

GRZEGORZ JĘDREJEK

PRAWO DO LOKALU SOCJALNEGO OSOBY SAMOWOLNIE ZAJMUJĄCEJ LOKAL

UWAGI WSTĘPNE

Źródłem wątpliwości jest wykładnia przepisu 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. – dalej cyt.: ustawa), zgodnie z którym 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.

Należy zwrócić uwagę na rozbieżne orzecznictwo SN dotyczące wykładni powyższego przepisu. I tak, zgodnie z tezą uchwały SN z dnia 17 czerwca 2003 r.¹, przepis 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.² SN uznał, że przepis art. 24 nie jest adresowany do sądu, ale gminy realizującej obowiązki wynikające z gospodarowania mieszkaniowym zasobem, obejmującym także lokale przeznaczone na wynajem „jako socjalne”. Pogląd taki zdaje się podzielać SN w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 20 maja 2005 r.³, której teza ma brzemienie:

Dr GRZEGORZ JĘDREJEK – adiunkt I Katedry Prawa Cywilnego KUL; adres do korespondencji: Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin.

¹ III CZP 41/03, OSNC 2004, nr 7-8, poz. 105.

² CZP 66/01, OSNC 2002, nr 9, poz., 109.

³ III CZP 6/05, nie publ.

„w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu mieszkalnego przez osobę, która samowolnie go zajmuje, sąd nie orzeka co do lokalu socjalnego”. A zatem SN rozstrzygnął, że sąd rozpatrujący sprawę o eksmisję nie może przyznać lokalu socjalnego osobie samowolnie zajmującej lokal, gdyż należy to do kompetencji gminy. Powyższego stanowiska nie można jednak podzielić.

Wydaje się, że punkt wyjścia winno stanowić samo pojęcie „prawa do lokalu socjalnego”. W artykule zwrócono uwagę, że jest to prawo podmiotowe, w skład którego wchodzi uprawnienie do przyznania lokalu socjalnego (art. 14 ust. 1 ustawy). Doktryna, jak i orzecznictwo są zgodne co do tego, że z każdym prawem podmiotowym „sprzężony” jest obowiązek, który w przypadku prawa do lokalu socjalnego polega na jego dostarczeniu. Obowiązek ten spoczywa na gminie, zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2 ustawy gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Powstaje zatem uzasadniona wątpliwość, czy podmiot, na którym ciąży obowiązek będący korelatem danego prawa podmiotowego, może decydować o stwierdzeniu jego istnienia. Prowadzone rozważania, traktujące prawo do lokalu socjalnego jako prawo podmiotowe, mogą także posłużyć do odparcia argumentu, że zasady współżycia społecznego nie mogą być źródłem prawa podmiotowego. W rozpatrywanym przypadku źródłem prawa do lokalu socjalnego osoby samowolnie zajmującej lokal, po spełnieniu przesłanek zawartych w przepisie art. 24 ustawy, nie są zasady współżycia społecznego, ale ustawa.

Wykładnia systemowa przepisu art. 24 ustawy może prowadzić do wniosku, zgodnie z którym adresatem przepisu jest gmina, a nie sąd. Ważne zagadnienie stanowi zatem problem „kolizji” wykładni gramatycznej i funkcjonalnej z jednej strony, a wykładni systemowej z drugiej. Pomocniczy charakter może odegrać wykładnia historyczna dotycząca przepisów chroniących lokatorów przed eksmisją „na bruk”.

I. PRAWO DO LOKALU SOCJALNEGO JAKO PRAWO PODMIOTOWE

Z. Radwański w swoich rozważaniach dotyczących prawa podmiotowego, wychodząc od jego ogólnego pojęcia, zgodnie z którym jest to pozytywnie oceniana (korzystna) sytuacja jednostki w społeczeństwie, definiuje prawo podmiotowe jako „pewną złożoną sytuację prawną wyznaczoną podmiotom

przez obowiązujące normy i chroniącą prawnie uznane interesy tych podmiotów”⁴. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk definiują z kolei prawo podmiotowe jako „wynikającą ze stosunku prawnego sferę możliwości postępowania w określony sposób, przyznaną przez normę prawną w celu ochrony interesów podmiotu uprawnionego i przez normę prawną zabezpieczoną”⁵. W orzecznictwie TK przyjęto, że prawo podmiotowe to „sytuacja określonego podmiotu powstała ze względu na normy prawne”⁶.

