

Uchwała z dnia 27 maja 2010 r., III CZP 30/10

Sędzia SN Zbigniew Kwaśniewski (przewodniczący)

Sędzia SN Dariusz Dończyk

Sędzia SN Wojciech Katner (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w W., Oddział Regionalny w O. przeciwko Małgorzacie H. przy uczestnictwie interwenienta ubocznego Gminy O. o eksmisję i ustalenie odszkodowania, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 27 maja 2010 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Olsztynie postanowieniem z dnia 11 lutego 2010 r.:

"Czy ze względu na treść artykułu 1 a 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.) przepis artykułu 45 ustęp 3 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398ze zm.) stanowi podstawę do nałożenia na Gminę obowiązku dostarczenia lokalu socjalnego osobie, której Sąd nakazał opróżnienie lokalu, będącego w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej?"

podjął uchwałę:

Przepisy art. 45 ust. 3 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398 ze zm.) oraz art. 14 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (jedn. tekst: Dz.U. 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.) stanowią podstawę prawną do nałożenia na gminę obowiązku dostarczenia lokalu socjalnego osobie, której sąd nakazał opróżnienie lokalu mieszkalnego pozostającego w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

Uzasadnienie

(...) Pozwana Małgorzata H. zajmuje lokal mieszkalny należący do zasobów powodowej Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na podstawie decyzji z 1990 r. Ze względu na to, że pozwana, będąca rencistką korzystającą z pomocy społecznej z powodu swej niepełnosprawności, nie uiszcza czynszu ani innych opłat z tytułu zajmowania mieszkania, a nie może być wobec niej wydana decyzja o przymusowym wykwaterowaniu na podstawie art. 38 i 45 ust. 1 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398 ze zm. – dalej "u.z.S.Z.R.P."). Agencja zastosowała tryb przewidziany w art. 45 ust. 3 tej ustawy i skierowała sprawę na drogę postępowania sądowego. Żądanie zasądzenia odszkodowania zostało oparte na art. 37a ust. 1 u.z.S.Z.R.P.

Powołując się na art. 45 ust. 3 u.z.S.Z.R.P., Gmina O. przystąpiła do sprawy w charakterze interwenienta ubocznego i wniosła o nieprzyznawanie pozwanej prawa do lokalu socjalnego. Wskazała art. 1a 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. – dalej "u.o.p.l." lub "ustawa o ochronie praw lokatorów"), według którego jej przepisów nie stosuje się do lokali będących w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Stwierdziła, że nie ma podstaw do stosowania art. 18 ust. 5 tej ustawy, a zatem gmina nie ponosi odpowiedzialności za dostarczenie lokali socjalnych osobom, zajmującym dotychczas lokale znajdujące się w zasobie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

Wyrokiem Sądu pierwszej instancji nakazano pozwanej opróżnienie zajmowanego przez nią lokalu mieszkalnego, z jednoczesnym przyznaniem pozwanej prawa do otrzymania lokalu socjalnego i nakazaniem wstrzymania czynności związanych z opuszczaniem lokalu do czasu złożenia przez Gminę O. oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego. Określono także należne powódce od pozwanej odszkodowanie miesięczne za korzystanie z lokalu.

Apelację od wyroku Sądu pierwszej instancji złożyła interwenientka uboczna Gmina O. (...), a przy jej rozpoznawaniu powstało zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, które zostało przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia na podstawie art. 390 § 1 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego wiąże się z wyjaśnieniem relacji między art. 45 ust. 3 u.z.S.Z.R.P. a art. 1a u.o.p.l., które zostały wprowadzone do porządku prawnego przez ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 116, poz. 1203 ze zm.). Z art. 45 ust. 3 u.z.S.Z.R.P. wynika, że do osób w nim wymienionych przepisie nie stosuje się trybu egzekucji administracyjnej; Wojskowa Agencja Mieszkaniowa występuje do sądu z pozwem o nakazanie opróżnienia lokalu mieszkalnego, o orzeczenie o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, o wezwanie do udziału procesie gminy oraz o określenie odszkodowania. Z kolei według art. 1a u.o.p.l., przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów nie stosuje się do lokali będących w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, co może prowadzić do wniosku, że lokale pozostające w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej zostały wyłączone spod regulacji tej ustawy w sposób bezwzględny i bez żadnych wyjątków. Z drugiej zaś strony art. 45 ust. 3 u.z.S.Z.R.P. przewiduje, że w razie nakazania eksmisji orzeka się o uprawnieniu wskazanej w tym przepisie osoby do otrzymania lokalu socjalnego, po wezwaniu gminy do udziału w sprawie, ale bez wskazania, czy spoczywa na niej obowiązek dostarczenia lokalu socjalnego. (...)

W kilku ustawach o tzw. służbach mundurowych znajdują się przepisy dające prawo osobom, które na podstawie odpowiednich decyzji zajmują lokale mieszkalne pozostające w zasobach różnych dysponentów, do dalszego ich zajmowania, mimo utraty statusu osób, dla których te lokale zostały przeznaczone. Brak w tych przepisach rozwiązania sytuacji, w której z różnych powodów, także takich jak w sprawie rozpoznawanej przez Sąd przedstawiający zagadnienie prawne, występuje potrzeba dostarczenia lokalu socjalnego. Poza ustawą o ochronie praw lokatorów, o lokalach socjalnych stanowi tylko ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz.U. Nr 251, poz. 1844 ze zm.). Kwestie budowy lokali socjalnych powiązane zostały w tej ustawie ściśle z gminą, a w szczególności co do wspierania jej w pozyskiwaniu lokali, które mogą być przeznaczone na cele socjalne. Ustawa ta jednak nie definiuje lokalu socjalnego, odwołując się w tym względzie do przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów.

W innych aktach prawnych można spotkać m.in. określenie "pomieszczenie tymczasowe", którego używa art. 1046 k.p.c. w związku z opróżnieniem lokalu

służącego do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Ma ono jednak, w przeciwieństwie do „lokalu socjalnego”, ograniczony zasięg. Lokal socjalny jest przyznawany osobom spełniającym określone prawem przesłanki, niezdolnym do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie. Jest także wyraźnie wskazany podmiot zobowiązany, którym na podstawie art. 4 u.o.p.l. jest gmina. Z tego artykułu wynika ponadto, że tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy, która wykonuje je, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób. Według art. 14 ust. 1 zdanie drugie u.o.p.l., obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu.

Z pojęciem „lokalu socjalnego” wiążą się zatem rozwiązania prawne uregulowane w ustawie o ochronie praw lokatorów, które mają zapewnić realizację prawa do takiego lokalu osobie do tego uprawnionej. Źródłem tych rozwiązań są przepisy Konstytucji, a zwłaszcza art. 75, który wskazuje władze publiczne jako zobowiązane do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu mieszkaniowych potrzeb obywateli. W doktrynie trafnie zauważono, że próby odrywania prawa do lokalu socjalnego od jedynej w systemie prawa regulacji bliżej określającej to prawo, jaką stanowi ustawa o ochronie praw lokatorów, osłabiają ochronę lokatorów i prowadzą do ochrony fasadowej, niedającej się skonkretyzować w realnych uprawnieniach. (...)

W art. 45 ust. 3 u.z.S.Z.R.P. odwołano się do pojęcia „lokalu socjalnego” przez nakazanie sądowi orzekającemu o opróżnieniu lokalu mieszkalnego, będącego w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, orzeczenie także o uprawnieniu pozwanego do otrzymania lokalu socjalnego. Należy zatem uznać, że dyspozycja przytoczonej części końcowej przepisu art. 45 ust. 3 u.z.S.Z.R.P. jest wskazanym w art. 4 ust. 2 u.o.p.l. „wypadkiem przewidzianym w ustawie”. Wnioskowanie takie jest uzasadnione, ponieważ powołany przepis ustawy o ochronie praw lokatorów wskazuje – przed ogólnym odwołaniem się do przepisów tej ustawy – kto i w jakich okolicznościach ma prawo oczekiwać przyznania prawa do lokalu socjalnego. Tego wniosku nie narusza art. 1a u.o.p.l., gdyż dotyczy lokali będących w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, a nie osób uprawnionych do lokali socjalnych, o których stanowi art. 45 ust. 3 *in fine* u.z.S.Z.R.P. (...)

Jeżeli jednak art. 45 ust. 3 u.z.S.Z.R.P. stanowi, że należy orzec o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, a jednocześnie przewiduje obowiązek

wezwania gminy do udziału w sprawie, to tkwi w tym racjonalny cel, którym jest uzyskanie przez uprawnionego lokalu socjalnego. (...) Wezwanie gminy do udziału w sprawie ma na celu wykonanie przez nią obowiązku dostarczenia określonej osobie takiego lokalu. Potwierdzają to przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), a zwłaszcza art. 1 ust. 1 oraz art. 4 ust. 1 u.o.p.l., nakładający na gminę zadania własne związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych mieszkańców. Skoro zatem ustawodawca nie wskazał innego podmiotu jako wykonawcy uprawnienia mieszkańca opróżniającego dotychczas zajmowany lokal mieszkalny, to zapewnienie mu mieszkania w formie pomocy socjalnej, jeśli spełnia odpowiednie warunki prawne, należy bezpośrednio do zadań gminy. Obowiązek dostarczenia lokalu socjalnego nie należy do Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, ponieważ w przeciwieństwie do przepisów, które nakładają taki obowiązek na gminę, czyniąc to bezpośrednio lub pośrednio, żaden przepis nie stanowi o takim obowiązku wobec innego podmiotu, w tym wobec Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. (...)

Z tych względów rozstrzygnięto zagadnienie prawne, jak w uchwale (art. 390 § 1 k.p.c.).