

UCHWAŁA

Dnia 5 kwietnia 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Krzysztof Strzelczyk (przewodniczący)

SSN Anna Owczarek (sprawozdawca)

SSN Maria Szulc

w sprawie z powództwa Gminy Miasta S.
przeciwko E. S., K. M. oraz małoletnim K. P. i Ko. P.
o wydanie lokalu socjalnego,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 5 kwietnia 2013 r.,
zagadnienia prawnego przedstawionego
przez Sąd Okręgowy w S.
postanowieniem z dnia 11 stycznia 2013 r.,

"Czy w przypadku wydania przez Sąd orzeczenia o nakazaniu opróżnienia lokalu socjalnego - na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tj. Dz.U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266 ze zm.) - istnieje obowiązek orzekania o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy?"

podjął uchwałę:

W wyroku nakazującym opróżnienie lokalu socjalnego sąd orzeka o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy.

Uzasadnienie

Powódka Gmina Miasto S. ostatecznie sprecyzowanym żądaniem pozwu wniosła o nakazanie pozwanym E. S., K. M. oraz małoletnim K. P. i Ko. P. aby opróżnili i wydali jej lokal socjalny, położony w S. przy ul. K.[...], w stanie wolnym od osób i rzeczy.

Sąd Rejonowy w S. wyrokiem z dnia 16 kwietnia 2012 r. nakazał pozwanym aby opróżnili i wydali powódce Gminie Miastu S. wskazany lokal socjalny, ustalił że przysługuje im uprawnienie do lokalu socjalnego, wstrzymał wykonanie wyroku do czasu zaoferowania pozwanym przez powódkę innego lokalu socjalnego. Sąd stwierdził, że między powódką a pozwaną E. S. w dniu 8 lipca 2008 r. została zawarta umowa najmu lokalu socjalnego na czas oznaczony z możliwością przedłużenia, do którego nie doszło wobec powstania zaległości w uiszczaniu opłat czynszowych. Obecnie lokal zajmują sześćdziesięcioletnia E. S. utrzymująca się z renty inwalidzkiej w wysokości 687zł, jej córka K. M. - matka małoletnich pozwanych K. P. i Ko. P., bezrobotna, utrzymująca się z zasiłku rodzinnego Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie oraz wskazani małoletni. Pozwani zajmują lokal bez tytułu prawnego, stąd powództwo o nakazanie jego wydania zostało uwzględnione na podstawie art. 222 § 1 k.c. Sąd Rejonowy wskazał, uzasadniając rozstrzygnięcie o przyznaniu pozwanym uprawnienia do lokalu socjalnego, że zgodnie z art. 14 ust. 1 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 z późn. zm. sąd orzeka o powyższym uprawnieniu jedynie w wypadku orzekania o eksmisji z lokalu, a do kategorii tej nie należy lokal socjalny. Jednak powołując się na zasadę *argumentum a maiori ad minus* uznał, że skoro wyjątkowo można przyznać prawo do lokalu socjalnego osobie, która samowolnie zajmuje lokal i wobec której sąd nakazał opróżnienie lokalu, jeżeli w świetle zasad współżycia społecznego jest to szczególnie usprawiedliwione (art. 24 cyt. ustawy) to - poprzez odwołanie się do tych zasad w indywidualnych okolicznościach rozpoznawanej sprawy - wskazane uprawnienie należy przyznać pozwanym.

