

Akty indywidualne z zakresu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy¹

Wprowadzenie

Problematyka gospodarowania zasobem mieszkaniowym przez gminy należy do zagadnień o niezwykle istotnym znaczeniu nie tylko teoretycznym, ale także praktycznym i społecznym. Dość wskazać, że na dzień 31 grudnia 2014 r. w skład mieszkaniowego zasobu samej dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy wchodziło aż 12 627 lokali². Niebagatelna wartość majątkowa i społeczna tego mienia wymaga precyzyjnych regulacji prawnych oraz jednolitej praktyki ich stosowania. Tylko bowiem wówczas urzeczywistnione mogą zostać założenia art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³ kształtującego obowiązki państwa w zakresie polityki mieszkaniowej, jak również art. 32 Konstytucji RP wyrażającego zasadę równości obywateli wobec prawa oraz art. 2 Konstytucji RP, z którego wywodzona jest zasada sprawiedliwości proceduralnej.

Zagadnieniem podstawowym dla omawianej materii jest ustalenie, które rozstrzygnięcia indywidualne podejmowane w zakresie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, na podstawie uchwały rady gminy wydanej w oparciu o art. 21 Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r.

¹ Artykuł powstał w ramach grantu na badania dla młodych naukowców, przyznanego przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

² Zgodnie z informacją publiczną udzieloną przez naczelnika Wydziału Zasobów Lokalowych Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁴, mają charakter administracyjnoprawny, a które – cywilnoprawny. Determinuje to bowiem dwie kluczowe kwestie: po pierwsze, przebieg i wzorce modelowego postępowania w przedmiocie najmu lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, po drugie, tryb i zakres kontroli sądowej wydawanych w takim postępowaniu rozstrzygnięć, w tym rozgraniczenie kognicji sądów administracyjnych i powszechnych⁵.

1. Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 lipca 2008 r. (sygn. I OPS 4/08)⁶

Punkt wyjścia dla niniejszych rozważań stanowi, odgrywająca podstawową rolę w tytułowej materii, uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 21 lipca 2008 r. Została ona zaaprobowana w doktrynie prawa przez W. Federczyka⁷ i E. Kremer⁸, a wzbudziła wątpliwości T. Wosia⁹. NSA zanegował w niej pogląd wyrażony wcześniej w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego (SN) z 5 listopada 1997 r. (sygn. III ZP 37/97)¹⁰ o cywilnoprawnym charakterze aktu kwalifikowania do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego oraz wyboru osoby do zawarcia takiej umowy. Sentencja uchwały NSA wprost przesądziła o administracyjnoprawnej naturze aktu o wpisaniu jednostki na listę

⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 150, dalej „u.m.z.g.”.

⁵ Zagadnienia te zostały wstępnie podniesione w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z 25 X 2013 r., sygn. II SA/Wa 831/13. W konstruowaniu projektu uzasadnienia tego orzeczenia, jako asystent sędziego WSA w Warszawie, brał udział autor niniejszego opracowania. To i następne orzeczenia podane bez publikatora dostępne są w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dostęp: 14 IX 2015).

⁶ ONSAiWSA 2008, nr 6, poz. 90, dalej „uchwała NSA z 21 lipca 2008 r.”.

⁷ Zob. W. Federczyk, *Charakter prawny rozstrzygnięcia organu wykonawczego gminy w sprawie zakwalifikowania osoby do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Glosa do uchwały NSA z 21 lipca 2008 r.*, I OPS 4/08, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2009, nr 1, s. 25–34.

⁸ Zob. 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. 61.

⁹ Zob. T. Woś, *Art. 3*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2011, s. 98–99.

¹⁰ OSNAPiUS 1998, nr 7, poz. 200. Godzi się podkreślić, że zapadła ona w odmiennym stanie prawnym.

osób oczekujących na najem lokalu mieszkalnego z zasobu mieszkaniowego gminy. Waler przedmiotowego orzeczenia nie ogranicza się jednak wyłącznie do tego. Judykat ten zawiera w sobie bowiem cztery istotne wytyczne interpretacyjne, determinujące podejmowane w niniejszym artykule kwestie.

Po pierwsze, NSA zwrócił uwagę, że lokale wchodzące w skład zasobu mieszkaniowego gminy nie mają wyłącznie statusu cywilnoprawnego, ale także publicznoprawny, gdyż stanowią mienie komunalne gminy, poddane szczególnemu reżimowi prawnemu, kształtowanemu m.in. przez akty prawa miejscowego.

Po drugie, ze względu na powyższy status prawny lokali stanowiących zasób mieszkaniowy gminy, NSA zauważył w uchwale, że „działania i akty prawne podejmowane przez organy samorządu terytorialnego mogą być kwalifikowane jako działania z zakresu wykonywania administracji publicznej, mimo że zmierzają do wywołania w przyszłości skutków cywilnoprawnych. Tak więc nie można z góry przyjąć założenia, że uchwała, która pozostaje lub może pozostawać w związku ze sprawą cywilną, nie jest sprawą z zakresu administracji publicznej. Tym bardziej nie można uznać, że nie jest uchwałą w sprawie z zakresu administracji publicznej uchwała organu gminy, która sama przez się nie wywołuje skutków cywilnoprawnych, lecz jedynie zmierza do podjęcia czynności, które skutki takie wywołują”¹¹.

Po trzecie, NSA skonstatował, że w postępowaniu dotyczącym udzielenia przez gminę pomocy mieszkaniowej występują dwa etapy. W pierwszym złożony wniosek o pomoc podlega weryfikacji i rozstrzygnięciu w przedmiocie zakwalifikowania danej osoby do zawarcia z nią umowy najmu. Działanie to nie stanowi oferty zawarcia umowy ani jej negocjacji, lecz rozstrzyga o tym, czy osoba spełnia warunki do ubiegania się o wynajęcie lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. W świetle przywołanej uchwały NSA testem do stwierdzenia, czy dany akt organu stanowi akt administracyjny, jest zatem to, czy rozstrzyga on o spełnieniu przez osobę określonych prawem miejscowym kryteriów (warunków) do uzyskania pomocy w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w postaci wynajęcia (zawarcia umowy najmu) lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Jeżeli odpowiedź na to pytanie jest twierdząca, wówczas przedmiotowy akt ma charakter administracyjnoprawny, mimo że jego konsekwencją może być w dalszej kolejności

¹¹ Por. też uchwałę NSA z 6 XI 2000 r., sygn. OPS 11/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 52.

zdarzenie cywilnoprawne. Dopiero bowiem w drugim etapie, w razie skierowania przez właściwy organ do zawarcia umowy, wnioskodawca negocjuje i zawiera ją z podmiotem zarządzającym lokalem.

Po czwarte, NSA w omawianej uchwale wprost stwierdził, że nawet powstające w praktyce wątpliwości co do dopuszczalności drogi sądowniczoadministracyjnej, w tym w sprawach z zakresu najmu lokali z zasobu mieszkaniowego gminy (miasta), „powinny być zawsze interpretowane na rzecz ochrony praw obywatelskich, a tym samym na rzecz prawa do sądu”.

Wskutek uchwały NSA z 21 lipca 2008 r. jednolicie w orzecznictwie przyjęto, że ustalenie listy osób zakwalifikowanych do zawarcia umowy i oczekujących na najem lokalu z zasobu gminy nie kreuje stosunku cywilnoprawnego najmu lokalu; jest natomiast wykonywaniem publicznoprawnych zadań gminy i właśnie poprzedza podjęcie czynności z zakresu prawa cywilnego. Zatem wydawana w tym zakresie uchwała organu jest aktem administracyjnoprawnym¹². O charakterze cywilnoprawnym czynności można mówić zaś dopiero wówczas, gdy następuje drugi etap postępowania, tj. zawarcie przez wnioskodawcę umowy najmu z zarządcą¹³.

Pewną przy tym trudność w doprowadzeniu przez jednostkę do kontroli sądowej aktu w przedmiocie odmowy zakwalifikowania jej na listę osób oczekujących na zawarcie umowy najmu lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy stanowić może pogląd wyrażany w orzecznictwie, że pismo zawierające wykaz osób zakwalifikowanych do najmu takiego lokalu stanowi akt informacyjny, a nie administracyjny¹⁴. Odróżnienie bowiem tego „pisma informacyjnego” od uchwały organu w przedmiocie ustalenia listy osób zakwalifikowanych do najmu lokalu ze wspomnianego zasobu może być w praktyce niezwykle trudne, jeżeli nie niemożliwe. Podobnie rzecz się ma z odmową objęcia kontrolą przez sąd administracyjny aktów „informujących” o odstąpieniu przez organ od realizacji wniosku w przedmiocie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych¹⁵, w praktyce bowiem akt taki stanowi manifestację woli

¹² Zob. wyrok NSA z 27 XI 2009 r., sygn. I OSK 899/09.

¹³ Zob. postanowienie NSA z 17 IX 2008 r., sygn. I OSK 53/08.

