



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 20 lutego 2023 r.

Poz. 2050

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.35.2023.1

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 1 lutego 2023 r.

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

#### **orzekam**

nieważność § 4 ust. 3 i 4, § 14 ust. 4, § 14 ust. 5, § 14 ust. 6 pkt 2 w zakresie zwrotu: „*w tym wypadku remont i naprawy we wskazanym przez wynajmującego lokalu najemca dokona we własnym zakresie*” oraz § 14 ust. 7 pkt 2 uchwały nr 853 Rady Miasta Konina z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Konina - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 28 grudnia 2022 r. Rada Miasta Konina podjęła uchwałę nr 853 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Konina, dalej powoływane jako "Zasady".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt. 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) oraz 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 172 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 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 uzasadniająca oddanie w najem lub 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”.

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 obliuguje 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 treści § 4 Zasad Rada Miasta Konina zawarła dyspozycję, według której: "Umowę najmu na lokal mieszkalny zawiera się po wpłaceniu obowiązującej kaucji mieszkaniowej lub po wpłacie pierwszej raty kaucji, w przypadku rozłożenia wpłaty kaucji mieszkaniowej na raty" (ust. 3), "Zasady i tryb pobierania i zwrotu kaucji mieszkaniowych reguluje obowiązujące w tym zakresie zarządzenie Prezydenta Miasta Konina" (ust. 4).

W ocenie organu nadzoru, cytowane wyżej przepisy § 4 ust. 3 i ust. 4 Zasad w sposób istotny naruszają prawo. Odnoszą się one bowiem do materii wyłączonej z kompetencji decyzyjnych organu uchwałodawczego gminy przewidzianych ustawą. Materia instytucji kaucji zabezpieczającej należności z tytułu umowy najmu uregulowana została bowiem w art. 6 Rozdział 2 ustawy, poświęconym prawom i obowiązkom właścicieli i lokatorów. Zawieranie umów najmu następuje więc między wynajmującym a najemcą, gdzie wynajmującym jest organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) a najemcą osoba uprawniona do zawarcia umowy najmu. Ustawodawca we wskazanym wyżej art. 6 ustawy wprost uregulował kwestie związane z zapłatą i zwrotem kaucji. Natomiast samemu uzależnieniu przez wynajmującego zawarcia umowy najmu od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu umowy najmu, nadał charakter fakultatywny.

Ponadto w ocenie organu nadzoru postanowienia § 14 ust. 4, § 14 ust. 5, § 14 ust. 6 pkt 2 w zakresie zwrotu: "*w tym wypadku remont i naprawy we wskazanym przez wynajmującego lokalu najemca dokona we własnym zakresie*" oraz § 14 ust. 7 pkt 2 Zasad nie dają się pogodzić z regulacjami ustawowymi zawartymi w art. 6a – 6f ustawy.

W treści § 14 ust. 4 Zasad Rada Miasta Konina określiła, iż: "W przypadku dokonania dobrowolnej zamiany pomiędzy najemcami lokali mieszkalnych, najemcy przeprowadzają remont lokali związanych z zamianą na koszt własny, bez możliwości dochodzenia od Miasta Konin zwrotu poniesionych nakładów".

W § 14 ust. 5 Zasad przewidziano zaś, że: "Warunkiem dokonania zamiany pomiędzy najemcami lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Konina a najemcami lokali niewchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Konina jest uzyskanie pisemnej zgody wynajmującego i właściciela lokalu niewchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Konina".

Zgodnie natomiast z regulacją § 14 ust. 6 pkt 2 Zasad: " Zamiana lokalu na wniosek najemcy, dotyczy wniosków o zamianę:

1) (...);

2) w celu poprawy warunków mieszkaniowych w związku z poprawą sytuacji dochodowej rodziny – zamiana lokalu z umową na najem socjalny na lokal mieszkalny z umową na czas nieoznaczony, pod warunkiem spełnienia kryteriów wynikających z uchwały, *w tym wypadku remont i naprawy we wskazanym przez wynajmującego lokalu najemca dokona we własnym zakresie*".

W treści przepisu § 14 ust. 7 pkt 2 Zasad uregulowano, iż: "W przypadku odzyskania lokalu mieszkalnego w wyniku realizacji prawomocnego orzeczenia sądowego (eksmisja) lub posiadania wolnego lokalu do zasiedlenia Prezydent Miasta Konina może dokonać zamiany z innym najemcą samodzielnego lokalu mieszkalnego o mniejszej powierzchni użytkowej lokalu po spełnieniu łącznie następujących warunków:

1) (...);

2) wykonaniu remontu i napraw lokalu przydzielanego we własnym zakresie i złożeniu oświadczenia; że przy zdaniu lokalu nie będzie on rościł od Miasta zwrotu poniesionych kosztów; 3) (...) "

W powołanych przepisach art. 6a – 6f ustawy 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. Zasadą 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 umożliwiających 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 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. 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 tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

**Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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 Miasta Konina

Prezydent Miasta Konina