

UCHWAŁA

Dnia 15 maja 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Katarzyna Tyczka-Rote (przewodniczący)

SSN Jan Górowski (sprawozdawca)

SSN Anna Owczarek

w sprawie z powództwa Lokalnego Zrzeszenia Właścicieli Nieruchomości
we W.

przeciwko Gminie Miasta W.

o zapłatę,

po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym

w dniu 15 maja 2013 r.,

zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy we W.

postanowieniem z dnia 15 listopada 2012 r.,

"Czy Lokalne Zrzeszenie Właścicieli Nieruchomości zarządzające nieruchomością bez umocowania, które zawarło umowę najmu lokalu mieszkalnego położonego w usytuowanym na niej budynku i na rzecz którego Sąd w wyroku eksmisyjnym nakazał wydanie lokalu z ustaleniem dla byłego lokatora prawa do lokalu socjalnego posiada legitymację do dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 417 k.c. w zw. z 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 r., Nr 31, poz. 266 ze zm.)?"

podjął uchwałę:

Zrzeszenie właścicieli nieruchomości zarządzające - bez tytułu prawnego - nieruchomością i położonym na niej budynkiem obejmującym lokal zajmowany przez osobę, wobec której wydano prawomocny wyrok nakazujący jego opróżnienie i zawierający orzeczenie o uprawnieniu pozwanego do lokalu socjalnego, nie może dochodzić od gminy odszkodowania, o którym mowa w art. 18 ust. 5 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.).

Lokalne Zrzeszenie Właścicieli Nieruchomości we W. wniosło o zasądzenie na jego rzecz od Gminy Miasta W. kwoty 53 651,82 zł tytułem odszkodowania dochodzonego 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 (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266 ze zm., dalej: „u.o.p.l.”). Wyrok z dnia 20 października 2011 r. Sądu Rejonowego we W., oddalający powództwo, został zaskarżony przez powoda. Stanowiska stron w postępowaniu apelacyjnym skupiły się na kwestii legitymacji czynnej Zrzeszenia do dochodzenia odszkodowania, w związku z brakiem zapewnienia przez Gminę lokalu socjalnego dla byłych lokatorów, wobec których została orzeczona eksmisja.

Postanowieniem z dnia 9 lutego 2012 r. Sąd Okręgowy we W. rozpoznający apelację przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne o podobnej treści jak obecnie. Postanowieniem z dnia 6 czerwca 2012 r. III CZP 26/12 (Gazeta Prawna 2012, nr 131) Sąd Najwyższy odmówił podjęcia uchwały. Podniósł, że Sąd Okręgowy nie ustalił wszystkich okoliczności sprawy istotnych dla oceny przedstawionego zagadnienia, nie wyjaśniając zwłaszcza charakteru relacji łączącej powoda z właścicielami lokali. Wyraził jednak zapatrywanie, że podejmowanie przez powoda czynności zwykłego zarządu lokalami, zwłaszcza zawierania i wypowiedzania umowy najmu oraz dochodzenia eksmisji byłych lokatorów „wymagałoby ustalenia, że pomiędzy powodem a właścicielem nieruchomości doszło do zawarcia umowy o zarząd nieruchomością.”

Kontynuując postępowanie apelacyjne, Sąd Okręgowy ponownie wystąpił z zagadnieniem prawnym jak na wstępie. Ustalił, że Zrzeszenie zarządzało lokalami w budynku położonym we W. przy ul. M.[...], zawierając we własnym imieniu umowy najmu tych lokali. Brak tytułu prawnego, na którego podstawie zarząd ten jest sprawowany, a aktualni właściciele nieruchomości nie są znani. Zrzeszenie zaczęło sprawować zarząd w bliżej nieokreślonej, odległej przeszłości i prawdopodobnie pierwotnie był to zarząd przymusowy, przy czym w związku z nieustaleniem właścicieli nieruchomości sprawuje go nieprzerwanie do dzisiaj.

Powód ostrożnie zarządza środkami uzyskiwanymi od osób zamieszkałych na przedmiotowej nieruchomości, gdyż zdaje sobie sprawę, że w razie zgłoszenia się lub ustalenia właścicieli będzie musiał złożyć sprawozdanie z zarządu.

Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, że poczynając od wejścia w życie regulacji przewidzianej w art. 70-73 ustawy z dnia 30 stycznia 1959 r. - Prawo lokalowe (jedn. tekst: Dz.U. z 1962 r., Nr 47, poz. 227), członkostwo w lokalnych zrzeszeniach właścicieli nieruchomości ma charakter dobrowolny. Zrzeszenie nie wykazało, że właściciel nieruchomości był jego członkiem, że łączyła go z nim umowa o zarząd, lub że udzielił pełnomocnictwa do dokonywania czynności. Odwołując się do zarządu sprawowanego przez współwłaściciela bez zawarcia umowy z pozostałymi podmiotami prawa współwłasności, czyli do tak zwanego „faktycznego” wyraził pogląd, że nie ma przeszkód, aby przenieść go na grunt wykonywania zarządu przez powoda. Podkreślił, że w takim wypadku zarządca nie jest posiadaczem rzeczy, lecz tylko jej dzierżycielem, gdyż sprawuje władztwo nad rzeczą w cudzym imieniu. Jest to władztwo zastępcze, wykonywane np. przez pełnomocników, przedstawicieli ustawowych.

W odniesieniu do nieruchomości rozróżnił zarząd ustawowy (art. 931 k.p.c.), sądowy (wykonywany na podstawie orzeczenia sądu), oraz umowny (art. 185 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jedn. tekst: Dz.U. z 2010 r., Nr 102 ze zm., dalej: „u.g.n.”). Podniósł, że w dwóch pierwszych wypadkach zarządca występuje wobec osób trzecich w imieniu własnym, natomiast działający na podstawie umowy o zarządzanie nieruchomością może działać w imieniu własnym tylko o tyle, o ile wynika to z jej postanowień.

W wypadku zarządu faktycznego – zdaniem Sądu Okręgowego – zarządca może wykonywać czynności faktyczne i prawne tylko z zakresu zwykłego zarządu, podejmowane wyłącznie w imieniu i na rzecz podmiotu uprawnionego. Innymi słowy zarządca faktyczny może być traktowany w sferze prawa materialnego, co najwyżej jako pełnomocnik a nie jako zastępca pośredni, co wskazywałoby na brak legitymacji czynnej powoda.

Sąd Okręgowy podkreślił, że w sprawie występuje jednak sytuacja szczególna, gdyż Zarządca nie tylko zawarł z lokatorami umowy najmu,

ale dysponuje także wyrokami eksmisyjnymi na swoją rzecz. W literaturze przeważa zapatrywanie, że krąg uprawnionych do odszkodowania należnego od gminy, która nie dostarczyła lokalu socjalnego został określony w art. 2 ust 2 pkt 1 u.o.p.l. Właścicielem w ujęciu tego przepisu jest osoba mająca tytuł prawny do lokalu, np. najemca dający lokal w użyczenie. Jest to argument za przyjęciem, że w tym wypadku odszkodowanie jest tylko jedno i gdy osoba właściciela w ujęciu prawa rzeczowego nie pokrywa się z pojęciem określonym w art. 2 ust. 2 pkt 1 u.o.p.l., to uprawniony do niego jest wyłącznie podmiot objęty tym przepisem.

Zauważył, że na gruncie art. 18 ust. 5 u.o.p.l. można też bronić poglądu, iż poszkodowanym jest osoba, która nie może wykonać wyroku eksmisyjnego z powodu niedostarczenia przez gminę lokalu socjalnego. Sankcją cywilną niewykonania tego obowiązku jest odszkodowanie, które pełni nie tylko funkcję kompensacyjną, ale przede wszystkim wymuszającą i w konsekwencji zakres osób uprawnionych do tego świadczenia wyznacza treść wyroku eksmisyjnego.

Wskazał także, że występują jednak argumenty za odmiennym rozstrzygnięciem analizowanego problemu. W literaturze i judykaturze jednolicie przyjmuje się, że roszczenie objęte dyspozycją art. 18 ust 5 u.o.p.l. jest roszczeniem odszkodowawczym określonym w art. 417 k.c., co oznacza, że pierwszy z nich wskazuje jedynie, iż niedostarczenie przez gminę lokalu socjalnego jest czynem niedozwolonym, a tym samym nie oznacza, jaki jest krąg osób uprawnionych do odszkodowania i z tego względu celem ich ustalenia trzeba sięgać do pojęć ogólnych. Na gruncie art. 417 k.c. poszkodowanym jest generalnie osoba, w której dobrach doszło do uszczerbku. Z tego względu w literaturze wyrażone jest także stanowisko, że uprawnionym w rozumieniu omawianego unormowania jest właściciel w ujęciu prawa rzeczowego.

