

POSTANOWIENIE

Dnia 10 sierpnia 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Anna Kozłowska (przewodniczący)

SSN Krzysztof Strzelczyk

SSN Roman Trzaskowski (sprawozdawca)

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z powództwa Spółdzielni Mieszkaniowej "B." w W.
przeciwko miastu W.
o zapłatę,
na posiedzeniu jawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 10 sierpnia 2018 r.,
na skutek zagadnienia prawnego
przedstawionego przez Sąd Okręgowy w W.
postanowieniem z dnia 28 września 2017 r., sygn. akt IV Ca (...),

"Czy spółdzielnia mieszkaniowa, zarządzająca nieruchomością i położonym na niej budynkiem, w którym znajduje się lokal zajmowany przez osobę, wobec której wydano prawomocny wyrok nakazujący jego opuszczenie i opróżnienie, posiada legitymację do wystąpienia przeciwko gminie z powództwem o odszkodowanie za nieprzydzielenie lokalu socjalnego na podstawie art. 18 ust. 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1610) w zw. z art. 417 kodeksu cywilnego, w sytuacji gdy spółdzielnia nie posiada tytułu prawno-rzeczowego (nie jest właścicielem, współwłaścicielem, użytkownikiem ani użytkownikiem wieczystym) do nieruchomości lub części nieruchomości, o której mowa powyżej?"

odmawia podjęcia uchwały.

UZASADNIENIE

Powódka - Spółdzielnia Mieszkaniowa „B.” w W. (dalej - „Spółdzielnia”) domagała się na podstawie art. 417 k.c. w związku z art. 18 ust. 5 ustawy z dnia 21

czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1234 ze zm.; dalej - „u.o.p.l.”) zasądzenia od miasta W. kwoty 65.797,92 zł wraz z odsetkami ustawowymi z tytułu odszkodowania za niewykonanie obowiązku dostarczenia - w okresie od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 31 grudnia 2010 r. - lokalu socjalnego ośmiu oznaczonym osobom, wobec których sąd nakazał opróżnienie lokali, orzekając zarazem o ich uprawnieniu do otrzymania lokali socjalnych i wstrzymując eksmisję do czasu ich dostarczenia.

Wyrokiem z dnia 1 marca 2017 r. Sąd Rejonowy w W. zasądził na rzecz powódki kwotę 3.076,16 zł z odsetkami ustawowymi, w pozostałym zakresie powództwo oddalił i orzekł o kosztach postępowania.

Wychodząc z założenia, że roszczenie przewidziane w art. 18 ust. 5 u.o.p.l. przysługuje jedynie „właścicielowi” w rozumieniu art. 140 k.c., Sąd uznał, iż Spółdzielnia nie ma legitymacji czynnej do jego dochodzenia w odniesieniu do sześciu lokali znajdujących się w budynkach położonych na nieruchomościach, wobec których nie przysługiwało jej ani prawo własności ani prawo użytkowania wieczystego. Oceny tej nie zmienia – zdaniem Sądu Rejonowego - porozumienie zawarte przez Spółdzielnię z Urzędem Dzielnicy W. w dniu 17 grudnia 1993 r., zmienione aneksem z dnia 14 sierpnia 1996 r. (dalej - „Porozumienie”), świadczące o odpłatności korzystania przez Spółdzielnię z cudzych gruntów i sprawiające, iż Spółdzielnia jest ich posiadaczem zależnym w dobrej wierze. W porozumieniu tym bowiem nie stwierdzono, że powódce będą przysługiwać roszczenia odszkodowawcze określone w art. 18 ust. 5 u.o.p.l.

Roszczenie powódki zostało uwzględnione jedynie w odniesieniu do lokalu znajdującego się w budynku położonym na nieruchomości, której Spółdzielnia była współużytkownikiem wieczystym, i tylko w zakresie straty odpowiadającej kosztom utrzymania lokalu za okres od stycznia do kwietnia 2010 r., kiedy lokal został sprzedany, a więc bez utraconych korzyści w postaci możliwego do uzyskania czynszu, ponieważ Sąd pierwszej instancji przyjął, że powódka nie wykazała z dużą dozą prawdopodobieństwa, iż wynajęłaby lokale na wolnym rynku, gdyby miasto W. zrealizowało obowiązek i dostarczyło lokale socjalne. Zwłaszcza,

że po opróżnieniu lokali - a niekiedy nawet jeszcze przed ich opuszczeniem - powódka sprzedawała je. W przypadku lokali, co do których Spółdzielnia nie legitymowała się tytułem własności, okoliczności te stanowiły dodatkową podstawę oddalenia powództwa.

