

OPINIA NR 80/2022
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
Z DNIA 18 listopada 2022 r.

do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie zmiany uchwały nr XXX/794/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków oraz tymczasowych pomieszczeń - druk nr 3049.

Na podstawie § 30 ust. 4 pkt 4 Statutu Miasta Krakowa stanowiącego załącznik do uchwały nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 r. w sprawie Statutu Miasta Krakowa (tekst jednolity: Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2019 r., poz. 7074, z 2020 r. poz. 919) postanawia się, co następuje:

Opiniuje się negatywnie zaproponowaną w projekcie uchwały Rady Miasta Krakowa wniesionym przez klub Radnych Platforma – Koalicja Obywatelska w sprawie zmiany uchwały nr XXX/794/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków oraz tymczasowych pomieszczeń (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 6 grudnia 2019 r., poz. 9006, z dnia 24 lutego 2021 r., poz. 1160, z dnia 21 kwietnia 2022 r., poz. 2980), zmianę § 3 ust. 4 załącznika nr 2 do ww. uchwały - **druk nr 3049**.

UZASADNIENIE

Zgodnie z 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 172 z późn. zm.) rada gminy została upoważniona przez ustawodawcę do uchwalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, z kolei art. 21 ust. 3 precyzuje, co powinno się w uchwale znaleźć. Zgodnie z brzmieniem art. 21 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy: „zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności - m.in. wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą stosowanie obniżek czynszu”.

Dodatkowo w zakresie umów najmu socjalnego lokalu przepisy art. 22, 23 oraz 25 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego regulujące najem socjalny lokalu stanowią *lex specialis* wobec art. 21 ust. 3 tej ustawy.

Zgodnie z brzmieniem art. 23 ust. 2 ww. ustawy: „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”. Rada każdej gminy podejmuje zatem, na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy określającą m.in. wysokość dochodu gospodarstwa domowego. Ponadto wskazuje się, że sytuacja dochodowa osoby ubiegającej się o najem socjalny lokalu będzie badana z uwzględnieniem stanu majątkowego (art. 21b).

Realizację zawartego w art. 21 ust. 3 pkt 1 upoważnienia ustawowego stanowi § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały nr XXX/794/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 5 grudnia 2019 r. w *sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków oraz tymczasowych pomieszczeń* (ze zm.), w którym zostało określone kryterium dochodowe do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków. Zaproponowana w projekcie zmiana § 3 ust. 4 załącznika nr 2 do uchwały dotyczy tymczasem przekroczenia kryterium dochodowego do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu w okresie po umieszczeniu na liście mieszkaniowej, a przed wydaniem skierowania do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu. W ustawie natomiast nie została przewidziana możliwość uregulowania w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali przekroczenia ustalonego kryterium dochodowego dla zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu po umieszczeniu na liście mieszkaniowej, a przed wydaniem skierowania do zawarcia umowy najmu. Przeciwnie, art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy zawiera delegację do przyjęcia przez radę gminy w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą stosowanie obniżek czynszu. W ww. przepisie jest mowa o wysokości dochodu uzasadniającej oddawanie w (...) najem socjalny lokalu, a nie o wysokości dochodu z rozróżnieniem na wysokość dochodu kwalifikującą do umieszczenia na liście mieszkaniowej i wysokość dochodu uprawniającą do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu. Zarówno wykładnia językowa, jak i celowościowa art. 21 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy prowadzi do wniosku, że rada gminy zobowiązana jest do ustalenia dochodu maksymalnego, powyżej którego dana osoba nie będzie kwalifikowała się do zawarcia umowy najmu. Jest to upoważnienie do ustalenia granicznej wysokości dochodu, przekroczenie której, dyskwalifikować będzie ubiegającego się o najem do zawarcia umowy. Zaproponowana w projekcie zmiana stwarza zatem sytuację, w której w uchwale w § 3 ust. 1 pkt 1 określone jest pierwsze maksymalne kryterium dochodowe uzasadniające oddanie lokalu w najem socjalny, a w § 3 ust. 4 załącznika nr 2 do uchwały kolejne maksymalne kryterium dochodowe. Zaproponowana zmiana jest nieprecyzyjna, zaprzecza zasadzie konkretności i jasności przyznawania prawa do najmu socjalnego lokalu oraz pozostaje w sprzeczności z art. 21 ust. 3 pkt 1 oraz art. 23 ust. 2 ww. ustawy.

