

Uchwała z dnia 7 kwietnia 2006 r., III CZP 21/06

Sędzia SN Irena Gromska-Szuster (przewodniczący)

Sędzia SN Józef Frąckowiak (sprawozdawca)

Sędzia SN Krzysztof Pietrzykowski

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Spółdzielni Mieszkaniowej "R.K." w B. przeciwko Gminie B. o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 7 kwietnia 2006 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Białymstoku postanowieniem z dnia 14 lutego 2006 r.:

„Czy ograniczenia możliwości wynajmu lokalu mieszkalnego przewidziane w statucie spółdzielni mieszkaniowej tamują powstanie roszczenia odszkodowawczego tejże spółdzielni przeciwko gminie, o którym mowa w art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego?”

podjął uchwałę:

Roszczenie właściciela lokalu przeciwko gminie, o którym mowa w art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.), jest roszczeniem odszkodowawczym. Na podstawie tego przepisu gmina zobowiązana jest do zapłaty odszkodowania tylko wtedy, gdy właściciel wykaże, że na skutek zajmowania lokalu przez osobę bez tytułu prawnego poniósł szkodę.

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy w Białymstoku, rozpatrując apelację powódki – Spółdzielni Mieszkaniowej „R.K.” w B. – od wyroku Sądu Rejonowego w Białymstoku z dnia 4 listopada 2005 r., powziął istotne wątpliwości na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, które powstało na tle następującego stanu faktycznego.

Sąd Rejonowy w Białymstoku wyrokiem z dnia 4 października 2000 r. orzekł eksmisję osób zajmujących lokal mieszkalny nr 38 położony w B. przy ul. S. nr 4, należący do zasobów Spółdzielni Mieszkaniowej „R.K.” w B. Jednocześnie tym samym wyrokiem ustalił prawo jednego z pozwanych do lokalu socjalnego.

Pozwana Gmina B. nie wykonała ciążącego na niej ustawowego obowiązku, o którym mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm. – dalej: "u.o.p.l."), tzn. nie zapewniła orzeczonego wyrokiem sądu lokalu socjalnego. W tej sytuacji powodowa Spółdzielnia Mieszkaniowa, powołując się na art. 18 ust. 4 wspomnianej ustawy, wniosła o zasądzenie na jej rzecz od pozwanej Gminy odszkodowania w wysokości 840 zł za okres od dnia 1 stycznia 2005 r. do dnia 30 kwietnia 2005 r.

Sąd pierwszej instancji powództwo oddalił uznając, że powódka nie wykazała, iż miała realne możliwości wynajęcia przedmiotowego lokalu. Sąd Rejonowy wskazał na § 76 statutu powodowej Spółdzielni, który nie pozwala na wynajmowanie odzyskanych lokali na wolnym rynku, podkreślając jednocześnie, że powódka nie wykazała, iż w sprawie miał zastosowanie § 76 ust. 5 statutu, przewidujący wyjątek dopuszczający wynajęcie lokalu celem umożliwienia odzyskania innego lokalu.

W apelacji powódka zarzuciła m.in. błędną wykładnię art. 18 ust. 4 w związku z art. 18 ust. 2 u.o.p.l. przez przyjęcie, że przepis ten ogranicza obowiązek odszkodowawczy gminy jedynie do utraconych korzyści właścicieli, którzy wynajmują własne lokale na tzw. wolnym rynku, oraz błędną wykładnię art. 18 ust. 4 u.o.p.l. przez przyjęcie, że przepis ten nie ma zastosowania do właścicieli, którzy nie wynajmują lokali. W ocenie skarżącej, art. 18 ust. 4 u.o.p.l. reguluje odpowiedzialność gminy w sposób autonomiczny i niezależny od zasad odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w kodeksie cywilnym. Roszczenie przewidziane wspomnianym przepisem ma postać swoistej kary ustawowej w rozumieniu art. 485 k.c. i nie uzależnia możliwości otrzymania od gminy „odszkodowania” od tego, czy właściciel mógł ten lokal faktycznie wynająć. (...)

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Istota zagadnienia prawnego sprowadza się do ustalenia, jaki jest charakter roszczenia, które przysługuje właścicielowi lokalu do gminy na podstawie art. 18

ust. 4 u.o.p.l. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 kwietnia 2003 r., III CZP 22/03 (OSNC 2004, nr 2, poz. 19) zwrócił uwagę, że przepis ten został sformułowany w sposób uchybiający zasadom poprawnej techniki legislacyjnej, dlatego przy jego wykładni należy szczególną wagę przywiązywać nie tylko do wykładni gramatycznej, lecz przede wszystkim funkcjonalnej i systemowej.

Podzielając tę ocenę, należy stwierdzić, że wykładnia gramatyczna powołanego przepisu wskazuje na odszkodowawczy charakter roszczenia, z jakim może wystąpić właściciel lokalu przeciwko gminie. Przepis ten nie tylko stanowi, że osoby zajmujące lokal bez tytułu prawnego są obowiązane do dnia opróżnienia lokalu uiszczać odszkodowanie, ale dokładnie precyzuje jego wysokość. Kwota, jaką ma otrzymać właściciel, powinna być równa stratom ponoszonym przez to, że osoba zajmuje jego lokal bez tytułu prawnego. Jak wynika z art. 18 ust. 2 u.o.p.l., odszkodowanie to ma odpowiadać wysokości czynszu, jaki właściciel mógłby otrzymać z tytułu najmu lokalu, a jeżeli nie pokrywa to poniesionych przez niego strat, może żądać od lokatora odszkodowania uzupełniającego. (...) O odszkodowaniu jest także mowa, gdy ustawodawca precyzuje wysokość roszczenia przysługującego właścicielowi od osoby uprawnionej do lokalu zamiennego albo socjalnego (art. 18 ust. 3), a także od gminy, która nie dostarczyła lokalu socjalnego.

Jak ustalił Sąd Najwyższy w powołanej uchwale, odszkodowanie należne od gminy stanowi różnicę pomiędzy odszkodowaniem, jakie właściciel mógłby otrzymać na podstawie art. 18 ust. 2 u.o.p.l., a tym, jakie należy mu się – na podstawie art. 18 ust. 3 – od osoby zajmującej lokal bez tytułu prawnego. Pogląd ten, zasługuje na aprobatę, a konsekwencją jego przyjęcia jest uznanie, że także roszczenie właściciela lokalu do gminy, oparte na art. 18 ust. 4 u.o.p.l., jest roszczeniem odszkodowawczym.

Gdyby ustawodawca, jak sugeruje skarżąca i część doktryny, chciał nadać roszczeniu przewidzianemu w art. 18 ust. 4 u.o.p.l. inny charakter, to zamiast używać konsekwentnie określenia „odszkodowanie”, mógł stwierdzić, że chodzi tu tylko o wypłatę określonej sumy pieniężnej lub o zapłatę kary ustawowej. Takie oczekiwanie byłoby tym bardziej uzasadnione, że w art. 11 ust. 6 u.o.p.l. wyraźnie przewidziano obowiązek właściciela zapłaty lokatorowi kary ustawowej. Przyjmując racjonalność ustawodawcy, nie można zakładać, że w tej samej ustawie w jednym przepisie ustawodawca wyraźnie ustanawia roszczenie w postaci kary ustawowej,

natomiast w innym mówi o odszkodowaniu, ale należy przez to rozumieć karę ustawową. Także więc wykładnia systemowa wyraźnie przemawia za tym, aby roszczenie określone w art. 18 ust. 4 u.o.p.l. traktować jako roszczenie odszkodowawcze.

Za takim ujmowaniem omawianego roszczenia przemawiają też ważne względy celowościowe. Właściciel, którego lokal zajmowany jest przez osobę bez tytułu prawnego, powinien mieć prawo do wyrównania szkody, jaką ponosi. Taka sytuacja nie powinna być jednak okazją do tego, aby właściciel mógł uzyskiwać nadzwyczajne korzyści. Przepis art. 18 u.o.p.l. został oparty na takim założeniu, o czym świadczy związanie należnego właścicielowi odszkodowania z wysokością strat, jakie ponosi z tytułu zajmowania jego lokalu przez osobę, która nie posiada do tego lokalu tytułu prawnego. Warto podkreślić, że właścicielowi przysługuje takie roszczenie odszkodowawcze w pierwszym rzędzie do osoby, która zajmuje jego lokal bez tytułu prawnego, główną funkcją art. 18 u.o.p.l. jest zaś jedynie określenie granic, w jakich właściciel lokalu może dochodzić odszkodowania za straty związane z zajmowaniem tego lokalu przez osobę niemającą do niego tytułu prawnego. Brak więc podstaw, aby w przepisie tym upatrywać regulacji w pełni autonomicznej, do której nie odnoszą się przepisy kodeksu cywilnego. Przeciwnie, skoro przewiduje on wyraźnie roszczenie odszkodowawcze, to odnosić należy do niego sformułowane w kodeksie cywilnym ogólne zasady dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody. Przesłanką powstania takiego roszczenia jest wykazanie szkody i istnienie adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy szkodą a zdarzeniem, które ją wywołało. Jeżeli roszczenie kierowane jest przeciwko Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego (gminie), to zgodnie z art. 417 k.c. należy wykazać, że działanie tych osób było niezgodne z prawem (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2002 r., V CKN 1305/00, nie publ.).

Sposób, w jaki ustawodawca określił granice należnego właścicielowi lokalu odszkodowania, nastrocza sporo wątpliwości. Przede wszystkim zwrócić należy uwagę, że ustalając odszkodowanie należne od osoby zajmującej lokal bez tytułu prawnego, ustawodawca związał jego wysokość z wysokością czynszu, jaki właściciel mógłby otrzymać z tytułu najmu tego lokalu. Tylko jeżeli jego strata byłaby wyższa od takiego czynszu, właściciel może dochodzić wyższego odszkodowania. Zawsze więc, dochodząc odszkodowania, właściciel musi wykazać, że uzyskałby z wynajmu zajętogo lokalu określony czynsz i że taki czynsz

nie pokrywa całości straty, jaką ponosi w związku z zajmowaniem jego lokalu przez osobę bez tytułu prawnego.

Wykazanie, że właściciel uzyskałby określony czynsz za zajęty lokal, zakłada, iż ma on prawną i faktyczną możliwość jego wynajęcia. Tak jest zazwyczaj i wystarczy wówczas porównanie wysokości czynszów za podobne lokale w danej miejscowości, aby określić wysokość odszkodowania. Jeżeli jednak właściciel lokalu nie może wynajmować go innym osobom, poza osobami, od których może pobierać tylko ustalony czynsz lub opłaty, to nie przysługuje mu roszczenie odszkodowawcze wyższe od opłat, jakie zobowiązany jest opłacać zajmujący bez tytułu prawnego lokal, na podstawie stosunku prawnego, który już wygasł. Nawet bowiem, gdyby osoba ta wydała mu lokal, to właściciel nie mógłby uzyskać za jego udostępnienie tego lokalu innej osobie wyższej opłaty, niż ta jaka przysługuje mu na podstawie art. 18 ust. 3 u.o.p.l. od osoby zajmującej jego lokal bez tytułu prawnego. To, że osobie takiej przyznano by lokal socjalny niczego by nie zmieniło. Gmina, która nie dostarczyła lokalu socjalnego, nie jest więc zobowiązana do zapłaty właścicielowi odszkodowania, bo nie poniósł żadnej straty z tego tytułu. Fakt niedostarczenia przez gminę lokalu socjalnego nie może stanowić oddzielnej podstawy do uzyskiwania nieuzasadnionych korzyści przez właściciela lokalu. (...)