

Mgr Szymon Dubis

Katedra Prawa Publicznego

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego

## **Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej jako zadanie własne gminy**

**Abstrakt:** Artykuł prezentuje teoretyczne zagadnienia związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Szczególnej uwagi wymagają poszczególne formy zaspokajania tych potrzeb, które należą do zadań gminy, czyli zapewnianie lokali socjalnych i lokali zamiennych, zapewnienie pomieszczeń tymczasowych, wskazanie noclegowni, schroniska lub innych obiektów zapewniających zakwaterowanie.

**Słowa klucze:** zaspokajanie potrzeb, samorząd, zadania własne, społeczność.

### **Satisfying the housing needs of the local community as the municipality's own task**

**Abstract:** The text presents the theoretical reflections on meeting the housing needs of the local community. Special attention has been paid to the particular forms of implementation of municipal tasks in this area: providing social housing, providing alternative accommodation, provision of temporary premises, indication of accommodation, hostels or other facilities providing accommodation.

**Keywords:** satisfying needs, local government, own tasks, community.

#### **1. Wstęp**

Jednym z wielu zadań, których realizacji musi podjąć się administracja publiczna, jest prowadzenie polityki mającej na celu zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli. Taki wniosek wynika bezpośrednio z treści art. 75 Konstytucji RP, zgodnie z którym „władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.” Przepis

ten wskazuje zatem na obowiązki, które w tym przypadku ciążyą na władzy publicznej, a które są związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych ludności oraz wynika z niego zobowiązanie przez konstytucję władz publicznych do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb społecznych, w katalogu których znajdują się potrzeby mieszkaniowe. Treść art. 75 Konstytucji RP realizuje zasadę poszanowaniem godności człowieka, z którą związany jest nakaz zapewnienia przez państwo każdemu człowiekowi odpowiednich warunków bytowych, w szczególności w zakresie mieszkania<sup>1</sup>.

W związku z tym, że niecelowe, ze względu na charakter zadania, byłoby obarczenie takim obowiązkiem władzy publicznej w szerokim rozumieniu tego pojęcia, dlatego też konkretne zadania organów administracji publicznej, w tym administracji samorządowej oraz formy ich realizacji są określone w ustawach<sup>2</sup>. Jedną z takich ustaw jest ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>3</sup>. Zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 pkt 7 tej ustawy, „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują m.in. sprawy gminnego budownictwa mieszkaniowego”. Pisząc o zadaniach gminy, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, należy zaznaczyć, że podział jej zadań, właśnie na zadania własne i zlecone, wynika z zasady subsydiarności, w myśl której realizowanie zadań publicznych powinno dokonywać się na jak najniższym poziomie władzy, poprzez organy znajdujące się jak najbliżej danej społeczności (konkretnych obywateli). M. Stahl twierdzi, że gmina wykonuje zadania własne jako zastępca państwa, we własnym imieniu, co oznacza, że są to zadania przekazane jej ze względu na ich lokalność oraz związek z zaspokajaniem potrzeb wspólnoty<sup>4</sup>. Z prawnego punktu widzenia, założenia zasady subsydiarności są takie, że przepisy prawne, regulujące sytuację obywateli, ich grup czy związków, powinny zapewniać im maksymalną samodzielność i udział w realizacji zadań publicznych<sup>5</sup>. Pod pojęciem „zaspokajanie zadań publicznych” powinno się rozumieć wszystkie formy prawne, którymi może się posłużyć gmina i które zostały przyznane jej prawem w celu realizacji zadań<sup>6</sup>.

<sup>1</sup>K. Pałka [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis.

<sup>2</sup>A. Pytel, *Zadania gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej a eksmisja rozumiana jako pewność ochrony przed bezdomnością*, Przegląd Prawa Egzekucyjnego 2016, Nr 12, Legalis

<sup>3</sup>Tekst jedn.: Dz. U. z 2017, poz. 1875 ze zm., dalej: u.s.g.

<sup>4</sup>M. Stahl, *Samorząd terytorialny a państwo*, Studia Prawno – Ekonomiczne 1992, nr 46, s. 53.

<sup>5</sup>Z. Duniewska, B. Jaworska – Dębska, R. Michalska – Badziak, E. Olejniczak – Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002, s. 128.

<sup>6</sup>T. Moll [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym, Raport specjalny*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016, s. 24.

Z powołanego przepisu u.s.g. wynika, że ogólna norma konstytucyjna (art.75 ust.1 Konstytucji RP) znalazła swoją konkretyzację w tej ustawie, a w związku z tym to właśnie na gminie będzie spoczywał obowiązek zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej<sup>7</sup>.

Innym przepisem rangi ustawowej, który w zasadzie powtarza treść art. 7 ust. 1 pkt 7 u.s.g., jest art. 4 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>8</sup>. Zgodnie z jego brzmieniem, „tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy”. Aby wykonać nałożone ustawowo zadania, „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” (art. 4 ust. 2 u.o.p.l.). Na podstawie przywołanego przepisu można ustalić formy działania, poprzez które gmina realizuje nałożone na nią zadania, tzn.: zapewnienie lokali socjalnych oraz lokali zamiennych, a także zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych, które posiadają niskie dochody.

Z wyżej powołanych przepisów ustawowych jednoznacznie wynika wniosek, że zadanie własne gminy, dotyczące zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej zostało skonkretyzowane przez przepisy ustawowe, których wykonanie jest nie tylko uprawnieniem gminy, ale przede wszystkim jej obowiązkiem. Realizując ten obowiązek, gmina musi utrzymywać posiadany przez siebie zasób mieszkaniowy w odpowiednim stanie, na co składa się obowiązek odpowiednich napraw i remontów<sup>9</sup>.

## **2. Mieszkaniowy zasób gminy**

Wspólnotę samorządową, zgodnie z art. 1 ust. 1 u.s.g., z mocy prawa tworzą mieszkańcy gminy. Powstanie przynależności do wspólnoty samorządowej następuje z chwilą zamieszkania na terenie danej gminy przez określoną jednostkę<sup>10</sup>. Co więcej, gmina, realizując zadania własne (m.in. zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty

<sup>7</sup> Por. wyrok TK z 23 października 1995 r., K 4/95, OTK-ZU 1995, Nr 2, poz. 11 oraz wyrok NSA z 27 lutego 1996 r., SA/RZ 809/95, LEX nr 30347.

<sup>8</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016, poz. 1610 ze zm., dalej: u.o.p.l

<sup>9</sup> Wyrok SN z 7 maja 2008 r., II CSK 4/08, LEX nr 424363.

<sup>10</sup> Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 27 czerwca 2012 r., II SA/Go384/12, Legalis nr 550404.

samorządowej), nie może arbitralnie, bez upoważnienia ustawowego dokonać wyłączenia z grona członków wspólnoty osób, zamieszkujących na terenie tej gminy krócej niż 5 lat<sup>11</sup>.

Przechodząc do konkretnych instrumentów (form), poprzez które gmina realizuje politykę zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, należy stwierdzić, zgodnie z art. 4 ust. 3 u.o.p.l., że gmina wykonuje te zadania wykorzystując swój zasób mieszkaniowy lub w inny sposób.

Pojęcie gminnego zasobu mieszkaniowego posiada legalną definicję, zgodnie z którą przez mieszkaniowy zasób gminy należy rozumieć lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów (art. 2 pkt 10 u.o.p.l.). Szczegółowy sposób wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, a tym samym realizację nałożonych na nią zadań z zakresu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, określa rada gminy, czyniąc to w formie uchwały<sup>12</sup>. Rada gminy zobowiązana jest do wskazania przesłanek przedmiotowych tzn. warunków zamieszkiwania oraz wysokość dochodu, które będą jednocześnie ustawowymi kryteriami, od których spełnienia będzie zależało zawarcie umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy<sup>13</sup>.

