



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 kwietnia 2024 r.

Poz. 3416

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-III.4131.1.78.2024.6 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 marca 2024 r.

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

orzekam

nieważność uchwały nr LXXVI/476/24 Rady Miejskiej Turku z dnia 26 lutego 2024 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali w budynkach wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Turek, oddanych do użytkowania po 1 stycznia 2024 r. - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 lutego 2024 r. Rada Miejska Turku podjęła uchwałę nr LXXVI/476/24 w sprawie zasad wynajmowania lokali w budynkach wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Turek, oddanych do użytkowania po 1 stycznia 2024 r., dalej jako: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j.: Dz. U z 2023 r. poz. 725 ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 27 lutego 2024 r.

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

Materialnoprawną podstawę 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 2023 r. poz. 725), dalej jako: "ustawa", zgodnie z którym, 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.

Z treści art. 21 ust. 3 ustawy wynika zakres przedmiotowy uchwały - "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". Stosownie do treści art. 21 ust. 3b ustawy, rada gminy może w uchwale, o której mowa w ust. 1 pkt 2, określić kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² odmiennie od kryteriów wynajmowania innych lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Z kolei w myśl art. 21 ust. 3c ustawy, kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² stosuje się, jeżeli lokalu nie można wynająć w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób, których wnioski o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy został przyjęty do realizacji.

Treść cytowanych wyżej przepisów przesądza o konieczności uregulowania w sposób kompleksowy i szczegółowy w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali wszystkich elementów wskazanych w upoważnieniu ustawowym, jednocześnie w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności. Użycie przez ustawodawcę (przy wyliczaniu zakresu dopuszczalnej regulacji przez radę gminy) sformułowania "w szczególności", oznacza że przedmiot regulacji stanowi katalog otwarty, ale organ stanowiący gminy nie posiada dowolności w zakresie uchwalania treści prawa miejscowego, gdyż winna ona 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.), dalej jako : "Konstytucja RP".

Podkreślenia wymaga, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z treścią 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 przepis art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. 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 (wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r. II OSK 2058/11, CBOSA).

W tym miejscu należy odwołać się do dotychczasowego dorobku orzeczniczego, w myśl którego uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien, wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z 19 września 2008 r., II SA/Lu 485/08, CBOSA). Podobny pogląd został wyrażony w wyroku WSA we Wrocławiu z 12 października 2005 r. (II SA/Wr 385/05, CBOSA), w którym sąd, powołując się na wyrok NSA z 6 czerwca 1995 r. (SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3, poz. 91), stwierdził m.in., że uchwały podejmowane przez organy samorządowe na podstawie ustawy o samorządzie gminnym muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

I.

Wskazać należy, że Rada Miejska Turku w dniu 24 czerwca 2021 r. podjęła uchwałę nr XXXVI/252/21 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Turek (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 5569 oraz z 2022 r. poz. 5011), dalej jako: "uchwała pierwotna". Badana uchwała jest zatem drugą uchwałą dotyczącą zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Turek z zastrzeżeniem, że dotyczy ona budynków oddanych do użytkowania po 1 stycznia 2024 r. W badanej uchwale rada przewidziała przepisy przejściowe i w § 15 uchwały postanowiła: "Niniejsze uregulowania dotyczą zasad wynajmowania lokali w budynkach

wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Turek, oddanych do użytkowania po 1 stycznia 2024 r., w pozostałym zasobie mieszkaniowym Gminy Miejskiej Turek moc zachowują przepisy uchwały nr XXXVI/252/21 Rady Miejskiej Turku z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Turek (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2021 r., poz. 5569) zmienionej uchwałą nr XLIX/326/22 z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXVI/252/21 Rady Miejskiej Turku z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Turek (Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2022 r., poz. 5011)".