Przy rozpoznawaniu apelacji powódki Sąd Okręgowy w W. powziął wątpliwość, którą przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. Ocenił, że kluczowe znaczenie ma ustalenie, czy pojęcie właściciela w rozumieniu art. 18 ust. 5 u.o.p.l. obejmuje także spółdzielnię, która bez tytułu prawnorzeczowego „zarządza nieruchomością i położonym na niej budynkiem, w którym znajduje się lokal” zajmowany przez osobę obowiązana do jego opróżnienia z zastrzeżeniem prawa do lokalu socjalnego. Zwrócił uwagę, że w uchwale z dnia 15 maja 2013 r., III CZP 23/13 (OSNC 2013, nr 11, poz. 122) Sąd Najwyższy orzekł, iż roszczenia przewidzianego w art. 18 ust. 5 u.o.p.l. może dochodzić tylko właściciel w rozumieniu art. 140 k.c. Z drugiej strony podniósł, że zamieszczona w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l. definicja właściciela odrywa to pojęcie od stosunków prawa rzeczowego, i obejmuje także wynajmującego, któremu nie przysługuje żaden tytuł prawny do lokalu. Zaznaczył też, że *in casu* istnieją podstawy prawne do zarządzania przez Spółdzielnię nieruchomościami, ponieważ zostały one jej oddane w posiadanie przez miasto W. mocą Porozumienia, co oznacza, iż Spółdzielnia jest „posiadaczem zależnym w dobrej wierze”. Zgodnie z Porozumieniem Spółdzielnia jest również wierzycielem uprawnionym do dochodzenia zaległości czynszowych i z tytułu innych opłat związanych z korzystaniem z lokali spółdzielczych. „Prowadzić to może do wniosków, iż Spółdzielnia korzysta z przedmiotowych gruntów w imieniu własnym i na własną rzecz, analogicznie jak użytkownik wieczysty”, choć z pewnością nie może być uznana za właściciela w rozumieniu prawnorzeczowym. Sąd Okręgowy nie wyraził jednoznacznie swego stanowiska, opowiedział się jednak za taką wykładnią przepisów, która nie doprowadzi do pozbawienia odszkodowania podmiotu, który niewątpliwie taką szkodę poniósł. Zaznaczył też, że do czasu wydania przez Sąd Najwyższy uchwały z dnia 15 maja 2013 r., III CZP 23/13 kwestia dochodzenia roszczeń określonych w art. 18 ust. 5 u.o.p.l. przez

spółdzielnię, która nie miała uregulowanego prawnorzeczowego tytułu do nieruchomości, nie była sporna.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozważając zagadnienie prawne przedstawione do rozstrzygnięcia na podstawie art. 390 § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy jest zobowiązany w pierwszej kolejności do zbadania, czy zostały spełnione formalnoprawne przesłanki przedstawienia zagadnienia i podjęcia uchwały.

Zgodnie z postulatem ścisłej wykładni art. 390 § 1 k.p.c. w utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że udzielenie odpowiedzi na pytanie prawne, które prowadzi do merytorycznego związania sądu drugiej instancji (art. 390 § 2 k.p.c.) jest uzasadnione jedynie wtedy, gdy zachodzi rzeczywista potrzeba wyjaśnienia poważnych wątpliwości o decydującym znaczeniu dla rozstrzygnięcia sprawy. Przedstawiając zagadnienie prawne, sąd powinien zatem wykazać tę przesłankę i w tym celu dokonać niezbędnych ustaleń faktycznych, odnieść się do związanych ze sprawą kwestii materialnoprawnych i wstępnie ocenić podniesione zarzuty apelacyjne, co jest niezbędne dla stwierdzenia istnienia związku przyczynowego pomiędzy podjęciem decyzji o istocie sprawy, a przedstawionym zagadnieniem prawnym. Jeżeli taka zależność nie ma miejsca albo jej wystąpienie nie jest pewne w świetle dokonanych ustaleń faktycznych, lub przedstawione zagadnienie nabierze decydującego znaczenia tylko w razie przyjęcia jednego z kilku możliwych stanowisk prawnych, co do których sąd pytający się nie ustosunkował, nie jest dopuszczalne podjęcie stosownej uchwały przez Sąd Najwyższy (por. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 27 sierpnia 1996 r., III CZP 91/96, OSNC 1997, nr 1, poz. 9, z dnia 28 sierpnia 2008 r., III CZP 67/08, nie publ., z dnia 24 lipca 2013 r., III CZP 37/13, nie publ., z dnia 17 kwietnia 2015 r., III CZP 8/15, nie publ.; z dnia 10 marca 2016 r., III CZP 8/16, nie publ.; z dnia 5 października 2016 r., III CZP 50/16, nie publ., z dnia 13 stycznia 2017 r., III CZP 89/16, nie publ.).

