

## POSTANOWIENIE

Dnia 25 czerwca 2008 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Gerard Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Marian Kocon

SSN Katarzyna Tyczka-Rote

w sprawie z powództwa I. G.  
przeciwko Gminie K.  
o zapłatę,  
na posiedzeniu jawnym w Izbie Cywilnej  
w dniu 25 czerwca 2008 r.,  
na skutek zagadnienia prawnego przedstawionego  
przez Sąd Okręgowy w K.  
postanowieniem z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt [...],

"Czy art. 18 ust. 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz.U. 05.31.266 ze zm.), stanowiący podstawę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przysługujących właścicielowi nieruchomości przeciwko gminie i odsyłający w tym zakresie wyłącznie do regulacji zawartej w art. 417 k.c., daje podstawę do takiego zawężenia pojęcia szkody w mieniu, które prowadzi do uznania, że szkodą jest tylko taki uszczerbek majątkowy, który bezpośrednio wiąże się z lokalem zajmowanym przez osobę posiadającą ustalone prawo do lokalu socjalnego ?"

**odmawia podjęcia uchwały.**

## Uzasadnienie

Przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne powstało przy rozpatrywaniu przez Sąd Okręgowy w K. apelacji powódki – I. G. od wyroku Sądu Rejonowego w K. z dnia 16 maja 2007 r., sygn. akt [...]. Przedmiotem postępowania było przede wszystkim zawarte w pozwie z dnia 8 stycznia 2007 r. żądanie zasądzenia od Gminy K. odszkodowania w kwocie 2.922 zł miesięcznie za okres od stycznia 2007 r. do dnia opróżnienia lokalu przez M. M. wraz z małoletnimi dziećmi A. M. i D. M. Do pozwu załączono m.in. kserokopię prawomocnego wyroku dotyczącego eksmisji w/w osób z lokalu położonego w K. przy ul. S. [...] nr 5. Wskazano, iż wymienione osoby nie uiszczają odszkodowania za zajmowany lokal, a pozwana gmina nie dostarcza im lokalu socjalnego. W uzasadnieniu pozwu powódka wskazała zarazem, iż jest właścicielką nieruchomości lokalowej numer 2 położonej w K. przy ul. S.[..]. Nieruchomość jest położona zatem w tym samym budynku, w którym znajduje się lokal numer 5. Opuszczenie lokalu nr 5 przez M. M. i jej małoletnie dzieci umożliwiłoby powódce zamieszkanie w nim i wynajęcie lokalu nr 2 na cele związane z działalnością gospodarczą. Kwota której powódka domaga się w pozwie stanowi równowartość tego, co powódka uzyskałaby miesięcznie, gdyby wynajęła lokal numer 2 podmiotowi, którego pismo o zainteresowaniu wynajęciem lokalu załączyła do pozwu.

Wyrokiem z dnia 26 maja 2007 r. Sąd Rejonowy oddalił powództwo. W uzasadnieniu Sąd wskazał, iż żądane na podstawie art 18 ust. 5 ustawy z dnia 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.) odszkodowanie nie może być uznane za świadczenie okresowe, a tym samym nie może być dochodzone na przyszłość, skoro niemożliwym jest ustalenie wysokości szkody na przyszłość. Nie można bowiem ustalić na przyszłość, czy zaistnieje zdarzenie powodujące szkodę i czy w związku z tym powstanie szkoda i w jakiej wysokości. Roszczenie za okres od 8 stycznia 2007 r. do dnia wyroku nie jest wprawdzie roszczeniem na przyszłość (art. 316 § 1 k.p.c.), lecz podlega oddaleniu z braku wykazania poniesienia szkody przez powódkę z powodu niewykonania przez pozwaną gminę obowiązku dostarczenia lokalu. Sąd podkreślił ponadto, iż

powódka nie wykazała, aby podjęła starania mające na celu wyegzekwowanie od lokatorki odszkodowania dotyczącego lokalu numer 5.

