

Uchwała z dnia 4 kwietnia 2003 r., III CZP 7/03

Sędzia SN Maria Grzelka (przewodniczący)

Sędzia SN Józef Frąckowiak (sprawozdawca)

Sędzia SN Kazimierz Zawada

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Beaty C. przeciwko Towarzystwu Budownictwa Społecznego, spółce z o.o. w D. o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 4 kwietnia 2003 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Iwony Kaszczyszyn, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Świdnicy postanowieniem z dnia 12 grudnia 2002 r.:

„Czy po wejściu w życie 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) kaucję zabezpieczającą pokrycie należności z tytułu najmu lokalu w domu należącym do towarzystwa budownictwa społecznego ustala się w oparciu o przepis art. 6 tej ustawy czy też w oparciu o przepis art. 32 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.)?”

podjął uchwałę:

Wysokość kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu w domu należącym do towarzystwa budownictwa społecznego ustala się na podstawie przepisu art. 32 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), także po wejściu w życie 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.).

Uzasadnienie

Sąd Rejonowy w Dzierżonowie wyrokiem z dnia 23 października 2002 r. oddalił powództwo Beaty C. o zasądzenie od pozwanego Towarzystwa

Budownictwa Społecznego, spółki z o.o. w D. kwoty 8713,20 zł. Przy zawieraniu umowy najmu lokalu w budynku pozwanego Towarzystwa powódka wpłaciła kaucję w wysokości 12 660 zł, obliczoną na podstawie art. 32 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm. – dalej: "u.n.f.p.b.m.") jako równowartość 10% wartości odtworzeniowej lokalu. Zdaniem powódki, przepis ten w dniu 27 sierpnia 2001 r., tj. w dniu zawarcia przez nią umowy najmu z pozwanym Towarzystwem, nie miał już mocy obowiązującej, gdyż jako mniej korzystny dla lokatorów niż art. 6 ust. 1 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 – dalej "u.o.p.l."), na podstawie art. 3 wspomnianej ustawy, utracił moc z chwilą jej wejścia w życie, co nastąpiło w lipcu 2001 r. Wskazała, że podobne zapatrywanie wyraził także Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. Dochodzona w pozwie kwota stanowiła różnicę pomiędzy wysokością kaucji obliczonej na podstawie art. 32 u.n.f.p.b.m. a wysokością kaucji obliczonej na podstawie art. 6 ust. 1 u.o.p.l., który przewiduje, że kaucja nie może być wyższa niż 12-krotność miesięcznego czynszu za wynajmowany lokal.

Sąd Rejonowy w Dzierżoniowie wyrokiem z dnia 23 października 2002 r. oddalił powództwo. W uzasadnieniu podkreślił, że zgodnie z art. 33 u.n.f.p.b.m., przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego stosuje się tylko w sprawach nieuregulowanych w rozdziale 4 ustawy z dnia 26 października 1995 r. Skoro zaś zawarty w tym rozdziale przepis art. 32 reguluje wysokość kaucji należnej w razie zawarcia umowy najmu lokalu z towarzystwem budownictwa społecznego, to tym samym brak podstaw dla stosowania, przy obliczaniu wysokości należnej towarzystwu kaucji, przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego. Stanowiska tego nie zmienia art. 3 tej ustawy, który nakazuje stosować przepisy innych ustaw regulujących ochronę praw lokatorów, jeżeli są one korzystniejsze dla lokatorów. Zdaniem Sądu Rejonowego, przepis ten ma zastosowanie wtedy, gdy przepisy ustawy o ochronie lokatorów stanowią *lex specialis* w stosunku do przepisów innych ustaw, np. kodeksu cywilnego, a nie wtedy, gdy ustawa o ochronie lokatorów stanowi wobec innej ustawy *lex generalis*.

Rozpatrując apelację powódki, Sąd Okręgowy w Świdnicy powziął istotne wątpliwości, które sformułował w zagadnieniu prawnym przedstawionym Sądowi Najwyższemu na podstawie art. 390 k.p.c. Istota tego zagadnienia sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, jakie przepisy są właściwe dla obliczania kaucji, którą najemca obowiązany jest płacić towarzystwu budownictwa społecznego dla zabezpieczenia należności z tytułu najmu lokalu w budynku należącym do towarzystwa, po wejściu w życie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Z jednej strony, w przepisie art. 29 tej ustawy wyłączono tylko stosowanie przepisów ustawy z dnia 26 października 1995 r. w odniesieniu do czynszu najmu w zasobach towarzystwa budownictwa społecznego, w związku z czym pozostałe kwestie, w tym również wysokość kaucji mieszkaniowej, są regulowane przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego. Z drugiej strony natomiast, ze względu na wyraźne brzmienie art. 33 u.n.f.p.b.m., przepis art. 32 tej ustawy jest w dalszym ciągu – także po wejściu w życie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego – przepisem szczególnym i on stanowi podstawę dla ustalania wysokości kaucji jaką najemca zobowiązany jest przekazać towarzystwu budownictwa społecznego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, od chwili jej uchwalenia, przewidywała możliwość uzależnienia przez towarzystwo budownictwa społecznego zawarcia umowy najmu od wpłacenia kaucji. Przepis art. 32 tej ustawy określił wysokość takiej kaucji w ten sposób, że nie mogła ona przekraczać 10% wartości odtworzeniowej lokalu w dniu zawarcia umowy najmu. Zgodnie z art. 33 omawianej ustawy, w sprawach nieuregulowanych w jej rozdziale 4, stosować należało odpowiednio przepisy ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, w chwili wejścia w życie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, nie zawierała przepisów dopuszczających możliwość pobierania od najemców kaucji mieszkaniowych. Możliwość taka pojawiła się dopiero z dniem jej nowelizacji przez ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze (Dz.U. Nr

