

UCHWAŁA

Dnia 27 maja 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Zbigniew Kwaśniewski (przewodniczący)

SSN Dariusz Dończyk

SSN Wojciech Katner (sprawozdawca)

Protokolant Bożena Nowicka

w sprawie z powództwa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w Warszawie,
Oddział Regionalny w O.
przeciwko Małgorzacie H.
przy uczestnictwie interwenienta ubocznego Gminy O.
o eksmisję i określenie odszkodowania,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 27 maja 2010 r.,
zagadnienia prawnego przedstawionego
przez Sąd Okręgowy w O.
postanowieniem z dnia 11 lutego 2010 r., sygn. akt IX Ca 826/09,

„Czy z uwagi na treść artykułu 1 a 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 ze zm.) przepis artykułu 45 ustęp 3 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r., Nr 41, poz. 398 ze 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 (tekst jedn. Dz.U. 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 (tekst jedn. 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

Przedstawione na wstępie zagadnienie prawne nasunęło się Sądowi Okręgowemu w O. w związku z rozpoznawaniem apelacji interwenienta ubocznego Gminy O. od wyroku Sądu Rejonowego w O. z dnia 15 października 2009 r.

W sprawie, w której zapadł zaskarżony wyrok ustalono, że 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 ani 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 jako ustawa o zakwaterowaniu), powódka zastosowała tryb przewidziany w art. 45 ust. 3 tej ustawy i skierowała sprawę na drogę postępowania sądowego. Żądanie odszkodowania zostało oparte na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu.

Z powołaniem się na art. 45 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Gmina O. zgłosiła swoje przystąpienie do sprawy w charakterze interwenienta ubocznego, wnosząc o nie przyznawanie pozwanej prawa do lokalu socjalnego. Powołała się na 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 jako u.o.p.l. lub ustawa o ochronie praw lokatorów), według którego przepisów tej ustawy nie stosuje się do lokali będących w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Z tego wyprowadzony został wniosek, że nie ma podstaw do stosowania art. 18 ust. 5 powołanej ustawy dotyczącego obowiązku zapewnienia przez gminę lokalu socjalnego, a tym samym gmina nie ponosi odpowiedzialności za dostarczenie lokali socjalnych osobom, zajmującym dotąd lokale znajdujące się w zasobie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

Wyrokiem Sądu pierwszej instancji nakazano pozwanej opróżnienie zajmowanego przez nią lokalu mieszkalnego, z jednoczesnym przyznaniem

pozwaną do otrzymania lokalu socjalnego i nakazaniem wstrzymania czynności związanych z opuszczaniem lokalu przez pozwaną do czasu złożenia jej przez Gminę O. oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego. Wyrokiem tym określone też zostało należne powódce od pozwaną odszkodowanie miesięczne za korzystanie z lokalu.

Apelację od wyroku Sądu pierwszej instancji złożyła interwenientka uboczna Gmina O., wskazując na błędną wykładnię art. 1a u.o.p.l. poprzez zastosowanie przepisów tej ustawy do lokali będących w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, co polegało na zobowiązaniu Gminy do złożenia pozwaną oferty zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego. Błędną wykładnią dotyczyła także art. 45 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu, przez przyjęcie, że przepis ten stanowi podstawę do nałożenia na Gminę O. obowiązku dostarczenia lokalu socjalnego. Skarżąca wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku, albo poprzez nie przyznanie pozwaną lokalu socjalnego od Gminy, albo przyznanie jej lokalu socjalnego od powódki, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Przy rozpoznawaniu apelacji powstało zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości i zostało przedstawione Sądowi Najwyższemu na podstawie art. 390 § 1 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozpatrzenie przedstawionego zagadnienia prawnego wiąże się z wyjaśnieniem relacji między treścią i jednoczesnym obowiązywaniem art. 45 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu oraz art. 1a ustawy o prawach lokatorów. Oba te przepisy 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 brzmienia art. 45 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu wynika, że osób wymienionych w tym przepisie nie stosuje się ogólnego trybu egzekucji administracyjnej, tylko dyrektor oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej występuje do sądu z pozwem o nakazanie opróżnienia lokalu mieszkalnego, orzeczenie o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, o wezwaniu do udziału procesie gminy oraz określenie odszkodowania. Z kolei,

