

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.62.2021.AHor

z dnia 12 maja 2021 r.

Rada Miejska w Międzyrzeczu

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 5 ust. 5, § 20 ust. 2 co do zwrotu „przez okres co najmniej 5 lat i nie posiadanie przez nie i ich współmałżonków tytułu prawnego do innego lokalu”, § 21 co do zwrotu „przez okres co najmniej 7 lat” oraz zwrotu „nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego i” uchwały Nr XXXIV/302/21 Rady Miejskiej w Międzyrzeczu z dnia 13 kwietnia 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Międzyrzecz, jako niezgodnej z art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 611).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 13 kwietnia 2021 r. Rada Miejska w Międzyrzeczu podjęła uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Międzyrzecz. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 611 t.j.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 kwietnia 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 611), zwanej dalej "ustawą", rada gminy uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel. Stosownie zaś do art. 21 ust. 3 ustawy zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać

w szczególności: 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca stosowanie obniżek czynszu; 2) warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy; 3) kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu; 4) warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach; 5) tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej; 6) zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy; 6a) warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności; 6b) zasady przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b.

W ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo przepis § 5 ust. 5 badanej uchwały, w którym Rada postanowiła, że: Kryterium, o którym mowa w ust. 1 pkt. 3 nie spełniają osoby wchodzące w skład gospodarstwa domowego, które są właścicielami lub współwłaścicielami lokalu mieszkalnego albo budynku mieszkalnego, w którym mogą zamieszkać, położonego na obszarze gminy Międzyrzecz, a także osoby, które w czasie trzech ostatnich lat dokonały dobrowolnego pogorszenia warunków mieszkaniowych poprzez: a) najem lokalu o stanie technicznym lub powierzchni mieszkaniowej umożliwiającej ubieganie się o udzielenie pomocy mieszkaniowej przez Gminę Międzyrzecz; b) zbycie lub przekazanie innym osobom: - prawa własności lub współwłasności lokalu lub budynku mieszkalnego, - spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego, - prawa do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej. W przepisie tym Rada Miejska w Międzyrzeczu ustanowiła więc warunki dyskwalifikujące potencjalnych wnioskodawców. Tymczasem jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 stycznia 2014 r., sygn. I OSK 2322/13, „Wskazać należy, że art. 21 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego zawiera upoważnienie nakładające na radę gminy obowiązek uchwalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel. W przepisie tym wskazano również, że w razie gdy rada gminy nie określiła w uchwale odmiennych zasad, do lokali podnajmowanych przez gminę stosuje się odpowiednio zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Z kolei w art. 21 ust. 3 ustawy ustawodawca określił co w szczególności winny zawierać zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem "w szczególności" wskazuje, iż omawiana delegacja ustawowa ma charakter otwarty, przez co należy rozumieć, że w uchwalanych przez radę gminy zasadach muszą zostać zamieszczone postanowienia odnoszące się co najmniej do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Rada gminy może wprawdzie zamieścić w uchwale jeszcze dodatkowe zagadnienia związane z najmem, ale nie oznacza to, że może dowolnie określać dodatkowe kryteria, według których potrzeby mieszkaniowe określonych gospodarstw domowych o niskich dochodach mogą być zaspokojone. Przede wszystkim

rada gminy nie jest uprawniona do określenia kryteriów wykluczających osoby, spełniające warunki zamieszkania i dochodu. Przepis 21 ust. 3 powołanej ustawy stanowi bowiem o kryteriach pierwszeństwa w wyborze osób, a nie o kryteriach wykluczających osoby spełniające warunki przedmiotowe. Oznacza to, że rada winna respektować przy ustalaniu zasad wynajmu lokali ogólne zasady płynące z ustawy o ochronie praw lokatorów oraz wartości określone Konstytucją RP. Wskazać należy, iż z przepisu art. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. wynika obowiązek gminy i powiązane z nim uprawnienie mieszkańca gminy, którego sytuacja materialna uzasadnia oddanie mu w najem lokalu wchodzącego w skład zasobu mieszkaniowego gminy. Co do zasady więc, podstawowymi warunkami jakie musi spełniać osoba ubiegająca się o lokal z zasobów mieszkaniowych gminy są: niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe oraz niski dochód. Ustawa nie wprowadza zatem innego różnicowania podmiotów, nie zezwala na różnicowanie osób pozostających w trudnych warunkach mieszkaniowych i materialnych z tym skutkiem, że niektóre potrzebujące osoby zostaną całkowicie wykluczone z procedury selekcji kandydatów do umów najmu jeszcze przed rozpoczęciem tej procedury. Takie wykluczenie stanowi bowiem naruszenie zasady praworządności, jak i równości wobec prawa. Wobec tego stwierdzić należy, że zasady wynajmowania lokali winny być tak skonstruowane, by ci spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe (jak warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu), od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli równe szansę na czynienie starań o uzyskanie lokalu. Dlatego też kreowane przez gminę w drodze uchwały zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy nie mogą zawęzać granic tego ustawowego obowiązku. W przepisach ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nie ma bowiem delegacji dla lokalnego prawodawstwa do wprowadzania dodatkowych, własnych kryteriów wynajmu lokali gminnych”.