Sąd Okręgowy podkreślił, że przyjęcie, iż uprawnionym do odszkodowania jest podmiot związany z lokatorem węzłem obligacyjnym, prowadzi do niespotykanej sytuacji, w której jedno odszkodowanie równocześnie przysługiwałoby dwóm podmiotom. Miał też na względzie, że w przypadku zarządcy faktycznego, podobnie jak i posiadania bezprawnego, nie można mówić

o wystąpieniu szkody, gdyż występuje ona wtedy, gdy dochodzi do naruszenia dobra prawnie chronionego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na gruncie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego przez lokatora należy rozumieć najemcę lokalu lub osobę używającą lokal na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności. Wykładnia językowa tego przepisu prowadzi do wniosku, że jest nim na podstawie tego aktu prawnego każdy, kto zajmuje lokal legitymując się do niego jakimkolwiek tytułem prawnym, oczywiście poza właścicielem. Z tego względu w literaturze i judykaturze przyjęto koncepcję szerokiego rozumienia pojęcia lokatora, które zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. obejmuje także „byłego lokatora” (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2003 r., III CZP 22/03, OSNC 2004, nr 2, poz. 19).

Według definicji legalnej zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l., właścicielem jest wynajmujący lub inna osoba, z którą wiąże lokatora stosunek prawny uprawniający go do używania lokalu. Przepis ten odrywa więc pojęcie właściciela od stosunków prawa rzeczowego, przenosząc je na grunt prawa zobowiązań. W konsekwencji, właścicielem w rozumieniu ustawy może być nie tylko osoba, której przysługuje prawo własności (lub współwłasności) albo użytkowania wieczystego nieruchomości, na której znajduje się lokal (względnie, prawo odrębnej własności tego lokalu lub spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu), lecz każdy, kto zawiera umowę najmu jako wynajmujący lub oddaje lokal do używania na podstawie innego tytułu prawnego. Najczęściej wskazywanymi przykładami rozumianego w ten sposób pojęcia właściciela są: najemca zawierający umowę z podnajemcą oraz osoba, której przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu. Jak zauważył Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 stycznia 2006 r. IV CK 336/05 („Biuletyn SN” 2006, nr 4, s. 10), za właściciela w rozumieniu tej ustawy uznać należy także wynajmującego, któremu nie przysługuje żaden tytuł prawny do lokalu. W literaturze, można nawet spotkać zapatrywanie, że do omawianej kategorii zaliczane są osoby reprezentujące właściciela.

Z omawianej definicji wynika jednak, że obejmuje ona stosunek prawny istniejący, tj. który trwa pomiędzy jego podmiotami, a nie o stosunek, który wygasł i w związku z tym istniała podstawa do orzeczenia eksmisji lokatora. Wyrok eksmisyjny (art. 365 k.p.c.) przesądza więc brak tego stosunku, a w konsekwencji istnienie stanu rzeczy, że wierzyciel nie jest już właścicielem w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l.

Za przedstawionym rozumieniem pojęcia właściciela przemawiają także względy systemowe wynikające z art. 18 u.o.p.l. Z ustępu pierwszego i trzeciego tego przepisu wynika, że obejmuje on osoby, pomiędzy którymi stosunek prawny wygasł, a więc nie właściciela w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l. Charakterystyczne jest, że w całym unormowaniu zawartym w art. 18 u.o.p.l. ustawodawca nie używa nawet pojęcia „były lokator”, lecz posługuje się dla oznaczenia osoby uprawnionej do lokalu zamiennego albo socjalnego określeniem osoby zajmującej lokal bez tytułu prawnego. Już te argumenty natury językowej i systemowej prowadzą do wniosku, że jeżeli gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego na podstawie wyroku, a więc nie na podstawie stosunku prawnego, jaki wiązał lokatora w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. z właścicielem w ujęciu art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l., to podmiotowi któremu przysługuje prawo własności (właścicielowi w powszechnym rozumieniu) przysługuje od dłużnika zobowiązanego ustawowo do dostarczenia lokalu socjalnego roszczenie odszkodowawcze (art. 18 ust. 5 u.o.p.l.).

Ponadto, jak podkreśla się w literaturze, w unormowaniu tym wprowadzono odmienną konstrukcję prawną, opartą o odpowiedzialność deliktową, na co jednoznacznie wskazuje odesłanie w nim do ogólnych reguł odpowiedzialności organów władzy publicznej określonych w art. 417 k.c. Pozostaje ona w związku z unormowaniem zawartym w art. 14 ust. 6 u.o.p.l., zgodnie z którym sąd nakazuje wstrzymanie wykonania opróżnienia lokalu do czasu zapewnienia przez gminę lokalu socjalnego, tj. złożenia oferty zawarcia umowy najmu tego lokalu. W konsekwencji, do chwili dostarczenia lokalu socjalnego dotychczasowy wynajmujący lub inna osoba, którą łączył stosunek prawny z byłym lokatorem, zmuszona jest do znoszenia dalszego zajmowania przez niego lokalu. Sytuacja ta w istotny sposób przekłada się więc na sferę majątkową osoby dysponującej

prawem do lokalu, pozbawiając ją z reguły dochodu, jaki mogłaby uzyskać z tytułu należności czynszowej, przy jednoczesnej konieczności dalszego ponoszenia kosztów eksploatacji i utrzymania lokalu. Obok tej - najbardziej oczywistej - postaci szkody, właściciel lokalu traci także czasowo możliwość dysponowania nim na własne potrzeby.