¹⁴ Zob. postanowienie NSA z 6 IX 2011 r., sygn. I OSK 1437/11. E. Kremer zauważa tymczasem, że „pisemne zawiadomienie wnioskodawcy o tym, że nie spełnia przesłanek określonych w uchwale, podpisane z upoważnienia Prezydenta, stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, która dotyczy uprawnień wynikających z przepisów prawa, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.” (E. Kremer, op. cit., s. 58).

¹⁵ Zob. postanowienie NSA z 16 XI 2012 r., sygn. I OSK 1922/12.

organu i wywiera skutki prawne. Warto w tym kontekście podkreślić, że niezachowanie wymogów formalnych przez organ kwalifikujący co do formy rozstrzygnięcia nie może podważać dopuszczalności jego kontroli przez sąd administracyjny¹⁶.

2. Aktualne stanowisko sądów administracyjnych

Uchwała NSA z 21 lipca 2008 r. nie doprowadziła do zlikwidowania rozbieżności orzeczniczych w tytułowej materii¹⁷. Analiza judykatów wydawanych w konsekwencji skarg na akty indywidualne z zakresu gospodarki zasobem mieszkaniowym gminy pozwala zaobserwować proces odchodzenia od tez przywołanego judykatu NSA, w konsekwencji zaś zawężania znaczenia dokonanej w nim wykładni.

Początkowo w orzecznictwie przyjmowano, że uchwała o przeznaczeniu konkretnego lokalu do najmu z pominięciem procedury konkursu ofert stanowi akt kwalifikowany w art. 3 § 2 pkt 6 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁸, który może być zaskarżony do sądu administracyjnego¹⁹. Ponadto w postanowieniu NSA z 16 czerwca 2010 r.²⁰ wskazano, że wstępna weryfikacja wniosku o najem lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy w przedmiocie tego, czy wnioskodawca spełnia kryteria określone uchwałą jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.), stanowi sprawę administracyjną. Argumentowano bowiem, że jeżeli jej wynik jest negatywny, to wnioskodawca nie może uczestniczyć w dalszych etapach postępowania. To zaś organ, dokonując tej weryfikacji – w sposób samodzielny, jednostronny i władczy – ocenia, czy wnioskodawca spełnia przesłanki określone w uchwale. W odniesieniu

¹⁶ Por. postanowienie NSA z 25 III 2011 r., sygn. I OSK 452/11; postanowienie NSA z 13 X 2010 r., sygn. I OSK 1645/10; postanowienie NSA z 18 XI 2011 r., sygn. I OSK 621/11.

¹⁷ Na występujące rozbieżności zwraca zresztą uwagę samo sądownictwo administracyjne. Zob. postanowienie NSA z 28 V 2014 r., sygn. I OSK 420/14; postanowienie NSA z 18 IX 2014 r., sygn. I OZ 749/14; postanowienie NSA z 17 X 2014 r., sygn. I OSK 2417/14.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 270 ze zm., dalej „p.p.s.a.”.

¹⁹ Por. postanowienie NSA z 7 V 2009 r., sygn. I OSK 468/09; wyrok NSA z 25 VI 2010 r., sygn. I OSK 721/10; wyrok NSA z 18 VII 2012 r., sygn. I OSK 968/12; wyrok WSA w Warszawie z 29 VII 2011 r., sygn. I SA/Wa 2467/10; wyrok WSA w Warszawie z 11 I 2012 r., sygn. I SA/Wa 371/11; wyrok WSA w Warszawie z 16 IV 2012 r., sygn. I SA/Wa 1758/11.

²⁰ Postanowienie NSA z 16 VI 2010 r., sygn. I OSK 838/10.

do sporu powstałego pomiędzy organem a wnioskodawcą na tle oceny, czy spełnione są przesłanki określone w uchwale j.s.t., założono, że kwestia ta może być przedmiotem kontroli sądu administracyjnego. W tym kontekście zawiadomienie wnioskodawcy, iż nie spełnia przesłanek wynajęcia lokalu określonych w uchwale j.s.t., NSA uznał za czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień wynikających z przepisów prawa miejscowego, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.²¹ Analogicznie w orzecznictwie zakwalifikowano odmowę wyrażenia zgody na zawarcie umowy najmu zwolnionej części lokalu niesamodzielnego²². W tym czasie wskazywano, że w art. 21 ust. 3 pkt 5 u.m.z.g. ustawodawca określa działania organu gminy jako „rozpatrywanie i załatwianie” wniosków o najem lokali, co wyraźnie nawiązuje do pojęć z zakresu procedury administracyjnej²³, świadcząc o charakterze sprawy.

Logiczną konsekwencją uchwały NSA z 21 lipca 2008 r. było także przyjęcie w orzecznictwie, że skreślenie przez organ gminy jednostki z listy osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego, w tym socjalnego, wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy (art. 20 ust. 1 u.m.z.g.), jest aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.²⁴

W późniejszym orzecznictwie doszło do zmiany optyki. *De sententia lata* przyjmuje się, że odmowa zawarcia umowy najmu lokalu stanowi sprawę cywilnoprawną, niepodlegającą właściwości sądów administracyjnych²⁵ i reżimowi Kodeksu postępowania administracyjnego²⁶.

Za cywilnoprawne – a nie administracyjnoprawne – a zatem spoza kognicji sądów administracyjnych, poczytuje się w judykaturze m.in. następujące czynności odnoszące się do lokali tworzących mieszkaniowy zasób gminy:

²¹ Zob. postanowienie NSA z 16 VI 2010 r., sygn. I OSK 838/10. Odmiennie: postanowienie NSA z 4 XII 2014 r., sygn. I OSK 3035/13.

²² Zob. wyrok NSA z 4 II 2011 r., sygn. I OSK 1851/10.

²³ Zob. postanowienie NSA z 19 I 2010 r., sygn. I OSK 997/09.

²⁴ Zob. postanowienie NSA z 22 VII 2010 r., sygn. I OSK 362/10, ONSAiWSA 2011, nr 4, poz. 88. Zob. też postanowienie NSA z 21 I 2014 r., sygn. I OSK 2212/13; postanowienie NSA z 15 V 2014 r., sygn. I OSK 1059/14.

²⁵ Por. postanowienie NSA z 28 VIII 2009 r., sygn. I OSK 799/09; postanowienie NSA z 22 V 2014 r., sygn. I OZ 388/14.

²⁶ Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 267 ze zm.), dalej „k.p.a.”. Zob. wyrok NSA z 3 XI 2010 r., sygn. I OSK 885/10.

- oświadczenie woli w przedmiocie sprzedaży lokalu²⁷;
- oświadczenie woli w przedmiocie przedłużenia umowy najmu lokalu²⁸;
- oświadczenie woli w przedmiocie zawarcia ponownie umowy najmu lokalu (wypowiedzianej np. w związku z przerwą w płatnościach)²⁹;
- odmowę dostarczenia lokalu socjalnego³⁰, w konsekwencji czego także bezczynność w tym zakresie nie podlega kognicji sądu administracyjnego³¹;
- oświadczenie woli w przedmiocie rozszerzenia umowy najmu o dodatkowy pokój³²;
- potwierdzenie uprawnienia do lokalu przez organ administracji³³;
- stwierdzenie braku możliwości pozytywnego rozpoznania wniosku o przyznanie lokalu³⁴.

Sądy administracyjne przyjęły, że wskazane czynności wchodzi w zakres władztwa właścicielskiego gminy (*dominium*), a nie są aktem z zakresu władztwa publicznego (*imperium*)³⁵. Orzecznictwo zakłada w konsekwencji, że czynność dysponenta lokalu, choćby miała formę uchwały, której przedmiotem jest konkretyzacja elementów określonego zobowiązania cywilnego (oferta zawarcia umowy najmu konkretnego lokalu, rokowania w kwestii uzgodnienia istotnych jej warunków) – do katalogu spraw administracyjnych nie należy³⁶. Odmowa zawarcia lub zmiany umowy dotyczącej lokalu gminnego na wniosek danej osoby stanowi zatem jedynie odrzucenie jej cywilnoprawnej oferty³⁷.

W orzecznictwie wyrażono także myśl, że nie tylko sama odmowa zawarcia umowy najmu konkretnego lokalu, ale również odmowa

²⁷ Zob. postanowienie NSA z 19 XI 2013 r., sygn. I OSK 2640/13. Por. także wyrok SN z 26 XI 1992 r., sygn. III ARN 74/92, OSNCP 1993, nr 10, poz. 172.

²⁸ Zob. postanowienia NSA z 14 XI 2012 r., sygn. I OSK 704/12 i I OSK 530/12; postanowienie NSA z 25 VII 2013 r., sygn. I OSK 931/13.

²⁹ Zob. postanowienie NSA z 12 III 2014 r., sygn. I OSK 426/14; postanowienie NSA z 7 X 2014 r., sygn. I OSK 2340/14; postanowienie NSA z 10 X 2014 r., sygn. I OSK 2362/14; postanowienie NSA z 4 XII 2014 r., sygn. I OSK 3028/14; postanowienie NSA z 13 III 2015 r., sygn. I OSK 368/15.

³⁰ Zob. postanowienie NSA z 27 IV 2009 r., sygn. I OSK 415/09.