Panuje zgodność co do tego, że „wycinek” prawa podmiotowego stanowi uprawnienie⁷. Dzięki niemu przy rozstrzyganiu sporów cywilnoprawnych nie trzeba rozważać treści, często bardzo złożonej, sytuacji prawnej określanej jako prawo podmiotowe⁸.

Należy zwrócić uwagę na trzy cechy prawa podmiotowego, które pojawiają się niemalże we wszystkich jego definicjach. Cechy te mają kapitalne znaczenie dla analizowanej wykładni art. 24 ust. 1 ustawy. Po pierwsze, prawo podmiotowe „sprzężone” jest z obowiązkiem drugiej strony. Stąd też niektórzy autorzy wyróżniają prawa podmiotowe proste i złożone⁹. Po drugie, prawo podmiotowe określone jest przez prawo pozytywne. Po trzecie, jak wskazują Wolter, Ignatowicz, Stefaniuk, „[...] prawo podmiotowe jest nie tylko przyznane przez normę prawną, ale i przez nią zabezpieczone. W razie naruszenia go, a więc niewykonywania skorelowanych z nim obowiązków, państwo umożliwi podmiotowi uprawnionemu skorzystanie z pomocy aparatu państwowego, dając tym samym sankcję prawu podmiotowemu”¹⁰.

W interesującym nas przykładzie prawem podmiotowym jest prawo do lokalu socjalnego, w rozumieniu art. 24 ustawy. W skład tego prawa wchodzi „uprawnienie do otrzymania lokalu socjalnego”, w rozumieniu przepisu art. 14 ust. 1 ustawy. Kluczowe dla dalszych rozważań jest pytanie o to, kto jest podmiotem prawa do lokalu socjalnego. Nie ma żadnych wątpliwości, że podmiotem tym jest lokator w rozumieniu przepisu art. 2 ust. 1, pkt 1 usta-

⁴ Z. R a d w a ń s k i, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2005, s. 93.

⁵ A. W o l t e r, J. I g n a t o w i c z, K. S t e f a n i u k, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 120.

⁶ Zob. szerzej: M. B ł a c h u t, *Pojęcie prawa podmiotowego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2002, t. 9, s. 180.

⁷ R a d w a ń s k i, dz. cyt., s. 94 n.

⁸ Tamże.

⁹ W. L a n g, *Prawa podmiotowe i prawa człowieka*, [w:] *Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*, Toruń, s. 211 n.

¹⁰ W o l t e r, I g n a t o w i c z, S t e f a n i u k, dz. cyt., s. 121.

wy. Podmiotem tym co do zasady nie jest osoba samowolnie zajmująca lokal (art. 24 ustawy). Ustawodawca przyznaje jednak prawo do lokalu socjalnego osobie samowolnie zajmującej lokal, jeśli jest to szczególnie usprawiedliwione w świetle zasad współżycia społecznego. Powstaje zatem pytanie, czy o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego ma w takiej sytuacji orzec sąd, czy też odpowiednią decyzję ma podjąć gmina?

Z prawem podmiotowym „sprzężony” został obowiązek dostarczenia lokalu socjalnego, który ciąży na gminie. Należy uznać za niedopuszczalną konstrukcję, zgodnie z którą podmiot, na którym ciąży obowiązek skorelowany z prawem podmiotowym, rozstrzygał będzie, czy dopuszczalna jest ochrona prawa podmiotowego. W drodze analogii ma tutaj w całej pełni zastosowanie paremia rzymska *nemo iudex in causa sua*. Pozostawienie gminie rozstrzygnięcia co do przyznania lub nie lokalu socjalnego byłoby równoznaczne z uznaniem, że dopuszczalne jest istnienie praw podmiotowych pozbawionych możliwości ich wyegzekwowania za pomocą aparatu państwowego.

Wydaje się, iż niedopuszczalne byłoby przyjęcie stanowiska, że w przypadku byłych lokatorów o powyższym uprawnieniu orzeka sąd (art. 14 ust. 1 ustawy), a w przypadku osób samowolnie zajmujących lokal decyzję wydaje gmina. Przesłanki stwierdzenia tego uprawnienia są o wiele bardziej rygorystyczne w drugim niż w pierwszym przypadku. O ile ustawodawca w sposób szczegółowy uregulował to zagadnienie w przepisach art. 14 ustawy, o tyle czyni to w sposób lakoniczny w przepisie art. 24 ustawy, posługując się klauzulą współżycia społecznego. W rozpatrywanym przypadku mamy do czynienia z „kwalifikowaną klauzulą”, ustawodawca wprowadził bowiem dodatkowy „wymóg” zastosowania klauzuli, jaki stanowi „szczególne usprawiedliwienie”.