Organ nadzoru poddał analizie obie uchwały i stwierdził, że różnicują one sytuację prawną mieszkańców gminy - warunki jakie spełnić muszą osoby ubiegające się o wynajem lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy (również wynajmowane z prawem do podnajmu) nie są identyczne (por. § 2 ust. 1 uchwały oraz uchwały pierwotnej). Ponadto uchwały zawierają odmienne regulacje odnoszące się do kryteriów pierwszeństwa zawarcia umowy najmu lokalu (por. § 5 uchwały oraz § 2 ust. 8 i 9 uchwały pierwotnej). W ocenie organu nadzoru badana uchwała narusza konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), która wymaga, by zróżnicowanie prawne poszczególnych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych podmiotów oraz zasadę równości wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, a także zakaz dyskryminacji obywateli przez odmawianie niektórym z nich określonych uprawnień z powodów, które nie znajdują podstaw w obowiązujących normach prawnych (art. 32 ust. 2 Konstytucji RP) - szerszą analizę przedstawiono poniżej w odniesieniu do konkretnych uchybień jakie zawiera uchwała.

II.

Zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska Turku nie wypełniła delegacji z art. 21 ust. 3 pkt 1 i 6b ustawy, gdyż nie określiła wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej najem socjalny lokalu oraz wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej stosowanie obniżek czynszu, a także nie uregulowała zasad przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b ustawy. Brak uregulowania przez radę obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego w powyższym zakresie stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje także na inne, istotne wady prawne, jakimi obarczona jest badana uchwała.

W § 1 ust. 2 pkt 4 uchwały rada przyjęła: "Ilekcroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) członku wspólnoty samorządowej – należy przez to rozumieć osoby zameldowane i zamieszkujące na terenie Gminy Miejskiej Turek (...)". W powiązaniu z wymienioną definicją należy odczytywać regulację wyrażoną w § 2 ust. 1 uchwały, która stanowi: "Lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu Gminy, jak i lokale wynajmowane z prawem do podnajmu przeznaczają się dla osób, które spełniają następujące warunki: 1) są członkami wspólnoty samorządowej; 2) spełniają kryteria dochodowe, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 1 niniejszej uchwały; 3) nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych; 4) w okresie ostatnich pięciu lat przed datą złożenia wniosku o przydział lokalu nie dokonały zbycia nieruchomości o charakterze mieszkalnym".

Nadto, rada w § 6 ust. 3 pkt 1 uchwały uregulowała, że: "Do wniosku wnioskodawca dołącza dokumenty zawierające dane dotyczące sytuacji mieszkaniowej i dochodowej wszystkich osób zgłoszonych do wspólnego zamieszkiwania, w szczególności: (...) dowody potwierdzające przebywanie i zamieszkiwanie na terenie Gminy w okresie 5 lat przed datą złożenia wniosku o przydział lokalu (...)".

Podkreślenia wymaga, że pojęcie wspólnoty samorządowej zostało zdefiniowane w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, z którego wynika, że tworzy ją z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, w tym przypadku gminy. Takie właśnie znaczenie należy nadać pojęciu wspólnoty samorządowej użytemu w art. 4 ust. 1 ustawy. Mieszkańcem gminy jest zatem każda osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania na terenie tej gminy. Jak wynika z kolei z art. 4 ust. 2 ustawy, prawo do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu ma każdy mieszkaniec gminy, który nie ma zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, mający niskie dochody.

W powyższym kontekście, w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że brak jest podstaw, aby przepisy uchwalane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego dyskryminowały w jakikolwiek sposób członków wspólnoty samorządowej w dostępie do

zawarcia umowy najmu lokalu z gminnego zasobu nieruchomości, z uwagi na długość okresu i charakter zamieszkiwania na terenie danej gminy (por. wyrok WSA w Łodzi z 17 kwietnia 2018 r., III SA/Łd 106/18, CBOSA).

