



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 11 czerwca 2015 r.

Poz. 1915



WOJEWODA LUBELSKI

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.267.2015 Wojewody Lubelskiego**

z dnia 10 czerwca 2015 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr VII/27/15 Rady Miasta Biała Podlaska z dnia 30 kwietnia 2015 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Biała Podlaska, w części obejmującej § 5 pkt 7 i 8 uchwały.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr VII/27/15 Rady Miasta Biała Podlaska z dnia 30 kwietnia 2015 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Biała Podlaska, w części obejmującej § 5 pkt 7 i 8 uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr VII/27/15 została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 maja 2015 r.

Działając na podstawie m.in. art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 150), Rada Miasta Biała Podlaska przedmiotową uchwałą określiła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2).

Stosownie do przepisu art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, 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; w razie gdy rada gminy nie określi w uchwale odmiennych zasad, do lokali podnajmowanych przez gminę stosuje się odpowiednio zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Konkretyzacja elementów uchwały następuje w art. 21 ust. 3 tej ustawy, który stanowi, że uchwalane przez radę gminy zasady powinny określać w szczególności:

- 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie 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 lokalu socjalnego;
- 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 o najem lokali socjalnych 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;
- 7) kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup>.

Sformułowany katalog, posługując się zwrotem „w szczególności” nie ma charakteru zamkniętego, co oznacza, że rada gminy może w uchwale zawrzeć także inne niż wyliczone powyżej postanowienia, o ile mieścić się one będą w zakresie przedmiotowym udzielonej delegacji. Ten sam zwrot jednoznacznie nakazuje natomiast obligatoryjne uwzględnienie w uchwale elementów wymienionych w pkt 1-7 podkreślając, iż „w szczególności” one winny znaleźć w uchwale uregulowanie. Organ gminy podejmujący uchwałę w przedmiocie zasad wynajmowania lokali nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w cytowanym przepisie. Rada gminy jest bowiem zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne.

Przepis art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy przyznaje radom gmin uprawnienie do uchwalenia kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego.

W § 5 uchwały Rada Miasta wskazała kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego. Kryteria wskazane przez Radę Miasta dotyczą osób zarówno osób ubiegających się o najem lokalu na czas nieoznaczony jak również najem lokalu socjalnego.

Jako kryteria przyznania pierwszeństwa do zawarcia umowy najmu lokalu Rada wskazała zamieszkiwanie na terenie Miasta Biała Podlaska przez okres co najmniej 5 lat przed data złożenia wniosku (§ 5 pkt 7) oraz brak tytułu prawnego do innego lokalu bądź domu mieszkalnego (§ 5 pkt 8).

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie powyższych zapisów nastąpiło z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego uprawniającego radę do przyznania kryteriów pierwszeństwa najmu lokalu.

Uregulowania uchwały zawarte w § 5 pkt 7 i 8 uchwały są w istocie ograniczeniami w dostępie do lokali komunalnych, a nie kryteriami pierwszeństwa ich najmu. Należy bowiem podkreślić, że ocena wniosku o najem lokalu pod kątem spełnienia kryteriów ustawowych, a więc kryteriów dochodowych i mieszkaniowych obejmuje aktualną sytuację wnioskodawcy. Kryteria pozaustawowe (tzn. inne niż mieszkaniowe i dochodowe) nie mogą kreować pierwszeństwa zawarcia umowy najmu. Świadczy o tym art. 21 ust. 3 pkt 3 dający radzie kompetencje do określenia kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu. Przepisu tego nie można bowiem odczytywać w oderwaniu od regulacji wynikającej z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy i wprowadzać jako wyznacznika pierwszeństwa kryteriów, które w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych są traktowane jako ograniczenia w dostępie do lokali komunalnych.

W przywołanym art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) został określony krąg osób, które posiadają prawo do najmu lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy. Z powołanego przepisu wynika, iż osobami takimi są, po pierwsze – osoby nie mające zaspokojonych potrzeb

mieszkańczych, po drugie – mieszkające na terenie gminy i po trzecie – posiadające niskie dochody. Dlatego też należy przyjąć, że krąg osób, którym gmina powinna stworzyć warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, został jednoznacznie określony, bowiem ustawa o ochronie praw lokatorów (...) nie wprowadziła innych ograniczeń ani też nie dała radzie gminy możliwości ograniczenia kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o lokal mieszkaniowy z gminnego zasobu.

Przesłanka „niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych” ma szeroki zakres treściowy. Posiadanie tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego nie rozstrzyga jednoznacznie o braku po stronie zainteresowanego przesłanki „niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych”. Taki tytuł prawny może być bowiem obciążony wadą (czy to wynikającą z okoliczności o charakterze prawnym czy też faktycznym), która uniemożliwia zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych uprawnionego. Zwrócił uwagę na to sam ustawodawca, który w art. 23 ust. 2 ustawy wprowadził przesłankę braku tytułu prawnego do lokalu jako jedno z kryterium przyznania lokalu o charakterze socjalnym, a więc lokalu tej kategorii, która przeznaczona jest dla osób najbardziej potrzebujących pomocy ze strony wspólnoty samorządowej, u których zachodzi kwalifikowana postać niemożności zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

Jak zostało podniesione wyżej brak tytułu prawnego do lokalu jest jednym z kryteriów przyznania lokalu o charakterze socjalnym, a więc lokalu tej kategorii, która przeznaczona jest dla osób najbardziej potrzebujących pomocy ze strony wspólnoty samorządowej, u których zachodzi kwalifikowana postać niemożności zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

Wprowadzenie jako kryterium pierwszeństwa braku posiadania tytułu prawnego do lokalu dla mieszkańców gminy w stosunku do osób ubiegających się o najem lokalu socjalnego nie znajduje zatem jakichkolwiek prawnych podstaw.

Wobec powyższego, skoro okres zamieszkiwania na terenie gminy oraz brak tytułu prawnego do lokalu nie mogą być podstawą wprowadzanych ograniczeń w dostępie do lokali, to również nie mogą stanowić kryteriów pierwszeństwa. Wychodząc bowiem z założenia, że ci mieszkańcy gminy, którzy nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i legitymują się niskimi dochodami mają podstawy do ubiegania się o najem lokalu komunalnego na równych prawach - to przyznanie pierwszeństwa tym spośród nich, którzy są członkami danej wspólnoty dłużej niż 5 lat, nie posiadają tytułu prawnego do lokalu (jakiegokolwiek), jest naruszeniem ich praw oraz działaniem wbrew wskazanym wyżej przepisom ustawy. Również okres zamieszkiwania na terenie gminy pozostaje bez wpływu na to, czy danej osobie przysługuje status członka wspólnoty samorządowej, a w związku z tym czy może zasadnie oczekiwać pomocy gminy w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Mieszkańcem gminy jest - co należy podkreślić - każda osoba fizyczna, która ma miejsce zamieszkania na terenie konkretnej gminy (art. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Ustawodawca nie określił żadnych ram czasowych dla uzyskania statusu mieszkańca.

Wskazanie pierwszeństwa przy ubieganiu się o najem lokalu bezpodstawnie różnicuje sytuację prawną mieszkańców, w kontekście uprawnień do zawarcia umowy najmu lokalu komunalnego, w zależności od długości okresu zamieszkiwania na terenie gminy.

Zdaniem organu nadzoru, intencją ustawodawcy było, aby rada określiła kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu poza kolejnością wynikającą np. z daty złożenia wniosku, z uwagi na szczególne okoliczności i sytuacje przed resztą uprawnionych (tak też w uzasadnieniu wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 24 października 2007r., IV SA/Wr 432/07).

Pismem z dnia 9 czerwca 2015 r., wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie działając z upoważnienia Prezydenta Miasta Biała Podlaska złożył Pan Piotr Tutak Naczelnik Gabinetu Prezydenta. W ocenie organu nadzoru złożone wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione z powodów wskazanych w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/27/2015 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

w/z WOJEWODY LUBELSKIEGO

*Marian Starownik*  
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Prezydent Miasta Biała Podlaska
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Biała Podlaska