

Uchwała z dnia 25 czerwca 2008 r., III CZP 37/08

Sędzia SN Gerard Bieniek (przewodniczący)

Sędzia SN Marian Kocon (sprawozdawca)

Sędzia SN Katarzyna Tyczka-Rote

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Gminy W. przeciwko Krzysztofowi B. o eksmisję, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 25 czerwca 2008 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy we Wrocławiu postanowieniem z dnia 14 grudnia 2007 r.:

"Czy uchwała rady gminy wydana na podstawie przepisu art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005 r. poz. 266, ze zm.), będąca aktem prawa miejscowego, przewidująca w sposób niestanowczy możliwość zawarcia umowy najmu konkretnego lokalu mieszkalnego między gminą a osobą spełniającą wszelkie kryteria wskazane w tej uchwale może być dla tej osoby źródłem roszczenia o zawarcie umowy najmu tego lokalu, czy też kontroli sądu powszechnego podlega jedynie odmowa zawarcia umowy najmu pomiędzy gminą a taką osobą pod kątem zgodności zachowania gminy ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa i zasadami współżycia społecznego (art. 5 k.c.)?"

podjął uchwałę:

Uchwała rady gminy podjęta na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 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.) nie stanowi podstawy roszczenia o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego dla osoby spełniającej kryteria przewidziane w tej uchwale.

Uzasadnienie

Sąd Rejonowy we Wrocławiu wyrokiem z dnia 30 stycznia 2007 r. utrzymał w całości w mocy wyrok zaoczny tego Sądu z dnia 27 lipca 2006 r., którym nakazał pozwanemu wydać powodowej Gminie bliżej określony lokal mieszkalny. Jednocześnie orzekł, że pozwanemu przysługuje prawo do lokalu socjalnego i wstrzymał wykonanie wydania lokalu do czasu złożenia przez Gminę oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego. Ustalono, że powodowa Gmina w 1995 r. zawarła z Józefą U. umowę najmu lokalu mieszkalnego, w której pozwany został wskazany jako osoba uprawniona do wspólnego z nią zamieszkania. Pozwany wraz z najemczynią mieszkał w tym lokalu do chwili jej śmierci (2005 r.). W tym czasie opiekował się najemczynią oraz dbał o stan mieszkania. Obecnie pozostaje w konkubinacie i z tego związku ma dwumiesięczne dziecko.

Rozpoznając apelację pozwanego, Sąd Okręgowy powziął poważną wątpliwość odzwierciedloną w treści przytoczonego na wstępie zagadnienia prawnego, przedstawionego Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Istota przedstawionego zagadnienia prawnego sprowadza się do rozstrzygnięcia kwestii, czy uchwała rady gminy wydana na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 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. – dalej: "u.o.p.l.") stanowi podstawę roszczenia o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego dla osoby spełniającej kryteria przewidziane w tej uchwale. Sąd Okręgowy podstawy tego roszczenia poszukiwał w art. 4 oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 u.o.p.l., a także w uchwale podjętej przez radę gminy.

Artykuł 4 u.o.p.l. określa w sposób ogólny, programowy, zadania gmin związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Ze sposobu ujęcia tej regulacji należy wnosić, że ustawodawca świadomie odszedł od sformułowań użytych w art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (jedn. tekst: Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.), które wzbudziły wątpliwości w kwestii powstawania roszczenia o zawarcie umowy najmu lokalu należącego do gminnych zasobów mieszkaniowych. W orzecznictwie i doktrynie ostatecznie odrzucono wówczas stanowisko o przysługiwaniu tego roszczenia wprost z art. 4 ustawy o najmie lokali (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 1995 r., K 4/95, OTK

