

Uchwała z dnia 17 czerwca 2003 r., III CZP 41/03

Sędzia SN Stanisław Dąbrowski (przewodniczący)

Sędzia SN Barbara Myszka (sprawozdawca)

Sędzia SN Elżbieta Skowrońska-Bocian

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Małgorzaty Z. przeciwko Gminie Miasta K. o ustalenie prawa do lokalu socjalnego, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 17 czerwca 2003 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Piotra Wiśniewskiego, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Krakowie postanowieniem z dnia 20 lutego 2003 r.:

"Czy norma przepisu art. 24 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2001 r. Nr 71, poz. 733 ze zm.) daje samodzielłą podstawę do domagania się przez osobę, w stosunku do której prawomocnym wyrokiem orzeczono eksmisję, ustalenia uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego z zasobów gminy, w sprawie, w której ta gmina jest pozwaną?"

podjął uchwałę:

Przepis art. 24 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. Nr 71, poz. 733 ze zm.) stanowi podstawę orzeczenia przez sąd o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego przez osobę samowolnie zajmującą lokal, wobec której sąd nakazał jego opróżnienie.

Uzasadnienie

Przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia w trybie art. 390 § 1 k.p.c. zagadnienie prawne wyłonilo się na tle następującego stanu faktycznego.

W grudniu 1992 r. Małgorzata Z. zajęła samowolnie lokal mieszkalny o powierzchni 20,78 m², znajdujący się w budynku położonym w K. przy ul. D. nr 18, i

zamieszkała w tym lokalu wspólnie z synem Damianem ur. dnia 22 lutego 1992 r. Wyrokiem z dnia 2 grudnia 1999 r. Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie nakazał Małgorzacie Z., aby opuściła lokal mieszkalny w budynku przy ul. D. nr 18, opróżniła go z osób i rzeczy reprezentujących jej prawa i wydała Przedsiębiorstwu Produkcyjno-Handlowo-Usługowemu A.B. „G.-O.”, spółce z o.o. w K. Po wszczęciu na podstawie tego wyroku postępowania egzekucyjnego, Małgorzata Z. wytoczyła przeciwko Gminie Miasta K. powództwo o ustalenie, że przysługuje jej uprawnienie do otrzymania lokalu socjalnego. W uzasadnieniu pozwu powołała się na fakt sprawowania opieki nad małoletnim i wspólnie z nią zamieszkałym synem Damianem. Wyrokiem z dnia 28 sierpnia 2002 r. Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie oddalił powództwo, stwierdzając, że przepis art. 14 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. Nr 71, poz. 733), zgodnie z którym sąd nie może orzec o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego m.in. wobec małoletniego oraz sprawującego nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkałą, ma zastosowanie tylko w sprawach o opróżnienie lokalu przeciwko osobom, które były lokatorami w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, powódka natomiast statusu takiego nigdy nie miała.

W apelacji od tego wyroku powódka – wskazując na swoją trudną sytuację życiową – domagała się jego zmiany i udzielenia jej ochrony prawnej na podstawie art. 24 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego.

