

MAGDALENA OLCZYK*

SYTUACJA STRON NAJMU LOKALU SOCJALNEGO W RAZIE ZBYCIA LOKALU OSOBIE TRZECIEJ, NIEBĘDĄCEJ GMINĄ CZY INNĄ JEDNOSTKĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. OPIS PROBLEMU

Lokale socjalne tworzą szczególną kategorię lokali, mających służyć zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osób o bardzo niskich dochodach bądź tych dochodów w ogóle nawet nieposiadających. Ich istnienie stanowi realizację obowiązku nałożonego na władze publiczne przez art. 75 ust. 1 Konstytucji RP prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałania bezdomności, wspierania rozwoju budownictwa socjalnego oraz popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania¹.

Podstawę do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego stanowią różnorodne zdarzenia: z jednej strony wyroki sądowe nakazujące opuszczenie dotychczasowego lokalu i jednocześnie ustalające prawo do otrzymania lokalu socjalnego, z drugiej przepisy rad gmin uprawniające gminy do zawarcia najmu lokalu socjalnego z osobami, które znajdują się w szczególnej sytuacji życiowej, spełniające kryteria przewidziane przez przepisy tych uchwał². Dostarczanie przez gminy członkom wspólnoty samorządowej lokali socjalnych stanowi realizację przez nie obowiązku zwalczania

* *Adiunkt w Katedrze Prawa Cywilnego, Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie.*

¹ W uzasadnieniu postanowienia TK z dnia 12 stycznia 2000 r. Trybunał stwierdził, że jednym z obowiązków wynikających z art. 75 ust. 1 Konstytucji nałożonych na władze publiczne jest przeciwdziałanie bezdomności i wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego (postanowienie TK z dnia 12 stycznia 2000 r., Ts 62/99, OTK–B 2002, nr 4, poz. 240).

² Zob. M. Bednarek: *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, s. 504.

bezdromności w stosunku do osób najuboższych (to zwykle te osoby wskutek niepłacenia czynszu zobowiązane są do opróżnienia lokalu), a także do osób, które jak stanowią przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy oraz o zmianie kodeksu cywilnego (dalej: u.o.l.)³, znalazły się w szczególnej sytuacji życiowej (m.in. art. 20 ust. 3, art. 14 ust. 1, 3 i 4 u.o.l.)⁴.

Wydawałoby się, że zasady przyjęte przez ustawodawcę w ustawie o ochronie praw lokatorów w wystarczająco jasny sposób regulują kwestie związane z zawieraniem umowy najmu lokali socjalnych, czasem trwania tych umów, wysokością czynszów itd. Praktyka jednak pokazuje, że powstaje wiele wątpliwości związanych z oceną sytuacji stron najmu lokali socjalnych, głównie ich najemców. Jednym z takich przypadków jest sytuacja stron najmu lokalu socjalnego, jaka powstaje w razie zbycia przez gminę lokalu socjalnego osobie trzeciej niebędącej ani gminą, ani inną jednostką samorządu terytorialnego zobowiązaną do jego dostarczenia. Podstawowe pytanie, jakie w tej sytuacji się pojawia, brzmi następująco: czy wówczas, stosując przepisy kodeksu cywilnego, należałoby kontynuować umowę najmu takiego lokalu z wszelkimi wynikającymi stąd konsekwencjami, czy też z racji tego, że obowiązek zapewnienia lokali socjalnych jest zadaniem własnym gminy, nie można wymagać, by wskutek nabycia lokalu socjalnego nabywca miał kontynuować niekorzystny przecież z jego punktu widzenia stosunek prawny. Upraszczając problem, można go sprowadzić do odpowiedzi na pytanie, czy w sytuacji zbycia przez gminę lokalu socjalnego osobie trzeciej (np. osobie fizycznej) niebędącej ani gminą, ani inną jednostką samorządu terytorialnego zobowiązaną do zapewnienia lokalu socjalnego zastosować należy art. 678 § 1 k.c.⁵

Przedstawienie możliwych rozwiązań powyższego problemu powinna poprzedzać krótka charakterystyka regulacji wprowadzającej szczególny reżim dla umów najmu lokali socjalnych. Jest to konieczne z uwagi na dalszą argumentację odwołującą się w dużej mierze do tych przepisów.

2. POJĘCIE LOKALU SOCJALNEGO I SZCZEGÓLNY REŻIM PRAWNY PRZEWIDZIANY DLA TEJ GRUPY LOKALI PRZEZ PRZEPISY USTAWY O OCHRONIE PRAW LOKATORÓW

Artykuł 2 ust. 1 pkt 5 u.o.l. zawiera definicję lokalu socjalnego, z której wynika, że pojęcie to obejmuje lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wy-

³ Dz. U. Nr 71, poz. 733 ze zm.

⁴ F. Zoll, M. Olczyk, M. Pecyna: *Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy oraz o zmianie kodeksu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 53.

⁵ Dla uproszczenia dalszych rozważań będę utożsamiać przedmiot zbycia, o którym mowa w art. 678 § 1 k.c., z lokalem socjalnym, pamiętając, że jeżeli lokal ten nie jest nieruchomością, nie może być samodzielnym przedmiotem obrotu, a będzie to najpewniej udział we własności nieruchomości, w której lokal ten się znajduje.

posażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m², a w wypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m², przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie. Ponieważ zgodnie z art. 4 ust. 2 u.o.l. to 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, przeto przepisy ustawy dotyczące lokali socjalnych adresowane są głównie właśnie do tych podmiotów (na podstawie art. 20 ust. 4 u.o.l. odpowiednio także innych jednostek samorządu terytorialnego).

Przechodząc do poszczególnych rozwiązań przyjętych przez przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów w odniesieniu do najmu lokali socjalnych rozpocząć należy od treści art. 5 ust. 2 oraz art. 23 ust. 1 u.o.l., z których wynika, że umowa najmu lokalu socjalnego może być zawarta jedynie na czas oznaczony. Jest to wobec tego pierwsze ograniczenie, jakie ustawodawca wprowadza w odniesieniu do kategorii lokali socjalnych. Jak się wydaje, jest ono spowodowane tym, że lokal socjalny jest z reguły udostępniany osobom, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej, finansowej, przy czym sytuację tę traktuje się jako przejściową⁶.

Kolejne odmienności, jakie można wyodrębnić w przypadku umowy najmu lokalu socjalnego, dotyczą wysokości stawek czynszowych. Stawka czynszu pobierana w przypadku najmu lokali socjalnych nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym (art. 23 ust. 4 u.o.l.). Natomiast zysk nie może być składnikiem czynszu w przypadku jego podwyżki (art. 8a ust. 4d u.o.l.).

W ustawie znajduje się jeszcze art. 14 u.o.l. dotyczący możliwości lub obowiązku przyznania przez sąd lokalu socjalnego (tzw. fakultatywne i obligatoryjne prawo do lokalu socjalnego), przy czym zgodnie z art. 14 ust. 1 zd. 2 obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu.

