

Katarzyna Właźlak

Dylematy polityki gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 3 (36), 57-76

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Dylematy polityki gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy

I. Uwagi wstępne

Konstytucja RP¹ w art. 75 ust. 1 zobowiązuje władze publiczne do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Na poziomie lokalnym zadania w tym zakresie realizuje gmina. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym² sprawy związane z gminnym budownictwem mieszkaniowym są zadaniami własnymi gminy, a w myśl przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego³ (dalej zwanej u.o.p.l.), polityka rozwoju mieszkalnictwa komunalnego jest wewnętrzną sprawą gminy realizowaną na zasadzie samodzielności. *Implicite* wynika to również z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wprowadzającego domniemanie kompetencji gminy we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym⁴. Zadania w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych nie zostały natomiast określone wprost w katalogu zadań własnych powiatu ani samorządu województwa.

¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

² Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

³ Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 150.

⁴ M. Pietraszewski, *Odpowiedzialność odszkodowawcza gminy za niedostarczenie lokalu socjalnego (art. 18 ustawy o ochronie praw lokatorów) w świetle orzecznictwa*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 9, s. 67.

Szerzej rozumiana polityka mieszkaniowa gminy wykonywana jest na zasadach określonych w różnych ustawach: oprócz Konstytucji RP, ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, także w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali⁵, w ustawie z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego⁶, w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych⁷, w ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych⁸. W wielu gminach gospodarowanie zasobem mieszkaniowym zostało powierzone wyodrębnionym jednostkom organizacyjnym niemającym osobowości prawnej (zakład budżetowy – miejski zarząd budynków). Innym, często spotykanym rozwiązaniem jest tworzenie gminnych osób prawnych (spółek) o analogicznym zakresie działalności⁹. Warto także wspomnieć, że stymulowanie rozwoju mieszkalnictwa lokalnego bywa uważane współcześnie za mało istotne i niejako dodatkowe zadanie gminy, na które przeznaczają się coraz mniej środków finansowych.

Pozostaje ważne, że gmina nie ma *explicite* ustalonego ustawowo obowiązku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej, jej zadania ograniczają się natomiast do tworzenia warunków do zaspokajania tych potrzeb. Nie ulega wątpliwości, że gospodarowanie zasobem mieszkaniowym ustawodawca postrzega jako wewnętrzną sprawę każdej z gmin, realizowaną przede wszystkim z wykorzystaniem dochodów własnych, choć również z możliwością otrzymania na ten cel dotacji celowych z budżetu państwa. Niemniej gminy zostały – na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie – zobowiązane do

⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2000 r., nr 80, poz. 903 ze zm.

⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 255.

⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 966 ze zm.

⁸ Dz. U. nr 251, poz. 1844 ze zm.

⁹ P. Chmielnicki [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 205.

zapewnienia lokali socjalnych i lokali zamiennych, a także do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2 u.o.p.l.). Do gminy należy również wskazanie tymczasowego pomieszczenia albo noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe – w przypadku wykonywania przez komornika obowiązku opróżnienia lokalu. Zatem *ratio legis* każda gmina powinna dysponować przynajmniej niewielką liczbą mieszkań, chociażby wynajmowanych od innych właścicieli i mogących być następnie podnajmowanych przez gminę osobom, których gospodarstwa domowe osiągną niski dochód.

Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej realizowane jest w różny sposób. Gminy mogą w tym celu wykorzystywać swój zasób mieszkaniowy albo np. udostępniać na korzystnych warunkach uzbrojone tereny pod budownictwo realizowane przez inne podmioty, udzielać gwarancji kredytowych dla inwestorów budujących tanie mieszkania czy stosować okresowe zwolnienia z obowiązku płacenia podatków lokalnych¹⁰. Do ważnych zadań gminy w sferze polityki rozwoju mieszkalnictwa komunalnego – budzących nieraz różne kontrowersje – należy kształtowanie wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, określanie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład tego zasobu, w tym na czas trwania stosunku pracy, oraz zawieranie i realizacja umów najmu lokali.

II. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy

Tworzenie i posiadanie zasobu mieszkaniowego gminy nie jest obligatoryjne, jednak w przypadku dysponowania nim, rada gminy jest już zobowiązana do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania tym zasobem. Obowiązek ten nałożyła na samo-

¹⁰ E. Stefańska, *Prawo mieszkaniowe* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 364.

