



PREZYDENT  
MIASTA  
GDYNI

81-382 Gdynia, al. Marszałka Piłsudskiego 52/54  
tel.: +48 58 626 26 26; fax: +48 58 620 97 98; e-mail: umgdynia@gdynia.pl; www.gdynia.pl

Gdynia, 10 października 2023 r.

RS.152.1.2023

Instytut Aktywizacji Regionów  
ul. Mikołaja Kopernika 20/3  
81-424 Gdynia

Szanowni Państwo,

w odpowiedzi na petycję z dnia 1 sierpnia 2023 r. (wpływ: 2 sierpnia 2023r.) dot. działań wymierzonych w osobę niepełnosprawną w kontekście niespełnienia przepisów prawa lokalnego oraz naruszenia praw osób z niepełnosprawnościami poniżej przedstawiam odpowiedź.

Problematyka związana z najmem lokali tworzących zasób mieszkaniowy gminy reguluje ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zwana dalej ustawą. Stosownie do treści art. 4 ustawy, tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy (ust. 1). 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 (ust. 2). Zgodnie z ust. 3 art. 4 ustawy, gmina wykonuje zadania, o których mowa w ust. 1 i 2, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób. Z kolei przepis art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy upoważnił radę gminy do uchwalenia zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy,

które powinny określać m.in. tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych.

Dnia 1 października 2019 r. została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego Uchwała nr XI/392/19 Rady Miasta Gdyni z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Gdyni, zwana dalej uchwałą. Uchwała została uchwalona na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2019 r. poz. 506 z późn.zm.), oraz ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. 2019 r. poz. 1182 z późn.zm.).

Następnie w dniu 12 stycznia 2022r. została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego Uchwała nr XXXVI/1176/21 Rady Miasta Gdyni z dnia 22 grudnia 2021r. zmieniająca Uchwałę nr XI/392/19 Rady Miasta Gdyni z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Gdyni. Uchwała została uchwalona na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2021 r. poz. 1372 z późn.zm.) oraz ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Po przedłożeniu uchwał organowi nadzorcemu, tj. Wojewodzie Pomorskiemu, nie stwierdził on sprzeczności ww. aktów z prawem. Uchwała nr XI/392/19 została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego w dniu 1 października 2019 r. pod poz. 4370, natomiast zmiana do uchwały opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego dnia 12.01.2022 roku, poz. 125.

## **WYJAŚNIENIA**

Ad.1.

Uchwała precyzyjnie określa procedurę oraz zasady, warunki i kryteria, jakie należy spełnić, aby móc ubiegać się o najem lokalu mieszkalnego z zasobu gminy. Są to: kryterium dochodowe, fakt zamieszkiwania na terenie gminy Gdynia a także brak tytułu prawnego do lokalu w przypadku ubiegania się o najem socjalny. Po złożeniu wniosku i spełnieniu powyższych warunków zgodnie z zał. 1 do uchwały naliczane są punkty, które odzwierciedlają sytuację wnioskodawcy: trudna sytuacja mieszkaniowa,

wielodzietność, okres zamieszkiwania na terenie gminy Gdynia bezpośrednio przed złożeniem wniosku oraz sytuacja zdrowotna (§ 21 uchwały). Sytuacja zdrowotna natomiast jest określona poprzez przedstawienie przez wnioskodawcę dokumentu urzędowego potwierdzającego niepełnosprawność (§ 22 uchwały). Zgodnie z zał. 1 do uchwały pkt. 5. za niepełnosprawność w stopniu znacznym każdej osoby powyżej 16 roku życia naliczane jest 50 punktów.

Należy także wskazać, że § 22 uchwały reguluje warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób z niepełnosprawnością – *„Lokale wskazywane do zamieszkania przez osoby z niepełnosprawnością uwzględniać będą rzeczywiste potrzeby wynikające z rodzaju niepełnosprawności, potwierdzone przedłożonym dokumentem urzędowym”*.

#### Ad.2.

Kontrola społeczna jest realizowana przez Społeczną Komisję Mieszkaniową. Zakres jej działań został uregulowany w Rozdziale 2 (§ 29 - 31).

#### Ad.3.

Z uwagi na wyżej przytoczone przepisy prawa, na podstawie których została uchwalona uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Gdyni, organ zaznacza, że przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nie mają zastosowania w procesie kwalifikowania do ubiegania się o najem. Jedynym wyjątkiem od powyższego jest czynność zakwalifikowania i umieszczenia na liście osób oczekujących na zawarcie umowy najmu (ewentualnie skreślenie z listy) jako akt należący do kategorii aktów z art. 3, § 2, pkt. 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Materia ta podlega ocenie legalności poddanej kognicji sądów administracyjnych.

