

AWK-II.1711.2.1.2013

Egz. nr 3

SPRAWOZDANIE

z kontroli doraźnej w Wydziale Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Urzędu Miasta Poznania oraz Zarządzie Komunalnych Zasobów Lokalowych w Poznaniu, dotyczącej okoliczności odmowy zawarcia umowy najmu komunalnego lokalu mieszkalnego przy ul. B. w Poznaniu z panem M. P.

Podstawa przeprowadzenia kontroli: § 5 ust. 4, w związku z § 39 ust. 2 pkt 1 zarządzenia Nr 873/2012/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania kontroli z upoważnienia Prezydenta Miasta Poznania przez Urząd Miasta Poznania oraz § 16 Statutu zakładu budżetowego Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalowych w Poznaniu, wprowadzonego zarządzeniem Nr 769/2003/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 9.10.2003 r.

Jednostki kontrolowane:

- 1) Wydział Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Urzędu Miasta Poznania (WGKiM);
- 2) Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalowych w Poznaniu (ZKZL).

Kierownicy jednostek kontrolowanych:

- 1) Bożena Przewoźna, Dyrektor WGKiM UMP od dnia 1.01.2004 r.;
- 2) Jarosław Pucek, Dyrektor ZKZL od dnia 16.03.2009 r. do chwili obecnej (w okresie od 1.04.2008 r. do 15.03.2009 r. funkcję p.o. Dyrektora ZKZL sprawował Piotr Puszczykowski, a w okresie od 15.08.2003 r. do 31.03.2008 r. Dyrektorem ZKZL był Waldemar Flugel).

Kontroler: Maciej Karpiński, Główny specjalista w Biurze Audytu Wewnętrznego i Kontroli Urzędu Miasta Poznania.

Polecenie przeprowadzenia kontroli: pismo Prezydenta Miasta Poznania z dnia (str. 1 akt kontroli).

Kontrolę przeprowadzono w dniach: 7.03.-30.04.2013 r.

Przedmiot kontroli: Okoliczności odmowy zawarcia umowy najmu komunalnego lokalu mieszkalnego przy ul. B. w Poznaniu z panem M. P.

Okres objęty kontrolą: od 2007 r. do dnia zakończenia kontroli, z uwzględnieniem niektórych zdarzeń wcześniejszych.

Cel kontroli: Kontrolę przeprowadzono w związku ze sporem, jaki powstał między M. P. a Miastem Poznań, dotyczącym istnienia/nieistnienia przesłanek do wyrażenia zgody przez Miasto na zawarcie między Miastem a M. P. umowy najmu lokalu, zamieszkiwanego wcześniej przez jego matkę. Celem kontroli było ustalenie, czy postępowanie prowadzone w sprawie wniosku M. P. o wynajęcie lokalu było prowadzone w sposób zapewniający zbadanie wszystkich istotnych okoliczności koniecznych do podjęcia decyzji o sposobie rozpatrzenia wniosku.

Tryb kontroli: uproszczony.

Ustalenia

I. Objąsnienie użytych skrótów i znaków

UMP	- Urząd Miasta Poznania;
ZKZL	- Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalowych w Poznaniu;
WGKiM	- Wydział Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej UMP;
lokal nr 8	- lokal nr 8 przy ul. B. w Poznaniu;
Kc	- ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.);
Kpc	- ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296 ze zm.)
NSA	- Naczelny Sąd Administracyjny;
WSA	- Wojewódzki Sad Administracyjny.

Znakiem „*” oznaczono, w zamieszczonych w sprawozdaniu cytatach, miejsca, w których kontroler dokonał anonimizacji danych.

II. Uwarunkowania prawno-organizacyjne

Zgodnie z § 4 ust. 1 lit. a i ust. 2 lit. c uchwały Nr XVIII/195/III/99 Rady Miasta Poznania z dnia 29 lipca 1999 r. w sprawie utworzenia zakładu budżetowego pod nazwą Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalowych oraz reorganizacji Urzędu Miasta Poznania (zm. uchwałami NR XXI/244/III/99 i NR XCV/1076/III/2002), przedmiotem działalności ZKZL jest m. in. gospodarowanie stanowiącymi własność lub współwłasność Miasta Poznania zabudowanymi nieruchomościami gruntowymi, nieruchomościami budynkowymi, budowlami i nieruchomościami lokalowymi, a w szczególności zawieranie umów najmu, dzierżawy oraz innych umów cywilnoprawnych, których przedmiotem jest korzystanie z gruntów, budynków, budowli i lokali. Podobną regulację zawarto w § 5 ust. 1 i 2 Statutu ZKZL, wprowadzonego zarządzeniem Nr 769/2003/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 9.10.2003 r.

Zgodnie z § 3 ust. 4 pkt 7 załącznika do zarządzenia Nr 70/2012/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 30 stycznia 2012 r. w sprawie zadań i kompetencji Prezydenta, powierzenia określonych spraw Miasta Zastępcom Prezydenta i Sekretarzowi oraz zakresu zadań Skarbnika (zm. zarządzeniem Nr 67/2013/P), Prezydent Miasta Poznania powierzył nadzór nad ZKZL swojemu zastępcy do spraw infrastruktury, gospodarki komunalnej i gospodarki nieruchomościami, który nadzór ten sprawuje poprzez WGKiM. Analogiczne zapisy o nadzorze nad ZKZL znajdowały się we wcześniejszych zarządzeniach: Nr 323/2011/P (zm. zarządzeniami Nr 433/2011/P i Nr 38/2012/P), Nr 589/2009/P (zm. zarządzeniami Nr 737/2009/P, Nr 46/2010/P i Nr 517/2010/P), Nr 110/009/P (zm. zarządzeniem Nr 509/2009/P), Nr 362/2008/P (zm. zarządzeniem Nr 725/2008/P) oraz Nr 671 /2006/P (zm. zarządzeniem Nr 901/2006/P).

Zgodnie z § 31 ust. 1 pkt 6 Regulaminu organizacyjnego UMP, wprowadzonego zarządzeniem Nr 10/2012/K Prezydenta Miasta Poznania z 1 marca 2012 r. (zm. zarządzeniami Nr 18/2012/K, Nr 40/2012/K, Nr 44/2012/K i Nr 5/2013/K), do zakresu działania WGKiM należą m. in. sprawy dotyczące opracowywania i realizacji założeń polityki mieszkaniowej w Mieście. Analogiczne zapisy znajdują się we wcześniejszych

regulaminach organizacyjnych UMP, wprowadzonych zarządzeniami: Nr 46/2008/K (zm. zarządzeniami Nr 3/2009/K, Nr 17/2009/K, Nr 27/2009/K, Nr 42/2009/K, Nr 30/2010/K, Nr 46/2010/K, Nr 23/2011/K i Nr 34/2011/K) oraz Nr 52/2004/K (zm. zarządzeniami Nr 7/2005/K, Nr 3/2005/K, Nr 14/2007/K, Nr 45/2007/K, Nr 19/2006/K, Nr 36/2006/K, Nr 69/2006/K, Nr 78/2006/K, Nr 85/2006/K, Nr 5/2007/K, Nr 48/2007/K i Nr 3/2008/K)

III. Regulacje dotyczące postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 6 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 ze zm.), rada gminy uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w których określa w szczególności zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę.

§ 15 ust. 1 pkt 1 obowiązującej obecnie uchwały Nr LXI/841/V/2009 Rady Miasta Poznania z dnia 13 października 2009 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania (ze zm.)¹, stanowi, że umowa najmu lokalu zajmowanego bez tytułu prawnego może być zawarta z osobami, które pozostały w lokalu opuszczonym przez dotychczasowego najemcę, jeżeli są jego zstępnymi, wstępnymi, osobami przysposobionymi lub przysposabiającymi, pełnoletnim rodzeństwem, lub małżonkiem niebędącym współnajemcą lokalu, pod warunkiem stałego zamieszkiwania z najemcą do czasu opuszczenia przez niego lokalu i nieposiadania własnego lokalu.

Te same przesłanki wymieniał § 15 ust. 1 pkt 1 uchwały Nr XXXVII/384/V/2008 Rady Miasta Poznania z dnia 13 maja 2008 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania².

Nieco odmiennie omawianą kwestię regulował § 14 ust. 1 pkt 1 uchwały Nr XCIII/1051/III/2002 Rady Miasta Poznania z dnia 9 lipca 2002 roku w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, stanowiąc, że umowa najmu lokalu zajmowanego bez tytułu prawnego może być zawarta z osobami, które pozostały w lokalu opuszczonym przez dotychczasowego najemcę, jeżeli są jego zstępnymi, wstępnymi, osobami przysposobionymi lub przysposabiającymi, pełnoletnim rodzeństwem, pod warunkiem stałego zamieszkiwania z najemcą i nieposiadania własnego lokalu bądź możliwości zamieszkania w innym lokalu lub domu, do którego posiadają tytuł prawny.

¹ Wyrokiem z dnia 10 sierpnia 2010 r. sygn. akt IV SA/Po 384/11 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu po rozpoznaniu skargi Wojewody Wielkopolskiego na uchwałę Rady Miasta Poznania z dnia 13 października 2009 r. nr LXI/841/V/2009 stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 2 ust. 7 pkt 1-3 i § 15 ust. 2. Przepis § 15 ust. 2 stanowił: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach Prezydent Miasta Poznania może podjąć decyzję o zawarciu umowy najmu lokalu zajmowanego bez tytułu prawnego z innymi osobami niż wymienione w ust.1, z wyłączeniem osób, które samowolnie zajęły lokal”. Orzeczeniem z dnia 4 października 2012 WSA stwierdził nieważność § 1 ust. 2 pkt 4, pkt 5 i pkt 11; § 2 ust. 1 zdanie pierwsze; § 2 ust.3; § 8 ust. 2 pkt 1 w części obejmującej słowa: „jest wyższy od 150%.”; oraz § 8 ust. 2 pkt 2 w części obejmującej słowa: „jest wyższy od 100%.”, co nie ma istotnego znaczenia dla niniejszej kontroli.

² Wyrokiem z dnia 4 lutego 2010 r. sygn. akt IV SA/Po 894/09 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu po rozpoznaniu skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę Rady Miasta Poznania z dnia 13 maja 2008 r. nr XXXVII/384/V/2008 stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 2 ust. 8, co nie ma istotnego znaczenia dla niniejszej kontroli.