rządy gmin ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Nie ma z kolei ustawowego obowiązku kształtowania odpowiednich programów w odniesieniu do powiatu i samorządu województwa. Dla powiatu trudno byłoby zresztą dopuścić nawet możliwość przyjmowania programu ze względu na istniejącą zasadę domniemania kompetencji gminy w publicznych sprawach lokalnych z jednoczesnym brakiem wyraźnego umocowania ustawowego do tworzenia powiatowego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym. Wprawdzie niektóre przepisy o mieszkaniowym zasobie gminy oraz prawach i obowiązkach organów gminy stosuje się odpowiednio do mieszkaniowego zasobu innych jednostek samorządu terytorialnego oraz praw i obowiązków organów takich jednostek (art. 20 ust. 2 i 3 oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 u.o.p.l.). Jeśli jednostki te dysponują mieszkaniowym zasobem, wówczas rada/sejmik uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego, prawodawca nie wypowiada się natomiast o możliwości podejmowania programów gospodarowania tymi zasobami. Brak jest poza tym art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 u.o.p.l. dotyczących programów wieloletnich w zamkniętym katalogu przepisów, które stosuje się odpowiednio do mieszkaniowego zasobu innych jednostek samorządu terytorialnego.

Czy można natomiast uznać, że – poza wieloletnim programem – gmina ma możliwość tworzenia innych aktów planowania w sferze gospodarki lokalami? Wydaje się, że tak. W praktyce wiele gmin posiada strategie rozwoju mieszkalnictwa jako ogólne w tym zakresie akty planowania i – co istotne – rady gmin uchwalają je bez wyraźnie sformułowanej podstawy prawnej. W tym przypadku nie ma obaw o naruszenie ustawowych kompetencji gminy. Nie istnieje wprawdzie żadne szczególne upoważnienie do stanowienia gminnej strategii rozwoju mieszkalnictwa, można jednak wywodzić podstawę podjęcia takiej uchwały z ogólnych ustawowych norm kompetencyjnych i zadaniowych. W wielu przypadkach normy te stanowią wystarczającą podstawę prawną

do konstruowania aktów typu plany, strategię czy programy¹¹. Na potrzebę opracowania, uchwalenia i wdrożenia strategii rozwoju mieszkalnictwa zwraca się uwagę w piśmiennictwie podkreślając, że pozwalają one na efektywne sterowanie rozwojem lokalnego rynku mieszkaniowego¹². Gminną strategię rozwoju mieszkalnictwa uznaje się wtedy za integralną część strategii czy koncepcji rozwoju całej gminy, a wieloletni program gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym za część strategii rozwoju mieszkalnictwa¹³.

Natura i prawne skutki wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy nie są jednakowo oceniane. Niewątpliwie przyczynił się do tego sam prawodawca, który – z jednej strony – nie wyraził woli wyraźnego nadania programowi charakteru aktu powszechnie obowiązującego prawa, nie wskazał nawet na obowiązek jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, ale – z drugiej strony – ustalił elementy programu, z których co najmniej niektóre mogą budzić wątpliwości z punktu widzenia prawnych konsekwencji programu. Problem jest w istocie złożony, gdyż postanowienia programu wykazują pewien, nawet istotny wpływ na sytuację prawną mieszkańców. W tym kontekście warto zwrócić uwagę chociażby na art. 21 ust. 4 u.o.p.l. stanowiący, że zawarte w programie ustalenia dotyczące planowanej sprzedaży lokali mogą stanowić podstawę do wypowiedzania umów najmu. Dla aktów typu programy charakterystyczna jest sytuacja, w której treść tych aktów rzutuje pośrednio na prawa i obowiązki obywateli. Wciąż dyskusyjne pozostaje jednak czy w treści programu mieszkaniowego są i mogą być zawarte takie

¹¹ Zob. M. Szydło, *Planowanie indykatywne jako funkcja państwa wobec gospodarki* [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Poznań 2006, s. 152; K. Właźlak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 25 maja 2006 r., II GSK 39/06, LEX/el. 2010, nr 116567*.

¹² Zob. M. Majchrzak, *Gospodarka i polityka mieszkaniowa w gminach* [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2007, s. 254–255.

¹³ Tamże, s. 260.

uprawnienia czy obowiązki, których bezpośrednim adresatem stają się podmioty niepowiązane organizacyjnie z organami gminy tworzącymi program.

Większość przedstawicieli doktryny nie określa uchwał w sprawie programów mieszkaniowych aktami obowiązującymi *erga omnes*. Zalicza się je raczej do aktów planowania czy aktów polityki mieszkaniowej gminy¹⁴, mających charakter informacyjno-dyrektywalny i nie stanowiących bezpośredniej podstawy wydatkowania środków publicznych na cele związane z zasobem mieszkaniowym gminy¹⁵. Według E. Stefańskiej program taki to rodzaj założeń polityki mieszkaniowej zawierających prognozę potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, a także postulowane metody zaspokojenia tych potrzeb w części, w której nie mogą być zrealizowane samodzielnie przez zainteresowane gospodarstwa domowe. Ta sama autorka zastrzega jednak, że uchwały w przedmiocie wieloletnich programów gospodarowania zasobami mieszkaniowymi mogą być niekiedy uznane za akty prawa miejscowego¹⁶.

Istota prawna uchwały w sprawie programu mieszkaniowego była rozważana również w orzecznictwie sądów administracyj-

¹⁴ W. Żuchowski, *Prawotwórcza działalność samorządu terytorialnego w gospodarowaniu mieszkaniowym zasobem gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 4, s. 69; E. Kremer, *Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Zagadnienia wybrane, związane z orzecznictwem i kontrolą sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 3, s. 49; M. Stahl, *Mieszkaniowy zasób gminy* [w:] M. Stahl, B. Jaworska-Dębska (red.), *Encyklopedia Samorządu Terytorialnego dla każdego. Część 2. Zadania i kompetencje*, Warszawa 2011, s. 146; D. Dąbek, *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3, s. 91.

¹⁵ C. Kosiński, *Finansowanie mieszkaniowego zasobu gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, nr 6, s. 31.

¹⁶ E. Stefańska, *Prawne aspekty realizacji polityki mieszkaniowej państwa* [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga Jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009, s. 249.

nych. WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 2 lutego 2006 r.¹⁷ wyraził pogląd, że uchwały w sprawie tego programu nie można uznać za akt prawa miejscowego, gdyż postanowienia w niej zawarte mają charakter prognoz, analiz, planów i zasad polityki, jaką mają prowadzić organy wykonawcze. Nie są to przepisy o charakterze normatywnym. Z tym stanowiskiem zgodził się WSA w Krakowie w wyroku z dnia 2 marca 2010 r.¹⁸ podkreślając, że uchwały te są aktami planowania, aktami polityki wewnętrznej, którym powinny się podporządkować organy gminy, kształtując swoją politykę gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym. Nie wiążą one na zewnątrz administracji, nie są zatem aktami prawa miejscowego. Jednakże NSA w wyroku z dnia 18 lipca 2006 r.¹⁹ uznał, że skoro burmistrz miasta ustala stawki czynszu z uwzględnieniem zasad zawartych w programie, to nie można przyjąć, że określone w tym akcie zasady polityki czynszowej nie mają charakteru prawa miejscowego. NSA podniósł, że do uznania uchwały za akt prawa miejscowego wystarczy, gdy zawiera ona przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Podobny problem poruszył WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 3 czerwca 2008 r.²⁰, w którego ocenie cały program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy nie może być utożsamiany wyłącznie z prognozami, analizami bądź planami.

Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i zawierać m.in. prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy, analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków, planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach, a także zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. Zawarty w art. 21 ust. 2 w pkt 1–8 u.o.p.l. katalog elementów nie ma jednak wyczerpującego charakteru. Tym samym wybór ustawo-

¹⁷ II SA/Bk 681/05, LEX nr 194648.

¹⁸ III SA/Kr 1118/08, LEX nr 605827.

¹⁹ I OSK 669/06, LEX nr 275445.

²⁰ II SA/Ol 211/08, LEX nr 424629.

dawcy dotyczący treści programu nie układa się w spójną całość, ale jest zbiorem wytycznych, wybranych zagadnień, które należy traktować jako obowiązkowe minimum programu²¹. W praktyce wszakże obligatoryjne elementy programu bywają niewystarczające²², zaś dodatkowe założenia mogą zwiększyć racjonalizację przyszłych postępowań w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy²³. Przy opracowywaniu wieloletnich programów często nie bierze się pod uwagę lokalnych preferencji, aktualnych oczekiwań mieszkańców i organizacyjno-finansowych możliwości, jakie będzie wykazywać gmina w założonym okresie obowiązywania programu. Rozpoznanie potrzeb polityki gospodarowania mieszkaniowymi zasobami zwykle ogranicza się do jednego roku, maksymalnie do okresu kadencji władz gminy. Programy najczęściej nie odzwierciedlają żadnego długofalowego spojrzenia na problemy mieszkalnictwa komunalnego albo, co gorsze, ich treść jest ustalana w sposób przypadkowy.

H. Walczewski trafnie podnosi, że prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego musi być do czegoś odniesiona (np. wielkość zasobu do skali potrzeb mieszkaniowych, a stan techniczny do wymagań stawianych budynkom i lokalom), zaś planowana sprzedaż lokali ma służyć jakimś celem (przede wszystkim chodzi tu o wzrost dbałości o mieszkania, które stają się prywatną własnością, dla gminy zaś ma wówczas znaczenie uwolnienie od części kosztów utrzymania zasobu, jednorazowy wpływ gotówki do budżetu itp.)²⁴. Współczesne pojęcie mieszkalnictwa odnosi się nie tylko do budynków, lecz także do dzielnic i społeczności, kwestia ta dotyczy również dostępu do zatrudnienia, transportu i usług oraz stworzenia wysokiej jakości

²¹ M. Majchrzak, *Gospodarka i polityka mieszkaniowa...*, s. 260.

²² H. Walczewski, *Podstawy i zasady prawne obowiązujące przy tworzeniu lokalnych strategii mieszkaniowych* [w:] K. Jurek, M. Majchrzak (red.), *Lokalne strategie mieszkaniowe oraz programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy*, Kraków 2001, <http://www.umirm.gov.pl>.

²³ II SA/OI 211/08, LEX nr 424629.

²⁴ H. Walczewski, *Podstawy i zasady prawne...*

środowiska. Stąd programy mieszkaniowe powinny mieć na celu dążenie do większego bezpieczeństwa, czystości i zazielenienia dzielnic, w których ludzie mogą żyć i rozwijać stosunki międzyludzkie²⁵. Słusznie także podkreśla E. Stefańska, że założeń polityki mieszkaniowej nie można tworzyć w oderwaniu od wielkości środków finansowych, którymi gmina spodziewa się dysponować w prognozowanym okresie²⁶. Z tego punktu widzenia treść programu wymaga dostosowania do horyzontu czasowego programu, który obejmować może nawet okres dłuższy niż pięć lat. Wydaje się ponadto, że zawarte w programie zasady polityki czynszowej powinny być w większym stopniu skorelowane z zasadami polityki prywatyzacyjnej, jak również inwestycyjne j w tym zakresie. Większą efektywność szerzej rozumianej polityki mieszkaniowej mogłyby też zapewnić zróżnicowane stawki czynszu, dostosowane przede wszystkim do wartości użytkowej lokali. Jak podnosi się w doktrynie, brak lub wadliwość zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu mogą ostatecznie skutkować brakiem istotnych elementów w treści umów najmu w zasobach gmin²⁷.

W orzecznictwie sądowym i administracyjnym wskazywano z kolei na postanowienia, które nie mogą być zawarte w uchwale o ustanowieniu wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Np. w ocenie WSA w Gliwicach dokonanej w wyroku z dnia 4 lutego 2008 r.²⁸ rada gminy nie ma upoważnienia do kształtowania w sposób generalny zasad waloryzacji świadczeń związanych z ustaniem stosunku najmu. Skoro bowiem stosunek ten ma cywilnoprawny charakter, również wzajemne rozliczenia związane z jego ustaniem mogą stanowić przedmiot umowy stron. Wyłączenie tej możliwości poprzez jednostronne przyjęcie określonych zasad waloryzacji świadczenia

²⁵ Opinia Komitetu Regionów – Polityka Mieszkaniowa i Regionalna (2007/C 146/02), Dz. Urz. UE C 2007/146/10.

²⁶ E. Stefańska, *Prawne aspekty realizacji...*, s. 250.

²⁷ C. Kosiński, *Finansowanie mieszkaniowego zasobu...*, s. 30–31.

²⁸ II SA/GI 923/07, LEX nr 357465.

stanowi niewątpliwe naruszenie prawa. W rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 25 listopada 2010 r.²⁹ organ nadzoru trafnie podniósł, że rada gminy w programie mieszkaniowym nie może zawrzeć postanowienia, zgodnie z którym stosunek najmu (w lokalu stanowiącym własność gminy) nawiązuje i rozwiązuje prezes zarządu zakładu usług komunalnych, po ustaleniu kandydata na najemcę przez wójta gminy oraz po podjęciu przez wójta decyzji o rozwiązaniu umowy najmu. Stosownie przecież do art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań wójta. W zakresie zarządu mieniem oświadczenie woli w imieniu gminy składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą (art. 46 ust. 1).

III. Zasady wynajmowania lokali

Wiele spornych zagadnień powstaje w związku z określaniem zasad wynajmowania lokali. Wątpliwości pojawiają się już na tle samej istoty prawnej uchwały podejmowanej w tej sprawie przez radę gminy. Z jednej strony uchwała ta podobna jest do aktu kierownictwa wewnętrznego, co przejawia się w tym, że jest kierowana do organów i jednostek organizacyjnych upoważnionych do zawierania w imieniu gminy umów najmu lokali. Z drugiej jednak strony adresatami tej uchwały są podmioty z zewnątrz administracji, bo określone są w niej kryteria odnoszone do przyszłych najemców, które upoważniają gminę do zawarcia z nimi umów najmu. Na ich podstawie kwalifikuje się i umieszcza na liście osoby oczekujące na najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy oraz dokonuje się skreślenia osób z tej listy. Kryteria odnoszone do najemców nie mają zastosowania jednorazowego, nie dotyczą jednej, konkretnej sytuacji, ale wielu powtarzalnych okoliczności.

²⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 25 listopada 2010 r., PN.0911-246/10, *Wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym*, „Wspólnota” 2011, nr 1, s. 34; LEX nr 686837.

W literaturze i judykaturze uchwały w przedmiocie zasad wynajmowania lokali często uznawane są wprost za akty prawa miejscowego³⁰. WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 2 lutego 2006 r.³¹ podkreślił, że zasady wynajmowania lokali są w istocie elementem zasad zarządu mieniem gminy, a zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym akty prawa miejscowego wydawane są w zakresie zasad zarządu mieniem gminy. Za takim charakterem omawianych uchwał opowiedział się również NSA w uchwale w składzie siedmiu sędziów z dnia 21 lipca 2008 r.³² podnosząc, że pisemne zawiadomienie wnioskodawcy, iż nie spełnia przesłanek określonych w uchwale stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, która dotyczy uprawnień wynikających z przepisów prawa miejscowego, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³³. Warto w tym miejscu przypomnieć, że pogląd o cywilnoprawnym charakterze czynności polegających na umieszczeniu na liście osób zakwalifikowanych

³⁰ J. Chaciński, *Ochrona praw lokatorów. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 146; W. Żuchowski, *Prawotwórcza działalność...*, s. 68; E. Kremer, *Zasady wynajmowania lokali...*, s. 50; M. Stahl, *Mieszkaniowy zasób gminy...*, s. 146; wyrok NSA z 20 marca 2002 r., II SA/Wr 177/02, OwSS 2002, nr 3, poz. 73; wyrok NSA z dnia 29 marca 2012 r., I OSK 1707/11, LEX nr 1419465; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lutego 2006 r., II SA/Bk 681/05, LEX nr 194648; wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 kwietnia 2012 r., III SA/Kr 463/11; LEX nr 1246052; wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2012 r., II SA/Wa 174/12, LEX nr 1260134; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 93/12, LEX nr 1272515; wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2012 r., I SA/Wa 2135/11, LEX nr 1270856; postanowienie WSA w Krakowie z dnia 29 maja 2012 r., III SA/Kr 330/12, LEX nr 1380303.

³¹ II SA/Bk 681/05, LEX nr 194648.

³² I OPS 4/08, ONSAiWSA 2008, nr 6, poz. 90. Ta linia orzecznictwa prezentowana była ponadto w wyroku WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2012 r., I SA/Wa 1758/11, LEX nr 1270735; w wyroku WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2012 r., I SA/Wa 2179/11, LEX nr 1270871; w wyroku WSA w Krakowie z dnia 9 maja 2012 r., III SA/Kr 1001/11, LEX nr 1245883.

³³ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.

do zawarcia umowy najmu zajmował pierwotnie SN³⁴ i NSA³⁵. Niekiedy zwraca się jednak uwagę na złożony charakter uchwał w sprawie zasad wynajmowania lokali. Podkreśla się na przykład, że uchwały te nie stanowią podstawy roszczenia o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego dla osoby spełniającej kryteria przewidziane w uchwale³⁶. Poza tym ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nie zawiera podstawy prawnej do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących lokali mieszkalnych z mieszkaniowego zasobu gminy (najem gminnych lokali mieszkalnych następuje na podstawie umów najmu).

Uchwała rady gminy obligatoryjnie musi posiadać podstawę prawną w postaci przepisu prawa powszechnie obowiązującego, pod rygorem jej nieważności. W przypadku uchwały dotyczącej zasad wynajmowania lokali podstawę tę zawiera art. 21 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l. Przepis ten stosuje się odpowiednio do mieszkaniowego zasobu innych jednostek samorządu terytorialnego oraz praw i obowiązków organów takich jednostek. Upoważnienie w zakresie uchwalenia aktu ma charakter szczegółowy, a sama uchwała należy do kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, dla których podjęcia konieczne jest szczegółowe upoważnienie zawarte w ustawie szczególnej (art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Sformułowanie „rada gminy uchwała” wskazuje z kolei na obligatoryjny charakter uchwały.

W odróżnieniu od wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali nie ulega dezaktualizacji. Normy zawarte w uchwale nie konsumują się w przypadku ich zastosowania i obowiązują do czasu utraty przez nie mocy obowiązującej w przy-

³⁴ Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 5 listopada 1997 r., III ZP 37/97, OSNAPiUP 1998, nr 7, poz. 200.

³⁵ Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 29 marca 2006 r., II GPS 1/2006, ONSAiWSA 2006, nr 4, poz. 95.

³⁶ Uchwała SN z dnia 25 czerwca 2008 r., III CZP 37/08, OSNC 2009, nr 7-8, poz. 96.

padkach określonych w ustawie lub w nich samych. O ile postanowienia programów przestają wiązać adresatów z upływem co najmniej pięciu kolejnych lat, przyjęte przez radę gminy zasady wynajmowania lokali obowiązują aż do ich uchylecia czy zmiany. Odmienny charakter tych uchwał nie daje podstaw do określania wieloletnich programów oraz zasad wynajmowania lokali w ramach tego samego aktu (uchwały). Z uwagi na brak odrębnych postanowień co do trybu przyjmowania uchwały, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o samorządzie gminnym (art. 14). Powszechnie obowiązujący charakter uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali przesądza także o obowiązku publikacji aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym – zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³⁷.