³¹ Zob. postanowienie NSA z 29 XII 2011 r., sygn. I OSK 2303/11.

³² Zob. postanowienie NSA z 16 III 2010 r., sygn. I OSK 306/10.

³³ Zob. postanowienie NSA z 2 XII 2014 r., sygn. I OSK 1243/13.

³⁴ Zob. postanowienie NSA z 20 V 2015 r., sygn. I OSK 1279/15.

³⁵ Zob. postanowienie NSA z 5 IX 2014 r., sygn. I OSK 2012/14.

³⁶ Zob. postanowienie NSA z 3 XI 2010 r., sygn. I OSK 1436/10.

³⁷ Zob. postanowienie NSA z 16 III 2010 r., sygn. I OSK 306/10.

skierowania do jej zawarcia, nie ma charakteru administracyjnoprawnego, gdyż jest to czynność zmierzająca do nawiązania stosunku cywilnoprawnego³⁸.

Jednym z najczęściej skarżonych do sądów administracyjnych rozstrzygnięć z zakresu gospodarki mieszkaniowej gminy jest akt w przedmiocie uregulowania w drodze umowy najmu prawa do lokalu osoby, która faktycznie korzystała razem z najemcą z tego lokalu – należącego do zasobu mieszkaniowego gminy – do czasu jego opuszczenia przez dotychczasowego najemcę albo do chwili jego śmierci, gdy nie zachodzą podstawy z art. 691 Kodeksu cywilnego³⁹. W orzecznictwie NSA zasadniczo przyjęto, że akt ten ma charakter cywilnoprawny⁴⁰, jakkolwiek niektóre składy orzekające dopuszczały jego kontrolę przez sąd administracyjny⁴¹. Większość uznaje jednak, że akt odmawiający ustalenia z daną osobą stosunku do lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy nie ma charakteru administracyjnoprawnego⁴², a w konsekwencji nie może podlegać kontroli ze strony sądu administracyjnego. Do wyjątków należy zaliczyć postanowienie NSA z 28 kwietnia 2015 r. (sygn. I OSK 1008/15), w którym sąd uznał odmowę zakwalifikowania osoby do wynajęcia zajmowanego bez tytułu prawnego lokalu socjalnego za akt administracyjnoprawny, podlegający kognicji sądów administracyjnych.

Co interesujące, w orzecznictwie przyjęto, że aktem administracyjnoprawnym jest oświadczenie woli organu w przedmiocie (zakwalifikowania do) zamiany lokalu mieszkalnego z zasobu mieszkaniowego

³⁸ Zob. postanowienia NSA z 23 IV 2014 r., sygn. I OZ 310, I OZ 311/1 i I OZ 312/14; postanowienie NSA z 28 V 2014 r., sygn. I OSK 420/14; postanowienie NSA z 11 VI 2014 r., sygn. I OSK 1195/14.

³⁹ Ustawa z dnia 23 IV 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 121 ze zm.), dalej „k.c.”.

⁴⁰ Zob. wyrok NSA z 21 XII 2011 r., sygn. I OSK 966/11; postanowienia NSA z 31 I 2013 r., sygn. I OSK 2072/12, I OSK 2137/12 i I OSK 2499/12; postanowienie NSA z 19 III 2013 r., sygn. I OSK 1042/12; postanowienie NSA z 20 VI 2012 r., sygn. I OSK 1182/13; postanowienie NSA z 11 VII 2013 r., sygn. I OSK 1381/13; postanowienia NSA z 25 VII 2013 r., sygn. I OSK 1058/13, I OSK 772/13 i I OSK 578/13; postanowienie NSA z 6 VIII 2013 r., sygn. I OZ 663/13; postanowienie NSA z 6 XII 2013 r., sygn. I OSK 2772/12; postanowienie NSA z 6 XII 2013 r., sygn. I OSK 2796/13; postanowienie NSA z 5 III 2014 r., sygn. I OSK 2879/13; postanowienie NSA z 24 IV 2014 r., sygn. I OSK 878/14; postanowienie NSA z 30 VII 2014 r., sygn. I OSK 1609/14; postanowienie NSA z 10 X 2014 r., sygn. I OSK 2461/14; postanowienie NSA z 5 II 2015 r., sygn. I OSK 212/15; postanowienie NSA z 31 III 2015 r., sygn. I OSK 630/15.

⁴¹ Zob. np. wyrok NSA z 23 I 2013 r., sygn. I OSK 2053/12.

⁴² Por. postanowienie NSA z 14 I 2014 r., sygn. I OSK 2965/13; postanowienie NSA z 7 X 2014 r., sygn. I OSK 2340/14; postanowienie NSA z 30 X 2014 r., sygn. I OSK 2123/14.

gminy. Zdaniem sądów administracyjnych jest tu rozstrzygana kwestia tego, czy danej osobie może być udzielona pomoc w zakresie zaspokojenia jej potrzeb lokalowych z wykorzystaniem lokali znajdujących się w mieszkaniowym zasobie gminy⁴³. Chodzi więc o akt organu jednostki samorządu terytorialnego podejmowany w sprawie z zakresu administracji publicznej⁴⁴. Dystynkcja między aktem w przedmiocie zamiany lokalu a pozostałymi aktami klasyfikacyjnymi, którym – jak wskazano – orzecznictwo sądownoadministracyjne przypisuje charakter cywilnoprawny, wydaje się jednak trudna do uchwycenia.

Obecnie judykatura zmierza zatem zasadniczo do uznania, że charakter administracyjnoprawny – podlegający kognicji sądów administracyjnych – mają tylko te akty organów jednostek samorządu terytorialnego, które rozstrzygają sprawy związane z listą osób oczekujących na najem lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy (wpisanie na listę bądź skreślenie z niej). Pozostałe działania organów traktowane są prawie wyłącznie jako czynności cywilnoprawne, niemieszczące się w konsekwencji w zakresie właściwości rzeczowej sądów administracyjnych. Zaprezentowany nurt orzeczniczy wydaje się zatem, paradoksalnie, bliższy uchwale SN z 5 listopada 1997 r. (sygn. III ZP 37/97) niż negującej ją uchwale NSA z 21 lipca 2008 r. Pozwala to dostrzec zjawisko pomijania przez składy orzekające sądów administracyjnych art. 269 § 1 p.p.s.a.⁴⁵ Należy bowiem zaznaczyć, że przyjmowane przez nie założenie, iż akt o spełnieniu przez wnioskodawcę warunków do wynajęcia mu konkretnego lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy (o skierowaniu do zawarcia umowy najmu takiego lokalu) nie ma charakteru administracyjnoprawnego, podlegającego kognicji sądu administracyjnego, jest sprzeczne z opisaną wyżej uchwałą NSA z 21 lipca 2008 r. Skoro zatem składy orzekające nie podzielają tej uchwały, to powinny ją zanegować w określonej przez ustawodawcę procedurze, zamiast dokonywać zawężającej reinterpretacji wskazanego judykatu bądź ograniczać się do wąsko rozumianej jego sentencji.

⁴³ Zob. postanowienie NSA z 10 XII 2014 r., sygn. I OSK 3085/14.

⁴⁴ Zob. wyrok NSA z 1 X 2014 r., sygn. I OSK 1392/14; postanowienie NSA z 14 V 2014 r., sygn. I OSK 1205/15.

⁴⁵ Zgodnie ze zdaniem pierwszym tego paragrafu: „jeżeli jakkolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi”.

Biorąc pod uwagę powyższe, wysunąć należy postulat albo zwrócenia się przez uprawniony podmiot (np. Prezesa NSA, Rzecznika Praw Obywatelskich, skład orzekający NSA) z pytaniem prawnym do składu siedmiu sędziów NSA co do kwalifikacji aktu organu administracji o skierowaniu wnioskodawcy do zawarcia umowy najmu konkretnego lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy (na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 i 3 w zw. z art. 264 § 2 p.p.s.a.), albo wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego (TK) o zbadanie konstytucyjności art. 21 u.m.z.g. w zw. z art. 2 ustawy zasadniczej w kontekście nieokreślenia w rzeczonym przepisie ustawy rozwiązań gwarantujących sprawiedliwość proceduralną i prawo do sądu wnioskującym jednostkom. Wreszcie składy orzekające niepodzielające stanowiska zawartego w uchwale NSA z 21 lipca 2008 r. nie powinny go reinterpretować wbrew uzasadnieniu tej uchwały, lecz nie zgadzając się z nią – wystąpić ze stosownym pytaniem prawnym w trybie art. 269 p.p.s.a.

3. Kognicja sądów powszechnych

Jako pewne złagodzenie konsekwencji przedstawionych poglądów o cywilnoprawnym charakterze licznych aktów indywidualnych z zakresu gospodarki zasobem mieszkaniowym gminy wolno odczytywać zapatrywanie NSA, że skoro gmina precyzuje warunki, przy spełnieniu których jest gotowa zawrzeć umowę najmu danego lokalu, to mogą one stanowić podstawę do dochodzenia zawarcia takiej umowy przed sądem powszechnym, np. na podstawie art. 64 k.c. w zw. z art. 1047 Kodeksu postępowania cywilnego⁴⁶. Dodatkowo, w sytuacji odrzucenia skargi przez sąd administracyjny, tego typu powództwo nie będzie mogło zostać odrzucone ze względu na art. 199¹ k.p.c. Zdaniem NSA nie ma wówczas mowy o zamknięciu drogi sądowej, tj. naruszeniu prawa do sądu⁴⁷.