Innym zagadnieniem są problemy związane z „wyegzekwowaniem” prawa do lokalu socjalnego, co związane jest z kondycją ekonomiczną gmin, które nie są w stanie zapewnić wystarczającej liczby lokali. Należy podkreślić, że rolą sądów nie jest uwzględnianie istniejącej sytuacji ekonomicznej gmin. Postępowanie cywilne ma na celu ochronę praw podmiotowych wpływających ze stosunków materialnoprawnych, z jakich mogą wynikać spory cywilne (art. 1 k.p.c.)¹¹. Rolą sądu nie jest zatem co do zasady ocena obowiązującego prawa. Sąd chroni bowiem prawa podmiotowe skonkretyzowane w normach prawa pozytywnego. Zmieniające się uwarunkowania społeczno-

¹¹ Zob. J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk - Jodłowska, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2002, s. 176.

-gospodarcze mogą wpływać na wykładnię funkcjonalną analizowanych przepisów, ale nie mogą stać się podstawą tworzenia nowych lub uchylenia już istniejących praw podmiotowych.

Można mieć wątpliwości co do tego, czy przepisy art. 14 ust. 1 i art. 24 ustawy nie stanowią naruszenia zagwarantowanej przez Konstytucję zasady podziału władzy (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP). Rolą sądów nie jest jednak badanie takich wątpliwości, należy to bowiem do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, ale stosowanie obowiązującego prawa.

Na jeszcze jedną wątpliwość należy zwrócić uwagę w części artykułu poświęconej prawu do lokalu socjalnego jako prawu podmiotowemu. Można bowiem powołać się na orzecznictwo SN dotyczące stosowania art. 5 k.c. podkreślające, że stosowanie klauzuli współżycia społecznego ma charakter wyjątkowy, a sama klauzula nie może stać się źródłem prawa podmiotowego¹². Należy w całej pełni zgodzić się z powyższym poglądem, który ma zastosowanie także do sytuacji opisanej w art. 24 ustawy. Źródłem prawa do lokalu socjalnego nie są jednak zasady współżycia społecznego, ale przepis ustawy.

Znacznie poważniejszy jest argument, że osoba, która sama dopuściła się naruszenia porządku prawnego, nie może w toku procesu sądowego o opróżnienie samowolnie zajętego lokalu mieszkalnego powoływać się skutecznie na zasady współżycia społecznego. Należy podkreślić, że już w prawie rzymskim obowiązywała zasada, że nie można wywodzić swojego prawa z faktu naruszenia prawa innej osoby¹³. W pewnych wyjątkowych przypadkach ustawodawca chroni jednak osoby, które wcześniej naruszyły prawo. Typowym przykładem jest tutaj ochrona posesoryjna, która oderwana została od prawa, jak i dobrej wiary pozwanego.

A. Gola i L. Myczkowski, analizując przepis art. 24 ustawy, podkreślają, że tzw. klauzule generalne, wśród których należy wymienić zasady współżycia społecznego, mają na celu „łagodzenie rygoryzmu prawnego przepisów prawnych i dostosowanie ich do potrzeb życia”¹⁴. Jak zauważają dalej, wymienione w art. 5 k.c. klauzule, tj. społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa i zasad współżycia społecznego, „odnoszą się do wszystkich możli-

¹² Por. wyrok SN z dnia 19 marca 2002 r., IV CKN 892/00.

¹³ „Ex iniuria ius non oritur” – z bezprawia nie wywodzi się prawo. Zob. M. K u r y - ł o w i c z, *Słownik łacińskich terminów, zwrotów i sentencji prawnych*, Lublin 1995, s. 72.

¹⁴ A. G o l a, L. M y c z k o w s k i, *Ochrona lokatorów – Dodatki mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 98.

wych przypadków, gdy powoływanie się na prawo podmiotowe nie stanowi jego wykonywania, lecz jego nadużywanie, które nie jest społecznie aprobowane i w związku z tym nie korzysta z ochrony”¹⁵. Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w przypadku nadużywania prawa do lokalu socjalnego przez osobę samowolnie zajmującą lokal.

