

# PRAWO WŁAŚCICIELA DO EFEKTYWNEGO ODSZKODOWANIA OD GMINY ZA NIEZAPEWNIENIE LOKALU SOCJALNEGO

ANETA ŁAZARSKA \*

DOI: 10.26399/iusnovum.v18.3.2024.25/a.lazarska

## STRESZCZENIE

Artykuł 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności stanowi, że każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego.

Celem tych przepisów jest przede wszystkim ochrona własności. Przez uznanie, że każdy ma prawo do poszanowania mienia, w art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w istocie gwarantuje się prawo własności, a pozbawienie własności jest dopuszczalne tylko pod określonymi warunkami.

W orzecznictwie krajowym gwarancje te nie są dostatecznie realizowane. Wprawdzie przewidziane jest odszkodowanie od gminy (art. 18 ust. 3a ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego). Niemniej sądy zbyt rygorystycznie oceniają wymagania dowodowe nałożone na właścicieli. W sprawie *Wyżyński przeciwko Polsce*, w której skarżący nie uzyskał odszkodowania na gruncie krajowym od gminy na skutek niezapewnienia lokalu socjalnego, ETPCz słusznie zwrócił uwagę, że sądy przyjęły, iż skarżący nie udowodnił, że poniesiona przez niego szkoda była normalnym następstwem niezgodnego z prawem zaniechania gminy, choć w toku postępowania uzyskano aż dwie opinie biegłych. W sprawie *Broniowski przeciwko Polsce* na gruncie mienia zabużańskiego ETPCz stwierdził, że odebranie własności bez odszkodowania w rozsądnej proporcji do jej wartości stanowi nieproporcjonalną ingerencję, a całkowity brak odszkodowania może być uzasadniony jedynie wyjątkowo.

\* dr hab., prof. UŁa, adiunkt w Katedrze Prawa Cywilnego, Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego (Polska), Sędzia Sądu Okręgowego w Warszawie, e-mail: aneta.lazarska@wp.pl, ORCID: 0000-0001-8802-8160



Zachodzi zatem potrzeba liberalizacji postępowania dowodowego i szerszego zastosowania domniemań faktycznych (art. 231 k.p.c.) oraz poprzestania na uprawdopodobnieniach w celu zapewnienia efektywnego dochodzenia przez właściciela odszkodowania od gminy za niezapewnienie lokalu socjalnego. Nieodzowne wydaje się też przy ocenie zaistnienia adekwatnego związku przyczynowego odwołanie w tym zakresie do wskazań wiedzy i doświadczenia życiowego składu orzekającego. Wymagań co do wykazania szkody nie można rozumieć zbyt surowo.

Dla przełamania wadliwej praktyki sądów konieczna jest wyraźna ingerencja ustawodawcy. Celowe byłoby wyraźne odesłanie proceduralne do stosowania odnośnie do tej kategorii spraw art. 322 k.p.c. nie tylko gdy chodzi o wysokość szkody, ale i sam fakt jej powstania.

Słowa kluczowe: prawo własności, poszanowanie mienia, odszkodowanie, lokal socjalny, ochrona praw lokatorów, właściciel, gmina, efektywna ochrona, szkoda, środek zaradczy

## THE RIGHT TO EFFECTIVE COMPENSATION FROM THE MUNICIPALITY FOR FAILURE TO PROVIDE SOCIAL HOUSING

### ABSTRACT

Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms provides that every natural and legal person has the right to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and in accordance with the general principles of international law.

The purpose of these laws is primarily to protect property. By recognizing that everyone has the right to respect for their possessions, Art. 1 of Protocol No. 1 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in fact guarantees the right to property, and deprivation of property is permissible only under certain conditions.

In national jurisprudence, these guarantees are not sufficiently implemented. Although compensation is provided for by the commune (Article 18(3a) of the Act on the protection of tenants' rights, housing resources of the municipality and amending the Civil Code). However, the courts are too strict in assessing the evidentiary requirements imposed on applicants. In the case of *Wyszyński v. Poland*, where the applicant had not been awarded domestic damages by the municipality for failing to provide social housing, the Court rightly noted that the courts assumed that the applicant had failed to prove that the damage suffered by him was the normal consequence of the municipality's unlawful omission, although in the course of the proceedings, as many as two expert opinions were obtained. In the case of *Broniowski v. Poland*, in the area of property beyond the Bug River, it was clearly indicated that the taking of property without compensation in reasonable proportion to its value is usually considered a disproportionate interference, and a total absence of compensation can only be justified exceptionally. It also seems indispensable when assessing the existence of an adequate causal link to appeal in this respect, leaving it to the knowledge and life experience of the adjudicating panel, applied appropriately to the circumstances of the case. The requirements as to the proof of damage cannot be understood too strictly.

