

2005.05.20
7 sędziów

uchwała SN III CZP 6/05 OSNC 2006/1/1

W wyroku nakazującym opróżnienie lokalu mieszkalnego przez osobę, która samowolnie go zajmuje, sąd nie orzeka co do lokalu socjalnego.

148654

Dz.U.05.31.266: art. 24

Sędzia SN Tadeusz Wiśniewski (przewodniczący)

Sędzia SN Helena Ciepła

Sędzia SN Tadeusz Domińczyk

Sędzia SN Marian Kocon (sprawozdawca)

Sędzia SN Marek Sychowicz

Sędzia SN Lech Walentynowicz

Sędzia SN Mirosława Wysocka

Sąd Najwyższy po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 20 maja 2005 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Piotra Wiśniewskiego, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Rzecznika Praw Obywatelskich we wniosku z dnia 21 stycznia 2005 r.:

"Czy przepis art. 24 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.) uprawnia sąd do przyznania prawa do lokalu socjalnego osobie samowolnie zajmującej lokal, wobec której został orzeczony nakaz jego opróżnienia, jeśli przyznanie takiego prawa byłoby w świetle zasad współżycia społecznego szczególnie uzasadnione?"

podjął uchwałę:

W wyroku nakazującym opróżnienie lokalu mieszkalnego przez osobę, która samowolnie go zajmuje, sąd nie orzeka co do lokalu socjalnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich, działając na podstawie art. 60 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052) i art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jedn. tekst: Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147), wystąpił z wnioskiem o rozpoznanie przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego zagadnienia prawnego, czy art. 24 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 - dalej: "u.o.p.l.", "ustawa", "ustawa o ochronie praw lokatorów") uprawnia sąd do przyznania prawa do lokalu socjalnego osobie samowolnie zajmującej lokal, wobec której został orzeczony nakaz jego opróżnienia, jeśli przyznanie takiego prawa byłoby w świetle zasad współżycia społecznego szczególnie uzasadnione.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego wystąpiła rozbieżność dotycząca wykładni art. 24 ustawy, stanowiącego, iż prawo do lokalu socjalnego nie przysługuje osobie, która samowolnie zajmuje lokal i wobec której sąd nakazał opróżnienie lokalu, chyba że przyznanie lokalu socjalnego byłoby w świetle zasad współżycia społecznego szczególnie usprawiedliwione. Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 2003 r., III CZP 41/03 (OSNC 2004, nr 7-8, poz. 105), art. 24 ustawy stanowi podstawę orzeczenia przez sąd o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego przez osobę samowolnie zajmującą lokal, wobec której sąd nakazał jego opróżnienie. W uzasadnieniu uchwały z dnia 15 listopada 2001 r., III CZP 66/01 (OSNC 2002, nr 9, poz. 109) Sąd Najwyższy uznał natomiast, że art. 24 nie jest adresowany do sądu, lecz do gminy realizującej obowiązki wynikające z gospodarowania mieszkaniowym zasobem, obejmującym także lokale przeznaczone na wynajem "jako socjalne".

Rzecznik Praw Obywatelskich podzielił stanowisko zawarte w uchwale z dnia 15 listopada 2001 r., III CZP 66/01. Jego zdaniem, wykładnia art. 24 ustawy prowadzi do wniosku, że to gmina, po orzeczeniu przez sąd nakazu opróżnienia samowolnie zajętego lokalu, kierując się szczególnie usprawiedliwionymi w świetle zasad współżycia społecznego przesłankami, przyznaje lokal socjalny osobie, której nakaz dotyczy.

Prokurator Prokuratury Krajowej wnosił o podjęcie uchwały, że art. 24 uprawnia sąd do przyznania prawa do lokalu socjalnego osobie samowolnie zajmującej lokal, wobec której orzeczony został nakaz jego opróżnienia, jeżeli przyznanie takiego prawa byłoby w świetle zasad współżycia społecznego szczególnie uzasadnione. (...)

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Z dniem 12 listopada 1994 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm. - dalej: "u.n.l.", "ustawa o najmie lokali"), została uchylona ustawa z dnia 14 kwietnia 1974 r. - Prawo lokalowe (jedn. tekst: Dz. U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 ze zm. - dalej: "Prawo lokalowe"). Unormowania ustawy o najmie lokali wyeliminowały instytucję publicznej gospodarki zasobami mieszkaniowymi i właściwe dla niej rozwiązania dotyczące treści, trybu i sposobu kształtowania stosunków najmu lokali objętych tą gospodarką, co nie oznaczało, że sprawy te pozostawiono całkowicie autonomicznej woli stron umowy najmu.

W ustawie o najmie lokali wprowadzony został mechanizm ochronny wobec byłych najemców w postaci prawa orzekania przez sąd o uprawnieniu do lokalu socjalnego. Zgodnie z art. 36 tej ustawy w jego pierwotnym brzmieniu, sąd, biorąc pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania z lokalu przez najemcę oraz jego szczególną sytuację materialną i rodzinną, może w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu orzec o uprawnieniu najemcy do otrzymania lokalu socjalnego, przy czym gmina w takim wypadku jest obowiązana zapewnić najemcy lokal socjalny, a najemca ma pierwszeństwo w uzyskaniu takiego lokalu. W piśmiennictwie i orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreślano, że w przytoczonym przepisie ustawodawca przyjął rozwiązanie kompromisowe między obowiązującą pod rządem Prawa lokalowego, niemal bez wyjątku, zasadą niedopuszczalności eksmisji popularnie określanej jako eksmisja "donikąd" lub "na bruk", a postulatem pełnej realizacji orzeczeń eksmisyjnych, których wykonanie w przeważającej części było znacznie opóźnione lub niekiedy wręcz niemożliwe z braku niezbędnych lokali zastępczych. Wskazywano też, że koncepcja art. 36 u.n.l. zrywa z dotychczasową praktyką i poglądami orzecznictwa ugruntowanymi pod rządami przepisów Prawa lokalowego, iż sąd - wyrokując o eksmisji - nie może wnikać w sprawy jego wykonania (egzekucję).

Na tle art. 36 u.n.l. w jego pierwotnym brzmieniu utrwał się w orzecznictwie Sądu Najwyższego pogląd, że użycie w tym przepisie słowa "najemca" było skrótem myślowym, w istocie chodziło bowiem o byłego najemcę lokalu, który był stroną stosunku najmu podlegającego przepisom ustawy o najmie lokali. W konsekwencji przyjmowano, że w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd mógł orzec o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego wyłącznie wobec pozwanego, który był uprzednio najemcą zajmowanego lokalu (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 1996 r., III CZP 51/96, OSNC 1996, nr 9, poz. 120 oraz z dnia 30 kwietnia 1997 r., III CZP 16/97, OSNC 1997, nr 8, poz. 105, a także uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2000 r., III CZP 4/00, OSNC 2000, nr 11, poz. 195). W uchwale z dnia 19 września 2000 r., III CZP 30/00 (OSNC 2001, nr 2, poz. 24) Sąd Najwyższy uznał ponadto za dopuszczalne zastosowanie art. 36 u.n.l. do osób, które w dniu wejścia w życie tej ustawy zajmowały wprawdzie lokal bez tytułu prawnego, ale były jego najemcami pod rządem Prawa lokalowego.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmowano jednolicie, że w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu podlega zamieszczeniu jedynie pozytywne rozstrzygnięcie o uprawnieniu

byłego najemcy do otrzymania lokalu socjalnego oraz że wyrok taki stanowi wyłączny dowód uprawnienia do tego lokalu (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 1996 r., III CZP 51/96, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 1997 r., I CZ 26/96, OSNC 1997, nr 8, poz. 106, uchwały Sądu Najwyższego z dnia 19 września 2000 r., III CZP 30/00 oraz z dnia 12 kwietnia 2001 r., III CZP 8/01, OSNC 2001, nr 10, poz. 146). Wykonanie wyroku nakazującego opróżnienie lokalu, w którym orzeczono o uprawnieniu byłego najemcy do otrzymania lokalu socjalnego, możliwe było dopiero po dostarczeniu takiego lokalu (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 1997 r., III CZP 120/96, OSNC 1997, nr 6-7, poz. 69). Jeżeli gmina nie wywiązała się z obowiązku zapewnienia lokalu socjalnego, były najemca mógł wystąpić z roszczeniem o zobowiązanie gminy do zawarcia umowy najmu wskazanego lokalu socjalnego (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 1996 r., III CZP 18/96, OSNC 1996, nr 5, poz. 74).

Według Sądu Najwyższego, wykazanie przesłanek warunkujących orzeczenie o uprawnieniu do lokalu socjalnego należy do pozwanego. Sąd powinien z urzędu podjąć inicjatywę dowodową tylko w sytuacjach szczególnych, objętych zakresem zdania drugiego art. 232 k.p.c., kiedy to sąd może dopuścić dowody niewskazane przez strony (por. uchwałę składu siedmiu sędziów z dnia 19 maja 2000 r., III CZP 4/00, OSNC 2000, nr 11, poz. 195).

Z dniem 31 grudnia 2000 r. weszła w życie ustawa z dnia 15 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1317), która nadała art. 36 nowe brzmienie oraz dodała art. 36a. Ustawą tą wprowadzono istotne zmiany w dotychczasowej regulacji omawianej problematyki, które były wynikiem negatywnej oceny obowiązujących unormowań, niestwarzających wystarczającej zapory przed eksmisją "na bruk" osób znajdujących się w bardzo ciężkiej sytuacji materialnej z przyczyn przez siebie niezawinionych (por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 kwietnia 2001 r., K 11/00, OTK Zb.Urz. 2001, nr 3, poz. 54 oraz uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, druk sejmowy nr 2219).

Ustawa z dnia 15 listopada 2000 r. wprowadziła obowiązek orzekania o uprawnieniu do lokalu socjalnego z urzędu (art. 36 ust. 2), określiła materialnoprawne przesłanki przyznania takiego uprawnienia (art. 36 ust. 4), wprowadziła obowiązek objęcia orzeczeniem nie tylko najemcy, ale i osób wspólnie z nim zamieszkałych, mających uprzednio zależne prawa do zajmowanego lokalu (art. 36a ust. 1), oraz przewidziała związane z orzekaniem o uprawnieniu do lokalu socjalnego przepisy o charakterze procesowym (art. 36a ust. 1-4).

Na tle znowelizowanego art. 36 u.n.l. w orzecznictwie ukształtował się pogląd, że przewidziany w tym przepisie obowiązek orzeczenia przez sąd o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia odnosił się również do byłego najemcy lokalu podlegającego opróżnieniu oraz osób z nim stale w tym lokalu zamieszkałych (por. uzasadnienie uchwał Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2001 r., III CZP 35/01, OSNC 2001, nr 12, poz. 173 oraz z dnia 27 czerwca 2001 r. III CZP 28/01, OSNC 2002, nr 2, poz. 17). Oznaczało to, że obowiązek taki nie odnosił się do osób, które zajmowały lokal podlegający opróżnieniu, ale nigdy nie miały jakiegokolwiek tytułu uprawnającego do przebywania w tym lokalu (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 2003 r., III CZP 41/03). Sąd Najwyższy, przytaczając w uzasadnieniu uchwały z dnia 27 czerwca 2001 r., III CZP 28/01 argumenty przemawiające za taką wykładnią art. 36 u.n.l. podkreślił, że sam kontekst jego umiejscowienia w rozdziale zatytułowanym "Ustanie stosunku najmu" uzasadnia wniosek, iż miał on zastosowanie w zasadzie tylko do eksmisji będącej następstwem ustania stosunku najmu wskutek któregoś ze zdarzeń objętych przepisami tego rozdziału. Stanowisko takie harmonizowało ponadto z zapatrywaniem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w postanowieniu z dnia 4 kwietnia 2001 r., S 2/01 (OTK Zb.Urz. 2001, nr 3, poz. 58).

Kolejna zmiana regulacji dotyczącej orzekania przez sąd o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego nastąpiła z dniem 11 lipca 2001 r., wobec wejścia w życie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego. Ustawa ta reguluje zasady i formy ochrony lokatorów (rozdział 2 "Prawa i obowiązki właścicieli i lokatorów), zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (rozdział 3 "Mieszkaniowy zasób gminy") oraz zasady najmu lokali socjalnych (rozdział 4 "Lokale socjalne"). Ponadto nowelizuje kodeks cywilny, przede wszystkim w zakresie najmu lokali, i zawiera przepisy przejściowe (rozdział 5 "Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe").

Z punktu widzenia rozstrzygnięcia, czy sąd w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu mieszkalnego zajętego samowolnie orzeka co do lokalu socjalnego, kluczowe znaczenie mają art. 14 i 15 zamieszczone w rozdziale drugim ustawy o ochronie praw lokatorów oraz art. 24 zamieszczony w rozdziale czwartym tej ustawy.

Sąd Najwyższy uchwałę z dnia 15 listopada 2001 r., III CZP 66/01 stwierdził, że art. 14 i 15 u.o.p.l. mają zastosowanie w sprawach o opróżnienie lokalu przeciwko osobom, które były lokatorami w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. W uzasadnieniu nawiązał do dotychczasowej judykatury dotyczącej użytego w znowelizowanej ustawie o najmie lokali (art. 36) oraz w ustawie o ochronie praw lokatorów (art. 14) pojęcia "osób, których nakaz opróżnienia lokalu dotyczy". Przypomniął, że na tle art. 36 ustawy o najmie lokali Sąd Najwyższy w powołanych uchwałach z dnia 27 czerwca 2001 r., III CZP 35/01 oraz z dnia 27 czerwca 2001 r., III CZP 28/01 uznał, iż przewidziany w tym przepisie obowiązek orzeczenia przez sąd o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego lub o braku takiego uprawnienia oraz przepisy art. 36 i 36a ust. 1, 2 i 3 odnoszą się wyłącznie do byłych najemców lokalu podlegającego opróżnieniu i osób z nimi stale w tym lokalu zamieszkałych. Podkreślił przy tym, że w uzasadnieniach tych uchwał Sąd Najwyższy stwierdził, iż użyte w art. 36 u.n.l. sformułowanie "osób, których nakaz dotyczy", nie uzasadnia tezy, by zakres hipotezy znowelizowanego przepisu obejmował osoby niemające uprzednio uprawnienia do zajmowanego lokalu.

Sąd Najwyższy wskazał, że zasadnicza część argumentacji zawartej w uzasadnieniach uchwał z dnia 27 czerwca 2001 r. znajduje bezpośrednie zastosowanie przy wykładni identycznie brzmiącego art. 14 ust. 1 u.o.p.l. Za wskazanym rozumieniem przepisów (znowelizowanego art. 36 u.n.l. oraz art. 14 u.o.p.l.) przemawia także brak przesłanek, by osoby zobowiązane do opróżnienia lokalu zajętego przez nie bez żadnego po temu tytułu, "nabywały" uprawnienia do lokalu socjalnego z wyprzedzeniem osób oczekujących na zawarcie umów o najem lokali socjalnych z zasobu mieszkaniowego gminy.

Podobnie jak w poprzednim stanie prawnym, nie bez znaczenia jest także kontekst, w jakim został umiejscowiony art. 14 u.o.p.l.; poprzedzające go przepisy wyraźnie dotyczą sytuacji, w których podstawą orzeczenia o opróżnieniu lokalu jest utrata wskutek różnych przyczyn dotychczasowego tytułu do zajmowania lokalu.

Następnie Sąd Najwyższy powołał argument o zasadniczym znaczeniu, wynikający z przedmiotowego i podmiotowego zakresu ustawy. Punktem wyjścia było stwierdzenie, że art. 36 u.n.l. był zamieszczony w rozdziale 5, traktującym o ustaniu stosunku najmu, co - w świetle przedstawionej argumentacji przyjętej w przytoczonym orzecznictwie - wykluczało stosowanie tego przepisu do osób, które najemcami nie były. Zdaniem Sądu Najwyższego, wymóg prawidłowej interpretacji określonego przepisu nie w oderwaniu, ale w kontekście całej ustawy, prowadzi do wniosku, że obowiązek sądu orzeczenia o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego dotyczy tylko lokatorów w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy. Z art. 1 ustawy wynika jasno, że reguluje ona zasady i formy ochrony praw lokatorów, a więc takich osób, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1. Przepis ten wyraźnie ogranicza krąg osób, którym ustawa udziela ochrony, do tych, które dysponują (dysponowały)

tytułem prawnym do lokalu. Artykuł 14 zamieszczony jest w rozdziale 2 "Prawa i obowiązki lokatorów oraz ochrona ich praw", co wyraźnie przemawia na rzecz tezy, że osobami, których przepis ten dotyczy, są tylko lokatorzy odpowiadający definicji ustawowej, zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 1.

Ten argument, w połączeniu z przedstawionymi poprzednio, doprowadził Sąd Najwyższy do przekonania, że z ochrony przewidzianej w art. 14 u.o.p.l. nie korzystają osoby, które nigdy nie dysponowały tytułem prawnym do zajmowanego lokalu, w tym osoby, które objęły go samowolnie. Sam fakt, że w art. 14 ust. 1 użyto określenia "osób, których nakaz (opróżnienia lokalu) dotyczy", w kontekście całokształtu omówionych okoliczności, nie może stanowić wystarczającej, a w istocie jedynej podstawy do uznania, że przepis ten obejmuje osoby niebędące lokatorami w rozumieniu ustawy.

Rozważając znaczenie unormowania art. 24 u.o.p.l., Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że przepis ten przez swoje umiejscowienie nie jest adresowany do sądu, lecz do gminy, realizującej obowiązki gospodarowania zasobem mieszkaniowym, obejmującym także lokale przeznaczone na wynajem "jako socjalne"; wynika z niego, że gmina może zawrzeć umowę najmu lokalu socjalnego nawet z osobą, która samowolnie zajmuje lokal i wobec której orzeczono opróżnienie lokalu, jeżeli spełniona zostanie przesłanka wymieniona w tym przepisie.

Z kolei w uchwale z dnia z dnia 17 czerwca 2003 r., III CZP 41/03, Sąd Najwyższy uznał, że art. 24 u.o.p.l. stanowi podstawę orzeczenia przez sąd o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego przez osobę samowolnie zajmującą lokal, wobec której sąd nakazał jego opróżnienie. W uzasadnieniu wskazał, że ustawa o ochronie praw lokatorów, zgodnie z art. 1, reguluje dwie różne kwestie, do których należą z jednej strony zasady i formy ochrony praw lokatorów, a z drugiej zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy; art. 24 odnosi się natomiast do osoby samowolnie zajmującej lokal, czyli osoby niebędącej lokatorem. Regulacja zawarta w art. 24 u.o.p.l. nie mieści się zatem w pojęciu problematyki ochrony praw lokatorów, a lokata tego przepisu w rozdziale zatytułowanym "Lokale socjalne" nie jest pomocna w ustaleniu jego znaczenia. W tej sytuacji decydujące znaczenie trzeba przypisać użyciu przez ustawodawcę w treści art. 24 u.o.p.l. klauzuli generalnej zasad współżycia społecznego.

Wychodząc z tego założenia Sąd Najwyższy stwierdził, że uznanie, iż art. 24 u.o.p.l. nie jest adresowany do sądu, lecz do gmin, prowadziłoby do pozostawienia gminom oceny, czy w świetle zasad współżycia społecznego przyznanie lokalu socjalnego jest szczególnie usprawiedliwione. Sprzeciwiają się temu reguły stosowania prawa cywilnego, zgodnie z którymi przepisy zawierające klauzulę generalną zasad współżycia społecznego uzyskują doniosłość w praktyce orzeczniczej. Pojęcie zasad współżycia społecznego pozostaje w nierozłącznym związku z całokształtem okoliczności sprawy, a ocena, czy konkretne zachowanie jest lub nie jest zgodne z tymi zasadami, należy do sądu.

W konkluzji Sąd Najwyższy uznał, że art. 24 u.o.p.l. przewidujący wyjątkową możliwość przyznania prawa do lokalu socjalnego osobie samowolnie zajmującej lokal mieszkalny podlegający opróżnieniu, jest adresowany do sądu. Tym samym przepis ten stanowi samodzielną podstawę orzeczenia przez sąd o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego przez osobę samowolnie zajmującą lokal, wobec której sąd nakazał jego opróżnienie.

Wyrażając przytoczone stanowisko, Sąd Najwyższy dodatkowo powołał się na wykładnię historyczną. Analizując regulacje dotyczące orzekania przez sąd o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego stwierdził, że za stanowiskiem przyjmującym, iż art. 24 ustawy skierowany jest do sądu, a nie do gminy przemawia m.in. wzgląd na kierunek posunięć legislacyjnych. Z dokonanego przeglądu dotychczasowych regulacji wynika, że ustawodawca sukcesywnie rozszerza zakres ochrony przed wykonaniem wyroku orzekającego eksmisję bez dostarczenia

lokalu socjalnego". Sąd Najwyższy podkreślił, że przepis art. 24 u.o.p.l. stanowi istotne novum; wcześniejsze regulacje nie chroniły osób samowolnie zajmujących lokal mieszkalny.

Zdaniem Sądu Najwyższego, ustawodawca w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów przewidział dwie różne podstawy orzekania przez sąd o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego. W stosunku do osób, które były lokatorami podstawą taką stanowi - jak wskazano w uchwale z dnia 15 listopada 2001 r., III CZP 66/01 - art. 14 ust. 3 u.o.p.l. Zgodnie z tym przepisem, sąd, badając z urzędu, czy zachodzą przesłanki do otrzymania lokalu socjalnego, orzeka o uprawnieniu osób, których nakaz dotyczy, biorąc pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania przez nie z lokali oraz ich szczególną sytuację materialną i rodzinną, przy czym obligatoryjnie w stosunku do osób wymienionych w ust. 4 tego artykułu. W stosunku do osób samowolnie zajmujących lokal podstawą tą jest natomiast art. 24 u.o.p.l., z którego wynika, że przyznanie uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego jest możliwe, jeżeli w świetle zasad współżycia społecznego byłoby to szczególnie usprawiedliwione.

Rozważania nad przedstawionymi w przytoczonych orzeczeniach Sądu Najwyższego rozwiązaniami prawnymi trzeba rozpocząć od określenia zakresu zastosowania regulacji przewidzianej w rozdziale 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, w którym zamieszczono art. 14 i 15, a także analizy ich treści.

Tytuł rozdziału 2 ("Prawa i obowiązki lokatorów oraz ochrona ich praw") zapowiada regulację o zakresie szerszym niż wynikająca z tytułu całej ustawy o ochronie praw lokatorów i z art. 1, mowa tu bowiem nie tylko o ochronie, ale i samych prawach oraz obowiązkach lokatorów. Nie oznacza to, jak zauważa się w literaturze, że ustawa tworzy swoisty typ stosunku prawnego i reguluje jego treść. Z użytych w tej ustawie określeń "lokator" i "właściciel", zdefiniowanych w art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2, wynika, że ustawa zakłada istnienie różnych stosunków prawnych uprawniających do używania lokalu (można je określić skrótowo jako "stosunki lokatorskie"). Przepisy w niej zawarte, oprócz instrumentów mających zapewnić ochronę praw lokatorów, regulują jedynie takie prawa i obowiązki lokatorów, które mają charakter wspólny w stosunku do ogółu lokatorów, bez względu na to, czy używają oni lokal w ramach stosunku najmu, czy innego stosunku prawnego. Ta okoliczność uzasadnia zamieszczenie w jej tekście np. przepisów dotyczących awarii i udostępnienia lokalu właścicielowi w celu przeglądu stanu wyposażenia technicznego lokalu. (...)

W art. 14 ust. 1 utrzymano zasadę obligatoryjnego zamieszczania w wyroku eksmisyjnym pozytywnego lub negatywnego rozstrzygnięcia o uprawnieniu do lokalu socjalnego osób, których dotyczy nakaz opróżnienia lokalu (wcześniej art. 36 u.n.l.). Obowiązek taki nadal spoczywa na sądzie w związku z użyciem w tym przepisie zwrotu "sąd orzeka", w którym zawarty jest adresowany do sądu nakaz działania z urzędu. W art. 14 ust. 1 zdanie drugie u.o.p.l. został też utrzymany obowiązek gminy właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu zapewnienia lokalu socjalnego (wcześniej art. 36 ust. 1 u.n.l.).

Zgodnie z art. 14 ust. 3 u.o.p.l., sąd, rozstrzygając kwestię uprawnienia do lokalu socjalnego, powinien brać pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania z lokalu i szczególną sytuację materialną oraz rodzinną osób zobowiązanych do jego opróżnienia.

Przepis art. 14 ust. 4 u.o.p.l. wylicza taksatywnie kategorie osób, wobec których sąd nie może nie orzec o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, chyba że osoby te mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany, co zdarzać się będzie zupełnie wyjątkowo, albo gdy powodem orzeczenia eksmisji jest znęcanie się nad rodziną (art. 17 u.o.p.l.). Przepisu art. 14 ust. 4 ustawy nie stosuje się do osób określonych w jego ust. 7. Ponadto, na podstawie art. 14 ust. 5 u.o.p.l. nakaz eksmisji może zostać orzeczony bez uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego, jeżeli nakazanie opróżnienia lokalu następuje z

powodu rażącego lub uporczywego wykroczenia przeciwko porządkowi domowemu albo rażąco nagannego postępowania uniemożliwiającego wspólne zamieszkiwanie (art. 13 u.o.p.l.).

Jak już wskazano, katalog osób, wobec których sąd nie mógł nie orzec o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, wprowadziła nowelizacja ustawy o najmie lokali z dnia 15 grudnia 2000 r. Były to kobiety w ciąży, małoletni, niepełnosprawni, ubezwłasnowolnieni oraz osoby sprawujące nad takimi osobami opiekę i wspólnie z nimi zamieszkałe, a także osoby spełniające przesłanki do otrzymania lokalu socjalnego. W ustawie o ochronie praw lokatorów nastąpiło rozszerzenie tego katalogu przez dodanie w ustępie czwartym art. 14 ustawy osób obłożnie chorych, emerytów i rencistów spełniających kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej oraz osób posiadających status bezrobotnego.

Ze względu na to, że obowiązek zapewnienia lokali socjalnych spoczywa na gminie, art. 15 ust. 2 ustawy (wcześniej art. 36a ust. 2 u.n.l.) stanowi, że w sprawie o opróżnienie lokalu sąd z urzędu zawiadamia właściwą gminę. Celem tego unormowania jest umożliwienie gminie wstąpienia do sprawy. W myśl zaś art. 15 ust. 1 u.o.p.l. (wcześniej w art. 36a ust. 1 u.n.l.), jeżeli w sprawie o opróżnienie lokalu okaże się, że w razie uwzględnienia powództwa zobowiązane do opróżnienia lokalu mogą być jeszcze inne osoby, które nie występują w sprawie w charakterze pozwanych, sąd wezwie powoda, aby w wyznaczonym terminie oznaczył te osoby w taki sposób, by ich wezwanie było możliwe, a w razie potrzeby wystąpił z wnioskiem o ustanowienie kuratora. Sąd wezwie te osoby do wzięcia udziału w sprawie w charakterze pozwanych. Orzekając o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, sąd nakazuje wstrzymanie opróżniania lokalu do czasu złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu tego lokalu (art. 14 ust. 6 u.o.p.l.).

Analiza przytoczonych unormowań stwarza podstawę do kilku wniosków istotnych dla rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego.

Przede wszystkim należy podtrzymać pogląd wyrażony w uchwale z dnia 15 listopada 2001 r., III CZP 66/01, że aktualne pozostaje rozumienie użytego w art. 14 ust. 1 u.o.p.l. pojęcia "osób, których nakaz (opróżnienia lokalu) dotyczy", przyjęte w obydwu uchwałach Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2001 r., III CZP 35/01 oraz z dnia 27 czerwca 2001 r., III CZP 28/01. Zasadnicza część argumentacji Sądu Najwyższego zawarta w uzasadnieniach tych uchwał znajduje pełne i bezpośrednie zastosowanie przy wykładaniu art. 14 ust. 1 u.o.p.l., brzmiącego identycznie jak znowelizowany art. 36 ust. 1 u.n.l. (...)

Godny podtrzymania jest również pogląd wyrażony w uchwale z dnia 15 listopada 2001 r., że na gruncie ustawy o ochronie praw lokatorów obowiązek sądu orzeczenia o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego dotyczy tylko lokatorów w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Z art. 1 ustawy wynika jasno, że reguluje ona zasady i formy ochrony praw lokatorów, a więc takich osób, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1. Przepis ten wyraźnie ogranicza krąg osób objętych ochroną do tych, które dysponują (dysponowały) tytułem prawnym do lokalu. Artykuł 14 zamieszczony jest w rozdziale 2 "Prawa i obowiązki lokatorów oraz ochrona ich praw", co wyraźnie przemawia na rzecz tezy, że osobami, których przepis ten dotyczy, są tylko lokatorzy odpowiadający definicji ustawowej, zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 1.

Ten pogląd, w połączeniu z przedstawionymi poprzednio, prowadzi do zaaprobowania wniosku, że z ochrony przewidzianej w art. 14 u.o.p.l. nie korzystają osoby, które nigdy nie dysponowały tytułem prawnym do zajmowanego lokalu, w tym osoby, które objęły go samowolnie. Sam fakt, że w tym artykule użyto określenia "osób, których nakaz (opróżnienia lokalu) dotyczy", w kontekście całokształtu omówionych okoliczności nie może stanowić wystarczającej podstawy do uznania, że omawiany przepis obejmuje osoby niebędące lokatorami w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów.

Trzeba podkreślić, że Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 17 czerwca 2000 r., III CZP 41/03 stanął również na stanowisku, że art. 14 ust. 3 u.o.p.l. stanowi podstawę do orzekania przez sąd o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego tylko tych osób, które były lokatorami.

Zasadnicze rozbieżności interpretacyjne w powołanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich uchwałach Sądu Najwyższego wzbudził art. 24 u.o.p.l. W uchwale z dnia 17 czerwca 2003 r., III CZP 41/03 Sąd Najwyższy uznał, odmiennie niż w uchwale z dnia 15 listopada 2001 r., III CZP 66/01, że przepis ten jest adresowany także do sądów, stanowiąc samodzielną podstawę do orzeczenia o przysługiwaniu uprawnienia do lokalu socjalnego osobie, która nigdy nie była lokatorem w rozumieniu przepisów ustawy. Według tego przepisu, prawo do lokalu socjalnego nie przysługuje osobie, która samowolnie zajmuje lokal i wobec której sąd nakazał opróżnienie lokalu, chyba że przyznanie lokalu socjalnego byłoby w świetle zasad współżycia społecznego szczególnie usprawiedliwione.

W literaturze niekiedy zauważa się, że wykładnia gramatyczna art. 24 u.o.p.l., a w szczególności użyte w nim zwroty "przysługiwanie prawa do lokalu" i "przyznanie" mogłyby prowadzić do wniosku, iż ustawodawca przyznaje uprawnienie do lokalu socjalnego osobie samowolnie zajmującej lokal, jeśli jest to szczególnie usprawiedliwione w świetle zasad współżycia społecznego. Taka wykładnia art. 24 u.o.p.l., notabene nieprecyzyjnego, byłaby jednak nie do przyjęcia ze względu na to, że przepis ten jest tylko jedną z norm prawnych zawartych w rozdziale 4 "Lokale socjalne", regulującym problematykę lokali socjalnych.

Prawidłowej wykładni art. 24 u.o.p.l. należy więc dokonać jedynie w powiązaniu z treścią pozostałych przepisów tej ustawy, w tym rozdziału 4. Wniosek taki potwierdza w szczególności art. 23 ust. 2 in principio ustawy, z którego wynika, że gmina może, lecz nie musi (z wyjątkiem, gdy sąd w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu orzeknie o uprawnieniu najemcy do otrzymania lokalu socjalnego - art. 14 ust. 1) zawrzeć umowę o najem lokalu z konkretną osobą, która nie może sama zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. Chodzi w tym przepisie również o osobę, której przyznanie lokalu socjalnego byłoby w świetle zasad współżycia społecznego szczególnie usprawiedliwione. Takiej jednak osobie nie przysługuje uprawnienie rodzące po stronie gminy obowiązek zawarcia umowy o najem lokalu socjalnego, a właściwie obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego. Nie można zatem przyjąć, aby to uprawnienie nabyła ona wskutek samowolnego zajęcia lokalu, w konsekwencji czego sąd nakazał jego opróżnienie. Do takiego nieracjonalnego wniosku prowadziłaby proponowana wykładnia gramatyczna art. 24 u.o.p.l. (...)

Proces legislacyjny ustawy o ochronie praw lokatorów również nie wskazuje, aby intencją ustawodawcy było przyznanie w art. 24 uprawnienia do lokalu socjalnego określonej kategorii osób samowolnie zajmujących lokal. Trzeba przypomnieć, że w rządowym projekcie ustawy o ochronie praw lokatorów, który stał się bezpośrednią podstawą jej uchwalenia, pierwowzór art. 24 (w projekcie art. 19 zamieszczony również w rozdziale 4 "Lokale socjalne") uzyskał brzmienie: "Prawo do lokalu socjalnego nie przysługuje osobie, która samowolnie zajmuje lokal i wobec której sąd nakazał opróżnienie lokalu" (Sejm III kadencji, druk nr 1431). W uzasadnieniu projektu stwierdzono m.in., że istotnym instrumentem ochrony praw lokatora jest dostarczenie mu lokalu socjalnego. Ponadto określono osoby, z którymi umowy najmu takich lokali mogą lub nie mogą być zawierane, reguły przedłużania umów oraz ich wypowiedzania. Według zatem pierwowzoru art. 24 u.o.p.l. w powiązaniu z pierwowzorem art. 23 ust. 2 ustawy, nie mogły być zawierane umowy najmu lokalu socjalnego z osobą samowolnie zajmującą lokal, wobec której sąd nakazał jego opróżnienie. Inaczej mówiąc, w rządowym projekcie osobę samowolnie zajmującą lokal, wobec której sąd nakazał jego opróżnienie, "wyróżniono" jako tę, z którą gmina nie mogła zawrzeć umowy o najem lokalu socjalnego. Zakaz ten uległ złagodzeniu przez sformułowanie

zastrzeżenia: "chyba, że przyznanie lokalu socjalnego byłoby w świetle zasad współżycia społecznego szczególnie usprawiedliwione". Zostało ono dodane dopiero po drugim czytaniu projektu ustawy, w dodatkowym sprawozdaniu Komisji Polityki Przestrzennej Budowlanej i Mieszkaniowej, Komisji Polityki Społecznej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (Sejm III kadencji, druk sejmowy nr 2615 A).

W rezultacie art. 24 u.o.p.l. należy odczytywać w powiązaniu z art. 23 ust. 2 w ten sposób, że gmina może zawrzeć umowę najmu lokalu socjalnego także z osobą, która samowolnie zajmuje lokal i wobec której orzeczono opróżnienie lokalu, jeżeli zawarcie tej umowy byłoby w świetle zasad współżycia społecznego szczególnie usprawiedliwione, tak jak przyjął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 15 listopada 2001 r., III CZP 66/01.

Za takim rozumieniem art. 24 u.o.p.l. przemawia również brak normatywnego sprzężenia dyspozycji zawartych w tym przepisie i w art. 15 ustawy, który ma charakter procesowy i powinien być stosowany w sprawach o opróżnienie lokalu, w których sąd orzeka na podstawie ustawy o ochronie praw lokatorów, a więc w sprawach objętych jej zakresem podmiotowym. Przepis art. 15 zamieszczony jest w rozdziale 2, bezpośrednio po przepisach traktujących o nakazywaniu przez sąd opróżnienia lokalu (art. 13 i 14), co wskazuje, że ma on zastosowanie do spraw, w których orzeczenia zapadają na podstawie tych przepisów. Wypada przypomnieć, że na tle identycznie brzmiących art. 36 i 36a u.n.l. w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmowano, iż także przepisy procesowe mają zastosowanie wyłącznie do osób, o których mowa w art. 36. Te m.in. argumenty przemawiają również za uznaniem, że art. 15 u.o.p.l. ma zastosowanie w sprawach o opróżnienie lokalu przeciwko lokatorom w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu mieszkalnego przez osobę, która samowolnie go zajmuje, sąd nie orzeka co do lokalu socjalnego. Zaakceptowanie tego stanowiska nie prowadzi do możliwości eksmitowania "na bruk", a tym samym naruszenia, wynikającego z art. 30 Konstytucji, obowiązku poszanowania godności człowieka ciążącego na władzach publicznych. Zauważyć trzeba, że z wprowadzonych ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 172, poz. 1804) do art. 1046 k.p.c. wynika obowiązek dostarczenia eksmitowanemu dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego.

Zaakceptowanie powyższego stanowiska nie pozbawia prawa do sądu osoby samowolnie zajmującej lokal. Może ona wytoczyć powództwo o ustalenie uprawnienia do zawarcia z gminą umowy o najem lokalu socjalnego wymienione w art. 24 u.o.p.l. W rezultacie odpada podnoszony w literaturze przedmiotu pogląd, że zawarcie w art. 24 u.o.p.l. klauzuli generalnej zasad współżycia społecznego przemawia za tym, iż "przepis ten jest skierowany do sądów", gdyż to sądy są uprawnione do interpretacji tej klauzuli.

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak na wstępie (art. 1 pkt 1 lit. b w związku z art. 60 § 2 i art. 61 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.).