111, poz. 723). Dopuszczając możliwość uzależnienia zawarcia umowy od pobrania kaucji, wspomniana nowela ograniczyła jej wysokość do 3% wartości odtworzeniowej lokalu, po nowelizacji ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych istniały więc podstawy do pobierania kaucji w budynkach należących do towarzystw budownictwa społecznego w wysokości do 10% wartości odtworzeniowej lokalu oraz kaucji w wysokości do 3% wartości lokalu, w budynkach objętych działaniem ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Pod koniec lat dziewięćdziesiątych ukształtowała się więc praktyka pobierania od najemców lokali w domach należących do towarzystwa budownictwa społecznego wyższej kaucji niż od najemców podlegających ogólnym przepisom o najmie lokali mieszkalnych. Należy sądzić, że możliwość uzależnienia zawarcia umowy najmu w budynkach należących do towarzystwa budownictwa społecznego od wpłacenia wyższej kaucji stanowiła jeden z instrumentów mających zapewnić, aby budynki te były przeznaczone tylko dla określonego w ustawie z dnia 26 października 1995 r. kręgu najemców, a także umożliwić towarzystwu zebranie środków potrzebnych dla realizacji jego celów.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego zastąpiła ustawę o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Z dniem jej wejścia w życie przepisy tej ustawy należy więc stosować w tych przypadkach, w których inne ustawy odsyłają do przepisów ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Przepis art. 33 u.n.f.p.b.m. należy zatem rozumieć obecnie w ten sposób, że w sprawach nieuregulowanych w rozdziale 4 tej ustawy stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego. Skoro ustawodawca, wprowadzając nową ustawę, nie zmienił ani art. 32, ani art. 33 u.n.f.p.b.m., to przyjąć należy, że obowiązują one nadal. Oznacza to, że wysokość kaucji należnej od najemcy lokalu w budynku należącym do towarzystwa budownictwa społecznego określa w dalszym ciągu przepis art. 32, gdyż mieści się on w rozdziale 4 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego i zgodnie z art. 33, jest sprawą uregulowaną w tym rozdziale, do której nie stosuje się przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Wyjaśnienia wymaga jednak, czy tego wniosku, wynikającego z wykładni językowej i systemowej, nie zmienia art. 29 i art. 3 u.o.p.l. Przepis art. 29

wspomnianej ustawy stanowi, że czynsz najmu w zasobach budownictwa społecznego regulują odrębne przepisy, a więc potwierdza zasadę przyjętą w art. 33 u.n.f.p.b.m. Powstaje pytanie, czy nawiązanie w art. 29 tylko do czynszu oznacza zwężenie zakresu obowiązywania art. 33 u.n.f.p.b.m. Należy na nie odpowiedzieć przecząco. Po pierwsze, art. 29 ani żaden inny przepis ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego nie uchylili art. 33 i 32 u.n.f.p.b.m. Tym samym obowiązują one nadal i, zakładając racjonalność ustawodawcy, należy dążyć do ich łącznej harmonijnej wykładni. Skoro więc ustawodawca nie uchylił art. 33 u.n.f.p.b.m., to art. 29 u.o.p.l. jest tylko potwierdzeniem zasady, że czynsz najmu w lokalach należących do towarzystwa budownictwa społecznego regulują, także po wejściu w życie wspomnianej ustawy, przepisy zawarte w rozdziale 4 u.n.f.p.b.m. Po drugie, w art. 29 mówi się nie o wysokości czynszu, lecz ogólnie o czynszu, należy więc, co podkreśla literatura przedmiotu, rozumieć przez to zarówno czynsz, jak i inne opłaty za używanie lokalu. W ten sposób zakres wyłączenia przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, określony w art. 29 tej ustawy, nie różni się w istocie od wyłączenia przewidzianego w art. 33 u.n.f.p.b.m. Wreszcie po trzecie, za interpretacją, która znajduje oparcie w wykładni logiczno-językowej, przemawiają także ważne względy celowościowe. Ustalenie wysokości kaucji, jakiej może żądać od najemcy towarzystwo budownictwa społecznego, na wyższym poziomie niż w innych lokalach zostało wprowadzone jako jeden z istotnych elementów specjalnego statusu lokatora i samego towarzystwa. Bez wyraźnej zmiany regulacji w tym zakresie, która musiałaby uwzględniać także skutki tej zmiany dla towarzystwa, tracącego w ten sposób znaczną część zasobów finansowych pozostających do jego dyspozycji, trudno akceptować inne rozwiązanie tym bardziej, że nie ma ono oparcia w brzmieniu wchodzących w grę przepisów.

Nie ma przeszkód dla przyjętej wykładni art. 3 u.o.p.l. Przepis ten stanowi jedynie, że regulacje bardziej korzystne dla lokatorów, zawarte w innych ustawach, pozostają w mocy, pomimo odmiennej regulacji zawartej we wspomnianej ustawie. Nie ma w nim natomiast mowy o regulacjach mniej korzystnych dla lokatorów. Innymi słowy, przepis ten nie stoi na przeszkodzie, aby poza ustawą o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego, inne ustawy przewidywały rozwiązania mniej korzystne dla lokatora niż zawarte w tej

ustawie. Istnienie takich regulacji potwierdza właśnie art. 29 tej ustawy i art. 33 u.n.f.p.b.m.

Z tych względów Sąd Najwyższy orzekł, jak w uchwale (art. 390 k.p.c. i art. 61 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. Nr 240, poz. 2052).