według brzmienia art. 1a u.o.p.l. przepisów tej ustawy nie stosuje się do lokali będących w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Wydawać się więc może, jak zauważa się w uzasadnieniu zagadnienia prawnego przedstawionego Sądowi Najwyższemu, że następuje wyłączenie spod regulacji ustawy o ochronie praw lokatorów, w sposób bezwzględny i bez żadnych wyjątków, lokali pozostających w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, z drugiej zaś strony przewiduje się w art. 45 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu, iż w razie nakazania eksmisji orzeka się o uprawnieniu wskazanej w tym przepisie osoby do otrzymania lokalu socjalnego, z wezwaniem gminy do udziału w procesie, ale bez wskazania, czy z tego powodu na niej spoczywa obowiązek dostarczenia lokalu socjalnego.

Przyjmując realizowanie przez ustawodawcę zasady racjonalnego postępowania nie można dojść do wniosku, że wprowadzane jednym aktem prawnym do porządku prawnego dwa przepisy wzajemnie się wykluczają. Należy rozważyć argumenty prawne, pozwalające na jednoczesne zastosowanie obu tych przepisów, mając także na względzie interes prawny podmiotów występujących w rozpoznawanej sprawie, który to interes prawny przepisy te powinny realizować.

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 utracenia 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 u.o.p.l. 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, w szczególności co do wspierania gminy w pozyskiwaniu takich lokali, które mogą

być przeznaczone na cele socjalne. Ustawa ta jednak nie definiuje lokalu socjalnego, odwołując się w tym względzie do przepisów u.o.p.l.

W innych aktach prawnych można spotkać takie określenia, jak „lokal zamienny” i „pomieszczenie tymczasowe”, którego to sformułowania używa art. 1046 k.p.c. w związku z opróżnieniem lokalu służącego do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Ma ono jednak ograniczony zasięg, w przeciwieństwie do „lokalu socjalnego”, do którego prawo uzyskało dość skonkretyzowaną treść i przyznawane jest osobom spełniającym określone prawem przesłanki, to znaczy gdy są one niezdolne do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie. Jest także wyraźnie wskazany podmiot zobowiązany, którym na podstawie art. 4 ust. 2 u.o.p.l. jest gmina, mająca na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie zapewnić lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokoić potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Z ust. 1 tego artykułu wynika, że tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Z kolei według art. 4 ust. 3 u.o.p.l. gmina wykonuje wskazane zadania „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 powyższego widać, że z pojęciem „lokalu socjalnego” wiążą się rozwiązania prawne, uregulowane w u.o.p.l., które mają zapewnić realizację prawa do takiego lokalu osobie do tego uprawnionej. Podstawę do takich rozwiązań ustawowych stanowią przepisy konstytucyjne, zwłaszcza art. 75 Konstytucji, który wskazuje władze publiczne jako zobowiązane do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu mieszkaniowych potrzeb obywateli. W doktrynie słusznie się zauważa, że próby odrywania prawa do lokalu socjalnego od jedynej w systemie polskiego prawa regulacji bliżej określającej to prawo, jaką stanowi ustawa o ochronie praw lokatorów osłabiają ochronę lokatorów i prowadzą do ochrony fasadowej, nie dającej się skonkretyzować w realnych uprawnieniach. Tymczasem obowiązuje także art. 3 ust. 3 u.o.p.l., który uprawnienia wynikające z tej ustawy stara się nawet poszerzyć, stwierdzając, że nie narusza ona przepisów innych ustaw, regulujących ochronę praw lokatorów w sposób korzystniejszy dla lokatora.

Wymaga rozważenia, co na tym tle oznacza wprowadzenie art. 45 ust. 3 do ustawy o zakwaterowaniu i czy nie jest to właśnie taki korzystniejszy dla lokatora

przepis, o którym stanowi powołany art. 3 ust. 3 u.o.p.l., w każdym razie nie jest on mniej korzystny. W art. 45 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu następuje odwołanie 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. Uznać zatem należy, że dyspozycja przytoczonej części końcowej przepisu art. 45 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu jest wskazany w art. 4 ust. 2 u.o.p.l. „wypadkiem przewidzianym w ustawie” przez odwołanie się tego przepisu do właściwych uregulowań ustawy o ochronie praw lokatorów. Wnioskowanie takie jest uprawnione, ponieważ powołany przepis ustawy o ochronie praw lokatorów wskazuje przed tym ogólnym odwołaniem się do przepisów tej ustawy, kto i w jakich okolicznościach ma prawo oczekiwać przyznania prawa do lokalu socjalnego.

