



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.)

### stwierdzam nieważność

§ 6 ust. 2 oraz § 14 ust. 2 pkt 2 lit. d uchwały Rady Miejskiej w Oławie z dnia 26 maja 2011 r. nr **IX/62/11** w sprawie *zasad polityki czynszowej oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy miejskiej Oława*.

### Uzasadnienie

Rada Miejska w Oławie podjęła w dniu 26 maja 2011 r. uchwałę nr IX/62/11 w sprawie *zasad polityki czynszowej oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy miejskiej Oława*, zwaną dalej uchwałą.

Uchwała, przesłana pismem Burmistrza Miasta Oława z dnia 2 czerwca 2011 r. nr BR Nr 0711.10.2011, wpłynęła do organu nadzoru dnia 3 czerwca 2011 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2, art. 6f, art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity: Dz. U. 2005 r. Nr 31 poz. 266 ze zm.) oraz art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16 poz. 93 ze zm.).

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Oławie wykorzystała zawarte w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów upoważnienie do uchwalenia zasad wynajmowania lokali, wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, zgodnie z ust. 2 tego artykułu określających w szczególności: 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie 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 lokalu socjalnego; 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 o najem lokali socjalnych 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; 7) kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup>.

Jednym z obligatoryjnych elementów uchwały jest wysokość dochodu gospodarstwa domowego, uzasadniająca oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego. Realizacja wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy upoważnienia powinna następować z uwzględnieniem art. 4 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym Gmina, na zasadach i w wypadkach

przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokajają potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Ustawa przyznaje zatem organowi stanowiącemu gminy swobodę uznania, jakiej wysokości dochód zostanie zakwalifikowany jako dochód niski, o którym mowa w art. 4 ust. 2 ustawy, co wynika z konieczności uwzględnienia warunków lokalnych w danej gminie. Jednocześnie jednak z przywołanych wyżej przepisów wynika konieczność wskazania takiego dochodu w stosunku do wszystkich kategorii lokali i form, służących realizacji nałożonego na gminę zadania zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 3 ustawy gmina wykonuje zadania, o których mowa w ust. 1 i 2 tego artykułu, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób.

Tymczasem w § 6 ust. 2 uchwały stwierdza się: „Kryterium dochodowe określone w ust. 1 nie dotyczy osób, z którymi zawierane są umowy określone w § 11, § 14 oraz w § 18”. Zawarte w uchwale wyłączenie stosowania wymogu osiągania dochodu dotyczy lokali zamiennych (§ 11), lokali podlegających zmianie (§ 14), adaptacji strychów i innych wolnych pomieszczeń usytuowanych w budynkach gminy, w których nie wydzielono własnych lokali mieszkalnych (§ 18). Lokale zamienne, zgodnie z § 11 ust. 1 uchwały przeznacza się dla rodzin podlegających przekwaterowaniu z budynków przeznaczonych do kapitalnego remontu, rodzin z budynków wyłączonych z użytkowania ze względu na stan zagrożenia bezpieczeństwa i przeznaczonych do rozbiórki, rodzin pozbawionych mieszkań komunalnych w wyniku klęsk żywiołowych, rodzin, których dotychczasowe lokale zostały uznane za niemieszkalne. Natomiast zamiany lokali dopuszcza się, zgodnie z § 14 ust. 2 uchwały, pomiędzy najemcami mieszkań komunalnych, najemcami mieszkań komunalnych i najemcami mieszkań należących do innych podmiotów w sytuacjach społecznie uzasadnionych, mających na celu wzajemną poprawę warunków mieszkaniowych i życiowych. W ocenie organu nadzoru wszystkie wymienione okoliczności nie mogą uzasadniać wyłączenia stosowania kryterium dochodowego wobec osób zawierających tego typu umowy. Ciężące na gminie zadanie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych może być realizowane wyłącznie w stosunku do gospodarstwa domowych o niskich dochodach. Niezależnie zatem od przyczyn nawiązania stosunku najmu lokalu komunalnego wybór strony takiego stosunku musi być determinowany wysokością osiąganego w danym gospodarstwie domowym dochodu. Wyłączenie stosowania kryterium dochodowego w stosunku do określonego rodzaju lokali czy też form, w jakich zaspokajane są potrzeby mieszkaniowe mieszkańców gminy, musi być uznany za umożliwienie korzystania z zasobu mieszkaniowego gminy przez osoby, które są w stanie je zaspokoić we własnym zakresie, co narusza wskazany wyżej art. 4 ust. 2 ustawy, ale musi budzić także zastrzeżenia w kontekście uprawnień, jakie najemcom lokali mieszkalnych stwarza ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 102 poz. 651 ze zm.).

W § 14 ust. 2 pkt 2 lit. d uchwały przyjęto, że koszty związane z remontem lokali stanowiących przedmiot zamiany obciążają przyszłych najemców.

Wynikające z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy upoważnienie do określenia warunków 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, nie może stanowić podstawy do przyjęcia w akcie prawa miejscowego takich uregulowań, które naruszają ustawowe zasady rozliczeń za dokonane w lokalu ulepszenia i ograniczają swobodę w kształtowaniu postanowień ewentualnej umowy zawartej w tym przedmiocie. Z przepisów ustawy wynika konieczność dokonania rozliczenia z najemcą za ulepszenia w lokalu dokonane z jego środków. W oparciu o 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 ten 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. Z kolei w art. 6e ustawy stwierdza się, że 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 ustawy, 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. 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. Ustawodawca dopuszcza także możliwość odmiennego uregulowania wzajemnych praw i obowiązków właściciela i najemcy w umowie (art. 6f ustawy). Z powyższego wynika, że w przypadku, gdy najemca lokalu wchodzącego w skład zasobu mieszkaniowego Miasta Oława zechce w własnym zakresie dokonać ulepszeń w zajmowanym przez siebie lokalu poprzez adaptację przyległego lokalu lub pomieszczenia niesamodzielnego, to powinien uzyskać zgodę wynajmującego i podpisać umowę, w której określi się sposób rozliczenia za dokonane ulepszenia. Strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego, co wynika wprost z art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego. Przywołane wyżej regulacje wyraźnie wskazują, że o zakresie wzajemnych roszczeń stron danego stosunku prawnego rozstrzyga ustawodawca i umowa strony te łącząca. Radzie Miejskiej w Oławie nie przysługuje uprawnienie do kształtowania w drodze wydanego przez nią aktu administracyjnego treści tej umowy. Upoważnienie do określenia warunków dokonywania zamiany lokali musi zatem być interpretowane w kontekście wskazanych wyżej przepisów, a podjęte w tym przedmiocie regulacje muszą uwzględniać zarówno obowiązki Miasta Oława jako wynajmującego, wynikające z art. 6a ustawy, konieczność sporządzenia protokołu przed wydaniem najemcy lokalu (art. 6c ustawy) oraz pozostałe przepisy ustawy, które mogą stanowić podstawę do obciążenia kosztami remontu lokalu podlegającego zamianie wynajmującego czy też dotychczasowego najemcy.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru- Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

**Aleksander  
Marek Skorupa**