

## ZAGADNIENIE PRAWNE

W sprawie z powództwa J. P. i A. P. przeciwko Gminie S. o zapłatę na skutek apelacji pozwanej od postanowienia Sądu Rejonowego z dnia 11 sierpnia 2014 r.

***Czy dla stwierdzenia zaniechania obowiązku dostarczenia lokalu socjalnego, o którym mowa w art. 18 ust. 5 w związku z art. 14 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. 2014 poz. 150), a tym samym stwierdzenia bezprawności zachowania właściwej gminy jako przesłanki jej odpowiedzialności deliktowej za niedostarczenie lokalu socjalnego, konieczne jest wezwanie gminy do zaoferowania najmu lokalu socjalnego dokonane po prawomocności wyroku orzekającego o uprawnieniu do otrzymania takiego lokalu?***

### UZASADNIENIE

**Powodowie J. P. i A. P.** wnieśli o zasądzenie solidarnie na ich rzecz od pozwanej Gminy S. kwoty 12.097,80 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 3 sierpnia 2013 r., a to tytułem odszkodowania za szkodę spowodowaną niewskazaniem lokalu socjalnego dla lokatorów, względem których zapadł wyrok orzekający eksmisję z należącego do powodów lokalu mieszkalnego nr 5 położonego przy ul. [...] w S. i jednocześnie przyznający im prawo do lokalu socjalnego.

Powodowie wyjaśnili, iż pomimo zapadłego w dniu 22 lutego 2012 r. orzeczenia eksmisyjnego lokatorzy zajmowali lokal do końca maja 2013 r., przy czym w okresie zamieszkiwania nie regulowali należności za korzystanie z lokalu.

Odszkodowanie w podanej powyżej kwocie, na którą składało się odszkodowanie za bezumowne korzystanie z lokalu w wysokości 11.416,15 zł i opłaty związane

z korzystaniem z mediów w wysokości 681,65 zł, policzone było przez powodów za okres od marca 2012 roku do maja 2013 roku.

Na rozprawie w dniu 31 lipca 2014 roku w imieniu powodów złożone zostało oświadczenie o „rozszerzeniu żądania pozwu” poprzez zażądanie zasądzenia dodatkowo kwoty 681,65 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 31 lipca 2014 roku.

**Pozwana Gmina S.** z sprzeciwie od wydanego w sprawie nakazu zapłaty wniosła o oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów postępowania.

Zakwestionowała wysokość żądanego odszkodowania, i to „zarówno co do wysokości poszczególnych składników, jak i sposobu ich wyliczenia”. Zarzuciła nadto, iż niezasadne jest żądanie odszkodowania za szkody odnoszące się do okresu począwszy od marca 2012 roku do 1 sierpnia 2012 r., albowiem wezwanie do wskazania lokalu socjalnego wraz z kopią wyroku eksmisyjnego zostało jej doręczone dopiero w dniu 1 sierpnia 2012 roku.

**Sąd Rejonowy w S.** wyrokiem z dnia 11 sierpnia 2014 roku uwzględnił powództwo w części tj. zasądził od pozwanej solidarnie na rzecz powodów kwotę 11.966,91 zł wraz z ustawowymi odsetkami od kwoty 11.416,15 zł od dnia 3 sierpnia 2013 r. i od kwoty 681,65 zł od dnia 2 października 2013 roku i wraz z kosztami procesu w kwocie 3.224,82 zł (które jednak zasądził wyłącznie na rzecz powoda), a w pozostałej części powództwo oddalił.

Najistotniejsze ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd pierwszej instancji były następujące:

Powodów oraz J. P. i A. P. łączyła umowa najmu lokalu mieszkalnego nr 5, położonego w S. przy ulicy [...], która została skutecznie wypowiedziana. Mimo rozwiązania stosunku najmu byli lokatorzy do końca maja 2013 r. nadal zajmowali lokal nie uiszczając z tego tytułu żadnych opłat.