Wyrok ten powódka zaskarżyła apelacją. W toku jej rozpatrywania Sąd Okręgowy przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące wątpliwości o treści sformułowanej w sentencji postanowienia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Sąd Najwyższy rozstrzygając przedstawione zagadnienie prawne w pierwszej kolejności bada, czy spełnione zostały przesłanki do podjęcia uchwały. Antycypując dalsze rozważania stwierdzić należy, że w niniejszej sprawie przesłanki te nie zostały spełnione. Wynika to z następujących przyczyn:

Po pierwsze, samo zagadnienie prawne przedstawione do rozstrzygnięcia nie zostało ujęte w sposób prawidłowy. Jego treść wskazuje bowiem jednoznacznie, że powzięte przez Sąd Okręgowy wątpliwości odnoszą się do pojęcia szkody na tle odpowiedzialności uregulowanej w art. 18 ust. 5 ustawy z dnia 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.) w związku z art. 417 § 1 k.c. W rzeczywistości przedmiotem zainteresowania Sądu Okręgowego jest kwestia związku przyczynowego między zaniechaniem dostarczenia lokalu socjalnego przez gminę a szkodą. W istocie chodzi bowiem o to, czy normalnym następstwem bezczynności gminy jest w myśl art. 361 § 1 k.c. – jedynie szkoda, która bezpośrednio wiąże się z lokalem zajmowanym przez osobę posiadającą ustawowe prawo do lokalu socjalnego (czyli szkoda w postaci czynszu najmu tego lokalu), czy też szkoda polegająca na braku możliwości korzystania z tego lokalu przez zamieszkanie w nim właściciela i zwolnienie ten sposób innego lokalu w celu wynajęcia go osobom trzecim.

Po drugie, jeśli wątpliwości Sądu Okręgowego w istocie odnieść do pojęcia szkody to, stwierdzić należy, że nie dokonano stosownych ustaleń faktycznych w tym przedmiocie. W pozwie i następnie w piśmie procesowym (k. 48) powódka dochodzi odszkodowania za pozbawienie ją możliwości wynajęcia lokalu nr 2 jako lokalu użytkowego. Tymczasem nie dokonano w ogóle ustaleń odnośnie podjęcia przez powódkę, czynności zmierzających do zmiany przeznaczenia lokalu

z mieszkalnego na użytkowy. Chodzi w szczególności o ustalenie zgłoszenia zmiany przeznaczenia lokalu w świetle art. 71 ust. 1, 4, 5 i 6 ustawy z dnia 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2006 Nr 156, poz. 1118) i uzyskania pozwolenia na przebudowę lub zgłoszenia przebudowy zwolnionej z obowiązku uzyskania zezwolenia. Należy bowiem zauważyć, że brak dopełnienia wymagań publicznoprawnych wynikających z przepisów Prawa budowlanego, wykluczałoby uzyskanie dochodu, na który powołuje się powódka. Nie można też pominąć faktu, że nie dokonano także oceny roszczenia powódki w zakresie powstania szkody z punktu widzenia kwalifikacji prawnej szansy wynajęcia lokalu. Powódka nie przedstawiła np. umowy przedwstępnej najmu, zaś pisma firmy B., która wyraziła zainteresowanie lokalem, nie można uznać za wiążącą ofertę. W konsekwencji uznać należy, że brak ustaleń faktycznych co do powstania szkody i jej wysokości oznacza, że nie zostało spełnione wymaganie związku przyczynowego między rozstrzygnięciem zagadnienia prawnego a rozstrzygnięciem sprawy.

Po trzecie, w postanowieniu z dnia 30.11.2005 r. III CZP 97/05 Sąd Najwyższy wskazał, że „rozstrzygnięcie w trybie art. 61 §1 ustawy z dnia 23.11.2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 24, poz. 2052 ze zm.) podlegają kwestie prawne budzące poważne wątpliwości sądu rozpatrującego apelację. Wątpliwości te mogą wynikać z niejasnego brzmienia przepisów mających w danej sprawie zastosowanie, a dotychczas w orzecznictwie Sądu Najwyższego niewyjaśnionych lub w rozbieżności w dotychczasowej judykaturze”. Te przesłanki w niniejszej sprawie nie występują. Treść art. 18 ust. 5 ustawy z dnia 21.06.2001 r. o ochronie lokatorów (...) jest jednoznaczna. Stanowi on, że jeżeli gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku, właścicielowi przysługuje roszczenie odszkodowawcze od gminy, na podstawie art. 417 k.c. Stwierdzenie, że roszczenie odszkodowawcze przysługuje na podstawie art. 417 k.c. oznacza, iż brak jakichkolwiek przesłanek do wprowadzenia ograniczeń w zakresie stosowania tego przepisu, a w konsekwencji do stosowania art. 361 k.c. Nie odnotowano też w judykaturze jakichkolwiek rozbieżności w tym zakresie.

Reasumując stwierdzić należy, że w sprawie niniejszej nie zostały spełnione wymagania do podjęcia uchwały.

