

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.130.2019.AZie**

z dnia 31 maja 2019 r.

#### **Rada Miejska w Żarach**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2019.506 j.t.) stwierdzam nieważność uchwały Nr VII/48/19 Rady Miejskiej w Żarach z dnia 26 kwietnia 2019r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Żary o statusie miejskim w części: § 21, § 22 ust. 1 pkt 1 w zakresie słów „a lokal nie jest obciążony zaległościami z tytułu czynszu najmu i opłat niezależnych”, § 22 ust. 1 pkt 2 ppkt d) w zakresie słów: „lokal nie jest zadłużony z tytułu czynszu najmu i opłat niezależnych”, § 22 ust. 1 pkt 4 w zakresie słów: „Warunkiem jest aby najemca ubiegający się o scalenie lokalu nie zalegał z opłatami z tytułu czynszu i opłat niezależnych, które jednocześnie wnoszone są bez korzystania z dodatku mieszkaniowego”, § 22 ust. 3, § 24 ust. 1 w zakresie słów „łącznie następujące”, § 27 ust. 4, uchwały oraz załącznika nr 2 do uchwały w części: Lp. 1, Lp. 2 pkt 1 Lp. 3-7 .

#### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Żarach w dniu 26 kwietnia 2019r. podjęła uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Żary o statusie miejskim.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 7 maja 2019r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, iż w zakwestionowanej części narusza ona istotnie prawo, tj. art. 21 ust. 3, art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U.2018.1234 j.t. ze zm. - dalej „ustawa”).

Podstawę materialnoprawną kwestionowanej uchwały stanowią przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, a w szczególności jej art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3. Na wstępie odwołać należy się jednak do treści art. 4 ust. 1 ustawy, w myśl którego tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2). Jedną z takich form jest podjęcie przez radę gminy na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Stosownie do treści art. 21 ust. 1 ustawy rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (pkt 1) oraz 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 (pkt 2). Stosownie zaś do art. 21 ust. 3 powołanej 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. Zgodnie z art. 21 ust. 3b rada gminy może w uchwale, o której mowa w ust. 1 pkt 2, określić kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup> odmiennie od kryteriów wynajmowania innych lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup> stosuje się, jeżeli lokalu nie można wynająć w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób, których wnioski o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy został przyjęty do realizacji (art 21 ust. 3b).

Powyższy przepis oznacza, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali winna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie wskazane w powyższym upoważnieniu ustawowym kwestie, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Ponieważ przywołane wyliczenie jest katalogiem otwartym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, może także zawrzeć w przedmiotowej uchwale dodatkowe regulacje. Podkreślić jednak należy, iż wszelkie normy prawa miejscowego muszą być zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej.

Za istotnie naruszające prawo należy uznać zapisy § 22 ust. 1 pkt 2 ppkt d) w zakresie słów: „lokal nie jest zadłużony z tytułu czynszu najmu i opłat niezależnych”, § 22 ust. 1 pkt 4 w zakresie słów: „Warunkiem jest aby najemca ubiegający się o scalenie lokalu nie zalegał z opłatami z tytułu czynszu i opłat niezależnych, które jednocześnie wnoszone są bez korzystania z dodatku mieszkaniowego”, § 22 ust. 3, w których Rada bez upoważnienia ustawowego wprowadziła uzależnienie zawarcia umowy najmu lokalu od zobowiązania się nowego najemcy do spłaty zaległych należności związanych z danym lokalem. Określenie w uchwale kto, w jakich okolicznościach oraz w jakim rozmiarze zobowiązany jest do świadczeń na rzecz gminy, wykracza poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 21 ustawy o ochronie praw lokatorów. Przepisy takie naruszają również szeroko rozumianą swobodę umów jako uprawnienie do kształtowania przez podmioty wiążących je stosunków prawnych. Stąd uzależnienie przez organ gminy zawarcia umowy najmu od spłaty długu uznane być powinno za istotne naruszenie art. 519 § 2 k.c. przez to, że tę wolę stron istotnie ogranicza (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 3 kwietnia 2014r. sygn. akt II SA/Go 160/14 ).

Także regulacje zawarte w § 21, § 27 ust. 3 uchwały istotnie naruszają prawo, gdyż rada dopuściła w nich możliwość zawarcia umowy najmu lokali w innych „szczególnych okolicznościach”. Zapisy takie wprowadzają do obrotu prawnego regulacje niedookreślone, pozostawiając niepewność w obrocie prawnym. Udzielona, mocą art. 21 ust. 3 ustawy, radzie gminy norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania zasad wynajmowania lokali. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zatem każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Rada posiada, zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy, kompetencje do regulacji kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego. Kryteria te muszą być jasne i sprecyzowane, by nie doprowadzać do nieścisłości interpretacyjnych, a przez to do nierównego traktowania obywateli. Ponadto należy podkreślić, iż zgodnie z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, normy stanowione przez prawodawcę, powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Rada Miasta powinna w uchwale określić wszystkie kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, bez pozostawiania w tym zakresie norm otwartych, gdyż taka regulacja narusza prawo w sposób istotny.

Z przekroczeniem upoważnienia ustawowego podjęty został również przepis § 24 ust. 1 w zakresie słów „łącznie następujące” oraz zapisy załącznika nr 2 do uchwały w części: Lp. 1, Lp. 2 pkt 1 Lp. 3-7 określający warunki najmu lokalu socjalnego. Zgodnie z art. 22 ustawy umową najmu socjalnego lokalu jest umowa najmu lokalu nadającego się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m<sup>2</sup>, a w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m<sup>2</sup>, przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie. Umowa najmu socjalnego lokalu, z uwzględnieniem art. 14 ust. 1, może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2, z uwzględnieniem art. 21b (art. 23 ust. 2). Z powyższego wynika, że lokale socjalne zostały potraktowane odrębnie i umowa najmu socjalnego przysługuje osobom spełniającym tylko dwa warunki: nie posiadającym tytułu prawnego do lokalu oraz spełniającym kryterium dochodowe określone przez radę gminy. Skoro ustawodawca wyraźnie określa kryteria, jakie muszą spełniać osoby, z którymi gmina może zawrzeć umowę najmu socjalnego, to nie ma podstaw do wprowadzania dodatkowych wymogów w tym zakresie. Należy wskazać przy tym, że rozróżnienie odrębnych kategorii lokali wynajmowanych na czas nieoznaczony i umowę najmu socjalnego w punktach 1, 3 i 5 ustępu 3 art. 21 ustawy, co do określenia – odpowiednio: wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najmu socjalnego; kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu na czas nieoznaczony i najmu socjalnego; trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony i o najem socjalny, przemawia za uznaniem, że rada gminy nie jest władna wprowadzać dodatkowych kryteriów zawierania umów najmu socjalnego, a zasady najmu socjalnego muszą różnić się od zasad wynajmowania lokali na czas oznaczony, bowiem to właśnie lokale socjalne mają zapewnić najuboższym mieszkańcom gminy prawo do mieszkania i zapobiegać bezdomności. To konstytucyjnie zagwarantowane prawo (art. 75 Konstytucji RP) wynika z konieczności ochrony osób (rodzin) ze względu na ich szczególną sytuację majątkową, osobistą i rodzinną (por. wyrok NSA z dnia 25 listopada 2016r., sygn. akt I OSK 1296/16).

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

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

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.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
i Kontroli

**Paweł Witt**