Ustawodawca uznał bowiem, że w przypadku kolizji dóbr chronionych konstytucyjnie należy z racji na szczególnie usprawiedliwione zasady współżycia społecznego przyznać pierwszeństwo dobrom osoby samowolnie zajmującej lokal i jej rodziny, a nie dobrom właściciela lokalu. Należy podkreślić, że przyjęte rozwiązanie stanowi naruszenie prawa własności właściciela lokalu mieszkalnego. Z takim naruszeniem mamy jednak także do czynienia w przypadku opisanym w art. 14 ustawy. Jest to kolejny dowód na to, że prawo własności nie ma charakteru absolutnego. W analizowanej sytuacji dochodzi zatem do kolizji praw podmiotowych właściciela, z których najważniejsze stanowi prawo własności, a także praw osoby samowolnie zajmującej lokal i jej rodziny.

W doktrynie przedstawiony został pogląd, zgodnie z którym stanowisko SN zawarte w uzasadnieniu uchwały z dnia 27 czerwca 2001 r. jest niezgodne z poglądami Trybunału Konstytucyjnego co do możliwości eksmitowania „na bruk”¹⁶. I tak, w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 kwietnia 2001 r. TK, odwołując się do treści art. 30 Konstytucji, wskazał, że godność człowieka, będąc jednocześnie ich źródłem, determinuje prawa i wolności jednostki, a zakaz naruszania godności ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich¹⁷. Biorąc powyższe pod uwagę, F. Zoll, M. Olczyk i M. Pecyna stwierdzają: „Trudno więc zrozumieć, dlaczego osobom np. obłożnie chorym czy osobie zajmującej się małym dzieckiem sąd, powołując się na zasady współżycia społecznego, nie miałby przyznawać uprawnienia do lokalu socjalnego”¹⁸.

Eksmisja „na bruk” powyższych kategorii osób mogłaby zostać uznana za sprzeczną z art. 71, ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza

¹⁵ Tamże.

¹⁶ F. Z o l l, M. O l c z y k, M. P e c y n a, *Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy oraz o zmianie kodeksu cywilnego*, Warszawa 2002, s. 287.

¹⁷ Dz. U. nr 32, poz. 386.

¹⁸ Z o l l, O l c z y k, P e c y n a, dz. cyt., s. 287.

wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”. Zgodnie z art. 72, ust. 2 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją”.

II. WYKŁADNIA PRZEPISU ART. 24 USTAWY

1. WYKŁADNIA GRAMATYCZNA

Niektórzy autorzy zwracają uwagę, że gramatyczna wykładnia przepisu art. 24 ustawy może uzasadnić stanowisko, zgodnie z którym osobom samowolnie zajmującym lokal nie przysługuje uprawnienie do lokalu socjalnego¹⁹. Trudno zgodzić się z takim stanowiskiem, które uwzględnia jedynie pierwszą część przepisu art. 24 ustawy. Dokonana wykładnia winna obejmować cały przypis, a nie jego fragment.

Zgodnie z pierwszą częścią przepisu art. 24 ustawy „Prawo do lokalu socjalnego nie przysługuje osobie, która samowolnie zajmuje lokal i wobec której sąd nakazał opróżnienie lokalu”. A zatem muszą być spełnione łącznie dwie przesłanki, ażeby uznać, że osobie samowolnie zajmującej lokal nie przysługuje prawo do lokalu socjalnego. Po pierwsze, musi być to osoba samowolnie zajmująca lokal, po drugie, osoba, wobec której sąd nakazał opróżnienie lokalu. Powstaje pytanie, czy prawo do lokalu socjalnego przysługuje osobie samowolnie zajmującej lokal, wobec której sąd nie orzekł nakazu jego opróżnienia? Na to pytanie odpowiedź zawarta jest w drugiej części przepisu, zgodnie z którym prawo to przysługuje wówczas, gdy „przyznanie lokalu socjalnego byłoby w świetle zasad współżycia społecznego szczególnie uzasadnione”. A zatem prawo do lokalu socjalnego przysługuje osobie samowolnie zajmującej lokal, jeżeli spełnione są dwa warunki: po pierwsze, nie orzeczono wobec niej nakazu opróżnienia lokalu, po drugie, jeśli przydzielenie lokalu jest szczególnie usprawiedliwione w świetle zasad współżycia społecznego.

