

Sygn. akt III CZP 13/97

U C H W A Ł A

Dnia 30 kwietnia 1997 r.

Sąd Najwyższy w składzie następującym:

Przewodniczący: SSN - T. Żyznowski

Sędziowie: SN - M. Kocon

SN - L. Walentynowicz (spraw.)

przy udziale protokolanta: M. Prusaczyk

w sprawie z powództwa B. W.

przeciwko Gminie Miasta Ł.

o przydzielenie lokalu socjalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 30 kwietnia 1997 r.

zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Wojewódzki w Ł.

postanowieniem z dnia 7 lutego 1997 r., sygn. akt I Cz [...]

do rozstrzygnięcia w trybie art. 390 kpc.:

„Czy osoba powołująca się na przesłanki wymienione art. 28 ust. 1 zd. 1 ustawy z dnia 2.07.94 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509 1994) może domagać się przed sądem powszechnym zobowiązania gminy do zawarcia z nią umowy o najem lokalu socjalnego?”

p o d j ą ł następującą uchwałę:

- 1. Dopuszczalna jest droga sądowa w sprawach o zobowiązanie gminy do zawarcia umowy o najem lokalu socjalnego.**

- 2. Przepis art. 28 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.) nie uzasadnia roszczenia osoby w tym przepisie wymienionej o zobowiązanie gminy do zawarcia umowy o najem lokalu socjalnego.**

U Z A S A D N I E N I E

Powołując się na trudną sytuację materialną powódka B. W. wniosła o zobowiązanie pozwanej Gminy Miasta Ł. do przydzielenia jej lokalu socjalnego.

Sąd Rejonowy w Ł. postanowieniem z dnia 3 grudnia 1996 r. odrzucił pozew z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej (art. 199 § 1 pkt 1 kpc). Uzasadnienie tego orzeczenia nie precyzuje jednak, czy rozpoznawana sprawa - w ocenie Sądu - nie była sprawą cywilną, czy też była nią, ale została przekazana do właściwości organów samorządu terytorialnego (art. 2 § 3 kpc).

Przy rozpoznawaniu zażalenia powódki przez Sąd Wojewódzki w Ł. wyłoniło się przedstawione zagadnienie prawne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wątpliwości prawne Sądu Wojewódzkiego dotyczą w istocie dwóch zagadnień: dopuszczalności drogi sądowej w sprawach o zobowiązanie gminy do zawarcia umowy o najem lokalu socjalnego oraz prawnego uzasadnienia ewentualnego roszczenia o zawarcie takiej umowy, przysługującego osobie nie mającej zaspokojonych potrzeb życiowych i znajdującej się w niedostatku (art. 28 ust. 1 zd. pierwsze ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych - Dz.U. Nr 105, poz. 509).

Do sądów powszechnych należy rozpoznawanie spraw cywilnych (art. 2 § 1 kpc), a o takim ich charakterze decyduje rodzaj stosunków prawnych, w których funkcjonują, wyróżniający się równorzędnością podmiotów oraz z

reguły ekwiwalentnością. Tak definiowane są sprawy cywilne w ujęciu materialnoprawnym i do nich wypada zaliczyć sprawy z zakresu najmu uregulowanego w ustawie o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, która to ustawa znosząc administracyjny tryb przydziału lokali włączyła stosunek najmu lokalu mieszkalnego w ramy cywilnoprawne. Obecnie o najmie tym decyduje umowa zawierana przez równorzędne podmioty. O aktualnym ukształtowaniu stosunków najmu w formie cywilnoprawnej wypowiedział się Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów III CZP 190/95 z dnia 27 lutego 1996 r. (OSNC 1996, z. 4, poz. 46). Taki charakter ma także najem lokalu socjalnego, nawiązany umową (art. 28 cyt. ustawy) i nie ma wątpliwości, iż sprawy dotyczące takiej umowy nie są wyłączone z drogi sądowej, w tym również sprawy o nawiązanie najmu lokalu socjalnego. W uzasadnieniu uchwały III CZP 23/95 z dnia 15 marca 1995 r. (OSNC 1995, z. 7-8, poz. 105) Sąd Najwyższy wskazał na powstanie roszczenia najemcy o zobowiązanie gminy do zawarcia umowy najmu konkretnego lokalu socjalnego, jeżeli gmina nie honoruje orzeczenia sądowego o nadaniu najemcy uprawnienia do takiego lokalu i wynikającego stąd ustawowego pierwszeństwa w jego uzyskaniu.

Roszczenie o zawarcie umowy musi być wszakże poprzedzone istnieniem prawnego obowiązku kontrahenta, ponieważ według treści art. 64 kc sądy mają jedynie kompetencje do stwierdzania obowiązku zawierania umowy o treści ukształtowanej przez inne zdarzenia prawne oraz powszechnie obowiązujące normy prawne. Obowiązek zawarcia przez gminę umowy najmu lokalu socjalnego z eksmitowanym najemcą (byłym najemcą) wynika - o czym była mowa - z orzeczenia sądu wydanego na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, jeżeli sąd nada najemcy takie uprawnienie. Obowiązek ten został skonkretyzowany w art. 28 ust. 1 zd. drugie tej ustawy. Obowiązek taki może także obciążać gminę na podstawie przepisów o umowie przedwstępnej (art. 389 kc i art. 390 § 2 kc), gdyby taka została

zawarta. Przedstawiony przez Sąd Wojewódzki problem prawny jest inny, wymagający rozstrzygnięcia, czy osobie, która nie ma zaspokojonych potrzeb życiowych i znajduje się w niedostatku, wskutek czego jej dochód miesięczny nie pozwala na wynajęcie lokalu na zasadach ogólnych (art. 28 ust. 1 zd. pierwsze ustawy o najmie ...), służy roszczenie o zobowiązanie gminy do zawarcia umowy o najem lokalu socjalnego. Na tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi przeczącej, ponieważ przepis ten umożliwia tylko osobie w nim określonej ubieganie się o zawarcie umowy i nie stwarza po stronie gminy obowiązku zawarcia umowy („umowa może być zawarta”). W konsekwencji nie powstaje roszczenie o najem lokalu socjalnego.

Przepis art. 28 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych przewiduje dwie sytuacje; w pierwszej (zd. pierwsze) dopuszcza możliwość zawarcia umowy, a w drugiej (zd. drugie) ustanawia przymus jej zawarcia przez gminę. Wyrażna przeciwstawność obu sytuacji nie pozwala na odczytywanie tego przepisu w niezgodzie z dyrektywą językową, co nastąpiłoby w razie uznania, że słowo „może” nie oznacza dowolności i stwarza po stronie gminy cywilnoprawny obowiązek zawarcia umowy w razie spełnienia przesłanek z art. 28 ust. 1 zd. pierwsze ustawy. Przepis ten nie uzasadnia więc roszczenia o zawarcie umowy najmu lokalu socjalnego. Taki pogląd dominuje w piśmiennictwie oraz w judykaturze (por. uzasadnienia uchwały SN III CZP 171/95 - OSNC 1996, z. 5, poz. 64 i uchwały SN III CZP 51/96 - OSNC 1996, z. 9, poz. 120).

Obowiązek zawarcia przez gminę umowy o najem lokalu socjalnego z osobą wymienioną w art. 28 ust. 1 zd. pierwsze ustawy o najmie lokali nie wynika także z innych przepisów tej ustawy (art. 4, art. 5 ust. 2 i 3 i art. 30). Przepisy te uzupełniają zadania własne gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, określone w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst jedn. Dz.U. 1966, Nr 13, poz.

74). Jako przepisy o charakterze ustrojowym nie stwarzają one roszczeń cywilnoprawnych dla członków wspólnoty samorządowej.

Samorząd terytorialny ma konstytucyjne gwarancje samodzielności, co oznacza, że ingerencje dotyczące działalności samorządu może określać tylko ustawa (art. 70 - 75 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym - Dz.U. Nr 84, poz. 426). Z tych względów ograniczenia samodzielności gminy w zakresie zaspokojenia przez nią potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej nie mogą być interpretowane rozszerzająco.

W uzasadnieniu orzeczenia z dnia 18 lutego 1997 r. (sygn. akt K 16/96), stwierdzającego zgodność z przepisami konstytucyjnymi przepisu art. 36 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.), Trybunał Konstytucyjny wskazał, że przewidziana w art. 28 ust. 1 tej ustawy możliwość zawarcia przez gminę umowy o najem lokalu socjalnego oznacza, iż o celowości zawarcia takiej umowy decyduje samodzielnie rada gminy.

Z podanych przyczyn przedstawione zagadnienie prawne zostało rozstrzygnięte jak w sentencji uchwały.

aw

jb.