W przypadku zajmowania dotychczasowego lokalu mimo orzeczenia przez sąd eksmisji i przyznanego w wyroku prawa do lokalu socjalnego osoba taka (tj. dawny lokator) opłaca odszkodowanie w wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, jakie byłaby obowiązana opłacać, gdyby stosunek prawny nie wygasł. To kolejna różnica w porównaniu z sytuacją, w której sąd, orzekając eksmisję, nie przyznał prawa do lokalu socjalnego. Wtedy, co istotne, zgodnie z art. 18 ust. 2 u.o.l. osoba nadal zajmująca lokal obowiązana jest opłacać czynsz w wysokości, jaką właściciel mógłby otrzymać z tytułu najmu lokalu.

⁶ Słusznie jednak Z. Bidziński zauważył, że taka przejściowa sytuacja, zważywszy na polskie realia mieszkaniowe i problemy finansowe u wielu osób, będzie trwała przez wiele lat, a może i całe życie; Z. Bidziński: *Status prawny lokali i ich dysponentów*, Warszawa 1998, s. 82.

Z punktu widzenia rozważań zawartych w niniejszym artykule niezwykle istotna jest treść art. 20 ust. 2a i 2b u.o.l.⁷ Powołane przepisy dopuszczają, by gminy w celu realizacji zadań dotyczących zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób o najniższych dochodach mogły także wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je osobom, których gospodarstwa domowe osiągają niski dochód. Wówczas od takich podnajemców gmina może pobierać czynsz niższy niż ten, który sama opłaca właścicielowi lokalu. Przepis ten koresponduje z art. 4 ust. 3 u.o.l., który przewiduje wykonywanie przez gminę zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty przy wykorzystaniu mieszkaniowego zasobu gminy lub w inny sposób.

Ustawa o ochronie praw lokatorów wprowadza też w art. 23 ust. 2 i 3 u.o.l. szczególne warunki, których spełnienie uprawnia osobę do zawarcia z nią najmu lokalu socjalnego i następnie przedłużenia umowy, a w art. 25 u.o.l. przyczynę, której wystąpienie uprawnia gminę do wcześniejszego zakończenia umowy bez konieczności zachowania terminów wypowiedzenia.

3. SYTUACJA STRON W RAZIE ZBYCIA LOKALU W TRAKCIE TRWANIA NAJMU — UWAGI OGÓLNE

Sytuację stron umowy najmu w razie zbycia przedmiotu najmu w czasie trwania umowy reguluje art. 678 § 1 k.c., zgodnie z którym w razie zbycia rzeczy najętej w czasie trwania najmu nabywca wstępuje w stosunek najmu na miejsce zbywcy; może jednak wypowiedzieć najem z zachowaniem ustawowych terminów wypowiedzenia.

Zauważyć przede wszystkim należy, że przepis art. 678 k.c. ma zastosowanie w przypadku pochodnego nabycia w drodze cywilnoprawnej przedmiotu najmu⁸. Nie stosuje się go natomiast w razie tzw. pierwotnego nabycia własności⁹.

Wskutek zbycia przedmiotu najmu w czasie trwania umowy nabywca wstępuje w sytuację zbywcy jako wynajmującego, tzn. od tego czasu ciężą na nim obowiązki i przysługują prawa poprzednika, nawet jeżeli nie wiedział on o istnieniu

⁷ Przepisy te zostały dodane przez ustawę z dnia 17 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 69, poz. 626 ze zm.).

⁸ Wyrok SN z dnia 19 stycznia 1968 r., III CRN 410/67; wyrok powołuję za: H. Ciepła (w:) S. Dmowski, M. Sychowicz, H. Ciepła, K. Kołakowski, T. Wiśniewski, Cz. Żuławska, J. Gudowski, G. Bieniek: *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, LexPolonica, wydanie elektroniczne, komentarz do art. 678, uwagi nr 9 i 10.

⁹ Zob. J. Panowicz–Lipska (w:) *System prawa prywatnego*, t. 8, *Prawo zobowiązań — część szczegółowa*, pod red. J. Panowicz–Lipskiej, Warszawa 2004, s. 47, która też opisuje wyjątki od powyższej zasady.

najmu¹⁰. Od chwili nabycia ma więc prawo do czynszu, ale nie do zaległego¹¹. Od zasady, że nabywcę obciążają obowiązki dopiero od dnia nabycia, istnieją również wyjątki¹². W literaturze wskazuje się sytuację, w której jeszcze zanim doszło do zbycia, przedmiot najmu uległ pogorszeniu, skutkiem czego na wynajmującym (aktualnie nabywcy) ciąży obowiązek doprowadzenia rzeczy do stanu zgodnego z umową¹³. Warto w tym miejscu wskazać również, że nie przechodzą na nabywcę roszczenia najemcy o zwrot zwaloryzowanej kaucji, gdyż w tej sytuacji art. 678 k.c. nie może znaleźć zastosowania¹⁴.

4. ZBYCIE PRZEZ GMINĘ LOKALU SOCJALNEGO W TRAKCIE TRWANIA UMOWY

W praktyce pojawił się problem oceny skutków zbycia przez gminę lokalu socjalnego osobie trzeciej niebędącej gminą czy inną jednostką samorządu terytorialnego zobowiązaną przez przepisy do zapewnienia lokalu socjalnego. Głównym skutkiem zastosowania w tej sytuacji art. 678 § 1 k.c. byłoby wstąpienie nabywcy w stosunek najmu w miejsce zbywcy. Stąd rodzi się pytanie, czy w razie nabycia lokalu socjalnego przez na przykład osobę fizyczną winna ona wstąpić w prawa i obowiązki dotychczasowego wynajmującego, z wszelkimi konsekwencjami przewidzianymi dla lokali socjalnych¹⁵.

¹⁰ Na gruncie przepisów kodeksu zobowiązań zob. np. F. Zoll: *Zobowiązania w zarysie*, Warszawa 1948, s. 344, który w przyp. 2 powołuje też orzecznictwo SN z dnia 13 kwietnia 1938 r., C. I. 642/37; w odniesieniu do aktualnego stanu prawnego np. J. Panowicz–Lipska (w:) *System...*, *op. cit.*, s. 48.

¹¹ H. Ciepla (w:) *Komentarz...*, *op. cit.*, komentarz do art. 678 § 1, uwaga nr 6; J. Panowicz–Lipska (w:) *System...*, *op. cit.*, s. 48.

¹² Co do rozliczeń w zakresie ulepszeń dokonanych przed dniem zbycia rzeczy zob. postanowienie SN z dnia 23 lutego 2005 r., V CK 405/04, LexPolonica nr 1631495, w którym sąd stwierdził, że: „Do nabywcy rzeczy najętej odnosi się art. 676 k.c., chociażby ulepszenia dokonano przed nabyciem rzeczy. Natomiast art. 678 § 1 k.c. ma służyć ochronie najemcy (odpowiednio — dzierżawcy), a nie nabywcy, a zatem sytuacja prawna posiadacza zależnego w zakresie jego praw i obowiązków wynikających ze stosunku najmu (dzierżawcy) powinna się kształtować tak samo jak wówczas, gdy właściciel nie zbywa rzeczy w czasie trwania najmu (dzierżawy)”.