Pogląd ten można jednak zakwalifikować w kategoriach postulatywnych. W praktyce bowiem wniesione powództwo, wobec uznaniowego charakteru przedmiotowego aktu gminy, zostanie oddalone bądź odrzucone⁴⁸. W przypadku negatywnego rozstrzygnięcia organu gminy

⁴⁶ Ustawa z dnia 17 XI 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 101 ze zm.), dalej „k.p.c.”. Tak postanowienia NSA z 25 VII 2013 r., sygn. I OSK 1058/13 i I OSK 772/13.

⁴⁷ Zob. postanowienie NSA z 17 X 2014 r., sygn. I OSK 2417/14.

⁴⁸ Zob. wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z 13 II 2015 r., sygn. II Ca 1616/14; wyrok Sądu Okręgowego w Gliwicach z 2 X 2014 r., sygn. III Ca 658/14; wyrok Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu z 22 V 2014 r., sygn. I C 1816/13;

w przedmiocie spełnienia przez wnioskodawcę kryteriów do zawarcia umowy nie powstaje roszczenie wnioskodawcy o rozpoczęcie negocjacji i zawarcie umowy⁴⁹, a zatem brak jest stosunku cywilnoprawnego, pozwalającego wnieść skutecznie sprawę do sądu powszechnego. Aby sąd powszechny mógł zastosować art. 64 k.c., obowiązek zawarcia umowy z wnioskodawcą oraz jej kształt podmiotowy i przedmiotowy musiałyby wynikać z mocy prawa⁵⁰, co nie ma miejsca w omawianym typie spraw⁵¹. Potwierdził to SN w uchwale z 25 czerwca 2008 r. (sygn. III CZP 37/08)⁵², stwierdzając, że uchwała rady gminy podjęta w trybie art. 21 ust. 1 pkt 2 i 3 u.m.z.g. nie stanowi podstawy roszczenia o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego dla osoby spełniającej kryteria przewidziane w tej uchwale. Wnioskodawcy nie przysługuje zatem w analizowanych sprawach prawo do efektywnej drogi sądowej przed sądem powszechnym, wobec czego odmowa merytorycznego rozpoznania przez sąd administracyjny skargi na akt klasyfikacyjny organu gminy w przedmiocie wniosku o najem lokalu prowadzi do naruszenia przysługującego jednostce prawa do sądu (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP)⁵³. Może ona prowadzić do całkowitej arbitralności działania tego organu, godzącej w wartości państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) i związanie administracji prawem (art. 7 Konstytucji RP), skoro kontrola sądów powszechnych w omawianych sprawach staje się iluzoryczna. Tymczasem nie można wykluczyć sytuacji, w której organ, rozpatrując wniosek, popełni błąd

wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z 20 V 2014 r., sygn. III Ca 1607/13; wyroki Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu: z 6 II 2014 r., sygn. I C 1741/13, i z 16 I 2014 r., sygn. I C 1447/13; wyrok Sądu Okręgowego w Białymstoku z 30 I 2014 r., sygn. II Ca 1092/13; wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z 5 IV 2013 r., sygn. I C 377/12; wyrok Sądu Rejonowego w Legnicy z 4 IV 2013 r., sygn. I C 24/13; wyrok Sądu Rejonowego w Legnicy z 28 II 2013 r., sygn. I C 384/12 (<http://orzeczenia.ms.gov.pl>, dostęp: 8 IX 2015).

⁴⁹ Zob. uchwałę NSA z 24 V 2012 r., sygn. II GPS 1/12, ONSAiWSA 2012, nr 4, poz. 62.

⁵⁰ Por. S. Gajewski, *Model postępowania w sprawach udzielania świadczeń ze środków publicznych w drodze umowy*, ZNSA 2015, nr 2, s. 37–38, i cytowaną tam literaturę.

⁵¹ Jak zauważa A. Łusznak-Zajac *(Realizacja roszczenia o zawarcie umowy, Warszawa 2005, s. 31)*, na gruncie u.m.z.g. ustawodawca wykreował roszczenie o zawarcie umowy tylko w art. 33 ust. 4 tej ustawy, który nie odnosi się jednak do omawianej w niniejszym opracowaniu materii.

⁵² Uchwała z 25 VI 2008 r., sygn. III CZP 37/08, OSNC 2009, nr 7–8, poz. 96. Por. także: wyrok TK z 23 X 1995 r., sygn. K 4/95, OTK 1995, nr 2, poz. 11; uchwałę SN z 30 IV 1997 r., sygn. III CZP 13/97, OSNC 1997, nr 8, poz. 104; E. Kremer, op. cit., s. 47–48, 51–52.

⁵³ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 25 X 2013 r., sygn. II SA/Wa 831/13.

w ustaleniach faktycznych czy też błędnie zinterpretuje i zastosuje przepisy prawa⁵⁴. Odpowiednie instrumentarium prawne do skorygowania takich uchybień ma orzekające kasatoryjnie sądownictwo administracyjne.

Warto jeszcze odnotować sytuację, w której to sąd powszechny uznaje się za niewłaściwy i odrzuca skargę na akt gminy z zakresu gospodarowania jej zasobem mieszkaniowym. Wówczas, stosownie do art. 58 § 4 p.p.s.a., sąd administracyjny nie będzie mógł uznać się za niekompetentny w sprawie⁵⁵.

4. Charakter materialnoprawny aktów

Wyłaniające się na gruncie omawianej materii stanowisko sądów administracyjnych skłania do dyskusji. Wydaje się bowiem, że w zdecydowanej większości przywołanych orzeczeń zagubiono dystynkcję między poszczególnymi etapami działania gminy w zakresie gospodarowania zasobem lokalowym i charakterem wydawanych w nich aktów.

Nie powinno budzić wątpliwości, że dla kwalifikacji prawnej aktu organu gminy w przedmiocie spełnienia przez wnioskodawcę warunków do zawarcia z nim umowy najmu danego lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy kluczowe jest ustalenie, czy sprawa inicjowana wnioskiem ma charakter cywilnoprawny czy administracyjnoprawny. W literaturze wskazano, że ten drugi występuje wówczas, jeżeli spełniona zostanie co najmniej jedna z trzech przesłanek odnoszących się do treści regulacji przyznawania danego dobra w formie umowy:

1. nie istnieje obowiązek zawarcia umowy z każdym wnioskodawcą spełniającym wymogi określone przepisami prawa, ponieważ ich normy stanowią jedynie źródło uprawnienia do ubiegania się o jej zawarcie;
2. krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania świadczenia lub warunki jego uzyskania zostały określone w sposób pozostawiający organowi administracji publicznej luz decyzyjny co do wyboru świadczeniobiorcy spośród wszystkich wnioskodawców;

⁵⁴ Por. L. Wosik, *Charakter prawny aktu o przyznaniu dofinansowania z funduszy strukturalnych UE – glosa do wyroku NSA z 8 czerwca 2006 r. (II GSK 63/06)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 12, s. 57.

⁵⁵ Zob. wyrok NSA z 2 XII 2014 r., sygn. I OSK 2185/13.

3. treść i zakres świadczenia nie zostały wskazane i zindywidualizowane w akcie normatywnym, a zatem pozostawiono pewną swobodę organowi administracji publicznej⁵⁶.

Okazuje się tymczasem, że wszystkie powyższe przesłanki spełnia sprawa inicjowana wnioskiem o najem lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy – brak jest bowiem po stronie gminy obowiązku zawarcia takiej umowy z wnioskodawcą, zaś organ ma pewien zakres swobody – tak co do wyboru osoby, z którą zawrze umowę, jak i co do treści tejże umowy oraz jej zindywidualizowanego przedmiotu. Sugeruje to, że w omawianym przypadku ma się do czynienia ze sprawą administracyjną.

Powyższą konstatację potwierdzić należy analizą charakteru stosunku występującego między wnioskodawcą a adresatem jego wniosku. Determinować on będzie charakter aktu wydawanego w tej relacji. Nie sposób bowiem w ramach stosunku cywilnoprawnego wydać akt administracyjny, jak i przeciwnie – w warunkach relacji administracyjnoprawnej dokonywać czynności cywilnoprawnych. Analiza dorobku doktryny wskazuje, że o stosunku administracyjnoprawnym mowa jest tam, gdzie występuje prawna nierównorzędność podmiotów – jedną ze stron jest cieszący się przyznanym przez prawo władztwem organ administracji publicznej, zaś drugą podmiot administrowany – a ponadto w ramach tego stosunku istnieje możliwość określenia jego treści (sytuacji podmiotu administrowanego) przez jedną ze stron, tj. wspomniany organ⁵⁷. We wskazanej relacji jednostka może się domagać od organu administracji pewnych rozstrzygnięć dotyczących jej uprawnień lub obowiązków (prawo podmiotowe formalno-procesowe), organ ten jest zaś zobligowany do rozpatrzenia sprawy na wniosek zainteresowanego podmiotu i orzeczenia o jego uprawnieniach w obrocie prawnym⁵⁸. W analizowanej materii gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy niewątpliwie występuje nierównorzędność podmiotów⁵⁹, tylko bowiem jeden z nich – organ administracji – występuje jako dysponent

⁵⁶ Por. S. Gajewski, op. cit., s. 39.

