc również na organy samorządu terytorialnego.

Omawiane zróżnicowanie najemców nie znajduje uzasadnienia nie tylko w celach regulacji, ale nie sposób znaleźć także odpowiednio przekonujące argumenty, które mogłyby je usprawiedliwiać w świetle innych zasad i wartości konstytucyjnych. Przyjąć należy, że zróżnicowanie, polegające na wyłączeniu pewnych, określonych w uchwale grup najemców lokali komunalnych z możliwości skorzystania z pierwszeństwa w wykupie lokali, nie znajduje racjonalnego uzasadnienia ani podstaw w Konstytucji RP.

Za wprowadzeniem omawianego zróżnicowania nie przemawia też konieczność realizacji wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady sprawiedliwości społecznej. Zróżnicowanie zostaje uznane za dyskryminację, jeżeli nie znajduje uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W ocenie Rzecznika przyjęte w uchwale, zakwestionowane rozwiązania godzą także w zasadę sprawiedliwości społecznej. Nie sposób uznać, że realizuje ideę sprawiedliwości społecznej regulacja, która wybrane grupy najemców, w tym słabszych ekonomicznie, pozbawia możliwości skorzystania z uprawnienia, które prowadzi do ustabilizowania ich sytuacji mieszkaniowej, z tego

względu, że korzystają już z pomocy publicznej w formie świadczeń finansowych czy ulg w regulowaniu należności (tj. otrzymywali dodatek mieszkaniowy, mieli obniżony czynsz z tytułu dochodów gospodarstwa domowego, mieli umorzone należności za zaległości czynszowe, otrzymywali zasiłek stały lub okresowy). Z tego względu kryteria, jakie zastosowała Rada m.st. Warszawy mają charakter dyskryminujący określone grupy najemców. Nie można także znaleźć racjonalnego, mającego oparcie konstytucyjne, uzasadnienia dla dyskryminowania najemców, którzy: są właścicielami nieruchomości; posiadają spółdzielcze prawo do lokalu; również takich, którzy zbyli nieruchomość bądź spółdzielcze prawo do lokalu. Te regulacje wzbudzają zastrzeżenia także z tego względu, że określają bardzo szeroko zakres ich stosowania, nie precyzując o jaką nieruchomość chodzi, czy tylko taką, w której najemca może realizować cel mieszkaniowy, czy też o każdą inną nieruchomość, również niezabudowaną. Literalna wykładnia w/w postanowień prowadzi zaś do wniosku, że chodzi o każdą nieruchomość i to niezależnie od miejsca jej położenia. Najmniej zastrzeżeń z punktu widzenia zgodności z zasadą sprawiedliwości społecznej wzbudzają postanowienia wyłączające z możliwości skorzystania z omawianego uprawnienia grupy najemców, którzy mieli zaległości czynszowe przekraczające wysokość 6-miesięcznego czynszu, jak też tych, którzy zalegają z tytułu należności czynszowych i opłat niezależnych od właściciela. O ile najemcy ci nie wypełniają obowiązków wynikających ze stosunku najmu to jednak regulacja § 6 ust. 1 dotycząca tych grup najemców nie może stanowić treści uchwały określającej zasady sprzedaży lokali, z powodu tych samych, wyżej wymienionych zarzutów. W odniesieniu do tych grup najemców wynajmujący – gmina m.st. Warszawy posiada środki działania umożliwiające dochodzenie roszczeń, a nawet możliwość zakończenia stosunku najmu w odpowiednim trybie z powodu niewywiązywania się z podstawowego obowiązku najemcy tj. wnoszenia czynszu przez określony czas.

W ocenie Rzecznika Rada m.st. Warszawy wprowadzając zaskarżone postanowienia, nie tyle określiła zasady przeznaczania lokali do zbycia, ile z nieusprawiedliwionych i arbitralnych względów w istocie pozbawiła określone grupy najemców możliwości skorzystania z pierwszeństwa w wykupie lokali. Wymienione okoliczności - w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz Konstytucji RP - nie są wystarczającą przesłanką, aby pewną grupę obywateli pozbawić uprawnienia, które ma na celu zagwarantowanie stabilizacji ich sytuacji mieszkaniowej poprzez nabycie własnego mieszkania.

W ocenie Rzecznika Rada m.st. Warszawy nie była upoważniona do wprowadzenia kwestionowanych postanowień do uchwały określającej zasady sprzedaży lokali stanowiących własność m.st. Warszawy. Zaskarżonych postanowień nie sposób zaliczyć do materii wchodzącej w zakres zasad sprzedaży lokali, w sytuacji, gdy dotyka ona sfery praw i wolności obywatelskich.

W myśl art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Przy czym zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9a przywołanej ustawy do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości.