Przy rozpatrywaniu apelacji Sąd Okręgowy w Krakowie powziął poważne wątpliwości, którym dał wyraz w przedstawionym zagadnieniu prawnym, przytoczonym na wstępie uchwały. Wątpliwości te zrodziły się w związku z wyrażonym przez Sąd Najwyższy poglądem, że przepis art. 24 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. Nr 71, poz. 733 ze zm. – dalej: „u.ochr.pr.lok.”) jest adresowany do gmin. Akceptacja takiego stanowiska oznaczałaby, jak podkreślił Sąd Okręgowy, że ocena czy przyznanie lokalu socjalnego jest w świetle zasad współżycia społecznego szczególnie usprawiedliwione pozostawiona została wyłącznie gminom, co wydaje się niezgodne z działaniem racjonalnego prawodawcy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozważania prowadzące do rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego trzeba rozpocząć od przypomnienia dotychczasowych regulacji, dotyczących orzekania przez sąd o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego. Po raz pierwszy regulacja taka przewidziana została w ustawie z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm., jedn. tekst: Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm. – dalej: „u.naj.lok.”). Zgodnie z jej art. 36, sąd, biorąc pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania z lokalu przez najemcę, jego szczególną sytuację materialną i rodzinną, mógł w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu orzec o uprawnieniu najemcy do otrzymania lokalu socjalnego; lokal taki obowiązana była zapewnić gmina, a uprawniony miał pierwszeństwo w jego uzyskaniu. Na tle tej regulacji w orzecznictwie utrwalił się pogląd, że użycie w art. 36 ust. 1 u.naj.lok. słowa „najemcy” było skrótem myślowym, w istocie chodziło bowiem o byłego najemcę lokalu, który był stroną stosunku najmu podlegającego przepisom ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkaniowych i dodatkach mieszkaniowych. W konsekwencji przyjmowano, że w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd może orzec o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego wyłącznie wobec pozwanego, który był uprzednio najemcą zajmowanego lokalu (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 1996 r., III CZP 51/96, OSNC 1996, nr 9, poz. 120 oraz z dnia 30 kwietnia 1997 r., III CZP 16/97, OSNC 1997, nr 8, poz. 105, a także uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2000 r., III CZP 4/00, OSNC 2000, nr 11, poz. 195). W uchwale z dnia 19 września 2000 r., III CZP 30/00 (OSNC 2001, nr 2, poz. 24) Sąd Najwyższy uznał ponadto za dopuszczalne zastosowanie przepisu art. 36 u.naj.lok. do osób, które w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych zajmowały wprawdzie lokal bez tytułu prawnego, ale były jego najemcami pod rządem ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe (jedn. tekst: Dz.U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 ze zm.). W każdym razie, orzekanie przez sąd o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego możliwe było tylko wobec osób, które miały uprzednio tytułu prawny do zajmowania lokalu wynikający ze stosunku najmu. W orzecznictwie przyjmowano jednolicie, że w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu podlega zamieszczeniu jedynie pozytywne rozstrzygnięcie o uprawnieniu byłego najemcy do otrzymania lokalu socjalnego oraz że wyrok taki stanowi wyłączny dowód uprawnienia do tego lokalu (por. uchwałę Sądu

Najwyższego z dnia 22 maja 1996 r., III CZP 51/96, OSNC 1996, nr 9, poz. 120, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 1997 r., I CZ 26/96, OSNC 1997, nr 8, poz. 106, uchwały Sądu Najwyższego z dnia 19 września 2000 r., III CZP 30/00, OSNC 2001, nr 2, poz. 24 oraz z dnia 12 kwietnia 2001 r., III CZP 8/01, OSNC 2001, nr 10, poz. 146). Wykonanie wyroku nakazującego opróżnienie lokalu, w którym orzeczono o uprawnieniu byłego najemcy do otrzymania lokalu socjalnego, możliwe było dopiero po dostarczeniu takiego lokalu (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 1997 r., III CZP 120/96, OSNC 1997, nr 6-7, poz. 69). Jeżeli gmina nie wywiązała się z obowiązku zapewnienia lokalu socjalnego, były najemca mógł wystąpić z roszczeniem o zobowiązanie gminy do zawarcia umowy najmu wskazanego lokalu socjalnego (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 1996 r., III CZP 18/96, OSNC 1996, nr 5, poz. 74).