⁵⁷ Por. R. Hauser, *Stosunek administracyjnoprawny*, w: *Instytucje prawa administracyjnego*, seria *System Prawa Administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, t. 1, Warszawa 2015, s. 201–205.

⁵⁸ Por. ibidem, s. 210; B. Popowska, *Decyzja i umowa jako formy działania podmiotów administracji gospodarczej: konkurencja, współwystępowanie czy alternatywa?*, w: *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, pod red. K. Kokocińskiej, B. Popowskiej, Poznań 2009, s. 85–86, 101, 108–110.

⁵⁹ Por. W. Federczyk, op. cit., s. 30.

określonych dóbr społecznie pożądanymi⁶⁰, tj. lokali mieszkalnych, o których skonkretyzowanym przydzieleniu indywidualnym osobom rozstrzyga w sposób władczy i jednostronny. Zarazem bezsprzecznie, na podstawie przepisów u.m.z.g. i wydanej w oparciu o nie uchwały j.s.t., osoba fizyczna może – składając stosowny wniosek – domagać się od organu administracji rozstrzygnięcia, czy przysługuje jej uprawnienie do uzyskania pomocy mieszkaniowej przez zawarcie z nią umowy najmu danego lokalu z zasobów gminy. Wniosek ten nie stanowi przy tym oferty w znaczeniu cywilnoprawnym, gdyż nie zawiera konstytutywnego dla takiej kwalifikacji elementu w postaci „istotnych postanowień umowy” (zob. art. 66 § 1 k.c.). Z tych względów uznać należy, że relacja między wnioskodawcą a organem właściwym do rozpatrzenia jego żądania w zakresie przesądzenia możliwości (spełnienia warunków) zawarcia z nim umowy najmu ma charakter stosunku administracyjno-prawnego, a w konsekwencji w jego ramach powinien być wydawany akt administracyjny.

Akt administracyjny to czynność prawna zmierzająca do wywołania bezpośrednich skutków prawnych. Przybiera ona postać władczego oświadczenia woli kompetentnego podmiotu wykonującego zadania z zakresu administracji publicznej, wyrażającego rozstrzygnięcie co do skutków prawnych, a więc konsekwencji normy bądź norm generalnych, dla skonkretyzowanego – tak od strony podmiotowej, jak i przedmiotowej – stanu faktycznego, dotyczące indywidualnie wskazanych podmiotów, wyznaczające im normy zachowania w konkretnie określonych sytuacjach, w sposób bezpośredni wywołując zamierzone następstwo prawne i w ten sposób załatwiając sprawę⁶¹. Biorąc pod uwagę te cechy konstytutywne, należy potwierdzić, że rozstrzygnięcie organu w przedmiocie spełnienia przez wnioskodawcę warunków do zawarcia cywilnoprawnej umowy najmu lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy ma charakter aktu administracyjnego. Organ ten bowiem jednostronnie (władczo)⁶² ustala konsekwencje norm, zawartych w wydanej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3

⁶⁰ Por. S. Gajewski, op. cit., s. 36.

⁶¹ Zob. K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny – jego istota*, w: *Prawne formy działania administracji*, seria *System Prawa Administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, t. 5, Warszawa 2013, s. 174–178.

⁶² Rozstrzygnięcie to zawiera bowiem odpowiednie znamię czasownikowe (por. J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z 14 czerwca 1985 r., III SA 327/85, OSPiKA 1987, nr 7–8, s. 325–326*), np. „wyraża się zgodę”/„nie wyraża się zgody”/„stwierdza spełnienie warunków”/„stwierdza niespełnienie warunków”/„kieruje”/„odmawia skierowania” itp.

u.m.z.g. uchwale j.s.t., dla konkretnego stanu faktycznego wynikającego z wniosku względem indywidualnie oznaczonego wnioskodawcy, w sposób bezpośredni wywołując skutek prawny (wykluczając lub dopuszczając zawarcie z wnioskodawcą cywilnoprawnej umowy najmu dobra publicznego) i tym samym załatwiając sprawę administracyjną. Władczy charakter aktu polega przy tym nie na możliwości realizacji jego dyspozycji w drodze przymusu państwowego, lecz na wyłączności skutków prawnych – stroną umowy może zostać tylko adresat kwalifikującego do jej zawarcia rozstrzygnięcia, który zarazem nie bierze udziału w podejmowaniu tej decyzji, znajduje się bowiem poza aparatem administracji⁶³. Akt ten określa sytuację prawną adresata w ten sposób, że rozstrzyga o możliwości uzyskania przez niego pomocy w zakresie zaspokojenia jego potrzeb mieszkaniowych. Jak zaś zauważa się w orzecznictwie, rozstrzygnięcie o tym, czy określonej osobie może być udzielona tego rodzaju pomoc, ma charakter administracyjnoprawny⁶⁴. Należy zaznaczyć, że pozytywne dla wnioskodawcy rozstrzygnięcie organu nie oznacza jeszcze zawarcia z nim umowy najmu. Nie prowadzi zatem automatycznie do powstania stosunku cywilnoprawnego, lecz dopiero tworzy możliwość jego nawiązania (np. po zakończeniu rokowań). Natomiast akt odmowny kończy postępowanie z wniosku danej osoby na etapie administracyjnoprawnym – nie są podejmowane wówczas czynności natury cywilnoprawnej przez podmiot zarządzający lokalem.

Co istotne, a czego – jak się wydaje – nie dostrzeżono w większości orzeczeń sądów administracyjnych, nierzadko inny podmiot stwierdza spełnienie warunków do zawarcia umowy najmu lokalu, określonych we właściwej uchwale j.s.t., a inny podmiot zawiera samą tę umowę. Przykładowo, w Warszawie podmiotem weryfikującym spełnienie warunków zawarcia umowy jest zarząd dzielnicy, a podmiotem składającym cywilnoprawne oświadczenie woli – zarządca budynku⁶⁵. Świadczy to jednoznacznie o tym, że rozstrzygnięcie pierwszego ze wskazanych podmiotów nie ma charakteru cywilnoprawnego, skoro nie prowadzi do nawiązania tego typu stosunku.

⁶³ Por. S. Biernat, *Charakter prawny aktów przydzielających obywatelom deficytowe dobra społeczne*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 9–12, s. 77; Ł. Wosik, op. cit., s. 57.

⁶⁴ Zob. postanowienie NSA z 20 VII 2012 r., sygn. I OSK 2236/11.

⁶⁵ § 30 uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 9 VII 2009 r. nr LVIII/1751/2009 w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta stołecznego Warszawy (Dz.Urz. Woj. Maz. 2009 Nr 132, poz. 3937 ze zm.), dalej „uchwała Rady Miasta Stołecznego Warszawy”.

Warto także zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię, zasygnalizowaną już w uchwale NSA z 21 lipca 2008 r. Mianowicie, rozstrzygnięcie w przedmiocie wyrażenia zgody na najem lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy stanowi akt, którym organ decyduje o przeznaczeniu (rozdysponowaniu) mienia publicznego, a nie prywatnego. Gospodarowanie mieniem publicznym, jak zauważył NSA w postanowieniu z 14 marca 2014 r. (sygn. I OSK 468/14), stanowi przejaw administrowania w sferze publicznej. W omawianych sprawach służy ono realizacji dyspozycji art. 75 ust. 1 Konstytucji RP. Mienie gminy to mienie należące do lokalnej wspólnoty samorządowej, którą tworzą wszyscy mieszkańcy danego obszaru terytorialnego (art. 1 w zw. z art. 43 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶⁶). Tym samym, aby członkowie tej wspólnoty mogli ocenić celowość, zasadność, legalność czy prawidłowość rozdysponowania danego mienia, muszą mieć możliwość zapoznania się z uzasadnieniem działania organu gminy w przedmiocie określonego lokalu wchodzącego w jej zasób. Takie motywy będą uzewnętrznione wyłącznie w akcie administracyjnym, zaś próżno szukać ich poznania w czynnościach cywilnoprawnych. Tym samym jedynie administracyjnoprawna kwalifikacja aktu o dysponowaniu mieniem deficytowym, objętym zainteresowaniem wielu chętnych, umożliwia jego właściwą kontrolę społeczną, wymaganą zresztą przez art. 21 ust. 3 pkt 5 u.m.z.g.

