

Sygn. akt III CZP 56/09

UCHWAŁA

Dnia 19 sierpnia 2009 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Jan Górowski (przewodniczący)

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz (sprawozdawca)

SSN Barbara Myszka

w sprawie z powództwa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z siedzibą 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 E.
postanowieniem z dnia 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt I Ca 26/09,:

"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 (tekst
jednolity z 2005 roku Dz. U. 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 41,
poz. 398 ze zm.) gmina nie ma legitymacji biernej.**

Uzasadnienie

W sprawie z powództwa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej o opróżnienie lokalu mieszkalnego i przyznanie uprawnienia do lokalu socjalnego przeciwko małoletnim Paulinie D. i Natalii D., reprezentowanym przez przedstawicielkę ustawową Daniełę D., oraz przeciwko Gminie O. o określenie odszkodowania na wypadek, gdyby pozwani małoletni nie opuścili lokalu wskutek nieotrzymania lokalu socjalnego, Sąd Rejonowy w O. 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 treść art. 45 ust. 3 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 41, poz. 298 ze zm.; dalej: u.z.s.z.), 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 pozwany lokalu socjalnego nie mogło zostać uwzględnione, gdyż było żądaniem przedwczesnym, a ponadto ze względu na brak interesu prawnego po stronie powódki. Właścicielowi lokalu przysługuje bowiem 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266 ze zm.; dalej: o.p.l.).

Przy rozpoznaniu apelacji od tego wyroku Sąd Okręgowy w E. 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 u.z.s.z. Z ustawy tej wynika, że dyrektor regionalnego oddziału WAM może, w określonych ustawą 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 (tekst jedn. Dz.U.2005, Nr229, poz.1954). Jednakże, w myśl art. 45 ust. 3 u.z.s.z., wobec ściśle oznaczonego kręgu osób, w tym małoletniego, dyrektor WAM nie wszczyna powyższego postępowania, lecz wytacza powództwo o nakazanie opróżnienia lokalu mieszkalnego, orzeczenie o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, o wezwaniu do udziału w procesie gminy oraz 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 WAM 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 zd. 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 ustawy 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 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 procesie o eksmisję przeciw małoletniemu oraz o określenie odszkodowania ma status interwenienta ubocznego, czy też ma legitymację bierną i 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 WAM. Odpowiedzialność odszkodowawcza, niezależnie od rodzaju (deliktowa, kontraktowa, gwarancyjna) musi mieć bowiem podstawę w obowiązujących przepisach prawa cywilnego materialnego.

Jeżeli zatem gmina miałaby ponosić wobec WAM 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, a do takiej konkluzji dochodzi się w drodze eliminacji innych rodzajów odpowiedzialności. Odpowiedzialność deliktowa gminy jest jednak odpowiedzialnością wyjątkową ze względu na występującą tu, 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 konstytutywnym orzeczeniem sądu. Rozwiązanie przyjęte przez prawodawcę w art. 18 ust. 4 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 o.p.l.

Nie można uznać, że reguła wynikająca z art. 18 ust. 4 ustawy o ochronie lokatorów może być przeniesiona na grunt ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych, nie jest więc uzasadnione twierdzenie, że gmina ponosi analogiczną odpowiedzialność deliktową wobec WAM za zaniechanie w dostarczeniu lokalu socjalnego osobom eksmitowanym. Przemawiają za tym następujące względy. Po pierwsze, jak wskazano wyżej, jednoznaczne brzmienie art. 1a ustawy o.p.l. wskazuje, że jej przepisów nie stosuje się do lokali będących w dyspozycji WAM. Dotyczy to zatem także art. 18 ust. 4. Nie można stosować, choćby odpowiednio, przepisów, które nie mogą być, zgodnie z wyraźnym przepisem ustawy, stosowane. Po drugie, art. 18 ust. 4 o.p.l. ma charakter wyjątkowy. 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, wbrew opinii Sądu Okręgowego, stawiać znaku równości pomiędzy WAM a właścicielem lokalu, o którym stanowi ustawa o ochronie praw lokatorów i z jednakowego położenia wyciągać wniosek o możliwości odpowiedniego stosowania art. 18 ust. 4 tej ustawy do lokali znajdujących się w dyspozycji WAM. Położenie prawne i funkcjonalne WAM oraz właściciela lokalu, o jakim mowa w art. 18 ust. 4 o.p.l. jest różne. WAM dostarcza lokali żołnierzom i członkom ich rodzin ze względów wojskowych, związanych z bezpieczeństwem państwa. Trudno zgodzić się ze stwierdzeniem, że jednostka samorządu terytorialnego (gmina) ma ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą wobec Skarbu Państwa reprezentowanego przez WAM za zaniechanie w dostarczeniu lokalu socjalnego bliskim byłego żołnierza służącego obronności i bezpieczeństwu państwa, które to państwo ucieleśnia w stosunkach cywilnych Skarb Państwa. Zupełnie 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 ochrona odszkodowawcza. Położenie WAM i cywilnego właściciela lokalu nie przystają do