Należy odnotować, że w dniu 26.03.2013 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę Nr XLVII/728/VI/2013 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania, która wejdzie w życie w terminie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Wspomniana uchwała uchyli wówczas obowiązującą obecnie uchwałę Nr LXI/841/V/2009. W uchwale Nr XLVII/728/VI/2013 zawarto § 14 ust. 1 pkt 1 o takiej samej treści jak przywołany wyżej § 15 ust. 1 pkt 1 obowiązującej obecnie uchwały Nr LXI/841/V/2009. Ponadto w § 14 ust. 2 nowej uchwały ustalono, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach Prezydent Miasta Poznania może podjąć decyzję o zawarciu umowy najmu lokalu zajmowanego bez tytułu prawnego z innymi osobami niż wymienione w ust. 1.

Wszystkie ww. cztery uchwały Rady Miasta Poznania, w przywołanych paragrafach, wspominają o możliwości, lecz nie o obowiązku, zawarcia umowy najmu z osobą, która spełni przesłanki w nich określone. Z uchwał tych, w omówionym wyżej zakresie, nie wynika więc roszczenie o wynajęcie lokalu. Rozstrzygnięcie w tym zakresie pozostawione jest uznaniu Miasta³.

Z uwagi na to, że obecnie obowiązuje ww. uchwała Nr LXI/841/V/2009 z dnia 13 października 2009 r., która niebawem utraci moc, możliwość zawarcia umowy najmu z M. P. należy rozważyć na gruncie unormowań tej uchwały, uwzględniając już przepisy nowej uchwały Nr XLVII/728/VI/2013.

W Mieście Poznaniu nie wprowadzono, aktem normatywnym, procedury rozpatrywania i załatwiania wniosków o wynajęcie lokali komunalnych osobom twierdzącym, że pozostały w lokalach po ich opuszczeniu przez dotychczasowych najemców. W ww. uchwałach określono jedynie wymogi, jakie winny spełnić osoby ubiegające się o wynajęcie lokalu.

IV. Charakter prawny zgody Miasta na wynajęcie lokalu osobie twierdzącej, że pozostała w lokalu po jego opuszczeniu przez dotychczasowego najemcę

Między M. P. a Miastem Poznań powstał spór dotyczący istnienia/nieistnienia przesłanek do wyrażenia zgody przez Miasto na zawarcie, między Miastem a M. P., umowy najmu lokalu, zamieszkiwanego wcześniej przez jego matkę (obecnie jest to spór na gruncie zastosowania § 15 ust. 1 pkt 1 uchwały Nr LXI/841/V/2009 Rady Miasta Poznania).

Interpretując treść § 15 ust. 1 pkt 1 uchwały Nr LXI/841/V/2009 należy zauważyć, że aby powstał stosunek najmu lokalu, na warunkach określonych w tym przepisie, konieczne jest dokonanie dwóch odrębnych czynności:

- 1) wyrażenie przez Miasto zgody na wynajęcie lokalu danej osobie;
- 2) zawarcie umowy najmu lokalu – złożenie w tym zakresie zgodnych oświadczeń woli Miasta, jako wynajmującego, oraz ww. osoby, jako najemcy.

Nie ulega wątpliwości, że samo zawarcie umowy najmu (pkt 2) jest dwustronną czynnością cywilnoprawną, a spory z nią związane podlegają rozstrzygnięciom sądów powszechnych.

³ Por. też uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2008 r. III CZP 37/08: „Uchwała rady gminy podjęta na podstawie 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 (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.) nie stanowi podstawy roszczenia o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego dla osoby spełniającej kryteria przewidziane w tej uchwale”.

Trudniejsze jest prawne zakwalifikowanie aktu decyzyjnego Miasta, o którym mowa w pkt 1, tj. wyrażenia zgody przez Miasto na wynajęcie lokalu danej osobie (względnie odmowy wynajęcia lokalu tej osobie). W orzecznictwie sądowym prezentowane są zarówno poglądy, które mogą przemawiać za cywilnoprawnym charakterem tego aktu, jak i poglądy skłaniające do uznania, że ma on charakter administracyjnoprawny⁴.

Kontroler nie przesądza w tym miejscu o cywilnoprawnym albo administracyjnoprawnym charakterze aktu wyrażenia zgody przez Miasto na wynajęcie lokalu danej osobie (względnie aktu odmowy wynajęcia lokalu tej osobie). Rozstrzygnięcie tej kwestii prawnej wykracza poza ramy kontroli.

V. Szczegółowe kryteria oceny działania podmiotów kontrolowanych

Kontroler przyjął, że adekwatnymi kryteriami oceny działania podmiotów kontrolowanych, w badanym zakresie są:

- 1) zgodność z przepisami Kc, dotyczącymi najmu;
- 2) zgodność z ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego;
- 3) zgodność z uchwałą Nr LXI/841/V/2009 Rady Miasta Poznania z dnia 13 października 2009 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania;
- 4) zgodność z klauzulą generalną, wyrażoną w art. 5 Kc („Nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony.”), w takim zakresie, w jakim kontrolowana działalność podlegałaby regulacji prawa cywilnego;
- 5) staranność działania,
- 6) celowość działania.

⁴ Wspomnianą różnicę poglądów omówiono w opracowaniu W. Federczyka *Glosa do uchwały NSA z dnia 21 lipca 2008 r., I OPS 4/08. Charakter prawny rozstrzygnięcia organu wykonawczego gminy w sprawie zakwalifikowania osoby do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy*, LEX 100671. Warto przytoczyć niektóre stwierdzenia, zawarte w tym opracowaniu:

„Zmiana regulacji najmu lokali została dokonana poprzez ustawę z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (...) Ustawodawca zdecydował, iż podstawą najmu lokali będzie umowa stron, a nie decyzja (...). Konsekwencją stosowania opisanej koncepcji było uznanie, że wynajmowanie gminnych lokali mieszkalnych poddane jest jedynie regulacji prawa cywilnego, jako rozporządzanie majątkiem samorządu terytorialnego. (...) dotychczasowe orzecznictwo uznawało czynności poprzedzające zawarcie umowy za bliżej nieokreślone wytwory praktyki organów gmin, wynikające z przepisów prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania pomocy mieszkaniowej. Potwierdzenie przez NSA samoistności i odrębności proceduralnej kwalifikacji do uzyskania pomocy mieszkaniowej w stosunku do samego zawarcia umowy pozwala na ocenę tego postępowania. NSA uznał, że w pierwszym etapie organy gminy rozstrzygają w trybie administracyjnoprawnym o uzyskaniu przez określoną osobę świadczenia w postaci wynajęcia przez gminę lokalu. (...) NSA wykazał, iż pierwszy etap procedury zmierzającej do udzielenia pomocy mieszkaniowej nie ma charakteru czynności cywilnoprawnej. Jest to wniosek prawidłowy również dlatego, iż przy podejmowaniu tych czynności brakuje charakterystycznej dla prawa cywilnego równorzędności stron. Uchwała NSA potwierdza, że są to działania w zakresie władztwa publicznoprawnego. Zastosowana kwalifikacja jako innych, poza przepisami prawa miejscowego, aktów organów samorządu terytorialnego pozwala na objęcie rozstrzygnięć w sprawach mieszkaniowych kognicją sądów administracyjnych - na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (...).”

VI. Problem rozwiązania umowy najmu lokalu nr 8, łączącej Miasto Poznań z H. P.

Decyzją administracyjną z dnia 31.05.1984 r. (str. 216-217 akt kontroli) Prezydent Miasta Poznania przydzielił H. P. (matce M. P.) lokal nr 8. Na mocy tej decyzji osobami uprawnionymi do zajmowania ww. lokalu byli: H. P. (najemca), M. P. (syn) i A. P. (córka).

Na mocy art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1994 r. Nr 105, poz. 509 ze zm.), z dniem 12.11.1994 r., najem nawiązany na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale stał się najmem umownym, zawartym na czas nie oznaczony.

W piśmie administratora nieruchomości, Lider sp. z o.o., z dnia 16.11.2000 r. (str. 4 akt kontroli), zatytułowanym „Wypowiedzenie umowy najmu lokalu” i adresowanym do H. P., oświadczone: „wypowiadamy zgodnie z § 4 ust. 3 oraz rozdziałem 5 art. 32.1 p. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 roku o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych⁵, umowę najmu z 1 stycznia 1995 roku, ze skutkiem na 31 grudnia 2000 roku”. W omawianym piśmie zawarto również następujące zdanie, które pozostaje w sprzeczności z przytoczonym wyżej cytatem: „W przypadku nie zwolnienia lokalu do 31 grudnia 2000 roku nastąpi utrata tytułu prawnego do lokalu i, co za tym idzie, podwojenie stawki czynszu (ustawa j. w. rozdz. 2 art. 18 p. 3⁶)”. Pismo, z jednej strony, zawiera informację o wypowiedzeniu umowy najmu ze skutkiem na dzień 31 grudnia 2000 r., a z drugiej strony – stwierdzenie, że w przypadku niezwolnienia lokalu nastąpi utrata tytułu prawnego do lokalu (czyli, literalnie, należałoby rozumieć, że zachowanie/utrata tytułu prawnego do lokalu uzależniono od zwolnienia/niezwolnienia lokalu i w przypadku zwolnienia lokalu, tytuł prawny do niego nie zostanie utracony). Wobec powyższego, należy uznać, że pismo nie jest jednoznaczne, a to utrudnia ustalenie, jakie skutki wywarło – w szczególności, czy doprowadziło ono do rozwiązania umowy najmu w trybie wypowiedzenia. Należy przy tym zauważyć, że po dniu 31 grudnia 2000 r., tj. po dniu wskazanym w piśmie z dnia 16.11.2000 r. jako dzień rozwiązania umowy najmu, podmioty administrujące nieruchomością nie traktowały H. P. konsekwentnie, jako osoby zajmującej lokal bez tytułu prawnego. W okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 marca 2002 r. naliczano czynsz regulowany w wysokości 200% stawki, lecz od dnia 1 kwietnia 2002 r. do dnia 9 lutego 2007 r. naliczano czynsz zgodnie z obowiązującą stawką za lokal z tytułem prawnym, czyli traktowano H. P. jako osobę, której przysługuje tytuł prawny do lokalu nr 8 (str. 287-288 akt kontroli). Omawiane pismo z dnia 16.11.2000 r. podpisał Prezes Lider sp. z o.o. Jak wyjaśnił Dyrektor ZKZL, w aktach ZKZL nie znajduje się odrębne pełnomocnictwo udzielone Spółce Lider do składania oświadczeń o wypowiedzeniu umów najmu lokali, w tym lokalu przy ul. B. (str. 285 akt kontroli). Z treści przedłożonych kontrolerowi kopii dwóch umów, na podstawie których Spółka Lider administrowała nieruchomością (str. 285 i 299-308 akt kontroli) nie wynika, iż Spółce tej powierzono zadanie rozwiązywania (w tym wypowiedziania) umów najmu i udzielono związanego z tym pełnomocnictwa. Kontrolujący nie stwierdził zatem istnienia dowodu, że Prezes Spółki Lider był umocowany do dokonania

⁵ Art. 32. 1. Najpóźniej na miesiąc naprzód na koniec miesiąca kalendarzowego wynajmujący może wypowiedzieć najem, jeżeli najemca: (...)