¹³ J. Panowicz–Lipska (w:) *System...*, *op. cit.*, s. 48; autorka powołuje w tym miejscu stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku z dnia 5 czerwca 1986 r., IV CR 137/86, OSN 1987, nr 9, poz. 142, który w uzasadnieniu wskazał, że: „Wstąpienie w stosunek najmu, jakkolwiek — w przedstawionym wyżej zakresie — dotyczy również nie wykonanych obowiązków przez zbywcę, nie może — z braku podstawy w ustawie — obejmować samodzielnych już roszczeń najemcy do zbywcy (i odwrotnie), powstałych poprzednio”; H. Ciepla również wskazuje, że o ile zbywca nie wykonał zobowiązań względem najemcy powstałych jeszcze przed datą zbycia rzeczy, wówczas nabywcę obciążają obowiązki wynikające z art. 662, wynikające z rękojmi (art. 664), a także odnosi się do niego art. 676; H. Ciepla (w:) *Komentarz...*, *op. cit.*, komentarz do art. 678 § 1, uwaga nr 6.

¹⁴ Szerzej M. Olczyk: *Problematyka kaucji mieszkaniowej*, Transformacje Prawa Prywatnego 2004, nr 3–4, s. 15–18.

¹⁵ Przypomnieć w tym miejscu należy, że na innych niż gmina właścicieli został nałożony obowiązek dostarczenia lokalu zamiennego (nie socjalnego) w przypadkach opisanych w art. 10 ust. 4 u.o.l. oraz w art. 11 ust. 2 pkt 4, tyle że w tym ostatnim wypadku, w stosunku do najemcy opłacającemu w dniu poprzedzającym dzień wejścia w życie ustawy czynsz regulowany, zgodnie z art. 32 u.o.l. dopiero od 1 stycznia 2016 r.

Opisywany przypadek można ocenić w dwojaki sposób: albo akceptując stosowanie art. 678 § 1 k.c., albo znajdując argumenty za wykluczeniem jego stosowania w opisywanej sytuacji. Obydwie opcje zostaną poniżej przedstawione, wraz ze stanowiskiem autorki.

4.1. WSTĄPIENIE NABYWCY W SYTUACJĘ DOTYCHCZASOWEGO WYNAJMUJĄCEGO LOKAL SOCJALNY NA PODSTAWIE ART. 678 § 1 K.C.

Pierwsze z proponowanych rozwiązań oparte jest na dyspozycji art. 678 § 1 k.c. Oznacza to, że osoba trzecia, która nabywa w drodze umowy cywilnoprawnej lokal socjalny, wstępuje w prawa i obowiązki zbywcy jako wynajmującego tenże lokal. Konsekwentnie należałoby stwierdzić, że nowy właściciel powinien znosić (tzn. nie ma uprawnienia, by dokonywać zmian w zastanym stanie) zarówno wysokość czynszu, jaki został ustalony w dniu najmu tego lokalu, jak i stosować się do regulacji przewidzianej dla tej kategorii lokali przynajmniej do czasu, gdy ustaną przesłanki, od których istnienia zależało zawarcie umowy. Uzasadnienia dla powyższego stanowiska poszukiwać należy, po pierwsze, w braku wyraźnej regulacji prawnej wyłączającej stosowanie art. 678 § 1 k.c. w razie zbycia lokalu socjalnego, po drugie w jego funkcji. W tym ostatnim wypadku, skoro najemca nie ma wpływu na zmianę właściciela lokalu, natomiast nabywca wie, co jest przedmiotem umowy, to kierując się ochronną w stosunku do najemcy funkcją tego przepisu, nabywcę należałoby obarczać wszelkimi niedogodnościami związanymi z zastanym stanem prawnym. Budując powyższe twierdzenie, uznać należy, że art. 678 § 1 k.c. tworzy ochronę dla najemcy, dla którego niemożność wpływania na zmianę osoby właściciela rekompensowana jest w tej sytuacji przez utrzymanie jego dotychczasowego stanu¹⁶. Warto jeszcze wskazać, że ochrona najemcy w razie zbycia przedmiotu najmu w czasie trwania umowy może realizować się w silniejszy bądź słabszy sposób, tzn. albo przez wprowadzenie przepisów, które postanawiają, że „nabywca wstępuje *vi legis* w obligacyjny stosunek, zaś zbywający staje się wolnym” albo „w pewnych wypadkach stosunek obligacyjny jest wyposażony w moc rzeczową, tj. skuteczny jest o tyle wobec nabywcy, że ten musi dozwolić najemcy korzystania z rzeczy przez czas najmu, ale sam w umowę nie wstępuje”¹⁷. Ta druga opcja, jak widać, wykluczałaby stosowanie art. 678 § 1 k.c.

¹⁶ Zob. np. na gruncie art. 399 i 400 k.z., których odpowiednikami są art. 678 i 679 k.c. R. Longchamps de Berier wskazuje argumenty, dla których w kodeksie zobowiązań zerwano z rzymską zasadą, w myśl której sprzedaż rozrywa najem; R. Longchamps de Berier: *Uzasadnienie projektu Kodeksu zobowiązań. Art. 370–440, Komisja Kodyfikacyjna. Podkomisja Prawa o zobowiązaniach. Zeszyt 8*, Warszawa 1939, s. 154.

¹⁷ R. Longchamps de Berier: *Uzasadnienie...*, s. 152–153; pisze też o tym Z. Radwański, zastanawiając się nad skutkiem, jaki wywołuje zbycie przedmiotu najmu w czasie trwania umowy, *Najem mieszkań w świetle publicznej gospodarki lokalami*, Warszawa 1961, s. 169.

Odnosząc powyższe do analizowanego problemu, należałoby stwierdzić, że dla nabywcy stosowanie art. 678 § 1 k.c. w pierwszej postaci oznaczałoby przejście roli wynajmującego lokalu socjalny, w tym konieczność utrzymywania stawek czynszowych na dotychczasowym poziomie i związanie dosyć rygorystycznym reżimem, który przewiduje ustawa. To rozwiązanie budzi wątpliwości, bowiem okazywałoby się, że nabywca obciążony zostaje obowiązkami, które ma wykonywać inny podmiot; na niego więc przerzucone zostałyby *de facto* obowiązki zwalczania bezdomności. Nie wydaje się, by usprawiedliwieniem tego mógł być argument odwołujący się do świadomości nabywcy lokalu socjalnego. Artykuł 678 § 1 k.c. obejmuje przejście na nabywcę obowiązków cywilnoprawnych, nie wszystkich zresztą, o czym mowa była wyżej. Przejście na niego obowiązków związanych z najmem lokalu socjalnego w dużej części byłoby przejściem obowiązków o charakterze publicznoprawnym¹⁸. Dodatkowo, gdyby nabywcą była osoba fizyczna, powstałby problem, o którym w jednym z wyroków wspomniał Trybunał Konstytucyjny: „Z żadnego z tych przepisów [tj. art. 75 ust. 1 i art. 76 Konstytucji RP — M.O.] nie wynika jednak, że władze publiczne mogą przenieść ciężar realizacji swych obowiązków w całości na osoby prywatne. Należy podkreślić, że konstytucyjne obowiązki wobec lokatorów obciążają władze publiczne [...]”¹⁹.