Rozpoznając apelację powódki Sąd Okręgowy w S. powziął poważne wątpliwości, którym dał wyraz w zagadnieniu prawnym przedstawionym do rozstrzygnięcia. Sąd stwierdził, że nie było ono dotąd przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego ani doktryny prawniczej, a wykładnia art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. w praktyce orzeczniczej sądów powszechnych jest rozbieżna. Słownik ustawy zawiera odmienne definicje pojęć lokal i lokal socjalny (art. 2 ust. 1 pkt 4 i 6) a, stanowiący podstawę orzekania przez sąd o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia, art. 14 ustawy stwierdza, że nakaz opróżnienia ma dotyczyć lokalu, i nie wymienia lokalu socjalnego. Sąd wskazał, że możliwa jest jednak interpretacja w myśl której każdy lokal socjalny jest lokalem w rozumieniu ustawy, z tym że o szczególnych cechach, za czym przemawiałaby ustawowa definicja mieszkaniowego zasobu gminy, z którego wydziela się część lokali przeznaczonych pod wynajem jako lokale socjalne (art. 2 ust. 1 pkt, art. 22). Odwołał się także do pojęcia lokator (art. 2 ust. 1 pkt 1) stwierdzając, że nie budzi jego wątpliwości, że w definicji tej mieści się także osoba która, na podstawie umowy najmu, korzystała z lokalu socjalnego należącego do mieszkaniowego zasobu gminy, a także osoby stale z nią zamieszkujące. Wątpliwości Sądu budzi okoliczność, czy wyrok uwzględniający powództwo o wydanie lokalu socjalnego i jednocześnie przyznający uprawnienie do kolejnego (bądź tego samego) lokalu socjalnego nie będzie wewnątrznie sprzeczny, a orzeczona eksmisja fikcją. Rację bytu takiemu orzeczeniu należałoby, jego zdaniem, przyznać jedynie w sytuacji, gdy możliwe byłoby dokonanie eksmisji do innego lokalu socjalnego o niższym standardzie. Istnieje także - zdaniem Sądu - obawa, że najemcy lokalu socjalnego nadal nie będą wykonywali swoich obowiązków w zakresie płacenia czynszu, a wynajmujący zostanie pozbawiony środków oddziaływania. Ograniczenie faktycznej możliwości eksmisji z lokalu socjalnego może również skutkować narastaniem zaległości pieniężnych i utrudnieniem realizacji zadań gmin polegających na zaspakajaniu potrzeb mieszkaniowych.

Powódka wniosła o udzielenie odpowiedzi, że w orzeczeniu nakazującym wydanie lokalu socjalnego sąd nie rozstrzyga o uprawnieniu do lokalu socjalnego.

Sąd Najwyższy zważył:

Zagadnienie prawne przedstawione przez Sąd Okręgowy w S. nie było jak dotąd przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego, mimo istotnego znaczenia dla praktyki sądowej, zważywszy na liczbę toczących się spraw o nakazanie opróżnienia lokali socjalnych, sygnalizowaną rozbieżność orzecznictwa oraz wyraźną sprzeczność interesów gmin, jako jednostek samorządu terytorialnego obciążonych z jednej strony zadaniem własnym, polegającym na obowiązku tworzenia mieszkaniowego zasobu gminy oraz zapewniania lokali zamiennych (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego - tekst jedn. Dz. U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266 z późn. zm. (dalej jako: ustawa lub u.op.l.), a z drugiej obowiązkami szczególnie starannego zarządzania mieniem komunalnym i zaspokajania potrzeb wspólnoty.

Sąd Okręgowy wskazał na problemy wykładni art. 14 cyt. ustawy stanowiącego w ust. 1, że w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy, przy czym obowiązek jego zapewnienia ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu, w ust. 2 określającego zakres kognicji sądu i obowiązek badania z urzędu w sprawie o opróżnienie lokalu, czy zachodzą przesłanki do otrzymania lokalu socjalnego. Kolejny ust. 4 przepisu oznacza kategorie osób w odniesieniu do których sąd nie może orzec o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego.

Dokonując wykładni językowej pojęcia „wyrok nakazujący opróżnienie lokalu” zawartego w art. 14 ust. 1 ustawy zauważyć należy, że art. 2 ust. 1 zawiera definicje legalne, precyzując w pkt 4 iż za lokal w rozumieniu ustawy należy uznać lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a także lokal będący pracownią służącą twórcy do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki; nie jest w rozumieniu ustawy lokalem pomieszczenie przeznaczone do krótkotrwałego pobytu osób, a w pkt 5 że jako lokal socjalny należy rozumieć lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m², a w wypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m², przy czym lokal ten może być o obniżonym

standardzie. Mimo odmiennych definicji pojęć lokal i lokal socjalny wskazanych w słowniku ustawy oraz użycia ich obu w art. 14 brak podstaw do przyjęcia, że w zakresie hipotezy i dyspozycji zawartej w nim normy prawnej są one przeciwstawne w tym znaczeniu, że zwrot „wyrok nakazujący opróżnienie lokalu” nie obejmuje swoim zakresem. „wyroku nakazującego opróżnienie lokalu socjalnego”. Za tym, że z dystynkcji tej nie można wywieść tak daleko idących wniosków poprzestając na dyrektywach wykładni gramatycznej, przemawia w szczególności wykładnia systemowa, celowościowa i historyczna.

Regulacja dotycząca lokali socjalnych zawarta jest w rozdziale 4 ustawy p.n. Lokale socjalne. Ma ona zakres ograniczony, brak normy samodzielnie oznaczającej skutki nakazania opróżnienia i wydania takiego lokalu, bądź wyłączającej wprost stosowanie art. 14 (tak jak art. 25e odnoszący się do najmu tymczasowych pomieszczeń). W rozdziale tym nie ma także przepisu odsyłającego wskazującego na odpowiednie stosowanie przepisów o lokalach, co uzasadnia wniosek o stosowaniu tych przepisów wprost. Powyższy pogląd wspiera samodzielne unormowanie sytuacji osób, które samowolnie zajmują lokal i wobec których sąd nakazał opróżnienie lokalu. W odniesieniu do nich art. 24 ustawy - wskazując jako zasadę niedopuszczalność przyznania prawa do lokalu socjalnego - dopuszcza wyjątek, gdy jest to w świetle zasad współżycia społecznego szczególnie usprawiedliwione. Odstępstwo powyższe uzasadnia stanowisko, że w odniesieniu do wszystkich orzeczeń nakazujących opróżnienie lokali, w tym socjalnych (z wyjątkami nie mającymi zastosowania w sprawie) obowiązek orzekania o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy, ma zastosowanie.

Nie ma podstaw do przyjęcia w drodze analogii do orzeczeń nakazujących opróżnienie lokali socjalnych normy zawartej w art. 25d ustawy stwierdzającego, że prawo do tymczasowego pomieszczenia nie przysługuje dłużnikowi, m.in. jeżeli w orzeczeniu został on już zobowiązany do opróżnienia tymczasowego pomieszczenia. Z przyczyn wskazanych wyżej nie można bowiem uznać, że zachodzi luka konstrukcyjna, ponadto znacząca jest przedmiotowa różnica pojęć prawnych lokalu socjalnego (art. 2 ust. 1 pkt.5 u.op.l.) i tymczasowego pomieszczenia (art. 2 ust. 1. 5a u.op.l.) oraz celu jakiemu służą.

Do takiego samego rezultatu prowadzi wykładnia celowościowa art. 14 ustawy. Przepis powyższy ma charakter kompetencyjny, wykonawczy względem przepisów określających podstawę nakazania opróżnienia i wydania lokalu. Ustawa nie przewiduje nie uiszczenia opłat czynszowych jako samodzielnej przesłanki wypowiedzenia umowy najmu. Jedyną przewidzianą w niej podstawą wypowiedzenia najmu lokalu socjalnego bez zachowania terminu wypowiedzenia jest uzyskanie przez najemcę tytułu prawnego do innego lokalu i możliwość używania tego lokalu (art. 25 u.op.l.). Okolicznością powyższą może się natomiast kierować się gmina odmawiając przedłużenia umowy najmu.

Nie bez znaczenia jest wykładnia historyczna i fakt, że obecny art. 14 ustawy niemal dokładnie recypuje treść art. 36 uchylonej ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (tekst jedn. z 1998 r. Dz. U. Nr 120, poz. 787 z późn. zm.), wprowadzonego ustawą z dnia 15 grudnia 2000 r. (Dz. U. Nr 122, poz. 1317) w następstwie negatywnej oceny obowiązujących do tej pory uregulowań i uwzględniającego zastrzeżenia.

Zauważyć również należy, że przyjęta wykładnia zgodna jest z aktualną aksjologią, znajdującą wyraz także w normach konstytucyjnych. Oceniając zgodność z ustawą zasadniczą poprzednich rozwiązań ustawowych odnoszących się do lokali socjalnych Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że ustrojodawca nadał godności człowieka znaczenie konstytucyjne, czyniąc z niej płaszczyznę odniesienia dla systemu wartości, wokół którego zbudowano Konstytucję a zarazem fundament całego porządku prawnego w Państwie. Przesłanką poszanowania tak rozumianej godności człowieka jest między innymi istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym. Trybunał Konstytucyjny uznał, iż brak minimalnych gwarancji dla podmiotów, o których mowa w przepisie art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, jest nie do pogodzenia z wyrażoną w art. 30 konstytucji zasadą poszanowania i ochrony godności człowieka, a ustawodawca, wypełniając dyspozycję przepisu art. 71 ust. 1 Konstytucji powinien stworzyć prawne ramy dla zaradzenia tej sytuacji,

m.in. poprzez umożliwienie uprawnionym uzyskania szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Wskazał również, że jednym z podstawowych zadań własnych gmin od czasu reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, w tym także dostarczanie lokali socjalnych, w sytuacji gdy uprawnienie do lokalu socjalnego wynika z wyroku sądu. Konsekwentnie Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że z zasady nienaruszalności, poszanowania i ochrony godności człowieka wynikają istotne konsekwencje ochronne (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2010 r., P 1/08. OTK-A 2010, nr 4, poz. 33, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 kwietnia 2001 r., K 11/00, OTK 2001, nr 3, poz. 54).

Do zbieżnych wniosków prowadzi wykładnia pojęcia lokator, którego dotyczy definicja legalna zawarta w art. 2 pkt 1 ustawy, w myśl której ilekroć w ustawie jest mowa o lokatorze - należy przez to rozumieć najemcę lokalu lub osobę używającą lokal na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności. Tytułem takim jest także umowa o odpłatne używanie lokalu socjalnego, zawarta na czas oznaczony. Najemca lokalu socjalnego w okresie trwania tej umowy jest lokatorem, zatem także po ustaniu wynikającego z niej stosunku prawnego dotyczą go ogólne zasady wyznaczające obligatoryjną treść orzeczeń nakazujących opróżnienie lokali mieszkalnych.

Sąd Najwyższy docenia znaczenie argumentów odnoszących się do następstw zapewnienia przez gminy najemcom uprawnionym do lokalu socjalnego, obciążonych obowiązkiem wydania dotychczas zajmowanego, kolejnego lokalu socjalnego, w tym zagrożenia stałym niepłaceniem czynszu, pozbawieniem wynajmującego efektywnych środków oddziaływania. Ograniczenie faktycznej możliwości eksmisji z lokalu socjalnego w niektórych wypadkach może oddziaływać negatywnie na postawę najemców lokali socjalnych i ograniczyć dostępność do nich innych osób uprawnionych. Niemniej każdorazowo uprawnienia do przyznania lokalu socjalnego muszą być badane w aspekcie aktualności na datę orzekania, zatem mogą ulec zmianie i uzasadniać samodzielną podstawę orzeczenia o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego. Obowiązki gminy względem wspólnoty mają charakter bezwzględny i oznaczony przesłankami ustawowymi. Nie mogą one więc zależeć od zachowania osób, którym wskazany

przywilej przysługuje, nawet naganego czy o charakterze zawinionym. W szczególnie drastycznych wypadkach nie można ponadto wykluczyć możliwości podniesienia zarzutu nadużycia prawa podmiotowego (art. 5 k.c.). W obecnym stanie prawnym odmienny pogląd ma zatem jedynie charakter postulatu de lege ferenda. Nie można uznać także zasadności argumentów podnoszących, że obowiązek realizacji wskazanych przepisów przez gminę stanowi ich nadmierne obciążenie. Po pierwsze, jak wyżej wskazano, przepisami zawartymi w Konstytucji i w innych ustawach nałożono na nie powinność zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty oraz jej członków, ale nieodpłatnie uwłaszczono majątkiem należącym do Skarbu Państwa, po drugie ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. 2006, Nr 251, poz. 1844 z późn. zm.) przewiduje określone mechanizmy partycypowania państwa w realizacji tych zadań.

Z tych względów Sąd Najwyższy rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne jak w uchwale (art. 390 § 1 k.p.c.).