2) jest w zwłocie z zapłatą czynszu lub opłat, o których mowa w art. 21, co najmniej przez dwa pełne okresy płatności, pomimo uprzedzenia na piśmie o zamiarze wypowiedzenia najmu i wyznaczenia dodatkowego, miesięcznego terminu do zapłaty zaległych i bieżących należności (...).

⁶ Art. 18. (...)

3. Odszkodowanie za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego wynosi 200% czynszu, jaki osoba zajmująca lokal byłaby obowiązana opłacać z tytułu jego najmu (...).

wypowiedzenia umowy najmu, a co za tym idzie – że wypowiedzenie było prawnie skuteczne.

Oświadczeniem z dnia 9.02.2007 r. (str. 220 akt kontroli), złożonym na formularzu stosowanym w ZKZL, H. P. zrzekła się na rzecz Miasta uprawnień do lokalu, w związku z wyprowadzeniem się z niego i wymeldowaniem. Jeżeli wyżej omówione wypowiedzenie umowy najmu (pismo z dnia 16.11.2000 r.) było prawnie skuteczne i spowodowało rozwiązanie umowy najmu lokalu, to zrzeczenie się praw do lokalu, dokonane w dniu 9.02.2007 r., nie prowadziło do rozwiązania umowy najmu, gdyż najem ustał już wcześniej (pismo było bezprzedmiotowe). Jeżeli jednak wypowiedzenie z dnia 16.11.2000 r. nie było prawnie skuteczne (w jego wyniku umowa najmu nie została rozwiązana) i H. P., w chwili zrzekania się praw do lokalu, była nadal stroną umowy najmu, to należy udzielić odpowiedzi na pytanie, czy wspomniane zrzeczenie skutkowało rozwiązaniem umowy najmu. Należy zauważyć, że oświadczenie woli o zrzeczeniu się praw do lokalu przez najemcę nie jest wymieniane w obowiązujących przepisach prawa (w tym w Kodeksie cywilnym i ustawie o ochronie praw lokatorów), jako czynność prawna skutkująca rozwiązaniem umowy najmu. Przepisy wspominają natomiast o możliwości rozwiązania umowy najmu:

- z upływem czasu, na jaki umowę zawarto (w przypadku umowy zawartej na czas oznaczony),
- z upływem okresu dokonanego wypowiedzenia (w przypadku umowy zawartej na czas nieoznaczony oraz – w pewnych okolicznościach – w przypadku umowy zawartej na czas oznaczony) (art. 673 Kc).

Ponadto, z ogólnej zasady swobody umów (art. 353¹ Kc) wynika, że umowa najmu może być również rozwiązana w dowolnej chwili, na mocy porozumienia stron. Dyrektor ZKZL, w złożonych wyjaśnieniach (str. 286 akt kontroli) stwierdził, że złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się przez najemcę praw do lokalu – jeżeli zostało złożone w formie pisemnej i zostało zaakceptowane przez wynajmującego – jest traktowane przez ZKZL jako rozwiązanie umowy za porozumieniem stron. Na omawianym dokumencie zrzeczenia się uprawnień do lokalu z dnia 9.02.2007 r. brak jakiegokolwiek wzmianki ze strony ZKZL o akceptacji oświadczenia najemcy (jest tylko potwierdzenie odbioru oświadczenia oraz potwierdzenie własnoręczności podpisu H. P.).

Z powyższego wynika, że zarówno pismo Spółki Lider z dnia 16.11.2000 r., jak i pismo H. P. z dnia 9.02.2007 r. mogły nie skutkować rozwiązaniem umowy najmu, co może prowadzić do wniosku, iż umowa ta – skoro nie została rozwiązana – nadal trwa. Udzielenie ostatecznej odpowiedzi na pytanie o skuteczność prawną każdego z tych dwóch oświadczeń woli, wymagałoby dokonania ich interpretacji, zgodnie z zaleceniem art. 65 Kc, który stanowi, że oświadczenie woli należy tak tłumaczyć, jak tego wymagają ze względu na okoliczności, w których złożone zostało, zasady współżycia społecznego oraz ustalone zwyczaje, zaś w umowach należy raczej badać, jaki był zgodny zamiar stron i cel umowy, aniżeli opierać się na jej dosłownym brzmieniu. Dosłowne brzmienie złożonych oświadczeń nie pozwala, zdaniem kontrolera, jednoznacznie uznać ich za czynności prawne skutkujące rozwiązaniem umowy najmu.

Z ustaleń dokonanych przez kontrolera (z dokumentów zebranych w toku kontroli) wynika, że w omawianej sprawie jedną z kwestii spornych między Miastem Poznań a M. P., było nie tyle to, czy umowa najmu została w ogóle skutecznie rozwiązana, lecz raczej to, kiedy rozwiązanie nastąpiło: czy zaszło to wskutek wypowiedzenia z dnia 16.11.2000 r., czy też zrzeczenia się prawa do lokalu z dnia 9.02.2007 r. W związku z tym, dla potrzeb niniejszego badania kontroler przyjął, że umowa najmu uległa rozwiązaniu najpóźniej z dniem

31.03.2007 r., to jest po upływie 1-miesięcznego wypowiedzenia, po „zrzeczeniu się uprawnień do lokalu” przez H. P. Należy jednak podkreślić, iż nie można wykluczyć, że fakt skutecznego rozwiązania umowy najmu może być jeszcze przez M. P. kwestionowany, a wtedy na Mieście spocznie ciężar udowodnienia, iż umowę rzeczywiście rozwiązano, co wobec niejednoznaczności wyżej omówionych dwóch oświadczeń woli wymagałoby najprawdopodobniej przywołania nie tylko pisma z dnia 16.11.2000 r., względnie z dnia 9.02.2007 r., lecz również innych dowodów. Należy odnotować, że Sąd Rejonowy Poznań – Grunwald i Jeżyce, w uzasadnieniu wyroku I C 568/11, z dnia 21.02.2012 r. (str. 76-86 akt kontroli) – w którym nakazał M. P., aby opróżnił i wydał Miastu Poznań lokal nr 8 (wyrok omówiono w części VIII ust. 1 sprawozdania) – stwierdził: „Jak ustalono, na skutek zrzeczenia się przez H. P.* praw wynikających z umowy najmu, umowa ta uległa rozwiązaniu w dniu 9 lutego 2007 r. (w postępowaniu nie wykazano, by nastąpiło skuteczne wypowiedzenie tej umowy najemcy)”. Cytowany pogląd Sądu nie ma jednak mocy wiążącej, gdyż został wyrażony w uzasadnieniu wyroku, a nie w jego sentencji (patrz art. 365 Kpc)⁷.

VII. Przebieg postępowania w sprawie ubiegania się przez M. P. o wynajęcie lokalu nr 8

1. Wniosek M. P. o wynajęcie lokalu nr 8

Po zrzeczeniu się przez H. P. uprawnień do lokalu nr 8, M. P. (jej syn) podjął starania o uzyskanie zgody Miasta Poznania na wynajęcie mu wspomnianego lokalu.

W aktach sprawy, w ZKZL, znajduje się kopia zaświadczenia Prezydenta Miasta Poznania z dnia 17.07.2007 r. o zameldowaniu w lokalu nr 8, na pobyt stały, M. P. i J. N. (str. 218 akt kontroli). Z kolei z zaświadczenia wydanego w dniu 7.02.2007 r. wynika, że M. P. był zameldowany na pobyt stały w lokalu nr 8 od 31.07.1984 r. do 12.04.2005 r., a następnie od dnia 8.09.2006 r. (str. 219 akt kontroli).

Pismem z dnia 8.08.2007 r. (str. 226-227 akt kontroli) Zastępca Prezydenta Miasta Poznania wyraził zgodę na rozłożenie zadłużenia H. P. z tytułu najmu i bezumownego korzystania z lokalu nr 8, w wysokości 27.529,10 zł, na raty spłacane w okresie od 10.08.2007 r. do 10.05.2010 r.

W dniu 25 września 2007 r. M. P. złożył w ZKZL wniosek o mieszkanie – zmianę najemcy, po wyprowadzeniu się najemcy dotychczasowego (H. P.), zgłaszając do wspólnego zamieszkania siebie i J. N. (str. 222-223 akt kontroli). W aktach sprawy, w ZKZL, znajduje się oświadczenie M. P. z dnia 15.07.2007 r. (str. 221 akt kontroli), że na terenie kraju nie posiada on innego komunalnego, spółdzielczego lub własnościowego mieszkania.

⁷ „W orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że moc wiążąca orzeczenia odnosi się tylko do treści jego sentencji, a nie uzasadnienia (wyrok SN z dnia 8 czerwca 2005 r., V CK 702/04, Lex nr 402284). Nie mają zatem mocy wiążącej ani poglądy prawne wyrażone w uzasadnieniu orzeczenia (wyrok SN z dnia 13 marca 2008 r., III CSK 284/07, Lex nr 380931), ani motywy i ustalenia faktyczne zawarte w uzasadnieniu (wyrok SN z dnia 15 listopada 2007 r., II CSK 347/07, Lex nr 345525). Według Sądu Najwyższego, przedmiotem prawomocności materialnej jest bowiem ostateczny rezultat rozstrzygnięcia, a nie przesłanki, które do niego doprowadziły. Sąd przy wydaniu wyroku nie jest związany zarówno ustaleniami faktycznymi poczynionymi w innej sprawie, jak i poglądami prawnymi wyrażonymi w uzasadnieniu zapadłego w niej wyroku (wyrok SN z dnia 21 czerwca 2007 r., IV CSK 63/67, Lex nr 485880)” [Andrzej Jakubecki, *Komentarz do art.365 Kodeksu postępowania cywilnego*, LEX].