Powyższej specyfiki nie dostrzegł SN w uchwale z 5 listopada 1997 r. (sygn. III ZP 37/97). Rozstrzygana przez organ kwestia nie dotyczy bowiem sprawy cywilnoprawnej zawarcia umowy najmu lokalu – jak przyjął SN – lecz tego, czy zgodnie z przepisami można w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych danej osoby dokonać na jej rzecz rozdysponowania mienia publicznego w drodze wynajęcia lokalu gminnego, a zatem sprawy *stricte* administracyjnej, wchodzącej bowiem w zakres działalności organizatorskiej gminy⁶⁷. Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej jest wszak, na mocy art. 4 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 u.m.z.g., zadaniem publicznym należącym do tzw. zadań własnych gminy⁶⁸. W istocie ewentualne późniejsze zawarcie umowy cywilnoprawnej stanowi jedynie formę realizacji wcześniej rozstrzygniętej aktem administracyjnym

⁶⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 594 ze zm., dalej „u.s.g.”.

⁶⁷ Por. postanowienie NSA z 14 III 2014 r., sygn. I OSK 468/14.

⁶⁸ Por. także zdanie odrębne sędziego SN Andrzeja Wasilewskiego do uchwały SN z 5 XI 1997 r. (sygn. III ZP 37/97).

sprawy administracyjnej w ramach wykonywania przez gminę jej zadań publicznych.

Konkludując, akty organów gminy dotyczące najmu lokalu z jej zasobu mieszkaniowego – wydawane w przedmiocie np.:

- wpisania osoby na listę oczekujących na najem lokalu i skreślenia z tej listy⁶⁹;
- zamiany lokalu⁷⁰;
- skierowania do zawarcia umowy najmu lokalu⁷¹, w tym lokalu socjalnego⁷²;
- stwierdzenia spełnienia warunków do zawarcia umowy najmu lokalu z osobą, która nie wstąpiła na podstawie art. 691 k.c. w stosunek najmu po śmierci najemcy lub pozostała w lokalu opuszczonym przez najemcę⁷³;
- stwierdzenia spełnienia warunków do zawarcia umowy najmu pracowni artystycznej⁷⁴;
- stwierdzenia spełnienia warunków do zawarcia ponownie umowy najmu, wypowiedzianej np. w związku z nieuiszczeniem przez najemcę umówionych świadczeń⁷⁵;
- zgody na adaptację pomieszczenia na lokal mieszkalny⁷⁶ –

⁶⁹ § 24 ust. 1 uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy; § 9 uchwały Rady Miasta Poznania z 24 III 2013 r. nr XLVII/728/VI/2013 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania (tekst jedn. Dz.Urz. Woj. Wlkp. 2015, poz. 404), dalej „uchwała Rady Miasta Poznania”; § 8 ust. 3 uchwały Rady Miejskiej w Łodzi z 29 VI 2012 r. nr XLIV/827/12 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Łodzi (Dz.Urz. Woj. Łódz. 2013, poz. 3845 ze zm.), dalej „uchwała Rady Miejskiej w Łodzi”; załącznik nr 2 do uchwały Rady Miasta Krakowa z 8 VI 2015 r. nr XXI/340/15 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków oraz tymczasowych pomieszczeń (Dz.Urz. Woj. Małop. 2015, poz. 4508), dalej „uchwała Rady Miasta Krakowa”.

⁷⁰ § 8–10 uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy; § 10 uchwały Rady Miasta Poznania; § 21 ust. 4 uchwały Rady Miejskiej w Łodzi.

⁷¹ § 28 ust. 1 i 2 uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy; § 2 pkt 18 w zw. z § 11 ust. 9 w zw. z załącznikiem nr 1 i 2 uchwały Rady Miasta Krakowa.

⁷² § 11–17 uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy; § 5–6 uchwały Rady Miasta Poznania.

⁷³ § 31 uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy; § 14 uchwały Rady Miasta Poznania.

⁷⁴ § 38 uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy; § 15–16 uchwały Rady Miasta Poznania; § 22 ust. 11 uchwały Rady Miejskiej w Łodzi.

⁷⁵ § 39 uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy; § 21–23 uchwały Rady Miasta Krakowa.

⁷⁶ § 13 uchwały Rady Miasta Poznania; § 22b ust. 8 uchwały Rady Miejskiej w Łodzi.

stanowią akty administracyjnoprawne wydawane w sprawie administracyjnej, podlegające kognicji sądów administracyjnych, powołanych wszak art. 184 Konstytucji RP do kontroli działalności administracji publicznej. Jest to zatem katalog szerszy niż obecnie przyjmowany w orzecznictwie tych sądów.

5. Wieloetapowość postępowania

Postępowanie w przedmiocie najmu lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy ma w istocie – w zależności od treści wniosku i rozwiązań przyjętych w gminie – zawsze dwu- lub trzyetapowy charakter, przy czym jeden lub dwa etapy mają charakter administracyjnoprawny. Kwestię tę akcentował NSA już w swojej uchwale z 21 lipca 2008 r. Rozwiązanie to odpowiada rozwiniętej w judykaturze i doktrynie niemieckiej teorii dwóch stopni (etapów)⁷⁷.

Pierwszy etap dotyczy jedynie spełnienia przez wnioskodawcę kryteriów określonych w uchwale j.s.t. do uzyskania pomocy ze strony gminy w zaspokojeniu potrzeb lokalowych przez wynajęcie oznaczonego lokalu z jej zasobów. W przypadku gdy kryteria te zostają spełnione, właściwy organ wydaje akt o skierowaniu danej osoby do zawarcia umowy najmu⁷⁸, jeżeli zaś nie są – wówczas formułuje akt o odmowie (braku podstaw do) zawarcia umowy najmu. Jak wskazano, akt ten ma charakter administracyjnoprawny, co zauważył też NSA w postanowieniu z 7 maja 2009 r. (sygn. I OSK 468/09), stwierdzając, iż „nie można uznać, że nie jest aktem w sprawie z zakresu administracji publicznej uchwała organu gminy, która sama przez się nie wywołuje skutków cywilnoprawnych, lecz jedynie zmierza do podjęcia czynności, które skutki takie wywołują”⁷⁹. Etap ten może być poprzedzony lub połączony z wcześniejszym etapem administracyjnym w przedmiocie zakwalifikowania oraz wpisania danej osoby na listę oczekujących na najem nieoznaczonego jeszcze indywidualnie lokalu z zasobu mieszkaniowego

⁷⁷ Szerzej: P. Sancewicz, *Teoria dwóch stopni w doktrynie niemieckiego prawa publicznego*, „Studia Prawa Publicznego” 2013, nr 4, s. 130–133, 137, 139, 144; B. Popowska, op. cit., s. 101, 112–113.

⁷⁸ Zob. np. § 28 ust. 1 i 2 uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy.

⁷⁹ Por. uchwała NSA z 21 VII 2008 r.; postanowienie NSA z 14 III 2014 r., sygn. I OSK 468/14; postanowienie NSA z 24 IX 2015 r., sygn. I OSK 1981/15. Odmienne: A. Agop-szowicz, *Glosa do wyroku NSA z 29 sierpnia 1991 r.*, SA/Wr 535/91, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 5, s. 67.

gminy⁸⁰. Dopiero w dalszym etapie podmiot zarządzający lokalem – na podstawie i w wykonaniu oświadczenia woli organu o wyrażeniu zgody na zawarcie z daną osobą umowy najmu konkretnego lokalu – zawiera tę umowę, składając stosowną ofertę⁸¹.

Innymi słowy, na pierwszym etapie – administracyjnoprawnym – organ podejmuje decyzję, „czy” wykorzystać lokal na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych określonej osoby przez zawarcie z nią umowy, zaś na drugim – cywilnoprawnym – ustala i określa, „jaką” treść ma mieć ta umowa. A zatem samo zawarcie umowy, jej negocjowanie oraz cywilnoprawne oświadczenie woli zarządcy nieruchomości jest poprzedzone oświadczeniem woli właściwego organu, wyrażanym w drodze aktu administracyjnego, przesądzającym o spełnieniu przez danego wnioskodawcę kryteriów pozwalających na zawarcie z nim umowy najmu i – jeśli spełnienie tych warunków nastąpiło – kierującym do zawarcia umowy najmu z zarządcą⁸². Wspomniany akt stanowi zatem przesłankę zawarcia tej umowy⁸³. Nie można uznać, że pierwszoetapowy akt organu ma charakter cywilnoprawny, prowadzący do lub odmawiający nawiązania stosunku prawnego, także z tego powodu, że we wspomnianej wyżej sytuacji, gdy organ nie jest zarazem zarządcą lokalu, prowadziłoby to do stanu, w którym dwa różne podmioty składałyby oświadczenia woli o tożsamej treści i w tym samym przedmiocie.

Warto wskazać, że opisana wieloetapowość postępowania nie jest wyjątkiem w systemie prawa. Nie może ona jednak prowadzić do zanegowania lub uczynienia nieefektywnym przysługującego jednostce prawa do sądu⁸⁴. Z tego względu władcze rozstrzygnięcia organu administracji w przedmiocie możliwości zawarcia przez wnioskodawcę umowy najmu z gminą muszą podlegać kognicji sądu administracyjnego⁸⁵. Dotyczy to zwłaszcza takiej sytuacji jak omawiana, gdy przedmiotem postępowania jest dobro deficytowe, o które konkuruje grupa osób. Wtedy bowiem akt organu o skierowaniu danej osoby do zawarcia

⁸⁰ Zob. np. § 24–26 uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy.

