



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 kwietnia 2023 r.

Poz. 3059



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.413.173.2023

z dnia 26 kwietnia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LVII/495/23 Rady Miasta Międzyrzec Podlaski z dnia 28 marca 2023r. zmieniającej uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Międzyrzec Podlaski, w części obejmującej § 1 uchwały w zakresie słów: „i na koszt przyszłego najemcy” w tytule Rozdziału 7a, w zakresie słów: „i na własny koszt” w § 9a ust. 1, w zakresie § 9a ust. 2, w zakresie słów: „na własny koszt” w § 9b ust. 10, w zakresie słów: „w której określony jest zakres, szacunkowy koszt, sposób i termin wykonania prac remontowych w lokalu” w § 9b ust. 16, w zakresie § 9b ust. 17 zd. drugie, w zakresie § 9b ust. 21.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVII/495/23 Rady Miasta Międzyrzec Podlaski z dnia 28 marca 2023r. zmieniającej uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Międzyrzec Podlaski, w części obejmującej § 1 uchwały w zakresie słów: „i na koszt przyszłego najemcy” w tytule Rozdziału 7a, w zakresie słów: „i na własny koszt” w § 9a ust. 1, w zakresie § 9a ust. 2, w zakresie słów: „na własny koszt” w § 9b ust. 10, w zakresie słów: „w której określony jest zakres, szacunkowy koszt, sposób i termin wykonania prac remontowych w lokalu” w § 9b ust. 16, w zakresie § 9b ust. 17 zd. drugie, w zakresie § 9b ust. 21.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LVII/495/23 została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 marca 2023 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 2022 r. poz. 172, ze zm.), Rada Miasta Międzyrzec Podlaski przyjęła uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Międzyrzec Podlaski.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy.

Gmina, na zasadach i w wypadkach 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).

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.

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 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;
- 7) *(uchylony)*.

W § 1 uchwały Nr LVII/495/23 Rada Miasta Międzyrzec Podlaski postanowiła dokonać zmian w uchwale Nr XXX/266/21 z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Międzyrzec Podlaski polegających na dodaniu Rozdziału 7a i Rozdziału 7b.

W Rozdziale 7a, zatytułowanym „Najem lokali przeznaczonych do remontu wykonywanego we własnym zakresie i na koszt przyszłego najemcy” w § 9a ust. 1 przyjęto, że Miasto może przeznaczyć wolny lokal mieszkalny wchodzący w skład mieszkaniowego zasobu gminy, który z uwagi na stan techniczny wymaga przeprowadzenia remontu, do najmu na rzecz przyszłego najemcy pod warunkiem wykonania przez przyszłego najemcę we własnym zakresie i na własny koszt remontu takiego lokalu.

W § 9a ust. 2 postanowiono: „*Koszty nakładów poniesionych na remont lokalu przeznaczonego do najmu nie podlegają zwrotowi*”.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje § 9a ust. 1 w zakresie słów: „i na własny koszt” oraz § 9a ust. 2 wykraczają poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

Treść tej regulacji ustawowej upoważnia radę gminy do ujęcia w przedmiotowej uchwale wszystkich wskazanych w tym przepisie elementów. Rada może podjąć w uchwale jeszcze inne regulacje dotyczące zagadnień związanych z najmem. To nie oznacza jednak dowolności, gdyż postanowienia uchwały podjętej przez Radę muszą mieścić się w granicach przyznanego jej upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 732/10).

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajdzie przepis art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z którego wynika, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych

w ustawie. Ponadto art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa.

Granice upoważnienia prawodawcy miejscowego do uregulowania w akcie prawa miejscowego danej kwestii należy zatem ustalać nie tylko w oparciu o przepis ustawy, z którego wynika dana norma kompetencyjna, ale również o inne przepisy ustaw i aktów wyższego rzędu. Kompetencja prawodawcy miejscowego do odmiennego uregulowania kwestii już unormowanych ustawowo może wynikać jedynie z wyraźnego upoważnienia ustawodawcy.