2. Dowód z wyjaśnień L. G.

W dniu 21.11.2007 r., L. G., zamieszkała przy ul. B. w lokalu nr 6 w Poznaniu, pełnomocnik H. P., złożyła w ZKZL wyjaśnienia do protokołu (str. 224-225 akt kontroli), stwierdzając m. in.:

- dotychczasowy najemca lokalu, H. P., „wyprowadziła się na stałe do Stanów Zjednoczonych w lutym 2007 r.”;
- do chwili wyprowadzenia się Pani H. P. z lokalu nr 8 razem z nią zamieszkiwali:
 - 1) M. P. – syn
 - 2) A. P. – córka
 - 3) O. [słowo nieczytelne] – córka A. P.
 - 4) J. N. – narzeczona M. P. – mieszkała ok. 2 lat;
- „Po wyprowadzeniu się najemcy w lokalu nr 8 pozostał M. P.* i J. N.*. Od lutego 2007 r. w lokalu nie mieszkała również A. P.* i jej córka O.* – prawdopodobnie wyjechały za granicę.”;
- „Pani A. P.* i O.* nie mieszkają w przedmiotowym lokalu ok. 2 lat.”;
- „Pan M. P.* aktualnie przebywa za granicą – w związku z pracą – pracuje na spłatę zadłużenia. Jego wyjazdy są czasowe – ok. 2-3 tygodniowe – jest to praca dorywcza.”;
- „Aktualnie w lokalu mieszka Pani J. N.* – narzeczona, która zamieszkuje tu od ok. 2 lat”.

3. Dowód z pierwszego wywiadu wśród mieszkańców domu przy ul. B.

W dniu 26.11.2007 r. ZKZL przeprowadził wywiad wśród mieszkańców domu przy ul. B., sporządzając na tę okoliczność 6 notatek, zatytułowanych „Ustalenia w miejscu zamieszkania” (str. 228-233 akt kontroli), opisujących rozmowy przeprowadzone z osobami z lokali 1, 5, 7, 11, 14 i 15, znajdujących się w tej samej klatce schodowej, co lokal nr 8, którego dotyczy kontrola. We wspomnianych notatkach przytoczono w szczególności następujące informacje uzyskane od rozmówców:

- (lokal nr 1) „Pani potwierdza, że w lokalu nr 8 od wielu lat nie mieszka P. H. P.*. Od dłuższego czasu nie mieszkają jej dzieci. Pani nie wie kto teraz mieszka w lokalu nr 8. Pani H.* wyjechała chyba do Holandii.” [brak podpisu osoby udzielającej informacji];
- (lokal nr 5) „Państwo potwierdzają że H. P.* wyjechała do Holandii z mężem na stałe ok. 7 lat temu. W lokalu pozostał wówczas syn Pani H.* – M.* oraz córka A*. Pan M.* ożenił się i ok. 2 lata temu wyprowadził się do żony – gdzieś na ul. S.*. Córka A.* ok. 2,5 roku temu wyjechała do matki do Holandii i już (z mężem i dzieckiem) tutaj nie mieszkają. Od ok. roku w lokalu nr 8 mieszka jakaś młoda kobieta (ok. 20 lat) – nie jest to kobieta z najbliższej rodziny Pani P.*.” [notatka jest podpisana przez udzielających informacji];
- (lokal nr 7) „Pani potwierdza, że Pani H. P.* nie mieszka w lokalu nr 8 od ok. 5 lat a może więcej. Jej dzieci – syn i córka nie mieszkają w lokalu nr 8 od ok. 3 lat. Lokal był wcześniej podnajmowany jakimś innym osobom, obecnie mieszka tam 1 kobieta (...) Rozmówca nie wyraził woli złożenia podpisu”;
- (lokal nr 11) „Pani potwierdza, że w lokalu nr 8 Pani H. P.* ~~nie mieszka~~ [słowa przekreślone] – nie widuje jej Pani od dłuższego czasu. Syna Pani P.* widywała Pani czasami na osiedlu. Nie jest Pani zorientowana, kto teraz mieszka w lokalu nr 8. Rozmówczyni nic nie będzie podpisywać.”;
- (lokal nr 14) „Pani potwierdza, że nie widuje Pani H. P.* przynajmniej od roku, nie widuje Pani też jej dzieci. Nie wie Pani, kto mieszka teraz w lokalu nr 8.” [notatka jest podpisana przez osobę udzielającą informacji];
- (lokal nr 15) „Pani potwierdza, że P. H. P.* nie mieszka w lokalu od kilku lat – podobno wyjechała za granicę. Po jej wyprowadzeniu w lokalu nr 8 mieszkała jakiś czas jej córka i

syn. Później syn się ożenił i wyprowadził się do żony – gdzieś niedaleko. Mniej więcej od ok. 2 lat w lokalu nr 8 nie mieszkają dzieci P. H.*. Mniej więcej od lata br. W lokalu nr 8 mieszkała jakaś kobieta (młoda blondynka). Ostatnio – od jesieni nie widuje Pani nikogo lokalu nr 8. Pani nie podpisze się”.

Na wszystkich ww. 6 notatkach widnieją – poza podpisami osób udzielających informacji, o których wspomniano wyżej – powtarzające się dwa nieczytelne podpisy. W aktach sprawy, w ZKZL, znajduje się oświadczenie A. B.-G., pracownika ZKZL, z dnia 14.03.2013 r. (str. 272 akt kontroli), z którym stwierdzono, że „parafki złożone na protokołach dotyczących ustaleń w miejscu zamieszkania budynku przy ul. B. w dniach 26.11.2007 i 4.02.2008 r.” są parafkami tego pracownika. Dyrektor ZKZL wyjaśnił, że drugą osobą przeprowadzającą rozmowy z mieszkańcami była J. G., obecnie emerytowany pracownik ZKZL (str. 288-289 akt kontroli).

4. Pierwsza odmowa zawarcia umowy najmu lokalu nr 8 z M. P.

Pismem z dnia 6.12.2007 r. (str. 234-235 akt kontroli) ZKZL odmówił M. P. zawarcia umowy najmu lokalu, stwierdzając m. in.: „Pan aktualnie przebywa poza granicami kraju, a od chwili zawarcia małżeństwa zamieszkał Pan u żony i również nie zamieszkuje Pan w lokalu przy ul. B*. Aktualnie lokal po matce w sposób bezprawny udostępniony jest do zamieszkiwania Pani J. N.*, określonej we wniosku jako Pana narzeczona. Ponadto przedmiotowy lokal obciążony jest zadłużeniem w łącznej wysokości 27.529,10 zł, a wierzytelność ta objęta jest splatą ratalną”. W oparciu o analizę akt sprawy, prowadzonych w ZKZL, należy stwierdzić, że ustalenie o pozostawaniu przez pana M. P. w związku małżeńskim było błędne, gdyż był on kawalerem, o czym świadczy odpis zupełny aktu urodzenia z dnia 3.11.2011 r. (str. 274-275 akt kontroli).

Ww. pismo podpisał Kierownik Oddziału w ZKZL. Kontroler poprosił Dyrektora ZKZL o informację, kto w latach 2007-2013 – poza Dyrektorem ZKZL – był lub jest w ZKZL umocowany do jednoosobowego składania oświadczeń woli w sprawach najmu lokali, prosząc jednocześnie o przekazanie kopii udzielonych w tym zakresie pełnomocnictw (str. 280 akt kontroli). Z otrzymanych przez kontrolera kopii pełnomocnictw, dotyczących lat 2007-2013 (108 sztuk – str. 313-456 akt kontroli), nie wynika, że w dniu 6.12.2007 r. ww. osoba, podpisana na piśmie do M. P., była umocowana do jednoosobowego składania oświadczeń woli w imieniu Miasta Poznania w sprawach najmu lokali (wśród otrzymanych kopii pełnomocnictw brak kopii pełnomocnictwa udzielonego tej osobie, obowiązującego w dniu podpisania pisma). Skoro wyrażona w piśmie z dnia 6.12.2007 r. odmowa dotyczyła zastosowania trybu określonego w § 14 ust. 1 pkt 1 uchwały Nr XCIII/1051/III/2002 Rady Miasta Poznania z dnia 9 lipca 2002 roku w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, to oświadczenie o zgodzie na zawarcie umowy najmu w tym trybie, względnie o odmowie zawarcia takiej umowy, powinno być oświadczeniem Miasta, czyli oświadczeniem złożonym przez osobę umocowaną do działania w imieniu Miasta.

5. Ponowny wniosek M. P. o wynajęcie lokalu nr 8

Pismem z dnia 18.01.2008 r. (str. 242 akt kontroli) M. P. ponowił swój wniosek do ZKZL o zawarcie umowy najmu lokalu (o „przydział lokalu”).

W drugim piśmie z dnia 18.01.2008 r. do ZKZL (str. 241 akt kontroli) M. P. i J. N. stwierdzili, że w trakcie wywiadu przeprowadzonego w listopadzie 2007 r. pracownicy administracji wymuszali na lokatorach zeznania sugerując im odpowiedzi oraz zaprzeczali

jakoby M. P. zamieszkiwał u żony, w innym lokalu, gdyż jest on kawalerem. Stwierdzili też, że Urząd Miasta Poznania nie powinien opierać swoich rozstrzygnięć na nieprawdziwych informacjach niezyczliwych sąsiadów. Zdaniem Dyrektora ZKZL, twierdzenie, jakoby wymuszano zeznania na lokatorach jest pomówieniem (str. 290-291 akt kontroli).