siebie i choćby z funkcjonalnego punktu widzenia nie można stosować regulacji art. 18 ust. 4 ustawy o.p.l. wobec WAM. W konkluzji powyższych rozważań należy uznać, że odpowiedzialność deliktowa gminy wobec WAM mogłaby być dochodzona 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. zawarta jest instytucja dopozwania. Jednocześnie jednak wyraźnie wskazuje, że małoletnich dotyczy eksmisja i uprawnienie do żądania lokalu socjalnego, natomiast gminy odpowiedzialność odszkodowawcza wobec WAM. Stanowisko to jest błędne z dwóch zasadniczych przyczyn. Po pierwsze, dopozwanie ma sens tylko wtedy, gdy okazuje się, że powództwo nie zostało wniesione przeciwko osobie, która powinna być pozwana i następuje w toku procesu, a nie na jego początku (art. 194 § 2 zd. 1 k.p.c.). Po drugie, 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. Jeżeli każdego z pozwanych dotyczy inne roszczenie procesowe, mamy do czynienia z dwiema różnymi sprawami, a nie jedną. Jeśli uznać, że pozostają ze sobą w związku, mogą być połączone w celu wspólnego rozpoznania (art. 219 k.p.c.). Nie występuje kumulacja roszczeń procesowych, lecz połączenie spraw ze względu na ekonomię procesową. Nie można zatem przystać na wykładnię art. 45 ust. 3 u.z.s.z., 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 oraz przyznanie uprawnienia do lokalu socjalnego. Są to zatem dwie różne 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. jednak wyraźnie mówi o jednym pozwie i „wezwanii do udziału w sprawie gminy”, nie daje zatem podstaw do wniesienia dwóch różnych powództw w dwóch różnych sprawach, nie można też uznać, że reguluje dopozwanie gminy.

W art. 15 ust. 2 i 3 o.p.l. ustawodawca wskazał, że gmina może być interwenientem ubocznym w sprawie o eksmisję, a w art. 18 ust. 4 przesądził

o odpowiedzialności odszkodowawczej gminy wobec właściciela lokalu. W art. 45 ust. 3 ustawy u.z.s.z. 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 o.p.l. Z art. 45 ust. 3 u.z.s.z. stanowiącego o wezwaniu do wzięcia udziału w sprawie gminy nie wynika inna regulacja.

Przeciwko powództwu o ustalenie odpowiedzialności gminy przemawia także inny argument. Nawet, jeśli uznać, że gmina ponosi odpowiedzialność deliktową wobec WAM, to powództwo o ustalenie tej odpowiedzialności na przyszłość musiałoby być szczególnie uzasadnione. Judykaturze i nauce znane jest powództwo o ustalenie odpowiedzialności deliktowej za szkodę przyszłą., chodzi tu jednak w zasadzie wyłącznie o powództwo o ustalenie odpowiedzialności za szkodę przyszłą na osobie. Biorąc pod uwagę szczególną wyjątkowość dopuszczalności ustalenia odpowiedzialności odszkodowawczej na przyszłość należy stwierdzić, że ustalenie tej odpowiedzialności wobec gminy, nawet gdyby teoretycznie mogła ona wystąpić, nie jest wystarczająco usprawiedliwione. Rola orzeczenia ustalającego odpowiedzialność nie może sprowadzać się, jak wskazał Sąd Okręgowy, do „zmotywowania gminy do dostarczenia lokalu socjalnego”.

Ostatecznie zatem 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.

Wobec powyższego orzeczono, jak w uchwale, na podstawie art. 390 § 1 k.p.c.