W ocenie organu nadzoru, także wyłączenie podmiotowe osób, które z powodów meldunkowych nie będą mogły uzyskać wsparcia gminy w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, nie znajduje uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych i nie ma podstawy ustawowej. Ustawodawca bowiem jasno wskazał, że jedynymi przesłankami uprawniającymi do ubiegania się o uzyskanie mieszkania z zasobów mieszkaniowych gminy są niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe oraz niski dochód. Wprowadzenie zaś nieprzewidzianego ustawą ograniczenia uprawnień tylko do tej części osób tworzących wspólnotę samorządową, która dopełniła obowiązku meldunkowego zameldowania, narusza ustawowy obowiązek gminy "tworzenia warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej". Arbitralne, niezajdujące podstawy prawnej wyłączenie z grona członków wspólnoty osób nieposiadających zameldowania stałego czy czasowego, jest wykroczeniem poza granice upoważnienia ustawowego. Odwołując się do kryterium zameldowania Rada Miejska Turku tworzy swoistą sankcję za niedopełnienie przez wnioskodawcę obowiązku meldunkowego, do czego nie ma upoważnienia ustawowego. Ta sama argumentacja pozostaje aktualna w odniesieniu do spełnienia warunku przez osobę ubiegającą się o wynajem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, określonego w § 2 ust. 1 pkt 4 uchwały: "w okresie ostatnich pięciu lat przed datą złożenia wniosku o przydział lokalu nie dokonały zbycia nieruchomości o charakterze mieszkalnym".

Wskazane przepisy uchwały naruszają konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), która wymaga, by zróżnicowanie prawne poszczególnych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych podmiotów oraz zasadę równości wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, a także zakaz dyskryminacji obywateli przez odmawianie niektórym z nich określonych uprawnień z powodów, które nie znajdują podstaw w obowiązujących normach prawnych (art. 32 ust. 2 Konstytucji RP). Tymczasem jednakowa sytuacja prawna, przesądzająca o zakazie różnego traktowania podmiotów, w niniejszej sprawie powinna być oceniana jako sytuacja podmiotu (członka wspólnoty samorządowej) w odniesieniu do wskazanych w art. 4 ustawy przesłanek: niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych i niskich dochodów. Rada, realizując przypisane gminie zadanie własne, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy, nie może zatem arbitralnie kwalifikować do grona teje wspólnoty osoby legitymujące się obowiązkiem meldunkowym oraz takie, które w okresie ostatnich pięciu lat przed datą złożenia wniosku o przydział lokalu nie dokonały zbycia nieruchomości o charakterze mieszkalnym. Wyłączenie członka wspólnoty samorządowej z powyższych powodów narusza art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy (por. wyroki: WSA w Poznaniu z 12 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 102/12; WSA we Wrocławiu z 12 sierpnia 2010 r., IV SA/Wr 338/10 - CBOSA).

Rada Miejska Turku w § 2 ust. 5 uchwały wprowadziła następujące unormowanie: "W drodze wyjątku, ze względu na szczególne okoliczności losowe, społeczne i ekonomiczne lub w celu poprawy efektywności wykorzystania mieszkaniowego zasobu Gminy, Burmistrz Miasta Turku, po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji Rady Miejskiej Turku właściwej w sprawach komunalnych, może wynająć lokal na czas nieoznaczony z osobami niespełniającymi kryteriów określonych w niniejszej uchwale".

Zacytowana wyżej regulacja wyposażyła Burmistrza Miasta Turku w uprawnienia wykraczające poza uregulowania przyjętej uchwały, bowiem poprzez treść kwestionowanej regulacji, Burmistrz bez upoważnienia ustawowego uzyskał uprawnienie do działania poza trybem określonym w badanej uchwale. Zdaniem organu nadzoru sformułowanie: "w drodze wyjątku ze względu na szczególne okoliczności" oraz "w celu poprawy efektywności wykorzystania mieszkaniowego zasobu Gminy" są dalece nieprecyzyjne i pozostawiają możliwość dowolnej interpretacji. Natomiast normy uchwalone przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinny być skonstruowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Wymóg dotyczy w szczególności aktów prawa miejscowego, jako prawa powszechnie obowiązującego na terenie działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z przepisem art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy uprawnienie do ustalania zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy należy do organu stanowiącego gminy. Rada nie może przenosić na organ wykonawczy kompetencji przyznanej na mocy art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy (por. wyrok NSA z 24 maja 2023 r., III OSK 89/22, CBOSA).