Zaproponowana w projekcie uchwały zmiana prowadzi także do nieuprawnionej modyfikacji dyspozycji przepisu ustawowego art. 23 ust. 2 ustawy *o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* w akcie prawie miejscowego, a więc akcie niższego rzędu względem ustawy. Przepis szczególny aktu prawa miejscowego nie może uchylać czy mieć pierwszeństwa przed przepisem aktu hierarchicznie wyższego - w niniejszej

sprawie przed przepisem aktu ustawowego, z którego treści jednoznacznie wynika, że uprawnienie do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu przysługuje osobie, 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 ustawy, tj. w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali (...). Ustawa nie daje podstaw do wprowadzania w zakresie najmu socjalnego nowych kryteriów, które nie zostały zawarte w ustawie i nie zawiera ich też delegacja ustawowa do ich określenia.

Ponadto w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 lipca 2017 r., III SA/Kr 428/17, doprecyzowano, że organ stanowiący gminy musi określić kryterium dochodowe, jakie muszą spełnić osoby, które ubiegają się o najem socjalny lub o najem lokalu na czas nieoznaczony, oraz wysokość kryteriów dochodowych dla osób ubiegających się o obniżkę czynszu, jeśli możliwość taką przewidziano. Należy przy tym zauważyć, że ustawa nie daje podstaw do wprowadzania w zakresie najmu socjalnego nowych kryteriów, które nie zostały zawarte w ustawie i nie zawiera ich też delegacja ustawowa do ich określenia (*Krzekotowska Krystyna, Malinowska-Wójcicka Magdalena, Ochrona praw lokatorów i mieszkaniowy zasób gminy. Komentarz, wyd. II, 2021 rok*).

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na idee jaka towarzyszy regulacji najmu socjalnego lokalu w art. 23 ustawy o *ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*, która wyraża się w zapewnieniu przez gminę mieszkania jej najuboższym mieszkańcom. Jest to konstytucyjne prawo (art. 75 Konstytucji RP) wynikające z konieczności ochrony osób (rodzin) ze względu na ich szczególną sytuację majątkową, rodzinną i osobistą. Gmina może i powinna dokonywać weryfikacji uprawnień do zajmowania lokalu na podstawie umowy najmu socjalnego lokalu, a przekroczenie kryterium dochodowego określonego w uchwale rady gminy powoduje brak spełnienia kryteriów ustawowych do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu. Rada gminy nie ma kompetencji do dowolnego określania zasad na jakich zawierane będą umowy najmu socjalnego lokalu. Przestanki, które mogą wyeliminować część mieszkańców z możliwości uzyskania najmu lokalu z zasobów mieszkaniowych gminy wynikają z regulacji ustawy i rada gminy zobowiązana jest je w swojej uchwale określającej zasady wynajmowania lokali uwzględnić.

W uzasadnieniu do projektu wskazano, że zaproponowana zmiana ma na celu m.in. zaoszczędzenie czasu oczekiwania na lokal do następnego naboru w przypadku incydentalnego przekroczenia progu dochodowego.

Kryterium niskiego dochodu określone w § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały nie zostało przyjęte jako ściśle określona kwota, a jako procent najniższej emerytury w odniesieniu do poszczególnych kategorii wnioskodawców – gospodarstw domowych. Zgodnie z art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o *emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 504 z późn. zm.): „emerytury i renty podlegają corocznie waloryzacji od dnia 1 marca”. Wysokość najniższej emerytury od 1 marca 2022 r. wynosi 1 338,44 zł. Zgodnie z uchwaloną przez Sejm w dniu 27 października 2022 r. ustawą o *zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* kwota najniższej emerytury od 1 marca 2023 r. będzie wynosić 1 588,44 zł. Obecnie dla osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu lokalu – średni miesięczny dochód w przeliczeniu na jednego członka gospodarstwa domowego nie może przekroczyć 180% najniższej emerytury w gospodarstwie

jednoosobowym, tj. 2 409,19 zł, 155% najniższej emerytury w gospodarstwie dwuosobowym, tj. 2 074,58 zł i 130% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym, tj. 1 739,97 zł. Po waloryzacji, która będzie wprowadzona od 1 marca 2023 r. będą to natomiast następujące kwoty: dla osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu lokalu – średni miesięczny dochód w przeliczeniu na jednego członka gospodarstwa domowego nie może przekroczyć 180% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym, tj. 2 859,19 zł (wzrost kwotowo o 450 zł), 155% najniższej emerytury w gospodarstwie dwuosobowym, tj. 2 462, 08 zł (wzrost kwotowo o 387, 50 zł) i 130% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym, tj. 2 064, 97 zł (wzrost kwotowo o 325 zł) – procentowo będzie to wzrost o ok. 19% przy każdym kryterium dochodowym. Biorąc pod uwagę fakt, że średni okres oczekiwania na zawarcie umowy najmu socjalnego lokalu z zasobu Gminy Miejskiej Kraków w 2021 r. wyniósł z tytułu realizacji list mieszkaniowych 14 miesięcy, przyjąć można, że w przypadku ponownej konieczności udokumentowania faktu spełnienia kryterium niskich dochodów określonych w uchwale przed wydaniem skierowania do zawarcia umowy najmu – dochód uzyskiwany przez wnioskodawcę może być wyższy, niż w dacie składania wniosku o pomoc mieszkaniową.