Słabsza ochrona, która polegać miałaby na urzeczowieniu w pewnym zakresie stosunku obligacyjnego, zakłada pozostawienie więzi w dotychczasowej postaci między gminą a najemcą i zmuszenie nabywcy do znoszenia istniejącego stanu. Powyższe rozwiązanie jednak mogłoby narazić się na zarzut niekonstytucyjności, bowiem prawo własności nabywcy — podmiotu niezobowiązanego do zapewniania lokali socjalnych, byłoby ograniczane. Konflikt konstytucyjnie gwarantowanych praw znów należałoby rozstrzygać na korzyść najemcy, co nie wydaje się w takim stanie zabiegiem prawidłowym. Powstawałyby przy tym dalsze problemy, związane głównie z wynagrodzeniem za korzystanie z lokalu, dokonywanymi nakładami czy remontami lokalu i wzajemnymi relacjami między właścicielem a wynajmującym.

W sytuacji stosowania art. 678 § 1 k.c. pojawia się także pozorna wątpliwość, tym razem dotycząca statusu przedmiotu najmu. Wątpliwe w tej sytuacji stałoby się twierdzenie, że lokal będący przedmiotem zbycia nadal byłby lokalem socjalnym. Analiza art. 20 i 21 u.o.l. sugerowałaby bowiem, że lokal socjalny musi wchodzić w skład mieszkaniowego zasobu gminy²⁰. Ten z kolei definiowany jest jako obejmujący

¹⁸ Np. art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.

¹⁹ Wyrok TK z dnia 10 października 2000 r., P 8/99, OTK 2000, nr 6, poz. 190; wyrok zapadły na skutek pytania prawnego skierowanego przez Sąd Rejonowy w Krakowie dotyczący nałożenia na wynajmujących właścicieli nieruchomości stanowiących własność osób fizycznych obowiązków w zakresie dbałości o wynajmowane lokale, co do których stosuje się przepisy o ustalaniu wysokości czynszów w sposób regulowany ponad dochody uzyskiwane z tych czynszów; orzeczenie wskazane w opracowaniu pod red. M. Zubika: *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008, s. 391–392.

²⁰ Zob. np. art. 20 ust. 2, art. 21 ust. 2 i 3, a także art. 22 u.o.l., który wprost stanowi, że z zasobu mieszkaniowego gmina wydziela część lokali, które przeznaczają się na wynajem jako lokale socjalne.

mujący lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów. Tym samym więc, o ile lokal zostałby zbyty i nie pozostawałby w posiadaniu samoistnym gminy, wykluczone byłoby kwalifikowanie go jako lokalu socjalnego.

Powyższa argumentacja pomija jednak jeden istotny z tego punktu widzenia element. Otóż opisane w art. 4 u.o.l. zadania gminy, w tym między innymi zapewnienie lokali socjalnych, gmina — jak stanowi art. 4 ust. 3 u.o.l. — wykonuje, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób. Oznacza to, że lokale socjalne mogą istnieć poza mieszkaniowym zasobem gminy. Potwierdza to art. 20 ust. 2a u.o.l., który stanowi, że w celu wykonywania zadań, o których mowa w art. 4, gmina może także wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je osobom, których gospodarstwa domowe osiągają niski dochód. Mając na uwadze powyższe przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, stwierdzić należy, że nie stoją one na przeszkodzie uznaniu, że właścicielem lokalu socjalnego mógłby być inny niż gmina podmiot, a więc na przykład osoba fizyczna.

Poszukując argumentacji dla powyższego stanowiska w orzecznictwie Sądu Najwyższego, warto powołać uchwałę z dnia 23 listopada 1993 r.²¹, w której stwierdzono, że: „W razie zbycia budynku stanowiącego odrębną nieruchomości, w czasie trwania najmu znajdującego się w tym budynku mieszkania zakładowego, nabywca wstępuje w stosunek najmu na miejsce zbywcy (art. 678 § 1 k.c.) z wszystkimi wynikającymi z tego stosunku obowiązkami, a więc także z obowiązkiem dostarczenia najemcy, w razie rozwiązania umowy najmu, lokalu zamiennego, jeżeli taki obowiązek spoczywałby na zbywcy w myśl art. 57 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. — Prawo lokalowe (tekst jedn.: Dz. U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 ze zm.)”.

Sąd Najwyższy oparł powyższe rozwiązanie na art. 678 § 1 k.c., przypominając, że „a) o granicach, w jakich nabywca wstępuje, na podstawie art. 678 § 1 k.c., w prawa i obowiązki zbywcy decyduje charakter konkretnego prawa lub obowiązku i specyfika konkretnego stosunku najmu, b) o możliwości przechodzenia na nabywcę dawnych obowiązków i odpowiedzialności zbywcy świadczą np. przepisy art. 662 i 664 k.c., c) o szerokim zakresie art. 678 § 1 k.c. świadczy samo jego brzmienie”²².

Odnosząc powyższe do najmu lokalu zakładowego i wynikających z tego konsekwencji, stwierdził natomiast, że nakaz dostarczenia lokalu zamiennego „jest immanentnie związany z samą umową. Nabywca wstępujący w stosunek najmu mieszkania zakładowego powinien liczyć się ze specyfiką tego stosunku i wynikającym z niej obowiązkiem dostarczenia najemcy, z którym rozwiązał umowę najmu,

²¹ Uchwała SN z dnia 23 listopada 1993 r., III CZP 158/93, OSNCP 1994, nr 6, poz. 130.

²² Uzasadnienie uchwały SN z dnia 23 listopada 1993 r.

lokalu zamiennego w tych przypadkach, w których byłby do tego zobowiązany zbywca — zakład pracy [...]”²³.

4.2. WYKLUCZENIE STOSOWANIA ART. 678 § 1 K.C. W PRZYPADKU ZBYCIA PRZEZ GMINĘ LOKALU SOCJALNEGO W CZASIE TRWANIA NAJMU

W opozycji do prezentowanego wyżej stanowiska znajduje się pogląd, wykluczający możliwość stosowania w analizowanej sytuacji art. 678 § 1 k.c. W konsekwencji oznaczałoby to niemożność wstąpienia w stosunek najmu lokalu socjalnego przez nabywcę. Argumentów dla przyjęcia powyższego stanowiska poszukiwać należałoby głównie w charakterze przedmiotu zbycia. Fakt, że jest nim lokal socjalny, a więc lokal mający spełniać szczególne funkcje, łączyłby się z przyjęciem założenia, że większości przepisów o najmie ulokowanych w kodeksie cywilnym stosować tu nie można. Przede wszystkim regulacja dotycząca lokali socjalnych zupełnie nie przystaje do kodeksowej zasady swobody umów opisanej w art. 353¹ k.c. Strony umowy są bowiem zdeterminowane przez przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów albo prawo miejscowe. Z jednej strony bowiem obowiązek dostarczenia obciąża określone podmioty, gdyż zgodnie z art. 4 ust. 2 u.o.l. to gmina, a nie inny podmiot (z wyjątkiem innych jednostek samorządu terytorialnego), ma zapewnić lokal socjalny, zaspokajając przy tym potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Z drugiej strony, najemcami mogą być jedynie osoby odpowiadające kryteriom wskazanym w przepisach ustawy o ochronie praw lokatorów, czy prawa miejscowego, są więc „narzucani” gminom. Dodatkowo przepisy ustawy ingerują w treść umowy, wyznaczając jej granice. W dużej części są to przepisy bezwzględnie obowiązujące.