W ramach uchwały rada gminy określa także zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel. W razie gdy rada gminy nie określi w uchwale odmiennych zasad, do lokali podnajmowanych przez gminę stosuje się odpowiednio zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Ta kompetencja gminy nie oznacza generalnego poszerzenia, lecz raczej jej uszczegółowienie³⁸. Obligatoryjną treść uchwały zawiera art. 21 ust. 3 u.o.p.l. pkt 1–7. Są tam wskazane różne kryteria uprawniające osoby do korzystania z lokali komunalnych oraz procedura związana z oddawaniem mieszkań w wynajem. Wyrażenie „zasady powinny określać w szczególności...” świadczy jednak o otwartym katalogu treści uchwały. Trafnie więc podnosi się w orzecznictwie, że uchwały te mogą zawierać różne (ale mieszczące się

³⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., nr 197, poz. 1172 ze zm.

³⁸ E. Stefańska, *Prawo mieszkaniowe...*, s. 365.

w granicach prawa) rozwiązania³⁹. Mogą to być na przykład: zasady wynajmowania lokali do remontu; łączenia i podziału lokali; zasady adaptacji lokali niemieszkalnych na lokale mieszkalne – poprzez nadbudowę, przebudowę czy rozbudowę pomieszczeń; warunki podnajmu lokali; zasady przyznawania pomieszczeń tymczasowych; kwestie pobierania od najemców kaucji za lokale.

Wydawana na podstawie określonego przepisu prawa powszechnie obowiązującego uchwała dookreśla zwykle ten przepis i tworzy legitymację do realizacji zadania publicznego przez organ jednostki samorządu terytorialnego, względnie uszczegóławia dany przepis i dostosowuje go do warunków panujących na obszarze wspólnoty samorządowej, która ma być adresatem uchwały⁴⁰. Gdy chodzi o zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy, powinny one określać warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy. Z jednej strony rada gminy samodzielnie ustala warunki, których szczegółowo nie formułuje ustawa, z drugiej jednak strony treść uchwały nie może wykroczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania i musi być zgodna z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Ponadto podejmowane w tej sprawie uchwały nie mogą powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach. Niemniej – z uwagi na brak w tym zakresie jednolitego modelu rozwiązań w skali kraju – znacznie utrudniona jest ocena i analiza spornych zagadnień związanych z określaniem zasad wynajmowania lokali. Stawiane jest na tym tle pytanie, jak dalece zasada samodzielności gminy w realizacji zadań publicznych może oddziaływać na sytuację prawną członków wspólnoty samorządowej w zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych⁴¹.

³⁹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 kwietnia 2012 r., III SA/Kr 463/11, LEX nr 1246052; wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 maja 2012 r., III SA/Kr 1001/11, LEX nr 1245883.

⁴⁰ R. Cybulska, A. Wierzbica, *Uchwała jako forma wyrażania woli przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, Paryż 2011, s. 95.

⁴¹ E. Kremer, *Zasady wynajmowania lokali...*, s. 60–61.

Sądy administracyjne wielokrotnie podkreślały, że zasady wynajmowania lokali powinny być tak skonstruowane, by ci spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe, od jakich 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 kryteria wskazane w uchwale⁴². Brak jest natomiast jakichkolwiek podstaw, aby do uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wprowadzać unormowania, które postawią w niekorzystnej sytuacji i bezpodstawnie różnicują 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. Ustawodawca nie przewiduje na przykład, aby w uchwale wprowadzać ograniczenia – o charakterze dyskryminacyjnym – możliwości ubiegania się o lokal mieszkalny poprzez stwierdzenie, że uprawnienie to przysługuje jedynie osobom zameldowanym na terenie gminy na pobyt stały⁴³.

WSA w Krakowie w wyroku z dnia 14 listopada 2013 r.⁴⁴ potwierdził, że – co do zasady – podstawowymi warunkami, jakie spełniać ma osoba ubiegająca się o lokal z zasobów mieszkaniowych gminy są: niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe oraz niski dochód. Jednakże możliwość zamieszczenia w uchwale rady gminy jeszcze innych, dodatkowych, nie wymienionych w ustawie zagadnień związanych z najmem nie oznacza, by organ stanowią-

⁴² Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2004 r., OSK 883/04, LEX nr 164541; wyroki WSA we Wrocławiu: z dnia 5 października 2005 r., II SA/Wr 110/03, LEX nr 724102, z dnia 22 stycznia 2008 r., IV SA/Wr 541/07, LEX nr 494383, z dnia 4 grudnia 2008 r., IV SA/Wr 485/08, LEX nr 548218, z dnia 12 sierpnia 2010 r., IV SA/Wr 338/10, LEX nr 759140.

⁴³ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 102/12, LEX nr 1146093; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 kwietnia 2012 r., II SA/GI 827/11, LEX nr 1165461.

