



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 2 czerwca 2023 r.

Poz. 3247

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.183.2023.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 30 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572)

stwierdzam nieważność

§ 1. pkt 2 lit. b uchwały Nr LXI/549/2023 Rady Miasta Szczecinek z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali i pomieszczeń tymczasowych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Szczecinek w zakresie wyrazów:

„(w przypadku małżonków oboje nie posiadają takiego tytułu bez względu na istniejące między nimi stosunki majątkowe) z zastrzeżeniem, iż za tytuł prawny do lokalu nie jest uważana umowa najmu lokalu mieszkalnego wynajętego na warunkach rynkowych, w tym umowa najmu okazjonalnego oraz sytuacja, gdy osoba z przyczyn od niej niezależnych, nie ma możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, pomimo posiadanego tytułu prawnego. Warunek ten dotyczy również osób zgłoszonych do wspólnego zamieszkania.”

Uzasadnienie

W dniu 27 kwietnia 2023 r. Rada Miasta Szczecinek podjęła uchwałę Nr LXI/549/2023 w sprawie zmiany uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali i pomieszczeń tymczasowych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Szczecinek. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 2 maja 2023 r.

Kwestionowaną uchwałą Nr LXI/549/2023 Rada Miasta Szczecinek dokonała zmiany uchwały Nr XX/202/2020 z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali i pomieszczeń tymczasowych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Szczecinek¹⁾.

Materialnoprawną podstawę badanego aktu stanowi art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego²⁾, który przyznaje radzie gminy uprawnienie do uchwalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasad i kryteriów wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel.

Zatem, kompetencja Rady Miasta Szczecinek do wydania aktu w przedmiocie zasad wynajmowania lokali oraz możliwość zmiany obowiązującej w tym przedmiocie uchwały nie budzi wątpliwości organu nadzoru. Analiza treści uchwały Nr LXI/549/2023 prowadzi jednak do przekonania, że jej §1 pkt 2 lit. b w części narusza przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

W ww. postanowieniu Rada Miasta wskazała, że o najem lokalu mogą ubiegać się osoby, które (...) nie posiadają tyt. prawnego do lokalu mieszkalnego, domu mieszkalnego lub jego części na terenie Miasta lub

¹⁾ Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2020 r. poz. 2042, z 2022 r. poz. 2399.

²⁾ Ustawa 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).

w pobliskiej miejscowości nie została wobec tych osób prawomocnie orzeczona eksmisja z prawem najmu socjalnego lokalu (w przypadku małżonków oboje nie posiadają takiego tytułu bez względu na istniejące między nimi stosunki majątkowe) z zastrzeżeniem, iż za tytuł prawny do lokalu nie jest uważana umowa najmu lokalu mieszkalnego wynajętego na warunkach rynkowych, w tym umowa najmu okazjonalnego oraz sytuacja, gdy osoba z przyczyn od niej niezależnych, nie ma możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, pomimo posiadanego tytułu prawnego. Warunek ten dotyczy również osób zgłoszonych do wspólnego zamieszkania.

O ile określenie warunku nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego na terenie Szczecinka lub pobliskiej miejscowości jest zgodne z celami ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, o tyle poczynione przez Radę zastrzeżenie, że wymóg ten dotyczy również małżonka osoby ubiegającej się o przydział lokalu oraz wszystkich osób zgłoszonych do wspólnego zamieszkania narusza normy zawarte w tym akcie.

Przede wszystkim podkreślić należy, że ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego zobowiązuje gminę posiadającą mieszkaniowy zasób do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw o niskich dochodach, przy czym chodzi tu o gospodarstwa domowe wspólnoty samorządowej, tj. mieszkańców konkretnej gminy. W ten sposób ustawa zakreśla krąg osób posiadających prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu. Należą doń – w myśl art. 4 ust. 1 i 2 ustawy – mieszkańcy gminy, którzy mają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i prowadzą gospodarstwa domowe o niskich dochodach. Jednocześnie, ustawodawca przyznał radzie gminy kompetencję do unormowania wysokości dochodu gospodarstwa domowego, decydującej o nabyciu prawa do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu, tj. wskazania maksymalnej granicy osiąganego dochodu, powyżej której mieszkańiec 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. W przypadku natomiast najmu lokalu socjalnego prawodawca wprost stanowi, że umowa najmu tego rodzaju lokalu zawierana jest z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2, z uwzględnieniem art. 21b (art. 23 ust. 2 ww. ustawy). Jednocześnie, ustawodawca w art. 21b ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego postanowił, że na żądanie gminy najemca lub osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy jest obowiązana do złożenia oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości, zastrzegając w ust. 6, że niezłożenie tego oświadczenia skutkuje odmową zawarcia umowy najmu lokalu lub lokalu socjalnego.