6. Dowód z wyjaśnień M. P.

W dniu 21.01.2008 r. M. P. złożył w ZKZL wyjaśnienia do protokołu (str. 237-239 akt kontroli), stwierdzając m. in.: „Matka wyprowadziła się do Holandii na stałe latem 2004 r. W chwili wyprowadzenia się matki, w przedmiotowym lokalu pozostał Pan M. P.* wraz z siostrą A. P.* (zamężna – jej mąż mieszka w Holandii) i siostrzenicą – O. P.* (...) Siostra wraz ze swoją córką ponad rok temu wyjechała czasowo do swojej matki – do Holandii – gdzie przebywa do chwili obecnej. (...) Po wyprowadzeniu matki Pan cały czas mieszka w przedmiotowym lokalu – do wyjazdu w celach zarobkowych. (...) wyjeżdża Pan do Holandii na 8-9 miesięcy, a pozostałe miesiące spędza Pan w Polsce. Wówczas wraca Pan do lokalu przy ul. B.* i tu Pan mieszka – tu ma Pan wszystkie swoje rzeczy. (...) W tym czasie, jak Pana nie ma, kluczami od lokalu dysponuje Pani K. N.* – konkubina, która mieszka w przedmiotowym lokalu od września 2006 r. Wcześniej Pani K. N.* zamieszkiwała w swojej własności w Płocku. Pani K. N.* pracuje w firmie [słowo nieczytelne] w Komornikach i studiuje. Pan M. P.* oświadcza niniejszym, że nigdy nie był żonaty (...) i pozostaje w związku konkubenckim z Panią K. N.* od ok. 2006 r. – od września. (...) W przedmiotowej sprawie można rozmawiać z Panią J. N. – którą czyni Pan Pełnomocnikiem (...)”. Na ostatniej stronie protokołu widnieje odręcznie napisane zdanie „Zgadzam się z treścią” i podpis „M. P.*”. W ww. wyjaśnieniach, wspomniano zarówno o K. N., jak i o J. N., przy czym chodziło tu najprawdopodobniej o jedną i tę samą osobę (J. N.). W związku z tym, rodzi się pytanie o przyczynę takiego zamiennego używania imion: czy jest to omyłka osoby spisującej protokół, czy omyłka samego M. P.*. Odpowiedź na to pytanie może mieć znaczenie dla oceny wiarygodności wspomnianych wyjaśnień.

7. Dowód z wyjaśnień J. N.

W dniu 21.01.2008 r. J. N. złożyła w ZKZL wyjaśnienia do protokołu (str. 240 akt kontroli), stwierdzając m. in.: „Pani J. N.* pozostaje w związku konkubenckim z Panem M. P.* od ok. 2 lat i zamieszkuje Pani w przedmiotowym lokalu od mniej więcej września 2006 r. – mieszka Pani do chwili obecnej. (...) W momencie zamieszkania Pani w lokalu przy ul. B. w lokalu tym mieszkał Pan M. P.*, który mieszka w tym lokalu do chwili obecnej. Pan M. P.* wyjeżdża za granicę w związku z pracą zawodową, jednak są to wyjazdy czasowe.”

8. Dowód z drugiego wywiadu wśród mieszkańców domu przy ul. B.

W dniu 4.02.2008 r. po raz drugi przeprowadzono wywiad wśród mieszkańców domu przy ul. B., sporządzając na tę okoliczność 10 notatek, zatytułowanych „Ustalenia w miejscu zamieszkania” (str. 243-252 akt kontroli), opisujących rozmowy przeprowadzone z osobami z lokali 1, 5, 6, 7, 10, 11, 13, 14 i 15, znajdującymi się w tej samej klatce schodowej, co lokal nr 8, którego dotyczy kontrola (w lokalach nr 8 i 12 nikogo nie zastano), w których przytoczono w szczególności następujące informacje uzyskane od rozmówców:

- (lokal nr 1) „Pani od ok. roku w lokalu nr 8 widuje jakąś obcą kobietę – młoda – nie jest to córka p. H. P.*. Pani nie chce mieć do czynienia z rodziną P.*.”;
- (lokal nr 5) „Państwo nadal nie widują dzieci Pani H. P.*. Ale w lokalu nr 8 ktoś mieszka – słyszy Pani kroki 2 osób – w mieszkaniu nie ma dywanów – słysząc jak chodzi kobieta

w obcasach. Osoby te mieszkają gdzieś od roku albo więcej – mieszka ktoś obcy. Pani zna osobiście M. P.* i [słowo nieczytelne] – i jest Pani pewna, że żadne z dzieci Pani H. P.* tu nie mieszka. [notatka jest podpisana przez osobę udzielającą informacji] (...) Nieformalnie Pani przekazała, że Pan M. P.* ma albo z żoną albo z konkubiną 2 dzieci i mieszkał gdzieś niedaleko z tą kobietą – w pobliżu osiedla. Ale nie była to ta Pani, która teraz mieszka w lokalu nr 8.”;

- (lokal nr 6) „Pani nie chciała podać swoich personaliów. Potwierdza Pani, że w ubiegłym roku, w okolicach gwiazdki spotkała Pani [słowo nieczytelne] razy Pana M. P.* w obrębie bloku i na klatce – uśmiechał się do niej i kłaniał się. Chodził z tą swoją dziewczyną. Później Pani wyjechała i nie widziała Pana M.*. Pani nie wie kto mieszka w lokalu nr 8 i więcej nic Pani nie będzie mówić, bo nie będzie się Pani bawić w takie rzeczy.”;
- (lokal nr 7) „Pan nie chciał podać swoich danych i nie chce udzielać żadnych informacji. Powiedział tylko, że w lokalu 8 od dawna mieszka ‘jakaś młoda babka’.”;
- (lokal nr 10) „– Starsza Pani – nie jest zorientowana kto mieszka w lokalu nr 8”;
- (lokal nr 11) „Pani nie jest zorientowana kto mieszka w lokalu nr 8 i nic Pani nie wie na ten temat. Pani nie chciała nawiązać rozmowy.”;
- (lokal nr 12 i 8) „lokatorzy nieobecni
lokal nr 8 – nie zastano lokatora”;
- (lokal nr 13) „Pani mieszka w lokalu nr 13 od ok. pół roku. Przez ten czas, nie zauważyła Pani, by ktoś mieszkał w lokalu nr 8. Być może widziała Pani kiedyś jakąś młodą dziewczynę, ale nie kojarzy Pani dobrze do jakiego lokalu wchodziła – być może był to lokal nr 8. [podpis:] M. G.* [?]”;
- (lokal nr 15) „Pani nadal nie widuje, by ktoś mieszkał w lokalu nr 8. Pana M. P.* nie widuje Pani przynajmniej od ok. 2 lat. Nie widuje Pani również żadnej kobiety [podpis nieczytelny]”.

Na wszystkich ww. 10 notatkach widnieją – poza podpisami, o których wspomniano wyżej – podpisy tych samych dwóch pracownic ZKZL, które przeprowadziły omówione wyżej wywiady w dniu 26.11.2007 r.

9. Druga odmowa zawarcia umowy najmu lokalu nr 8 z M. P.

Odpowiadając na ww. ponowny wniosek M. P. z dnia 18.01.2008 r. o wynajęcie lokalu, ZKZL, pismem z dnia 7.02.2008 r. (str. 253-254 akt kontroli) po raz drugi odmówił pozytywnego załatwienia wniosku, uznając, iż we wniosku z 18.01.2008 r. M. P. nie podniósł nowych okoliczności mogących mieć wpływ na zmianę zajętego stanowiska.

Ww. pismo podpisał Kierownik Oddziału w ZKZL. Z przeglądu otrzymanych przez kontrolera z ZKZL kopii pełnomocnictw, dotyczących lat 2007-2013 (108 sztuk – str. 313-456 akt kontroli), nie wynika, że w dniu 6.12.2007 r. ww. osoba, podpisana na piśmie do M. P.*, była umocowana do jednoosobowego składania oświadczeń woli w imieniu Miasta Poznania w sprawach najmu lokali (wśród otrzymanych kopii pełnomocnictw brak kopii pełnomocnictwa udzielonego tej osobie i obowiązującego w dniu podpisania pisma). Skoro wyrażona w piśmie z dnia 6.12.2007 r. odmowa dotyczyła zastosowania trybu określonego w § 14 ust. 1 pkt 1 uchwały Nr XCIII/1051/III/2002 Rady Miasta Poznania z dnia 9 lipca 2002 roku w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, to oświadczenie o zgodzie na zawarcie umowy najmu w tym trybie, względnie o odmowie zawarcia takiej umowy, powinno być oświadczeniem Miasta, czyli oświadczeniem złożonym przez osobę umocowaną do działania w imieniu Miasta.

Pismem z dnia 7.02.2008 r. (str. 255-257 akt kontroli) ZKZL, odpowiadając na zapytanie WGKiM, przekazał temu Wydziałowi informację o stanie sprawy. W podsumowaniu tego pisma stwierdzono, iż (1) uzyskane informacje pozwalają domniemywać, że M. P. w

przedmiotowym lokalu nie mieszka od kilku lat, (2) bezsporne jest, że od przynajmniej 2 lat zamieszkuje w nim bezumownie J. N., która prawdopodobnie nie jest, jak podaje, konkubina M. P., (3) domniemywać należy, że sąsiedzi (p. G.) – poręczyciele długu są zainteresowani pozyskaniem tego lokalu po uregulowaniu tytułu prawnego M. P.

10. Problem dowodu z oświadczeń potwierdzających zamieszkiwanie przez M. P. w lokalu nr 8

W aktach sprawy, w ZKZL, znajduje się oświadczenie z dnia 2.01.2008 r. (str. 258 akt kontroli), dostarczone do ZKZL w dniu 8.02.2008 r. (a więc po skierowaniu do M. P. pisma z dnia 18.01.2008 r., z odmową wynajęcia lokalu), o treści: „Potwierdzamy, że M. P.* zamieszkały przy ul. B.* w Poznaniu zamieszkiwał z najemcą matką H. P.*, a po jej wyprowadzeniu w dalszym ciągu zamieszkuje”. Pod tekstem oświadczenia widnieją podpisy 9 osób z podanymi numerami telefonów. W aktach znajduje się też kopia drugiego oświadczenia z dnia 2.01.2008 r. o treści jak wyżej, podpisanego przez dwie osoby (str. 273 akt kontroli).

W piśmie z dnia 19.02.2008 r. (str. 259-260 akt kontroli) skierowanym do M. P., będącym odpowiedzią na ustną interwencję L. G. (str. 261-262 akt kontroli) ZKZL stwierdził, że „dostarczone w dniu 8.02.2008 r., przez panią L. G.* oświadczenie z podpisami osób o Pana zamieszkiwaniu z matką, a także po jej wyprowadzeniu w przedmiotowym lokalu, nie będzie brane pod uwagę, ponieważ pozyskane zostało we własnym zakresie już po zajęciu przez właściciela stanowiska, że nie zawrze z Panem umowy najmu przedmiotowego lokalu”. Ponadto stwierdzono, że Miasto nie zawrze z M. P. umowy najmu, ponieważ (1) nie spełnia on przesłanki stałego wspólnego zamieszkiwania z najemcą do chwili ustania najmu, (2) posiada znaczne zadłużenie lokalu, (3) udostępnił lokal osobie nieuprawnionej do zamieszkiwania.

11. Dalsza korespondencja między Miastem Poznań a M. P. w sprawie wynajęcia lokalu nr 8

W kolejnych latach prowadzona była między M. P. (korzystającym z pomocy swoich pełnomocników) a Miastem Poznań korespondencja, w której każda ze stron podtrzymywała swoje stanowisko: M. P. podtrzymywał żądanie wynajęcia mu lokalu, zaś Miasto informowało, że nie wyraża zgody na zawarcie umowy najmu. Dowody i argumenty przytaczane przez każdą ze stron bądź to nie różniły się od przytoczonych już wyżej, bądź to nie miały – w ocenie kontrolera – istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. W ww. korespondencji, strony w zasadzie powtarzały stanowiska wyrażone wcześniej. Korespondencję z M. P. prowadził, poza ZKZL, również WGKiM, który swoje stanowiska opierał na informacjach otrzymywanych z ZKZL. Podobnie jak ZKZL, WGKiM prezentował pogląd, że brak jest dostatecznych podstaw do zawarcia z M. P. umowy najmu lokalu nr 8 (patrz np. str. 161, 190-191 i 215 akt kontroli). Od początku omawianej sprawy, rozbieżność stanowisk Miasta Poznania i M. P. polega w istocie na tym, że Miasto nie uznaje, iż M. P. stale zamieszkuje w lokalu nr 8, zaś M. P. twierdzi, że jest przeciwnie.

W dniu 1.06.2011 r. J. N. oświadczyła w ZKZL do protokołu (str. 263-264 akt kontroli), że wskazuje trzech lokatorów, którzy mogą potwierdzić stałe zamieszkiwanie M. P. w lokalu (podała imiona, nazwiska i numery telefonów tych osób). Dyrektor ZKZL wyjaśnił kontrolerowi, że nie zwrócono się do osób wymienionych przez J. N., gdyż nie zamieszkiwały one w bezpośrednim sąsiedztwie H. P. – mieszkały w innej klatce schodowej (str. 297 akt kontroli).

W piśmie z dnia 16.10.2012 r. do Zastępcy Prezydenta Miasta Poznania, J. N. i M. P., z ostrożności zawnioskowali, żeby – w przypadku, gdyby Miasto uznało, że nie zachodzą przesłanki do zawarcia z M. P. umowy najmu lokalu nr 8 na podstawie § 15 ust. 1 pkt 1 uchwały Rady Miasta Poznania Nr LXI/841/V/2009 – umowę najmu zawrzeć na podstawie § 15 ust. 2 wspomnianej uchwały (str. 268-269 akt kontroli). Jak już wspomniano w przypisie 1 do niniejszego sprawozdania, wyrokiem z dnia 10 sierpnia 2010 r. WSA w Poznaniu stwierdził nieważność § 15 ust. 2, który stanowił: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach Prezydent Miasta Poznania może podjąć decyzję o zawarciu umowy najmu lokalu zajmowanego bez tytułu prawnego z innymi osobami niż wymienione w ust.1, z wyłączeniem osób, które samowolnie zajęły lokal”.

VIII. Spory sądowe między Miastem Poznań a M. P.

1. Spór dotyczący opróżnienia i wydania lokalu nr 8

Miasto Poznań wystąpiło przeciwko M. P., J. N. i małoletniemu B. N. (synowi J. N.) z pozwem o opróżnienie i wydanie lokalu mieszkalnego, w związku z zajmowaniem tego lokalu bez tytułu prawnego. W wyroku I C 568/11, z dnia 21.02.2012 r. (str. 76-86 akt kontroli), Sąd Rejonowy Poznań – Grunwald i Jeżyce nakazał pozwanym, aby opróżnili i wydali powodowi lokal i orzekł o braku uprawnienia pozwanych do otrzymania lokalu socjalnego. W uzasadnieniu wyroku, wśród dokonanych ustaleń Sąd wymienił m. in. to, że:

- „Na początku 2007 r. w lokalu tym za zgodą H. P.*, zamieszkała konkubina M. P.* – J. N.*. Aktualnie w spornym lokalu mieszka M. P.* wraz z konkubiną J. N.* i ich wspólnym synem B. N.*” (str. 78 akt kontroli);
- „Umowa najmu przedmiotowego lokalu nie została wypowiedziana H. P.*” (str. 78 akt kontroli);
- „M. P.* do momentu zrzeczenia się przez H. P.* prawa najmu spornego lokalu, zamieszkiwał w nim stale od 1984 r.” (str. 80 akt kontroli);
- „(...) konieczność zapłaty zaległego czynszu najmu jest konsekwencją zaciągniętych zobowiązań, za które pozwany M. P.* ponosił solidarną odpowiedzialność z najemcą na podstawie przepisu art. 688¹ k.c.” (str. 83 akt kontroli).

Od omawianego wyroku pozwani wnieśli apelację, w dniu 3.04.2012 r. (str. 87-90 akt kontroli). Postanowieniem z dnia 8.10.2012 r. (str. 265 akt kontroli) Sąd Rejonowy Poznań – Grunwald i Jeżyce odrzucił apelację, w związku z niewniesieniem w terminie należnej opłaty sądowej od apelacji oraz brakiem przedłożenia przez J. N. pełnomocnictwa do reprezentowania M. P. przed sądem II instancji. Jak jednak poinformował w złożonych wyjaśnieniach Dyrektor ZKZL, wyrok w omawianej sprawie nie jest prawomocny i postępowanie apelacyjne toczy się (str. 292-293 akt kontroli).

2. Spór dotyczący ustalenia, czy M. P. przysługuje uprawnienie do ubiegania się o zawarcie z Miastem umowy najmu lokalu

Drugi spór sądowy został wszczęty wskutek wytoczenia powództwa przez M. P. przeciwko Miastu Poznań o ustalenie, że przysługuje mu uprawnienie do ubiegania się o zawarcie z Miastem umowy najmu lokalu. Wyrokiem XII C 882/11/8 z dnia 30.12.2011 r. (str. 63-75 akt kontroli) Sąd Rejonowy Poznań – Stare Miasto oddalił powództwo, stwierdzając w uzasadnieniu, że żądanie powoda było bezzasadne i dodając, iż uprawnienie do ubiegania się o zawarcie z Miastem umowy najmu lokalu przysługuje powodowi cały czas, natomiast od

woli pozwanego, jako wynajmującego, zależy czy do zawarcia umowy dojdzie (str. 74 akt kontroli). Ponadto, w uzasadnieniu wyroku, wśród dokonanych ustaleń Sąd wymienił m. in. to, że:

- „(...) administrator pismem z dnia 16 listopada 2000 r. wypowiedział jej [pani H. P.] umowę najmu lokalu, a od dnia 1 stycznia 2001 r. naliczał jej odszkodowanie za bezumowne korzystanie z lokalu” (str. 65 akt kontroli);
- „Sąd ustalił, że powód rzeczywiście spłacił zadłużenie na warunkach proponowanych przez pozwanego i zamieszkuje w lokalu. (...) Sąd oddalił wnioski o przeprowadzenie dowodu z zeznań świadków (...) na okoliczność zamieszkiwania powoda w spornym lokalu, bowiem okoliczność ta w ocenie Sądu została dostatecznie wykazana w oparciu o załączone dokumenty i w szczególności zeznania powoda.” (str. 69-70 akt kontroli).

Sąd Okręgowy w Poznaniu, rozpatrując apelację wniesioną przez powoda, wyrokiem II Ca 203/12 z dnia 23.03.2012 r. (str. 125-146 akt kontroli), oddalił wspomnianą apelację.

3. Moc wiążąca wyroków sądowych

W odniesieniu do ustaleń dokonanych w toku wyżej omówionych postępowań sądowych należy podkreślić, że wyroki sądowe mają moc wiążącą wyłącznie w zakresie rozstrzygnięć zawartych w ich sentencjach, a nie w uzasadnieniach. Oznacza to, iż ZKZL, dokonując ustaleń w sprawie istnienia przesłanek do wynajęcia lokalu M. P., może brać pod uwagę ustalenia sądów przedstawione w uzasadnieniach wyroków, lecz nie jest tymi ustaleniami związany.

IX. Przesłanki decyzji w sprawie wynajęcia lokalu nr 8 a ustalenia dokonane przez ZKZL

Z § 15 ust. 1 pkt 1 uchwały Nr LXI/841/V/2009 wynika, że umowa najmu lokalu zajmowanego bez tytułu prawnego może być zawarta z osobami, które spełniają łącznie następujące wymogi:

- 1) pozostanie w lokalu opuszczonym przez dotychczasowego najemcę, pod warunkiem stałego zamieszkiwania z najemcą do czasu opuszczenia przez niego lokalu;
- 2) bycie względem dotychczasowego najemcy zstępnym, wstępnym, osobą przysposobioną lub przysposabiającą, pełnoletnim rodzeństwem, lub małżonkiem niebędącym współnajemcą lokalu;
- 3) nieposiadanie własnego lokalu.

Bezspornym jest to, że M. P. spełnia wymóg podany w pkt 2 – jest synem, a zatem zstępnym H. P. (patrz akt urodzenia – str. 274-275 akt kontroli). Na okoliczność spełnienia wymogu podanego w pkt 3, M. P. złożył w dniu 15.07.2007 r. oświadczenie (str. 221 akt kontroli). Spełnienie tego wymogu nie było przez Miasto kwestionowane.

