



Sygn. akt IV CNP 47/08

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 października 2008 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Strus (przewodniczący)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Katarzyna Tyczka-Rote (sprawozdawca)

w sprawie ze skargi strony pozwanej

o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w S.
z dnia 23 listopada 2007 r., sygn. akt I ACz (...),

w sprawie z powództwa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej Oddziału Regionalnego w G.
przeciwko Gminie C.

o odszkodowanie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 30 października 2008
r.,

**oddala skargę i zasądza od pozwanej Gminy C. na rzecz powodowej Wojskowej
Agencji Mieszkaniowej Oddział Regionalny w G. kwotę 750 zł (siedemset
pięćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 25 września 2007 r. Sąd Rejonowy w L. uwzględnił w całości
powództwo Wojskowej Agencji Mieszkaniowej Oddziału Regionalnego w G. i zasądził od

pozwanej Gminy C. na rzecz powódki kwotę 7.079,63 zł z tytułu odszkodowania za straty poniesione w okresie od 1 listopada 2004 r. do 30 września 2006 r. w związku z zajmowaniem przez małol. M. C. i jego matkę G. M. lokalu mieszkalnego nr 7 położonego w Siemirowicach Osiedle Na Skarpie 17 a, w budynku należącym do powódki. Eksmisję tych osób Sąd Rejonowy w L. nakazał prawomocnym wyrokiem z dnia 2 sierpnia 2004 r., orzekając jednocześnie o ich uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego i o wstrzymaniu eksmisji do czasu złożenia im przez Gminę C. oferty zawarcia umowy najmu takiego lokalu. Pozwana, mimo ponagieł ze strony powódki, nie wystąpiła z ofertą, wobec czego oboje eksmitowani nadal pozostają w lokalu powódki i nie płacą żadnych opłat za korzystanie z niego. Ich zadłużenie za okres objęty sporem odpowiada dochodzonej sumie, a podejmowane przez powódkę próby przymusowego wyegzekwowania tych zaległości okazały się bezskuteczne.

Sąd Rejonowy uznał powództwo o zapłatę odszkodowania przez pozwaną za uzasadnione na podstawie art. 18 ust. 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2005, Nr 31, poz. 266. z zm., dalej powoływanej jako u.o.p.l.) i art. 417 k.c. Jako przesłankę tej odpowiedzialności przyjął bezprawność działania pozwanej Gminy, która nie dostarczyła lokalu socjalnego, a rozmiar szkody określił w wysokości opłat, których powódka nie może skutecznie wyegzekwować od osób nadal zajmujących jej lokal.

Apelację pozwanej Gminy od powyższego wyroku oddalił Sąd Okręgowy w S. wyrokiem z 23 listopada 2007 r. Sąd ten nie podzielił podniesionych przez pozwaną zarzutów nieważności postępowania, spowodowanej niedopuszczalnością drogi sądowej, braku legitymacji czynnej powódki, sprzeczności istotnych ustaleń Sądu z treścią materiału dowodowego i niewyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy, ani też naruszenia prawa materialnego poprzez niezastosowanie art. 1a u.o.p.l.

Sąd Okręgowy wskazał, że roszczenie odszkodowawcze powódki jest sprawą cywilną i nie zostało przekazane na drogę innego postępowania, zatem powódka mogła go dochodzić przed sądem powszechnym. Legitymacja czynna powódki nie wynika wprawdzie z art. 18 ust. 5 u.o.p.l., gdyż przepis ten nie ma zastosowania z uwagi na treść art. 1a powołanej ustawy. Wywieść ją jednak można z postanowienia art. 417 § 1 k.c. rozpatrywanego w powiązaniu z treścią art. 77 ust. 1 Konstytucji. Niedostarczenie przez Gminę lokalu socjalnego, do którego prawo przyznane zostało osobom eksmitowanym prawomocnym wyrokiem sądu nosi znamiona bezprawności, a jego

skutkiem jest poniesiona przez powódkę szkoda, należycie wykazana bezskutecznością egzekucji komorniczej należności za korzystanie z lokalu od osób zajmujących ten lokal.

Od powyższego wyroku Sądu Okręgowego w S. pozwana Gmina C. wniosła skargę o stwierdzenie jego niezgodności z prawem, zarzucając, że został wydany z naruszeniem art. 417 § 1 k.c. oraz art. 77 ust. 1 Konstytucji na skutek ich błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania. Skarżąca domaga się stwierdzenia, że wyrok jest niezgodny z tymi przepisami i zasądzenia na jej rzecz kosztów procesu według norm przepisanych.