Realizacją zadań własnych gminy poprzez tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, w tym kształtowania zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, o których mowa w art. 21 ust. 3 u.o.p.l., szeroko zajmował się WSA w Gliwicach, który przyjął, że:

- obowiązkiem gminy jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wszystkich wymagających tego członków wspólnoty samorządowej, a nie tylko tych członków, którzy są w gminie zameldowani i to wyłącznie na pobyt stały.

- rada gminy nie może regulować w podejmowanej przez siebie uchwale jedynie tych kwestii, które zostały uregulowane w art. 21 ust. 3 pkt 1-7 u.o.p.l., bowiem przepis ten określa otwarty katalog, a co za tym idzie, nie uniemożliwia radzie gminy formułowania dodatkowych, niewymienionych w nim kwestii. Dodać jednak należy, że dodatkowe uregulowania nigdy nie mogą pozostawać w sprzeczności z zawartymi w powołanym

<sup>11</sup> Wyrok NSA z 24 stycznia 2012 r., I OSK 2021/11, LEX nr 1120647.

<sup>12</sup> Por. wyrok WSA w Gliwicach z 12 stycznia 2010 r., IV SA/GI 808/09, LEX nr 600321.

<sup>13</sup> Wyrok NSA z 21 października 2008 r., I OSK 598/08, LEX nr 511534.

przepisie normami, a także nie mogą regulować kwestii, które przepis powołanej ustawy uregulował odmiennie.

- o zawarciu najmu decydować ma wysokość dochodu konkretnego gospodarstwa domowego, a także warunki zamieszkania, a nie względy komercyjne.

- możliwość ubiegania się o najem lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz warunki najmu, zależą wyłącznie od dochodu gospodarstwa domowego, a także od warunków zamieszkania. Wprowadzanie w tej mierze przez radę gminy nieprzewidzianych ustawowo okoliczności wyłączających, poprzez które wnioski niektórych kategorii osób nie będą rozpatrywane, w istotny sposób narusza prawo<sup>14</sup>.

Ponadto, zgodnie z art. 20 ust. 2a u.o.p.l., w celu wykonywania zadań, które zostały nałożone na gminę na podstawie art. 4 u.o.p.l., gmina może wynajmować lokale od innych właścicieli oraz podnajmować je osobom, których gospodarstwa domowe osiągają niski dochód. Co więcej, gmina od takich podnajemców może pobierać czynsz niższy niż ten, który sama opłaca właścicielowi lokalu (art. 20 ust. 2b u.o.p.l.). Rozwiązanie takie daje możliwość gminom zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób ubogich, bowiem gmina, na której obszarze znajdują się lokale mieszkalne przeznaczone na wynajem, lecz należące do innych właścicieli, może skorzystać z tych przepisów w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ubogich mieszkańców bez konieczności oczekiwania na wybudowanie lokali komunalnych czy wydatkowania środków gminnych na inwestycje mieszkaniowe. Rodzi to możliwość wynajmowania mieszkań od deweloperów czy w starych budynkach<sup>15</sup>. Przepisy te mogą mieć także wpływ na rozwiązanie problemu osób, które oczekują po wyrokach eksmisyjnych na dostarczenie lokali socjalnych przez gminę<sup>16</sup>.

### 3. Zapewnianie lokali socjalnych

Do obowiązków gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy także zapewnienie lokali socjalnych, lokali zamiennych oraz zaspokojenie potrzeb gospodarstw domowych o niskich dochodach.

Jeśli chodzi o zapewnienie lokali socjalnych przez gminę w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jej wspólnoty, to zgodnie z art. 23 ust. 2 w zw. z art. 14 ust. 1 u.o.p.l, lokale

<sup>14</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 12 kwietnia 2012 r., II SA/GI 827/11, LEX nr 1165461.

