



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Komisja Rozstrzygająca

KPK-KPO.443.192.2018

Warszawa, dnia 14 listopada 2018 r.

**UCHWAŁA**

**Zespół Orzekający**

**Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli**

w składzie:

- Przewodniczący:** **Barbara Komar** – doradca prawny  
w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,
- Członkowie:** **Rafał Piekarski** – doradca prawny  
w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,
- Tomasz Zaborek** – główny specjalista kontroli państwowej  
w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,
- przy udziale protokolanta: **Magdaleny Krukowskiej** – specjalisty  
w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,

po rozpatrzeniu na posiedzeniu jawnym w dniu 26 października 2018 r., w trybie art. 61a ust. 5 i 6 oraz art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezydenta Miasta Radomia do wystąpienia pokontrolnego z dnia 4 września 2018 r.<sup>2</sup>, sporządzonego w związku z kontrolą pn. „Wykonywanie przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej”:

– oddalił zastrzeżenia.







<sup>1</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm.

<sup>2</sup> Nr KAP.410.004.03.2018.

## UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Radomiu<sup>3</sup> kontrolę „Wykonywanie przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej”. Wyniki kontroli zostały przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 4 września 2018 r., do którego Prezydent Miasta Radomia<sup>4</sup> w piśmie z dnia 28 września 2018 r. zgłosił dwa zastrzeżenia.

**Zastrzeżenie 1.** odnosiło się do nieprawidłowości<sup>5</sup> polegającej na ujęciu w § 6 ust. 1 pkt 5 uchwały nr 279/2003 Rady Miejskiej w Radomiu w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Radomia<sup>6</sup> przepisu, że pierwszeństwo zawarcia umowy najmu na czas nieoznaczony w budynku stanowiącym mieszkaniowy zasób Gminy przysługuje m.in. osobom, które spłaciły zadłużenie czynszowe za poprzedniego najemcę na podstawie przyjętego zobowiązania uzgodnionego z wynajmującym. Powyższa nieprawidłowość stanowiła podstawę sformułowania wniosku pokontrolnego nr 1 o dokonanie zmian w Zasadach wynajmu w zakresie przepisu dotyczącego pierwszeństwa zawarcia umowy najmu z osobami, które spłaciły zadłużenie czynszowe za poprzedniego najemcę.

W **zastrzeżeniu** Prezydent wniósł o wykreślenie nieprawidłowości i odnoszącego się do niej wniosku pokontrolnego. Zgłaszający zastrzeżenia podał, że pierwszeństwo zawarcia umowy najmu na czas nieoznaczony w budynku stanowiącym mieszkaniowy zasób Gminy, oprócz osób wyszczególnionych w § 5 Uchwały w sprawie zasad wynajmu przysługuje m.in. osobom, które spłaciły zadłużenie czynszowe za poprzedniego najemcę na podstawie przyjętego zobowiązania uzgodnionego z wynajmującym. Podstawą wprowadzenia przedmiotowego przepisu było skrócenie kolejki na wynajem lokalu mieszkalnego dla osób, które zadeklarowały chęć zaangażowania swoich środków finansowych, a konsekwencją takiej regulacji jest również zmniejszenie zadłużenia na lokalach. Prezydent wskazał na art. 21 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>7</sup>, zgodnie z którym zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności m.in. kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony. Ponadto zgłaszający zastrzeżenia odniósł się do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>8</sup>, przywołanego w wystąpieniu pokontrolnym, w którym zakwestionowany został przepis zaskarżonej uchwały, uzależniający zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego od deklaracji spłaty zadłużenia czynszowego. Prezydent zaznaczył, że w przypadku Uchwały w sprawie zasad wynajmu taka sytuacja nie zachodzi, bowiem wynajem lokalu na czas nieoznaczony nie jest uzależniony od spłaty zadłużenia czynszowego za poprzedniego najemcę. Osoby deklarujące chęć spłaty mają jedynie pierwszeństwo w wynajmie lokalu, natomiast osoby które nie deklarują woli spłaty zadłużenia, nie są w żaden sposób pozbawiane prawa do uzyskania lokalu

<sup>3</sup> Dalej: Urząd.

<sup>4</sup> Dalej: Prezydent lub zgłaszający zastrzeżenia.

<sup>5</sup> Pkt 1 sekcji „Ustalone nieprawidłowości” na str. 4 oraz tiret trzeciej sekcji „Ocena ogólna” na str. 2 wystąpienia pokontrolnego.