Wyrokiem z dnia 22 lutego 2012 r. Sąd Rejonowy w S. orzekł eksmisję J. P. i A. P. z w/w lokalu, nadto orzekł o ich uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego i wstrzymał wykonanie wyroku do czasu złożenia uprawnionym przez Gminę S. oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego. Wyrok uprawomocnił się w dniu 23 marca 2012 r..

Gmina S., będąc zawiadomiona o możliwości zgłoszenia interwencji ubocznej i o terminie rozprawy nie zgłosiła swojego udziału w w/w sprawie.

Pismem z dnia 16 lipca 2013 r. powodowie wezwali pozwaną do zapłaty odszkodowania „za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego przez J. i A. P. w okresie od marca 2012 r. do maja 2013 r. w łącznej kwocie 11.416,15 zł w terminie 14 dni od otrzymania wezwania”. Pozwana otrzymała to pismo w dniu 19 lipca 2013 r..

Sąd Rejonowy poczynił też następującej treści ustalenie co do faktu:

„W pisemnej opinii biegła z zakresu szacowania nieruchomości wskazała, że wartość średniego czynszu rynkowego w okresie od marca 2012 r. do 31 maja 2013 r. wynosi 12.091,00 zł. Biegła stosując podejście porównawcze i metodę korygowania ceny średniej wskazała, że wysokość miesięcznego średniego rynkowego czynszu najmu lokalu mieszkalnego, bez opłat niezależnych od wynajmującego w okresie od marca 2012 r. do maja 2013 r. wynosiła 806,09 zł. Łączna suma należności za ten okres to kwota 12.091,35 złotych”.

Sąd Rejonowy wskazał na przepisy art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (dalej u.o.p.l.) oraz art. 417 k.c. jako stanowiące podstawę prawną odpowiedzialności pozwanej za szkodę opisaną w pozwie.

Sąd Rejonowy skoncentrował swoje rozważania na elementach składowych i wysokości należnego powodom odszkodowania i w tym też kontekście wskazał, iż szkoda pozostająca w normalnym związku przyczynowym z niewykonaniem przez gminę obowiązku dostarczenia lokalu zamiennego lub socjalnego obejmuje również szkodę właściciela lokalu polegającą na konieczności ponoszenia opłat związanych z korzystaniem z lokalu. Stwierdził bowiem, iż brak jest powodów dla innego traktowania jako elementu szkody strat wynikających z niemożliwości uzyskania czynszu najmu i strat będących następstwem konieczności ponoszenia przez samego właściciela opłat za korzystanie z lokalu obejmujących np. należności za wodę, energię elektryczną i ogrzewanie mieszkania.

Uzasadniając wysokość zasądzzonego odszkodowania Sąd Rejonowy podkreślił, że wysokość średniego rynkowego czynszu najmu, jaki powodowie mogliby uzyskać została określona przez biegłego na kwotę 806,09 zł miesięcznie, przy czym opinia biegłego nie została przez pozwaną zakwestionowana. Dodał, że wysokość opłat z tytułu mediów została przez powodów szczegółowo przedstawiona w rozliczeniu

dołączonym do pisma procesowego z dnia 24 stycznia 2014 r., które to rozliczenie także nie zostało przez pozwaną zakwestionowane.

Sąd Rejonowy uznał też, że zakres obowiązku odszkodowawczego pozwanej obejmuje okres od kwietnia 2012 roku do maja 2013 roku, albowiem „wyrok z dnia 22 lutego 2012 r. uprawomocnił się w dniu 23 marca 2012 r.”. Dodać należy, iż w jakikolwiek dalej idący sposób Sąd ten nie ustosunkował się do poglądu pozwanej wyrażonego w sprzeciwie od nakazu zapłaty, wedle którego odszkodowanie za okres poprzedzający wezwanie „do dostarczenia lokalu socjalnego” nie jest powodom należne.