Więcej różnic opisujących umowę najmu lokalu socjalnego niż cech wspólnych z kodeksowym reżimem przewidzianym dla umów najmu przemawiałoby więc za wykluczeniem stosowania w przypadku najmu lokalu socjalnego dużej części przepisów kodeksu cywilnego, wśród nich art. 678 k.c. Rodzi to jednak kolejne pytanie. Jeżeli nabywca nie wstępuje w stosunek najmu, co w tym wypadku działałoby się ze stosunkiem prawnym. Istniałoby tu kilka możliwości: albo koncepcja, o której była mowa wyżej, według której doszłoby do urzeczowienia w pewnym zakresie stosunku obligacyjnego, albo przekształcałby się w najem zwykłego lokalu, co nie byłoby konsekwentne z punktu widzenia wyłączenia stosowania art. 678 § 1 k.c.

Jeżeli zatem nabywca nie wstępowałby w miejsce zbywcy — wynajmującego, najem pozostawałby w mocy w układzie między dotychczasowymi stronami, a w stosunku do nowego właściciela albo dotychczasowi lokatorzy zajmowałiby

²³ Uzasadnienie wyroku SN z dnia 23 listopada 1993 r.

lokal bez tytułu prawnego (i np. nabywca byłby zmuszony do znoszenia tej sytuacji), albo udałoby się dla dotychczasowych najemców zbudować względem nabywcy jakiś tytuł do zajmowania lokalu.

W jednym z niedawnych orzeczeń Sąd Najwyższy wskazał argumenty za wykluczeniem stosowania niektórych przepisów kodeksu cywilnego w odniesieniu do lokali socjalnych. Oceniając wprawdzie możliwość wstąpienia w stosunek najmu lokalu socjalnego, a nie konsekwencje zbycia takiego lokalu przez gminę osobie trzeciej, w uchwale z dnia 23 września 2010 r.²⁴ Sąd Najwyższy uznał, że nie istnieje możliwość wstąpienia, na podstawie art. 691 § 1 k.c., w stosunek najmu lokalu socjalnego, o którym mowa w ustawie o ochronie praw lokatorów. Sąd Najwyższy wykluczył możliwość stosowania kilku przepisów kodeksu cywilnego w odniesieniu do lokali socjalnych, na przykład art. 674 k.c., wskazując, że brzmienie art. 20 ust. 2 u.o.l. wprowadzającego zakaz wynajmowania lokali socjalnych na czas nieoznaczony wyklucza możliwość stosowania do tej kategorii lokali powołanego przepisu. Wykluczył również Sąd Najwyższy możliwość utożsamiania lokalu socjalnego z lokalem mieszkalnym, bowiem podczas gdy ten ostatni jest według art. 2 ust. 1 pkt 4 lokalem służącym zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, lokal socjalny ma jedynie nadawać się do zamieszkania. W konsekwencji skoro kodeks w art. 691 k.c. posługuje się pojęciem lokalu mieszkalnego, a nie jak w całym rozdziale „o najmie lokalu” pojęciem lokalu, nie można w tym wypadku utożsamiać lokalu mieszkalnego z lokalem socjalnym. Zdaniem sądu, uwzględniając „postulat racjonalnego ustawodawcy, nie należy uważać odrębnie wskazanych pojęć za tożsame, a skoro tak, to uprawnienia na podstawie art. 691 k.c. odnoszą się tylko do lokalu będącego lokalem mieszkalnym, a nie do lokalu uznanego za zaledwie nadający się do zamieszkania, na pewien tylko czas, dopóki nie będzie możliwości przydziału lokalu mieszkalnego”²⁵.

Kolejnym argumentem wspierającym prezentowaną tezę SN jest przeznaczenie lokalu socjalnego, a właściwie funkcja przepisów dotyczących lokali socjalnych, mających za cel pomoc osobom znajdującym się w trudnej sytuacji. Inny jest zatem cel tych przepisów i art. 691 k.c., który ma umożliwić dalsze najmowania pełnowartościowego mieszkania przez osoby bliskie zmarłemu lokatorowi, które w mieszkaniu stale zamieszkiwały aż do jego śmierci. Dodatkowo, mając na uwadze osobisty charakter prawa do lokalu socjalnego, bo uzależniony od wykazania sytuacji rodzinnej i majątkowej osoby uprawnionej, stwierdza sąd, że nie może w grę wchodzić automatyczne uzyskanie tych uprawnień, poprzez wykazanie tylko stałego zamieszkania z osobą zmarłą, mającą do śmierci prawo zajmowania lokalu socjalnego.

Mając na uwadze pokrótce przedstawioną argumentację sądu, mimo że dotyczy ona innego problemu, tj. wyłączenia stosowania art. 691 k.c. w stosunku do lokali

²⁴ Uchwała SN z dnia 23 września 2010 r., III CZP 51/201, OSNC 2011, nr 3, poz. 25.

²⁵ Uzasadnienie uchwały SN z dnia 23 września 2010 r.

socjalnych, uważam jednak za zasadne odniesienie się do powołanych przez SN kwestii, które z poziomu analizowanego w artykule problemu mają też znaczenie.

Przede wszystkim na nieporozumieniu moim zdaniem polega twierdzenie, że lokal socjalny nie może być uznany za lokal mieszkalny²⁶. Na pewno nie przemawia za tym odrębna w ustawie o ochronie praw lokatorów od lokalu definicja lokalu socjalnego. Lokal socjalny jest lokalem mieszkalnym (tzn. służy do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych lokatora, w przeciwieństwie do lokalu użytkowego) i tak jak i inne lokale udostępniany jest na podstawie umowy najmu. Nie zmienia tej kwalifikacji jako lokalu mieszkalnego także to, że może być lokalem tzw. substandardowym, czyli o obniżonym standardzie, na co wskazuje zresztą sama jego definicja powoływana przez SN w uzasadnieniu. Ostatnio, odmiennie od stanowiska opisanego w powołanej uchwale z 2010 r., co do statusu lokalu socjalnego wypowiedział się Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 5 kwietnia 2013 r.²⁷ Tym razem stwierdził, że: „[...] Mimo odmiennych definicji pojęć lokal i lokal socjalny wskazanych w słowniku ustawy oraz użycia ich obu w art. 14 brak podstaw do przyjęcia, że w zakresie hipotezy i dyspozycji zawartej w nim normy prawnej są one przeciwstawne w tym znaczeniu, że zwrot »wyrok nakazujący opróżnienie lokalu« nie obejmuje swoim zakresem »wyroku nakazującego opróżnienie lokalu socjalnego«. Za tym, że z dystynkcji tej nie można wywieść tak daleko idących wniosków, poprzestając na dyrektywach wykładni gramatycznej, przemawia w szczególności wykładnia systemowa, celowościowa i historyczna”²⁸. Wypada więc z zadowoleniem przyjąć powyższe stanowisko odnośnie do statusu prawnego lokalu socjalnego.

Nie wydaje mi się trafne w konsekwencji wyłączenie możliwości wstąpienia w stosunek najmu takiego lokalu także i z tego powodu, że wynajmowane są one osobom znajdującym się w szczególnych okolicznościach, co czyni uprawnienie do lokalu socjalnego osobistym. Tytułem przykładu warto powołać treść § 12 i n. uchwały nr LVIII/1751/2009 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 9 lipca 2009 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta stołecznego Warszawy (dalej jako uchwała Rady m.st. Warszawy z 2009 r.)²⁹. Przepis ten wymaga bowiem, by przyszły najemca lokalu socjalnego znajdował się w szczególnie trudnych warunkach i niedostatku. Pomijając sytuacje, które dopuszcza uchwała w zakresie pomijania kryterium niedostatku, to ostatnie

²⁶ Jeszcze na gruncie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych Z. Bidziński stwierdził, że: „Lokalem socjalnym jest lokal mieszkalny, który gmina wynajmuje osobom nie mającym zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, a znajdujących się w niedostatku, rodzinom o niskich dochodach, a także — i to w pierwszej kolejności — tym, którym sądy, orzekające ich eksmisję, przyznały jednocześnie uprawnienia do jego otrzymania”; Z. Bidziński: *Status prawny lokali i ich dysponentów*, Warszawa 1998, s. 81.

²⁷ Uchwała SN — Izba Cywilna z dnia 5 kwietnia 2013 r., III CZP 11/13, OSNC 2013, nr 11, poz. 121.

²⁸ Uzasadnienie uchwały SN z dnia 5 kwietnia 2013 r.

²⁹ Powołany tekst jest tekstem ujednoliconym uwzględniającym zmiany wynikające z uchwały nr XVII/353/2011 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 16 czerwca 2011 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 116, poz. 3676).

oceniane jest także z uwagi na liczbę osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego. Oznacza to, że zanim osoba zostanie skierowana do zawarcia z nią umowy najmu, miasto dokonuje oceny jej sytuacji rodzinnej i majątkowej, uwzględniając także inne osoby z nią zamieszkujące, które mogą być przecież brane pod uwagę przy wstąpieniu w stosunek najmu.

Poza tym skoro najem lokali socjalnych może być zawierany jedynie na czas oznaczony, po upływie którego gmina decyduje, czy umowę przedłużyć, czy zakończyć, to już powyższe zapewnia całkiem skuteczny mechanizm ochronny przed ewentualnym nadużyciem ze strony osób wstępujących w stosunek najmu. Nawet wstąpienie przez te osoby w terminową umowę najmu lokalu socjalnego nie oznacza, że będą one stale w lokalu przebywały. Po upływie terminu, na jaki zawarta została umowa, konieczne będzie podjęcie przez gminę decyzji co do przedłużania umowy, a więc po raz kolejny nastąpić musi weryfikacja przesłanek umożliwiających zawarcie takiej umowy. Niepotrzebna wobec tego staje się wykładnia zmierzająca do wyłączenia stosowania przepisu art. 691 k.c. w tym wypadku.

5. CZY W RAZIE ZBYCIA LOKALU SOCJALNEGO NALEŻY STOSOWAĆ ART. 678 K.C.?

Moim zdaniem zbyt mało argumentów przemawia aktualnie za wykluczeniem zastosowania art. 678 § 1 k.c. w razie sprzedaży lokalu socjalnego osobie trzeciej niebędącej gminą czy inną jednostką samorządu terytorialnego. Nie wydaje mi się jednak trafne, by przepis ten można było w analizowanej sytuacji zastosować w silniejszej postaci, tzn. by z chwilą zbycia lokalu socjalnego, wynajmujący, czyli gmina przestawała nim być, a w jej miejsce wstępował inny podmiot. Zbycie lokalu socjalnego osobie trzeciej niebędącej gminą nie powinno wpływać na istniejący stosunek najmu tegoż lokalu. Zasadne jest, by najemcą lokalu socjalnego pozostawał jego dotychczasowy lokator, a wynajmującym podmiot, ustawowo zobowiązany do jego dostarczenia, czyli gmina. Zmienić się jednak winien status gminy, tj. w stosunku do najemcy powinna nadal być wynajmującym lokal socjalny i nie powinna być zwolniona z dotychczasowych obowiązków. W konsekwencji gmina powinna stać się w stosunku do nabywcy najemcą. Utworzy się w ten sposób łańcuch, w którym dojdzie do przejścia najmu na nabywcę, ale zostanie on „uwolniony” z reżimu dotyczącego lokalu socjalnego. Wstąpi w najem lokalu, którego treść oprócz umowy wypełniać będą przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów i kodeksu cywilnego w sposób ogólny od tej pory regulujące najem lokali mieszkalnych. Nabywca będzie związany terminem trwania umowy, ale już nie zamrożonymi stawkami czynszowymi. One obowiązują w chwili przejścia umowy, ale nie na sztywnym pułapie określonym przez art. 23 ust. 4 u.o.l., i podlegają zmianie na zasadach ogólnych. Reżim właściwy dla lokali socjalnych pozostanie natomiast niezmienny

w dotychczasowym stosunku obligacyjnym łączącym gminę i lokatora. Wprawdzie lokal nie przestanie mieć dla gminy i najemcy statusu lokalu socjalnego, ale nie może mieć takiego dla nabywcy. Wstąpienie gminy w pozycję najemcy oznaczać będzie, że podmiot ten nadal wykonuje powierzone przez ustawę zadania, a jedynie podnajmuje lokatorowi lokal socjalny. Jak kilkakrotnie wskazano wyżej, ten obowiązek o charakterze publicznoprawnym ciąży na gminie i nie można nim obciążać osób prywatnych czy innych podmiotów, które nie są zobligowane do jego wypełnienia. Dlatego nie może przejść na nabywcę w drodze art. 678 § 1 k.c. Skoro Trybunał w powołanym wyżej orzeczeniu z dnia 10 października 2000 r. sprzeciwił się przerwaniu na barki wynajmujących obowiązków o charakterze cywilnoprawnym (dbałość o wynajmowane lokale), to tym bardziej trudno byłoby znaleźć uzasadnienie dla wykładni umożliwiającej przerwanie na nich obowiązków o charakterze publicznoprawnym (walki z bezdomnością). Poza tym art. 678 § 1 k.c. może obejmować jedynie obowiązki o charakterze cywilnoprawnym, a zapewnienie i utrzymanie lokalu socjalnego nie należą do tej kategorii.

Brak jest aktualnie przepisów w sposób wyraźny wyłączający stosowanie art. 678 § 1 w stosunku do jakiegokolwiek kategorii lokali. Przypomnieć w tym miejscu należy, że w latach sześćdziesiątych, gdy obowiązywała publiczna gospodarka lokalami mieszkalnymi, w art. 89 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 stycznia 1959 r. Prawo lokalowe (Dz. U. z 1962 r. Nr 47, poz. 227) zawarty był przepis, który pozbawiał mocy art. 371, 373, 374, 380–382, 384 i 388–399 kodeksu zobowiązań³⁰ w odniesieniu do najmu budynków i lokali podlegających przepisom tamtej ustawy. Mimo podobieństwa regulacji dotyczącej lokali socjalnych i publicznej gospodarki lokalami mieszkalnymi, także i w powyższym stanowisku nie udało się odnaleźć argumentów wspierających całkowite wyłączenie art. 678 § 1 k.c. W czasie obowiązywania tych restrykcyjnych przepisów i wykluczenia stosowania art. 399 k.c. prezentowano stanowisko co do wstąpienia nabywcy *vis legis* w stosunek najmu, odrzucając tym samym koncepcję utrzymania najmu między dotychczasowymi stronami i skuteczności w stosunku do nabywcy jedynie w pewnym zakresie, tj. w takim, by był on zobowiązany do zezwolenia najemcy na korzystanie z lokalu³¹.