Uzasadnienie postanowienia Sądu Okręgowego nie określa jego podstawy faktycznej i prawnej w zakresie wystarczającym do oceny, jakie zagadnienie prawne ma kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.

Przede wszystkim nie rozstrzyga, czy w istotnym z punktu widzenia powództwa okresie Spółdzielni przysługiwał skuteczny względem właściciela tytuł prawny do władania przedmiotowymi lokalami. W samej treści pytania prawnego mowa jest o „zarządzaniu” nieruchomością i położonym na niej budynkiem bez tytułu prawnorzeczowego. Z kolei w uzasadnieniu Sąd wskazuje - z odwołaniem do Porozumienia - że „istnieją podstawy prawne do zarządzania przez Spółdzielnię nieruchomościami”, ponieważ zostały one jej oddane w posiadanie przez miasto W., a tym samym Spółdzielnia jest „posiadaczem zależnym w dobrej wierze”. Wywód ten jest niejasny, sugeruje bowiem z jednej strony, że Spółdzielnia dysponuje tytułem obligacyjnym do władania rzeczami, a z drugiej - zważywszy, iż roztrząsanie dobrej albo złej wiary ma sens tylko względem posiadacza, który włada rzeczą bez tytułu prawnego skutecznego względem właściciela - że ów tytuł prawny nie jest skuteczny względem właściciela. Trudno stwierdzić, czy chodzi tu jedynie o brak precyzji językowej czy też o to, że zdaniem Sądu prawa miasta W. do przedmiotowych gruntów lub budynków (i lokali) są sporne (np. ze względu na ich położenie na terenach objętych działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.). Kwestii tej nie wyjaśnia przywoływane przez Sądy Porozumienie, zawarte w dniu 17 grudnia 1993 r. pomiędzy Urzędem Dzielnicy Gminy W. a Spółdzielnią, ustalające „ostatecznie” granice terenów znajdujących się „w posiadaniu Spółdzielni”, które „zostaną przekazane w użytkowanie wieczyste” (§ 1), jednakże z zastrzeżeniem, że porozumienie to „nie narusza praw osób trzecich” (§ 5). Podobnie aneks z dnia 14 sierpnia 1996 r., którym Gmina W., jako następca prawny Dzielnicy Gminy W., oraz Spółdzielnia uzupełniły Porozumienie, dodając m.in. § 7, stanowiący iż „Do czasu ostatecznego uregulowania stanu prawnego poprzez zawarcie stosownych umów notarialnych i wpis prawa użytkowania wieczystego do ksiąg wieczystych Gmina W. wyraża zgodę na dalsze korzystanie przez Spółdzielnię” z określonych gruntów” i określający wysokość opłaty za korzystanie z gruntów, oraz § 10 przewidujący, że „Porozumienie jest dostateczną formą władania terenem do zatwierdzania projektów i uzyskania pozwolenia na budowę”. Niejasność sytuacji pogłębia to, że stosownie do ustaleń Sądu Rejonowego – przywoływanych bez

zastrzeżeń przez Sąd odwoławczy - wszystkie przedmiotowe lokale zostały ostatecznie sprzedane przez Spółdzielnię, co może ponownie świadczyć o braku precyzji opisu, polegającej na tym, iż w rzeczywistości przedmiotem sprzedaży nie były lokale, lecz np. „ekspektatywy” spółdzielczych własnościowych praw do lokali (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2013 r., III CZP 104/12, OSNC 2013, nr 10, poz. 113) albo o tym, że w bliżej nieokreślonym czasie Spółdzielnia nabyła tytuły prawnorzeczowe do nieruchomości, w których lokale te były położone i doprowadziła do ich wyodrębnienia.

Sąd Okręgowy nie ustosunkował się też do zarzutów apelacyjnych powódki, kwestionujących stanowisko Sądu pierwszej instancji dotyczące niewykazania przez nią z dużą dozą prawdopodobieństwa, iż wynajęłaby lokale na wolnym rynku, gdyby miasto W. zrealizowało obowiązek i dostarczyło lokale socjalne. W rezultacie nie jest też jasne, naprawienia jakiego rodzaju szkody dotyczy przedstawiona przez Sąd odwoławczy wątpliwość.