<sup>15</sup> E. Bończyk-Kucharczyk, *Ochrona praw lokatorów i najem lokali mieszkalnych. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 497.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 497.

socjalne są przyznawane osobom, w stosunku do których sąd w wyroku eksmisyjnym orzekł o uprawnieniu do takiego lokalu<sup>17</sup>. Poza tym, zgodnie art. 23 ust. 2 u.o.p.l., o przyznanie lokalu socjalnego mogą się starać osoby, które nie mają tytułu prawnego do lokalu i w przypadku których dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 u.o.p.l., z tym, że, jak zauważa A. Pytel, nie chodzi jedynie o dochód głównego najemcy, ale o limit dochodu całego gospodarstwa domowego najemcy, gdyż taki właśnie limit określa rada gminy zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 1 u.o.p.l.<sup>18</sup>. Wniosek jaki nasuwa się z powyżej przytoczonych przepisów jest taki, że kryteria, które pozwalają wnioskodawcy o ubieganie się o zawarcie z gminą umowy najmu lokalu socjalnego, można ograniczyć do dwóch. Po pierwsze, jest to przyznanie przez sąd w wyroku eksmisyjnym prawa do takiego lokalu, po drugie wnioskodawca nie ma tytułu prawnego do żadnego lokalu i jednocześnie dochody jego gospodarstwa domowego, nie przekraczają tzw. „widełek”, określonych w uchwale rady gminy. Lokale socjalne zostały potraktowane odrębnie i uprawnienie do ich wynajęcia z gminnego zasobu mieszkaniowego przysługuje osobom nieposiadającym tytułu prawnego do lokalu oraz spełniającym kryterium dochodowe, określone przez radę gminy na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 u.o.p.l.<sup>19</sup>. Wprowadzenie do uchwały innych wymogów jest niedopuszczalne<sup>20</sup>. Co więcej, przepis uchwały określający zasady pierwszeństwa w uzyskaniu lokalu socjalnego z uwagi na legitymowanie się wyrokiem eksmisyjnym, jest sprzeczny z prawem<sup>21</sup>. Gmina nie ponosi odpowiedzialności prawnej wobec swoich mieszkańców w przypadku braku wystarczającej liczby lokali socjalnych. Inaczej jest jednak w przypadku eksmisji lokatora (członka wspólnoty samorządowej<sup>22</sup>). Wówczas, odpowiedzialność taka zachodzi, ale możliwość sądowego dochodzenia wobec gminy zawarcia umowy najmu należy uznać za iluzoryczną, bowiem powód, czyli lokator będący członkiem wspólnoty samorządowej, musiałby wskazać konkretny, wolny lokal, który miałby się stać przedmiotem najmu<sup>23</sup>. W zupełnie inny sposób kształtuje się odpowiedzialność gminy względem właściciela mieszkania, które jest

<sup>17</sup> K. Pałka [w:] *Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2017, Legalis.

<sup>18</sup> A. Pytel, *op.cit.*, Legalis.

<sup>19</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 29 stycznia 2016 r., IV SA/GI 463/15, LEX nr 1995324.

<sup>20</sup> E. Bończak-Kucharczyk, *Ochrona praw lokatorów i najem lokali mieszkalnych. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX nr 8806.

<sup>21</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 7 lutego 2013 r., IV SA/Po 1133/12, LEX nr 1287187.

<sup>22</sup> Por. powoływany już wyrok NSA z 27 lutego 1996 r. SA/RZ 809/95, LEX nr 30347, w którym stwierdzono, że za członka wspólnoty samorządowej uznaje się każdego mieszkańca gminy, bez względu na okres zameldowania w danej gminie.

<sup>23</sup> K. Pałka [w:] *Ustawa o ochronie praw lokatorów...*, Legalis.