Kwestia obowiązków najemcy oraz wynajmującego dotycząca napraw i konserwacji lokalu została uregulowana w art. 6a i 6b ustawy o ochronie praw lokatorów (...). W przeciwieństwie do obowiązków wynajmującego, katalog obowiązków najemcy jest zamknięty. Katalog ten nie obejmuje przeprowadzania robót budowlanych w zakresie remontu. Zgodnie z art. 6a ustawy o ochronie praw lokatorów (...), wynajmujący jest zobowiązany do zapewnienia sprawnego działania istniejących instalacji i urządzeń budynku w taki sposób, by najemca miał możliwość korzystania z przedmiotu najmu.

Jednocześnie kwestie rozliczeń nakładów w lokalach należących do mieszkaniowego zasobu gminy zostały określone w art. 6d-6f ustawy o ochronie praw lokatorów (...). Przepisy te stanowią, że najemca może wprowadzić w lokalu ulepszenia tylko za zgodą wynajmującego i na podstawie pisemnej umowy określającej sposób rozliczeń z tego tytułu (art. 6d). Po zakończeniu najmu i opróżnieniu lokalu najemca jest obowiązany odnowić lokal i dokonać w nim obciążających go napraw, a także zwrócić wynajmującemu równowartość zużytych elementów wyposażenia technicznego, wymienionych w art. 6b ust. 2 pkt 4, które znajdowały się w lokalu w chwili wydania go najemcy. Jeżeli najemca w okresie najmu dokonał wymiany niektórych elementów tego wyposażenia, przysługuje mu zwrot kwoty odpowiadającej różnicy ich wartości między stanem istniejącym w dniu objęcia lokalu oraz w dniu jego opróżnienia. Należne kwoty oblicza się według cen obowiązujących w dniu rozliczenia (art. 6e ust. 1). Wynajmujący może żądać usunięcia ulepszeń wprowadzonych przez najemcę z naruszeniem art. 6d i przywrócenia stanu poprzedniego, jeżeli nie naruszy to substancji lokalu, albo ulepszenia zatrzymać za zwrotem ich wartości uwzględniającej stopień zużycia według stanu na dzień opróżnienia lokalu (art. 6e ust. 2). W umowie najmu lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, strony mogą ustalić odmiennie prawa i obowiązki wymienione w art. 6a-6e (art. 6f).

Ta wyczerpująca regulacja ustawowa w zakresie podmiotów zobowiązanych do dokonania remontów i dopuszczalnego zakresu modyfikowania tych obowiązków ustawowych przez strony stosunku najmu, wyklucza uprawnienie rady gminy do samodzielnego regulowania tej materii w uchwale (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 2 października 2014 r. sygn. akt III SA/Kr 1071/14, zaaprobowany przez NSA w wyroku z dnia 1 lipca 2015 r. sygn. akt I OSK 858/15).

Określenie sposobu rozliczeń z tytułu nakładów poczynionych przez najemcę zostało zatem zastrzeżone do materii umowy zawieranej pomiędzy najemcą a wynajmującym. Kwestie te nie mogą być zatem normowane w drodze aktu prawa miejscowego. Rada Miasta nie jest uprawniona do normowania kwestii rozliczeń nakładów poniesionych na remont lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy w sposób odmienny od uregulowań ustawowych.

Przyjęta treść § 9a ust. 2 w uchwale zmieniającej pozostaje zatem w sprzeczności z powyższymi przepisami ustawowymi przewidując poniesienie przez lokatora kosztów remontu lokalu bez możliwości zwrotu tych kosztów w jakiegokolwiek formie.

Powyższa argumentacja uzasadnia również zakwestionowanie § 1 uchwały LVII/495/23 w zakresie słów: „*i na koszt przyszłego najemcy*” w tytule Rozdziału 7a, w zakresie słów: „*i na własny koszt*” w § 9a ust. 1 oraz w zakresie słów: „*na własny koszt*” w § 9b ust. 10.

Zgodnie z treścią § 1 uchwały zmieniającej w uchwale Nr XXX/266/21 dodano § 9b, który stanowi m. in., że: „Po zatwierdzeniu zestawienia przez Burmistrza Miasta, z osobami ubiegającymi się o najem lokalu przeznaczonego do remontu zawiera się umowę na czas remontu lokalu mieszkalnego, w której określony jest zakres, szacunkowy koszt, sposób i termin wykonania prac remontowych w lokalu, który zostanie oddany w najem po przeprowadzeniu remontu przez przyszłego najemcę” (ust. 16); „Umowa najmu lokalu do remontu zawierana jest na czas wykonania prac remontowych lokalu, jednak nie dłużej niż na 6 miesięcy. W tym okresie wnioskodawca uiszcza opłaty niezależnie od właściciela, tj. energia elektryczna, woda i ścieki, centralne ogrzewanie, ciepła woda i odpady” (ust. 17); „W przypadku nie wykonania lub nienależytego wykonania umowy o najem lokalu na czas remontu z osobą ubiegającą się o najem lokalu do remontu nie zostanie zawarta umowa najmu przedmiotowego lokalu. Poniesione koszty remontu nie podlegają zwrotowi, a lokal podlega natychmiastowemu protokolarnemu przekazaniu w posiadanie Miasta” (ust. 21).

Zdaniem organu nadzoru Rada Miasta Międzyrzec Podlaski wprowadzając powyższe regulacje w zakresie słów: „w której określony jest zakres, szacunkowy koszt, sposób i termin wykonania prac remontowych w lokalu” w § 9b ust. 16, w zakresie § 9b ust. 17 zd. drugie oraz § 9b ust. 21, przekroczyła kompetencje przyznane jej art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

Mając na uwadze fakt, iż mieszkaniowy zasób gminy tworzą lokale stanowiące własność gminy, w świetle art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym to do wójta jako organu wykonawczego należy gospodarowanie tym mieniem.

Rada Miasta Międzyrzec Podlaski wprowadzając powyższe regulacje wkroczyła w zakres uprawnień organu wykonawczego gminy i uregulowała w uchwale materię umowy zawieranej pomiędzy najemcą a wynajmującym.

Należy przy tym podkreślić, że kwestie dotyczące m.in. praw i obowiązków stron umowy a także sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń, powinny być uregulowane w umowie cywilno-prawnej, a nie w akcie prawa miejscowego. Treść takiej umowy podlega przepisom prawa cywilnego, a podmiot zewnętrzny - rada gminy - nie ma podstaw prawnych, aby na treść takiej umowy wpływać (por. wyrok NSA z dnia 29 lipca 2020r. sygn. II OSK 761/20).

Warunki wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy skonkretyzowane zostają w umowie. Umowę tę zawiera organ wykonawczy gminy działając w granicach swoich ustawowych kompetencji. Zatem takie elementy jak określenie zakresu, szacunkowego kosztu prac remontowych, sposobu i terminu ich wykonania, kwestie opłat ponoszonych w trakcie trwania remontu oraz regulacje dotyczące niewykonania lub nienależytego wykonania umowy zawieranej na czas remontu lokalu stanowią warunki umowy negocjowanej przez jej strony, tj. przyszłego najemcę i wynajmującego czyli gminę. Wymienione postanowienia umowy powinny być więc konkretyzowane w umowie przez uczestników czynności prawnej według ich woli. W ramach uprawnień organu wykonawczego do gospodarowania mieniem gminnym mieści się także swoboda w sposobie redagowania poszczególnych postanowień umowy.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVII/495/23 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.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Miasta Międzyrzec Podlaski
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Międzyrzec Podlaski