<sup>6</sup> Dalej: Uchwała w sprawie zasad wynajmu lub Zasady wynajmu, akta kontroli str. 142-153.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1234 ze zm. – dalej: ustawa o mieszkaniowym zasobie gminy lub ustawa.

<sup>8</sup> Sygn. akt OSK 1318/09 z dnia 22 stycznia 2010 r.

z mieszkaniowego zasobu gminy. Ponadto, osoby deklarujące chęć spłaty zadłużenia w większości same proponują kwotę spłaty.

### **Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.**

Ustawa o mieszkaniowym zasobie gminy w art. 4 nakłada na gminę obowiązek tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. W ramach wykonywania tego obowiązku, gmina na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach, wykorzystując na ten cel mieszkaniowy zasób gminy. Jedną z form realizacji tego obowiązku jest oddawanie w najem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Zasady wynajmowania takich lokali, stosownie do art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, uchwała rada gminy, przy czym zgodnie z art. 21 ust. 3, zasady te powinny określać w szczególności:

- 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie obniżek czynszu;
- 2) warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy;
- 3) kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego;
- 4) warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokal w innych zasobach;
- 5) tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas oznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej;
- 6) zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostawały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy;
- 7) kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup>.

Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności” wskazuje, że omawiana delegacja ustawowa ma charakter otwarty. W uchwalanych przez radę gminy zasadach muszą zostać zamieszczone postanowienia odnoszące się co najmniej do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie, przy czym rada gminy może zamieścić w uchwale jeszcze dodatkowe regulacje związane z najmem. Jednak powyższe nie oznacza, że rada gminy może dowolnie określać dodatkowe kryteria, według których potrzeby mieszkaniowe określonych gospodarstw domowych o niskich dochodach mogą być zaspokojone. Uprawnienie gminy określone w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy może być bowiem realizowane jedynie w normatywnych ramach wyznaczonych przepisami tej ustawy. Uchwała określająca zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy jest aktem wykonawczym do ustawy, na podstawie której została wydana i nie może wykraczać poza zakres zawartego w tej ustawie upoważnienia. Powyższe oznacza, że rada gminy powinna respektować przy ustalaniu zasad wynajmu lokali ogólne zasady wynikające z ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy.

Z treści Uchwały w sprawie zasad wynajmu wynika, że w § 5-6b uregulowane zostały *Kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas oznaczony*. Prezydent powołał się w zastrzeżeniu na jej § 5 i 6 dowodząc, że pierwszeństwo zawarcia umowy najmu na czas nieoznaczony w budynku stanowiącym mieszkaniowy zasób Gminy, oprócz osób wyszczególnionych w § 5 Uchwały w sprawie zasad wynajmu, przysługuje m.in. osobom, które spłaciły zadłużenie czynszowe za poprzedniego najemcę na podstawie przyjętego zobowiązania uzgodnionego z wynajmującym (§ 6 pkt 5). Jego zdaniem wskazane regulacje określiły kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony, stosownie do art. 21 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy.

Zespół Orzekający nie podzielił tego stanowiska. Z § 5 Uchwały w sprawie zasad wynajmu wynika, że:

1. *Pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony przysługuje osobom, których potrzeby mieszkaniowe nie są i nie były zaspokojone oraz znalazły się w trudnej sytuacji materialnej.*
2. *Przez osobę, której potrzeby mieszkaniowe nie są zaspokojone rozumie się osobę, która jest stałym mieszkańcem Gminy Miasta Radomia, spełniającą jeden z poniższych warunków:*
  - a) *utraciła mieszkanie w wyniku klęski żywiołowej, katastrofy lub pożaru,*
  - b) *mieszka w lokalu, gdzie na osobę uprawnioną do zamieszkiwania przypada mniej niż 5 m<sup>2</sup> powierzchni pokoi,*
  - c) *mieszka w lokalu nie spełniającym wymogów lokalu przeznaczonego na stały pobyt ludzi,*
  - d) *opuściła Dom Dziecka w wyniku osiągnięcia pełnoletności,*
  - e) *jest sierotą i uzyskała pełnoletność.*
3. *Osoby, które znalazły się w trudnej sytuacji materialnej w rozumieniu niniejszej uchwały to osoby, które spełniają kryterium dochodowe określone w § 4 ust. 3.*

Z kolei w § 6 postanowiono, że:

