



PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

OR-05.0057-1978/08

Kraków,

19. 09. 2008

Pan
Paweł Sularz
Radny Miasta Krakowa

W odpowiedzi na Pana interpelację w sprawie trybu odwoławczego w procedurze najmu lokali komunalnych, zgłoszoną między sesjami Rady Miasta Krakowa w dniu 5 września 2008 r., uprzejmie informuję:

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lipca 2008 r. (sygn. I OPS 4/08) stwierdza, iż akt wydany przez organ samorządu terytorialnego w ramach procedury kwalifikowania wniosków o udzielenie pomocy mieszkaniowej jest aktem z zakresu administracji publicznej. W związku z powyższym, tego rodzaju akt podlega kontroli sądowoadministracyjnej w ramach procedury rozpatrzenia skargi złożonej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Powyższa uchwała stanowi z pewnością znaczącą zmianę w dotychczasowym orzecznictwie sądowoadministracyjnym w zakresie udzielania pomocy mieszkaniowej i gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy.

Dotychczasowe orzecznictwo w tej sprawie było jednoznaczne i w praktyce jednolicie stosowane przez sądy administracyjne oraz Samorządowe Kolegia Odwoławcze. Zgodnie z nim, realizowanie zadania własnego gminy z zakresu pomocy mieszkaniowej od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (tekst jednolity z 1998 r. Dz. U. Nr 120, poz. 787 z późn. zm.) nie podlega przepisom regulującym postępowanie administracyjne. Takie stanowisko było uwarunkowane zapisem art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity z 2000 r. Dz. U. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.) stwierdzającym, iż ustawa ta ma zastosowanie w sprawach postępowania przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów indywidualnych sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej. Ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych wyłączyła tryb decyzyjny w sprawach z zakresu mieszkalnictwa. Również obowiązująca aktualnie ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity z 2005 r. Dz. U. Nr 31, poz. 266 z późn. zm.) nie daje podstaw prawnych do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach zakresu pomocy mieszkaniowej. Sprawy pomocy mieszkaniowej mają więc charakter wyłącznie cywilnoprawny.

Uchwała NSA z dnia 21 lipca 2008 roku wyraża natomiast - w pewnym zakresie - odmienny pogląd w tej sprawie. Naczelny Sąd Administracyjny nie podważa faktu, iż w ramach postępowania w sprawie pomocy mieszkaniowej efekt finalny (a więc zasiedlenie lokalu) odbywa się wyłącznie na podstawie umowy najmu, a więc umowy cywilnoprawnej. Rozważania sądu objęły jednak proces poprzedzający sam fakt zawarcia umowy. Sąd w swoich konkluzjach stwierdził, iż należy rozróżnić 2 etapy prowadzonego postępowania:
- kwalifikowanie wniosku, tj. rozstrzygnięcie czy dany wniosek spełnia kryteria pomocy mieszkaniowej,

- realizację wniosku, tj. przedstawienie propozycji zawarcia umowy najmu oraz zawarcie tej umowy.

Zgodnie z tokiem rozumowania przyjętym przez sędziów NSA, kwalifikowanie wniosku jest etapem o charakterze administracyjnym, ponieważ rozstrzyga czy danej osobie może być udzielona pomoc w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych z wykorzystaniem gminnego lokalu.

Należy jednak zwrócić uwagę na bardzo ważny aspekt tego rodzaju rozumowania. Oznacza ono bowiem, że to odmowa przyjęcia (*per analogiam* należy uznać, iż również przyjęcie do realizacji) wniosku o pomoc mieszkaniową została uznana przez Naczelnego Sądu Administracyjnego za akt prawny z zakresu prawa administracyjnego. Ma to ogromne znaczenie dla sprawy z uwagi na system udzielania pomocy mieszkaniowej obowiązujący w Gminie Miejskiej Kraków. Zgodnie bowiem z przepisami uchwały Nr XXIV/288/07 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 października 2007 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków (Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego z dnia 5 grudnia 2007 r. Nr 850 poz. 5589) procedura udzielenia pomocy mieszkaniowej jest podzielona na 3 etapy:

1. kwalifikowanie wniosku, tj. rozstrzygnięcie, czy dany wniosek spełnia kryteria pomocy mieszkaniowej;
2. tworzenie list mieszkaniowych, tj. nadanie uprawnień do zawarcia umowy najmu gminnego lokalu;
3. realizację wniosku, tj. przedstawienie propozycji zawarcia umowy najmu oraz zawarcie tej umowy.

W rezultacie, „władcze” rozstrzygnięcie o udzieleniu bądź braku udzielenia pomocy mieszkaniowej – co było podstawą do dalszych konkluzji sądu w tej sprawie – może występować wyłącznie na poziomie pierwszego etapu, a więc przyjęcia bądź odmowy przyjęcia wniosku o pomoc mieszkaniową.

Zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie ostatecznej listy mieszkaniowej nie jest bowiem aktem prawnym o znaczeniu negatywnym, tj. odmawiającym komukolwiek udzielenia pomocy mieszkaniowej. Jest to akt prawny, który wyłącznie wskazuje na pierwszeństwo pewnych osób (znajdujących się w cięższej sytuacji społeczno-mieszkaniowej bądź dłużej czekających na pomoc mieszkaniową) w zawarciu umowy najmu gminnych lokali. Możliwość ustalania pierwszeństwa w zawarciu umowy najmu lokalu przez organ jednostki samorządu terytorialnego posiada bardzo mocne podstawy prawne i to nie tylko w przepisach prawa miejscowego (§§ 23 i 24 ww. uchwały) ale również w przepisach prawa powszechnie obowiązującego (art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów...). Należy wręcz podkreślić, iż żadna osoba, która nie została objęta listą mieszkaniową nie traci z tego powodu uprawnienia do udzielenia jej pomocy mieszkaniowej.

Listy mieszkaniowe rodzą ewidentny skutek cywilnoprawny. Po zatwierdzeniu ostatecznych list mieszkaniowych przez Prezydenta Miasta Krakowa w drodze odpowiedniego zarządzenia, rozpoczyna się ich realizacja, a więc przedstawienie propozycji zawarcia umowy najmu oraz samo zawarcie umowy najmu. Aktem prawnym stanowiącym podstawę do zawarcia umowy najmu jest wyłącznie powyższe zarządzenie.

W przypadku uznania, iż lista mieszkaniowa jest aktem prawa administracyjnego należałoby ją poddać (w przypadku, gdyby wpłynęła skarga) procedurze sprawdzenia w toku sądowoadministracyjnym, a więc w ramach postępowania badającego jej zgodność z prawem. Ewentualne stwierdzenie niezgodności z prawem takiego aktu (a więc jego uchylenie lub

stwierdzenie bezskuteczności, zgodnie z art. 146 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) skutkowałoby tym, iż zniesiona zostałaby podstawa zawarcia umów najmu, a więc sama umowa najmu mogłaby być narażona na sankcję nieważności. Oznacza to, że akt administracyjnoprawny (np. orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego) skutkowałby w ramach prawa cywilnego, co jest niedopuszczalne w ramach konstytucyjnego rozgraniczenia zadań oraz właściwości sądownictwa administracyjnego oraz sądownictwa powszechnego. Generalną podstawą wszystkich rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w tej sprawie był brak skutków działań administracyjnych w sferze prawa cywilnego.

Przedmiotowa uchwała NSA nie rozwiewa wszelkich wątpliwości w tym zakresie, tworząc raczej kolejną niepewność interpretacyjną. Istotny jest tu również również fakt, iż Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie (a więc administracyjny organ II instancji, działający m.in. w oparciu o obowiązujące na terenie Krakowa prawo miejscowe) w orzeczeniu wydanym po podjęciu przez NSA przedmiotowej uchwały (postanowienie z dnia 1 sierpnia 2008 r., znak SKO/55/3551/2008/L) stwierdziło niedopuszczalność odwołania od faktu nieumieszczenia na liście mieszkaniowej na rok 2008. Kolegium wskazało również stronie odwołującej się - jako jedyną możliwość - procedurę dotyczącą rozpatrywania zastrzeżeń określoną w §§ 24 i 25 uchwały Nr XXIV/288/07 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 października 2007 r.

Ad 1.

Skarga na akt prawny określony w art. 3 § 2 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ma charakter ogólny i wynikający wprost z przepisów prawa. Obejmuje więc zdecydowaną większość uchwał Rady Miasta Krakowa oraz zarządzeń Prezydenta Miasta Krakowa. Po podjęciu tego typu aktów prawnych w żadnym przypadku mieszkańcy Krakowa nie są indywidualnie informowani o takiej możliwości. Opierając się na zaproponowanej logice postępowania, należałoby podobną „akcję informacyjną” przeprowadzić we wszystkich pozostałych przypadkach. Jest to w praktyce niewykonalne, bowiem tylko w roku 2007 Rada Miasta Krakowa podjęła 418 uchwał a Prezydent Miasta Krakowa podpisał 2788 zarządzeń.

Ad 2.

W powyższym stanie rzeczy należy uznać, iż nie istniała i nie istnieje podstawa prawna do zawiadamiania osób nieumieszczonych na liście mieszkaniowej w sprawie możliwości złożenia skargi na zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa Nr 1264/2008 z dnia 30 czerwca 2008 r. oraz Nr 1755/2008 z dnia 5 września 2008 r. w sprawie ustalenia ostatecznych list mieszkaniowych na rok 2008.

Otrzymują:

1. Adresat
2. Wydział Mieszkalnictwa
3. Zespół Radców Prawnych
4. Pełnomocnik ds. Ochrony Informacji Niejawnych
5. Biuletyn Informacji Publicznej
6. A/a

PREZIDENT MIASTA KRAKOWA

Janusz Palichowski