beprawnie zajmowane przez lokatora wobec którego sąd wydał wyrok eksmisyjny, bowiem zgodnie z art. 18 ust. 5 u.o.p.l. „jeżeli gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku, właścicielowi przysługuje roszczenie odszkodowawcze do gminy, na podstawie art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny”<sup>24</sup>. W odniesieniu do standardu lokalu socjalnego oraz zadań gminy w tym kontekście, należy stwierdzić, że przepisy u.o.p.l. nie zawierają kryteriów, które by określały standard takiego mieszkania oraz obowiązki gminy z tym związane. Dlatego też, jak trafnie zauważa D. Fleszer, podejmując próbę określenia standardu lokalu socjalnego, należy opierać się na przeciętnym standardzie mieszkań w Polsce, a także na ocenie stopnia rozwoju cywilizacyjnego społeczeństwa oraz związanych z tym uzasadnionych oczekiwań<sup>25</sup>. Pomimo tego, że u.o.p.l. nie nakłada na gminę konkretnych zadań związanych z utrzymaniem standardu lokali socjalnych to jednak konstytucyjny charakter prawa do mieszkania, nakłada na władze publiczne (czyli *de facto* gminę) obowiązek podnoszenia standardu lokali mieszkalnych (w tym także lokali socjalnych), co m.in. wyklucza tzw. równanie w dół<sup>26</sup>.

#### 4. Zapewnianie lokali zamiennych

O zapewnieniu lokali zamiennych przez gminę można mówić w sytuacji, kiedy określony lokal należący do gminnego zasobu mieszkaniowego będzie podlegał opróżnieniu z powodu konieczności przeprowadzenia jego remontu. Obowiązek ten wynika z przepisów u.o.p.l, które stosuje się do wszystkich właścicieli lokali, w tym również do gminy. Mając powyższe na uwadze, gmina będzie obowiązana do zapewnienia lokalu zamiennego, jeżeli lokal pierwotnie zajmowany przez lokatora wymaga koniecznej naprawy, a lokator zajmujący dany lokal, będący własnością gminy, obowiązany jest go opróżnić i przenieść się na koszt właściciela (w tym przypadku gminy) do dostarczonego przez niego lokalu zamiennego, na czas nie dłuższy niż rok (art. 10 ust. 4 u.o.p.l.). Poza tym, nie później niż na miesiąc naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego, właściciel (czyli w opisywanym przypadku gmina) może wypowiedzieć stosunek prawny ( np. umowę najmu lokalu) jeżeli lokator używa lokalu, który wymaga opróżnienia w związku z koniecznością rozbioru lub remontu budynku, czego

<sup>24</sup> W kwestii przesłanek odpowiedzialności gminy względem właściciela lokalu bezprawnie zajmowanego przez lokatorów wobec których sąd wydał wyrok eksmisyjny, por. wyrok SN z 13 maja 2015 r., V CA 2/15, LEX nr 1755921.

<sup>25</sup> D. Fleszer, *Najem lokalu socjalnego jako forma pomocy osobom najuboższym na gruncie orzecznictwa*, Casus 2017, nr 86, s. 27.

<sup>26</sup> M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, s. 502.

skutkiem jest także zapewnienie lokalu zamiennego przez właściciela lokalu (gminę), który ma zostać poddany rozbiórce lub remontowi. Niezależnie od powyższego, na gminie ciąży szczególny obowiązek dostarczenia lokalu zamiennego, który obejmuje sytuacje, w których właścicielem lokalu podlegającego opróżnieniu jest inny podmiot niż gmina, ale to na gminie, a nie na właścicielu będzie ciążył obowiązek dostarczenia lokalu zamiennego. Obowiązek ten wynika bezpośrednio z art. 32 u.o.p.l., zgodnie z którym w przypadku wypowiedzenia najmu, w razie konieczności rozbiórki lub remontu budynku, najemcy opłacającemu w dniu poprzedzającym dzień wejścia w życie u.o.p.l. czynsz regulowany, obowiązek zapewnienia temu najemcy lokalu zamiennego oraz pokrycia kosztów przeprowadzki spoczywa, do dnia 31 grudnia 2017 r., na właściwej gminie. Gmina, jako właściciel lokalu, który wymaga opróżnienia z powodu konieczności rozbiórki lub remontu, może wypowiedzieć umowę o używanie lokalu. Lokator zajmujący taki lokal jest zobowiązany do jego opróżnienia, a jednocześnie uprawniony do otrzymania lokalu zamiennego oraz do zwrotu kosztów przeprowadzki. Zgodnie z art. 10 ust. 4 u.o.p.l., podmiotem zobowiązanym do pokrycia kosztów przeprowadzki oraz dostarczenia lokalu zamiennego jest właściciel. Jedyny wyjątek w tym zakresie przewiduje powołany powyżej art. 32 u.o.p.l. Chodzi tutaj o wypowiedzenie umowy najmu na podstawie art. 11 ust. 2 pkt 4 u.o.p.l., czyli w przypadku gdy lokal wymaga rozbiórki lub remontu, w stosunku do najemcy opłacającego w dniu poprzedzającym dzień wejścia w życie u.o.p.l. czynsz regulowany. Do 31 grudnia 2017 r. obowiązek zapewnienia temu najemcy lokalu zamiennego oraz pokrycia kosztów przeprowadzki spoczywa na właściwej gminie. Sytuacja taka jest konsekwencją stanu rzeczy, który istniał w dniu wejścia w życie u.o.p.l., a polegającego na tym, że lokale wynajmowane na podstawie decyzji o przydziale znajdowały się w budynkach zarządzanych przez terenowe organy administracji państwowej, a następnie, (już po utworzeniu samorządu terytorialnego) przez gminy<sup>27</sup>.