Z dniem 31 grudnia 2000 r. weszła w życie ustawa z dnia 15 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 122, poz. 1317), którą wprowadzono istotne zmiany w dotychczasowej regulacji omawianej problematyki. Były one wynikiem negatywnej oceny obowiązujących unormowań, podnoszono bowiem, że unormowania te nie stwarzały wystarczającej zapory przed eksmisją „na bruk” osób, które znajdowały się w bardzo ciężkiej sytuacji materialnej, nie mogły znaleźć zatrudnienia, miały na utrzymaniu dzieci i z przyczyn przez siebie niezawinionych nie były w stanie opłacać czynszu (por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 kwietnia 2001 r., K 11/00, OTK Zbiór Urzędowy 2001, nr 3, poz. 54). W znowelizowanym art. 36 i dodanym art. 36a u.naj.lok. przewidziano obowiązek orzekania z urzędu w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia osób, których nakaz dotyczy, a ponadto zakaz orzekania o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego w odniesieniu do określonych kategorii osób, wskazanych w art. 36 ust. 4, oraz obowiązek objęcia orzeczeniem nie tylko byłego najemcy, lecz także osób wspólnie z nim zamieszkałych, mających uprzednio zależne prawa do zajmowania lokalu podlegającego opróżnieniu. Osobą, wobec której wprowadzono obowiązek orzeczenia o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, mogła być więc osoba wspólnie zamieszkała z byłym najemcą, która utraciła prawo do zajmowania lokalu, wynikające ze stosunku prawnego, jaki łączył ją z byłym najemcą (por. uchwałę

składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 1970 r., III CZP 61/69, OSNCP 1971, nr 7-8, poz. 118). Na tle znowelizowanego art. 36 u.naj.lok., w orzecznictwie również ukształtował się pogląd, że przewidziany w tym przepisie obowiązek orzeczenia przez sąd o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia odnosił się tylko do byłego najemcy lokalu podlegającego opróżnieniu i osób z nim stale w tym lokalu zamieszkałych (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2001 r., III CZP 28/01, OSNC 2002, nr 2, poz. 17 oraz z dnia 27 czerwca 2001 r., III CZP 35/01, OSNC 2001, nr 12 poz. 173). Oznaczało to, że obowiązek taki nie odnosił się do osób, które zajmowały lokal podlegający opróżnieniu, ale nigdy nie miały jakiegokolwiek tytułu uprawniającego do przebywania w tym lokalu. Przytaczając argumenty przemawiające za taką wykładnią, Sąd Najwyższy podkreślił, że art. 36 u.naj.lok., mówiący o orzekaniu o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, został zamieszczony w rozdziale zatytułowanym „Ustanie stosunku najmu”, zatem sam kontekst umiejscowienia tego przepisu uzasadniał wniosek, że miał on zastosowanie w zasadzie tylko w wypadkach eksmisji będącej następstwem ustania stosunku najmu wskutek któregoś ze zdarzeń objętych przepisami tego rozdziału, regulującymi ustanie stosunku najmu. Stanowisko takie harmonizowało ponadto – na co zwrócił uwagę Sąd Najwyższy – z zapatrywaniem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w postanowieniu z dnia 4 kwietnia 2001 r., S 2/01 (OTK Zbiór Urzędowy 2001, nr 3, poz. 58). Postanowieniem tym bowiem Trybunał Konstytucyjny przedstawił Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej konieczność rozszerzenia ochrony przewidzianej w art. 36 (w nowym brzmieniu) i art. 37 u.naj.lok. w takim kierunku, aby funkcja ochronna wynikająca z tych przepisów odnosiła się także do lokatorów, przeciwko którym wszczęto postępowanie sądowe lub egzekucyjne w przedmiocie opróżnienia lokali objętych na podstawie tytułu prawnego, nie podlegającego regulacji ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2001 r., III CZP 28/01, OSNC 2002, nr 2, poz. 17). Trzeba dodać, że przyjęty w orzecznictwie pogląd o braku podstaw do objęcia zakresem hipotezy art. 36 u.naj.lok., zarówno w jego pierwotnym, jak i znowelizowanym brzmieniu, osób, które nigdy nie miały jakiegokolwiek tytułu prawnego do zajmowania lokalu podlegającego opróżnieniu, dominował również w doktrynie.