Wyjaśniła, że nie przysługuje jej od zaskarżonego wyroku skarga kasacyjna, nie ma także podstaw do złożenia skargi o wznowienia postępowania. Jako uprawdopodobnienie poniesionej szkody skarżąca przedłożyła dowód przelania na konto powódki zasądzonych kwot, które uważa za niesłusznie przyznana powódce.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Art. 77 ust. 1 Konstytucji przewiduje prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Zasady tej odpowiedzialności regulują ustawy zwykłe. Podstawowe normy zawarte są w art. 417-417² i art. 421 k.c. Zgodnie z postanowieniami art. 417 § 1 k.c., za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. W wypadku szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, art. 417¹ § 2 k.c. przewiduje, że jej naprawienia można żądać dopiero po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem. Przewidziane w art. 424¹ i nast. k.p.c. postępowanie ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest takim właśnie postępowaniem, a wydane w jego wyniku orzeczenie uwzględniające skargę stanowi prejudykat umożliwiającym wystąpienia z powództwem odszkodowawczym przeciwko Skarbowi Państwa.

Pojęcie orzeczenia niezgodnego z prawem stało się przedmiotem wykładni w piśmiennictwie i licznych rozstrzygnięciach Sądu Najwyższego. Ukształtowane w tej drodze rozumienie powyższego terminu – definiuje je jako orzeczenie, które jest sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami, z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć albo które zostało wydane w wyniku rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa, a naruszenie to jest oczywiste i nie wymaga głębszej analizy prawniczej - uwzględnia konieczność poszanowania istoty

władzy sądowniczej, opartej na niezawisłości sędziowskiej, zapewniającej orzekanie w sposób bezstronny, zależny nie tylko od obowiązujących ustaw, ale także od "głosu sumienia" sędziego oraz jego swobody w ocenie prawa i faktów stanowiących podłoże sporu (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 lutego 2007 r., I CNP 71/06, Lex nr 282070, a wcześniej w wyroku z dnia 4 stycznia 2007 r., V CNP 132/06, "Biuletyn SN" 2007, nr 4, s. 14, w wyroku z dnia 7 lipca 2006 r., I CNP 33/06, OSNC 2007/2/35 i z dnia 31 marca 2006 r., IV CNP 25/05, OSNC 2007, nr 1, poz. 17). Wyinterpretowane w ten sposób specyficzne rozumienie bezprawności jest rozwinięciem myśli Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonej w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r. (SK 18/00, OTK Zb.Urz. 2001, nr 8, poz. 256) w stwierdzeniu, że stan prawny wynikający z wykładni art. 77 ust. 1 Konstytucji nie może być rozumiany jako stworzenie podstawy prawnej do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w odniesieniu do każdego wadliwego orzeczenia sądowego. Podobnie rozumienie bezprawności przyjął w orzeczeniu z dnia 30 września 2003 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w sprawie Gerhard Köbler v. Republik Österreich (C-224/01, ECR 2003/8-9C/I-10239), w której skarga dotyczyła odpowiedzialności państwa za szkodę wyrządzoną przez władzę sądową. Trybunał wskazał na szczególne funkcje wypełniane w państwie przez sądy oraz odwołał się do zasady pewności prawa, uznając, że państwo może ponieść odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną orzeczeniem sądowym tylko wtedy, gdy sąd naruszył prawo w sposób oczywisty, a zatem gdy naruszenie jest widoczne bez potrzeby głębszej analizy prawniczej, a naruszony przepis był jasny i precyzyjny w swej treści. W przypadku wykonywania władzy dyskrecjonalnej niezbędny jest bowiem pewien margines błędu, którego popełnienie nie może rodzić odpowiedzialności odszkodowawczej państwa.

Przenosząc powyższe przesłanki odpowiedzialności na grunt rozpatrywanej sprawy stwierdzić należy, że Sąd Okręgowy nie dopuścił się naruszenia wskazywanych przez skarżącego przepisów, co powoduje, że wniesiona skarga nie może zostać uwzględniona.

Zgodnie z treścią art. 424¹⁰ k.p.c. skarga o stwierdzenie niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem rozpatrywana jest w granicach zaskarżenia oraz w granicach postaw. Granice zaskarżenia wyznacza określony przez skarżącego zakres zakwestionowania zgodności z prawem orzeczenia – w niniejszej sprawie powódka objęła skargą całość wyroku Sądu II instancji. Granice podstaw określone zostały przez powódkę poprzez wskazanie przepisów, które, jej zdaniem, naruszył Sąd Okręgowy wydając zaskarżony wyrok – tj. art. 417 k.c. i art. 77 Konstytucji, ponieważ – według

skarżącej – nie dawały one podstaw do przypisania jej odpowiedzialności odszkodowawczej wobec powodowej Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

