

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.55.2015.DM

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 6 pkt 1 i pkt 3, § 7 oraz § 13 w części: „zamieszkiwali wspólnie z najemcą przez okres co najmniej 2 lat i” uchwały Nr IV/29/2015 Rady Gminy Bargłów Kościelny z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Bargłów Kościelny.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 27 marca 2015 r. Rada Gminy Bargłów Kościelny podjęła uchwałę Nr IV/29/2015 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Bargłów Kościelny, która 10 kwietnia 2015 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż część postanowień przedmiotowej uchwały podjętych zostało z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym 20 kwietnia 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Stosownie do treści 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 Gminy Bargłów Kościelny uchwaliła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Należy zauważyć, iż podjęcie uchwały o wskazanej wyżej treści ma związek z art. 4 ust. 1 niniejszej ustawy, który do zadań własnych gminy zalicza zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Zaspokajanie tych potrzeb polega

na: zapewnianiu lokali socjalnych i lokali zamiennych, a także zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2 tej ustawy).

W toku badania legalności przedmiotowego aktu prawnego, organ nadzoru stwierdził, iż podjęte przez Radę Gminy uregulowania naruszają przepis art. 21 ust. 3 pkt 3 i pkt 6 ww. ustawy, wskutek wadliwej prawnie realizacji przyznanego organowi stanowiącemu gminy upoważnienia ustawowego.

Mocą § 6 pkt 1 i pkt 3 niniejszej uchwały Rada Gminy Bargłów Kościelny określiła kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony, stanowiąc m. in. iż przysługuje ono osobom, które „nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego, lub nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym” oraz „zamieszkują na terenie Gminy Bargłów Kościelny przez okres co najmniej 3 lat przed dniem założenia wniosku o najem lokalu”.

W ocenie organu nadzoru, przyjęte przez Radę Gminy rozwiązanie prawne wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 21 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy, które nie daje podstaw do ustalenia pozaustawowych kryteriów pierwszeństwa w sposób dowolny, gdyż tak sformułowane kryterium pierwszeństwa prowadzi do dyskryminacji osób i realnego ograniczenia ich uprawnień do uzyskania lokalu mieszkalnego z zasobu mieszkaniowego Gminy Bargłów Kościelny.

W obowiązującym stanie prawnym, potwierdzonym stanowiskiem sądów administracyjnych, „brak jest podstaw, aby przepisy gminne dyskryminowały w jakichkolwiek sposób członków wspólnoty samorządowej w dostępie do prawa nabycia lokalu z gminnego zasobu nieruchomości, z uwagi na długość okresu i charakter zamieszkiwania na terenie danej gminy” (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Go 5/06, LEX nr 322213, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 269/02, LEX nr 162291, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Go 1/11).

Ponadto, organ nadzoru w pełni podziela stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, wyrażone w wyroku z dnia z dnia 29 maja 2014 r., sygn. akt III SA/Łd 287/14, zgodnie z którym „uzależnienie dopuszczalności zawarcia umowy najmu od braku po stronie najemcy tytułu prawnego do lokalu dotyczy tylko najmu lokalu socjalnego (art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów). A contrario, w pozostałych przypadkach okoliczność posiadania przez daną osobę tytułu prawnego do lokalu nie może,

sama przez się, pozbawiać go możliwości ubiegania się o najem lokalu z zasobu gminy. Sam fakt posiadania przez daną osobę tytułu prawnego do innego lokalu nie przesądza jeszcze, że jej potrzeby mieszkaniowe zostały w ten sposób dostatecznie zaspokojone (...). Sąd mając świadomość, że przedstawione powyżej poglądy zostały sformułowane na tle przypadków określania kryteriów najmu lokali, a nie ustalania kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu, doszedł jednak do wniosku, że w okolicznościach przedmiotowej sprawy uregulowania uchwały zawarte w powyższych przepisach są w istocie właśnie 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. Wobec powyższego, skoro zdarzenia historyczne (zmiana miejsca zamieszkania, zbycie lokalu) oraz względy pozaustawowe (brak tytułu prawnego do lokalu) nie mogą być podstawą wprowadzanych ograniczeń w dostępie do lokali, to również nie mogą stanowić kryteriów pierwszeństwa”.

W świetle powyższego, przyznanie przez Radę Gminy Bargłów Kościelny pierwszeństwa zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony osobom, które są członkami danej wspólnoty co najmniej 3 lata i nie posiadają tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego lub nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym jest w ocenie organu nadzoru ograniczeniem w dostępie do lokali, a nie kryterium pierwszeństwa.