Podmiot dochodzący odpowiedzialności gminy musi wykazać fakt poniesienia szkody, pozostającej w adekwatnym związku przyczynowym z brakiem dostarczenia lokalu socjalnego. Szkada ta podlega pełnej kompensacie, na podstawie art. 361 § 2 k.c. w zw. z art. 417 k.c. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2008 r., III CZP 46/08, LEX nr 437195 oraz wyrok Sadu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2010 r., II CSK 323/09, LEX nr 602680).

Sąd Okręgowy w celu przedstawienia sytuacji prawnej powodowego Zrzeszenia, posłużył się pojęciem „faktycznego zarządcy nieruchomości” - rozumianym jako odpowiednik koncepcji „zarządu faktycznego” przyjmowanej w orzecznictwie na gruncie zarządu rzeczą wspólną przez współwłaścicieli. W tym jednak wypadku występuje inny stan prawny, gdyż zarządca faktyczny dysponuje tytułem prawnym, tj. prawem współwłasności. Z jego istoty wynika, że każdy ze współwłaścicieli dokonujących czynności zachowawczych posiada tytuł prawny do rzeczy w ramach przysługującego mu prawa, a w konsekwencji nie działa on w tym zakresie jako reprezentant innych współwłaścicieli. Ustawodawca wyraźnie odmiennie unormował inny zarząd w art. 190 u.g.n., który stwierdza, że zarządem nieruchomości w rozumieniu tej ustawy nie jest zarząd sprawowany bezpośrednio przez właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości.

W sprawie nie wykazano jakiegokolwiek podstawy prawnej dla podejmowania przez powoda czynności zarządczych w stosunku do przedmiotowych lokali, choć Zrzeszenie występowało w stosunkach prawnych z lokatorami we własnym imieniu, zawierając z nimi umowy najmu oraz uzyskując w postępowaniu eksmisyjnym orzeczenia przyznające na jego rzecz zwrot lokalu. W konsekwencji, w stosunkach zewnętrznych Zrzeszenie działało w sposób upodabniający je do zarządcy nieruchomości o charakterze zastępcy pośredniego.

Dla Zrzeszenia tytuł do wykonywania czynności zarządczych mógłby wynikać ze stosunku obligacyjnego kreowanego przez umowę o zarządzanie nieruchomością. Podstawę prawną jej zawarcia stanowi art. 184 i następne u.g.n. Regulacja ta dopuszcza sytuację, w której zarząd nieruchomością sprawowany byłby przez osobę prawną w ramach jej działalności gospodarczej, zastrzegając jednak, że czynności zarządu muszą być dokonywane w takim wypadku przez licencjonowanego zarządcę (art. 184 ust. 3 w zw. z ust. 2 u.g.n.). Jednocześnie ustawa wymaga, aby zarząd sprawowany przez przedsiębiorcę wynikał z zawartej umowy o zarządzanie nieruchomością z właścicielem nieruchomości lub innym podmiotem wskazanym w ustawie. Zgodnie z art. 185 ust. 2 zd. 2 u.g.n., oświadczenia woli stron tej umowy powinny zostać złożone w formie pisemnej pod rygorem nieważności.

Niedochowanie tej formy powoduje nieważność czynności prawnej, która może być sanowana jedynie przez ponowne zawarcie umowy z zachowaniem wymaganej formy. Dodatkowo należy zauważyć, że w sprawie nie ustalono, aby powód spełniał drugą ustawową przesłankę wykonywania zarządu lokalami, tj. dysponowanie licencją zarządcy nieruchomości. Wskazane ograniczenia ustawowe wyłączają także możliwość zastosowania wobec powoda konstrukcji prowadzenia cudzych spraw bez zlecenia (art. 752 i następne k.c.). W okolicznościach sprawy nie można więc było przyjąć, że doszło do ważnego zawarcia umowy o zarząd nieruchomością, a w konsekwencji, że Zrzeszenie zostało skutecznie upoważnione do wykonywania zarządu.