Zb.Urz. 1995, nr 2, poz. 11 oraz uchwały Sądu Najwyższego z dnia 30 kwietnia 1997 r., III CZP 13/97, OSNC 1997, nr 8, poz. 104 i z dnia 5 listopada 1997 r., III ZP 37/97, OSNAPUS 1998, nr 7, poz. 200). Tym bardziej więc tego stanowiska nie można wywodzić z art. 4 u.o.p.l., który w ogólnym sformułowaniu ustanawia nowe zadanie własne gminy jako jednostki samorządu terytorialnego, podczas gdy poprzednio przepis bardziej stanowczo i w sposób niejako zindywidualizowany stanowił o „zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty mieszkaniowej”. Pewna stanowczość ujęcia dostrzegalna jest wprawdzie w art. 4 ust. 2 u.o.p.l., stosownie do którego gmina „zapewnia lokale”, jednak unormowanie to dotyczy jedynie lokali socjalnych i zamiennych, a ponadto obowiązek gminy nie ma charakteru ogólnego, lecz jest realizowany „na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie”. Z tak sformułowanego przepisu nie można zatem wprost wywodzić roszczenia o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z gminnych zasobów mieszkaniowych.

Samoistnego źródła roszczenia nie stanowią także art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 u.o.p.l. Artykuł 21 ust. 1 pkt 2 dotyczy uchwalania zasad wynajmowania lokali, przy czym konkretyzacja przedmiotu tych zasad nastąpiła w ust. 3. Z użycia słowa „zasady” należy wnosić o ogólnym, kierunkowym działaniu art. 21 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l., z którego nie można wyprowadzać konkluzji o powstaniu roszczenia o zawarcie umowy najmu konkretnego lokalu. Poza tym, uchwała rady gminy, podjęta w wykonaniu ustawowej delegacji przewidzianej w art. 21, także określa jedynie zasady wynajmowania lokali. (...)

Tych wniosków nie podważa treść art. 21 ust. 3 u.o.p.l., nie można bowiem wywodzić powstania prawa podmiotowego z samego odwołania się w tym przepisie do konieczności ustalenia w uchwale rady gminy m.in. wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy, kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposobu poddania tych spraw kontroli społecznej, czy też zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy.

Przechodząc do rozstrzygnięcia kwestii, czy spełnienie wymagań wskazanych w uchwale rady gminy stwarza po stronie członka wspólnoty samorządowej roszczenie o zawarcie umowy najmu lokalu, nie można pomijać, że rada gminy dysponuje jedynie delegacją ustawową do określania zasad wynajmowania lokali, obejmujących „w szczególności” kwestie wymienione w art. 21 ust. 3. Działania rady gminy nie mogą zatem wykraczać poza sferę ustalania tych zasad i sięgać do wywoływania skutków w dziedzinie konkretnych aktów gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, podejmowanie bowiem czynności w tym zakresie należy nie do rady, lecz do organu wykonawczego gminy. Tymczasem przyjęcie, że wprost z uchwały wynika po stronie obywatela roszczenie o zawarcie umowy najmu prowadziłoby do odjęcia organowi wykonawczemu rzeczywistej możliwości prowadzenia gospodarki mieszkaniowej; jego rola sprowadzałaby się do złożenia oświadczenia woli w przedmiocie nawiązania stosunku najmu, niejako wymuszonego koniecznością wykonania powstałego już wcześniej obowiązku określonego w treści roszczenia. Taki stan rzeczy nie mieści się w granicach ustawowej delegacji udzielonej radom gmin w art. 21 u.o.p.l., w orzecznictwie bowiem rygorystycznie rozumiana jest możliwość ingerencji przez jeden organ gminy w uprawnienia innego organu (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 1995 r., III ARN 76/94, OSNAPUS 1995, nr 11, poz. 128 i z dnia 8 lutego 1996 r., III ARN 64/95, OSNAPUS 1996, nr 16, poz. 218). Wprawdzie już ustalenie zasad wynajmowania lokali prowadzi do ograniczenia swobody gminy w doborze przyszłych najemców, jednak w zakresie wynikającym z art. 21 jest to uzasadnione koniecznością stosowania czytelnych, przyjętych ze społeczną aprobatą zasad korzystania z komunalnych zasobów mieszkaniowych. Ograniczenia te nie mogą jednak wykraczać poza ramy określone w art. 21 i być konkretyzowane – w granicach delegacji – w uchwale rady gminy. (...)

Z tych względów podjęto uchwałę, jak na wstępie.