2. Niezależnie od powyższych rozważań podnieść należy, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego obowiązywanie zasady pełnego odszkodowania w ramach odpowiedzialności na podstawie art. 417 k.c., nie budzi żadnych wątpliwości. Przykładowo można wskazać na uzasadnienie wyroku z dnia 23.09.2003 r. K 20/02, w którym m.in. stwierdzono: „Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji, mówiąc o naprawieniu "szkody", nie określa jej składników ani zakresu (...) Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji nie oznacza li tylko podniesienia na szczebel konstytucyjny zastanej przez Konstytucję regulacji odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez władzę publiczną, uregulowanej w k.c. W przepisie tym wyraża się myśl ogólną: iż bezprawne wyrządzenie szkody przez władzę publiczną daje prawo do odszkodowania. Jest to prawo konstytucyjne. Ta konstatacja jest decydująca dla normatywnego znaczenia art. 77 Przepis ten jednak sam przez się nie wskazuje wyczerpująco ani jaka szkoda ma polegać na naprawieniu, ani nie rozstrzyga co decyduje o wymaganej przestanie bezprawności, nie wspominając już o drodze, na jakiej realizacja uprawnienia odszkodowawczego ma nastąpić. Te kwestie muszą być zatem - co do zasady - regulowane w ustawach zwykłych Nie podobna więc art. 77 ust. 1 Konstytucji nadawać znaczenia upatrującego w nim generalnej, wyczerpującej i przede wszystkim wystarczającej podstawy do żądania pełnego odszkodowania, za każde zdarzenie powodujące szkodę, za każdy rodzaj nieprawidłowości w zachowaniu władzy publicznej, co czyniłoby zbędną dalszą regulację tej kwestii w ustawodawstwie zwykłym, co do zakresów pominiętych w samym unormowaniu art. 77 Konstytucji. Trafne w tym względzie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 30 maja 2003 r. (sygn. III CZP 34/03, niepublikowane) i w tym zakresie poglądy TK i SN są zbieżne. (...) Konstytucjonalizacja zasady art. 77 ust. 1 spowodowała, że system jaki tworzą łącznie ta właśnie zasada i jej dalsza operacjonalizacja (rozmiar szkody, charakter bezprawności, tryb dochodzenia itd.) w wielu przepisach różnych ustaw zwykłych, musi być poddany ocenie z punktu widzenia zasad konstytucyjnych. Obecnie sytuacja przedstawia się więc tak, że wypadki bezprawnego działania władzy publicznej pociągają w sobą pełne odszkodowanie, gdy chodzi o hipotezy objęte dawniej art. 417 i 418 k.c., a obecnie - przy tym samym zakresie, przez jedną hipotezę - art. 417 k.c.”

Należy także zwrócić uwagę na to, że w wyroku z dnia 23.05.2006 r. SK 51/05/Dz.U. z 2006 Nr 94, poz. 657). Trybunał Konstytucyjny uznał art. 18 ust. 4 ustawy o ochronie lokatorów (...) w brzmieniu obowiązującym do dnia 1.01.2005 r., ograniczający wysokość odszkodowania, za niezgodny z art. 2, 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Takie unormowanie zawarte w art. 18 ust. 4 w/w ustawy w brzmieniu obowiązującym od 1.01.2005 r., w istocie nie różniące się od poprzedniego, zostało uznane za sprzeczne z art. 77 ust. 1, art. 21 ust. 1 i z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP (wyrokiem Trybunału z dnia 11.09.2006 r – Dz.U. Nr 167, poz. 1193).

Z powołanych orzeczeń Trybunału dotyczących dawnych regulacji art. 18 ust. 4 ustawy o ochronie lokatorów (...) płynie więc jednoznaczny wniosek, że ograniczanie wysokości odszkodowania od gminy jest niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Konsekwencją tych orzeczeń było właśnie uchwalenie art. 18 ust. 5 ustawy, odsyłającego do zasad ogólnych i rezygnującego z wprowadzenia jakichkolwiek ograniczeń. Takie zawężenie zakresu odszkodowania nie może być - co oczywiste – dokonywane w drodze wykładni. W konsekwencji należy wyraźnie stwierdzić, że roszczenie odszkodowawcze właściciela lokalu przeciwko gminie przewidziane w art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie lokatorów (...) w związku z art. 417k.c. obejmuje wynagrodzenie szkody w pełnej wysokości.

Z tych względów orzeczono jak w sentencji postanowienia.