Argument odwołujący się do wyroku eksmisyjnego, na podstawie którego powód jest uprawniony do wykonania eksmisji osoby zajmującej lokal bez tytułu prawnego, nie jest przekonujący. Należy zauważyć, że uzależnienie legitymacji czynnej na gruncie art. 18 ust. 5 u.o.p.l. od orzeczenia o opróżnieniu lokalu w niektórych wypadkach prowadzić może do błędnych rezultatów, polegających na przyznaniu odszkodowania osobie, która nie poniosła szkody z powodu braku dostarczenia lokalu socjalnego. Ustalenia dokonywane w postępowaniu odszkodowawczym mają charakter autonomiczny w stosunku do postępowania o opróżnienie lokalu, zaś dochodzone w nim roszczenie nie wiąże się konstrukcyjnie z roszczeniem o opróżnienie lokalu. Z tego względu orzeczenie

nakazujące wydanie lokalu zarządcy, nie zaś właścicielowi lokalu w rozumieniu art. 140 k.c., nie stanowi samodzielnego źródła prawa podmiotowego na podstawie art. 18 ust. 5 u.o.p.l.

Sąd Okręgowy trafnie zauważył, że przyznanie w okolicznościach legitymacji czynnej do dochodzenia odszkodowania zrzeczeniu może prowadzić w pewnych stanach faktycznych do absurdu. Występuje to wtedy, gdy taki podmiot dochodzi od gminy odszkodowania na podstawie art. 18 ust. 5 u.o.p.l. w związku z brakiem możliwości przeprowadzenia eksmisji lokatorów zajmujących lokale stanowiące własność gminy. W takim wypadku, w razie przyjęcia koncepcji legitymacji czynnej zrzeczenia na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l., gmina byłaby zobowiązana do zapłaty odszkodowania na rzecz podmiotu reprezentującego ją w zakresie zarządu należącymi do niej lokalami.

Za przyjętym kierunkiem wykładni przemawia także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który konsekwentnie uznaje art. 18 ust. 5 u.o.p.l. (oraz wcześniejszy art. 18 ust. 4 u.o.p.l.) za gwarancję prawa własności do lokalu objętego wyrokiem eksmisyjnym (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 23 maja 2006 r., SK 51/05 OTK-A 2006, nr 5, poz. 58 oraz z dnia 11 września 2006 r., P 14/06, OTK-A 2006, nr 8, poz. 102). W orzeczeniach tych stwierdzono niekonstytucyjność kolejnych redakcji art. 18 ust. 4 u.o.p.l., ograniczających odpowiedzialność odszkodowawczą gminy wobec właściciela lokalu i wprowadzających tym samym wyjątek od zasady pełnego odszkodowania. Warto też zauważyć, że jako jeden z wzorców kontroli konstytucyjności tych przepisów przyjęto art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, które stanowią bez wątpienia konstytucyjne tło omawianej odpowiedzialności gminy.

Bezpośrednio na gruncie art. 18 ust. 5 u.o.p.l., wprowadzonego do systemu prawnego w miejsce art. 18 ust. 4 u.o.p.l., podobne stanowisko wyrażone zostało przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 kwietnia 2010 r., P 1/08 (OTK-A 2010, nr 4, poz. 33), którym stwierdzono, że źródłem odpowiedzialności gminy jest w tym wypadku szkoda, „jaką ponosi właściciel opróżnianego lokalu, ponieważ musi godzić się na dalsze zajmowanie jego lokalu przez osoby eksmitowane. Jest on bowiem przez bliżej nieoznaczony czas – do chwili

dostarczenia osobom eksmitowanym lokalu socjalnego – pozbawiony uprawnienia do dysponowania przedmiotem swojej własności i korzystania z niego.” Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie przyjmuje więc, że pojęcie właściciela użyte w art. 18 ust. 5 u.o.p.l. oznacza podmiot dysponujący prawem rzeczowym, nie zaś podmiot określony w definicji zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l.

W świetle tych uwag należało przyjąć, że zarządzające nieruchomością bez tytułu prawnego zrzeczenie właścicieli nieruchomości, które łączył stosunek najmu lokalu w położonym na niej budynku, a wobec byłego lokatora został wydany prawomocny wyrok nakazujący jego opróżnienie i zawierający orzeczenie o uprawnieniu pozwanego do lokalu socjalnego, nie jest uprawnione do dochodzenia od gminy odszkodowania na podstawie art. 18 ust. 5 u.o.p.l.

Z tych względów rozstrzygnięto przedstawione zagadnienie prawne, jak w uchwale (art. 390 k.p.c.).