

Uchwała z dnia 7 grudnia 2007 r., III CZP 121/07

Sędzia SN Józef Frąckowiak (przewodniczący)

Sędzia SN Kazimierz Zawada (sprawozdawca)

Sędzia SA Michał Kłós

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa T. Spółdzielni Mieszkaniowej w T. przeciwko Gminie Miasta T. o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 7 grudnia 2007 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Tarnowie postanowieniem z dnia 27 sierpnia 2007 r.:

"Czy gmina, która nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku, dopuszczając się tym samym czynu niedozwolonego w rozumieniu art. 417 § 1 k.c., odpowiada solidarnie z tą osobą za szkodę wynikłą dla właściciela rzeczy z faktu zajmowania lokalu bez tytułu prawnego (art. 441 § 1 k.c.), czy też przewidziana w art. 18 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego odpowiedzialność odszkodowawcza byłego lokatora i wypływająca z reżimu deliktowego odpowiedzialność gminy stanowi jedynie zobowiązanie *in solidum* tych podmiotów?"

podjął uchwałę:

Odpowiedzialność gminy za szkodę wynikłą z zajmowania lokalu bez tytułu prawnego przez osobę uprawnioną z mocy wyroku do lokalu socjalnego oraz tej osoby jest odpowiedzialnością *in solidum*.

Uzasadnienie

Sąd Rejonowy orzekł eksmisję kilkunastu osób z lokali T. Spółdzielni Mieszkaniowej. W wyrokach eksmisyjnych stwierdzono uprawnienie pozwanych do lokali socjalnych. T. Spółdzielnia Mieszkaniowa uzyskała przeciwko tym osobom także orzeczenia zasądzające określone kwoty tytułem korzystania bez tytułu

prawnego z lokali objętych wyrokami eksmisyjnymi, m.in. za styczeń 2005 r. Zasądzone kwoty nie zostały wyegzekwowane.

Już po opublikowaniu w Dzienniku Ustaw wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 września 2006 r., P 14/06 (OTK-A Zb.Urz. 2006, nr 8, poz. 102), orzekającego o niezgodności 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. – dalej: „u.o.l.”) w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2005 r. z art. 77 ust. 1, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, T. Spółdzielnia Mieszkaniowa pozwała Gminę T. o odszkodowanie z tytułu szkody doznanej w styczniu 2005 r. na skutek tego, że osobom, których eksmisję orzeczono, nie udostępniono lokali socjalnych i osoby te w tym czasie nadal korzystały z mieszkań w budynkach strony powodowej, nie płacąc nawet kwot należnych na podstawie art. 18 ust. 1 i 3 u.o.l. Sąd Rejonowy wyrokiem z dnia 15 marca 2007 r. powództwo to oddalił.

Rozpoznając apelację strony powodowej Sąd Okręgowy powziął poważne wątpliwości, którym dał wyraz w przedstawionym zagadnieniu prawnym. (...)

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

(...) Należy podzielić zapatrywanie Sądu Okręgowego, że kluczem do rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego jest odpowiedź na pytanie o charakter prawny odpowiedzialności przewidzianej w art. 18 ust. 1-3 u.o.l., gdyż charakter odpowiedzialności gminy za niedostarczenie po dniu 31 grudnia 2004 r. lokalu socjalnego osobie do niego zgodnie z treścią wyroku eksmisyjnego uprawnionej nie budzi obecnie wątpliwości. Według stanowiska Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 11 września 2006 r., P 14/06) i orzecznictwa Sądu Najwyższego (uchwała z dnia 7 kwietnia 2006 r., III CZP 21/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 22), znajdującego potwierdzenie w dodanym z mocą od dnia 1 stycznia 2007 r. przepisie art. 18 ust. 5 u.o.l., omawiana odpowiedzialność gminy jest odpowiedzialnością deliktową opartą na art. 417 § 1 k.c.

Odpowiedź na to pytanie należy rozpocząć od ustalenia nienasuujących wątpliwości okoliczności związanych z odpowiedzialnością unormowaną w art. 18 ust. 1-3. W przepisach tych jest wyraźnie mowa o odpowiedzialności odszkodowawczej; określają one wysokość należnego odszkodowania i sposób jego uiszczenia i nie uzależniają obowiązku zapłaty tego odszkodowania od zawinienia. W przypadku osoby uprawnionej do lokalu socjalnego, obowiązek