Art. 18 ust. 2 pkt 9 a ustawy o samorządzie gminnym upoważnia radę gminy do uregulowania zasad zbywania nieruchomości nie wskazując przy tym wytycznych co do sposobu uregulowania tej materii. W odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy pozostawiona została gminom swoboda co do przyjętych rozwiązań. Swoboda podjęcia w tej sprawie decyzji przez uprawniony organ nie może być jednak - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - utożsamiana z dowolnością. Niewątpliwie gmina - jak każdy właściciel - może samodzielnie korzystać z przedmiotu swojej własności i nim rozporządzać w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego. Te granice są w przypadku gminy bardzo istotne ze względu na fakt, że gmina zarządza mieniem publicznym, w tym również deficytowym (w przypadku lokali mieszkalnych).

Własność przysługująca jednostkom samorządu terytorialnego oraz ich samodzielność podlega konstytucyjnej ochronie (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP). W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich samodzielność gminy nie oznacza jednak niezależności od ustaw i tylko w ramach ustaw może być realizowana, dlatego też zasada ta nie może być utożsamiana z możliwością całkowicie swobodnego dysponowania mieniem komunalnym. Przyjmuje się w judykaturze, że uchwała podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym powinna przykładowo zawierać granice, w jakich muszą się mieścić dokonywane przez wójta (burmistrza, prezydenta) czynności dotyczące mienia komunalnego, w tym nieruchomości. Zatem, rada gminy określając "zasady gospodarowania nieruchomościami" opracowuje w tym zakresie zbiór reguł postępowania organu wykonawczego, przy czym zasady uchwalane przez radę nie mogą wkraczać ani modyfikować ustawowej materii, stanowiąc co najwyżej jej dopełnienie lub uzupełnienie (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 139/08, niepubl.).

O ile zgodzić można się z poglądem wyrażonym przez Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie (przed reformą) w wyroku z dnia 13 sierpnia 1998 r. (sygn. I SA 485/98), że w ramach uprawień do określenia zasad zbywania nieruchomości będących przedmiotem własności gminy mieści się także prawo do określenia nieruchomości, które nie będą przedmiotem sprzedaży (mieści się ono w przysługującym gminie prawie do określenia sposobu korzystania z własności i nie

pozostaje w kolizji z pierwszeństwem w nabyciu lokalu przysługującym najemcy) to pogląd ten zasługuje na akceptację tylko przy założeniu, że kryteria wyboru nieruchomości wyłączonych ze sprzedaży nie mogą dotyczyć najemcy i jego sytuacji. Tymczasem Rada m.st. Warszawy w istocie nie tyle wyłączyła określone lokale ze sprzedaży, ale wprowadziła wobec najemców uprawnionych do nabycia lokalu w pierwszej kolejności ograniczenia dalej idące niż przewiduje to art. 34 ust. 1 ustawy o gospodarce, a w rezultacie w sposób generalny wykluczyła z możliwości skorzystania z tego uprawnienia najemców wypełniających kryteria zawarte w zaskarżonym § 6 ust. 1 pkt 1,2,3,4,5 uchwały. Uregulowania te przewidują nieznane ustawie o gospodarce nieruchomościami, odnoszące się do sytuacji najemcy lokalu kryteria, które uniemożliwiają przeznaczenie lokalu do sprzedaży. W konsekwencji stawiają one najemcy barierę w wykupie lokalu, który w świetle uchwały mógłby zostać przeznaczony do sprzedaży, gdyby po stronie najemcy nie zachodziła jedna z wymienionych okoliczności albo gdyby nabywcą był inny podmiot niż najemca.

W ocenie Rzecznika zaskarżone postanowienia § 6 ust. 1 pkt 1,2,3,4,5 uchwały wykraczają poza granice swobody regulacyjnej rady gminy zakreślone przez ustawodawcę. Ustawa o gospodarce nieruchomościami określając zasady sprzedaży lokali, w tym przyznając najemcy lokalu mieszkalnego pierwszeństwo w nabyciu lokalu, wyznaczyła ramy treściowe działań uchwałodawczych rady gminy. Rada m.st. Warszawy przekroczyła zakres materii, do której uregulowania została ustawowo upoważniona, naruszając tym samym przepis zawierający upoważnienie ustawowe tj. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

W konsekwencji, zaskarżony § 6 ust. 1 pkt 1,2,3,4,5 wymienionej na wstępie uchwały, jako podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego narusza także wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadę praworządności. Przestrzeganie tej zasady należy bowiem również do obowiązków organów uchwałodawczych gminy.

Mając na uwadze powyższe rozważania oraz przyjmując, że uchwała Rady m.st. Warszawy w sprawie zasad obrotu lokalami mieszkalnymi m.st. Warszawy, stanowi akt prawa miejscowego, co uprawnia Rzecznika do jej zaskarżenia w każdym czasie (art. 53 § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Załączniki:
1) odpis skargi wraz z załącznikiem
2) kopia uchwały Nr XXIX/615/2011 Rady m. st. Warszawy z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie zasad obrotu lokalami mieszkalnymi m.st. Warszawy