**Apelację** od tego wyroku wniosła pozwana, która zaskarżyła orzeczenie w części zasądzającej świadczenie główne i orzekającej o kosztach postępowania tj. w zakresie rozstrzygnięć zamieszczonych w pkt 1, 3 i 4 wyroku Sądu Rejonowego, co czyniąc zarzuciła:

- „sprzeczność istotnych ustaleń Sądu pierwszej instancji z treścią zebranego materiału dowodowego, które miały istotny wpływ na wynik sprawy poprzez zasądzenie odszkodowania od kwietnia 2012 r. a nie od sierpnia 2012 r.”;
- „błędą wykładnię art. 18 ust. 5 u.o.p.l. i art. 476 k.c. poprzez przyjęcie, iż odszkodowanie należy się od daty uprawomocnienia się wyroku eksmisyjnego”.

Apelująca, powołując się na treść art. 476 k.c. wywodziła, iż w sytuacji „gdy termin spełnienia świadczenia nie jest oznaczony (a w wyroku, terminu dostarczenia lokalu socjalnego nie oznaczono) spełnienie świadczenia następuje niezwłocznie po wezwaniu przez wierzyciela”.

Przystępując do rozpoznania apelacji Sąd Okręgowy odnotował istnienie zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości i w oparciu o przepis art. 390 § 1 k.p.c. postanowił o jego przedstawieniu do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu.

Zagadnienie owo sprowadza się do prawidłowej wykładni i w konsekwencji prawidłowego stosowania przepisów art. 18 ust. 5 u.o.p.l. w zw. z art. 417 § 1 k.c. co

było przedmiotem rozbieżności stanowisk stron już na etapie postępowania w pierwszej instancji, jak i stanowi przedmiot zarzutu apelacyjnego.

Daje się ono ująć w pytaniu, czy dla stwierdzenia zaniechania obowiązku dostarczenia lokalu socjalnego, o którym mowa w art. 18 ust. 5 w zw. z art. 14 ust. 1 zd. drugie u.o.p.l., a tym samym stwierdzenia bezprawności zachowania właściwej gminy jako przesłanki jej odpowiedzialności deliktowej za niedostarczenie lokalu socjalnego, koniecznym jest wezwanie gminy do zaoferowania najmu lokalu socjalnego dokonane po prawomocności wyroku orzekającego o uprawnieniu do otrzymania takiego lokalu.

W ocenie Sądu Okręgowego możliwe są co najmniej dwa podejścia do rozwiązania przedstawionego zagadnienia, przy czym na rzecz każdego z nich przemawiają określone racje natury jurydycznej bądź celowościowej.

W każdym z nich punktem wyjścia rozważań jest stwierdzenie, iż stronami stosunku zobowiązaniowego, którego przedmiotem świadczenia jest zaoferowanie zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego, są z jednej strony byli lokatorzy, a z drugiej właściwa miejscowo gmina, natomiast właściciel lokalu podlegającego opróżnieniu stroną tego stosunku nie jest (choć zazwyczaj, szczególnie gdy osoba uprawniona do lokalu socjalnego nie płaci odszkodowania za zajmowanie lokalu, jest bezpośrednio zainteresowany w tym, aby zobowiązanie to zostało jak najszybciej wykonane).

W obu koncepcjach zauważa się, iż odszkodowanie o jakim mowa w art. 18 ust. 5 u.o.p.l. żądane jest tytułem naprawienia szkody spowodowanej zaniechaniem pozwanej w realizacji obowiązku zaoferowania byłemu lokatorowi lokalu socjalnego, zatem przesłanką odpowiedzialności gminy jest m. in. bezprawność, co w przypadku zaniechania sprowadza się do ustalenia, że gmina nie wykonała spoczywającego na niej obowiązku. Różnice polegają na odmiennym postrzeganiu chwili nadejścia wymagalności rzeczzonego obowiązku.