There is a need to liberalize the evidentiary proceedings and make broader use of factual presumptions (Article 231 of the Code of Civil Procedure) as well as limiting the evidence to substantiation in order to ensure that the owner effectively seeks compensation from the commune for failure to provide social housing. Clear intervention by the legislator is necessary to overcome the defective court practice. It would be advisable to make an explicit procedural reference to the application of Art. in this category of cases. 322 of the Code of Civil Procedure not only in terms of the amount of damage but also the fact that it occurred.

Keywords: property law, respect for property, compensation, social housing, protection of tenants' rights, owner, municipality, effective protection, damage, remedy

## UWAGI WPROWADZAJĄCE

Artykuł 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>1</sup> stanowi, że każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.

W ramach analizy, wykorzystując zarówno metodę dogmatyczno-formalną, jak i historyczną, zrekonstruowano główne zasady wywodzone z konwencyjnego prawa do poszanowania mienia. Następnie dokonano ich zestawienia z wykładnią pojęcia utraconych korzyści, prezentowaną w orzecznictwie sądowym oraz doktrynie, celem wykazania głównej tezy, że zbyt rygorystyczne rozumienie pojęcia utraconych korzyści w przypadku dochodzenia przez właściciela odszkodowania od gminy za niezapewnienie lokalu socjalnego może prowadzić do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Przeprowadzone badania wybranego orzecznictwa sądowego i orzecznictwa ETPCz prowadzą do konkluzji, że w tego typu sprawach zachodzi potrzeba liberalizacji postępowania dowodowego i szerszego stosowania domniemań faktycznych (art. 231 k.p.c.) oraz poprzestania na uprawdopodobnieniach w celu zapewnienia efektywnego dochodzenia przez właściciela odszkodowania od gminy za niezapewnienie lokalu socjalnego. *De lege ferenda* natomiast, w celu uproszczenia postępowania dowodowego w tego typu sprawach celowe byłoby nawet odwrócenie ciężaru dowodu.

## POSZANOWANIE MIENIA I GRANICE DOPUSZCZALNEJ INGERENCJI – ASPEKTY KONWENCYJNE I KONSTITUCYJNE

Prawo własności należy do najbardziej istotnych praw jednostki w europejskim systemie prawnym. Zostało ono wyrażone na trzech płaszczyznach: jest ono określone w prawie międzynarodowym w art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w art. 17 Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz w prawie krajowym każdego

---

<sup>1</sup> Protokół nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r., Dz.U. z 1995 r., nr 36, poz. 175/1; L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, t. 1, Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010, s. 329 i n.

z państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>2</sup>. Zgodnie z art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wtedy, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. W myśl również art. 64 Konstytucji każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo do dziedziczenia.

W Konwencji, mającej gwarancyjne znaczenie, wyznacza się też dopuszczalne granice ingerencji w mienie. Zgodnie z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności każda ingerencja władzy publicznej w poszanowanie mienia powinna być zgodna z prawem. W szczególności art. 1 akapit drugi, poprzez uznanie, że państwa mają prawo do regulowania sposobu korzystania z własności, uzależnia ich prawa od warunku wykonywania ich poprzez stosowanie „ustaw”. Ponadto ingerencja taka musi być nie tylko zgodna z prawem, ale też zgodna z zasadą proporcjonalności. Chodzi zarazem o tzw. racjonalną proporcjonalność między zastosowanymi środkami a zamierzonym celem wszelkich środków pozbawiających daną osobę własności.

Jak wynika z orzecznictwa ETPCz, ingerencja w prawo własności musi nie tylko stanowić realizację – zarówno co do faktów, jak i co do zasady – „uprawnionego celu” w „interesie powszechnym”, lecz także musi odbywać się z zachowaniem rozsądnego stosunku proporcjonalności pomiędzy zastosowanymi środkami a celem, który ma zostać osiągnięty za pomocą wszelkich środków zastosowanych przez państwo, w tym środków mających na celu regulowanie sposobu korzystania z własności jednostki. Wymóg ten wyraża się w pojęciu „sprawiedliwej równowagi”, która musi być zapewniona między potrzebami interesu powszechnego społeczeństwa a wymogami ochrony praw podstawowych jednostki<sup>3</sup>.

Zgodnie z orzecznictwem ETPC należy zatem ustalić, czy ustawodawca krajowy stworzył „właściwą równowagę między wymogami interesu ogólnego wspólnoty a wymogami ochrony podstawowych praw jednostki”, co wymaga zbadania istnienia „racjonalnego stosunku proporcjonalności między zastosowanymi środkami a zamierzonym celem wszelkich środków pozbawiających daną osobę własności”. W celu ustalenia, czy rozpatrywane pozbawienie własności zachowuje żadaną właściwą równowagę, powinno się zbadać, czy nie stanowi ono w szczególności „nieproporcjonalnego obciążenia”<sup>4</sup>. Dla dokonania oceny, czy tak jest, ETPC uwzględnia

---

<sup>2</sup> E. Tuora-Schwierskot, *Prawo własności w prawie wspólnotowym a regulacje prawa krajowego*, w: B. Stepien-Załucka, *Konstytucyjne prawo własności – sposoby naruszenia i środki ochrony*, Warszawa 2021, s. 1 i n.

<sup>3</sup> Wyrok pilotażowy ETPCz z 22 lutego 2005 r. w sprawie *Hutten-Czapska przeciwko Polsce*, skarga nr 35014/97, <https://hudoc.echr.coe.int> (dostęp: 30.05.2024).

<sup>4</sup> Wyrok ETPC z dnia 21 lutego 1986 r. w sprawie *James i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 54). Należy zauważyć, że art. 1 Protokołu dodatkowego nr 1 do EKPC nie zawiera odniesienia do takiego odszkodowania. Niemniej, jak ETPC stwierdził w tym wyroku, brak obowiązku odszkodowania uczyniłby ochronę prawa własności „w dużej mierze iluzoryczną i nieskuteczną”. Sąd ten w ten sposób złagodził milczenie tekstu, uznając, że konieczność odszkodowania „wynika w sposób dorozumiany z art. 1 Protokołu nr 1 jako całości” (wyrok ETPC z dnia 8 lipca 1986 r. w sprawie *Lithgow i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, CE:ECHR:1986:0708JUD000900680, § 109), <https://hudoc.echr.coe.int> (dostęp: 30.05.2024).

warunki wynagrodzenia szkody<sup>5</sup>. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ETPCz bez uiszczenia „racjonalnej sumy powiązanej z wartością mienia”<sup>6</sup> pozbawienie własności jest zwykle nadmiernym naruszeniem, a całkowity brak odszkodowania może być uzasadniony na gruncie art. 1 Protokołu jedynie w wyjątkowych okolicznościach<sup>7</sup>. Ponadto, aby spełnić wymóg proporcjonalności, odszkodowanie musi nastąpić w terminie rozsądnym<sup>8</sup>.

Jak wskazuje się w doktrynie, celem tych przepisów jest przede wszystkim ochrona własności. Uznanie, że każdy ma prawo do poszanowania mienia zgodnie z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w istocie gwarantuje prawo własności, a pozbawienie własności jest dopuszczalne tylko pod określonymi warunkami<sup>9</sup>. W orzecznictwie ETPCz wyróżnia się kilka zasad wywodzonych z tej regulacji. Pierwsza zasada ogólna wyraża normę poszanowania mienia; druga zasada, zawarta w drugim zdaniu pierwszego akapitu, odnosi się do pozbawienia mienia i zastrzega warunki takiego pozbawienia mienia; trzecia zasada, wyrażona w drugim akapicie, uznaje prawo układających się państw m.in. do regulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym. Zasady te nie są jednak odrębne, w znaczeniu braku powiązania między nimi. Druga i trzecia zasada dotyczą szczególnych przypadków ingerencji w prawo do poszanowania mienia, a zatem należy je interpretować w świetle ogólnej zasady wyrażonej w zasadzie pierwszej<sup>10</sup>.

Trzeba też mieć na uwadze, że w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przewiduje się, iż ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

---

<sup>5</sup> Wyrok ETPC z dnia 21 lutego 1986 r. w sprawie *James i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 54), <https://hudoc.echr.coe.int> (dostęp: 30.05.2024).

<sup>6</sup> Artykuł 1 Protokołu dodatkowego nr 1 do EKPC nie gwarantuje prawa do pełnej rekompensaty, jako że uzasadnione cele użyteczności publicznej mogą przemawiać za odszkodowaniem niższym od pełnej wartości rynkowej. Co więcej, ETPC przyznaje państwu w tej dziedzinie szeroki zakres uznania (wyrok ETPC z dnia 21 lutego 1986 r. w sprawie *James i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 54), <https://hudoc.echr.coe.int>) (dostęp: 30.05.2024).

<sup>7</sup> Wyroki ETPC: z dnia 21 lutego 1986 r. w sprawie *James i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 54); z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie *Les saints monastères przeciwko Grecji* (CE:ECHR:1994:1209JUD001309287, § 71); z dnia 23 listopada 2000 r. w sprawie *eks-król Grecji i in. przeciwko Grecji* (CE:ECHR:2000:1123JUD002570194, § 89), <https://hudoc.echr.coe.int> (dostęp: 30.05.2024).

<sup>8</sup> Wyrok ETPC z dnia 21 lutego 1997 r. w sprawie *Guillemin przeciwko Francji* (CE:ECHR:1997:0221JUD001963292, § 54), <https://hudoc.echr.coe.int> (dostęp: 30.05.2024).

<sup>9</sup> M.A. Nowicki, *Komentarz do art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, w: *Wokół Konwencji Europejskiej, Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. VIII stan prawny na 1 lipca 2021 r., wersja Lex (dostęp: 6.02.2024).

<sup>10</sup> Wyrok ETPC z dnia 21 lutego 1986 r. w sprawie *James i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 54), wyrok ETPCz z dnia 22 czerwca 2004 r. *Broniowski przeciwko Polsce* [WI], nr 31443/96, § 134, ETPC 2004-V, <https://hudoc.echr.coe.int> (dostęp: 30.05.2024); M.A. Nowicki, *Broniowski przeciwko Polsce wyrok ETPC z dnia 22 czerwca 2004 r., skarga nr 31443/96*, w: idem, *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999–2004*, Zakamycze 2005, s. 1224.

Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Z kolei w art. 64 Konstytucji RP chroni się prawo własności, albowiem każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

W zakresie ochrony najemców art. 75 Konstytucji RP stanowi, że władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Ochronę praw lokatorów określa ustawa. Ponadto, zgodnie z art. 76 Konstytucji RP, władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi.

Jak możemy stwierdzić na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji wynika zasada równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych. Zdaniem Trybunału, wśród „innych praw majątkowych” należy także wyróżnić prawo najmu lokalu mieszkalnego oraz inne prawa, których przedmiotem jest lokal służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Każde z tych praw, zarówno właścicieli (wynajmujących), jak i najemców, korzysta z ochrony konstytucyjnej, choć niejednakowej. Zwykle dochodzić będzie do kolizji tych dóbr, ale uproszczeniem byłoby liniowe traktowanie tej kolizji i uznanie, że zapewnienie pewnego stopnia ochrony jednemu z tych dóbr oznaczać musi automatycznie uszczuplenie stopnia ochrony drugiego. Trybunał Konstytucyjny ma pełną świadomość, jak trudne jest wyważenie usprawiedliwionych interesów zarówno właścicieli, jak i najemców oraz stworzenie dla tych relacji najwłaściwszych rozwiązań. Szczególnie w warunkach polskich, w których prawa właścicieli długo nie były respektowane, a przez dziesięciolecia obowiązywała tzw. publiczna gospodarka lokalami. To – wraz z innymi jeszcze czynnikami ustrojowymi i gospodarczymi – doprowadziło do niespotykanej, np. w krajach Europy Zachodniej, degradacji substancji mieszkaniowej, której skutki dotyczyły i dotyczą nie tylko właścicieli, ale obracają się w istocie rzeczy także przeciwko lokatorom<sup>11</sup>.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, sprawą ustawodawcy jest więc dążenie do takiego harmonijnego ukształtowania pozycji prawnej właścicieli oraz lokatorów, aby można było mówić raczej o pożądanej komplementarności tych stosunków niż o relacji charakteryzującej się nieuchronnym antagonizmem. Szczególnym wykładnikiem tej relacji są opłaty za korzystanie z lokalu, w tym czynsze; powinny one zapewnić wynajmującemu właścicielowi pokrycie kosztów eksploatacji i remontu budynku, ale także zwrot wyłożonego kapitału (amortyzacja) oraz godziwy zysk, ponieważ przepisy ustawowe nie mogą niweczyć jednego z podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, jakim jest pobieranie pożytków