Powyższemu wnioskowaniu nie przeszkadza art. 1a u.o.p.l., ponieważ dotyczy on lokali będących w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, a nie osób uprawnionych do lokali socjalnych, o których stanowi art. 45 ust. 3 *in fine* ustawy o zakwaterowaniu. Niewątpliwie art. 1a u.o.p.l. będzie miał zastosowanie do tych sytuacji, unormowanych tą właśnie ustawą, które nie będą miały szczególnego uregulowania. Dlatego zastosowanie u.o.p.l. będzie wąskie i ostrożne w odniesieniu do lokali będących w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

Jeżeli jednak art. 45 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu stanowi zarówno o tym, że należy orzec o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, jak zaraz potem o obowiązku wezwania gminy do udziału w procesie, to czyni to w zamierzonym, racjonalnym celu. Celem tym jest uzyskanie przez uprawnionego lokalu socjalnego. Ze względu natomiast na wykazane w toku wywodów odnośnie do problemu zapewnienia lokali socjalnych tylko w u.o.p.l., regulacja zawarta w art. 45 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu nie potrzebuje odsyłać wprost do przepisów u.o.p.l., a wystarczające jest wskazanie na konieczne czynności sądu.

Wezwanie gminy do udziału w procesie ma także ten cel, żeby gmina zrealizowała przyznane sądownie uprawnienie określonej osoby do lokalu

socjalnego. Takie zadanie i obowiązek gminy potwierdzają przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), zwłaszcza art. 1 ust. 1, jako że to mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową do której nawiązuje wprost powoływany art. 4 ust. 1 u.o.p.l., nakładający na gminę zadania własne związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych mieszkańców. Skoro zatem inny podmiot nie został wskazany przez ustawodawcę jako realizator uprawnienia mieszkańca, opróżniającego lokal mieszkalny dotychczas zajmowany, to zapewnienie mu mieszkania w formie pomocy socjalnej (lokal socjalny), jeśli spełnia odpowiednie warunki prawne, należy bezpośrednio do zadań gminy. Podstawy tego obowiązku nie należy dopatrywać się natomiast w art. 45 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu, lecz w przepisach ustawy o ochronie praw lokatorów. Obowiązek dostarczenia lokalu socjalnego nie należy z pewnością do Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, jak podnosi w swojej argumentacji Gmina O., 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.

Powoływany art. 1a u.o.p.l. ogólnie wyłącza zastosowanie tej ustawy do lokali, będących w dyspozycji (w zasobach) Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, zajmowanych przez osoby mieszkające w tych lokalach i mających do nich tytuł prawny. W sytuacjach, w których tytuł ten zostaje utracony na skutek okoliczności przewidzianych przez przepisy szczególne, do jakich należy zaliczyć art. 45 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu, ogólne wyłączenie ustępuje. Jeśli nawet kwestionowałoby się możliwe równoległe zastosowanie tych przepisów, tylko względem innych okoliczności, to wyłączenie zawarte w art. 1a u.o.p.l. ustąpi wobec zasady *lex specialis derogat legi generali*. Skoro zaś tymi przepisami, które poprzez zastosowanie art. 45 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu odzyskują znaczenie są przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, to realizacja uprawnienia do lokalu socjalnego winna nastąpić według norm tej ustawy. Przewiduje ona obowiązek gminy do dostarczenia lokalu socjalnego osobie do tego uprawnionej, a zatem z tego czysto jurydycznego powodu obowiązek ten spoczywa na gminie właściwej ze względu na położenie lokalu podlegającego opróżnieniu (art. 14 ust. 2 zdanie

drugie u.o.p.l.) również w sytuacji, gdy dotyczy osoby, której nakazano opróżnienie lokalu będącego w zasobie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

Z przytoczonych względów należało na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. udzielić odpowiedzi, jak w uchwale.

/km/