##### **5. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw o niskich dochodach**

Określenie niskich dochodów, a w związku z tym zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw o niskich dochodach, ustawodawca pozostawił uznaniu samej gminy, która ma to uczynić w formie uchwały rady gminy (art. 21 ust. 3 pkt 1 u.o.p.l.). Należy jednak podkreślić, że liczba lokali, które są w posiadaniu gminy jest ograniczona, a zatem nałożenie

<sup>27</sup> K. Zdun-Załęska, *Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 180-181.



na gminę obowiązków związanych z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych członków jej wspólnoty samorządowej nie jest równoznaczne z przyznaniem każdej osobie, która spełnia określone kryteria, roszczenia o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z gminnych zasobów mieszkaniowych<sup>28</sup>. W przypadku gdy gmina, posiadając lokale, które nie zostały wynajęte, odmawia zawarcia umowy najmu z osobą spełniającą wymagane warunki, bądź z osobą której przysługuje pierwszeństwo zawarcia takiej umowy, to wówczas należy umożliwić takim osobom dochodzenie od gminy odszkodowania, zgodnie z zasadami przewidzianymi w art. 417 § 1 kc, za niezgodne z prawem zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej<sup>29</sup>.

Patrząc na kwestię zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej poprzez kryterium dochodowe jej mieszkańców, należy także zwrócić uwagę na fakt, że rada gminy ma bezpośrednie kompetencje w tej sprawie. Określa ona maksymalne kwoty dochodów, powyżej których konkretna jednostka nie będzie kwalifikowała się do zawarcia umowy najmu z danego zasobu mieszkaniowego. Na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 u.o.p.l., rada gminy osobno ustala wysokość dochodu gospodarstwa domowego, co uzasadnia oddanie

w najem na czas nieoznaczony lokalu w celu zapewnienia potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach (art. 20 ust. 2 u.o.p.l.), a także osobno reguluje wysokość dochodu uzasadniającego oddanie w najem na czas oznaczony lokalu socjalnego (art. 23 ust. 2 u.o.p.l.). Na marginesie warto również dodać, że rada gminy, ustala także wysokość dochodu uzasadniającego obniżkę czynszu (art. 7 ust. 2 u.o.p.l.).

Gmina, w celu realizacji zadań wynikających z zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych swojej wspólnoty samorządowej, może także wynajmować lokale od innych właścicieli bądź umożliwić wynajęcie lokali stanowiących własność towarzystwa budownictwa społecznego, które zostało przez gminę utworzone zgodnie z przepisami ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego<sup>30</sup>.

Do innych sposobów realizacji zadań własnych gminy związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, jak podkreśla E. Bończyk-Kucharczyk, można zaliczyć działania z zakresu: planowania przestrzennego np.: przeznaczenie arealów gruntów pod różne formy zabudowy; gospodarki nieruchomościami np.: podział, scalenie

<sup>28</sup> Uchwała SN z 25 czerwca 2008 r., III CZP 37/08, Legalis nr 100971.