⁴⁴ III SA/Kr 149/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

cy, ustalając zasady wynajmu lokali, mógł dowolnie określać dodatkowe kryteria, według których potrzeby mieszkaniowe określonych gospodarstw domowych o niskich dochodach mogą być zaspokojone. Ustawa nie wiąże w jakikolwiek sposób możliwości uzyskania mieszkania z zasobów mieszkaniowych gminy z przesłankami historycznymi czy formalnymi, jak też nie dopuszcza żadnych wyłączeń podmiotowych uniemożliwiających obywatelowi ubieganie się o mieszkanie. Wprowadzanie dodatkowych wyłączeń w uchwale rady gminy, nie mieszczących się w kryteriach ustawowych, kwalifikować należy jako nieuprawnione wychodzenie poza granice upoważnienia ustawowego.

Powstać może jeszcze dylemat odnoszący się do sposobu sprawowania kontroli społecznej w zakresie prawidłowego gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, o której mowa w art. 21 ust. 3 pkt 5 u.o.p.l. W niektórych gminach wykształciła się praktyka wykonywania tej kontroli przez zespół/komisję mieszkaniową powoływaną w drodze zarządzenia przez organ wykonawczy gminy/miasta. Wydaje się, że w skład tego podmiotu mogą wchodzić radni, pracownicy urzędu gminy/miasta, zakładu gospodarki komunalnej, ośrodka pomocy społecznej, także przedstawiciele organizacji pozarządowych. Zaproponować można, aby obsługę techniczną zespołu czy komisji mieszkaniowej zapewniał urząd gminy/miasta (wydział spraw komunalnych i mieszkaniowych), a do ważniejszych jej zadań można by włączyć uczestniczenie w oględzinach pomieszczeń zajmowanych przez osoby ubiegające się o wynajęcie lokalu oraz opiniowanie wniosków o wynajmowanie.

IV. Umowy najmu lokali

NSA w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 21 lipca 2008 r.⁴⁵ stwierdził, że czynności polegające na zawarciu lub odmowie zawarcia umowy najmu lokalu mają charakter cywilnoprawny i nie należą do właściwości sądów administracyjnych. Do sfery stosun-

⁴⁵ I OPS 4/08, ONSAiWSA 2008, nr 6, poz. 90.

ków cywilnoprawnych należy również przyjęcie lub odmowa przyjęcia oświadczenia woli o zawarciu umowy, jako wyraz autonomii woli stron stosunków prawa cywilnego (por. postanowienie NSA z dnia 20 października 2009 r.⁴⁶). Rada gminy nie może jednak wyposażyć w kompetencje organu wykonawczego z zakresu gospodarowania mieniem komunalnym komisji mieszkaniowej. Jak zauważył NSA w wyroku z dnia 20 marca 2002 r.⁴⁷ komisja mieszkaniowa jest organem kontrolnym (opiniodawczym) współdziałającym z organami uprawnionymi przy realizacji zadań ustawowych. Za niedopuszczalne uznaje się przyznawanie komisji jakichkolwiek uprawnień o charakterze władczym, pozwalających na rozstrzyganie kwestii merytorycznych, np. w przedmiocie rozpatrywania wniosków i ustalania kolejności zawierania umów najmu lokali mieszkalnych czy rozpatrywania odwołań w sprawach dotyczących tych umów⁴⁸.

Realizacja umów najmu często napotyka na szereg problemów. Znane są przypadki zalegania z opłatami za czynsz przez najemców lokali i związana z tym ograniczona możliwość przeprowadzania niezbędnych remontów mieszkań i budynków należących do gminy. Z tego też powodu prace remontowo-modernizacyjne nie są prowadzone w sposób kompleksowy, wykonuje się najczęściej drobne prace zabezpieczające, a tylko w odniesieniu do niektórych elementów budynku remonty o bardziej generalnym charakterze⁴⁹. Należy w tym miejscu podkreślić, że lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy – z wyjątkiem lokali socjalnych, lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy, a także pomieszczeń tymczasowych – mogą być wynajmowane tylko na czas nieoznaczony (art. 20 ust. 2 u.o.p.l.). To rozwiązanie stwarza możliwość dożywotniego najmu lokali komunalnych, bo gmina nie jest upoważniona do wypowiedzania umów najmu lokali

⁴⁶ I OZ 971/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁴⁷ II SA/Wr 177/02, OwSS 2002, nr 3, poz. 73.

⁴⁸ P. Mijał, *Działalność komisji mieszkaniowych*, „Wspólnota” 2006, nr 29, <http://www.wspolnota.org.pl/archiwum>.

⁴⁹ M. Majchrzak, *Gospodarka i polityka mieszkaniowa...*, s. 274.

w przypadku zwiększenia się z upływem czasu dochodów lokatorów. Prowadzi to do absurdalnych nieraz sytuacji, w których z gminnego zasobu mieszkaniowego korzystają – z dotowanymi czynszami – osoby i rodziny znajdujące się w bardzo dobrej kondycji finansowej, a te z niskimi dochodami latami oczekują na wolne lokale.