Wynajem lokali, stanowiących zasób mieszkaniowy gminy, jest realizowany w drodze umowy cywilnoprawnej, a nie decyzji administracyjnej w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego. W takim przypadku nie przysługuje prawo do odwołania, jak ma to miejsce w przypadku decyzji administracyjnej.

## PODSUMOWANIE

Przedstawione w Państwa petycji propozycje zmian oraz korzyści z nich płynące zostały szczegółowo przeanalizowane. Tut. organ jednak uznaje, że procedura najmu lokali uregulowana w uchwale jest przestrzegana i realizowana prawidłowo. Środki ochrony, które służą wnioskodawcom, zapewnione zostały w odrębnych przepisach (możliwość złożenia skargi do sądu administracyjnego oraz powództwa na drodze cywilnej) i takie rozwiązanie organ uznaje za w pełni wystarczające.

Podkreślić także należy, że kryteriów zawartych w § 4 uchwały warunkujących prawo do ubiegania się o najem lokalu nie stosuje się wobec osób znajdujących się w wyjątkowych sytuacjach lub wobec których wynajęcie lokalu jest w świetle zasad współżycia społecznego szczególnie uzasadnione, o czym stanowi § 5 pkt. 6) uchwały. W takich sytuacjach Prezydent może podjąć indywidualną decyzję w sprawie wynajęcia lokalu z pominięciem np. kryterium dochodowego. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że taka decyzja nie jest wydawana przez Prezydenta w trybie kodeksu postępowania administracyjnego, a więc nie przysługuje na nią odwołanie.

W tym miejscu organ nie może pominąć jednak treści Uchwały 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 lipca 2008 r. o sygn. I OPS 4/08, na którą powołuje się większość wyroków sądów administracyjnych w sprawach dot. problematyki mieszkaniowej, wydanych w późniejszym czasie. Przede wszystkim z analizy przepisów dotyczących trybu udzielania pomocy mieszkaniowej przez gminę wynika, że postępowanie w tym zakresie ma dwa etapy. W pierwszym etapie wnioskujący o najem lokalu składa wniosek, który podlega przeanalizowaniu, weryfikacji oraz zaopiniowaniu, czego konsekwencją jest rozstrzygnięcie o zakwalifikowaniu i umieszczeniu na liście osób oczekujących na najem lokalu. W drugim etapie postępowania, w razie skierowania do zawarcia umowy, wnioskodawca zawiera umowę najmu.

Umieszczenie wnioskodawcy na liście osób oczekujących na zawarcie umowy najmu lokalu nie stanowi ani oferty zawarcia umowy, ani negocjacji umowy. Ma charakter administracyjnoprawny, ponieważ rozstrzyga o tym, czy określonej osobie może być udzielona pomoc w zakresie zaspokojenia jej potrzeb lokalowych z wykorzystaniem

lokali znajdujących się w mieszkaniowym zasobie gminy na podstawie kryteriów określonych w uchwale Rady Miasta.

Ustalanie listy osób zakwalifikowanych do zawarcia umowy i oczekujących na najem lokalu nie oznacza czynności cywilnoprawnej, nie kreuje bowiem stosunku cywilnoprawnego najmu lokalu; jest wykonywaniem publicznoprawnych zadań gminy i poprzedza podjęcie czynności cywilnoprawnych. Na tym etapie postępowania możliwa jest natomiast skarga do sądu administracyjnego na czynność zakwalifikowania i umieszczenia na liście (ewentualnie skreślenie z listy). Przyjęcie odmiennego poglądu powodowałoby, że osoba, która nie uzyskała wpisu na listę oczekujących, jest pozbawiona na tym etapie postępowania ochrony prawnej, ponieważ nieumieszczenie na liście oczekujących powoduje, że osoba ta nie będzie uwzględniona w toku proponowania wynajęcia poszczególnych lokali.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. reguluje gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy (art. 1) w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej (art. 4), przy czym mieszkaniowy zasób gminy określany jest jako publiczny zasób mieszkaniowy (art. 2 ust. 1 pkt 11.). Rozwiązanie przyjęte w tej ustawie, które nakłada na gminy obowiązek określenia trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali oraz sposobu poddania tych spraw kontroli społecznej (art. 21 ust. 3 pkt 5) wyraźnie wskazuje, że rozpatrywanie i załatwianie takich wniosków ustawodawca kwalifikuje jako zadanie, które wykracza poza prawa i obowiązki wynajmującego wynikające z przepisów prawa cywilnego. Realizacja tego zadania polega na dokonaniu oceny, czy określona osoba, będąca członkiem wspólnoty samorządowej, może uzyskać pomoc gminy w zaspokojeniu jej potrzeb mieszkaniowych w drodze zakwalifikowania jej do kręgu osób, z którymi może być zawarta umowa najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Czynność zakwalifikowania i umieszczenia na liście (ewentualnie skreślenie z listy) ma wszelkie cechy załatwiania sprawy z zakresu administracji publicznej, zarówno ze względu na przedmiot sprawy, jak i organ powołany do załatwienia takiej sprawy. Nie jest to przy tym sprawa rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej, gdyż ustawa nie daje podstaw do przyjęcia takiej prawnej formy załatwienia sprawy, jest to czynność, o której mowa art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z 30 sierpnia 2002r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Nadto pragnę także wskazać, że art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023r. poz. 1688) dodatkowo zabezpiecza interes mieszkańca, tj.: Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Przepisu tego nie stosuje się, gdy w sprawie orzekł już sąd administracyjny i skargę oddalił.