Zgodnie z treścią art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy, uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinna określać w szczególności warunki

zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy. Wskazaną regulację normuje § 4 uchwały, gdzie wskazano: "Za warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy uważa się: 1. Zamieszkiwanie w lokalach, których powierzchnia mieszkalna przypadająca na członka gospodarstwa domowego nie daje możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. 2. Zamieszkiwanie w pomieszczeniach, które nie są przeznaczone na stały pobyt ludzi". Organ nadzoru zwraca uwagę, że przywołany wyżej przepis obejmujący pkt 1 stanowi regulację niedookreśloną i niejasną, uchwała w swoich postanowieniach nie doprecyzowuje jakiej wielkości powierzchnia mieszkalna przypadająca na członka gospodarstwa nie daje możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, co w rezultacie może prowadzić do uznaniowej interpretacji uchwały na etapie jej stosowania. Przepis § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako: "ZTP", statuuje nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikające z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński (w:) S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 38). Rada gminy, będąc zobowiązana do określenia warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy, powinna uczynić to w sposób wyczerpujący i jednoznaczny.

W § 10 ust. 4 uchwały rada postanowiła, że: "W przypadku dokonania zgodnej zamiany pomiędzy najemcami lokali mieszkalnych, najemcy przeprowadzają remont lokali związanych z zamianą na koszt własny, bez możliwości dochodzenia od Gminy zwrotu poniesionych nakładów".

Organ nadzoru wskazuje, że w 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 treści 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 świetle powyższego należy uznać, że kwestionowany przepis § 7 ust. 4 uchwały został podjęty z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 3 ustawy, a jednocześnie z istotnym naruszeniem art. 6a-6f ustawy.

III.

Zasady dotyczące 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 powinny być uregulowane w jednym akcie prawnym stanowiącym ich kompletny zbiór. Rada Miejska Turku podejmując uchwałę w odrębnym akcie prawa miejscowego naruszyła zasadę spójności systemu prawa. Jedną z podstawowych cech tego systemu w demokratycznym państwie prawnym powinna być jego przejrzystość. Zasada ta, wyrażona w § 2 ZTP stanowi, iż: "ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny". Ma ona na celu przeciwdziałanie rozprasaniu norm regulujących określone zagadnienie. Jej zadaniem jest zwiększenie przejrzystości systemu prawa i ułatwianie wyszukiwania informacji o prawie obowiązującym w danej dziedzinie. System prawa powinien być tak skonstruowany, by umożliwiać zainteresowanym odnajdywanie odpowiedzi na pytania prawne w możliwie najdogodniejszy sposób (por. S. Wronkowska, Zarys koncepcji państwa prawnego polskiej literaturze politycznej i prawnej (w:) Polskie dyskusje o państwie prawa, praca zbior. pod red. S. Wronkowskiej, Warszawa 1995, s. 74). Doktryna wskazuje również, że legislator powinien unikać "dzielenia" materii przekazanej do unormowania między różne akty wykonawcze, z uwagi na fakt iż będą one następnie nowelizowane i uchylane, a powinno się je opracowywać w sposób który pozwoli na dokonanie tych czynności bez powodowania niejasności prawa (por. S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do Zasad Techniki Prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r., Warszawa 2021, s. 216).

Mając powyższe na uwadze oraz fakt odpowiedniego stosowania przepisów ogólnych ZTP do projektów rozporządzeń (§ 132 ZTP), projektów uchwał i zarządzeń (§ 141 ZTP) i projektów aktów prawa miejscowego (§ 143 ZTP), należy stwierdzić, iż wydając dwa akty prawa miejscowego na jednej podstawie prawnej Rada Miejska Turku naruszyła przepisy § 2 w zw. z § 119 ust. 1 i § 143 ZTP w zw. z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy. W konsekwencji, zakwestionowana regulacja narusza również przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Uzasadnionym byłoby uregulowanie przedmiotowych kwestii w jednym akcie, co stanowiłoby realizację dyspozycji przepisu art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy oraz § 119 ZTP.

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 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Turku

Burmistrz Miasta Turku