Skarżąca ma rację, że niedostarczenie lokalu socjalnego nie może być uznane za „działanie”, stanowi bowiem zaniechanie, ta usterka językowa, czego świadoma jest także skarżąca, nie wpływa jednak na ocenę prawidłowości dokonanej wykładni i zastosowania powołanych w skardze przepisów. Istotą zagadnienia jest bowiem to, czy niezastosowanie się przez pozwaną do stwierdzonego prawomocnym wyrokiem obowiązku dostarczenia lokalu socjalnego osobom eksmitowanym z lokalu pozostającego w zasobach Agencji Mienia Wojskowego rodzi po jej stronie odpowiedzialność odszkodowawczą wobec Agencji. Rozumowanie skarżącej nawiązuje do obrony, jaką podjęła w sprawie zakończonej zaskarżonym obecnie wyrokiem i zasadza się na następujących argumentach: zaniechanie podjęcia przez władzę publiczną działań zapewniających uprawnionej osobie realizację jej praw podmiotowych jest bezprawne wówczas, gdy narusza skonkretyzowany w przepisach prawa obowiązek, którego wykonanie wyłączyłoby powstanie szkody. Żaden przepis nie nakłada jednak na pozwaną obowiązku dostarczenia lokalu socjalnego osobie eksmitowanej z lokalu powódki. Pozwana nie stwierdza tego wyraźnie, lecz z jej wywodów wynika, że w rzeczywistości kwestionuje prawidłowość wyroku Sądu Rejonowego w L. z dnia 2 sierpnia 2004 r. i uważa, że prawomocny wyrok nie stanowi takiego źródła obowiązku gminy, które uzasadniałoby jej odpowiedzialność odszkodowawczą w razie niezastosowania się do niego.

Stanowisko to nie jest słuszne.

Mimo że wyrok nakładający na pozwaną obowiązek dostarczenia lokalu zastępczego zapadł w postępowaniu, w którym nie brała ona udziału, nie może kwestionować wydanego w nim orzeczenia. Pozwana nie skorzystała z możliwości przystąpienia do sporu w charakterze interwenienta ubocznego, mimo otrzymania zawiadomienia o tym postępowaniu, co pozbawiło ją uprawnienia do podnoszenia w stosunku do powódki zarzutów opartych na podważaniu jego przebiegu i wyników, z uwagi na treść art. 85 w zw. z art. 82 k.p.c.

Nie odpowiada także prawdzie argument, że żaden przepis prawa nie nakładał na pozwaną obowiązku dostarczenia lokalu eksmitowanym G. M. i jej małoletniemu synowi M. C. W dniu 1 lipca 2004 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 116, poz. 1203). Wprowadziła ona do ustawy o ochronie praw

lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego art. 1a, wyłączający spod jej działania lokale będące w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, jednak jednocześnie dokonała nowelizacji art. 45 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398 ze zm.), która nie tylko wprost wytyczyła drogę sądową w sprawach o przymusowe wykwaterowanie m. in. małoletniego (ust. 3 pkt 2), ale także określiła zakres postępowania w takiej sprawie, nakazując dyrektorowi regionalnemu Agencji wystąpić do sądu z pozwem o nakazanie opróżnienia lokalu mieszkalnego, orzeczenie o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, o wezwaniu do udziału w procesie gminy oraz określenie odszkodowania. W ten sposób ustawodawca zapewnił osobom eksmitowanym, wymagającym szczególnej ochrony, nie tylko gwarancje wynikające z drogi procesu cywilnego, lecz także – przepis ten traktować bowiem należy jako odesłanie - uprawnienie do uzyskania lokalu socjalnego, do którego stosować należy reguły przewidziane w ustawie o ochronie praw lokatorów, który to lokal obowiązana jest dostarczyć gmina. Ten obowiązek gminy należy do jej zadań własnych związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty m.in. poprzez gminne budownictwo mieszkaniowe (art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Niewykonanie tego obowiązku uzasadniało roszczenia odszkodowawcze powódki, oparte na zastosowaniu art. 417 k.c. Przepis ten został więc należycie wyłożony i zastosowany przez Sąd Okręgowy.

Nie doszło także do zarzucanego naruszenia art. 77 ust. 1 Konstytucji przez jego błędne zastosowanie w sytuacji, kiedy jego stopień ogólności wymaga dookreślenia go przez ustawy zwykłe. Sąd Okręgowy nie przyjął art. 77 ust. 1 Konstytucji za podstawę rozstrzygnięcia. Przywołał jedynie ten przepis przy dokonywaniu wykładni art. 417 § 1 k.c., jako konstytucyjne źródło określające właściwy kierunek jego interpretacji.

W konsekwencji Sąd Najwyższy nie stwierdził, by skarga pozwanej była zasadna. Z tych przyczyn należało ją oddalić (art. 424¹¹ § 1 k.p.c.).

O kosztach postępowania Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 424¹² k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c., art. 391 § 1 k.p.c., art. 98 § 1 i 3 oraz art. 99 k.p.c.