



Sygn. akt V CK 280/05

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 października 2005 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

*SSN Hubert Wrzeszcz (przewodniczący)*

*SSN Zbigniew Strus (sprawozdawca)*

*SSN Maria Grzelka*

w sprawie z powództwa Spółdzielni Mieszkaniowej "P.(...)" w W.

przeciwko Gminie W.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 26 października 2005 r., kasacji strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego w W. z dnia 17 listopada 2004 r., sygn. akt II Ca (...),

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi Okręgowemu w W. do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach procesu w postępowaniu kasacyjnym.**

#### Uzasadnienie

Powódka domagała się zasądzenia od Gminy Miasta W. 28.389,91 zł z odsetkami od 21 lipca 2001 r. oraz kosztami procesu. Wskazała w pozwie, iż wyrokiem z 21 kwietnia 1998 r., sygn. I C (...) Sąd Rejonowy orzekł eksmisję A. Z. z lokalu Spółdzielni i przyznał prawo do lokalu socjalnego. Komornik nie wykonał wyroku ze

względu na brak lokalu nadającego się do zamieszkania przez dłużniczkę i jej liczną rodzinę. Dłużniczka przebywając w mieszkaniu dotychczasowym nie płaciła żadnych kosztów pobytu, dlatego jej zadłużenie wobec Spółdzielni w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2001 r. wyniosło 28.389,91 zł. Niewykonanie zobowiązania dostarczenia lokalu socjalnego przez Gminę naraziło właściciela na szkodę, równą dochodzonej sumie.

Gmina wносиła o oddalenie powództwa i podniosła zarzut, że przepisy ustawy z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509) obowiązujące do 11 lipca 2001 r. nie nakładały na nią obowiązku odszkodowawczego. Od chwili wejścia w życie ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733) przepis art. 18 ust. 4 tej ustawy nakłada na gminę obowiązek wyrównania właścicielowi różnicy między świadczeniem, które mógłby otrzymać z tytułu najmu a odszkodowaniem płaconym przez byłego lokatora jeżeli nadal zajmuje lokal. Spółdzielnia mieszkaniowa nie może jednak (art. 28 ust. 1 do 31 grudnia 2004 r.) ustalać czynszu w wysokości przekraczającej koszty eksploatacji i remontów.

Sąd Rejonowy zasądził żadaną kwotę (różnicując odsetki i orzekając o kosztach procesu) przyjmując jako podstawę prawną odpowiedzialności art. 471 k.c. Powołał uchwałę z 28 marca 1996 r., III CZP 18/96, OSNC 1996/5/74, OSNC 1996/5/74 oraz wskazał, że ciężar wykazania przesłanek zwalniających od odpowiedzialności za niewykonanie zobowiązania obciąża dłużnika.

Sąd Okręgowy wyrokiem z 17 listopada 2004 r. oddalił apelację strony pozwanej.

Pozwana w kasacji przytoczyła naruszenie przepisów art. 471 k.c. przez jego niewłaściwe zastosowanie i wносиła o zmianę wyroku i oddalenie powództwa. Podniosła zarzut, iż orzeczenie eksmisji nie rodzi zobowiązania gminy a przepis art. 18 ust. 4 ma charakter legis specialis i wyłącza stosowanie art. 471 k.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skutki niedostarczenia przez gminę lokalu socjalnego mimo przyznania osobie eksmitowanej takiego uprawnienia, wyjaśniała wspomniana uchwała Sądu Najwyższego z 28 marca 1996 r. Stwierdzono w niej, że wynajmujący może wystąpić przeciwko gminie o wynagrodzenie szkody, jaką poniósł przez to, że orzeczenie nakazujące opróżnienie lokalu nie może być wykonane z powodu niezapewnienia najemcy przez gminę lokalu socjalnego. Sąd Najwyższy nie rozstrzygał jednak o charakterze normy zobowiązującej gminę ani podstawy prawnej roszczeń wynajmującego.

W ocenie składu Sądu Najwyższego rozpoznającego kasację obowiązek ustawowy gminy dostarczania lokali socjalnych ma charakter publicznoprawny, a pierwotnym jego źródłem są normy konstytucyjne, której art. 75 ust. 1 zawiera nakaz adresowany do władz publicznych, prowadzenia „polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2005 r., K 42/02, OTK-A 2005/4/38), aby w ten sposób przeciwdziałać bezdomności, jako stanowi naruszającemu godność człowieka, należąca do jego podstawowych praw. Należy dodać, że obowiązek organów władzy publicznej w tym zakresie jest oraz był w okresie objętym sporem, przedmiotem regulacji zawartej w kilku aktach (np. art. 1046 § 11 k.p.c., art. 10a pkt 5 ustawy o pomocy społecznej z 1990 r.). Art. 75 Konstytucji zawiera tzw. normy programowe, z których nie wynikają bezpośrednio prawa podmiotowe (por. ilustrowane poglądami doktryny uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 lutego 2005 r., U 14/02, TK-A 2005/2/12). Możliwość wyprowadzenia roszczenia z omawianego przepisu Konstytucji pojawia się w końcowej części art. 75 ust. 1, nie odnosi się to jednak do okoliczności faktycznych rozpoznawanej sprawy. Nie ma zatem podstaw pogląd prawny przyjmujący, w okresie przed 1 stycznia 2002 r., powstanie stosunku zobowiązaniowego o charakterze cywilnoprawnym (art. 353 k.c.), między spółdzielnią a gminą obciążoną dostarczeniem lokalu socjalnego, na podstawie wyroku sądu orzekającego o prawie eksmitowanej osoby do lokalu socjalnego.

Skład orzekający podziela natomiast zapatrywanie znajdujące wyraz w uchwale III CZP 18/96, iż niewykonanie przez gminę jej obowiązku staje się źródłem roszczenia odszkodowawczego wynajmującego (właściciela), z tym zastrzeżeniem, że jego podstawę stanowił przepis art. 420<sup>1</sup> k.c. Ze względu na wyrządzenie szkody w okresie po wejściu w życie Konstytucji rodzi się pytanie o przesłanki odpowiedzialności, w szczególności: winę, czy niezgodność z prawem. Sąd Najwyższy w wyroku z 20 listopada 2002 r. sygn. V CKN 1305/00 (niepubl.) opowiedział się stanowczo za drugą ewentualnością i uznał, że stosując art. 420<sup>1</sup> k.c. należy ustalać w postępowaniu organu władzy przesłankę niezgodności z prawem. Zapatrywania tego nie podziela skład orzekający w rozpoznawanej sprawie, uznając, że art. 77 ust. 1 Konstytucji odnosi się do działań tzw. władczych, tymczasem dostarczanie lokali socjalnych należy do sfery dystrybucyjnej administracji samorządowej i w takim wypadku nie ma podstaw do stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji, natomiast przesłanki odpowiedzialności gminy należy ustalać zgodnie z regułami przyjętymi w uchwale całej Izby Cywilnej SN z 15

lutego 1971 r., III CZP 33/70, OSNC 1971/4/59 ustalającej wytyczne (wówczas) wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych.

Drugim zagadnieniem występującym w sprawie jest dopuszczalność stosowania art. 18 ust. 4 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego (jednolity tekst Dz.U.05.31.266). Zakres obowiązku odszkodowawczego gminy na podstawie tego przepisu wyjaśnił Sąd Najwyższy w uchwale z 16 kwietnia 2003 r., III CZP 22/03, OSNC 2004/2/19, którą podziela w zupełności skład orzekający. W uzasadnieniu powoływanego wyżej wyroku z 20 listopada 2002 r. V CKN 1305/00 trafnie stwierdzono, że przyznanie w wyroku orzekającym eksmisję prawa do lokalu socjalnego nie oznacza zwolnienia osoby eksmitowanej z obowiązku uiszczenia odszkodowania za zajmowanie lokalu do czasu uzyskania lokalu socjalnego. Jeżeli Aleksandra Zubkowska nie spełniała swego obowiązku (nawet z przyczyn usprawiedliwionych), brak podstaw do uznania, że jej dług przeszedł na gminę na podstawie art. 18 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów /.../.

Poza tym, stosowanie normy zawartej w powołanym wyżej przepisie do szkody powstałej i wymagalnej przed 1 stycznia 2002 r. wymagałoby uznania wstecznego działania art. 18 ust. 4. W tej kwestii skarżąca wskazuje art. 27 ust. 1 ustawy, którego treść *prima facie* sugeruje wsteczne działanie całej ustawy - skoro przepis stanowi, że ustawa /.../ znajduje również zastosowanie do stosunków prawnych powstałych przed dniem jej wejścia w życie, a wyłączenie retroakcji dotyczy tylko art. 5. Prawidłowa wykładnia wymaga jednak uwzględnienia art. 40 ustawy o ochronie lokatorów /.../ dzielącego chwilę wejścia w życie ustawy na dwie części objęte art. 18 ust. 4 oraz art. 32, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2002 r. i pozostałymi przepisami wchodzącymi w życie z chwilą ogłoszenia tj. 10 lipca 2001 r. Wprawdzie chwila wejścia w życie aktu normatywnego nie utożsamia się z zakresem jego mocy obowiązującej ale wykładnia logiczna wyłącza możliwość ustalenia znaczenia wskazanych przepisów jako stwierdzających, że w określonym przedziale czasu (od ogłoszenia do 1 stycznia 2002 r.) nie obowiązywały one ale miały zastosowanie do zdarzeń z tego okresu. Jeszcze mniej zrozumiałą byłaby próba wyjaśnienia, że art. 18 ust. 4 obejmuje swą mocą przyszłość (zasada bezpośredniego stosowania) oraz przeszłość sprzed ogłoszenia ustawy (retroakcja). Ponieważ nie ma podstaw do ustalenia takiej woli ustawodawcy, dlatego należy przyjąć, że art. 18 ust. 4 ustawy reguluje skutki zdarzeń, które nastąpiły

od chwili jego wejścia w życie. Podobne (z zastrzeżeniem, że rozstrzygnięcie dotyczyło retroakcji odmiennego aktu prawnego, tj. wyroku Trybunału Konstytucyjnego) stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uchwale z 3 lipca 2003 r., III CZP 45/03, OSNC 2004/9/136.

Granice czasowe przedmiotu sprawy zwalniają Sąd Najwyższy od rozważań, czy od chwili wejścia w życie art. 18 ust. 4 stan prawny wynikający ze szczególnego unormowania usprawiedliwia odpowiedzialność kontraktową, natomiast nie można odmówić zasadności kasacji zarzucającej naruszenie art. 471 k.c. przez jego zastosowanie do reżimu odpowiedzialności deliktowej jednostki samorządu terytorialnego.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy na podstawie art. 393<sup>13</sup> § 1 k.p.c., w brzmieniu obowiązującym do 6 lutego 2005 r. orzekł jak w sentencji wyroku.