



**WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI**



Szczecin, dnia 24 maja 2012 r.

NK-4.4131.186.2012.WE

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; zm.: z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457 oraz z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 175 poz. 1457, Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675, Nr 40, poz. 230 z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 217, poz. 1281),

stwierdzam nieważność

- § 1 ust. 1 w zakresie wyrazów *oraz lokali mieszkalnych stanowiących własność Skarbu Państwa, którymi gospodaruje Prezydent,*
- § 2 pkt 6, 7, 9, 11, 12 i 13,
- § 3 ust. 7,
- § 16 pkt 2 i 3,
- § 17 pkt 1 zdanie drugie,
- § 23 ust. 4,
- § 27 ust. 2 pkt 1
- § 37 ust. 3,
- § 40

uchwały Nr XVIII/507/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali oraz pomieszczeń tymczasowych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasto Szczecin.

Uzasadnienie

Tytułem wstępu wskazać należy, że w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 ustawy). Ustawodawca nie definiuje jednak kategorii obu naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad

działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

W judykaturze za istotne naruszenie prawa (będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu) przyjmuje się, że są to takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998/3/79, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd327/95, OwSS 1996, Nr 3, poz. 90).

Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika to wprost z treści tego przepisu. Natomiast w przypadku nieistotnego naruszenia nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 cyt. ustawy).

Badając zatem uchwałę Nr XVIII/507/12 Rady Miasta Szczecin w sprawie zasad wynajmowania lokali oraz pomieszczeń tymczasowych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasto Szczecin Wojewoda uwzględnił przytoczone powyżej zasady oceny przepisów prawnych i stwierdził, iż w części wskazanej na wstępie, narusza ona obowiązujący porządek prawny w sposób uzasadniający skorzystanie z uprawnienia przewidzianego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Przepis § 1 ust. 1 ww. aktu stanowi, że *uchwała niniejsza reguluje zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy oraz lokali mieszkalnych stanowiących własność Skarbu Państwa, którymi gospodaruje Prezydent, z zastrzeżeniem przepisów szczególnych*. W ocenie organu nadzoru wskazana regulacja w zakresie wyrazów *oraz lokali mieszkalnych stanowiących własność Skarbu Państwa, którymi gospodaruje Prezydent*, w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny.

Materialno – prawną podstawę podjęcia przez Radę Miasta Szczecin uchwały Nr XVIII/507/12 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 2005r. Nr 31, poz. 266 z późn. zm.). Zgodnie z tą regulacją *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; w razie gdy rada gminy nie określi w uchwale odmiennych zasad, do lokali podnajmowanych przez gminę stosuje się odpowiednio zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy*. Z kolei, art. 2 pkt 10 cyt. ustawy zawiera legalną definicję pojęcia „mieszkaniowego zasobu gminy”, przez który należy rozumieć *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*.

W świetle powyższych unormowań ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, przepis § 1 ust. 1 kwestionowanej uchwały stoi w oczywistej sprzeczności z ich treścią. Wyraźnie bowiem z nich wynika, iż prawodawca upoważnił organ stanowiący gminy do ustalenia zasad wynajmowania lokali stanowiących własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy oraz pozostających w posiadaniu samoistnym tych podmiotów. Brak natomiast jest upoważnienia do określania przez radę gminy norm dotyczących wynajmowania lokali należących do Skarbu Państwa.

Badając treść uchwały Nr XVIII/507/12 organ nadzoru stwierdził, że Rada Miasta Szczecin, wprowadzając w § 2 pkt 6, 7 i 9 przedmiotowego aktu unormowania będące powtórzeniem lub modyfikacją legalnych definicji i norm, zawartych w aktach rangi ustawowej, wykroczyła poza kompetencje przyznane jej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

W § 2 pkt 6 Rada postanowiła, że *ilekroć w uchwale jest mowa o członkach wspólnoty samorządowej rozumie się przez to osoby fizyczne faktycznie zamieszkujące na terenie Gminy, centralizujące swoje potrzeby majątkowe lub zawodowe i prowadzące na tym terenie gospodarstwo domowe*. Tymczasem, zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym *mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową*. O tym, kto jest mieszkańcem gminy z kolei, rozstrzyga art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), który stanowi, iż *miejszem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu*. A zatem, mieszkańcem gminy jest osoba fizyczna przebywająca na terytorium gminy z zamiarem stałego pobytu.

Przepis § 2 pkt 7 kwestionowanej uchwały zawiera definicję pojęcia „dochód” i stanowi, iż *ilekroć w uchwale jest mowa o dochodzie – rozumie się przez to wszelkie przychody po odliczeniu kosztów ich uzyskania oraz po odliczeniu składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz na ubezpieczenie chorobowe, określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, chyba, że zostały już zaliczone do kosztów uzyskania przychodu*. Do dochodu nie wlicza się świadczeń pomocy materialnej dla uczniów, dodatków dla sierot zupełnych, jednorazowych zapomóg z tytułu urodzenia się dziecka, dodatku z tytułu urodzenia dziecka, pomocy w zakresie dożywiania, zasiłków pielęgnacyjnych, zasiłków okresowych z pomocy społecznej, jednorazowych świadczeń pieniężnych i świadczeń w naturze z pomocy społecznej, dodatku mieszkaniowego oraz zapomogi pieniężnej dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenie przedemerytalne albo zasiłek przedemerytalny. W tym miejscu wskazać należy, że pojęcie „dochodu” definiowane jest w wielu aktach rangi ustawowej, jednakże na potrzeby ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, prawodawca w art. 7 ust. 5 tejże ustawy wskazał, definicję sformułowaną w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734 z późn. zm.).

Zestawiając treść art. § 2 pkt 7 z definicją „dochodu” zawartą ww. ustawie, stwierdzić należy, że regulacja uchwały stanowi modyfikację art. 3 ust. 3 ustawy, w której prawodawca poza treścią przywołaną przez Radę Miasta Szczecin, postanowił również, że do dochodu nie wlicza się świadczeń *osób pobierających świadczenie przedemerytalne albo zasiłek przedemerytalny w 2007 roku*. Ponadto Rada pominęła w ogóle kwestię sposobu ustalenia dochodu osób prowadzących gospodarstwo rolne, podczas gdy w myśl art. 3 ust. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych *dochód z prowadzenia gospodarstwa rolnego ustala się na podstawie powierzchni gruntów w hektarach przeliczeniowych i przeciętnego dochodu z 1 hektara przeliczeniowego, ostatnio ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, na podstawie art. 18 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431 z późn. zm.)*.

Z kolei, § 2 pkt 9 uchwały stanowi modyfikację definicji pojęcia „budynku użyteczności publicznej”, przez który – w myśl rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.) – *należy rozumieć budynek przeznaczony na potrzeby administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, kultu religijnego, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, wychowania, opieki zdrowotnej, społecznej*

lub socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług, w tym usług pocztowych lub telekomunikacyjnych, turystyki, sportu, obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym, morskim lub wodnym śródlądowym, oraz inny budynek przeznaczony do wykonywania podobnych funkcji; za budynek użyteczności publicznej uznaje się także budynek biurowy lub socjalny.

Uzasadniając powyższe stanowisko, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na charakter przepisów załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908 z późn. zm.), które – w ocenie Wojewody Zachodniopomorskiego – w tym przypadku zostały naruszone. Zasady techniki prawodawczej nie stanowią upoważnienia do tworzenia prawa. Jest to bowiem zbiór zasad technicznych dotyczących sposobu kreowania przepisów. Naruszenie tych zasad nie przesądza o sprzeczności uregulowań z prawem. Stanowi tylko tyle, że przepisy zostały źle skonstruowane, co nie zawsze przekreśla ich wartość. Z kolei, jednak naruszenie zasad techniki prawodawczej jednoznacznie z istotnym naruszeniem prawa występuje m.in. wówczas, kiedy w wyniku ich naruszenia dochodzi do sytuacji, kiedy rada gminy normuje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego.

Stosownie do treści § 137 załącznika do ww. rozporządzenia, w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Przepis ten wskazuje na zasadę, że uchwała rady czy też zarządzenie nie może regulować raz jeszcze tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i stanowi przepis powszechnie obowiązujący, a więc z jednej strony nie ma potrzeby, z drugiej zaś nie można powtarzać przepisów ustaw, rozporządzeń, czy też ratyfikowanych umów międzynarodowych w zapisach prawa miejscowego. Dodatkowo podnieść należy, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez organ gminy raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz – jak w omawianym stanie faktycznym – zmodyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu. Podkreślić należy, że uchwała regulująca zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy stanowi prawo miejscowe, które powinno zawierać treści normatywne, a nie powtórzenia, a tym bardziej modyfikacje norm zawartych w innych przepisach.

W przepisach § 2 pkt 11, 12 uchwały Nr XVIII/507/12 Rada Miasta Szczecin sformułowała własne definicję pojęć „lokal wspólny” oraz „dysponowanie lokalem”. Odnosząc się do powyższego, stwierdzić należy, że istotne naruszenie prawa organu stanowiącego Gminy – Miasto Szczecin w tym zakresie wynika z faktu braku delegacji w przepisach powszechnie obowiązującego prawa do formułowania definicji własnych wskazanych pojęć, a także z okoliczności naruszenia słowniczkiem pojęć ustawowych wymogów poprawnej legislacji, mających swoje umocowanie, jak już wskazano powyżej, chociażby w dyrektywach rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, a w szczególności w przepisach § 115 i § 135, § 118 i § 137, § 116 i § 136 w zw. z § 143 oraz § 149 załącznika do ww. rozporządzenia, zakazujących regulowania w akcie wykonawczym spraw nie przekazanych w upoważnieniu ustawowym, formułowania w nim bez upoważnienia definicji ustalających znaczenie użytych w nich określeń (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 1536/10).

Zgodnie z regulacją § 2 pkt 13 kwestionowanej uchwały przez niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe należy rozumieć sytuację, w której osoba nie posiada jakiegokolwiek tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego lub posiada tytuł prawny do lokalu lub jego części,

lecz nie może w nim faktycznie zamieszkiwać lub gdy lokal nie spełnia warunków dla lokalu zamiennego.

W tym miejscu zaznaczyć należy, że ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego wskazuje *expressis verbis* w art. 4 ust. 2, iż gmina, posiadająca mieszkaniowy zasób, zobowiązana jest do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw o niskich dochodach, przy czym chodzi tu o gospodarstwa domowe wspólnoty samorządowej, tj. mieszkańców konkretnej gminy. Prawodawca zatem określił krąg osób posiadających prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu. Należą doń - w myśl art. 4 ust. 1 i 2 ustawy - mieszkańcy gminy mający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i prowadzący gospodarstwa domowe o niskich dochodach. Jednocześnie ustawodawca powierzył radzie gminy kompetencję do unormowania wysokości dochodu gospodarstwa domowego, decydującej o nabyciu prawa do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu, tj. wskazanie granicy maksymalnej osiąganego dochodu, powyżej której mieszkaniec konkretnej gminy nie ma prawa do ubiegania się o najem lokalu z gminnego zasobu, z uwagi na możliwość zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych na wolnym rynku mieszkaniowym. Poza przesłanką niskiego dochodu i pozostawiania mieszkańcom gminy prawodawca wprowadził także przesłankę niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. W odróżnieniu od przesłanki wysokości osiąganego dochodu, której konkretyzację powierzono radzie gminy mocą art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy, rada gminy nie ma jakiegokolwiek upoważnienia, ażeby w tekście uchwały definiować pojęcie "niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych". Termin ten bowiem należy do pojęć ustawowych i kształtuje, istotne z punktu widzenia jednostki, prawo najmu lokalu mieszkaniowego z gminnego zasobu. Znaczenie tego pojęcia można zatem ustalać tylko i wyłącznie na gruncie przepisów powszechnie obowiązujących w kontekście konkretnego stanu faktycznego. Rada gminy nie może więc postanowić - jak w omawianym stanie faktycznym - iż prawo najmu przysługuje osobie, która nie posiada tytułu prawnego do innego lokalu lub posiada tytuł prawny do lokalu lub jego części, lecz nie może w nim faktycznie zamieszkiwać albo gdy lokal nie spełnia warunków dla lokalu zamiennego, gdyż norma taka byłaby równoznaczna z modyfikacją znaczenia pojęcia "niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych" z art. 4 ust. 2 ustawy.

Z tych samych względów za istotnie naruszający prawo należy uznać przepis **§ 3 ust. 7** uchwały Nr XVIII/507/12 Rady Miasta Szczecin stanowiący, że *Gmina odmawia zawarcia umowy najmu jeżeli wnioskodawca, jego małżonek, osoba pozostająca we wspólnym pożyciu lub inna osoba zgłoszona do wspólnego zamieszkiwania posiada zaspokojone potrzeby mieszkaniowe*. Jak wskazano powyżej, w art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego prawodawca określił osoby, które posiadają prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu. Akt ten nie wprowadza innych ograniczeń wyłączających możliwość zawarcia umowy najmu. Tym samym, niedopuszczalne jest - jak w omawianym stanie faktycznym - wyeliminowanie z kręgu osób mogących ubiegać się o wynajem lokalu osób posiadających tytuł prawny do innego lokalu, jak również osób, które w wspólnie zamieszkują z osobą (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 lutego 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 490/07).

Niezgodne z przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego są również regulacje **§ 16 pkt 2 i 3** kwestionowanej uchwały.

W myśl tychże unormowań *po wygaśnięciu umowy najmu lokalu socjalnego, można zawrzeć umowę na następny okres jeżeli były najemca, nie posiada zaległości w opłatach z tytułu używania lokalu (pkt 2) przez cały okres obowiązywania umowy najmu właściwie wywiązywał się z obowiązków najemcy, w szczególności nie dopuszczał się niszczenia urządzeń*

przeznaczonych do wspólnego korzystania oraz nie wykraczał w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali (pkt 3).

Uzasadniając powyższe stanowisko wskazać należy, że lokale socjalne zostały potraktowane odrębnie w art. 22-25 ww. ustawy. Z przepisów tych wynika, iż kryteria, uprawniające wnioskodawcę do ubiegania się o zawarcie z gminą umowy najmu takiego lokalu ograniczają się wyłącznie do:

- 1) braku tytułu prawnego do lokalu oraz
- 2) spełnienia określonego kryterium dochodowego (art. 23 ust. 2 ustawy).

Z kolei, przepis art. 23 ust. 3 o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego stanowi, że *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*. Wprowadzenie do uchwały innych wymogów w postaci braku zaległości w opłatach z tytułu używania lokalu, czy właściwego wywiązywania się z obowiązków najemcy, jest niedopuszczalne. Z tych względów organ nadzoru był uprawniony do stwierdzenia nieważności § 16 pkt 2 i 3, jako postanowień naruszających w istotny sposób art. 23 ust. 2 i 3 wspomnianej ustawy (por. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 5 grudnia 2007 r., sygn. akt III SA/Wr 458/07, z dnia 22 stycznia 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 541/07 oraz wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2007 r., sygn. akt I OSK 101/07).

Ponadto, w niniejszej sprawie zwrócić należy uwagę, że w uchwale Nr XVIII/507/12 Rady Miasta Szczecin przewidziana została możliwość najmu lokali wyremontowanych lub zaadoptowanych we własnym zakresie i na koszt przyszłego najemcy bez możliwości żądania zwrotu poniesionych nakładów od wynajmującego, a mianowicie:

- **§ 17 pkt 1** stanowi, że *po wygaśnięciu umowy najmu lokalu socjalnego, wynajmujący może zawrzeć z byłym najemcą umowę najmu tegoż lokalu na czas nieoznaczony jeżeli był najemca zamieszkuje w lokalu i spełnia przesłanki określone w § 3. W przypadku zaistnienia konieczności przeprowadzenia remontu tego lokalu, przyszły najemca wykonuje go na własny koszt, bez możliwości żądania od wynajmującego zwrotu poniesionych kosztów;*

- **§ 23 ust. 4**, zgodnie z którym *w przypadku, gdy najemca występuje o zawarcie na czas nieoznaczony umowy najmu lokalu zamiennego o metrażu większym niż w lokalu dotychczas zajmowanym i większym niż 10 m² powierzchni łącznej pokoi na członka gospodarstwa domowego, a w przypadku gospodarstwa jednoosobowego 20 m² tej powierzchni, Gmina może wskazać taki lokal pod warunkiem wykonania jego remontu we własnym zakresie i bez możliwości żądania zwrotu poniesionych nakładów od wynajmującego. Powyższe nie dotyczy przypadków wskazanych w ust. 1 pkt 3 i osób zobowiązanych do opróżnienia lokalu wymagającego koniecznej naprawy;*

- w myśl **§ 27 ust. 2 pkt 1** *warunkiem niezbędnym do zamiany, o której mowa w ust. 1 pkt 1 jest wykonanie przez przyszłego najemcę prac remontowych na własny koszt, bez możliwości ubiegania się o zwrot poniesionych nakładów.*

Zdaniem organu nadzoru ze wskazanych przepisów wynika, że Gmina – Miasto Szczecin przewiduje zawarcie umów najmu z osobami, które we własnym zakresie i na własny koszt przeprowadzą remont lub adaptację lokalu bez możliwości żądania zwrotu poniesionych nakładów od wynajmującego. Ustawa 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. W art. 6a ustawy wymienione zostały obowiązki

wynajmującego, do których należy 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, 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. Z powyższych przepisów wynika więc wyraźnie konieczność ustalenia wzajemnych rozliczeń w umowie, zawartej pomiędzy wynajmującym a najemcą lokalu, co – zdaniem Wojewody Zachodniopomorskiego – oznacza, że wskazane wyżej przepisy uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa. Tym bardziej, że żaden z przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nie upoważnia rady gminy do zamieszczania w uchwale podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy przepisów o charakterze klauzul umownych, a taki charakter mają niewątpliwie przywołane wyżej regulacje uchwały (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 432/07).

W § 37 ust. 3 uchwały Nr XVIII/507/12 Rada Miasta Szczecin postanowiła, że *odmowa przyjęcia oferowanego lokalu skutkuje skreśleniem z wykazu.*

W ocenie organu nadzoru cyt. przepis jest sprzeczny z celem ustawy (*ratio legis*) i oznacza stworzenie negatywnej przesłanki materialno-prawnej wykraczającej poza granice określone delegacją ustawową. Zakwestionowana regulacja pozostaje w sprzeczności ze skonkretyzowanym w art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego obowiązkiem gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty spełniających kryteria do ubiegania się o lokal z zasobu mieszkaniowego gminy. Nałożone uchwałą ograniczenie jest niczym nie uzasadnionym pozbawieniem uprawnionych do ubiegania się o najem lokalu z zasobów gminy starań o uzyskanie lokalu najbardziej dla nich odpowiedniego. Zapis taki umożliwia stworzenie przez gminę nieprawidłowej sytuacji, w której faktycznie wymusi na uprawnionym przyjęcie zaproponowanego lokalu. Takiego władztwa nad obywatelem nie przyznaje gminie żaden z obowiązujących przepisów, w szczególności omawianej ustawy (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 23 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Go 1/11).

Przepis § 40 kwestionowanej uchwały zawiera postanowienia dotyczące pobierania kaucji zabezpieczającej na pokrycie należności z tytułu najmu lokalu przysługującej wynajmującemu w dniu opróżnienia lokalu.

I tak, § 40 ust. 1 stanowi, że *przed zawarciem umów najmu lokali, w których, przeprowadziła modernizację lub remont kapitalny można pobrać kaucję zabezpieczającą na pokrycie należności z tytułu najmu lokalu przysługującej wynajmującemu w dniu opróżnienia lokalu, natomiast zgodnie z ust. 4 tego przepisu wysokość kaucji wynosi 12-krotność miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawek obowiązujących w dniu zawarcia umowy*

najmu. Z kolei, w ust. 3 i 4 Rada zawarła definicje pojęć użytych w ust. 1, a mianowicie „lokalu po modernizacji” oraz „lokalu po remoncie kapitalnym”.

W ocenie organu nadzoru § 40 kwestionowanej uchwały narusza zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), z którego wynika, że 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. Wyłącznie bowiem najemca oraz dysponent mienia komunalnego, czyli wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub osoba przez niego upoważniona, jako równorzędne strony stosunku cywilnoprawnego będą władne ustalić w umowie najmu wysokość kaucji zabezpieczającej i inne koszty dotyczące tej umowy. Rada Miasta Szczecin nie jest więc stroną umowy najmu i w związku z tym nie jest uprawniona ustalać wysokości kaucji warunkującej zawarcie umowy czy też decydować, jakie podmioty z obowiązku jej uiszczenia będą zwolnione (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 lipca 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 101/09).

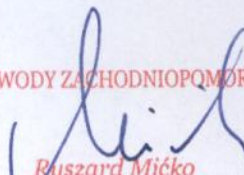
Ponadto, w niniejszej sprawie wskazać należy, że zasady pobierania i zwrotu kaucji mieszkaniowej uregulowane zostały przez prawodawcę w art. 6 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego i brak jest przepisów upoważniających organ stanowiący gminy do modyfikowania tej kwestii w drodze aktu prawa miejscowego.

Mając powyższe na względzie uznać należy, że stwierdzenie nieważności § 1 ust. 1 w zakresie wyrazów *oraz lokali mieszkalnych stanowiących własność Skarbu Państwa, którymi gospodaruje Prezydent*, § 2 pkt 6, 7, 9, 11, 12 i 13, § 3 ust. 7, § 16 pkt 2 i 3, § 17 pkt 1 zdanie drugie, § 23 ust. 4, § 27 ust. 2 pkt 1, § 37 ust. 3 oraz § 40 uchwały Nr XVIII/507/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie *zasad wynajmowania lokali oraz pomieszczeń tymczasowych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasto Szczecin*, jest uzasadnione i konieczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia. 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.



w.z. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO


Ryszard Mićko
VICEWOJEWODA

Otrzymują:

- Rada Miasta Szczecin
- a/a.