Skoro więc takie oświadczenie zobowiązany jest złożyć wyłącznie najemca lub osoba ubiegająca się o najem lokalu, nie zaś wszyscy członkowie gospodarstwa domowego, to uznać trzeba, że wymóg nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu w tej samej lub pobliskiej miejscowości dotyczy wyłącznie osoby składającej wniosek o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, nie zaś wszystkich członków jej gospodarstwa domowego, w tym małżonka. Odnosząc warunek nieposiadania tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego, domu lub jego części na terenie miasta Szczecinek lub pobliskiej miejscowości także do innych osób, które mają zamieszkać wraz z wnioskodawcą, Rada Miasta Szczecinek rozszerzyła poniekąd krąg osób zobowiązanych do wykazania się brakiem tytułu prawnego do takiego lokalu, a tym samym działała wbrew dyspozycji art. 21b ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Nieprawidłowe jest ponadto wskazanie w § 1 pkt 2 lit. b uchwały Nr LXI/549/2023 okoliczności nieuznania pewnych sytuacji i rodzajów praw za tytuł prawny do lokalu. Postanawiając, że za tytuł prawny do lokalu nie jest uważana umowa najmu lokalu mieszkalnego wynajętego na warunkach rynkowych, w tym umowa najmu okazjonalnego oraz sytuacja, gdy osoba z przyczyn od niej niezależnych, nie ma możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, pomimo posiadanego tytułu prawnego Rada Miasta Szczecinek w sposób nieuprawniony przekroczyła dyspozycję art. 21b ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, w którym jest mowa o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości, co należy rozumieć jako jakikolwiek tytuł prawny do każdego lokalu. Ustawodawca nie przewidział żadnych wyjątków w tym zakresie.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 5189/21: *W orzecznictwie sądowoadministracyjnym, orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz w doktrynie zgodnie przyjmuje się, iż pojęciem tytułu prawnego, o którym mowa w § 12 uchwały, który to przepis – co warto podkreślić – jest powtórzeniem przepisu art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, należy objąć każdy*

tytuł do władania lokalem. Z wyroku SN z dnia 22 kwietnia 2005 r. o sygn. akt II CK 655/04 ("Monitor Prawniczy" 2005, nr 10, s. 479) wynika, że przez tytuł prawny do lokalu należy rozumieć każdy tytuł do władania lokalem, w tym także taki, którego źródłem jest uprawnienie o charakterze obligacyjnym. Z wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2002 r. o sygn. akt I CKN 723/99 wynika z kolei, że tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego na gruncie ustawy o najmie lokali mieszkalnych oznacza istnienie stosunku prawnego (rzeczowego, obligacyjnego, opartego na innej podstawie) będącego podstawą do korzystania w imieniu własnym z lokalu mieszkalnego. Za tytuł taki Sąd Najwyższy uznał np. obligacyjny stosunek użyczenia lokalu (zob. wyrok SN z dnia 24 października 2002 r. o sygn. akt I CKN 1074/00). W wyroku z dnia 14 lutego 2008 r. o sygn. akt II CSK 484/07 Sąd ten stwierdził, że tytuł prawny do lokalu może mieć oparcie w różnych stosunkach prawnych, w tym nawet w stosunkach prawnorodzinnych. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 13 stycznia 2013 r. o sygn. akt II PZP 6/12 (OSNP 2013, nr 9-10, poz. 102) wskazał, że "zwrot 'tytuł prawny do lokalu mieszkalnego lub domu' jest jednoznacznie i jednolicie rozumiany w języku prawniczym jako każdy tytuł prawny, którego przedmiotem jest lokal mieszkalny albo dom, tj. zarówno ten wynikający z praw rzeczowych (własność, użytkowanie wieczyste, służebność mieszkania itp.), jak i ze stosunków zobowiązaniowych (tzn. z umów cywilnoprawnych - takich np. jak najem, użyczenie)". Przedstawione rozumienie pojęcia "tytułu prawnego do lokalu" aprobuje ponadto piśmiennictwo (por. E. Bończak-Kucharczyk, *Ochrona praw lokatorów i najem lokali mieszkalnych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 43-47), podkreślając, że "tytułu prawnego do lokalu" nie ogranicza się tylko do stosunków prawnorzeczowych. Poglądy te są podzielane także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok NSA z 16 września 2016 r., I OSK 1089/16, wyrok NSA z 4 stycznia 2017 r., I OSK 1793/16).

A zatem, również na gruncie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego tytułem prawnym do lokalu jest każdy tytuł do władania lokalem, bez względu na to, na jakiego rodzaju stosunku prawnym jest oparty. Rada gminy nie jest zaś uprawniona do regulowania tej kwestii odmiennie, niż wynika to wprost z przepisów prawa oraz z utrwalonego orzecznictwa. Nie może więc decydować o tym, że niektóre tytuły do władania nieruchomością (np. umowa najmu lokalu wynajętego na warunkach rynkowych, umowa najmu okazjonalnego) nie jest uznawana za tytuł prawny do lokalu, a tym samym nie stanowi do ubiegania się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy.

W świetle przedstawionej argumentacji, stwierdzenie nieważności § 1 pkt 2 lit. b uchwały Nr LXI/549/2023 Rady Miasta Szczecinek z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali i pomieszczeń tymczasowych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Szczecinek w zakresie wyrazów: „(w przypadku małżonków oboje nie posiadają takiego tytułu bez względu na istniejące między nimi stosunki majątkowe)” z zastrzeżeniem, iż za tytuł prawny do lokalu nie jest uważana umowa najmu lokalu mieszkalnego wynajętego na warunkach rynkowych, w tym umowa najmu okazjonalnego oraz sytuacja, gdy osoba z przyczyn od niej niezależnych, nie ma możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, pomimo posiadanego tytułu prawnego. Warunek ten dotyczy również osób zgłoszonych do wspólnego zamieszkania.”, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na 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.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Mateusz Wagemann
II Wicewojewoda Zachodniopomorski