Wyjaśniając powyższe, organ nadzoru posłużył się ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych w przedmiotowej materii, podając, iż „zasady wynajmowania lokali winny być tak skonstruowane, by ci spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe, od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu, z uwzględnieniem przewidzianego przez ustawodawcę pierwszeństwa zawarcia umowy najmu przysługującego osobom spełniającym wskazane w tym względzie w uchwale kryteria (wyrok NSA z dnia 17 listopada 2004 r., I OSK 883/04, LEX nr 164541, wyroki

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 października 2005 r., II SA/Wr 110/03, z dnia 22 stycznia 2008 r., IV SA/Wr 541/07, z dnia 4 grudnia 2008 r., IV SA/Wr 485/08, z dnia 12 sierpnia 2010 r., IV SA/Wr 338/10). Wyłączenie z kręgu uprawnionych do ubiegania się o wynajem lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego osób, które posiadają tytuł prawny do innego lokalu skutkuje nierównym traktowaniem podmiotów cechujących się takimi samymi cechami istotnymi (relewantnymi) - niezaspokojonymi potrzebami mieszkaniowymi i niskimi dochodami. Zgodnie z art. 32 Konstytucji RP, wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny (ust. 2). Podstawowym dopuszczalnym – w świetle treści ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego - kryterium decydującym o istnieniu uprawnienia do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy jest istnienie u osoby ubiegającej się o najem niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych (przy czym nie chodzi tu o każdą subiektywną potrzebę mieszkaniową, lecz potrzebę zobiektywizowaną warunkami zamieszkiwania uznanymi za kwalifikujące je do poprawy według zgodnych z ustawą kryteriów przyjętych przez radę gminy), nie zaś posiadanie bądź nie innego lokalu mieszkalnego, czy też niespełnianie innych warunków przez ustawę nie przewidzianych.” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 kwietnia 2014r., sygn. akt II SA/Go 160/14).

Przechodząc do oceny legalności § 7 kwestionowanej uchwały regulującego pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego w stosunku do osób zobowiązanych do opróżnienia lokalu na podstawie wyroku sądu orzekającego jednocześnie o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, należy podkreślić, iż taki zapis, w przypadku gdy obowiązek dostarczenia lokalu socjalnego spoczywa na gminie, wykracza poza upoważnienie ustawowe, określone w art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2368/14 przyznał, iż „regulacja tego przepisu, w istocie bez żadnego uzasadnienia prawnego, ogranicza realizację przez gminę ustawowego obowiązku dostarczania lokali socjalnych na podstawie art. 14 ust. 1 zd. 2 ustawy, co w rezultacie prowadzi do ograniczenia ustawowego obowiązku przez akt prawa miejscowego. Art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy, przyznający radzie gminy kompetencje do ustalenia zasad pierwszeństwa wynajmowania lokali socjalnych i lokali na czas nieoznaczony, dotyczy wyłącznie kształtowania przesłanek

zawierania umów najmu takich lokali na zasadach ogólnych, a nie na podstawie art. 14 ustawy. Ten ostatni przepis ma bowiem w stosunku do art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy charakter przepisu szczególnego, wyłączającego stosowanie art. 21 ust. 3 pkt 3 do przypadków przyznania uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego na podstawie wyroku sądu. To sąd w prawomocnym orzeczeniu eksmisyjnym oznacza krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego na tej podstawie. Skoro żaden z przepisów ustawy nie zawiera regulacji, aby osoby eksmitowane, z przyznanym lokalem socjalnym, były w jakikolwiek sposób uprzywilejowane, w porównaniu do innych osób oczekujących na lokal socjalny, to gmina nie ma podstaw prawnych aby w uchwale w tym zakresie przyznawać wskazanym podmiotom pierwszeństwo”.

Zgodnie z § 13 badanej uchwały z osobami, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub po śmierci najemcy, Rada Gminy Bargłów Kościelny postanowiła o możliwości zawarcia z umowy najmu pod warunkiem wspólnego zamieszkiwania z najemcą przez okres co najmniej 2 lat.

Odnosząc się do powyższego, organ nadzoru stoi na stanowisku, iż w tym przypadku nastąpiło przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 6 ww. 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 zatem dodatkowych warunków wspólnego zamieszkiwania z najemcą przez okres co najmniej 2 lat nie mieści się w pojęciu braku możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, a zatem wykracza poza delegację ustawową. Uzależnienie zatem 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 osób legitymujących 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 o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2368/14).

Stwierdzone przez organ nadzoru uchybienia należało zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności § 6 pkt 1 i pkt 3, § 7 oraz § 13 w części: „zamieszkiwali wspólnie z najemcą przez okres co najmniej 2 lat i” uchwały Nr IV/29/2015 Rady Gminy Bargłów Kościelny z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Bargłów Kościelny.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Jednocześnie informuję, że stosownie do postanowień art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Otrzymuje:
Rada Gminy Bargłów Kościelny

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli