



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 11 ust. 2 we fragmencie „a ponadto: 1) stale zamieszkuje w lokalu, 2) nie zalega z opłatami za lokal, 3) utrzymuje lokal w należyłym stanie,” oraz § 13 uchwały Rady Gminy Ruja Nr VII/49/2011 z dnia 28 czerwca 2011 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ruja.

UZASADNIENIE

Na sesji dnia 28 czerwca 2011 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz 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 2005 r. Nr 31, poz. 266 z późn. zm.), zwanej ustawą o ochronie praw lokatorów, Rada Gminy Ruja podjęła uchwałę Nr VII/49/2011 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ruja.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 7 lipca 2011 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- **§ 11 ust. 2 we fragmencie „a ponadto: 1) stale zamieszkuje w lokalu, nie zalega z opłatami za lokal, utrzymuje lokal w należyłym stanie”** – z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust. 3 oraz art. 23 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów,
- **§ 13** - z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust. 3 oraz art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów i art. 3531 Kodeksu cywilnego.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy Ruja wykorzystała, zawarte w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, upoważnienie przyznane jej przez ustawodawcę, zgodnie z którym rada gminy określa 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. Ustawodawca postanowił ponadto, że uchwała określająca zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinna zawierać obligatoryjne elementy, określone w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, takie jak:

- 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub 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 m².

W § 11 ust. 2 uchwały Rada wskazała, że *umowę najmu lokalu socjalnego przedłuża się na kolejny okres oznaczony, jeżeli najemca spełnia warunki określone w § 4, a ponadto: 1) stale zamieszkuje w lokalu, 2) nie zalega z opłatami za lokal, 3) utrzymuje lokal w należyтым stanie.*

Tym samym Rada określiła sytuacje, w których najem lokalu socjalnego może być przedłużony na następny okres, wskazując obok kryterium dochodowego uzasadniającego przyznanie takiego lokalu, również dodatkowe przesłanki, których spełnienie jest wymagane.

Tymczasem kwestia przedłużenia najmu lokalu socjalnego została określona przez ustawodawcę w art. 23 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. Zgodnie z tą regulacją, umowę najmu lokalu socjalnego można po upływie oznaczonego w niej czasu przedłużyć na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. W razie wzrostu dochodów gospodarstwa domowego najemcy ponad wysokość określoną w uchwale rady gminy uzasadniającej oddanie w najem lokalu socjalnego od dnia ustania najmu do czasu opróżnienia takiego lokalu stosuje się przepisy art. 18 ust. 1 i 2.

Powyższe oznacza, że zawierając w przedmiotowej uchwale regulację § 11 ust. 2 we wskazanym fragmencie, Rada dokonała modyfikacji przesłanek uzasadniających przedłużenie umowy najmu lokalu.

Tym samym skoro przesłanki uzasadniające przedłużenie umowy najmu lokalu socjalnego zostały określone przez ustawodawcę, Rada działając na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów nie była władna ani do ponownego stanowienia w tym zakresie, ani też do modyfikacji regulacji ustawowych. Działanie takie nie może być również uznane jako następujące na podstawie i w granicach prawa, do czego Rada była zobowiązana na mocy art. 7 Konstytucji.

Powyższe, w ocenie organu nadzoru, czyni zasadnym orzeczenie o nieważności § 11 ust. 2 we fragmencie „a ponadto: 1) stale zamieszkuje w lokalu, 2) nie zalega z opłatami za lokal, 3) utrzymuje lokal w należyтым stanie.”

W § 13 uchwały Rada postanowiła, że w celu likwidacji lokali lub pomieszczeń niesamodzielnych dopuszcza się możliwość zawarcia umowy najmu na ten lokal lub pomieszczenie, na czas nieoznaczony z najemcą lokalu pozostającego w bezpośrednim sąsiedztwie lokalu lub pomieszczenia niespełniającego warunków technicznych do wynajęcia jako lokal samodzielny. Koszty przebudowy takiego lokalu lub pomieszczenia obciążają najemcę i nie przysługuje mu roszczenie o ich zwrot.

W ocenie organu nadzoru zamieszczając w przedmiotowej uchwale regulację § 13 Rada naruszyła w sposób istotny art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust. 3 oraz art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów i art. 3531 Kodeksu cywilnego.

Treść ww. regulacji wskazuje w sposób jednoznaczny, że Rada de facto przeniosła na potencjalnych najemców lokali, które uznane zostały za niespełniające warunków technicznych do wynajęcia jako lokale samodzielne, nie tylko sam obowiązek przeprowadzenia remontu, ale również obciążyła ich kosztami przebudowy takiego lokalu lub pomieszczenia.

