



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 13.05.2014 r.

IV.7210.69.2014.DZ

Pani

Elżbieta Bienkowska

Wicepremier

Minister Infrastruktury i Rozwoju

szanowna Pani Premier

Na tle spraw badanych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich wyłonił się problem dotyczący zasadności pozostawania w obrocie prawnym uregulowania zawartego w art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 150), nakładającego na gminy obowiązek określenia w uchwale dotyczącej zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy również zasad wynajmowania lokali mieszkalnych o powierzchni powyżej 80 m².

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), rada gminy uchwała:

- 1) wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy;
- 2) 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.

Stosownie do art. 21 ust.3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy 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 m².**

Analiza treści przytoczonego powyżej przepisu art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) prowadzi do wniosku, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, wyznacza on granice upoważnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy. Wymaga podkreślenia, że przepis ten nakazuje obligatoryjne uwzględnienie w uchwale wszystkich elementów wymienionych w pkt 1-7.

Także w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd, że – choć katalog przesłanek wymienionych w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) ma charakter otwarty (o czym świadczy zawarte w tym przepisie sformułowanie „w szczególności”) – to jednak uchwała rady gminy w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy winna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie zagadnienia wymienione w tym upoważnieniu ustawowym, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 kwietnia 2012 r. sygn. akt III SA/Kr 398/11; LEX nr 1146048; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 15 grudnia 2010 r.

sygn. akt II SA/Sz 790/10, Lex nr 754946; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 listopada 2012 r. sygn. akt II SA/Go 791/12, Lex nr 1249009).

Należy jednak zwrócić uwagę, że choć ustawodawca w art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) upoważnił radę gminy do uchwalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, które powinny zawierać między innymi kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m², to jednak z żadnego postanowienia ustawy nie wynika, by lokale należące do tej kategorii (tzn. lokale o dużej powierzchni użytkowej) miały podlegać jakimś szczególnym regulacjom, odmiennym niż inne lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), ilekroć w ustawie jest mowa o mieszkaniowym zasobie gminy - należy przez to rozumieć lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów. Ustawa nie przewiduje natomiast żadnych innych kryteriów wyłączających określone kategorie lokali z mieszkaniowego zasobu gminy, w szczególności kryterium wielkości powierzchni użytkowej lokalu.

Uregulowanie zawarte w art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) nawiązuje do od dawna już nieobowiązującego przepisu ustawy o najmie lokali mieszkalnych, który umożliwiał w przeszłości oddawanie w najem takich lokali za zapłatą tzw. czynszu wolnego (w przeciwieństwie do innych mieszkań, za które gminy obowiązane były pobierać tzw. czynsz regulowany – przepisy o czynszu regulowanym nie obowiązują zaś już od 2004r.). W świetle postanowień art. 66 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 1998r. Nr 120, poz. 787 ze zm.) lokale należące do zasobów gminy o powierzchni przekraczającej 80 m² mogły być po dniu wejścia w życie ustawy oddane w najem za zapłatą czynszu wolnego, z wyjątkiem przypadków oddania takiego lokalu w najem w drodze zamiany osobie, której gospodarstwo domowe składało się co najmniej z 4 osób.

Tak więc należy uznać, że w świetle obecnie obowiązującej ustawy o ochronie praw lokatorów (...) – wobec utraty mocy obowiązującej przez przepisy dotyczące tzw. czynszu regulowanego - przepis prawa nakładający na rady gminy obowiązek odrębnego uregulowania w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² nie ma uzasadnienia, bowiem w aktualnym stanie prawnym lokale o powierzchni przekraczającej 80 m² nie

mają żadnego szczególnego statusu prawnego. Stanowią one element mieszkaniowego zasobu gminy i powinny podlegać wynajmowi na takich samych zasadach, jak inne mieszkania komunalne. Co do zasady podstawowymi warunkami, jakie musi spełniać osoba ubiegająca się o mieszkanie z mieszkaniowego zasobu gminy są: zamieszkanie na terenie danej gminy, niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe oraz niski dochód. Zasady wynajmowania lokali powinny być tak skonstruowane, by ci spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe - warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu - 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 uchwale kryteria.

Analiza działalności uchwałodawczej rad gmin w przedmiocie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy prowadzi również do wniosku, że art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) jest w praktyce często interpretowany jako upoważniający radę gminy do wprowadzenia - odmiennych od ogólnych - kryteriów oddawania w najem takich mieszkań. Najczęściej stosowanym w uchwałach rozwiązaniem jest oddawanie takich lokali w najem w drodze przetargu publicznego na wysokość czynszu. Taka regulacja stanowi jednak naruszenie bezwzględnie obowiązujących art. 7 ust. 1 oraz art. 8 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), a ponadto może doprowadzić do sytuacji, w której lokal z mieszkaniowego zasobu gminy będzie mogła wynająć, wbrew intencji ustawodawcy, osoba spoza kręgu osób o niskich dochodach.

Również w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym ustawa o ochronie praw lokatorów (...) nie daje radzie gminy możliwości określania, czy też ograniczania, kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o lokal mieszkalny z gminnego zasobu mieszkaniowego, co dotyczy wszystkich lokali wynajmowanych z mieszkaniowego zasobu gminy, niezależnie od ich metrażu, w tym lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 2 grudnia 2013 r. sygn. akt IV SA/Wr 507/13, Lex nr 1430676).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wyżej przedstawione uwagi prowadzą do wniosku, że dalsze pozostawanie w obrocie prawnym kwestionowanej regulacji jest nie tylko pozbawione uzasadnienia prawnego, ale również może wprowadzać w błąd rady gmin co do zakresu spraw, które w ramach udzielonego im upoważnienia powinny zostać obligatoryjnie uregulowane w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy. Sugeruje bowiem błędnie istnienie szczególnego statusu omawianej kategorii mieszkań

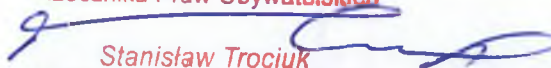
komunalnych, usprawiedliwiającego przyjęcie odmiennych zasad wynajmowania przez gminę tego rodzaju lokali.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) Rzecznik zdecydował się przedstawić Pani Premier opisany wyżej problem z prośbą o zajęcie stanowiska, a jeśli podzieli Pani przekonanie Rzecznika o potrzebie wyeliminowania kwestionowanego uregulowania z obrotu prawnego, to również o podjęcie działań legislacyjnych w tym zakresie.

Rzecznik będzie wdzięczny za poinformowanie o stanowisku Pani Premier zajęтым w tej sprawie.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich