



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 lutego 2023 r.

Poz. 1801

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.32.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 1 lutego 2023 r.

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

orzekam

nieważność § 9 ust. 10 i ust. 11 załącznika nr 1 do uchwały nr LII/386/2022 Rady Gminy Chodzież z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Chodzież - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 grudnia 2022 r. Rada Gminy Chodzież podjęła uchwałę nr LII/386/2022 w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Chodzież, zwaną dalej „uchwałą”. Przedmiotowe zasady zostały uchwalone „w brzmieniu określonym w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały” (§ 1 uchwały) i dalej będą powoływane jako „Zasady”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561), 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 (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 172)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 3 stycznia 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi przepis 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 (Dz. U. z 2022 r. poz. 172 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, w myśl którego 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. Zakres przedmiotowy uchwały precyzuje art. 21 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym: „Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności: 1) 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; 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”.

Z przywołanego wyżej przepisu wynika, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Użycie przez ustawodawcę (przy wyliczaniu zakresu dopuszczalnej regulacji przez radę gminy) sformułowania „w szczególności”, nie oznacza dowolności uchwalania treści prawa miejscowego, gdyż jego treść winna mieścić się w zakresie upoważnienia, pozostawać w zgodności z przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej oraz nie może prowadzić do naruszenia zasad Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; CBOSA). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W rozdziale 4. Zasad Rada Gminy Chodzież unormowała 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. W zamieszczonym w tym rozdziale § 9 rada postanowiła m.in., że: „Koszty związane z remontem lokali stanowiących przedmiot zamiany obciążają osoby ubiegające się o zamianę. Niezbędne jest złożenie przez te osoby pisemnego oświadczenia o zrzeczeniu się wszelkich roszczeń zwrotu poniesionych kosztów” (ust. 10), „Warunkiem zawarcia umowy najmu na lokal uzyskany w wyniku zamiany jest przekazanie w dyspozycję wójta lokalu uprzednio zajmowanego w stanie nadającym się do zamieszkania. W przypadku, gdy przekazany lokal nie nadaje się do zamieszkania kosztami remontu zostanie obciążona osoba zdająca lokal” (ust. 11).

W ocenie organu nadzoru, cytowane wyżej przepisy § 9 ust. 10 i ust. 11 Zasad zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy, wkraczając w sposób nieuprawniony w materię unormowaną ustawowo.

Przede wszystkim kwestionowane postanowienia Zasad nie dają się pogodzić z regulacjami ustawowymi zawartymi w art. 6a – 6f ustawy. W powołanych przepisach ustawodawca określił obowiązki wynajmującego (art. 6a) i najemcy (art. 6b), w tym związane z utrzymywaniem i naprawą lokalu, jak również naprawą i konserwacją poszczególnych elementów wyposażenia lokalu i pomieszczeń przynależnych. Zasada jest, że na najemcy ciąży obowiązek naprawy i konserwacji elementów wyposażenia wymienionych enumeratywnie w art. 6b ust. 2 ustawy. Z kolei wynajmujący jest obowiązany m.in. do zapewnienia sprawnego działania istniejących instalacji i urządzeń związanych z budynkiem umożliwiającym najemcy korzystanie z wody, paliw gazowych i ciekłych, ciepła, energii elektrycznej, dźwigów osobowych oraz innych instalacji i urządzeń stanowiących wyposażenie lokalu i budynku określone odrębnymi przepisami (art. 6a ust. 1 ustawy). W razie oddania w najem lokalu opróżnionego przez dotychczasowego najemcę, wynajmujący jest obowiązany wymienić zużyte elementy wyposażenia lokalu (art. 6a ust. 2 ustawy). Do obowiązków wynajmującego należy też dokonywanie napraw lokalu, napraw lub wymiany instalacji i elementów wyposażenia technicznego w zakresie nieobciążającym najemcy (art. 6a ust. 3 pkt 3 ustawy). Stosownie do zapisów art. 6c ustawy, przed wydaniem lokalu najemcy strony sporządzają protokół, w którym określają stan techniczny i stopień zużycia znajdujących się w nim instalacji i urządzeń. Protokół stanowi podstawę rozliczeń przy zwrocie lokalu. Zgodnie z art. 6d ustawy najemca może wprowadzić w lokalu ulepszenia tylko za zgodą wynajmującego i na podstawie pisemnej umowy określającej sposób rozliczeń z tego tytułu. Prawa i obowiązki stron po zakończeniu najmu wskazane zostały w art. 6e ustawy, przy czym ustawodawca wprowadził też stosowne reguły dotyczące rozliczeń. Jak stanowi art. 6e ust. 1 ustawy, 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. Z kolei w art. 6e ust. 2 ustawy przyjęto zasadę, że 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. Z przepisu art. 6f ustawy wynika, że jedynie w umowie najmu lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, strony mogą ustalić odmiennie prawa i obowiązki wymienione w art. 6a-6e.

W ocenie organu nadzoru, powyższe przepisy ustawy wykluczają przyjęcie w akcie prawa miejscowego zasady obciążania najemców kosztami wszelkich remontów lokali mieszkalnych, bez możliwości dochodzenia od gminy (jako wynajmującego) zwrotu poniesionych kosztów, jak również obowiązku składania stosownego oświadczenia o zrzeczeniu się roszczeń w tym zakresie, tak jak uczyniła to rada w kwestionowanych przepisach § 9 ust. 10 i ust. 11 Zasad. To z powołanych przepisów ustawy wynika, jakie obowiązki w zakresie napraw i konserwacji obciążają wynajmującego i najemcę, także po zakończeniu najmu, i na jakich zasadach należy je rozliczać. Należy mieć również na względzie, że wprowadzanie w lokalu ulepszeń może odbywać się tylko za zgodą wynajmującego i tylko na podstawie pisemnej umowy określającej sposób rozliczeń z tego tytułu (art. 6d ustawy). Przepisy te w odniesieniu do najmu lokali z mieszkaniowego zasobu gminy są bezwzględnie obowiązujące (art. 6f ustawy, *a contrario*). Skoro wskazanych w art. 6a-6e praw i obowiązków nie mogą w sposób odmienny ustalić nawet strony w umowie najmu, to tym bardziej kompetencji do kształtowania przepisów w tym zakresie nie sposób przypisać radzie gminy jako prawodawcy miejscowemu.

W świetle powyższego należy uznać, że kwestionowane przepisy § 9 ust. 10 i ust. 11 Zasad zostały zatem podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy, a jednocześnie z istotnym naruszeniem art. 6a-6f ustawy, co rodzi konieczność stwierdzenia ich nieważności.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Chodzież

Wójt Gminy Chodzież