W konsekwencji, ze względu na niewystarczające określenie ram faktycznych i prawnych, leżących u podstaw pytania prawnego, odmówiono podjęcia uchwały.

Pomocniczo Sąd Najwyższy zwraca jednak uwagę, że odpowiedzialność odszkodowawcza gminy za niedostarczenie lokalu socjalnego wykształciła się pierwotnie - jako konstrukcja orzecznicza (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 1996 r., III CZP 18/96, OSNC 1996, nr 5, poz. 74) - na gruncie ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm.; dalej - „u.n.l.”), przy czym jako legitymowanego do dochodzenia odszkodowania od gminy wskazywano ogólnie „wynajmującego” (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 1996 r., III CZP 18/96; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2005 r., V CK 280/05, Biul. SN 2006, nr 4, poz. 8). Ujęcie to pozostawało w zgodzie z treścią art. 18 ust. 4 u.n.l., który stanowił, że jeżeli odszkodowanie (odszkodowanie za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego - por. art. 18 ust. 3 u.n.l.) nie pokrywa poniesionych strat, „wynajmujący” może żądać odszkodowania uzupełniającego. Mocą odesłania zawartego w art. 34 u.n.l. (w pierwotnym brzmieniu) reguła ta dotyczyła także sytuacji, w której pomimo

ustania stosunku najmu, najemca nie opuścił lokalu. Wyjątek w tym zakresie przewidywał od dnia 24 października 1997 r. art. 34 ust. 2 u.n.l., wskazując, że odesłania tego nie stosuje się do osoby zajmującej lokal bez tytułu prawnego, której przysługuje prawo do lokalu zamiennego lub socjalnego. Do czasu dostarczenia lokalu osoba taka miała uiszczać odszkodowanie w wysokości odpowiadającej czynszowi, jaki powinna płacić, gdyby stosunek najmu nie wygasł. Mimo braku wyraźnej wzmianki było jasne, że również „odszkodowanie” określone w art. 34 ust. 2 u.n.l. przysługiwało „wynajmującemu” (w istocie byłemu „wynajmującemu”).

Po wejściu w życie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733), kwestia odszkodowania za korzystanie z lokalu bez tytułu prawnego została uregulowana w art. 18, przy czym odpowiednikiem art. 18 ust. 3 u.n.l. stał się art. 18 ust. 1 u.o.p.l., odpowiednikiem art. 18 ust. 4 u.n.l. - art. 18 ust. 2 u.o.p.l., a odpowiednikiem art. 34 ust. 2 u.n.l. - art. 18 ust. 3 u.o.p.l. Zmianie uległo m.in. oznaczenie podmiotu legitymowanego do żądania odszkodowania: o ile z art. 18 ust. 4 u.n.l. wynikało, że jest nim „wynajmujący”, o tyle art. 18 ust. 2 u.o.p.l. wskazywał, iż odszkodowania może żądać „właściciel”. Zmiana ta była zrozumiała wobec poszerzenia zakresu zastosowania ustawy i odpowiednio szerokiej i elastycznej definicji właściciela określonej w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l., obejmującej wynajmującego i inne osoby, z którymi wiąże lokatora stosunek prawny uprawniający go do używania lokalu. Do pojęcia „właściciela” odwoływał się także art. 18 ust. 4 u.o.p.l., który stanowił, że „Jeżeli gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku sądowego, właścicielowi przysługuje roszczenie odszkodowawcze od gminy w wysokości odpowiadającej różnicy między odszkodowaniem określonym w ust. 2 a odszkodowaniem płaconym przez byłego lokatora, o ile osoba ta nadal zamieszkuje w lokalu właściciela”. Przepis ten niewątpliwie miał na celu stworzenie wyraźnej podstawy normatywnej dla ukształtowanej w orzecznictwie odpowiedzialności gminy, powiązanej z jednoznacznym ograniczeniem jej zakresu przedmiotowego. Nic nie wskazywało natomiast na to, że jego celem było także odejście od szerokiej definicji „właściciela” na rzecz rozumienia wynikającego z art. 140 k.c.

Wystarczającą podstawą dla odmiennego wniosku nie mogło być spostrzeżenie, że zważywszy wygaśnięcie stosunku prawnego, w art. 18 ust. 4 u.o.p.l. mogło chodzić jedynie o byłego „właściciela” w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l. Wniosek ten zakładałby pełną precyzję języka ustawy, której wprost zaprzeczało np. odwołanie się w art. 18 ust. 2 zd. 2 u.o.p.l. do pojęcia „lokatora”. Zmianę w tym zakresie przyniosła dopiero nowelizacja z dnia 15 grudnia 2006 r. (Dz. U. Nr 249, poz. 1833), która zastąpiła pojęcie „lokatora”, sformułowaniem „osoba, o której mowa w ust. 1”. Nadal jednak w art. 18 ust. 2 u.o.p.l., będącym odpowiednikiem art. 18 ust. 4 u.n.l., mowa jest o właścicielu.

Orzeczeniami 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) art. 18 ust. 4 u.o.p.l. został uznany za niezgodny z Konstytucją, a jego następcą - uwzględniającym zastrzeżenia konstytucyjne – jest obowiązujący obecnie, wprowadzony mocą nowelizacji z dnia 15 grudnia 2006 r. art. 18 ust. 5 u.o.p.l. Oznaczenie podmiotu legitymowanego do dochodzenia odszkodowania od gminy nie odbiega od art. 18 ust. 4 u.o.p.l. - może go żądać „właściciel”. W ten sam sposób wciąż oznaczony jest także podmiot legitymowany do dochodzenia odszkodowania od osoby, która zajmuje lokal bez tytułu prawnego (art. 18 ust. 2 u.o.p.l.), a więc po jego ustaniu. Zważywszy, że - jak już wyjaśniono - art. 18 ust. 2 u.o.p.l. stanowi kontynuację art. 18 ust. 4 u.n.l., w którym była mowa o roszczeniu odszkodowawczym „wynajmującego”, nasuwa się sugestia, iż zarówno w art. 18 ust. 2, jak i w art. 18 ust. 5 u.o.p.l. nawiązano do szerokiej, autonomicznej definicji właściciela zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l., a nie do art. 140 k.c. Ze względu na wygaśnięcie stosunku prawnego między właścicielem a lokatorem, może tu jednak chodzić jedynie o byłego „wynajmującego” (podobnie jak na gruncie art. 18 ust. 4 w związku z art. 34 i 34 ust. 1 u.n.l.) lub inną osobę, z którą „wiązał” lokatora stosunek prawny uprawniający go do używania lokalu.

Za szerszą i elastyczniejszą interpretacją pojęcia „właściciela” przemawia także trudne do wyjaśnienia - przy wąskiej wykładni nawiązującej do art. 140 k.c. - pominięcie w art. 18 ust. 5 u.o.p.l. innych kategorii podmiotów uprawnionych rzeczowo do korzystania z rzeczy i pobierania z niej pożytków (np. użytkownika

nieruchomości albo uprawnionego z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu).

Przeciwne stanowisko nie może uzasadniać stwierdzenie, że wypowiadając się wiążąco co do zgodności z Konstytucją art. 18 ust. 4 i 5 u.o.p.l. (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 maja 2006 r., SK 51/05, z dnia 11 września 2006 r., P 14/06, i z dnia 8 kwietnia 2010 r., P 1/08, OTK-A 2010, nr 4, poz. 33) Trybunał Konstytucyjny odnosił się przede wszystkim do ochrony właściciela i prawa własności, a w wyroku z dnia 8 kwietnia 2010 r., P 1/08 (pkt 2 uzasadnienia), stwierdził wprost, iż art. 18 ust. 5 u.o.p.l. przesądza (m.in.) to, że roszczenie w stosunku do gminy przysługuje właścicielowi opróżnianego lokalu (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2013 r., III CZP 23/13). Niewątpliwie przeciwstawienie interesów właściciela (art. 140 k.c.), lokatora i władz publicznych, odpowiedzialnych za prowadzenie właściwej polityki mieszkaniowej, ma charakter modelowy, nie może zatem dziwić, że właśnie ono przykuwało uwagę Trybunału, a posługiwanie się pojęciem „właściciel” można dodatkowo tłumaczyć odwołaniem do terminologii art. 18 ust. 4 i 5 u.o.p.l. Nie należy jednak zapominać, że art. 18 ust. 4 u.o.p.l. został uznany za niezgodny m.in. z art. 64 ust. 1 Konstytucji, który chroni nie tylko własność, ale i inne prawa majątkowe. Z uzasadnienia wyroku z dnia 23 maja 2006 r., SK 51/05 wynika, że Trybunał Konstytucyjny miał na względzie również te inne prawa (przynajmniej własnościowe prawo do lokalu w spółdzielni mieszkaniowej, por. pkt 2.1 uzasadnienia), a zastosowana argumentacja (por. zwłaszcza 4.2-4.3 i 5.2) jest adekwatna także w stosunku do nich. W szczególności akcentowanie przez Trybunał konieczności kompensowania ponoszonych przez „właściciela” szkód związanych z dalszym zajmowaniem jego lokalu przez osoby eksmitowane i pozbawieniem go uprawnienia do dysponowania przedmiotem swojej „własności” i korzystania z niego (por. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2010 r., P 1/08, pkt 4) zakłada, że w razie eksmisji to właściciel byłby uprawniony do korzystania z lokalu lub pobierania pożytków cywilnych, podczas gdy uprawnienie takie może być przekazane np. użytkownikowi, najemcy czy dzierżawcy (osoby te mogą oddać lokal do dalszego, odpłatnego korzystania). W kontekście argumentacji konstytucyjnej warto także zauważyć, że ochrona