⁸¹ Zob. np. § 30 ust. 1 uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy o treści: „Zarządcy budynków mieszkalnych zawierają umowy najmu lokali wyłącznie na podstawie skierowania danej osoby do zawarcia umowy najmu”.

⁸² Por. wyrok WSA w Warszawie z 25 X 2013 r., sygn. II SA/Wa 831/13.

⁸³ Por. B. Popowska, op. cit., s. 86, 101, 114.

⁸⁴ Zob. zdanie odrębne sędziów NSA Janusza Trzcńskiego, Romana Hausera i Andrzeja Kuby do uchwały NSA z 29 III 2006 r., sygn. II GPS 1/06, ONSAiWSA 2006, nr 4, poz. 95.

⁸⁵ Zob. *mutatis mutandis* uchwałę NSA z 24 V 2012 r., sygn. II GPS 1/12.

umowy najmu określonego lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy oznacza zarazem negatywne rozstrzygnięcie w przedmiocie interesów prawnych innych osób, które ze względu na swoją sytuację również pretendowały do zawarcia rzeczonyj umowy⁸⁶. Działanie gminy oparte wyłącznie na formach cywilnoprawnych nie zapewnia im wówczas minimalnych gwarancji prawnych⁸⁷.

6. Charakter prawnoprocesowy aktów

W tym miejscu przejść należy do zrealizowania kolejnego celu niniejszego opracowania, czyli ustalenia klasyfikacji aktów wydawanych na poszczególnych etapach załatwiania wniosku o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego wchodzącego w zasób gminy – z punktu widzenia procesowych form działania administracji.

W pierwszej kolejności odnieść się należy do charakteru prawnego aktu o zakwalifikowaniu i wpisaniu wnioskodawcy na listę osób oczekujących na najem lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy. Kwestia ta została przesądzona w uchwale NSA z 21 lipca 2008 r., w której przyjęto, że rzeczony akt administracyjny stanowi uchwałę należącą do kategorii wymienionej w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. Niestety, jednozdaniowa argumentacja sądu w tej kwestii budzi niedosyt. Odrzucił on bowiem możliwość uznania tego aktu za decyzję administracyjną, gdyż u.m.z.g. „nie daje podstaw do przyjęcia takiej prawnej formy załatwienia sprawy”, zaś kwalifikację z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. – ponieważ analizowany akt „nie dotyczy uprawnienia lub obowiązku wynikającego wprost z przepisu prawa”. Tezę NSA można wszelako – z pewną dozą ostrożności – podzielić, jednak z odmiennych przyczyn niż w uzasadnieniu cytowanej uchwały. Otóż akt o zakwalifikowaniu wnioskodawcy na listę osób oczekujących na najem lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy jest wydawany przez organ j.s.t. w sprawie z zakresu administracji publicznej (a nie cywilnoprawnej), ale w przeciwieństwie do decyzji administracyjnych i aktów lub czynności z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. nie rozstrzyga ostatecznie, że jego adresat otrzyma konkretne dobro, o które wnioskuje. Akt ten ma charakter klasyfikujący, tworzący co najwyżej ekspektatywę skierowania w przyszłości do zawarcia umowy najmu oznaczonego lokalu. Bezpośrednio jednak nie prowadzi do podjęcia czynności cywilnoprawnych

⁸⁶ Zdanie odrębne sędziego SN Andrzeja Wasilewskiego do uchwały SN z 5 XI 1997 r.

⁸⁷ Zob. P. Sancewicz, op. cit., s. 137.

mających na celu pełną realizację żądania zawartego we wniosku. Nie indywidualizuje lokalu, do którego będzie mogła się odnosić umowa najmu, zatem w zakresie przedmiotu ma charakter wciąż abstrakcyjny, a nie konkretny. Stąd NSA trafnie zakwalifikował go jako akt z art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a., podlegający zaskarżeniu do sądu administracyjnego w zw. z art. 101 ust. 1 u.s.g.

Odmienny charakter ma akt wydawany przez organ administracji w przedmiocie skierowania danej osoby do zawarcia umowy najmu już konkretnego lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy. W takim przypadku organ jednoznacznie orzeka o tym, czy adresat aktu ma wynikające z mocy prawa uprawnienie do ubiegania się o zawarcie z nim umowy najmu przedmiotowego lokalu stanowiącego składnik mienia publicznego (tj. czy spełnia wynikające z przepisów prawa materialnego warunki). Jest to zatem akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.: z zakresu administracji publicznej⁸⁸, dotyczący uprawnienia wnioskodawcy wynikającego z mocy prawa (tj. przepisów uchwały j.s.t. wydanej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 u.m.z.g.) do ubiegania się o wynegocjowanie i zawarcie z nim umowy najmu lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy. Związek między aktem a uprawnieniem ma przy tym charakter ścisły i bezpośredni, gdyż od treści rozstrzygnięcia organu zależy, czy jednostka będzie mogła w ogóle rozpocząć rokowania w przedmiocie zaspokojenia jej potrzeb mieszkaniowych w drodze zawarcia z gminą umowy najmu. Akt ten odnosi się zarazem do oznaczonego lokalu, a tym samym – w odróżnieniu od uchwał zaskarżanych na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. – ma nie tylko charakter indywidualny, ale i konkretny. Analizowany przedmiot zaskarżenia ma zatem cechy konstytutywne przypisywane w literaturze aktom z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.⁸⁹; za taką

⁸⁸ Por. wyrok NSA z 29 VIII 1991 r., sygn. SA/Wr 535/91; B. Popowska, op. cit., s. 90. Akt ten stanowi konkretyzację stanowiska organu administracji w sprawie świadczenia o charakterze publicznym, choćby realizowanego w formach cywilnoprawnych. Por. M. Szubiakowski, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 26 marca 2006 r., II GPS 1/06*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2006, nr 11, s. 577.

⁸⁹ Takie jak władczość, indywidualność, publicznoprawność, zewnętrznosc czy pozostawanie w związku z możliwością realizacji przez jednostkę uprawnienia. Por. K. Klonowski, *Kontrola sądownoadministracyjna „innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków, wynikających z przepisów prawa” z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 5, s. 50, 52–54; B. Adamiak, *Z problematyki własności sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2, s. 18–19; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 31–32; A. Kabat, *Art. 3*, w: B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo*

kwalfikacją wydaje się także opowiadać doktryna⁹⁰. Stanowiska tego nie przekreśla nawet wprowadzenie w uchwale j.s.t. prawa odwołania⁹¹.

Jednocześnie wskazać należy, że przepisy wydanej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 u.m.z.g. uchwały j.s.t. prawie całkowicie determinują postępowanie w przedmiocie wydania rzeczzonego aktu, wobec czego niezasadne wydaje się jego kwalifikowanie jako decyzji administracyjnej wydawanej na podstawie k.p.a.⁹² Przede wszystkim bowiem zakres odstępstw od rozwiązań kodeksowych jawi się wówczas jako nadmierny i dysfunkcyjny. Przyjęcie w tej mierze koncepcji decyzji administracyjnej mogłoby nazbyt sformalizować przedmiotowe postępowania w sposób sprzeczny z wolą ustawodawcy pragnącego zapewnić gminom narzędzia prawne do elastycznego działania w sferze gospodarki mieszkaniowej (por. art. 21 ust. 3 pkt 4–6 u.m.z.g.). Należy dostrzec, że nawet zakładając współstosowanie przepisów k.p.a. z procedurą określoną w uchwale j.s.t., pierwszeństwo znajdowałyby zawsze przepisy kodeksowe jako zawarte w akcie hierarchicznie wyższym. Tymczasem wolą ustawodawcy było uczynienie z wydanej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 u.m.z.g. uchwały j.s.t. podstawowego aktu normatywnego determinującego tryb procedowania w przedmiocie wniosków o najem lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy. Warto też wskazać, że adresat wydawanego na pierwszym etapie rozstrzygnięcia nie otrzymuje nim samym pożądanego przez siebie dobra, lecz dopiero na mocy zawieranej w wykonaniu tego aktu umowy najmu konkretnego lokalu. Jakkolwiek zatem analizowany akt ma pewne cechy decyzji administracyjnej (pozwalające, o czym dalej, posiłkowo stosować te przepisy k.p.a., które stanowią realizację zasady sprawiedliwości proceduralnej czy prawa do dobrej administracji) – takie jak indywidualność, władczość, zewnętrżność, administracyjnoprawny charakter,

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2013, s. 37–40; T. Woś, op. cit., s. 70–72.

⁹⁰ Por. E. Kremer, op. cit., s. 54–55, 58–60, oraz – choć mniej jasno – T. Woś, op. cit., s. 90. Por. także postanowienie NSA z 16 VI 2010 r., sygn. I OSK 838/10.

⁹¹ Zob. np. § 8 ust. 4 uchwały Rady Miejskiej w Łodzi.