Ustawa z 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nie wprowadza żadnych wyłączeń podmiotowych uniemożliwiających obywatelowi ubieganie się o mieszkanie. Wprowadzanie w uchwale dodatkowych wyłączeń, nie mieszczących się w kryteriach ustawowych, kwalifikować należy jako nieuprawnione wychodzenie poza granice upoważnienia ustawowego. Czym innym jest wyznaczanie kryteriów pierwszeństwa, a czym innym wykluczenie oznaczające usunięcie, wyłączenie, wyeliminowanie, pozbawienie prawa. Rada gminy nie jest uprawniona do określenia kryteriów wykluczających osoby, spełniające warunki zamieszkiwania i dochodu, z weryfikacji wniosku. Kryterium posiadania tytułu prawnego do innego lokalu jako wykluczające zawarcie umowy najmu na czas nieoznaczony nie mieści się w pojęciu "warunków zamieszkiwania ", o których mowa w art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy. Przepis uchwały rady gminy wykluczający zawarcie umowy najmu lokalu socjalnego z osobami, które w okresie do 5 lat przed złożeniem wniosku zbyły lub darowały lokal będący ich własnością wykracza poza granice hipotezy art. 21 ust. 3 ustawy, a ponadto jest wprost sprzeczny z art. 23 ust. 2 ustawy (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 15 maja 2018 r., sygn. II SA/OI 264/18).

Zgodnie z § 20 kwestionowanej uchwały: Wynajmujący może zawrzeć umowę najmu lokalu mieszkalnego będącego w jego zasobie mieszkaniowym z osobami pełnoletnimi, które pozostały w lokalu mieszkalnym opuszczonym przez dotychczasowego najemcę, jeżeli są jego małżonkiem niebędącym współnajemcą lokalu, dziećmi najemcy i jego współmałżonka, innymi osobami, wobec

których najemca jest obowiązany do świadczeń alimentacyjnych, lub osobą, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą, a najemca: 1) przeprowadził się do lokalu do którego nie uzyskał tytułu prawnego, albo 2) uzyskał tytuł prawny do innego lokalu, w którym – w przypadku przekwaterowania osób uprawnionych na osobę przypadałoby mniej niż 5 m² powierzchni mieszkalnej (ust. 1); Warunkiem zawarcia umowy najmu z osobami określonymi w ust. 1 jest stałe zamieszkiwanie z najemcą przez okres co najmniej 5 lat i nie posiadanie przez nie i ich współmałżonków tytułu prawnego do innego lokalu oraz spełnienie kryterium dochodowego, określonego w uchwale (ust. 2); Natomiast stosownie do jej § 21: Wynajmujący może zawrzeć umowę najmu lokalu z osobami, które nie wstąpiły w stosunek najmu po śmierci najemcy, jeżeli zamieszkiwały z najemcą przez okres co najmniej 7 lat, pod warunkiem nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego i spełniania kryterium dochodowego określonego w uchwale. Należy jednak zgodzić się z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 28 marca 2018 r., sygn. III SA/Łd 86/18, w którym Sąd wyjaśnił, że „W myśl art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali powinna określać zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. Pod pojęciem zasad postępowania należy rozumieć określenie trybu (toku) czynności podejmowanych w danej sytuacji. Wprowadzanie dodatkowych warunków wspólnego zamieszkiwania z najemcą przez okres co najmniej ostatnich 2 lat i nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu oraz braku możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych z pewnością w tym pojęciu nie mieści się, a zatem wykracza poza delegację ustawową. W ocenie składu orzekającego w niniejszej sprawie, uzależnienie możliwości zawarcia umowy najmu od minimum 2-letniego okresu zamieszkiwania z najemcą (przed jego śmiercią, bądź opuszczeniem przez niego lokalu) nie ma oparcia w przepisach prawa. Rada, realizując przypisane gminie zadanie własne "tworzenia warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej" nie może arbitralnie, bez upoważnienia ustawowego, kwalifikować do grona tejże wspólnoty osoby legitymujące się określonym czasem trwania zamieszkiwania. Wyłączenie członka wspólnoty samorządowej zamieszkującego w lokalu z dotychczasowym najemcą z możliwości starania się o zawarcie umowy najmu z powodu niespełnienia powyższego wymogu narusza art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy. Również wprowadzenie warunku braku tytułu prawnego do innego lokalu stanowi niewynikające z ustawy ograniczenie, a tym samym naruszenie art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy w zw. z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy”.

Z tych względów należało stwierdzić nieważność § 20 ust. 2 co do zwrotu „przez okres co najmniej 5 lat i nie posiadanie przez nie i ich współmałżonków tytułu prawnego do innego lokalu” oraz § 21 co do zwrotu „przez okres co najmniej 7 lat” i zwrotu „nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego i”.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzono jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli