



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 4 maja 2017 r.

Poz. 1809

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.36.2017.EC WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.),

#### **stwierdzam nieważność**

§ 5 pkt 1, § 7 w zakresie słów „nie dłuższy niż 3 lata”, § 11 ust. 1 w zakresie słów „do którego załącza oświadczenie o zgodzie na gromadzenie, przetwarzanie, i danych osobowych zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922) w celu realizacji wniosku”, § 11 ust. 2, § 13 pkt 2 i 3 oraz § 14 pkt 1 i 2 uchwały Nr XXIX/249/17 Rady Gminy Suwałki z dnia 28 marca 2017 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Suwałki.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 28 marca 2017 r. Rada Gminy Suwałki podjęła uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Suwałki, która w dniu 31 marca 2017 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym wszczęte został postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia nieważności części jej zapisów.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że postanowienia przedmiotowej uchwały w sposób istotny naruszają prawo, tj. art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1610).

Przepis art. 21 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy stanowi, iż 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.

Konkretyzacja tego obowiązku dokonana została w art. 21 ust. 3 ustawy, w myśl którego zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności, 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, warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy, kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, 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, tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków

o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej, zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup>.

Wskazać należy, iż krąg osób posiadających prawo do najmu lokalu mieszkalnego w gminie o zasobu został określony przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 ustawy. Przyjętym w tej sprawie kryterium jest warunek bycia mieszkańcem gminy o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych oraz prowadzącym gospodarstwo domowe o niskich dochodach. Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nie wprowadza innych ograniczeń wyłączających sposobność zawarcia umów najmu.

Zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt. 1 ustawy, rada gminy ma możliwość ograniczenia kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o przydział lokalu na czas nieoznaczony bądź lokalu socjalnego. Nastąpić to może jedynie poprzez konkretyzację wysokości osiąganego dochodu gospodarstwa domowego. Uzależnienie takiego uprawnienia natomiast od innych, nie przewidzianych w ustawie kryteriów, przekracza zakres przyznanego upoważnienia.

W § 5 pkt 1 Rada Gminy Suwałki uzależniła pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony od stałego zamieszkiwania na terenie gminy Suwałki od 5 lat. Uzależnienie możliwości zawarcia umowy najmu od minimum 5-letniego okresu zamieszkiwania na terenie gminy nie znajduje oparcia w przepisach prawa. Rada tworząc warunki zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej nie może arbitralnie i bez ustawowego upoważnienia, zaliczać do grona tej wspólnoty osób, które legitymują się określonym czasem trwania zamieszkiwania na jej terenie. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 82/08, zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy, winny być tak skonstruowane by ci, spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe (jak warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu), od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu.

W § 7 Rada Gminy określiła maksymalny okres na jaki może zostać zawarta umowa lokalu socjalnego. Wyznaczenie przez Radę czasu trwania umów należy uznać za przekroczenie upoważnienia ustawowego. Jednocześnie wymaga zaznaczenia, iż organem uprawnionym do zawierania umów najmu w imieniu gminy jest jej organ wykonawczy. Zatem to wójt oraz przyszły najemca lokalu jako strony stosunku cywilnoprawnego, którego przedmiotem jest najem lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy, są uprawnieni na zasadach równorzędności stron do określenia okresu, na jaki zostanie zawarta umowa, mając na uwadze treść przepisów ustawy. W wyroku z dnia 20 grudnia 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, sygn. akt IV SA/Wr 647/13, stwierdził, że ustalenie przez radę arbitralnie okresu, na jaki ma być zawierana umowa najmu lokalu socjalnego należy uznać za istotne naruszenie prawa, gdyż stanowi ograniczenie uprawnień zarówno potencjalnych najemców lokali socjalnych, jak i organu wykonawczego gminy.

Zapismem § 11 ust. 1 Rada Gminy postanowiła, że osoba ubiegająca się o wynajęcie lokalu mieszkalnego składa wnioski o przydział mieszkania, do którego załącza oświadczenie o zgodzie na gromadzenie, przetwarzanie, i danych osobowych zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922) w celu realizacji wniosku. Podkreślenia wymaga, że art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych określa przypadki, w których dopuszczalne jest przetwarzanie danych osobowych. Sytuacja taka jest dopuszczalna, gdy osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę, chyba że chodzi o usunięcie dotyczących jej danych; jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa; jest to konieczne do realizacji umowy, gdy osoba, której dane dotyczą, jest jej stroną lub gdy jest to niezbędne do podjęcia działań przed zawarciem umowy na żądanie osoby, której dane dotyczą; jest niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego; jest to niezbędne dla wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratorów danych albo odbiorców danych, a przetwarzanie nie narusza praw i wolności osoby, której dane dotyczą.

Każda z wymienionych przesłanek uprawniających do przetwarzania danych ma charakter autonomiczny. Doktryna podkreśla, iż wymaganie wyrażenia zgody osoby, której dane dotyczą, w sytuacji gdy przepisy prawa pozwalają na ich przetwarzanie, jest niepożądane. Wprowadza to bowiem zainteresowanego w błąd, sugerując mu istnienie odmiennego od rzeczywistego stanu prawnego, i może być źródłem sytuacji

konfliktowych, gdy odmówi on swojego zezwolenia. Powyższe wykracza poza granice przyznanych kompetencji organowi stanowiącemu przez ustawodawcę i nie znajdują uzasadnienia w przepisach prawa.

W § 11 ust. 2 Rada określiła elementy wniosku o najem lokalu mieszkalnego. Uchwała w sprawie zasad oddawania w najem lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinna regulować m.in. tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej (art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy). Uchwała powinna zatem zawierać sposób postępowania organu wykonawczego w celu rozpatrzenia i załatwienia wniosku o najem lokalu. Elementy wniosku powinny być traktowane jako materia wykonania uchwały, która powinna spełniać wymagania trybu rozpatrywania i załatwiania. W ocenie organu nadzoru, oznacza to, że wskazanie elementów takiego wniosku nie stanowi materii uchwały, a jedynie jest związane z poprawnym jej wykonaniem.

Zgodnie z zapisami § 13 pkt 1 i 2 oraz § 14 pkt 1 i 2 badanej uchwały, z osobami, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub po śmierci najemcy, Rada Gminy Suwałki postanowiła o możliwości zawarcia z umowy najmu pod warunkiem nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu lub nieruchomości oraz wspólnego zamieszkiwania z najemcą przez okres co najmniej 5 lat.

Mając na uwadze ugruntowane orzecznictwo sądownoadministracyjne, organ nadzoru nie podziela przyjęcia takiego rozwiązania prawnego, gdyż posiadanie tytułu prawnego do lokalu nie przesądza o tym, że po stronie członka wspólnoty samorządowej nie istnieje przesłanka niezaspokojonej potrzeby mieszkaniowej, o której mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Zasadność tego stanowiska potwierdza treść art. 23 ust. 2 ww. ustawy, którym ustawodawca wyłączył możliwość zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego z osobą posiadającą tytuł do lokalu, co oznacza, że to wyłączenie dotyczy tylko osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu tychże konkretnych lokali tj. lokali socjalnych. Nie może natomiast zostać rozciągnięte w drodze uchwały Rady Gminy na wszystkich członków wspólnoty samorządowej (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1318/09).

Ponadto, organ nadzoru w pełni podziela stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, wyrażone w wyroku z dnia 29 maja 2014 r., sygn. akt III SA/Łd 287/14, zgodnie z którym uzależnienie dopuszczalności zawarcia umowy najmu od braku po stronie najemcy tytułu prawnego do lokalu dotyczy tylko najmu lokalu socjalnego (art. 23 ust. 2 ustawy). A contrario, w pozostałych przypadkach okoliczność posiadania przez daną osobę tytułu prawnego do lokalu nie może, sama przez się, pozbawiać go możliwości ubiegania się o najem lokalu z zasobu gminy. Sam fakt posiadania przez daną osobę tytułu prawnego do innego lokalu nie przesądza jeszcze, że jej potrzeby mieszkaniowe zostały w ten sposób dostatecznie zaspokojone (...). Sąd mając świadomość, że przedstawione powyżej poglądy zostały sformułowane na tle przypadków określania kryteriów najmu lokali, a nie ustalania kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu, doszedł jednak do wniosku, że w okolicznościach przedmiotowej sprawy uregulowania uchwały zawarte w powyższych przepisach są w istocie właśnie ograniczeniami w dostępie do lokali komunalnych, a nie kryteriami pierwszeństwa ich najmu. Należy bowiem podkreślić, że ocena wniosku o najem lokalu pod kątem spełnienia kryteriów ustawowych, a więc kryteriów dochodowych i mieszkaniowych obejmuje aktualną sytuację wnioskodawcy. Kryteria pozaustawowe (tzn. inne niż mieszkaniowe i dochodowe) nie mogą kreować pierwszeństwa zawarcia umowy najmu. Świadczy o tym art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy, dający radzie kompetencje do określenia kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu. Przepisu tego nie można bowiem odczytywać w oderwaniu od regulacji wynikającej z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy i wprowadzać jako wyznacznika pierwszeństwa kryteriów, które w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych są traktowane jako ograniczenia w dostępie do lokali komunalnych. Wobec powyższego, skoro zdarzenia historyczne (zmiana miejsca zamieszkania, zbycie lokalu) oraz względy pozaustawowe (brak tytułu prawnego do lokalu) nie mogą być podstawą wprowadzanych ograniczeń w dostępie do lokali, to również nie mogą stanowić kryteriów pierwszeństwa.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż w przywoływanych zapisach nastąpiło przekroczenie zakresu ustawowego upoważnienia. Zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali powinna określać zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy.

Pod pojęciem zasad postępowania należy rozumieć określenie toku działań podejmowanych w takiej sytuacji. Wprowadzenie dodatkowego warunku wspólnego zamieszkiwania z najemcą przez okres co najmniej 5 lat nie mieści się w pojęciu braku możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, przez co wykracza poza ustawową delegację. Uzależnienie możliwości zawarcia umowy najmu od minimum 5-letniego okresu zamieszkiwania z najemcą nie znajduje oparcia w przepisach prawa. Rada tworząc warunki zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej nie może arbitralnie i bez ustawowego upoważnienia, zaliczać do grona tej wspólnoty osób, które legitymują się określonym czasem trwania zamieszkiwania. Pozbawienie członka wspólnoty samorządowej, który zamieszkiwał w lokalu z dotychczasowym najemcą, możliwości starania się o zawarcie umowy najmu z powodu niespełnienia powyższego wymogu narusza art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2368/14).

Powyższe prowadzi do konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego części zapisów badanego aktu.

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności części zapisów uchwały jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**Z up. Wojewody Podlaskiego**  
**Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli**  
*Zofia Silwonik*