A zatem w myśl przepisu art. 24 ustawy możemy wyróżnić dwie kategorie osób samowolnie zajmujących lokal w oparciu o kryterium posiadania upraw-

¹⁹ Z o l l, O l c z y k, P e c y n a, dz. cyt., s. 288.

nienia do lokalu socjalnego. Pierwszą z nich stanowią osoby, wobec których sąd nakazał opróżnienie lokalu. Drugą zaś osoby, których uprawnienie do lokalu socjalnego musi zostać zbadane przez sąd.

O tym, że przepis art. 24 ustawy skierowany jest do sądu, a nie do gminy świadczyć może także okoliczność, że ustawodawca „powiązał” ustalenie uprawnienia do lokalu socjalnego z postępowaniem o opróżnienie lokalu. To sąd prowadzący sprawę o opróżnienie lokalu ma zbadać, czy takie uprawnienie przysługuje osobie samowolnie zajmującej lokal, jeśli przemawiają za tym zasady współżycia społecznego. A zatem wyrok eksmisyjny sądu jest konieczny do ustalenia, czy osobie samowolnie zajmującej lokal przysługuje prawo do lokalu socjalnego. Gdyby *ex lege* ustawodawca pozbawił wszystkie osoby samowolnie zajmujące lokal prawa do lokalu socjalnego, niepotrzebny byłby do tego wyrok sądu nakazujący opróżnienie lokalu. A zatem sąd, rozpatrując sprawę o opróżnienie lokalu osoby samowolnie zajmującej lokal, musi zbadać, czy nie przysługuje jej uprawnienie do lokalu socjalnego.

Uznanie, że prawo do lokalu socjalnego przysługuje osobie wymienionej powyżej, nie może zostać uznane za przykład wykładni rozszerzającej przepisu art. 24 ustawy. Sąd nie przyznaje bowiem lokalu socjalnego, a stwierdza jedynie uprawnienie do jego przyznania.

2. WYKŁADNIA FUNKCJONALNA

Podstawowe znaczenie dla omawianego zagadnienia ma odpowiedź na pytanie o *ratio legis* przepisu art. 24 ustawy. Nie budzi wątpliwości, że gmina jest dysponentem lokali socjalnych, które wydzielone zostały z zasobu mieszkaniowego gminy na wynajem (art. 22 ustawy). Gmina może zawrzeć umowę najmu lokalu socjalnego z osobą, która spełnia warunki określone w przepisie art. 23 ust. 2 ustawy. Nie ma zatem przeszkód, ażeby gmina zawarła taką umowę z „osobą samowolnie zajmującą lokal”. Uznanie, że przepis art. 24 ustawy skierowany jest do gmin, oznaczałoby, że przepis ten „powtarza” treść przepisów art. 23 ustawy. A zatem stwierdzając, że przepis art. 24 ustawy skierowany jest do gminy, należałoby założyć nieracjonalność ustawodawcy.

3. WYKŁADNIA SYSTEMOWA

Na wykładnię systemową powołał się SN w uchwale z dnia 15 listopada 2001 r.²⁰ dla uzasadnienia stanowiska, zgodnie z którym przepis art. 24 ustawy skierowany jest do gminy, a nie do sądu. I tak, zdaniem SN, „Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. reguluje nie tylko zasady i formy ochrony praw lokatorów, ale także zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (art. 1), które szczegółowo są unormowane w rozdziale 3 „Mieszkaniowy zasób gminy” i w rozdziale 4 „Lokale socjalne” (tu zamieszczony jest art. 24). Adresatami tych przepisów są gminy; jednym z obowiązków gmin jest wydzielenie z zasobu mieszkaniowego części lokali, które przeznaczają się na wynajem jako socjalne (art. 22). Wbrew odmiennemu przekonaniu Sądu Okręgowego (które wynika z jego rozważań w tej kwestii), omawiany przepis nie jest adresowany do sądu, lecz do gminy realizującej obowiązki wynikające z gospodarowania swym mieszkaniowym zasobem, obejmującym także lokale przeznaczane na wynajem „jako socjalne”.

Wykładnia systemowa uwzględniająca układ ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. wskazuje zatem, że sąd nie może orzec o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego przez osobę samowolnie zajmującą lokal, nawet wówczas, gdyby było to szczególnie usprawiedliwione w świetle zasad współżycia społecznego.

