

Uchwała z dnia 19 sierpnia 2009 r., III CZP 56/09

Sędzia SN Jan Górowski (przewodniczący)

Sędzia SN Teresa Bielska-Sobkowicz (sprawozdawca)

Sędzia SN Barbara Myszka

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w W. przeciwko Gminie Miasta O. oraz małoletnim Paulinie D. i Natalii D. reprezentowanym przez przedstawicielkę ustawową Danielę D. o opróżnienie lokalu mieszkalnego i określenie odszkodowania, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 19 sierpnia 2009 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Elblągu postanowieniem z dnia 16 kwietnia 2009 r.:

"Czy gmina jest biernie legitymowana w procesie z powództwa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej o określenie odszkodowania na podstawie art. 45 ust. 3 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 roku o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398 ze zm.)?"
podjął uchwałę:

W sprawie z powództwa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej o określenie odszkodowania na podstawie art. 45 ust. 3 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398 ze zm.) gmina nie ma legitymacji biernej.

Uzasadnienie

W sprawie z powództwa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w W. o opróżnienie lokalu mieszkalnego i przyznanie uprawnienia do lokalu socjalnego przeciwko małoletnim Paulinie D. i Natalii D., reprezentowanym przez przedstawicielkę ustawową Danielę D., oraz przeciwko Gminie O. o określenie odszkodowania na wypadek, gdyby pozwani małoletni nie opuścili lokalu wskutek nieotrzymania lokalu

socjalnego, Sąd Rejonowy w Ostródzie wyrokiem z dnia 22 października 2008 r. nakazał małoletnim opróżnienie lokalu mieszkalnego oraz przyznał im prawo do lokalu socjalnego, a w pozostałej części oddalił powództwo.

Uzasadniając wyrok w części oddalającej powództwo, Sąd Rejonowy wskazał na art. 45 ust. 3 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 41, poz. 298 ze zm. – dalej: "u.z.S.Z.R.P."), zgodnie z którym, w przypadku wykwaterowania małoletniego dyrektor oddziału regionalnego Agencji występuje 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. Sąd uznał, że żądanie określenia odszkodowania na wypadek nieprzyznania małoletnim pozwanym lokalu socjalnego nie mogło zostać uwzględnione, gdyż było żądaniem przedwczesnym, a ponadto ze względu na brak interesu prawnego po stronie powódki, właścicielowi lokalu bowiem przysługuje roszczenie odszkodowawcze do gminy na podstawie art. 417 k.c. i art. 18 ust. 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie kodeksu cywilnego jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266 ze zm. – dalej: "u.o.p.l.").

Przy rozpoznaniu apelacji od tego wyroku Sąd Okręgowy w Elblągu powziął poważne wątpliwości prawne przedstawione w przedłożonym zagadnieniu prawnym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedstawione zagadnienie prawne związane jest z wykładnią art. 45 ust. 3 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, z której wynika, że dyrektor regionalnego oddziału Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (dalej: "Agencja") może, w określonych wypadkach, doprowadzić do przymusowego przekwaterowania lub wykwaterowania z lokali mieszkalnych, pozostających w zasobach Agencji. Do przymusowego wykwaterowania dochodzi zasadniczo w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.), jednakże w myśl art. 45 ust. 3 u.z.S.Z.R.P., wobec ściśle oznaczonego kręgu osób, w tym małoletniego, dyrektor Agencji nie wszczyna takiego postępowania, lecz wytacza powództwo o nakazanie opróżnienia lokalu mieszkalnego, orzeczenie o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, o wezwaniu do udziału w procesie

gminy oraz o określenie odszkodowania. Powstaje pytanie, czy ze zwrotu „wezwanie do udziału w procesie gminy”, który sąsiaduje z „określeniem odszkodowania” wynika legitymacja bierna gminy w sprawie o ustalenie przyszłego odszkodowania na rzecz Agencji na wypadek, gdyby gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego eksmitowanym.

Tego rodzaju odszkodowanie określone jest w ustawie o ochronie praw lokatorów. Zgodnie z art. 18 ust. 4, jeżeli gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku, właścicielowi lokalu, z którego dokonano eksmisji, przysługuje roszczenie odszkodowawcze do gminy. W interesie gminy postanowiono w art. 15 ust. 2, że w sprawie o opróżnienie lokalu sąd z urzędu zawiadamia gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu w celu umożliwienia jej wstąpienia do sprawy. Zgodnie z art. 15 ust. 3, do udziału gminy w sprawie o opróżnienie lokalu stosuje się odpowiednio przepisy o interwencji ubocznej, z wyjątkiem art. 78, art. 79 zdanie drugie i art. 83 k.p.c.; gmina nie musi wykazywać interesu prawnego, a jej przystąpienie następuje po stronie powoda.