Kolejna zmiana regulacji, dotyczącej orzekania przez sąd o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, nastąpiła z dniem 10 lipca 2001 r. wobec wejścia w życie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego. Art. 2 ust. 1 pkt 1 tej ustawy zawiera definicję pojęcia lokatora, według której lokatorem jest najemca lokalu lub osoba używająca lokal na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności. Ustawa ma zatem zastosowanie nie tylko do umów najmu lokali mieszkalnych, lecz także do innych stosunków prawnych dających tytuł do zajmowania lokalu, z wyjątkiem prawa własności. Odpowiednikiem znowelizowanego art. 36 u.naj.lok. jest art. 14 u.ochr.pr.lok., który ma niemal identyczne brzmienie, różni się natomiast od poprzedniego art. 36 u.naj.lok. tym, że poszerza krąg osób, wobec których sąd nie może orzec o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego. Istotne novum stanowi jednak regulacja zawarta w art. 28 u.ochr.pr.lok. Według tego przepisu, prawo do lokalu socjalnego nie przysługuje osobie, która samowolnie zajmuje lokal i wobec której sąd nakazał opróżnienie lokalu, chyba że przyznanie lokalu socjalnego byłoby w świetle zasad współżycia społecznego szczególnie usprawiedliwione. Rozważając znaczenie przytoczonego unormowania, Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 15 listopada 2001 r., III CZP 66/01 (OSNC 2002, nr 9, poz. 109) wyraził pogląd, że przepis art. 24 u.ochr.pr.lok. nie jest adresowany do sądu, lecz do gminy, realizującej obowiązki wynikające z gospodarowania zasobem mieszkaniowym, obejmującym także lokale przeznaczone na wynajem „jako socjalne”; wynika z niego, że gmina może zawrzeć umowę najmu lokalu socjalnego nawet z osobą, która samowolnie zajmuje lokal i wobec której orzeczono opróżnienie lokalu, jeżeli spełniona zostanie przesłanka wymieniona w tym przepisie. W powołanej uchwale Sąd Najwyższy – odwołując się do argumentacji przytoczonej w uchwałach podjętych na tle znowelizowanego art. 36 u.naj.lok. – przyjął, że art. 14 u.ochr.pr.lok. ma zastosowanie tylko w sprawach o opróżnienie lokalu przeciwko osobom, które były lokatorami w rozumieniu tej ustawy.

Wątpliwości Sądu Okręgowego dotyczą zapatrywania wyrażonego w uzasadnieniu omawianej uchwały, że adresatem przepisu art. 24 u.ochr.pr.lok., który w swej treści odwołuje się do klauzuli generalnej zasad współżycia społecznego, są wyłącznie gminy. Podejmując ten problem trzeba zauważyć, że zgodnie z art. 1 u.ochr.pr.lok., ustawa ta reguluje dwie różne materie prawne, do których należą z jednej strony zasady i formy ochrony praw lokatorów, a z drugiej

zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, przepis art. 24 odnosi się natomiast do osoby samowolnie zajmującej lokal, czyli osoby nie będącej lokatorem. Osobą samowolnie zajmującą lokal jest bowiem osoba, która nigdy nie miała jakiegokolwiek tytułu prawnego do zajmowania lokalu i która, mimo braku takiego tytułu, nadal w lokalu przebywa. Regulacja zawarta w art. 24 u.ochr.pr.lok. nie mieści się zatem w pojęciu problematyki ochrony praw lokatorów. Lokata art. 24 w rozdziale zatytułowanym „Lokale socjalne” nie jest pomocna w ustaleniu znaczenia tego przepisu, w każdym razie nie przesądza o włączeniu go do problematyki gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, ponieważ problematyka ta uregulowana została w odrębnym rozdziale. W tej sytuacji przesądzające znaczenie trzeba przypisać użyciu przez ustawodawcę w treści art. 24 u.ochr.pr.lok. klauzuli generalnej zasad współżycia społecznego. Jak trafnie zauważył Sąd Okręgowy, uznanie, że przepis ten nie jest adresowany do sądu, lecz do gmin, prowadziłby do pozostawienia gminom oceny, czy przyznanie lokalu socjalnego byłoby w świetle zasad współżycia społecznego szczególnie usprawiedliwione. Sprzeciwiają się temu reguły stosowania prawa cywilnego, zgodnie z którymi przepisy zawierające klauzulę generalną zasad współżycia społecznego uzyskują doniosłość w praktyce orzeczniczej. Pojęcie zasad współżycia społecznego pozostaje w nierozłącznym związku z całokształtem okoliczności sprawy, a ocena, czy konkretne zachowanie jest lub nie jest zgodne z tymi zasadami należy do sądu. Prowadzi to do wniosku, że przepis art. 24 u.ochr.pr.lok., przewidujący wyjątkową możliwość przyznania prawa do lokalu socjalnego osobie samowolnie zajmującej lokal podlegający opróżnieniu, jest adresowany do sądu. Tym samym przepis ten stanowi samodzielną podstawę orzeczenia przez sąd o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego przez osobę samowolnie zajmującą lokal, wobec której sąd nakazał jego opróżnienie. Trzeba dodać, że z punktu widzenia aksjologii, której dał wyraz Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 kwietnia 2001 r., K 11/00 (OTK Zbiór Urzędowy 2001, nr 3, poz. 54), takie rozumienie znaczenia przepisu art. 24 u.ochr.pr.lok. jest w pełni usprawiedliwione. Przemawia za nim również wzgląd na kierunek posunięć legislacyjnych, z dokonanego przeglądu dotychczasowych regulacji wynika bowiem, że ustawodawca sukcesywnie rozszerza zakres ochrony przed wykonaniem wyroku orzekającego eksmisję bez dostarczenia lokalu socjalnego. Z przytoczonych powodów Sąd Najwyższy w składzie rozstrzygającym przedstawione do