1. *Oprócz osób, o których mowa w § 5 ust. 1 pierwszeństwo zawarcia umowy najmu na czas nieoznaczony w budynku stanowiącym mieszkaniowy zasób Gminy przysługuje osobom, które:*
  - 1/ *uzyskały w trybie odrębnych przepisów pozwolenie na nadbudowę, rozbudowę lub, przebudowę pomieszczeń niemieszkalnych na mieszkalne w obiektach budowlanych stanowiących mieszkaniowy zasób Gminy,*
  - 2/ *dokonały remontu kapitalnego lokalu na podstawie umowy zawartej z Wynajmującym,*
  - 3/ *zobowiązane są do opróżnienia lokalu w związku z inwestycją Gminy lub przeznaczeniem nieruchomości na inne cele,*
  - 4/ *zobowiązane są do opróżnienia lokalu w związku z modernizacją budynku,*
  - 5/ *spłaciły zadłużenie czynszowe za poprzedniego Najemcę na podstawie przyjętego zobowiązania uzgodnionego z Wynajmującym.*

Z literalnego brzmienia przywołanych przepisów wynika zatem, że oprócz kręgu osób spełniających kryteria ustawowe do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu Gminy uchwała ta określiła jeszcze inny krąg osób, które mają pierwszeństwo – *oprócz osób, o których mowa*

w § 5 ust. 1 – w zawarciu umowy najmu na czas nieoznaczony. Podkreślić przy tym należy, że z brzmienia § 6 nie wynika, aby przepis ten dotyczył osób spełniających kryteria ustawowe wskazane w § 5 ust. 1 Uchwały w sprawie zasad wynajmu. Jednak nawet przy zastosowaniu wykładni celowościowej i uznaniu, że § 6 określa dodatkowe kryteria dla osób spełniających przesłanki ustawowe do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowy zasobu Gminy, to kryteria te – w ocenie Zespołu Orzekającego – nie respektują ogólnych zasad wynikających z ustawy o zasobie mieszkaniowym gminy i tym samym wykraczają poza normatywne ramy uprawnienia gminy określone w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Krąg osób uprawnionych do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz lokalu socjalnego wyczerpująco określił ustawodawca w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy stwierdzając, że uprawnionymi są wszyscy członkowie wspólnoty samorządowej, którzy posiadają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i którzy spełniają jednocześnie kryterium dochodowe. Ustawa nie daje zatem radzie gminy możliwości określania czy też ograniczania kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o lokal mieszkalny z gminnego zasobu mieszkaniowego. Prawo do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu ma każdy mieszkaniec gminy niemający zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i mający niskie dochody. Oczywiście jest, że treść art. 4 ust. 2 i art. 21 ust. 3 ustawy wskazuje, że nie wszyscy mieszkańcy gminy będą mogli ubiegać się o wynajem od gminy lokalu mieszkalnego, gdyż przeszkodę może stanowić kryterium dochodowe, które ustala rada gminy w uchwale, a także warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy, stanowiące podstawowe przesłanki wynajmu lokali z zasobu gminy. Brak jest natomiast jakichkolwiek podstaw, aby do uchwały wprowadzać unormowania, które postawią w niekorzystnej sytuacji i bezpodstawnie zróżnicują sytuację osób znajdujących się w podobnych warunkach materialnych i mieszkaniowych. Jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych zasady wynajmowania lokali powinny być tak skonstruowane by ci spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe, od których 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 wskazane w tym względzie w uchwale kryteria<sup>9</sup>.

W związku z powyższym Zespół Orzekający uznał, że nieprawidłowość polegająca na ujęciu w § 6 ust. 1 pkt 5 Uchwały w sprawie zasad wynajmu przepisu, że pierwszeństwo zawarcia umowy na czas nieoznaczony w budynku stanowiącym mieszkaniowy zasób Gminy przysługuje m.in. osobom, które spłaciły zadłużenie czynszowe za poprzedniego najemcę na podstawie przyjętego zobowiązania uzgodnionego z wynajmującym sformułowana została zasadnie i zastrzeżenie oddalił.

**Zastrzeżenie 2.** dotyczyło nieprawidłowości<sup>10</sup> polegającej na ujęciu w § 18 ust. 7 pkt 5 uchwały w sprawie zasad wynajmu przepisu, że w przypadku nieprzyjęcia przez osobę posiadającą pozytywną opinię Społecznej Komisji

<sup>9</sup> Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2004 r., OSK 883/04, LEX nr 164541, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 października 2005 r., II SA/Wr 110/03, z dnia 22 stycznia 2008 r., IV SA/Wr 541/07, z dnia 4 grudnia 2008 r., IV SA/Wr 485/08, z dnia 12 sierpnia 2010 r., IV SA/Wr 338/10.

