

UCHWAŁA

Dnia 9 grudnia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Grzegorz Misiurek (przewodniczący)

SSN Władysław Pawlak (sprawozdawca)

SSN Marta Romańska

w sprawie z powództwa Gminy Miejskiej K.

przeciwko A. B. i T. J.

o zapłatę,

po rozstrzygnięciu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 9 grudnia 2021 r.,

zagadnienia prawnego przedstawionego

przez Sąd Okręgowy w K.

postanowieniem z dnia 13 lipca 2020 r., sygn. akt II Ca (...),

"Czy roszczenie gminy wobec byłego najemcy o odszkodowanie tzw. uzupełniające (opłaty za media) jest związane z prowadzeniem działalności gospodarczej i przedawnia się w terminie trzech lat?"

podjął uchwałę:

Roszczenie odszkodowawcze uzupełniające (art. 18 ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, jedn. tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 611 ze zm.), obejmujące opłaty niezależne od właściciela, dochodzone przez gminę przeciwko osobie zajmującej lokal bez tytułu prawnego za okres po ustaniu tego tytułu, nie jest związane z prowadzeniem działalności gospodarczej w rozumieniu art. 118 k.c.

UZASADNIENIE

Gmina Miejska K. w pozwie skierowanym przeciwko T. J. i A. B. domagała się solidarnej zapłaty kwoty 10 228,13 zł z odsetkami, tytułem odszkodowania, w skład którego wchodziły także opłaty niezależne od właściciela, obciążające byłego najemcę lokalu wchodzącego w skład gminnego zasobu mieszkaniowego.

Wyrokiem z dnia 28 maja 2019 r. Sąd Rejonowy w K. oddalił powództwo. Odnosząc się do podniesionego przez pozwanych zarzutu przedawnienia roszczenia wyjaśnił, że wprawdzie należności stanowiące opłaty niezależne od właściciela, z tytułu korzystania z lokalu przez byłego najemcę, nie są świadczeniami okresowymi, to jednak tego rodzaju roszczenie jest związane z prowadzeniem, przez stronę powodową działalności gospodarczej i podlega trzyletniemu przedawnieniu, którego początek przypada na dzień, w którym roszczenie stałoby się wymagalne, gdyby uprawniony podjął czynność w najwcześniejszym możliwym terminie.

Rozpoznając apelację strony powodowej Sąd Okręgowy w K. powziął wątpliwości, które wyraził w przedstawionym do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu pytaniu prawnym. W pisemnych motywach wskazał, że w odróżnieniu od odszkodowania przewidzianego w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (jedn. tekst: Dz. U. z 2020 r., poz. 611 ze zm; dalej: „ustawa lokalowa”), w przypadku odszkodowania, o którym mowa w art. 18 ust. 2 tej ustawy, ustawodawca nie przewiduje płatności periodycznych, jakkolwiek jego poszczególne elementy mogą powstawać w regularnych odstępach czasu, zwykle w cyklu miesięcznym, a w konsekwencji przybierają postać świadczenia jednorazowego. Pojęcie odszkodowania uzupełniającego, o którym stanowi art. 18 ust. 2 ustawy lokalowej obejmuje opłaty, niebędące składnikami czynszu czy odszkodowania, które właściciel musi uiszczać, by zrealizować ciążące na nim obowiązki utrzymania lokalu w należyтым stanie, nadającym się do korzystania, jak np. opłaty za dostawę wody, czy odbiór nieczystości. Z ustawy z dnia 8 marca

1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst: Dz. U. z 2021 r., poz. 1372; dalej: „ustawa samorządowa”) wynika, że zadaniem własnym gmin jest zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym gospodarka nieruchomościami i gminne budownictwo mieszkaniowe (art. 7) oraz bieżące i nieprzerwane zaspakajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 9 ust. 4), z czym skorelowane są obowiązki gminy przewidziane w art. 4 ust. 1 ustawy lokalowej. Powyższe obowiązki odnoszą się przede wszystkim do osób o niskich dochodach, a to oznacza, że w tym zakresie gmina nie osiąga zysku. Zatem trudno jest mówić o podporządkowaniu tego rodzaju działalności gminy regułom gospodarki rynkowej, skoro czynsze za tego typu lokale są ustalane uchwałą rady gminy i ich wysokość odbiega od czynszów na wolnym rynku, tym bardziej, gdy dotyczą czynszów za tzw. lokale socjalne. W takiej sytuacji nie sposób też mówić o zasadzie swobody, która cechuje działalność gospodarczą, jeśli w odniesieniu do gminy jest ona mocno ograniczona, na co również wskazują art. 20-25 ustawy lokalowej.

W konsekwencji w ramach powszechnie akceptowanego szerokiego rozumienia pojęcia roszczenia związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej, zachodzi potrzeba uściślenia granic tego związku, na kanwie stanu faktycznego sprawy, bowiem gminę nie łączy z lokatorem żaden stosunek zobowiązaniowy, zaś uzupełniające roszczenie odszkodowawcze powstaje nie w rezultacie zamierzonej aktywności gminy, lecz z mocy ustawy wraz z zaistnieniem po stronie gminy uszczerbku w postaci poniesienia kosztów zużycia - przez byłego najemcę - mediów i w istocie tego rodzaju roszczenie zmierza jedynie do przywrócenia równowagi ekonomicznej poprzez kompensację poniesionej straty.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Osoby zajmujące lokal bez tytułu prawnego są obowiązane do dnia opróżnienia lokalu co miesiąc uiszczać odszkodowanie (art. 18 ust. 1 ustawy lokalowej). Odszkodowanie, o którym mowa wyżej, odpowiada wysokości czynszu, jaki właściciel mógłby otrzymać z tytułu najmu lokalu. Jeżeli odszkodowanie nie pokrywa poniesionych strat, właściciel może żądać od takiej osoby, odszkodowania

uzupełniającego (art. 18 ust. 2 ustawy lokalowej). Ustawodawca, odwołując się do pojęcia straty jako rodzaju szkody (*damnum emergens*), nawiązuje do art. 361 § 1 k.c., który tego typu szkodę identyfikuje ze zmniejszeniem się majątku poszkodowanego, w odróżnieniu od szkody pod postacią utraconych korzyści, która zmierza do wyrównania uszczerbku w majątku poszkodowanego wskutek nie uzyskania określonych dochodów, a zatem chodzi o sytuację, gdy z powodu zdarzenia wyrządzającego szkodę majątek poszkodowanego nie powiększył się. W przypadku art. 18 ust. 2 zd. 2 ustawy lokalowej chodzi o pomniejszenie majątku właściciela lokalu na skutek zapłaty świadczenia dostawcy mediów niezbędnych do korzystania z tego lokalu, które zostały zużyte przez osobę zajmującą ten lokal bez tytułu prawnego. Przepis art. 18 ust. 2 ustawy lokalowej wskazując ogólnie na właściciela nie wyłącza z zakresu tego pojęcia także gminy jako właściciela lokalu. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy lokalowej przez właściciela rozumie się wynajmującego lub inną osobę, z którą wiąże lokatora stosunek prawny uprawniający go do używania lokalu.

Stosownie do art. 118 k.c. w poprzednim brzmieniu (tj. mającym zastosowanie w tej sprawie), jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, termin przedawnienia wynosi lat dziesięć, a dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej - trzy lata (por. art. 5 ustawy z dnia 13 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1104).

W pierwszej kolejności należy wskazać, że Sąd drugiej instancji słusznie zwrócił uwagę, iż roszczenie odszkodowawcze uzupełniające z art. 18 ust. 2 ustawy lokalowej nie jest, tak jak ma to miejsce w przypadku roszczenia z art. 18 ust. 1 tej ustawy, roszczeniem o świadczenie okresowe w rozumieniu art. 118 k.c. Ustawodawca nadał charakter okresowy jedynie świadczeniu odszkodowawczemu, za korzystanie z lokalu bez tytułu prawnego, odpowiadającemu wysokości czynszu, jaki właściciel mógłby otrzymać z tytułu najmu lokalu (art. 18 ust. 1 w zw. z ust. 2 zd. 1 ustawy lokalowej). Oczywistym jest, iż w skład tego odszkodowania nie wchodzi takie świadczenia związane z korzystaniem z lokalu jak opłata za zużycie wody, ciepło, odprowadzanie ścieków, wywóz śmieci itp., gdy korzystający z lokalu nie ma zawartej umowy bezpośrednio z dostawcą tych mediów lub usług

(art. 9 ust. 6 ustawy lokalowej). Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy lokalowej są to opłaty niezależne od właściciela, czyli inne niż czynsz najmu oraz opłaty za używanie lokalu (por. art. 2 ust. 1 pkt ustawy lokalowej, a także art. 8a ust. 1 i art. 9 ust. 1b tej ustawy, w których ustawodawca wyraźnie odróżnia czynsz i inne opłaty za używanie lokalu od opłat niezależnych od właściciela). Trzeba jednak podkreślić, że wysokość tego rodzaju opłat została ustawowo skalkulowana na takim poziomie, który jest niezbędny do pokrycia przez właściciela kosztów dostarczania do lokalu używanego przez lokatora dostaw, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy lokalowej (zob. art. 9 ust. 2 ustawy lokalowej), a zatem także i w ramach umowy najmu właściciel nie może z tego tytułu pobierać jakiegokolwiek marży. Nadto, gdy osobę korzystającą z lokalu łączy z jego właścicielem umowa najmu albo inna umowa o korzystanie z lokalu, wówczas świadczenia najemcy z tytułu opłat niezależnych od właściciela mają, tak jak i świadczenie czynszowe, charakter okresowy, co wynika z przepisów art. 8a ust. 1 i 2 oraz art. 9 ust. 1b ustawy lokalowej, regulujących zasady podwyższania czynszu i innych opłat za używanie lokalu (tj. pobieranych na podstawie innego stosunku prawnego niż najem) oraz opłat niezależnych od właściciela. Zresztą charakter okresowy mają świadczenia z tego tytułu również, gdy są realizowane na podstawie umowy zawartej bezpośrednio z dostawcą mediów.

Cechą roszczeń okresowych jest to, że powstają odrębnie za kolejne okresy wymagalności tak, jak to ma miejsce w odniesieniu do czynszu najmu, gdyż za każdy kolejny okres wymagalności czynsz ten stanowi odrębne i samodzielne świadczenie, nie zaś część jednego świadczenia. Obowiązek spełniania świadczeń powtarzających się jest rozłożony w czasie i istnieje przez czas trwania stosunku zobowiązaniowego. Wpłacane okresowo kwoty nie są zaliczane na poczet jednego świadczenia. Występuje więc wielość świadczeń okresowych, z których każde jest wymagalne w innym terminie i w innym terminie ulega przedawnieniu. W rezultacie, każde z tych świadczeń stanowi odrębny dług, jakkolwiek jest to dług tego samego rodzaju (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 2009 r., II CSK 409/08, nie publ.). Świadczenie okresowe (np. czynsz najmu) nie może być utożsamiane z częścią świadczenia z danego stosunku prawnego. Wyjątek dotyczy sytuacji, w której strony umowy najmu ustalą, że w przypadku najmu trwającego dłużej niż

miesiąc (art. 669 § 2 k.p.c.), zapłata czynszu nastąpi jednorazowo (tzw. czynsz skapitalizowany).

Właściciel lokalu może żądać od byłego lokatora, zajmującego lokal bez tytułu prawnego, pokrywania co miesiąc tego rodzaju opłat związanych z korzystaniem z lokalu, ale z tego względu nie staną się świadczeniami okresowymi w przedstawionym znaczeniu, lecz będą stanowić część jednego świadczenia odszkodowawczego uzupełniającego w rozumieniu art. 18 ust. 2 zd. 2 ustawy lokalowej. Należy też pokreślić, iż roszczenie odszkodowawcze uzupełniające nie jest roszczeniem deliktowym, do którego miałyby zastosowanie terminy przedawnienia określone w art. 442¹ § 2 k.c., a to z uwagi na szczególną regulację ustawową dotyczącą także zasad zajmowania lokalu po ustaniu stosunku umownego i obowiązku pokrywania należności. W związku z czym, odpowiedź na pytanie o związek tego roszczenia - gdy osoba zajmuje lokal bez tytułu prawnego - z prowadzeniem działalności gospodarczej jest aktualna i istotna dla oceny podniesionego w sprawie zarzutu przedawnienia.

Zawarte w art. 118 k.c. określenie „roszczenie związane z prowadzeniem działalności gospodarczej” jest określeniem bardzo szerokim, ale nie można go interpretować jako jakiegokolwiek związku z prowadzoną działalnością gospodarczą. Należy bowiem dokonać rozróżnienia pomiędzy zakresem pojęć „prowadzenie działalności gospodarczej” a pojęciem „prowadzenie przedsiębiorstwa”. Podstawą działalności gospodarczej jest aktywność podmiotu gospodarczego. Szerszym pojęciem jest „prowadzenie przedsiębiorstwa” oraz „czynności pozostające w związku z prowadzeniem przedsiębiorstwa”. W obrębie tego pojęcia znajdują się m.in. czynności związane z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa w znaczeniu podmiotowym. W takim związku z „prowadzeniem przedsiębiorstwa” może pozostawać wykonywanie czynności, które nie pozostają w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą i nie polegają na uczestnictwie w obrocie gospodarczym oraz nie prowadzą do wytwarzania dóbr materialnych, a także nie przynoszą żadnego zysku (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 1998 r., III CZP 12/98, OSNC 1998, nr 10, poz. 151). Cechami działalności gospodarczej są: profesjonalny charakter, powtarzalność podejmowanych działań, uczestnictwo w obrocie gospodarczym, podporządkowanie regułom gospodarki

rynkowej, m. in. działania w celu osiągnięcia zysku, chociaż działania bez zamiaru osiągnięcia zysków nie pozbawia automatycznie prowadzonej działalności charakteru działalności gospodarczej, gdy pozostają one w normalnym, funkcjonalnym związku z tą działalnością, w szczególności jeśli podejmowane są w celu realizacji zadań związanych z przedmiotem działalności tego podmiotu (por. uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 1991 r. III CZP 117/91, OSNCP 1992, nr 5, poz. 65; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 czerwca 1992 r., III CZP 64/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 225). Jak stanowi art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (jedn. tekst Dz. U. z 2021 r. poz. 162), działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana w imieniu własnym i w sposób ciągły.

Roszczenia związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, podlegające 3 letniemu przedawnieniu (art. 118 k.c.), mogą mieć źródło nie tylko w przepisach regulujących stosunki kontraktowe, ale także pozaumowne (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 2003 r., I CKN 316/01, OSNC 2004, nr 7-8, poz. 117 i z dnia 14 listopada 2019 r., IV CSK 453/19, nie publ.). Od przedsiębiorcy, jako profesjonalisty, można i należy wymagać sprawnego oraz szybkiego dochodzenia roszczeń wobec kontrahenta (por. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2002 r., III CZP 63/01, OSNC 2002, nr 9, poz. 106), wynikających z czynności prawnych, jak i innych zdarzeń prawnych (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2006 r., V CSK 229/06, nie publ.).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego, także w odwrotnej konfiguracji procesowej, tj. gdy z pozwem przeciwko podmiotowi prawa publicznego występuje podmiot gospodarczy, dominuje stanowisko, że roszczenie nie może być identyfikowane jako pozostające w związku z działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 118 k.c., gdy zdarzenie prawne leżące u jego podstaw nastąpiło w ramach stosunku prawnego o charakterze publicznoprawnym, ponieważ w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej nie mieszczą się działania dokonywane pomiędzy nierównorzędnymi podmiotami, z których jednemu - realizującemu zadania publiczne - przysługuje władztwo nad drugim (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2003 r., IV CK 288/02, OSNC 2005, nr 1,

poz. 15, z dnia 4 listopada 2011 r., I CSK 799/11, Mo.Pr.Bank z 2012 r., z 12, s. 15 i n., z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14, OSNC - ZD 2016, nr 3, poz. 40, z dnia 14 maja 2015 r., I CSK 446/14, nie publ. i z dnia 5 kwietnia 2017 r., II CSK 480/16, nie publ.). Roszczenie o zwrot nienależnego świadczenia spełnionego na skutek nakazu podmiotu prawa publicznego, w ramach relacji władczej, nie podlega co do zasady kwalifikacji jako związane z działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 118 k.c. (por. wyrok z dnia 29 września 2016 r., V CNP 7/16, nie publ. oraz z dnia 3 marca 2017 r., I CSK 318/17, nie publ.). Gdy źródłem roszczenia jest świadczenie o charakterze publicznoprawnym, spełnione nienależnie w ramach relacji podporządkowania podmiotu świadczącego organowi publicznemu, który działa z pozycji władczej, istotnemu osłabieniu ulega też - w zestawieniu z relacjami o charakterze kontraktowym - argument na rzecz skrócenia terminu przedawnienia, wywodzony z pewności obrotu i potrzeby ochrony interesu dłużnika.

W sprawie, w której Sąd Okręgowy powziął wątpliwości sytuacja jest inna, gdyż dochodzone przez powodową Gminę roszczenie nie ma charakteru publicznoprawnego, lecz cywilnoprawny, wynikający ze stosunku pozaumownego - po ustaniu najmu - regulowanego jednak ustawowo.

W świetle ustawy samorządowej gmina wykonuje przede wszystkim zadania publiczne na rzecz wspólnoty samorządowej (art. 1 i 2). Zgodnie z art. 7 ust. 1 tej ustawy zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, do których zalicza się m.in. zdania w zakresie gminnego budownictwa mieszkaniowego oraz gospodarki nieruchomościami.

Doprecyzowanie zadań własnych w zakresie zaspakajania potrzeb mieszkaniowych jest zawarte w ustawie lokalowej. Gmina, na zasadach i w przypadkach określonych w tej ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspakaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2), wykorzystując w tym celu mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób (art. 4 ust. 3). Przez mieszkaniowy zasób gminy - który, co wynika z art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy lokalowej, jest elementem publicznego zasobu mieszkaniowego - rozumie się lokale służące do zaspakajania potrzeb mieszkaniowych, stanowiące własność gminy

lub jednoosobowych spółek gminnych, którym gmina powierzyła realizację zadania własnego w zakresie zaspakajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej (art. 2 ust. 1 pkt 10).

Zadania własne gminy określone w art. 7 ust. 1 ustawy samorządowej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspakajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, zaliczają się do zadań użyteczności publicznej (art. 9 ust. 4 ustawy samorządowej). Gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie (art. 9 ust. 2 ustawy samorządowej). Zatem zasadniczo działalność gminy w zakresie zadań o charakterze użyteczności publicznej nie jest działalnością gospodarczą.

Na gruncie ustawy lokalowej ustawodawca nie traktuje wprost działalności gminy, w zakresie związanym z oddawaniem osobom fizycznym lokali z gminnego zasobu mieszkaniowego do korzystania w celu zaspakajania potrzeb mieszkaniowych, jako działalności gospodarczej. Przemawia za tym chociażby odrębne uregulowanie tzw. najmu instytucjonalnego, w ramach którego wynajmującym jest podmiot gospodarczy (art. 19f ust. 1 ustawy lokalowej) w stosunku do umów zawieranych przez gminę, których przedmiotem są lokale tworzące mieszkaniowy zasób gminy (art. 20), w odniesieniu do których obowiązują szczególne zasady ustalania wysokości czynszu najmu i opłat za korzystanie, na podstawie innych niż najem umów, z lokali wchodzących w skład tego zasobu (art. 7 ustawy lokalowej), a ponadto umowa o korzystanie z tego typu lokali może być zawarta z osobą fizyczną spełniającą określone kryteria co do wysokości dochodu (por. art. 20 - 21c ustawy lokalowej). Z drugiej jednak strony najem w ramach mieszkaniowego zasobu gminy nie jest identyfikowany z najmem okazjonalnym, którego wynajmującym jest osoba fizyczna nie prowadząca działalności gospodarczej (art. 19a ustawy lokalowej).

Z powołanych przepisów ustawy samorządowej i ustawy lokalowej wynika, że działalność gminy ma niejednorodny charakter, dlatego realizacja przez gminę zadań własnych może stanowić działalność gospodarczą, o ile odznacza się ona typowymi

dla tej działalności cechami, co rzecz jasna ma znaczenie przez pryzmat regulacji normatywnej dotyczącej przedawnienia roszczeń majątkowych (art. 118 k.c.).

Gospodarowanie przez gminę mieszkaniowym zasobem gminy, jest jednak działalnością profesjonalną i powtarzalną, wykonywaną przez podmiot prawa publicznego oraz jest wynikiem jej aktywności. Z samego więc faktu, że czynsze za korzystanie z lokali wchodzących w skład tego zasobu są niższe od wolnorynkowych nie można wywodzić, że roszczenia gminy wynikające z zawartej umowy o korzystanie z lokalu nie mogą być kwalifikowane jako związane z prowadzeniem działalności gospodarczej w rozumieniu art. 118 k.c. Stawiałoby to bowiem najemców takich lokali w gorszym położeniu w stosunku do najemców, którzy zawarli umowę w ramach najmu instytucjonalnego. Wobec tego można mieć wątpliwości co do tego, czy rzeczywiście wykonywanie zadań ustawowych przez gminę w ramach gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, które realizuje się na podstawie umów cywilnoprawnych, z perspektywy art. 118 k.c. nie ma związku z działalnością gospodarczą. Kryteria identyfikujące określoną działalność jako gospodarczą w przypadku podmiotu prawa publicznego nie muszą być tak wyraziste, jak w odniesieniu do prywatnych podmiotów gospodarczych. Ustawowe narzucenie na podmiot prawa publicznego określonego rodzaju działalności nie ma decydującego znaczenia dla wykluczenia przymiotu działalności gospodarczej (por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2001 r., K 19/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 82 oraz uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 lipca 2013 r., III CZP 43/13, OSNC 2014, nr 3, poz. 25).

W niniejszej sprawie sytuacja faktyczna jest jednak odmienna, ponieważ dotyczy roszczenia odszkodowawczego uzupełniającego po zakończeniu stosunku najmu. Nie można więc mówić, że pozaumowne korzystanie z lokali z mieszkaniowego zasobu gminy wchodzi w ustawowy zakres zadań własnych gminy związany z zaspakajaniem mieszkaniowych potrzeb członków wspólnoty samorządowej, który jak wspomniano odbywa się poprzez zawieranie umów cywilnoprawnych. Wobec tego nie jest zasadne traktowanie takiej sytuacji jako typowej i powtarzalnej, a tym samym, by było przejawem aktywności gminy; nie pozostaje w funkcjonalnym związku z gospodarowaniem mieszkaniowym zasobem gminy. Nadto w ramach roszczenia odszkodowawczego uzupełniającego

z art. 18 ust. 2 zd. 2 ustawy lokalowej, które nie ma charakteru okresowego i jest odrębnym roszczeniem w stosunku do roszczenia odszkodowawczego z art. 18 ust. 1 w zw. z ust. 2 zd. 1 ustawy lokalowej, gmina może dochodzić wyrównania jedynie straty, czyli z tego tytułu nie osiąga zysku nawet w minimalnym zakresie.

W konsekwencji tego typu sytuacja nie realizuje nawet w minimalnym stopniu cech adekwatnych dla działalności gospodarczej jak: profesjonalny charakter, powtarzalność podejmowanych działań, uczestnictwo w obrocie w celu osiągnięcia chociażby w minimalnym stopniu zysku, ani nie pozostaje w normalnym, funkcjonalnym związku z głównym przedmiotem działalności.

Ubocznie trzeba też zauważyć, iż na gruncie spraw dotyczących zwrotu udzielonej przy kupnie lokalu bonifikaty (art. 68 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jedn. tekst: Dz. U. z 2021 r., poz. 1899), jako stanowiącej środki publiczne, przyjmuje się, iż dochodzone przez gminę roszczenie z tego tytułu również nie jest związane z działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 118 k.c. Stosunek zwrotu bonifikaty jest odrębny od umowy sprzedaży będącej pierwotną podstawą nabycia lokalu, jakkolwiek pozostaje z nią w funkcjonalnym związku. Udzielenie bonifikaty stanowi istotny przywilej finansowy, stanowiąc pomoc ułatwiającą stabilizację dotychczasowych stosunków prawnych związanych z korzystaniem z zajmowanego dotąd mieszkania poprzez umożliwienie uzyskania „mocniejszego prawa” (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2016 r., II CSK 93/16, nie publ.).

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak w sentencji.