Pomoc mieszkaniowa z zasobu Gminy Miejskiej Kraków skierowana jest do osób najbardziej potrzebujących, ponieważ umowy najmu z tytułu realizacji list mieszkaniowych zawierane są jedynie na najem socjalny lokalu, a nie najem na czas nieoznaczony. Zawarcie umowy najmu socjalnego nierozzerwalnie związane jest z zobowiązaniem najemcy do regulowania najniższego czynszu wynikającego z odpowiedniego zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa. Od 1 stycznia 2023 r. stawka czynszu dla najmu socjalnego lokalu będzie wynosić 2,98 zł/m², tj. przykładowo dla mieszkania o powierzchni 40 m² będzie to czynsz w wysokości 119,20 zł. Gmina Miejska Kraków nie wynajmuje należących do niej lokali w sposób dowolny. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. *o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* - gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w tej ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw o niskich dochodach.

Przyjęte w Gminie Miejskiej Kraków kryteria dochodowe uprawniające do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu są jednymi z najkorzystniejszych wśród większych miast w Polsce (przykładowo w Poznaniu wysokość dochodu uprawniającego do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu wynosi 175% wysokości minimalnej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym oraz 125% w gospodarstwie wieloosobowym, we Wrocławiu 100% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 70% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym, w Łodzi 100% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym oraz 70% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym). Powyższe potwierdza także wskaźnik W3_M „Kryterium dochodowe uprawniające do pomocy mieszkaniowej w Krakowie na tle innych dużych miast – lokal socjalny” obrazujący wysokość kryterium dochodowego uprawniającego do ubiegania się o pomoc mieszkaniową w Gminie Miejskiej Kraków w porównaniu z innymi miastami w Polsce, który w 2021 roku miał wartość 1,76.

Pomoc mieszkaniowa z zasobu gminy powinna być udzielana osobom, które mają szczególną sytuację osobistą, materialną i rodzinną. Wprowadzenie do uchwały możliwości przekroczenia kryterium dochodowego przy staraniu się o pomoc mieszkaniową od Gminy

w postaci zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu nie znajduje uzasadnienia w przepisach ustawy *o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*, bowiem art. 21 ust. 3 pkt 1 tej ustawy zawiera delegację do określenia w uchwale maksymalnego kryterium dochodowego uzasadniającego oddanie w najem socjalny lokalu, przy czym nie przewiduje możliwości różnicowania kryterium dochodowego do najmu socjalnego – jego przekroczenia po umieszczeniu na liście mieszkaniowej, a przed wydaniem skierowania do zawarcia umowy najmu. Ustawa nakazuje uregulowanie w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali maksymalnego kryterium dochodowego uzasadniające oddanie lokalu w najem socjalny. Takie maksymalne kryterium zostało określone w § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały. Zaproponowana w projekcie zmiana prowadzić będzie w praktyce do uregulowania w uchwale możliwości przekroczenia kryterium dochodowego uprawniającego do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu określone w ww. paragrafie uchwały, co w konsekwencji skutkować będzie niezgodnością projektowanego zapisu z art. 23 ust. 2 ustawy *o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*. Zaproponowana regulacja może ponadto doprowadzić do sytuacji, w której pomocy mieszkaniowej nie otrzyma osoba faktycznie jej potrzebująca.

W świetle powyższego oraz w kontekście zapisów ww. ustawy zaznaczyć także trzeba, że Gmina Miejska Kraków prowadzi gospodarkę mieszkaniową w oparciu o jednakowe kryteria dla wszystkich osób ubiegających się o pomoc mieszkaniową, ustalone w uchwale nr XXX/794/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie *zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków oraz tymczasowych pomieszczeń* (ze zm.). Przekroczenie kryterium dochodowego uniemożliwia udzielenie pomocy mieszkaniowej poprzez zawarcie umowy najmu socjalnego lokalu i wówczas wnioskodawcy proponowana jest inna pomoc poprzez wynajem lokalu w ramach TBS lub programu Mieszkanie za remont.

W zaproponowanym brzmieniu przepisu pominięto ponadto regulacje dotyczące zamiany lokali (dotychczasowy § 3 ust. 4 pkt 2 załącznika nr 2 do uchwały).

Mając na uwadze powyższe negatywnie opiniuję projekt uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie *zmiany uchwały nr XXX/794/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków oraz tymczasowych pomieszczeń* według druku nr 3049.