uiszczania odszkodowania połączony jest z uprawnieniem do zajmowania lokalu do czasu złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego (art. 14 ust. 6 u.o.l.). Ponadto z ugruntowanego orzecznictwa wynika, że art. 18 ust. 3 u.o.l. dotyczy tylko takich osób zajmujących lokal bez tytułu prawnego, które uprzednio ten tytuł miały, a więc były lokatorami w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.l. (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2001 r., III CZP 66/01, OSNC 2002, nr 9, poz. 109, oraz uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2005 r., III CZP 6/05, OSNC 2006, nr 1, poz. 1). Przytoczone w wymienionych uchwałach argumenty na rzecz tezy, że w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu mieszkalnego przez osobę, która samowolnie go zajmuje, sąd nie orzeka co do lokalu socjalnego, w szczególności argument odwołujący się do zakresu regulacji zawartej w rozdziale 2 u.o.l., w którym znajduje się nie tylko art. 14, ale także art. 18, przemawiają za tym, że również art. 18 ust. 1 i 2 u.o.l. nie stosuje się do osób wyeksmitowanych z samowolnie zajętego lokalu.

Uogólniając, wszystkie przepisy art. 18 dotyczą tylko takich osób zajmujących lokal bez tytułu prawnego, które uprzednio ten tytuł miały, a więc były lokatorami w rozumieniu 2 ust. 1 pkt 1 u.o.l. W powołanym przepisie chodzi o bardzo różne tytuły prawne, nie tylko obligacyjne, ale i prawnorzeczowe. Z niektórymi z tych tytułów ustawa łączy wyraźnie obowiązek zwrotu lokalu z chwilą wygaśnięcia tytułu (zob. w szczególności art. 675 § 1 w związku z art. 680 k.c., art. 718 § 1 k.c. oraz art. 11 ust. 24 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, jedn. tekst: Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.). Należy przyjąć, że przepisy te są wyrazem dość oczywistej myśli, aktualnej w odniesieniu do wszystkich tytułów prawnych, które ma na względzie art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.l.

Poczynione ustalenia nie pozwalają na traktowanie odpowiedzialności, o której mowa w art. 18 ust. 1-3 u.o.l., jako odpowiedzialności z tytułu czynu niedozwolonego. Rezygnacja w tych przepisach z winy jako przesłanki odpowiedzialności nie pozwala kwalifikować stanów faktycznych objętych ich hipotezami jako deliktów w rozumieniu art. 415 k.c., a nie wchodzi w grę ich subsumcja pod inne przepisy kodeksu cywilnego o czynach niedozwolonych. Nie ma także podstaw do przyjęcia, że przepisy te same określają delikt szczególnego rodzaju, a w każdym razie taka ewentualność odpada w odniesieniu do osób zajmujących lokal bez tytułu prawnego, na rzecz których w wyroku eksmisyjnym orzeczono o uprawnieniu do lokalu socjalnego. To samo dotyczy sytuacji, w której

sąd orzekł o wstrzymaniu wykonania opróżnienia lokalu do czasu dostarczenia lokalu zamiennego. W przypadkach tych, dopóki nie doszło do dostarczenia lokalu socjalnego lub zamiennego, dopóty nie można uznawać zajmowania lokalu przez osobę, której eksmisję orzeczono, za działanie bezprawne. W poruszanych przypadkach można by więc co najwyżej konstruować odpowiedzialność za szkody powstałe na skutek wykonywania praw podmiotowych lub podejmowania działania na podstawie upoważnienia ustawowego.

Z tych względów za najwłaściwsze należy uznać ujmowanie odpowiedzialności, o której mowa w przepisach art. 18 ust. 1 i 2 u.o.l., jako odpowiedzialności odszkodowawczej za naruszenie obowiązku zwrotu lokalu po wygaśnięciu do niego tytułu prawnego, zmodyfikowaną w sposób przewidziany w tych przepisach, tj. jako odpowiedzialność *ex contractu* opartą na zasadach art. 471 i nast. z daleko idącymi zmianami dokonanyymi przez art. 18 ust. 1 i 2 u.o.l. Jak wynika z wcześniejszych rozważań, z chwilą wygaśnięcia tytułu prawnego do lokalu powstaje obowiązek jego niezwłocznego zwrotu przez byłego lokatora właścicielowi. Jeżeli zdarzeniem będącym źródłem tytułu prawnego do lokalu jest umowa, obowiązek ten ma podstawę w tej umowie (por. art. 56 k.c.). Nienależyte wykonanie tego obowiązku pociąga za sobą konsekwencje określone w art. 471 i nast., chyba że co innego zastrzeżono w umowie będącej źródłem tytułu prawnego do lokalu lub co innego wynika z ustawy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 1999 r., III CKN 198/98, OSNC 1999, nr 10, poz. 175).