Z zestawienia art. 15 ust. 2 i 3 oraz art. 18 ust. 4 u.o.p.l. wynika zatem, że gmina została obciążona odpowiedzialnością odszkodowawczą na wypadek niedostarczenia lokalu socjalnego osobie eksmitowanego, jeżeli z tego faktu powstała szkoda wobec właściciela lokalu. Jednocześnie w interesie gminy jest ona zawiadamiana o wszczęciu postępowania w sprawie o eksmisję w celu umożliwienia jej wzięcia udziału w sprawie w charakterze interwenienta ubocznego po stronie powoda. Przepis art. 1a u.o.p.l. stanowi jednak wyraźnie, że jej przepisów nie stosuje się do lokali pozostających w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Wymaga w związku z tym wyjaśnienia, czy gmina w sprawie o eksmisję przeciwko małoletniemu oraz o określenie odszkodowania ma status interwenienta ubocznego, czy też powinna występować jako pozwana.

Nie można ze zwrotu o charakterze procesowym „wezwać gminę do wzięcia udziału w sprawie” wyciągać wniosku, że gmina ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą wobec Agencji. Odpowiedzialność odszkodowawcza, niezależnie od rodzaju (deliktowa, kontraktowa, gwarancyjna), musi mieć podstawę w obowiązujących przepisach prawa cywilnego materialnego. Jeżeli zatem gmina miałaby ponosić wobec Agencji odpowiedzialność kontraktową, musiałoby uprzednio istnieć jej zobowiązanie wobec tego podmiotu do dostarczenia

eksmitowanemu lokatorowi lokalu socjalnego. Tym bardziej zobowiązanie takie jest wymagane w przypadku gwarancyjnej odpowiedzialności odszkodowawczej, nie ma jednak żadnych podstaw w obowiązującym prawie do konstruowania takich zobowiązań. Odpowiedzialność gminy wobec właściciela jest zatem odpowiedzialnością deliktową.

Odpowiedzialność deliktowa gminy jest jednak odpowiedzialnością wyjątkową ze względu na specyficzną przesłankę bezprawności. Gmina, nie przyznając lokalu uprawnionemu, nie postępuje wbrew powszechnie obowiązującym regułom (przepisom lub zasadom współżycia społecznego), lecz jedynie wbrew treści zobowiązania wykreowanego konstytucyjnym orzeczeniem sądu. Rozwiązanie przyjęte przez prawodawcę w art. 18 ust. 4 u.o.p.l. jest konstrukcją tzw. zobowiązania ze skutkiem ochronnym wobec osób trzecich. Innymi słowy, zobowiązanie nastawione na ochronę interesu wierzyciela pośrednio chroni interesy osób trzecich; w tym wypadku także interes właściciela lokalu. Niedostarczenie lokalu socjalnego powoduje, że eksmitowany wciąż zajmuje lokal właściciela, a ten ponosi przez to szkodę. Gmina może być zatem pociągnięta do odpowiedzialności odszkodowawczej deliktowej tylko dlatego, że pozwala na to art. 18 ust. 4 u.o.p.l.

Nie można uznać, że reguła wynikająca z art. 18 ust. 4 u.o.p.l. może być przeniesiona na grunt ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych, nie jest więc uzasadnione twierdzenie, iż gmina ponosi analogiczną odpowiedzialność deliktową wobec Wojskowej Agencji Mieszkaniowej za zaniechanie w dostarczeniu lokalu socjalnego osobom eksmitowanym. Jak stwierdzono, jednoznaczne brzmienie art. 1a u.o.p.l. wskazuje, że przepisów ustawy nie stosuje się do lokali będących w dyspozycji Agencji. Dotyczy to zatem także art. 18 ust. 4, który ma charakter wyjątkowy, a jego "wyjątkowość" polega na tym, że gdyby go nie było, nie byłoby możliwe pociągnięcie gminy do odpowiedzialności odszkodowawczej wobec właściciela lokalu. Przepis taki powinien być zatem interpretowany ściśle. Ponadto nie można stawiać znaku równości pomiędzy Agencją a właścicielem lokalu, o którym stanowi ustawa o ochronie praw lokatorów i z jednakowego położenia wyciągać wniosku o możliwości odpowiedniego stosowania art. 18 ust. 4 do lokali znajdujących się w dyspozycji Agencji.

Położenie prawne i funkcjonalne Agencji oraz właściciela lokalu, o jakim mowa w art. 18 ust. 4 u.o.p.l., jest różne. Agencja dostarcza lokali żołnierzom i członkom ich rodzin ze względów związanych z bezpieczeństwem państwa. Trudno zatem

zgodzić się ze stwierdzeniem, że jednostka samorządu terytorialnego (gmina) ma ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą wobec Skarbu Państwa reprezentowanego przez Agencję za zaniechanie w dostarczeniu lokalu socjalnego bliskim byłego żołnierza służącego obronności i bezpieczeństwu państwa ucieleśnianego w stosunkach cywilnych przez Skarb Państwa.

Inaczej przedstawia się zasadność odszkodowania za zaniechanie gminy wobec „cywilnego” właściciela lokalu. Ustawa o ochronie lokatorów nakłada na właściciela nieruchomości lokalowych – wynajmującego szczególne obowiązki. Jeżeli dochodzi do orzeczenia eksmisji, właściciel lokalu nie musi ponosić dalszych obciążeń i należy mu się odszkodowanie. Położenie Agencji i „cywilnego” właściciela lokalu nie przystają do siebie i choćby z funkcjonalnego punktu widzenia nie można wobec Agencji stosować regulacji art. 18 ust. 4 u.o.p.l. W konkluzji należy uznać, że odpowiedzialność deliktowa gminy wobec Agencji mogłaby opierać się jedynie na zasadach ogólnych, zawartych w kodeksie cywilnym.

Także z procesowego punktu widzenia legitymacja bierna gminy budzi zastrzeżenia. Z uzasadnienia zagadnienia prawnego wynika, że Sąd Okręgowy zakłada, iż w art. 45 ust. 3 u.z.S.Z.R.P. zawarta jest instytucja dopozwania, jednocześnie jednak wyraźnie wskazuje, że małoletnich dotyczy eksmisja i uprawnienie do żądania lokalu socjalnego, natomiast gminy odpowiedzialność odszkodowawcza wobec Agencji. Stanowisko to jest błędne, gdyż dopozwanie ma sens tylko wtedy, gdy okazuje się, że powództwo nie zostało wniesione przeciwko osobie, która powinna być pozwana i następuje w toku sprawy, a nie na jej początku (art. 194 § 2 zdanie pierwsze k.p.c.). Ponadto dopozwanie dotyczy sytuacji, w której co najmniej dwa podmioty są pozwane w sprawie, a roszczenie procesowe skierowane jest przeciwko obu pozwany, a nie tylko jednemu. (...)

Nie można zaakceptować wykładni art. 45 ust. 3 u.z.S.Z.R.P., w myśl której zwrot „wezwanie do udziału w procesie gminy” oznacza dopozwanie, przy czym w stosunku do gminy wytoczone jest powództwo o ustalenie odpowiedzialności odszkodowawczej, a wobec małoletniego powództwo o eksmisję i przyznanie uprawnienia do lokalu socjalnego; są to dwie sprawy z różnymi pozwany – sprawa o eksmisję i przyznanie uprawnienia do lokalu socjalnego (małoletni) oraz sprawa o ustalenie odszkodowania (gmina). Przepis art. 45 ust. 3 u.z.S.Z.R.P. jednak wyraźnie mówi o jednym pozwie i „wezwaniami do udziału w sprawie gminy”,

nie daje zatem podstaw do wniesienia dwóch różnych powództw w dwóch różnych sprawach ani do uznania, że reguluje dopozwanie gminy.

W art. 15 ust. 2 i 3 u.o.p.l. ustawodawca wskazał, że gmina może być interwenientem ubocznym w sprawie o eksmisję, a w art. 18 ust. 4 uregulował odpowiedzialność odszkodowawczą gminy wobec właściciela lokalu. W art. 45 ust. 3 u.z.S.Z.R.P. postanowiono jedynie o „wezwanie do udziału w procesie gminy”. Sąd Okręgowy, odwołując się do ustawy o ochronie praw lokatorów i porównując pozycję gminy z pozycją gminy w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych nie zauważył, że gmina w postępowaniu o eksmisję występuje w charakterze interwenienta ubocznego, o czym wyraźnie stanowi art. 15 ust. 2 oraz 3 u.o.p.l. Z art. 45 ust. 3 u.z.S.Z.R.P., stanowiącego o wezwaniu do wzięcia udziału w sprawie gminy, nie wynika inna regulacja. (...)

W konsekwencji należało uznać, że w sprawie z powództwa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej o określenie odszkodowania na podstawie art. 45 ust. 3 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej gmina nie ma legitymacji biernej.

Z tych przyczyn orzeczono, jak w uchwale (art. 390 § 1 k.p.c.).