Wnoszący petycję opisał sytuację osoby z niepełnosprawnością ubiegającej się o najem lokalu z zasobów gminy, jednak nie wskazał, o kogo konkretnie chodzi, tut. organ może więc tylko domniemywać, jakiej sprawy dotyczy ten opis. Stawianie jednak tej konkretnej sprawy, która miała skomplikowane podłoże, jako argumentu dot. dyskryminacji i naruszania praw osób z niepełnosprawnościami a także zarzutu niespełnienia przepisów prawa miejscowego nie może spotkać się ze zgodą tut. organu. Każdy przypadek jest rozpatrywany indywidualnie i różni się poziomem skomplikowania stanu faktycznego. Gmina dokonuje wszelkich starań, aby lokale udostępniane osobom z niepełnosprawnościami, były dostosowane do ich potrzeb. Przede wszystkim, gdy orzeczenie o niepełnosprawności wykazuje prawo do zamieszkiwania w oddzielnym pokoju, gmina, w momencie dysponowania odpowiednim lokalem dostosowanym do potrzeb osoby z niepełnosprawnością, proponuje wnioskodawcy lokal o odpowiednio większej liczbie pokoi. Kryteria, jakimi kieruje się gmina podczas rozpatrywania wniosków o najem, kładą szczególny nacisk na trudne sytuacje wnioskodawców, w tym m.in. stan zdrowia.

Należy również nadmienić, że działania Gminy w zakresie udostępniania osobom z niepełnosprawnościami mieszkań komunalnych z zasobów mieszkaniowych była przedmiotem kontroli przeprowadzanej przez Najwyższą Izbę Kontroli Delegatura w Gdańsku w mieście Gdynia zakończonej dnia 17 października 2022 roku, znak LGD.410.016.02.2022.

Przedmiotem kontroli Izby była także kwestia wykreślenia wnioskujących osób z listy osób zakwalifikowanych do zawarcia umowy najmu lokalu. Wnioski pokontrolne wskazują jednoznacznie, iż w przedstawionym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości (Wystąpienie Pokontrolne NIK Delegatura w Gdańsku, LGD.410.016.02.2022 – część III, pkt. 2.11, 2.12).

Podkreślenia wymaga również, że Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działania tut. organu w zakresie udostępniania osobom z niepełnosprawnościami mieszkań z zasobów gminy (kontrola obejmowała okres 01.2019 r. – 09.2022 r.) a ostateczne wnioski z całości ww. kontroli zamieszczone w Wystąpieniu Pokontrolnym wskazują, iż „w związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formuje uwag ani wniosków” (Wystąpienie Pokontrolne NIK Delegatura w Gdańsku, LGD.410.016.02.2022 – część IV).

Reasumując tut. organ stoi na stanowisku, że gmina Gdynia w żaden sposób nie dyskryminuje i nie narusza praw osób niepełnosprawnych w procesie przydzielania lokali mieszkalnych z gminnego zasobu mieszkaniowego a przepisy prawa miejscowego, tj. Uchwały nr XI/392/19 Rady Miasta Gdyni z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Gdyni, są realizowane w prawidłowy sposób.

Jestem otwarty na Państwa uwagi, które będą mogły być uwzględniane w przyszłości przy zmianie uchwały, jak również na interwencje w konkretnych indywidualnych sprawach, które do Państwa trafiają.