<sup>10</sup> Pkt 2 sekcji „Ustalone nieprawidłowości” na str. 4-5 oraz tiret trzecie sekcji „Ocena ogólna” na str. 2 wystąpienia pokontrolnego.

Mieszkaniowej trzech kolejnych propozycji wynajmu lokalu osobę taką skreśla się z wykazu. Powyższa nieprawidłowość stanowiła podstawę sformułowania wniosku pokontrolnego nr 1 o dokonanie zmian w Zasadach wynajmu w zakresie przepisu dotyczącego wykreślenia z listy oczekujących osób, które trzykrotnie odmówiły przyjęcia propozycji mieszkania komunalnego.

W **zastrzeżeniu** Prezydent wniósł o wykreślenie nieprawidłowości i odnoszącego się do niej wniosku pokontrolnego. Zgłaszający zastrzeżenia podał, że podstawą wprowadzenia przedmiotowego przepisu były liczne odmowy podpisania umowy (często bez podania przyczyny) na zaproponowane mieszkania oraz lokale. Obecnie sytuacja wielokrotnej odmowy ma miejsce w przypadku prowadzenia wykwaterowań z budynków wyłączonych z użytkowania decyzją organu nadzoru budowlanego. Prezydent odniósł się do przywołanego w wystąpieniu pokontrolnym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim<sup>11</sup> wskazując, że zaskarżony przepis był rozszerzony o stwierdzenie, iż *trzykrotna odmowa zawarcia umowy najmu jest równoznaczna z rezygnacją z ubiegania się o mieszkanie z gminnego zasobu mieszkaniowego*. Jego zdaniem z treści uzasadnienia wyroku wynika, że właśnie to rozszerzenie stało się powodem uchylecia zaskarżonego przepisu. Wytyczne wskazane w art. 21 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy odnoszące się do zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy stanowią katalog otwarty co, zdaniem Prezydenta, dawało możliwość Radzie Miejskiej w Radomiu zawarcia w uchwale w sprawie zasad wynajmu dodatkowych regulacji. Zdaniem zgłaszającego zastrzeżenia regulacja zawarta § 18 ust. 8 Uchwały w sprawie zasad wynajmu nie jest równoznaczna z rezygnacją z ubiegania się o mieszkanie i nie pozbawia uprawnionych prawa do ubiegania się o najem lokalu z zasobu Gminy.

#### **Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.**

Zdaniem Zespołu Orzekającego powyższa nieprawidłowość sformułowana została zasadnie. Zawarcie w Uchwale w sprawie zasad wynajmu przepisu, że w przypadku nieprzyjęcia przez osobę posiadającą pozytywną opinię Społecznej Komisji Mieszkaniowej trzech kolejnych propozycji wynajmu lokalu osobę taką skreśla się z wykazu, z przyczyn opisanych w uzasadnieniu zastrzeżenia nr 1, wykracza poza zakres uprawnień przyznanych gminie przez ustawodawcę. Jak to już zostało wskazane wcześniej uchwała podejmowana w trybie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy jest aktem wykonawczym do ustawy, na podstawie której została wydana i nie może wykraczać poza zakres zawartego w tej ustawie upoważnienia. Potwierdza to uzasadnienie przywołanego wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim, w którym sąd stwierdził, że: (...) *przewidziane w § 7 ust. 6 zaskarżonej uchwały skreślenie z listy osób oczekujących na mieszkanie z gminnego zasobu mieszkaniowego na skutek trzykrotnej odmowy zawarcia umowy najmu i uznanie, że stanowi to rezygnację z ubiegania się o mieszkanie z gminnego zasobu mieszkaniowego, jest sprzeczne z celem ustawy (ratio legis) i oznacza stworzenie negatywnej przesłanki materialnoprawnej wykraczającej poza granice zakreślone delegacją ustawową. Zakwestionowany zapis pozostaje w sprzeczności ze skonkretyzowanym w art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów obowiązkiem gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty spełniających kryteria do ubiegania się o lokal z zasobu mieszkaniowego gminy. Nałożone uchwałą*

<sup>11</sup> Sygn. akt. II SA/Go 239/11 z dnia 2 czerwca 2011 r.

ograniczenie jest niczym nie uzasadnionym pozbawieniem uprawnionych do ubiegania się o najem lokalu z zasobów gminy starań o uzyskanie lokalu najbardziej dla nich odpowiedniego (...).

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji uchwały.

Od uchwały odwołanie nie przysługuje.

*Prof. P. P. P.*

*Ko*

*P. P.*