Stanowisko powyższe może zostać jednak zakwestionowane. Ustawa składa się z pięciu rozdziałów noszących tytuły: przepisy ogólne (rozdział 1), prawa i obowiązki właścicieli i lokatorów (rozdział 2), mieszkaniowy zasób gminy (rozdział 3), lokale socjalne (rozdział 4), zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe (rozdział 5). Z powyższego układu nie wynika wcale, że problematyka lokali socjalnych związana jest funkcjonalnie z „mieszkaniowym zasobem gminy”. Przepisy dotyczące lokali socjalnych nie znalazły się w rozdziale 3, ale w oddzielnej jednostce redakcyjnej. Ustawodawca zdecydował się na uregulowanie problematyki lokali socjalnych w oddzielnym rozdziale. Rozwiązanie takie musiało zostać spowodowane poważnymi argumentami, skoro ustawodawca postanowił wyodrębnić rozdział 4, składający się jedynie z czterech artykułów. Przepisy te mogły zostać umieszczone zarówno w rozdziale 2, jak i 3. Wydaje się, że – po pierwsze – ustawodawca chciał w ten sposób objąć ochroną także osoby zaj-

²⁰ III CZP 66/01, OSNC 2002, nr 9, poz. 109.

mujące lokal mieszkalny bez tytułu prawnego, a po drugie, wyłączyć problematykę przyznawania lokali socjalnych spod władzy decyzyjnej gminy.

Można bronić także poglądu wyrażonego w piśmiennictwie, że powyższe umiejscowienie przepisu art. 24 ustawy świadczy o tym, że jest on skierowany zarówno do gminy, jak i sądu, z tym że to sądy powinny stosować ten przepis jako podstawę do orzeczenia o uprawnieniu do lokalu socjalnego osoby samowolnie zajmującej lokal²¹. Wydaje się jednak, że za takim rozwiązaniem przemawia jedynie umiejscowienie przepisu w rozdziale 4. Porównanie przepisu art. 24 ustawy z innymi jej przepisami wskazuje jednak wyraźnie, że jego „adresatem” jest sąd. Gmina może bowiem zawrzeć umowę najmu lokalu socjalnego także z osobą samowolnie zajmującą lokal. Ustawodawca nie wyróżnił bowiem kategorii osób, z którymi gmina takiej umowy zawrzeć nie może. Wprowadzone ograniczenia nie mają bowiem charakteru podmiotowego.

4. WYKŁADNIA HISTORYCZNA

Na wykładnię historyczną SN powołał się w uzasadnieniu uchwały z dnia 17 czerwca 2003 r.²² Analizując regulacje dotyczące orzekania przez sąd o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, SN stwierdził, że za przyjętym stanowiskiem, zgodnie z którym przepis 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 bowiem, że ustawodawca sukcesywnie rozszerza zakres ochrony przed wykonaniem wyroku orzekającego eksmisję bez dostarczenia lokalu socjalnego”. SN podkreślił, że przepis art. 24 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego, stanowi „istotne novum”. Wcześniejsze regulacje nie chroniły bowiem osób samowolnie zajmujących lokal mieszkalny.

5. PROBLEM KOLIZJI WYKŁADNI

Podsumowując należy uznać, że zarówno wykładnia gramatyczna, jak i funkcjonalna przemawiają za uznaniem, że sąd w toku postępowania eksmisyjnego może orzec o uprawnieniu do lokalu socjalnego osoby samowolnie

²¹ Z o l l, O l c z y k, P e c y n a, dz. cyt., s. 288.

²² III CZP 41/03, OSNC z 2004 r., nr 7-8, poz. 105.

zajmującej lokal. Wykładnia systemowa może natomiast uzasadnić stanowisko przeciwne. W orzecznictwie, jak i w doktrynie przyjęty został pogląd, zgodnie z którym dopuszczalne jest odrzucenie wykładni językowej, jeżeli przemawiają za tym dyrektywy wykładni systemowej i funkcjonalnej²³. W wyjątkowych wypadkach, kiedy to oparcie się na wykładni gramatycznej i systemowej prowadziłyby do absurdalnych i rażąco niesprawiedliwych rozstrzygnięć, należy preferować wykładnię funkcjonalną²⁴.