Słuszne wydają się propozycje idące w kierunku ponownego ustalenia uprawnień do zajmowania lokali czy wprowadzenia okresowych kontroli dochodów lokatorów oraz terminowych umów najmu mieszkań komunalnych. W tym zakresie interesujące propozycje przygotowało również Ministerstwo Transportu w projekcie nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego z dnia 16 czerwca 2011 r.⁵⁰ Zaproponowano m.in., aby po śmierci najemcy mającego tytuł prawny do lokalu, umowa najmu przechodziła na członków rodziny zmarłego najemcy tylko wówczas, gdy ich dochody i sytuacja majątkowa upoważniają do zajmowania mieszkania komunalnego. W trakcie obowiązywania umowy najmu lokalu gmina będzie mogła też weryfikować sytuację materialną rodziny, a w przypadku jej poprawy – rozwiązać umowę i zobowiązać do opuszczenia lokalu. Propozycje te dotąd nie zostały jednak uwzględnione w kolejnych nowelizacjach ustawy.

V. Uwagi końcowe

Doniosłe dla mieszkańców gminy, w szczególności lokatorów – zarówno potencjalnych, jak i wynajmujących lokale komunalne – są wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład tego zasobu, a także umowy najmu lokali. Zarówno kształtowanie, jak i wykonywanie tych instrumentów rodzi w praktyce różne problemy. Niejednolicie bywa oceniany charakter prawny uchwał w sprawie programu mieszkaniowego, jak i w sprawie zasad wynajmowania lokali. W konstytucyjnym rozumieniu źródeł prawa

⁵⁰ [Http://bip.transport.gov.pl](http://bip.transport.gov.pl).

(art. 87 i 94 Konstytucji RP) uchwała w sprawie wieloletniego programu zasadniczo nie spełnia cech aktu prawa miejscowego, chyba że zawiera przynajmniej jedną abstrakcyjno-generalną normę postępowania. Natomiast postanowienia uchwały dotyczącej zasad wynajmowania lokali oddziałują bezpośrednio na podmioty spoza systemu administracji publicznej, chociaż zgodzić trzeba się z tym, że istota tego aktu jest złożona i szczegółna.

Zakres przedmiotowy obu uchwał powinien być uzależniony od lokalnych potrzeb, preferencji i możliwości ekonomicznych poszczególnych gmin. Treść obu uchwał rada gminy może poszerzyć o dodatkowe, inne niż ustalone przez prawodawcę, elementy, przy czym muszą mieścić się one w granicach prawa, nie mogą powtarzać postanowień ustawy ani pozostawać w sprzeczności z zawartymi tam normami, nie mogą również wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia ani regulować kwestii, które w ustawie unormowane zostały odmiennie. Wieloletnie programy powinny odzwierciedlać długofalową wizję polityki gospodarowania zasobami mieszkaniowymi, a nadto wiązać problemy mieszkaniowe z innymi, zależnymi od nich czynnikami, jak wykluczenie społeczne, bezrobocie czy nawet jakość środowiska. Z kolei w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali rada gminy nie może dowolnie ustalać kryteriów, według których zaspokajane mają być potrzeby mieszkaniowe członków wspólnoty samorządowej, w szczególności wprowadzając ograniczenia podmiotowe stawiające w niekorzystnej sytuacji i bezpodstawnie różnicujące sytuację osób znajdujących się w podobnych warunkach materialnych i mieszkaniowych.

Zauważyć trzeba, że tworzenie i posiadanie zasobu mieszkaniowego nie jest obligatoryjne dla gminy. Skoro jednak gmina taki zasób utworzyła, to powinna – zgodnie z wolą ustawodawcy – wykorzystywać go w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Wydaje się w tym aspekcie zasadne, aby weryfikacja dochodów odbywała się w przyszłości nie tylko na etapie przyznawania mieszkań komunalnych osobom oczekujących, ale i w trakcie realizacji umów

najmu. Rozważenia wymaga ponadto propozycja wprowadzenia okresowych umów najmu lokali mieszkalnych.

ABSTRACT

Dilemmas of managing policy of the commune's housing resources

In the paper there are presented problems of a widely understood managing policy of a commune's housing resource particularly taking into consideration a matter of creating and realisation of many years' housing programmes, principles of leasing premises from a commune's housing resource and contracts of tenancy of communal premises. Doubts arise on the background of a complex character of resolutions in the matter of a housing programme and resolutions in the matter of leasing premises. In practice the content of both resolutions is also controversial, in particular in a part where the resolutions contain additional elements, which are not indicated directly in the act. Moreover many problems are caused by realisation of tenancy contracts of premises from a commune's housing resource. They are connected among others with a requirement of concluding contracts for indefinite time and lack of adequate regulations concerning a verification possibility of a material situation of tenants of communal premises.