<sup>29</sup> K. Zdun-Załęska, *op.cit.*, s. 46.

<sup>30</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2017r., poz. 79 ze zm.

działek; uzbrojenia gruntów pod budowę i komunalnego budownictwa mieszkaniowego<sup>31</sup>. Jest to dość szerokie rozumienie tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej i w związku z tym wymaga działań o poszerzonym zakresie niż te, które można wyinterpretować z art. 21 u.o.p.l., który to nakłada na gminę m.in. obowiązek uchwalania wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Takie rozumienie wymaga opracowania strategii czy programu, który będzie odnosił się nie tylko do zasobu stanowiącego własność komunalną, ale do wszystkich zasobów mieszkaniowych, mających swoje miejsce na terenie gminy, opartego na analizie sytuacji, a także możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych poprzez różne (pod względem dochodowym) grupy ludności. Dlatego, pomimo tego, że obowiązek opracowania takiej strategii mieszkaniowej lub programu nie został na gminę nałożony wprost przez konkretny przepis ustawowy, to sformułowanie zawarte w art. 4 ust. 1 u.o.p.l., skłania do ich opracowywania w celu należytego wykonywania zadań nałożonych na gminę poprzez właśnie ten przepis<sup>32</sup>.

## **6. Wskazanie pomieszczeń tymczasowych, noclegowni lub schronisk**

Stosunkowo nowym zadaniem gminy, które zostało sformułowane nowelą u.o.p.l z 31 sierpnia 2011 r., jest wskazywanie pomieszczeń tymczasowych, noclegowni lub schronisk dla osób eksmitowanych, którym sąd w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu nie przyznał prawa do lokalu socjalnego.

Zgodnie z art. 25a u.o.p.l., gmina tworzy zasób tymczasowych pomieszczeń, bowiem jak stanowi art. 4 ust. 2a u.o.p.l, w przypadku wykonywania przez komornika obowiązku opróżnienia lokalu, o którym mowa w art. 1046 § 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego<sup>33</sup> gmina wskazuje tymczasowe pomieszczenie. W przypadku gdyby gmina nie wywiązała się z tego obowiązku, SN stwierdził, że „ponosi ona wobec właściciela lokalu mieszkalnego odpowiedzialność na podstawie art. 417 § 1 kc za szkodę powstałą w okresie obowiązywania art. 1046 § 4 kpc w brzmieniu nadanym ustawą z 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw na skutek

<sup>31</sup> E. Bończyk-Kucharczyk, *op.cit.*, s. 106.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 106.

<sup>33</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016, poz. 1822 ze zm.

zaniechania wskazania, na wezwanie komornika, tymczasowego pomieszczenia dla dłużnika mającego obowiązek opuszczenia, opróżnienia i wydania tego lokalu”<sup>34</sup>. Ponadto przywołana uchwała SN stanowi także, iż „do wykonania eksmisji osób uprawnionych do lokalu socjalnego lub zamiennego wystarczające jest pozyskanie przez komornika informacji o tym, że gmina zaoferowała dłużnikowi lokal socjalny lub zamienny w celu wynajęcia. To samo dotyczy wskazania dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego”. SN wskazał ponadto, że „możliwość przeprowadzenia przez komornika egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego, zgodnie z art. 1046 § 4 kpc, nie jest uzależniona od uprzedniego zawarcia przez dłużnika z gminą umowy najmu, użyczenia lub innej umowy rodzącej tytuł prawny do pomieszczenia tymczasowego”.

Wskazanie noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, może nastąpić zgodnie z art. 4 ust. 2a w zw. z art. 1046 § 4 kpc w sytuacji, gdy dłużnikowi, któremu w wyroku eksmisyjnym sąd nie przyznał prawa do lokalu socjalnego lub zamiennego, i któremu nie przysługuje tytuł prawny do żadnego innego lokalu lub pomieszczenia, ani prawo do pomieszczenia tymczasowego. Miejsce noclegowe zostaje wskazane przez gminę, która jest właściwa ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. Pewne niejasności i wątpliwości budzi jednak to, na czym ma polegać wskazanie przez gminę noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe. Czy wystarczy przykładowo podanie adresu takiej placówki, czy przepis ten należy rozumieć zgodnie z wyrokiem TK z dnia 4 grudnia 2007 r.<sup>35</sup>, który „wskazanie” rozumie jako „(...) nie tylko pokazanie, skierowanie czyjejs uwagi na określony przedmiot, zademonstrowanie czegoś, ale także wytypowanie, wyznaczenie czegoś”. Takie rozumienie „wskazania” przyjął również SO w Tarnobrzegu, który w wyroku z 5 czerwca 2014 r., stwierdził, że obowiązek wskazania ośrodka czy placówki, które zapewniają miejsca noclegowe powinien być rozumiany jako obowiązek zagwarantowania, że osoby eksmitowane zostaną tam przyjęte. Samo podanie adresu nie jest wskazaniem<sup>36</sup>. Dlatego też należy stwierdzić, że wykonanie eksmisji do noclegowni, a przy tym przypisanie gminie obowiązku wskazania noclegowni, schroniska lub

<sup>34</sup> Uchwała SN z 13 grudnia 2011r., III CZP 48/11, LEX nr 1070592.

<sup>35</sup> Wyrok TK z 4 grudnia 2007 r., K 26/05, OTK ZU 2007, ser. A, nr 11, poz. 153, Legalis nr 89344.

<sup>36</sup> Wyrok SO w Tarnobrzegu z 5 czerwca 2014 r., I Ca 43/14, <http://orzeczenia.tarnobrzeg.so.gov.pl> – dostęp: 15. 10. 2017 r.

innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, nie zostało uregulowane w sposób jasny i należyty.

Zadania własne, które polegają na zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, w tym zaspokajanie takich potrzeb gospodarstw o niskich dochodach oraz zapewnienie lokali socjalnych i zamiennych, gmina realizuje z własnych środków finansowych. Może jednak uzyskać ona wsparcie finansowe z dotacji celowej budżetu państwa.

## 7. Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej przez gminę jest realizacją konstytucyjnej normy ogólnej, która swoje uszczegółowienie znalazła w treści przepisów prawnych rangi ustawowej. Przepisy u.o.p.l. jasno i konkretnie określają zadania gminy w tym zakresie, przyznając jej poszczególne formy np. zapewnienie lokali socjalnych czy lokali zamiennych, poprzez które może ona realizować ciążące na niej obowiązki. Ukazane formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej mają służyć wykluczeniu bezdomności, często połączonej z tzw. włóczęgostwem. Zostały ustanowione i skierowane do osób znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej, a także takich, których potrzeby mieszkaniowe w ogóle nie są zaspokojone (bezdomni). Warto jednak zaznaczyć, że gmina dla skutecznej realizacji swych zadań powinna we własnym zakresie starać się zdobywać środki finansowe na ich realizację, bowiem stabilność i pewność mieszkania ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia jednostki. Przytoczenie w treści artykułu wyroków sądowych, w tym wyroków SN oraz NSA, świadczy o tym, że materia związana z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych jest żywo obecna w codziennej rzeczywistości prawnej oraz chociażby w przypadku zagadnień związanych z eksmisją, wymaga doprecyzowania legislacyjnego.

### Summary:

The Constitution of the Republic of Poland introduces a general obligation to conduct a policy that favors the satisfaction of housing needs of citizens, in particular the prevention of homelessness, the promotion of the development of social housing and the promotion of

citizens' activities aimed at obtaining their own housing. This obligation has been legally transferred to a municipality, which, for the purpose of implementing it, uses certain forms of action. Pursuant to the Local Government Act, the municipality performs these tasks using its housing stock or otherwise. It is also the responsibility of the municipality, to meet the housing needs of the local community, including the provision of social housing, housing facilities and meeting the needs of low income households.