W art. 18 ust. 1 i 2 u.o.l., w odniesieniu do przypadków dochodzenia odszkodowania w granicach czynszu, jaki właściciel mógłby otrzymać z tytułu najmu lokalu, wyłączono zastosowanie art. 472 k.c., wyrażającego zasadę winy, i oparto odpowiedzialność byłego lokatora na zasadzie ryzyka, a należnym od niego świadczeniom nadano charakter świadczeń okresowych płatnych co miesiąc. Odszkodowania uzupełniającego, o którym mowa w art. 18 ust. 2 zdanie drugie u.o.l., właściciel może się domagać już tylko na zasadach ogólnych, tj. z zastosowaniem art. 472 k.c. i bez nadawania temu odszkodowaniu charakteru świadczeń okresowych. Gdyby miało być inaczej, wyodrębnienie w art. 18 ust. 2 regulacji dotyczącej odszkodowania uzupełniającego byłoby pozbawione racjonalnego znaczenia. Powyższa interpretacja przepisów art. 18 ust. 1 i 2 respektuje użycie w nich terminu „odszkodowanie” i pozwala objąć

odpowiedzialność, o której mowa w tych przepisach, systemem kodeksowej odpowiedzialności odszkodowawczej.

Jako odpowiedzialności odszkodowawczej za naruszenie obowiązku zwrotu lokalu po wygaśnięciu do niego tytułu prawnego, zmodyfikowanej w sposób przewidziany w art. 18 ust. 1 i 3 u.o.l., nie da się natomiast ująć odpowiedzialności, o której mowa w art. 18 ust. 3 u.o.l. Okoliczność, że wymienione w tym przepisie osoby mogą do czasu dostarczenia im lokalu socjalnego lub zamiennego zajmować zgodnie z prawem lokal, którego dotyczył wyrok eksmisyjny, nie pozwala przyjąć, że zajmowanie przez nie w tym okresie lokalu narusza obowiązek niezwłocznego zwrotu lokalu właścicielowi. W związku z tą istotną okolicznością, odróżniającą przypadki objęte zakresem zastosowania art. 18 ust. 1 i 3 u.o.l. od przypadków objętych zakresem zastosowania art. 18 ust. 1 i 2 u.o.l., art. 18 ust. 1 i 3 u.o.l. wyłącza w stanach faktycznych objętych jego hipotezą odpowiedzialność odszkodowawczą kontraktową byłych lokatorów i ustanawia w jej miejsce szczególnego rodzaju stosunek zobowiązaniowy, którego treścią jest zapewnienie właścicielowi określonego, płatnego periodycznie wynagrodzenia za dalsze korzystanie z lokalu przez byłego lokatora. Nazwanie świadczeń byłego lokatora uiszczanych właścicielowi "odszkodowaniem" nie jest tu więc ścisłe, a spowodowane zostało, bliskim związkiem przypadków regulowanych w art. 18 ust. 3 u.o.l. z sytuacjami normowanymi przez art. 18 ust. 2, w których rzeczywiście chodzi o odszkodowanie, i podobną w odbiorze społecznym funkcją obu regulacji.

Nieemożność uznania odpowiedzialności, o której mowa art. 18 ust. 1 i 3 u.o.l., za odpowiedzialność odszkodowawczą deliktową, wyklucza zastosowanie art. 441 § 1 k.c. do mającej podstawę w art. 417 § 1 k.c. odpowiedzialności gminy za szkodę wynikłą z zajmowania lokalu bez tytułu prawnego przez osobę uprawnioną do lokalu socjalnego, na skutek niedostarczenia jej tego lokalu, oraz do odpowiedzialności tej osoby, opartej na art. 18 ust. 1 i 3 u.o.l. Ponieważ brak także innego przepisu nadającego solidarny charakter odpowiedzialności tych podmiotów, ich odpowiedzialność nie może być uznana za odpowiedzialność solidarną (art. 369 k.c.), lecz za odpowiedzialność *in solidum*. Kwalifikacja odpowiedzialności gminy i byłych lokatorów uprawnionych do lokalu socjalnego jako odpowiedzialności *in solidum* ma istotne znaczenie przy rozstrzygnięciu kwestii regresu między tymi podmiotami (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 2004 r., I CK 581/03,

"Biuletyn SN" 2004, nr 11, s. 9, oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2007 r., III CZP 66/07, OSNC 2008, nr 9, poz. 98).

Mając to na względzie, Sąd Najwyższy rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne jak w uchwale (art. 390 § 1 k.p.c.).