rozstrzygnięcia zagadnienie prawne nie podziela poglądu wyrażonego w uzasadnieniu powołanej uchwały z dnia 15 listopada 2001 r., III CZP 66/01 (OSNC 2002, nr 9, poz. 109).

Przedstawione wyżej znaczenie analizowanego przepisu prowadzi do wniosku, że w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego ustawodawca przewidział dwie różne podstawy orzekania przez sąd o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego. W stosunku do osób, które były lokatorami, podstawę taką stanowi – jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 15 listopada 2001 r., III CZP 66/01 – przepis art. 14 ust. 3 u.ochr.pr.lok., według którego sąd, badając z urzędu, czy zachodzą przesłanki do otrzymania lokalu socjalnego, orzeka o uprawnieniu osób, których nakaz dotyczy, biorąc pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania przez nie z lokali oraz ich szczególną sytuację materialną i rodzinną, przy czym obligatoryjnie w stosunku do osób wymienionych w ust. 4 tego artykułu. Natomiast w stosunku do osób samowolnie zajmujących lokal podstawą tą jest art. 24 u.ochr.pr.lok., z którego wynika, że przyznanie uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego jest możliwe, jeżeli w świetle zasad współżycia społecznego byłoby to szczególnie usprawiedliwione.

Uznanie przepisu art. 24 u.ochr.pr.lok. za samodzielną podstawę przyznania uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego powoduje konieczność rozważenia, w jakim postępowaniu powinno nastąpić zbadanie przesłanek uprawniających do otrzymania takiego lokalu. Jak była już o tym mowa, ustalenie tych przesłanek jest możliwe wyłącznie w postępowaniu rozpoznawczym, ponieważ tylko sąd władny jest orzec o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia. Orzeczenie o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego ma przy tym – jak wyjaśnił już Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 19 września 2000 r., III CZP 30/00 (OSNC 2001, nr 2, poz. 24) – charakter deklaratoryjny.

Źródłem wątpliwości jest dyspozycja art. 24 u.ochr.pr.lok., w której jest mowa o „osobie, która samowolnie zajmuje lokal i wobec której sąd nakazał opróżnienie lokalu”. Takie kumulatywne określenie nie powinno stanowić przeszkody do przyjęcia, że sąd może orzec o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego przez osobę samowolnie zajmującą lokal już w wyroku nakazującym opróżnienie tego lokalu, przeciwna wykładnia byłaby bowiem nieracjonalna. Z wyraźnego brzmienia przepisu art. 24 u.ochr.pr.lok. wynika jednak, że orzeczenie takie jest dopuszczalne

również po wydaniu wyroku nakazującego opróżnienie lokalu, co przemawia za dopuszczalnością powództwa o ustalenie przewidzianego w art. 189 k.p.c.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 390 k.p.c., rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne, jak w uchwale.