W związku z powyższym, różnica zdań między Miastem Poznań a M. P. dotyczy spełnienia wymogu podanego w pkt 1. Przesłankę „pozostania w lokalu opuszczonym przez dotychczasowego najemcę, pod warunkiem stałego zamieszkiwania z najemcą” spełnia osoba, która stale zamieszkiwała z najemcą przed opuszczeniem przez niego lokalu i – po ustaniu stosunku najmu oraz opuszczeniu lokalu przez najemcę – pozostała w tym lokalu, czyli nadal w tym lokalu stale zamieszkiwała. Dla właściwego rozumienia pojęcia stałego zamieszkiwania należy w pierwszym rzędzie przywołać art. 25 Kc, który stanowi, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Miejscem zamieszkania jest miejscowość (np. Poznań), a nie konkretny adres w tej miejscowości. Zatem dla stwierdzenia, że omawiana przesłanka została

spełniona nie wystarczy wykazanie, iż dana osoba ma miejsce zamieszkania w Poznaniu, lecz trzeba wykazać, iż stale zamieszkuje ona w lokalu pod zindywidualizowanym adresem. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku III CRN 314/80: „Przesłanka co do stałego mieszkania z najemcą zawiera w sobie wymaganie, żeby osoba bliska najemcy nie miała innego mieszkania, a lokal mieszkalny zajmowany przez tę osobę z najemcą stanowił centrum jej spraw życiowych”⁸. Zatem – podobnie jak w przypadku miejsca zamieszkania (art. 25 Kc) – na stan faktyczny stałego zamieszkiwania w konkretnym lokalu składać się muszą dwa nierozdzielne elementy: obiektywny, czyli przebywanie w sensie fizycznym w danym lokalu (*corpus*), oraz subiektywny w postaci uzewnętrznionego zamiaru, woli tego przebywania (*animus*). Łączne występowanie tych elementów pozwala wskazać dany lokal jako centrum życiowej aktywności osoby, w którym koncentrują się jej interesy osobiste i majątkowe⁹. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.), pobytem stałym jest zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania. „Pobyt stały w danym lokalu oznacza zamieszkiwanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego lub długotrwałego przebywania, z wolą koncentracji w danym miejscu swoich spraw życiowych, w tym założenia ośrodka osobistych i majątkowych interesów”¹⁰. Wyjazdy zagraniczne, np. w celach zarobkowych – jak to ma miejsce w przypadku M. P. – nie muszą świadczyć o zmianie stałego miejsca pobytu. Zależy to od całokształtu okoliczności danej sprawy. Zamiar, wola stałego pobytu, musi być wystarczająco uzewnętrzniona w postaci określonych zachowań psychofizycznych oraz czynności prawnych (administracyjnych, pracowniczych, cywilnoprawnych, rodzinnoprawnych)¹¹.

„Przebywanie to czynnik zewnętrzny (*corpus*); faktyczny i trwały, ale niekoniecznie ciągły. Cecha trwałości związana jest z zamiarem stałego pobytu, tj. nie tymczasowego, nie okazyjnego. Decydujące znaczenie ma ustalenie, by przebywanie w danym miejscu nosiło cechy założenia tam ośrodka, centrum osobistych i majątkowych interesów danej osoby. Na przykład osoba, która wraz z rodziną zajmuje mieszkanie w miejscowości A, a podejmuje pracę zarobkową w miejscowości B i tam korzysta dla celów noclegowych z lokalu pracodawcy, dojeżdżając do domu w dni wolne od pracy, ma miejsce zamieszkania w miejscowości A. W przypadkach bardziej skomplikowanych stanów faktycznych, wynikających z powiązania poszczególnych sfer ludzkiej działalności z różnymi miejscowościami, postuluje się - w imię realizacji zasady jednego miejsca zamieszkania, przyjętej w art. 28 - wskazanie jako miejsca zamieszkania tej miejscowości, z którą dana osoba jest najściślej związana, uwzględniając w ramach dokonywanej oceny całokształt okoliczności konkretnego przypadku, nie wyłączając adresu zameldowania (...). Przerwa w przebywaniu spowodowana szczególnymi okolicznościami, takimi jak odbywanie kary pozbawienia wolności, powołanie do służby wojskowej czy podjęcie studiów w innej miejscowości, nie zmienia miejsca zamieszkania w znaczeniu prawnym. Pobyt w zakładzie karnym, jednostce wojskowej czy miejscowości, w której osoba fizyczna podejmuje naukę, ma charakter okresowy i nie jest równoznaczny z zamieszkiwaniem w tych miejscach. Miejscem zamieszkania osoby w omawianych sytuacjach jest miejsce, w którym osoba ta przebywa w czasie przepustek czy dni wolnych od nauki, do którego zamierza wrócić po odbyciu kary, służby czy zakończeniu studiów (...). (...) im bardziej przedłuża się czas przebywania w nowej miejscowości, tym bardziej uprawniona może być diagnoza o zamiarze

⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 1981 r., III CRN 314/80, OSNC 1981/6/119, LEX 2604.

⁹ Por. Tomasz Sokołowski, *Komentarz do art.25 Kodeksu cywilnego*, Stan prawny: 2012.06.01.

¹⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 14 maja 2001 r. V SA 1496/00, LEX nr 54454.

¹¹ Por. Tomasz Sokołowski, *Komentarz do art.25 Kodeksu cywilnego*, Stan prawny: 2012.06.01.

zmiany miejsca zamieszkania przez zainteresowanego (...) Zamiar stałego pobytu musi być określony na podstawie obiektywnych, możliwych do stwierdzenia okoliczności. Do wyrażenia zamiaru stałego pobytu wystarczy, że zamiar taki wynika dostatecznie z zachowania człowieka. Sama deklaracja człowieka co do jego zamiaru nie ma doniosłości prawnej, jeśli nie znajduje wyrazu w jego faktycznych zachowaniach. O powzięciu zamiaru stałego pobytu świadczą okoliczności, na podstawie których uzasadnione jest ustalenie, że w danej miejscowości koncentruje się w danym czasie centrum życiowe osoby fizycznej, przejawiającej tam aktywność rodzinną i zawodową (...). Okresowe przebywanie w innym kraju w celach zawodowych przy jednoczesnym zachowaniu w Polsce zajmowanego dotychczas mieszkania, możliwości wznowienia pracy po powrocie oraz pozostawieniu oczekującej na powrót rodziny przemawia za zamiarem stałego pobytu w kraju (...)¹².

Nasuwa się pytanie, w jaki sposób osoba ubiegająca się o zawarcie z nią umowy najmu lokalu powinna udowodnić, iż stale zamieszkiwała w lokalu z najemcą i po opuszczeniu tego lokalu przez dotychczasowego najemcę nadal w nim stale zamieszkuje? Skoro wspomniany zamiar (wola) musi być uzewnętrzniony, osoba taka powinna wskazać okoliczności faktyczne i prawne, które o takim zamiarze (woli) świadczą. Wydaje się, że wśród tych okoliczności wymienić można m.in. fakt wnoszenia czynszu i opłat związanych z zamieszkiwaniem w lokalu, okoliczność zameldowania w lokalu, okoliczność fizycznego przebywania w lokalu (z tym zastrzeżeniem, że przerwy w fizycznym przebywaniu w lokalu, np. związane z wyjazdami zarobkowymi za granicę nie muszą świadczyć o zmianie miejsca pobytu stałego, jeżeli więź z lokalem, jako miejscem pobytu, jest silniejsza od więzi z miejscem pobytu za granicą), okoliczność koncentracji wokół lokalu życia rodzinnego i towarzyskiego itp. Okoliczności te trzeba jednak zawsze rozpatrywać w ich całokształcie, a nie z osobna, wyrwane z kontekstu.

W omawianej sprawie ZKZL zgromadził m. in. następujące dowody na okoliczność stałego pobytu – względnie braku stałego pobytu – M. P. w lokalu nr 8 (część z tych dowodów została szczegółowo omówiona wyżej):

- 1) fakt zameldowania M. P. w lokalu nr 8;
- 2) wyjaśnienia złożone przez M. P.;
- 3) wyjaśnienia złożone przez J. N.;
- 4) wyjaśnienia złożone przez L. G.;
- 5) wyniki wywiadów z osobami przebywającymi w lokalach przy ul. B., z dni 26.11.2007 r. i 4.02.2008 r.;
- 6) ustalenia dokonane przez sądy w dwóch sporach między M. P. a Miastem Poznań;
- 7) fakt spłacenia przez M. P. zaległości czynszowych i innych, związanych z najmem lokalu i zajmowaniem go bez tytułu prawnego;
- 8) dwa oświadczenia z dnia z dnia 2.01.2008 r. (jedno podpisane przez 9 osób, a drugie – przez 2 osoby) o zamieszkiwaniu M. P. w lokalu nr 8;
- 9) oświadczenie z dnia 1.06.2011 r. J. N., w którym wskazała trzech lokatorów, mogących potwierdzić stałe zamieszkiwanie M. P. w lokalu nr 8.

Jak wynika z akt sprawy prowadzonej przez ZKZL, a w szczególności z wyżej przywołanego pisma ZKZL z dnia 19.02.2008 r. (str. 259-260 akt kontroli), skierowanego do M. P., dowody wspomniane w pkt 8 i 9 nie zostały przez ZKZL wzięte pod uwagę przy ustalaniu, czy została spełniona przesłanka stałego zamieszkiwania M. P. w lokalu. Zdaniem kontrolera, dowody te mogą mieć w omawianej sprawie istotne znaczenie.

¹² Ewa Michniewicz-Broda, *Komentarz do art.25 Kodeksu cywilnego*, Stan prawny: 2009.06.05.

X. Podsumowanie

1. W Mieście Poznaniu nie wprowadzono, jako aktu normatywnego, procedury rozpatrywania i załatwiania wniosków o wynajęcie lokali komunalnych osobom twierdzącym, że pozostały w lokalach po ich opuszczeniu przez dotychczasowych najemców. W uchwale Nr LXI/841/V/2009 Rady Miasta Poznania z dnia 13 października 2009 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania (w § 15 ust. 1 pkt 1), jak również w uchwale Nr XLVII/728/VI/2013 (w § 14 ust. 1 pkt 1), a także w uchwałach wcześniejszych, określano jedynie wymogi, jakie powinny spełnić osoby ubiegające się o wynajęcie lokalu. Zdaniem kontrolera, wprowadzenie wspomnianej procedury, chociaż nie wymagają tego wprost przepisy prawa, byłoby celowe z następujących powodów:

- 1) ustalenie standardu działania w omawianym zakresie byłoby gwarancją równego traktowania wszystkich wnioskodawców;
- 2) zostałyby określone i opisane poszczególne etapy postępowania, które należy zrealizować, a tym samym określonyby ramy tego postępowania;
- 3) zostałyby jednoznacznie przesądzone takie kwestie, jak:
 - a) prowadzenie czynności dowodowych;
 - b) sposób składania w imieniu Miasta Poznania, przez osoby umocowane, oświadczeń o zgodzie na wynajęcie lokalu, względnie o braku takiej zgody;
 - c) możliwość i warunki ponawiania wniosku przez tego samego wnioskodawcę w tej samej sprawie;
 - d) możliwość i warunki odwołania się od odmowy wynajęcia lokalu (względnie możliwość i warunki żądania ponownego rozpatrzenia sprawy);
- 4) zostałaby zapewniona transparentność działania Miasta w omawianym zakresie, co miało istotne znaczenie, zważywszy na to, że zgoda (odmowa) wynajęcia lokalu jest uznaniowa.