Ze wskazanych wyżej przepisów wynika, że Gmina przewiduje zawarcie umów najmu z najemcami lokali pozostających w bezpośrednim sąsiedztwie lokalu lub pomieszczenia niespełniającego warunków technicznych do wynajęcia jako lokal samodzielny, pod warunkiem, że we własnym zakresie i na własny koszt przeprowadzą remont lub adaptację lokalu bez możliwości żądania zwrotu poniesionych nakładów od wynajmującego. Ustawa o ochronie praw lokatorów przewiduje, że poprzez mieszkaniowy zasób gminy rozumie się lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów (art. 2 pkt 10 ustawy). A zatem gmina, jako podmiot wynajmujący lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu Gminy, zobowiązana jest stosować przepisy ustawy i wywiązywać się z wynikających z niej obowiązków. Tym samym do jej obowiązków należy również przystosowanie lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy do stanu umożliwiającego ich wykorzystanie zgodnie z przeznaczeniem. W art. 6a ustawy wymienione zostały bowiem obowiązki wynajmującego, do których należy zapewnienie 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 a także dokonywanie napraw budynku, jego pomieszczeń i urządzeń, przywrócenie poprzedniego stanu budynku uszkodzonego, niezależnie od przyczyn i dokonywanie napraw lokalu, napraw lub wymiany instalacji i elementów wyposażenia technicznego w zakresie nieobciążającym najemcy. Z kolei w art. 6b ustawodawca wymienił obowiązki najemcy i określił, w jakim zakresie najemca jest obciążony naprawą i konserwacją lokalu. Ustawodawca przewidział także, że najemca może wprowadzić w lokalu ulepszenia tylko za zgodą wynajmującego i na podstawie pisemnej umowy określającej sposób rozliczeń z tego tytułu (art. 6d). Zgodnie z art. 6e 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, które znajdowały się w lokalu w chwili wydania go najemcy, a 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.

Podkreślenia wymaga, że od 1 stycznia 2005 r. obowiązują art. 6a-6g ustawy o ochronie praw lokatorów, wprowadzone ustawą z dnia 17 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 2004 Nr 281, poz. 2783). Zapisy te szczegółowo regulują obowiązki najemcy i wynajmującego w zakresie dokonywania remontów w wynajmowanych mieszkaniach i zapewnienia właściwego funkcjonowania urządzeń znajdujących się w lokalach. Artykuł 6f dodaje zaś, iż w umowie najmu lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, strony mogą ustalić odmiennie prawa i obowiązki wymienione w art. 6a-6e.

Natomiast w myśl art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy o ochronie praw lokatorów przez publiczny zasób mieszkaniowy należy rozumieć lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy albo lokale stanowiące własność innych jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych tych jednostek, Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych.

Z powyższego wynika, że w odniesieniu do lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego art. 6a-6e są więc bezwzględnie wiążące, a tylko w odniesieniu do pozostałych zasobów może obowiązywać odmienna regulacja umowna. Innymi słowy w ustawie uregulowano w sposób wyczerpujący, na kim spoczywa obowiązek dokonania remontów i w jaki sposób obowiązki ustawowe mogą być przez strony stosunku najmu modyfikowane. Z ustawy wprost wynika, że lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy należą do publicznego zasobu mieszkaniowego, zatem strony nie mogą w umowie ustalać odmiennie praw i obowiązków wymienionych w art. 6a – 6e ustawy o ochronie praw lokatorów, a tym bardziej nie można tego czynić w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego.

Z treści powyższych przepisów wynika zatem wyraźnie konieczność ustalenia wzajemnych rozliczeń w umowie, zawartej pomiędzy wynajmującym a najemcą lokalu. Co też następuje na podstawie art. 3531 Kodeksu cywilnego określającego zasadę swobody umów. W tym miejscu należy zatem stwierdzić, że Wójt Gminy Ruja gospodarując mieniem gminy i zawierając umowę najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ruja może, zgodnie z art. 3531 Kodeksu cywilnego, ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Zdaniem organu nadzoru powyższe oznacza, że Rada określając zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy nie jest władna do stanowienia o obowiązku adaptacji zajmowanego lokalu na koszt najemcy a także zastrzegania, że nie przysługuje mu uprawnienie żądania zwrotu poniesionych kosztów.

Tym samym, w ocenie organu nadzoru, zasadne jest stwierdzenie nieważności § 13 przedmiotowej uchwały.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 163 poz. 1270 z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski

**Aleksander
Marek Skorupa**