Wedle jednej koncepcji obowiązek gminy zadośćuczynienia uprawnieniu osoby eksmitowanej z lokalu mieszkalnego do otrzymania lokalu socjalnego – stosownie do treści wyroku orzekającego eksmisję – staje się wymagalny dopiero z chwilą wezwania gminy do wskazania lokalu socjalnego. Wymagalność obowiązku gminy przedstawienia oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego jest tu ujmowana identycznie, jak każdego zobowiązania poddanego regulacji prawa

cywilnego. Argumentuje się wobec tego, że skoro termin spełnienia przez właściwą gminę obowiązku zaoferowania osobie uprawnionej lokalu socjalnego nie jest oznaczony w wyroku, którym obowiązek ten został nałożony i jednocześnie nie wynika on z właściwości zobowiązania – zastosowanie art. 455 k.c. pozwala przyjąć, że termin spełnienia świadczenia polegającego na zaoferowaniu lokalu socjalnego byłemu lokatorowi (osobie, której sąd przyznał uprawnienie do otrzymania lokalu socjalnego) powstaje po stronie właściwej gminy dopiero z chwilą wezwania jej do wykonania tegoż obowiązku. Zauważyć przy tym można, że przepis art. 455 k.c. nie precyzuje, kto ma wezwać dłużnika do wykonania zobowiązania, wezwanie może zatem pochodzić także od innej osoby aniżeli wierzyciel. Wymagalność wzmiankowanego obowiązku gminy – wedle podanej koncepcji – powstaje z chwilą wezwania do wykonania obowiązku, niezależnie od tego, czy wezwania dokona uprawniony do lokalu socjalnego czy też właściciel lokalu, z którego orzeczono eksmisję takiej osoby uprawnionej.

Argumentem natury praktycznej, który zdaje się przemawiać na rzecz omawianego dotąd (pierwszego) kierunku wykładni, jest to, iż jak wiadomo nie jest obowiązkiem gminy skorzystanie z zawiadomienia otrzymanego od sądu o możliwości zgłoszenia swojego udziału w sprawie o eksmisję na warunkach interwenienta ubocznego. Konsekwencją nieskorzystania z podanej możliwości, jest to, że gmina nie staje się stroną postępowania. Wprawdzie rozprawa i ogłoszenie wyroku odbywają się na posiedzeniu jawnym, to jednak w kontekście powyższego odnotować należy brak ustawowego mechanizmu zapewniającego informowanie organów gminy o przyznaniu w wyroku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego oznaczonym osobom. Nie jest to żadnym utrudnieniem dla sprawnej realizacji przez gminę powinności wskazania lokalu, wpływającej dla niej z faktu zaistnienia wzmiankowanego orzeczenia, ale jedynie przy założeniu, iż po prawomocności wyroku dochodzi ze strony uprawnionego (bądź właściciela) do wezwania o jakim mowa powyżej.

Druga koncepcja ujmuje obowiązek gminy przedstawienia oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego jako wymagalny z chwilą prawomocności wyroku orzekającego eksmisję i przyznającego osobom eksmitowanym uprawnienie do otrzymania takiego lokalu.

Wychodzi ona od stwierdzenia, iż – jak to podkreślił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 23 listopada 2012 r. sygn. I CSK 292/12 – zawieranie z uprawnionymi umów najmu lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych jest formą realizacji zadań administracji publicznej przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego (art. 166 ust. 1 Konstytucji), a zaspokajanie tych potrzeb należy do zadań własnych gminy (art. 7 ust. 1 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym). Jak wynika z art. 4 ust. 1 u.o.p.l., tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do gminy. Na formy realizacji tych zadań wskazuje art. 4 ust. 2 u.o.p.l., stosownie do którego gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach, przy czym uprawnienia do lokalu socjalnego oraz zamiennego są reglamentowane przez ustawę o ochronie praw lokatorów.