odszkodowawcza praw osób wywodzących swój tytuł prawny do korzystania z rzeczy od właściciela (art. 140 k.c.), nie jest obojętna także dla niego, może bowiem zapobiegać np. wcześniejszemu zakończeniu stosunku prawnego przynoszącego mu korzyści (np. najmu czy dzierżawy).

Wbrew pozorom, szerokiemu ujęciu legitymacji do dochodzenia roszczenia przewidzianego w art. 18 ust. 5 u.o.p.l. nie sprzeciwia się – choćby tylko pośrednio – także uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2011 r., III CZP 48/11 (OSNC 2012, nr 5, poz. 57). Wprawdzie w tezie uchwały Sąd Najwyższy stwierdził, że gmina ponosi wobec „właściciela” lokalu mieszkalnego odpowiedzialność na podstawie art. 417 § 1 k.c. za szkodę powstałą w okresie obowiązywania art. 1046 § 4 k.p.c. na skutek zaniechania wskazania, na wezwanie komornika, tymczasowego pomieszczenia dla dłużnika mającego obowiązek opuszczenia, opróżnienia i wydania tego lokalu, jednakże można sądzić, iż wynikało to ze sposobu sformułowania pytania prawnego, powiązanego z okolicznościami konkretnej sprawy. W każdym razie z uzasadnienia uchwały wynika, że przedmiotem rozważań Sądu były w istocie uprawnienia „wierzyciela”, co jest określeniem znacznie bardziej elastycznym (por. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2014 r., V CNP 32/13, nie publ.).

Argumentów na rzecz wąskiego, zgodnego z art. 140 k.c. rozumienia pojęcia „właściciel” zastosowanego w art. 18 ust. 5 u.o.p.l. nie dostarcza także przebieg prac legislacyjnych nad nowelizacją wprowadzającą ten przepis. Przeciwnie, wynika z niego, że w założeniu ustawodawcy przepis miał mieć jedynie charakter „informacyjny”, potwierdzając regułę wynikającą z ogólnych zasad odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 417 k.c., obowiązującą wskutek wyeliminowania art. 18 ust. 4 u.o.p.l. (por. Biuletyn nr 1273/V z posiedzenia Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z dnia 14 listopada 2006 r., s. 5). Na regułę tę wskazywał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 maja 2006 r., SK 51/05, stwierdzając, że konsekwencją utraty mocy obowiązującej art. 18 ust. 4 u.o.p.l. będzie możliwość dochodzenia odszkodowania od gminy „na zasadach ogólnych” (a więc art. 417 k.c.) „i w pełnej wysokości” (por. pkt 6.2 uzasadnienia).

Teza o czysto „informacyjnym” charakterze art. 18 ust. 5 u.o.p.l. może się wydawać zbytnio uproszczona, choćby dlatego, że pomija wątpliwości, jakie pod rządą art. 18 ust. 4 u.o.p.l. wzbudzało zakwalifikowanie naruszenia przez gminę obowiązku nałożonego na nią w art. 14 ust. 1 zd. 2 u.o.p.l. (w związku z art. 4 u.o.p.l. i art. 75 ust. 1 Konstytucji) jako bezprawności aktualizującej odpowiedzialność deliktową związaną z wykonywaniem władzy publicznej (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2000 r., V CKN 1305/00, nie publ., z dnia 26 października 2005 r., V CK 280/05, Biul. SN 2006, nr 4, poz. 8; uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 19 sierpnia 2009 r., III CZP 56/09, OSNC 2010, nr 3, poz. 36; por. też uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2011 r., III CZP 48/11; wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 maja 2006 r., SK 51/05, pkt 5.1 i 5.2., z dnia 11 września 2006 r., P 14/06, pkt 5 i z dnia 8 kwietnia 2010 r., P 1/08, pkt 2). Wobec tych wątpliwości można twierdzić, że wbrew założeniom swych projektodawców art. 18 ust. 5 u.o.p.l. ma istotny walor normatywny, gdyż przesądza, iż niedostarczenie lokalu socjalnego przez gminę stanowi niezgodne z prawem zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej w rozumieniu art. 417 § 1 k.c., niezależnie od tego, czy miała obiektywne (w tym finansowe) możliwości dostarczenia takiego lokalu (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2010 r., P 1/08, pkt 2, 4, 5.2). Potwierdza ponadto jednoznacznie, że wyrażona w nim norma chronić ma również interes majątkowy osoby, która wskutek wstrzymania wykonania opróżnienia lokalu zostaje pozbawiona możliwości korzystania z niego („właściciela”, por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2010 r., P 1/08, pkt 2). Mimo to, powinno być co do zasady jasne, że art. 18 ust. 5 u.o.p.l. nie miał stanowić samodzielnej podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej gminy, lecz odesłanie do zasad ogólnych (por. uprzednio na gruncie art. 18 ust. 4 u.o.p.l. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2006 r., III CZP 21/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 22; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2010 r., P 1/08, pkt 2).

W świetle tych założeń należy stwierdzić, że szeroka definicja właściciela zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l. w związku z art. 18 ust. 5 u.o.p.l. jest zaledwie punktem wyjścia do określenia kręgu podmiotów legitymowanych do dochodzenia odszkodowania od gminy. O tym, kto może wystąpić skutecznie z takim żądaniem,

decydują zasady ogólne określone w art. 361 k.c., co oznacza, że uprawniony do odszkodowania jest każdy i tylko ten, kto wykaze szkodę pozostającą w adekwatnym związku przyczynowym z niedostarczeniem lokalu socjalnego (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 2008 r., V CSK 31/08 i z dnia 13 stycznia 2010 r., II CSK 323/09, nie publ.; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2010 r., P 1/08, pkt 2, 4), a więc uszczerbek w wysokości różnicy między majątkiem, jaki miałby, gdyby dysponował lokalem swobodnie, a majątkiem jaki ma, nie mogąc lokalem swobodnie dysponować z powodu niemożności wykonania eksmisji na skutek niedostarczenia lokalu socjalnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 2008 r., V CSK 31/08). Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem uszczerbek ten może obejmować zarówno utracone korzyści w postaci pożytków, które z wystarczającą dozą prawdopodobieństwa zostałyby pobrane, gdyby lokal został opróżniony, jak i stratę w postaci poniesionych kosztów eksploatacji i utrzymania lokalu, które nie są kompensowane w ramach czynszu (por. art. 18 ust. 2 u.o.p.l. oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 2008 r., V CSK 31/08 i z dnia 13 stycznia 2010 r., II CSK 323/09 oraz uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2012 r., III CZP 12/12, OSNC 2012, nr 12, poz. 138, z dnia 15 maja 2013 r., III CZP 23/13 i z dnia 3 grudnia 2014 r., III CZP 92/14, OSNC 2015, nr 10, poz. 113).

Oceniając na podstawie tych zasad, jakim podmiotom przysługuje legitymacja do dochodzenia odszkodowania, o którym mowa w art. 18 ust. 5 u.o.p.l., należy odpowiednio uwzględnić dorobek orzecniczy i doktrynalny dotyczący możliwości dochodzenia odszkodowania przez posiadacza, który został bezprawnie pozbawiony możliwości korzystania z rzeczy. W jego świetle nie powinna budzić wątpliwości możliwość dochodzenia od gminy odszkodowania przez posiadacza lokalu (budynku, nieruchomości), któremu przysługuje skuteczny względem właściciela tytuł prawny do władania rzeczą, przy czym może tu chodzić nie tylko o własność czy inne prawo rzeczowe, ale także o wywodzone od właściciela prawo typu obligacyjnego (np. najem czy dzierżawę, por. art. 379 kodeksu zobowiązań oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 5 października 1967 r., I CR 243/67, OSP 1969, z. 3, poz. 62 i z dnia 28 maja 1975 r., III CRN 70/75, OSNC 1976, nr 7-8, poz. 164 oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 1968 r., III CZP 101/68,

OSNCP 1969, Nr 9, poz. 153). Jest w szczególności jasne, że udaremnienie skutecznego względem właściciela i podlegającego ochronie konstytucyjnej (art. 64 ust. 1 Konstytucyjnej) prawa takiej osoby do pobierania pożytków cywilnych z rzeczy, stanowi uszczerbek w dobrach prawnie chronionych (szkodę). Uwzględnienie roszczeń odszkodowawczych takiej osoby nie wywołuje też niebezpieczeństwa obciążenia dłużnika (gminy) obowiązkiem podwójnej kompensacji, skoro do pobierania pożytków właściciel (art. 140 k.c.) upoważnił rzeczowo albo obligacyjnie inną osobę, w związku z czym w tym zakresie nie mógłby wykazać własnej szkody (inaczej niż w przypadku szkody w substancji rzeczy). W zgodzie z tezą, że w rozpatrywanych przypadkach szkody w postaci utraconych pożytków może doznać osoba wywodząca swe uprawnienia od właściciela, pozostaje utrwalone stanowisko judykatury, iż wynajmujący nie będący właścicielem rzeczy najętej może domagać się naprawienia szkody wynikłej z nieuwzględnienia przez najemcę obowiązku zwrotu rzeczy tylko wówczas, gdy przysługiwało mu uprawnienie do dysponowania rzeczą po zakończeniu najmu (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 1999 r., III CKN 198/98, OSNC 1999, nr 10, poz. 175, z dnia 26 marca 2004 r., IV CK 204/03, nie publ., z dnia 4 sierpnia 2005 r., III CK 689/04, nie publ., z dnia 23 września 2016 r., II CSK 747/15, nie publ., z dnia 18 kwietnia 2013 r., III CSK 229/12, nie publ., z dnia 28 marca 2014 r., III CSK 156/13, nie publ.). Stanowisko to pozostaje też w zgodzie z uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 1984 r., III CZP 20/84 (OSNC 1984, nr 12, poz. 209), w uzasadnieniu której wskazano, że niezależnie od możliwości żądania wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z rzeczy, przysługującej - mocą odpowiedniego zastosowania art. 224-225 i art. 230 k.c. - także osobie uprawnionej do spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (w związku z art. 251 k.c.), spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu (analogia do art. 690 k.c.) albo najemcy (w związku z art. 690 k.c.), wszystkie te osoby mogą także występować przeciwko korzystającemu z lokalu bez tytułu prawnego z roszczeniami odszkodowawczymi według przepisów o czynach niedozwolonych.

W świetle przywołanego orzecznictwa za dyskusyjną należy natomiast uznać możliwość domagania się tego rodzaju rekompensaty przez posiadacza władającego rzeczą bez skutecznego względem właściciela tytułu prawnego.

Wprawdzie niekiedy akceptowano w orzecznictwie możliwość domagania się przez takiego posiadacza odszkodowania za utracone pożytki, które uzyskałby w braku zdarzenia „szkodzącego” - niezależnie od tego czy był on w dobrej czy w złej wierze (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1975 r., III CRN 70/75) - jednakże stanowisko to spotkało się z krytyką części doktryny (por. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 1999 r., II CKN 378/98, OSNC 2000, nr 1, poz. 12). Stosownie do odmiennego poglądu odszkodowania za utracone pożytki może skutecznie dochodzić tylko posiadacz w dobrej wierze, który nie utracił posiadania, i to tylko wtedy, gdy ustalenie hipotetycznego przebiegu zdarzeń wskazuje, że pożytki przypadłyby mu zgodnie z art. 224 § 1 zd. 2 k.c. Posiadacz w złej wierze może zaś żądać odszkodowania tylko w takim rozmiarze, w jakim mógłby domagać się od właściciela zwrotu poczynionych nakładów koniecznych, a roszczenie to utracił wskutek naruszenia posiadania. W tym kontekście należy odczytywać tezę uchwały z dnia 15 maja 2013 r., III CZP 23/13, w której Sąd Najwyższy orzekł, że odszkodowania, o którym mowa w art. 18 ust. 5 u.o.p.l., nie może dochodzić od gminy zrzeszenie właścicieli nieruchomości zarządzające - bez tytułu prawnego - nieruchomością i położonym na niej budynkiem.

Ze wskazanych względów na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. orzeczono, jak w sentencji.

jw