Wydaje się, że jeżeli następuje zbycie lokalu socjalnego przez gminę czy też budynku, w którym taki lokal się znajduje, innej niż gmina osobie prawnej czy fizycznej, wówczas zgodnie z art. 678 § 1 k.c. osoba ta staje się wynajmującym lokal na dotychczasowych zasadach, ale od tego czasu restrykcje związane z regulacją lokali socjalnych do niego się nie stosują. Przechodzą na nabywcę prawa i obowiąz-

³⁰ Art. 399 k.z. stanowił w § 1, że w razie zbycia rzeczy najętej w czasie trwania najmu nabywca wstępuje z mocy samego prawa w stosunek najmu na miejsce zbywcy, może jednak wypowiedzieć najem z zachowaniem terminów ustawowych. Zgodnie z § 2 powyższe prawo wypowiedzenia nie służy mu, jeżeli najem był ujawniony w księdze hipotecznej (gruntowej) albo jeżeli w chwili nabycia rzecz była już wydana najemcy, a umowa najmu była zawarta na piśmie z datą urzędowo zaświadczoną.

³¹ Z. Radwański: *Najem mieszkań w świetle publicznej gospodarki lokalami*, Warszawa 1961, s. 169–170, a także prezentowane przez autora argumenty, które skłoniły go do przyjęcia powyższego stanowiska.

ki o charakterze cywilnoprawnym (tj. dotychczasowy kształt umowy), ale nie obowiązek utrzymania lokalu jako socjalnego. Niedopuszczalne byłoby przyjęcie, zgodnie z którym następują normalne skutki zbycia, w konsekwencji czego osoba fizyczna wstępowałaby w prawa i obowiązki wynajmującego lokal socjalny. Jak wskazano wyżej, pogląd ten jest raczej niemożliwy do zaakceptowania, bowiem oznaczałoby tyle, że podmiot, niebędący gminą, przejmowałby jej obowiązki związane z zapewnieniem lokali socjalnych. Jeżeli jednak rozumowanie powyższe miałyby okazać się trafne, to nowy właściciel musiałby znosić przynajmniej do czasu zakończenia umowy warunki, jakie określone zostały w ustawie w zakresie wynajmu lokali socjalnych, na przykład obniżony czynsz. To rodzi również wątpliwości co do zgodności powyższego z konstytucyjną zasadą ochrony własności nabywcy. Jest także rzeczą dyskusyjną, czy mógłby domagać się od gminy odszkodowania za utracone korzyści, w postaci różnicy między stawkami czynszu, jakie mógłby ustalić, gdyby wynajął lokal na wolnym rynku, a stawką płaconą przez najemcę lokalu socjalnego. Problem niestety nie zakończyłby się w momencie upływu terminu, na jaki zawarta została umowa najmu lokalu lojalnego, bo wtedy powstawałoby z kolei pytanie, czy jeżeli sytuacja najemcy nie uległa zmianie, nowy wynajmujący musiałby przedłużyć umowę, czy też obowiązek „wracałby” do gminy.

Tych problemów nie rodzi wyżej przedstawione rozwiązanie odwołujące się do utrzymania stosunku najmu jednak w zmodyfikowanej postaci. W momencie zbycia lokalu socjalnego nabywca wstępuje w sytuację wynajmującego, niemniej łańcuch ten przekształca się w ten sposób, że najemcą stanie się gmina, od której może już żądać zwykłej stawki czynszowej. Gmina natomiast podnajmuje lokal osobie uprawnionej do lokalu socjalnego. Powyższe rozwiązanie znajduje oparcie w treści art. 20 ust. 2a u.o.l., który zezwala, by w celu wykonywania zadań, o których mowa w art. 4, gmina mogła także wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je osobom, których gospodarstwa domowe osiągają niski dochód. Wówczas od podnajemców gmina może pobierać czynsz niższy niż ten, który sama opłaca właścicielowi lokalu. Takie rozwiązanie godzi w interesy wszystkich stron: nowy nabywca może wypowiedzieć stawki czynszu i ustalić je na wyższym poziomie, gmina nadal spełnia nałożone na nią zadania, a najemca płaci dotychczasową wysokość stawki czynszowej, właściwej dla najmu lokalu socjalnego. Gmina nadal decyduje, czy po upływie terminu, na jaki zawarta została umowa najmu lokalu socjalnego, najemca spełnia przesłanki zawarcia z nim kolejnej umowy najmu tego lokalu. Może też zrezygnować z wynajmowania dotychczasowego lokalu i zapewnić inny.

Powyższe akcentuje też skutki zbycia lokalu, które powinny obciążać strony umowy sprzedaży, a nie najemcę, niemającego wpływu na zmianę stron umowy. Ponadto pozostaje w zgodzie z wyrażonym niegdyś przez TK poglądem o konieczności ochrony nabytego legalnie prawa do korzystania z lokalu: „[...] Przepis ten [art. 75 ust. 1 Konstytucji — M.O.] nakazuje ustawodawcy zapewnić każdemu lo-

katorowi (a nie tylko najemcy) ochronę przed groźbą bezdomności przez zapewnienie stabilności (ale nie absolutnej nienaruszalności) nabytego legalnie tytułu prawnego do zajmowanego mieszkania [...]. Niezależnie od kontrowersyjności części przyjętych w niej [chodzi o ustawę o ochronie praw lokatorów — M.O.] rozwiązań stwierdzić należy, że zapewnia ona każdemu lokatorowi jednakową (w zasadzie) ochronę nie tylko przed bezprawnym pozbawieniem tytułu prawnego do zajmowanego lokalu, ale także przed nadmiernymi — w ocenie ustawodawcy — podwyżkami opłat za korzystanie z tego lokalu, co zresztą wychodzi poza zakres art. 75 ust. 2 Konstytucji³².

Nie do końca przekonujące są argumenty przemawiające za wyłączeniem zastosowania art. 678 § 1 k.c. w przypadku zbycia lokalu socjalnego podmiotowi niebędącemu gminą. Przede wszystkim nie ma wyraźnej regulacji, która by takie rozwiązanie wprowadzała. Wyłączenie stosowania tego przepisu możliwe jest, gdy „przejście” przedmiotu najmu nie następuje w drodze czynności cywilnoprawnej. Przedstawiona wyżej analiza nie uzasadnia, dlaczego funkcja ochronna przepisu, dla której został on przez kodeks przyjęty, miałaby być wyłączona w przypadku zbycia lokalu socjalnego.

Należałoby także, przyjmując powyższe stanowisko, odpowiedzieć na pytanie, co działałoby się w tych wypadkach z najmem lokalu socjalnego w razie zbycia lokalu. Jeżeli przyjąć założenie o urzeczowieniu niektórych aspektów obowiązku obligacyjnego, to należałoby przyjąć, że wynajmującym pozostawałaby gmina, ale dotychczasowi lokatorzy zajmowałiby lokal w stosunku do nabywcy bez tytułu prawnego (najem nie przechodziłby na nabywcę). Urzeczowienie w tym zakresie stosunku obligacyjnego powodowałoby po stronie nabywcy obowiązek znoszenia stanu, w którym osoba niemająca względem niego jakiegokolwiek prawa legalnie przebywałaby w jego lokalu. Co więcej, nie mógłby jej wcześniej zakończyć. Z drugiej strony powstałby problem płaconego czynszu. Do kogo i w jakiej wysokości miałby trafiać? W końcu musiałaby się pojawić kwestia roszczenia odszkodowawczego. Tu wreszcie pojawia się kolejny problem dotyczący jego wysokości. Chodzi o to, czy zbycie lokalu doprowadziłoby do „wygaszenia” wyroku w zakresie orzeczenia o prawie do lokalu socjalnego, czy też wyrok należałoby traktować jako niewykonany. Ma to znaczenie dla rozmiaru odszkodowania, bo mimo że gmina nie uwolniłaby się od roli wynajmującego, konieczne byłoby rozważanie, czy nabywca mógłby domagać się odszkodowania od najemcy jedynie do wysokości dotychczasowej wysokości płaconego czynszu (art. 18 ust. 3 u.o.l.) i ewentualnie przysługiwałoby mu roszczenie uzupełniające do gminy na podstawie art. 18 ust. 5 u.o.l., czy też odszkodowanie od osoby zajmującej lokal bez tytułu prawnego obejmowałoby wysokość czynszu, jaki właściciel mógłby otrzymać z tytułu najmu lo-

³² Wyrok TK z dnia 30 października 2001 r., K 33/00, OTK 2001, nr 7, poz. 217; orzeczenie powołane w opracowaniu pod red. M. Zubika: *Konstytucja III RP...*, op. cit., s. 390.

kalu (art. 18 ust. 2 u.o.l.). Rozwiązanie to, jak widać, rodzi wiele komplikacji dla najemcy lokalu socjalnego, w konsekwencji prowadzi także do pogorszenia jego położenia. Na podstawie czynności cywilnoprawnej, w której nie bierze udziału, pozbawiony zostałby tytułu do zajmowania dotychczasowego lokalu. Już w związku z powyższym rodzi się pytanie, czy powyższa wykładnia nie pozostawałaby w sprzeczności z art. 2 i art. 76 Konstytucji RP. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nadało ogólnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego wiele szczegółowych znaczeń, w tym między innymi zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, która rozumiana też bywa jako zasada lojalności państwa wobec obywatela³³. Wynika z niej choćby to, że prawo powinno być stanowione i stosowane w taki sposób, by nie stawało się swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań³⁴. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika też zasada ochrony praw nabytych czy zasada wykonywania wyroków sądowych³⁵. Ta ostatnia zasada w literaturze ilustrowana jest wyrokiem TK z dnia 4 kwietnia 2001 r. (K. 11/00), w którym to Trybunał wyważał interesy najemców i właścicieli. Wskazał w nim między innymi, że: „Ochrona dłużników, w tym przypadku najemców, którzy ze względu na swą trudną sytuację ekonomiczną nie są w stanie uiszczać czynszu i innych należności za zajmowane mieszkanie, nie może prowadzić do pozbawienia właścicieli prawa do ich własności. [...] tak rozumiane prawa, bez skutecznej ochrony sądowej, stałyby się deklaracją intencji ustrojodawcy. Jest rzeczą państwa, w jaki sposób zapewnić minimum ochrony żyjących w niedostatku najemców, czy też poprzez dodatki mieszkaniowe, czy realny dostęp do lokali socjalnych”³⁶. Potwierdza ono obowiązek państwa (aktualnie gminy) do dostarczenia najemcom lokali socjalnych, który nie może wskutek czynności cywilnoprawnej przechodzić na inne podmioty kosztem dotychczasowego najemcy.

6. WNIOSKI

1. W razie zbycia przez gminę osobie trzeciej, niebędącej gminą ani inną jednostką samorządu terytorialnego, lokalu socjalnego w trakcie trwania najmu nie można wyłączyć stosowania art. 678 § 1 k.c.
2. Gminę, mimo przejścia własności i najmu na nabywcę, nadal obciąża obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego. Nowy nabywca lokalu, wstępujący w sy-

³³ J. Oniszczyk: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Warszawa 2004, s. 4, także s. 196 i 205.

³⁴ J. Oniszczyk: *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 205, powołuje tu orzeczenie TK z dnia 7 lutego 2001 r. (K. 27/00).

³⁵ *Ibidem*, s. 261.

³⁶ *Ibidem*.

- tuację prawną wynajmującego, staje się stroną umowy najmu, ale uwolnionego z reżimu regulującego lokale socjalne.
3. Mimo że wynajmującym staje się osoba trzecia, pozostawienie przy gminie obowiązku zapewnienia lokalu socjalnego dotychczasowemu najemcy tłumaczyć należy publicznoprawnym charakterem tegoż zobowiązania.
 4. Stosunek prawny dotyczący najmu lokalu socjalnego po jego zbyciu przez gminę osobie trzeciej, na której nie spoczywa obowiązek zapewnienia najemcy lokalu socjalnego, przedstawia się następująco: nabywcę lokalu łączy, na zasadach ogólnych, stosunek najmu z gminą, która podnajmuje ten lokal dotychczasowemu najemcy na zasadach ustalonych przez przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów dla lokali socjalnych. Podstawę prawną podnajmowania lokalu w tym wypadku stanowi art. 20 ust. 2a u.o.l.

MAGDALENA OLCZYK

THE LEGAL POSITION OF PARTIES OF LEASE CONTRACT
OF A SOCIAL APARTMENT IN CASE OF SALE OF THE LEASED
PROPERTY TO A THIRD PARTY THAT IS NOT
A LOCAL GOVERNMENT ENTITY

S u m m a r y

The main purpose of the article is to analyze the rights and obligations of the parties of lease contract of a social apartment after the lessor sold the property to a third person. The Polish Civil Code (CC) provides in Art. 678 § 1 that in case of alienation of the leased property, the new owner enters into all rights and obligations resulting from the lease contract. This is the general rule. However, according to the Polish Act on Protection of the Rights of the Residents (p.r.r.), social apartments form a particular group of dwellings intended for lease to the poor. Some specific rules are applicable to the lease of social apartments, e.g. the rent for such apartment is set very low. The local governments are obliged to ensure sufficient number of such apartments for people in need. This is a public obligation arising from the Polish Constitution.

Therefore, if a local government intends to sell such apartments, the question is whether the acquirer who is not an entity of another local government (e.g. is a natural person who is not under obligation to provide such apartments) enters into the rights and obligations of the former lessor. On one hand, a negative answer could result in the lack of protection for the lessee. This complicated situation compels to reasonable consideration. According to author, the acquirer who is not a entity of local government will become a party of the lease contract, but with one modification: he cannot bear the obligations arising from the public law. Consistently, there are two lease contracts. The first one, between the

acquirer and alienator which is governed by general rules (i.e. CC), and the second between the community (alienator) and the tenant. The second one is transformed into a sublease, which is possible according to Art. 20(2a) p.r.r. This solution allows for the contracts of lease of the social apartments to be continued and to protect the rights of tenants, and at the same time the acquirer is not burdened by public obligations, which remain by the proper entity.