⁹² Wszelako za formą decyzji administracyjnej wydawanej na podstawie przepisów k.p.a. opowiedział się sędzia SN Andrzej Wasilewski w zdaniu odrębnym do uchwały SN z 5 XI 1997 r. Zob. także S. Biernat, op. cit., s. 79. Por. też uchwałę NSA z 16 XII 2013 r., sygn. II GPS 2/13, ONSAiWSA 2014, nr 6, poz. 88; B. Popowska, op. cit., s. 110–111.

pochodzenie od organu administracji⁹³ – to *de lege lata* nie stanowi aktu wydawanego w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego.

Najmniej wątpliwości budzi charakter prawny aktu zarządcy nieruchomości o zawarciu umowy najmu z osobą, która została do tego skierowana przez właściwy organ administracji w drodze aktu administracyjnego. Czynności zarządcy (np. rokowania, złożenie oświadczenia woli) mają charakter czysto cywilnoprawny, tak jak i sama umowa najmu (art. 659–660 w zw. z art. 680 k.c.). A zatem do zawarcia umowy najmu dojdzie wskutek zgodnego oświadczenia woli obu stron stosunku cywilnoprawnego, który legalnie może powstać dopiero po pozytywnym rozpatrzeniu przez organ administracji żądania wnioskodawcy w drodze aktu administracyjnego. Pominięcie tego aktu skutkowałoby bowiem na podstawie art. 58 § 1 k.c. nieważnością przedmiotowej umowy⁹⁴. Materia ta jest objęta kognicją sądów powszechnych.

7. Wzorce postępowania w przedmiocie wniosku o najem lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy na etapie administracyjnoprawnym

Jak wskazano, w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia spełnienia przez wnioskodawcę warunków do zawarcia z nim umowy najmu lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy nie stosuje się przepisów k.p.a., skoro nie jest w tym postępowaniu wydawana decyzja administracyjna (por. art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a.). W myśl art. 21 ust. 3 pkt 5 u.m.z.g. stosowna procedura jest zatem (a przynajmniej powinna być) kompleksowo unormowana w przepisach wydanej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 u.m.z.g. uchwały j.s.t. Będą one zatem zarówno podstawową determinantą rzeczowego postępowania, jak i wzorcem kontroli przez sąd administracyjny jego legalności. Niemniej wydaje się, że za normatywne podstawy kontroli mogą być uznane posiłkowo także odpowiednio stosowane przepisy k.p.a., stanowiące gwarancję wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP zasady sprawiedliwości proceduralnej. Dotyczy to w szczególności

⁹³ Por. wyrok NSA z 21 II 1994 r., sygn. I SAB 54/93, OSP 1995, nr 11, poz. 221, z głosem aprobującą B. Adamiak i J. Borkowskiego (ibidem, s. 495–498).

⁹⁴ Zob. S. Biernat, op. cit., s. 77. Por. też uchwałę SN z 25 IV 1964 r., sygn. III CO 12/64, OSNC 1964, nr 12, poz. 244; wyrok SN z 2 IV 1970 r., sygn. I CR 341/69, OSNC 1971, nr 2, poz. 34; wyrok SN z 16 VI 1971 r., sygn. II CR 184/71, OSNC 1972, nr 2, poz. 28.

zasad ogólnych k.p.a., jak choćby zawartych w jego art. 6 (nakaz praworządnego działania), art. 7 (nakaz dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz ważenia przez organ interesu społecznego i indywidualnego), art. 8 (nakaz wzbudzania zaufania do organu administracji), art. 9 (nakaz informowania strony) czy art. 11 (nakaz motywowania rozstrzygnięć). Odpowiednie zastosowanie znajdzie także art. 10 k.p.a., gwarantujący stronie prawo do wysłuchania, do zapoznania się z aktami sprawy i odniesienia się do zawartych w nich dowodów. Trudno również nie oczekiwać, że organ będzie działał bez zbędnej zwłoki (art. 12 k.p.a.), w formie pisemnej (art. 14 k.p.a.) i w sposób podlegający kontroli sądowej (art. 16 k.p.a.). Warto także odnotować, że w postanowieniu NSA z 14 września 2011 r. (sygn. I OSK 866/11) za wzorzec kontroli przyjęto tzw. prawo do dobrej administracji. Wszelako należy podkreślić, że wskazane regulacje mogą być uwzględniane tylko w takim stopniu, w jakim nie narusza to norm uchwały j.s.t. wydanej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 u.m.z.g. W razie ich kolizji pierwszeństwo znajdują przepisy tej uchwały, będącej – z woli ustawodawcy – aktem podstawowym i szczególnym w rzeczonyj materii.

Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania prowadzą do wniosku, że każde postępowanie w przedmiocie najmu lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy składa się z dwóch elementów: administracyjnoprawnego i cywilnoprawnego.

Pierwszy element odnosi się do kwestii rozdysonowania mienia publicznego w celu zaspokojenia potrzeb lokalowych wnioskodawcy – i sprowadza się do rozstrzygnięcia, „czy” wynająć mu (dany) lokal, oraz wyboru, „komu” może on zostać wynajęty. Materia ta ma charakter publiczny, stanowi przejaw administrowania deficytowym dobrem znajdującym się w gestii jednostki samorządu terytorialnego, a zatem sformułowany w tym przedmiocie akt podlega kontroli sądowoadministracyjnej (art. 184 Konstytucji RP) – w zależności od swojej treści albo na podstawie art. 3 § 2 pkt 4, albo pkt 6 p.p.s.a. Postępowanie w przedmiocie jego wydania determinują: właściwa uchwała j.s.t. oraz podstawowe gwarancje sprawiedliwości proceduralnej, wymaganej przez Konstytucję RP, znajdujące odbicie w odpowiednio stosowanych zasadach ogólnych k.p.a. Etap ten nie ogranicza się tylko do wpisania

osoby na listę oczekujących na najem lokalu, ale również obejmuje akt w przedmiocie skierowania jej do zawarcia umowy najmu konkretnego lokalu.

Drugi element dotyczy ustalenia treści umowy najmu oraz jej zawarcia – i ma charakter cywilnoprawny. W tym zakresie podlega zatem właściwości sądów powszechnych.

Warto wreszcie dodać, że znaczny zakres swobody pozostawionej j.s.t. w zakresie określania – w wydawanej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 u.m.z.g. uchwały – procedury rozpatrywania wniosków o najem lokalu dopuszcza zarówno połączenie wskazanych elementów w ramach jednego aktu (o dwoistym wówczas charakterze⁹⁵), jak i rozbić ich na dwa lub więcej aktów. Działanie to nie może jednak prowadzić do obniżenia lub likwidacji przysługujących obywatelowi gwarancji procesowych. Należy bowiem zauważyć, że mieszkanie jest jednym z podstawowych dóbr koniecznych do prawidłowego funkcjonowania człowieka we współczesnym społeczeństwie, a przy tym deficytowym, wobec czego warunki uzyskania ze strony władzy publicznej pomocy w zakresie zaspokojenia potrzeb lokalowych muszą być poddane odpowiedniemu zabezpieczeniu proceduralnemu, na straży przestrzegania którego powinny stać kompetentne sądy.

INDIVIDUAL ACTS IN THE FIELD OF THE MUNICIPAL HOUSING SUPPLY

Summary

The management of the municipal housing stock is a way of implementing state housing policy as stipulated in the Constitution (Art. 75). It is handled by municipalities under administrative law and civil law.

Individual legislative acts regulating management of housing stock result in considerable differences in judicial decisions delivered in case law. In the resolution of 21st July 2008 (I OPS 4/08), the Supreme Administrative Court confirmed the two-tier character of proceedings in matters regarding the municipal housing stock: that of administrative law and that of civil law. However, subsequent case law decisions determined that the civil law element prevails. As a consequence, administrative courts find themselves incompetent to review individual acts governing the

⁹⁵ Por. uchwałę TK z 27 IV 1994 r., sygn. W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46, w której stwierdzono, że „uchwały organów gminy mogą wywoływać podwójne skutki – w sferze prawa administracyjnego oraz prawa cywilnego i każde z nich mogą i powinny być rozpatrywane w kontekście odpowiedniej gałęzi prawa”. Por. też P. Sancewicz, op. cit., s. 140; A. Łusznak-Zajac, op. cit., s. 36–37.

municipal housing supply. At the same time, courts-of-law do not seem to guarantee any effective protection of individuals in such matters.

Research has confirmed that the lettings procedure with regard to renting a flat from the municipality housing stock consists of two elements. The administrative element covers the issue of the distribution of public property. It comes down to the resolution “whether” to let a particular flat and the decision “to whom” it can be let. Administering scarce resources is always a public matter. A legislative act issued in such proceedings falls under the competence of the administrative courts and the procedure to be applied is determined by acts of local law and the principal guarantees of procedural fairness which are reflected in relevant general principles of the Code of Administrative Procedure.

The civil law element pertains to negotiations about the content of a lease/rental agreement and the procedure for entering into it, which as such should be reviewed by the courts-of-law. Nevertheless, the conclusion of a valid lease agreement is contingent upon a relevant decision issued by a municipal authority in favour of a given individual.

Keywords: housing supply – court competence – two-tier proceedings