Obowiązek gminy złożenia w określonych warunkach faktycznych oferty wynajęcia lokalu socjalnego jest zatem obowiązkiem wynikającym z ustawy, a nie z wyroku sądowego. Orzeczenie sądu nakazujące eksmisję i przyznające uprawnienie do otrzymania lokalu socjalnego nie statuuje obowiązku gminy. Stosownie do brzmienia art. 14 ust. 1 zd. pierwsze u.o.p.l. sąd orzeka o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Inną jest rzeczą, iż stosownie do art. 14 ust. 1 zd. drugie u.o.p.l. korelatem powyższego uprawnienia jest obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego ciążyący na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. Uwagi te pozwalają na postawienie tezy, iż zdarzeniem faktycznym i prawnym z którego zaistnieniem wzmiankowany obowiązek staje się wymagalny, aktualizuje się i indywidualizuje (przez wskazanie osoby uprawnionej) jest właśnie wydanie wyroku o jakim mowa powyżej, a ściśle rzecz biorąc – uprawomocnienie się owego wyroku.

O ile w wyroku przyznającym uprawnienie do otrzymania lokalu socjalnego widzieć zarazem akt konstytuujący obowiązek gminy wskazania lokalu socjalnego co do którego może być z uprawnionym zawarta umowa najmu, wówczas koncepcja wymagalności omawianego obowiązku z chwilą prawomocności wyroku także pozostawałaby jak się wydaje zgodna z ogólną zasadą dotyczącą wymagalności świadczeń zasądzonych orzeczeniem sądowym. Wyznaczenie terminu spełnienia

świadczenia jest dopuszczalne w orzeczeniu sądowym jedynie w warunkach określonych w art. 320 k.p.c., które nie mogą być odniesione do rozpatrywanego wypadku (poza nie mającą w rozpatrywanej sprawie miejsca sytuacją, w której odroczenie obowiązku opróżnienia pomieszczenia w wyroku eksmisyjnym mogłoby być poczytane, jako automatycznie odsuwające w czasie obowiązek gminy wskazania uprawnionemu lokalu socjalnego). Z punktu widzenia poprawności konstrukcji juredycznej ewentualnej podstawy dla kompetencji sądu powszechnego do orzekania o ustaleniu późniejszego (aniżeli prawomocność wyroku eksmisyjnego) terminu wymagalności obowiązku gminy wskazania lokalu socjalnego należałoby poszukiwać w przepisach art. 14 i nn u.o.p.l.. Unormowania takiego nie ma.

Rozważania te zdają się prowadzić do wniosku, iż jedyną poprawną juredycznie i zarazem akceptowalną z punktu widzenia efektywnego osiągnięcia celów jakim służy regulacja ustawowa obowiązków gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej jest koncepcja odrzucająca możliwość stosowania do omawianego obowiązku przepisu art. 455 k.c..

Prezentując omawiany aktualnie sposób wykładni przepisów art. 18 ust. 5 u.o.p.l. w zw. z art. 417 § 1 k.c. warto odwołać się do fragmentu uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2012 r. sygn. I CSK 292/12, gdzie stwierdzono, iż *wyrok wydany w sprawie o nakazanie opuszczenia, opróżnienia i wydania lokalu mieszkalnego nie jest tytułem egzekucyjnym przeciwko gminie, która wystąpiła w postępowaniu w roli interwenienta ubocznego, w szczególności nie stwierdza jej obowiązku nadającego się do przymusowego wykonania ani zresztą także nie kreuje po stronie uprawnionego roszczenia o zawarcie z nim umowy najmu lokalu socjalnego, bo cywilne roszczenie tego rodzaju musiałyby mieć konkretny przedmiot (konkretny lokal socjalny), a orzeczenie sądowe zapada niezależnie od tego, czy gmina dysonuje choćby jednym wolnym lokalem, który mógłby być wynajęty uprawnionemu jako socjalny. Wyrok taki stwierdza natomiast uprawienie osoby zobowiązanej do opuszczenia, opróżnienia i wydania lokalu mieszkalnego jako dłużnika, od zrealizowania którego zależy możliwość skutecznego przeprowadzenia przez wierzyciela tego obowiązku postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 1046 k.p.c. Wypowiedź sądu nie jest nastawiona na kreowanie i wiązanie z konkretną gminą obowiązku dostarczenia konkretnej osobie konkretnego lokalu socjalnego, a tylko tak ukształtowany obowiązek mógłby być postrzegany w kategoriach wierzytelności i odpowiadającego mu długu, co do którego*

*obowiązywałyby właściwe dla prawa cywilnego zasady następstwa.* Uwzględnienie powyższych spostrzeżeń musiałoby prowadzić do wykluczenia możliwości stosowania do omawianego obowiązku gminy przepisu art. 455 k.c., a to z kolei skłaniać powinno do negatywnej odpowiedzi na pytanie postawione w sentencji postanowienia.

Należy także zaakcentować konieczność rozróżnienia pojęć: (1) wymagalności samego obowiązku gminy złożenia oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego oraz (2) wymagalności roszczenia odszkodowawczego osoby poszkodowanej przez niewykonanie powyższego obowiązku przez gminę tj. właściciela lokalu zajmowanego przez byłego lokatora. Obowiązek o jakim mowa w pkt (1) ma charakter powinności publicznoprawnej, która wedle prezentowanej obecnie koncepcji staje się wymagalna, czy też aktualizuje się (indywidualizuje) z chwilą prawomocności wyroku przyznającego uprawnienie do otrzymania lokalu socjalnego. Roszczenie, czyli prawo do żądania spełnienia świadczenia odszkodowawczego, czyli roszczenia pieniężnego ze stosunku cywilnego (z deliktu), o jakim mowa w pkt (2) istotnie natomiast – na zasadach ogólnych art. 455 k.c. – staje się wymagalne niezwłocznie po wezwaniu dłużnika do spełnienia świadczenia (w rozpatrywanej sprawie wezwanie takie nastąpiło za pismem z dnia 16 lipca 2013 r.).

Warto też zauważyć, że obowiązek gminy, o jakim mowa w art. 18 ust. 5 u.o.p.l. polega na złożeniu oferty wynajęcia lokalu socjalnego spełniającego wymagania określone w art. 2 ust. 1 pkt 5 tej ustawy osobie, której służy uprawnienie będące korelatem tego obowiązku (por. wyrok SN z dnia 23 listopada 2012 r. sygn. I CSK 292/12) – czynnością wymaganą od gminy nie jest zatem przydzielenie lokalu, wydanie lokalu itp.. Przedstawienie oferty, która nota bene może być ograniczona co do czasu związania nią, nie kreuje tytułu prawnego adresata tej oferty do korzystania z lokalu socjalnego. Do tego konieczne jest przyjęcie oferty i będące tego wyrazem zawarcie umowy najmu. To zdaje się skutecznie eliminować obawy co do tego, iż bez uprzedniego wezwania gminy do wskazania lokalu socjalnego przez osobę uprawnioną do otrzymania tego lokalu lub przez właściciela lokalu opróżnianego dochodzić będzie do „przydzielania” lokali socjalnych osobom, które ich faktycznie – mimo zastrzeżonego na ich rzecz uprawnienia w wyroku eksmisyjnym – nie chcą i nie potrzebują.

Argumenty powyższe nie czynią jednak przedstawionego zagadnienia prawnego pozbawionym istotnych wątpliwości. Wywód powyższy świadczy w ocenie Sądu Okręgowego, iż na rzecz każdej z omówionych koncepcji przemawiają określone powyżej racje natury jurystycznej bądź celowościowej.

Zważywszy na zaprezentowane poważne wątpliwości, dotyczące omówionego zagadnienia, a których wyjaśnienie jest warunkiem koniecznym rozpoznania apelacji wniesionej przez pozwaną, Sąd Okręgowy – na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. – postanowił przedstawić je Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia.

/km/