Brak wspomnianej procedury jest, zdaniem kontrolera, jedną z głównych przyczyn konfliktów i nieporozumień, jakie wystąpiły we wzajemnych kontaktach Miasta Poznania (ZKZL i WGKiM) z M. P. i osobami działającymi w jego imieniu. Kwestią do rozważenia jest to, czy procedura powinna być określona w uchwale Rady Miasta Poznania, czy też w akcie niższego rzędu, np. w zarządzeniu Dyrektora ZKZL (patrz część III sprawozdania).

2. Na gruncie istniejącego orzecznictwa sądowego, wątpliwość budzi charakter prawny zgody Miasta Poznania – udzielanej na podstawie § 15 ust. 1 pkt 1 uchwały Nr LXI/841/V/2009 – na wynajęcie lokalu komunalnego osobie twierdzącej, że pozostała w tym lokalu po jego opuszczeniu przez dotychczasowego najemcę (wątpliwość ta dotyczy odpowiednio aktu odmowy wynajęcia lokalu takiej osobie). Prezentowane są zarówno poglądy, które mogą przemawiać za cywilnoprawnym charakterem tego aktu (spory powstałe na gruncie prawa cywilnego rozstrzygają sądy powszechne – cywilne), jak i poglądy skłaniające do uznania, że akt ten ma charakter administracyjnoprawny (spory powstałe na gruncie prawa administracyjnego należą do właściwości sądów administracyjnych). Rozstrzygnięcie tej kwestii, m. in. z uwagi na jej złożoność, wykracza poza ramy kontroli (patrz część IV sprawozdania).

3. Skuteczność rozwiązania umowy najmu lokalu nr 8 z H. P. (matką M. P.) budzi wątpliwości z następujących powodów:

- 1) pismo Lider sp. z o.o. z dnia 16.11.2000 r., zatytułowane „Wypowiedzenie umowy najmu lokalu” i adresowane do H. P., nie ma jednoznacznej treści, a ponadto kontroler

nie stwierdził istnienia dowodu, iż zostało ono podpisane przez osobę umocowaną do działania w imieniu Miasta Poznania;

- 2) pismo z dnia 9.02.2007 r. (str. 5 i 220 akt kontroli), złożone w ZKZL przez H. P., zatytułowane „Zrzeczenie się uprawnień do lokalu”, budzi wątpliwości, co do skuteczności prawnej w zakresie rozwiązania umowy najmu, gdyż przepisy prawa, w dniu składania tego pisma, nie przewidywały rozwiązania umowy najmu w trybie zrzeczenia się przez najemcę uprawnień do lokalu (patrz część VI sprawozdania).
4. Pisma z dnia 6.12.2007 r. i z dnia 18.01.2008 r., w których odmówiono M. P. zawarcia umowy najmu lokalu, podpisał pracownik ZKZL nie posiadający umocowania do złożenia oświadczenia woli w imieniu Miasta Poznania w tym zakresie (patrz część VII ust. 4 i 9 sprawozdania).
5. ZKZL – prowadząc czynności zmierzające do ustalenia, czy zachodzą przesłanki do wyrażenia zgody na wynajęcie M. P. lokalu nr 8 – nie brał pod uwagę jako dowodów:
 - 1) dwóch oświadczeń z dnia z dnia 2.01.2008 r. (jednego podpisanego przez 9 osób i drugiego – przez 2 osoby) o zamieszkiwaniu M. P. w lokalu nr 8;
 - 2) oświadczenia z dnia 1.06.2011 r. J. N., w którym wskazała ona trzech lokatorów, mogących potwierdzić stałe zamieszkiwanie M. P. w lokalu.Wspomniane oświadczenia mogą mieć istotne znaczenie dla zgodnego ze stanem faktycznym ustalenia, czy M. P. spełnia wymóg stałego zamieszkiwania w lokalu nr 8 (patrz część VII, ust. 10 i 11 sprawozdania).

Zdaniem kontrolera, pominięcie tych oświadczeń, jako dowodów w omawianej sprawie, może skutkować tym, że ustalenia ZKZL w zakresie spełniania przez M. P. wymogu stałego zamieszkiwania w lokalu nr 8 będą niezgodne ze stanem faktycznym.
6. Swoje ustalenia, co do zamieszkiwania M. P. w lokalu nr 8, ZKZL oparł przede wszystkim na informacjach uzyskanych od mieszkańców budynku przy ul. B., w trakcie dwóch wywiadów przeprowadzonych przez pracowników ZKZL (patrz część VII ust. 3 i 8 sprawozdania). Część mieszkańców wskazywała, że nie widuje pana M. P. lub widuje go rzadko. Ta okoliczność, choć istotna, nie wydaje się jednak przesądzać o braku stałego zamieszkiwania M. P. w lokalu nr 8. Częsta obecność w lokalu nie jest bowiem bezwzględnie konieczna, szczególnie wtedy, gdy dana osoba wyjeżdża w celach zarobkowych, a tak, zgodnie z tym, co twierdzi M. P., jest w jego przypadku. Zdaniem kontrolera, sprawa wyjazdów zarobkowych M. P. i związku tej okoliczności z kwestią jego stałego zamieszkiwania w lokalu nr 8 nie została przez ZKZL dostatecznie wyjaśniona.
7. W piśmie z dnia 16.10.2012 r. do Zastępcy Prezydenta Miasta Poznania, J. N. i M. P. z ostrożności zawnioskowali, żeby – w przypadku, gdyby Miasto uznało, że nie zachodzą przesłanki do zawarcia z M. P. umowy najmu lokalu nr 8 na podstawie § 15 ust. 1 pkt 1 uchwały Rady Miasta Poznania Nr LXI/841/V/2009 – umowę najmu zawrzeć na podstawie § 15 ust. 2 („W szczególnie uzasadnionych przypadkach Prezydent Miasta Poznania może podjąć decyzję o zawarciu umowy najmu lokalu zajmowanego bez tytułu prawnego z innymi osobami niż wymienione w ust.1, z wyłączeniem osób, które samowolnie zajęły lokal”). Należy zauważyć, że wyrokiem z dnia 10 sierpnia 2010 r., WSA w Poznaniu stwierdził nieważność ww. § 15 ust. 2. Jednakże w nowej uchwale z dnia 26.03.2013 r. Rady Miasta Poznania Nr XLVII/728/VI/2013 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania, która wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym

Województwa Wielkopolskiego zawarto przepis § 14 ust. 2, który stanowi, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach Prezydent Miasta Poznania może podjąć decyzję o zawarciu umowy najmu lokalu zajmowanego bez tytułu prawnego z innymi osobami niż wymienione w ust. 1. Tak więc w razie uznania, iż zachodzą ku temu powody, istnieć będzie podstawa prawna do rozpatrzenia złożonego, z ostrożności, przez M. P. i J. N., wniosku o wynajęcie lokalu niezależnie od spełniania/niespełniania przez M. P. wymogów określonych w § 15 ust. 1 pkt 1 uchwały Nr LXI/841/V/2009, względnie w § 14 ust. 1 uchwały Nr XLVII/728/VI/2013.

8. Między Miastem Poznań a M. P. toczyły się dwa spory przed sądami cywilnymi:
- 1) z powództwa Miasta Poznania – o opróżnienie i wydanie lokalu mieszkalnego, w związku z zajmowaniem tego lokalu bez tytułu prawnego (w toku jest postępowanie apelacyjne);
 - 2) z powództwa M. P. – o ustalenie, że M. P. przysługuje uprawnienie do ubiegania się o zawarcie z Miastem umowy najmu lokalu (sąd oddalił powództwo).

Rozstrzygnięcia wydane w obu ww. sprawach nie mają bezpośredniego związku z kwestią zgody Miasta na wynajęcie M. P. lokalu nr 8. Jednak ustalenia poczynione przez sądy i przedstawione w uzasadnieniach wyroków mogą być przydatne dla ostatecznego ustalenia przez ZKZL, czy M. P. spełnia wymogi określone w § 15 ust. 1 pkt 1 uchwały Nr LXI/841/V/2009. Należy przy tym podkreślić, że ww. ustalenia, w takim zakresie, w jakim zawarte są w uzasadnieniach wyroków, a nie w ich sentencjach, nie są wiążące (patrz część VIII sprawozdania).

9. Oceniając skontrolowaną działalność, za nieprawidłowe, z punktu widzenia kryterium legalności, należy uznać złożenie, bez stosownego umocowania do działania w imieniu Miasta Poznania, oświadczeń o odmowie zawarcia, przez Miasto Poznań z M. P., umowy najmu lokalu nr 8 (patrz wyżej ust. 4).

Z punktu widzenia kryterium staranności, nieprawidłowe było zastosowanie przez ZKZL formularza „Zrzeczenie się uprawnień do lokalu”, gdyż przepisy prawa nie przewidują rozwiązania umowy najmu w trybie zrzeczenia się przez najemcę uprawnień do lokalu (patrz wyżej ust. 3).

Kontroler wskazał w niniejszym sprawozdaniu, kierując się kryterium celowości, iż – jego zdaniem – w postępowaniu dowodowym prowadzonym przez ZKZL i służącym zbadaniu, czy zachodzi przesłanka stałego zamieszkiwania M. P. w lokalu nr 8, wystąpiły luki, które mogły mieć negatywny wpływ na właściwe ustalenie stanu faktycznego.

W odniesieniu do WGKiM kontroler nie stwierdził działania niezgodnego z prawem, bez należytej staranności lub niecelowego.

Pouczenie

Zgodnie z § 40 ust. 3 zdanie drugie zarządzenia Nr 873/2012/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania kontroli z upoważnienia Prezydenta Miasta Poznania przez Urząd Miasta Poznania, kierownik jednostki kontrolowanej w terminie 5 dni roboczych od dnia otrzymania sprawozdania ma prawo przedstawić stanowisko wobec zawartych w nim ustaleń i ocen.

Sprawozdanie sporządzono w pięciu egzemplarzach:

- egzemplarz nr 1 - dla Prezydenta Miasta Poznania;
- egzemplarz nr 2 - dla Zastępcy Prezydenta Miasta Poznania do spraw infrastruktury, gospodarki komunalnej i gospodarki nieruchomościami;
- egzemplarz nr 3 - dla kontrolera;
- egzemplarz nr 4 - dla Dyrektora WGKiM;
- egzemplarz nr 5 - dla Dyrektora ZKZL.

Miejsce i data sporządzenia sprawozdania: Poznań, dnia 15 maja 2013 r.

Podpis kontrolera

GLÓWNY SPECJALISTA
Maciej Karpiński