A zatem pojawia się pytanie, czy można preferować wykładnię systemową w razie sprzeczności z wykładnią gramatyczną, jak i funkcjonalną. Na takie pytanie należy udzielić odpowiedzi negatywnej. Po pierwsze, dlatego że wykładnia gramatyczna jest uznawana za najważniejszy rodzaj wykładni. Po drugie, w omawianym przypadku wykładnia systemowa opiera się na układzie aktu prawnego. Jest to zatem najmniej istotny przykład zastosowania wykładni systemowej.

Dodatkowego argumentu za przyjętym stanowiskiem może dostarczyć wykładnia historyczna. W rozpatrywanym przypadku sięgnięcie do niej jest uzasadnione faktem ewolucji zakresu orzekania przez sąd o uprawnieniu do lokalu socjalnego.

WNIOSKI

Wątpliwości dotyczące „adresata” przepisu art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego wynikają w dużej mierze z rozbieżności pomiędzy literą prawa a warunkami społeczno-ekonomicznymi, w których funkcjonują gminy. Okazało się bowiem, że gminy nie są w stanie zapewnić lokali socjalnych wszystkim potrzebującym. Należy zwrócić uwagę, że istnieją uzasadnione przypuszczenia co do tego, że regulacje art. 14 i 24 ustawy są sprzeczne z ustrojową zasadą podziału władzy (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP). Przepis art. 24 ustawy czyni zatem sąd powszechny podmiotem odpowiedzialnym za realizację polityki mieszkaniowej na terenie gminy. Nie bez powodu ustawa o ochronie praw lokatorów uważana jest za „bubel legislacyjny”. O ile jednak zmieniające się warunki społeczno-ekonomiczne mogą

²³ R a d w a ń s k i, dz. cyt., s. 76.

²⁴ Tamże.

wpływać na wykładnię funkcjonalną przepisów, o tyle nie mogą zmienić konstrukcji prawnych w nich zawartych.

Prawo do lokalu socjalnego, o którym mowa w przepisie art. 24 ustawy jest prawem podmiotowym. Z prawem tym „sprzężony” został obowiązek dostarczenia lokalu socjalnego, który spoczywa na gminie. Niedopuszczalne jest przyjęcie, że gmina może stwierdzać uprawnienie do lokalu socjalnego, które stanowi „wycinek” prawa do lokalu socjalnego. Podmiot, któremu przyporządkowane zostały obowiązki będące korelatem prawa podmiotowego, nie może rozstrzygać o jego istnieniu lub też nieistnieniu. Jedną ze stron stosunku prawnego, którego treść stanowi prawo podmiotowe, nie może w razie sporu o nim decydować, zgodnie z paremią *nemo iudex in causa sua*. Prawo podmiotowe jest przedmiotem procesu cywilnego. To zatem sąd ma za zadanie ochronę praw podmiotowych, w tym i prawa do lokalu socjalnego. Pomijając dyskusję co do tego czy prawo do lokalu socjalnego ma charakter publiczny, czy też prywatny, należy uznać, że jego badanie i ustalenie zostało przez ustawodawcę zaliczone do zadań wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji).

Powołanie się przez ustawodawcę na klauzulę generalną zasad współżycia społecznego wyraźnie wskazuje na sąd jako na adresata przepisu art. 24 ustawy. Skoro ustawodawca powierzył sądowi decydowanie o uprawnieniu do lokalu socjalnego w przypadkach określonych w art. 14 ustawy, to tym bardziej sąd winien stwierdzić uprawnienie do lokalu socjalnego na podstawie art. 24 ustawy. Klauzula generalna zasad współżycia społecznego, dzięki dodaniu dodatkowego wymogu w postaci szczególnego usprawiedliwienia, wskazuje wyraźnie, że „adresatem” przepisu jest sąd.

Z całą pewnością żądanie przez osobę samowolnie zajmującą lokal stwierdzenia uprawnienia do lokalu socjalnego stanowi nadużycie prawa podmiotowego. Ustawodawca, powołując się na klauzulę generalną z art. 5 k.c., „zezwała” jednak na takie nadużycie, kierując się innymi dobrami niż te, które narusza osoba samowolnie zajmująca lokal. Bez wątpienia narusza ona gwarantowane konstytucyjnie prawo własności. Uznano jednak, że w wyjątkowych przypadkach, kiedy to zagrożona jest w sposób szczególny chroniona konstytucyjnie godność człowieka, a także takie dobra, jak dobro rodziny czy też dobro dziecka, należy przyznać pierwszeństwo tym właśnie dobrom.

Wykładnia gramatyczna, która winna rozpocząć wykładnię przepisu art. 24 ustawy, wyraźnie wskazuje, że prawo do lokalu socjalnego przysługuje osobie samowolnie zajmującej lokal, która spełnia następujące przesłanki: 1) sąd nie orzekł wobec niej nakazu opróżnienia lokalu, 2) przyznanie lokalu socjalnego

byłoby szczególnie usprawiedliwione. Zwrot, że prawo to przysługuje osobie, wobec której sąd nie nakazał opróżnienia lokalu, wyraźnie wskazuje, że problem stwierdzenia uprawnienia do lokalu badany jest przez sąd rozpatrujący sprawę o eksmisję. Za uznaniem, że przepis art. 24 skierowany jest do sądu, a nie do gminy, przemawia także jego wykładnia funkcjonalna. Nie ma przeszkód, ażeby gminy zawierały umowy najmu lokalu socjalnego także z osobami samowolnie zajmującymi lokal. Skoro tak, to nie byłoby uzasadnienia dla umieszczenia przepisu art. 24 ustawy, jeśli jego adresatem miałyby być gmina.

Do rozbieżnych stanowisk może prowadzić wykładnia systemowa oparta na umiejscowieniu w tekście ustawy przepisu o ochronie osób samowolnie zajmujących lokal. Z jednej strony można przyjąć, tak jak uczynił to w uzasadnieniu uchwały z dnia 15 listopada 2001 r. (III CZP 66/01) SN, że rozdział 4 ustawy określa – podobnie jak rozdział 3 – zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w konsekwencji przepis art. 24 ustawy skierowany jest do gminy, a nie do sądu. Można jednak przyjąć inne stanowisko, zgodnie z którym problematyka lokali socjalnych została nieprzypadkowo umieszczona w oddzielnym rozdziale, co świadczy o tym, że ustawodawca chciał objąć ochroną przed eksmisją „na bruk”, w szczególnych przypadkach, także osoby zajmujące samowolnie lokal mieszkalny.

W analizowanej sprawie celowe jest sięgnięcie do wykładni historycznej dotyczącej przepisów regulujących eksmisję „na bruk”. Łatwo można dostrzec ewolucję, zgodnie z którą poszerzeniu uległ zakres ochrony przed taką eksmisją.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że w razie rozbieżności wyników wykładni nie można oprzeć się tylko i wyłącznie na wykładni systemowej, tym bardziej jeżeli opiera się ona na układzie ustawy. Należy podkreślić, że sądy winny stosować przepis art. 24 ustawy z bardzo dużą ostrożnością. Wprowadzenie przez ustawodawcę kwalifikowanej postaci klauzuli generalnej zasad współżycia społecznego wyraźnie wskazuje, że tylko w wyjątkowych przypadkach sądy będą mogły stwierdzić uprawnienie do lokalu socjalnego osoby samowolnie zajmującej lokal. Otwarta pozostaje kwestia co do słuszności przyznania przez ustawodawcę takiego uprawnienia osobom samowolnie zajmującym lokal. Wątpliwość ta jest jednak skierowana do ustawodawcy, a nie do sądów, które stosują obowiązujące prawo.

THE RIGHT OF A SQUATTER TO A SOCIAL FLAT

S u m m a r y

The aim of the article is to give interpretation of Article 24 of the 21 June 2001 Protection of the Occupants' Rights, the Housing Reserves and Modification of the Civil Code Act (Dz. U. No 71, item 733 with the changes), according to which a squatting person who is ordered by the court to leave the premises, is not entitled to a social flat, unless in the light of the rules of social coexistence granting one would be especially justified. In the author's opinion the above regulation is directed to the court and not to the district; hence the court may decide that the squatter is entitled to a social flat. Such a solution is supported by the grammatical, functional and historical interpretation of the regulation. The question remains open as to the validity of granting a social flat to such people. However, this doubt is directed to the legislator, and not to courts that apply the binding law.

Translated by Tadeusz Karłowicz

Słowa kluczowe: prawo do lokalu socjalnego, osoba samowolnie zajmująca lokal, zasady współżycia społecznego, mieszkaniowy zasób gminy.

Key words: right to a social flat, squatter, the rules of social coexistence, district's housing reserves.