---

<sup>11</sup> Wyrok TK z 19 kwietnia 2005 r. (K 4/05), wyrok TK z 12 stycznia 2000 r. (P 11/98) i 10 października 2000 r. (P 8/99), [www.tk.gov.pl](http://www.tk.gov.pl) (dostęp: 30.05.2024).

z własności<sup>12</sup>. Jednocześnie – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – konieczne jest również uwzględnienie usprawiedliwionego interesu najemcy (lokatora) i stworzenie rzeczywistych mechanizmów jego ochrony przed nadużyciem prawa przez wynajmującego. Niezbędne jest także zbudowanie takiego instrumentarium, które pozwoli wesprzeć lokatorów znajdujących się w trudniejszej sytuacji finansowej i życiowej. Nie może to następować, tak jak to działo się dotychczas, przede wszystkim kosztem właścicieli, lecz głównie w drodze uruchomienia specjalnych środków publicznych<sup>13</sup>. Jednym z takich podstawowych warunków niezbędnej równowagi dla ochrony praw właścicieli, ale też zabezpieczenia sytuacji lokatorów znajdujących się w trudnej sytuacji, jest odpowiednie odszkodowanie.

## ANALIZA ORZECZNICTWA KRAJOWEGO ORAZ ETPCZ

Z orzecznictwa ETPCz i Trybunału Konstytucyjnego wynika więc konieczność wyważenia „sprawiedliwej równowagi”, która musi być zapewniona między potrzebami interesu powszechnego społeczeństwa a wymogami ochrony praw podstawowych jednostki. Na gruncie krajowym, rozstrzygając spory odszkodowawcze za szkody spowodowane niezapewnieniem lokalu socjalnego wyeksmitowanemu lokatorowi, sądy, co do zasady, nie kwestionują odpowiedzialności odszkodowawczej gminy. Problematyczne są jednak kwestie związane z przyznaniem odszkodowania, głównie w aspekcie procesowym, tj. wykazania samego faktu poniesienia szkody. Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 6 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>14</sup> w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu albo braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Obowiązek zapewnienia najmu socjalnego lokalu ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. Orzekając o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, sąd nakazuje wstrzymanie wykonania opróżnienia lokalu do czasu złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu.

<sup>12</sup> Wyrok TK z 19 kwietnia 2005 r. (K 4/05), [www.tk.gov.pl](http://www.tk.gov.pl) (dostęp: 30.05.2024).

<sup>13</sup> Wyrok TK z 19 kwietnia 2005 r. (K 4/05), wyrok TK z 12 stycznia 2000 r. (P 11/98) i 10 października 2000 r. (P 8/99), [www.tk.gov.pl](http://www.tk.gov.pl) (dostęp: 30.05.2024). W wyroku z 12 stycznia 2000 r. (P 11/98) Trybunał Konstytucyjny ocenił sytuację w świetle Konwencji i stwierdził, że zakwestionowany system regulacji czynszu stanowił naruszenie art. 1 Protokołu nr 1. Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku z 19 kwietnia 2005 r. wskazał wiele poważnych wad ówczesnego systemu, zauważając, że ustawa z 2001 r. w obecnie obowiązującej wersji „nie przewiduje satysfakcjonującego i spójnego mechanizmu równoważenia interesów właścicieli lokali i najemców”. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny przypomniał władzom o palącej potrzebie wprowadzenia przepisów, na mocy których właściciele lokali, po dekadach subsydiowania polityki mieszkaniowej państwa, mogliby pobierać „godziwy zysk” z ich własności, oraz podkreślił, że prawo do pobierania zysku jest jednym z podstawowych elementów prawa własności. Jak dotąd władze nie podjęły jednak żadnych kroków, aby zastosować się do tych uwag.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U. z 2002 r., nr 71, poz. 733; K. Krzekotowska, M. Malinowska-Wójcik, *Ochrona praw lokatorów i mieszkaniowy zasób gminy. Komentarz*, wyd. II, Lex 2021, komentarz do art. 18 (dostęp: 7.02.2024).

Zgodnie natomiast z art. 18 ust. 1 i 2 ustawy osoby zajmujące lokal bez tytułu prawnego są obowiązane do dnia opróżnienia lokalu co miesiąc uiszczać odszkodowanie. Oznacza to, że osoby, które nie mają tytułu do lokalu, jeżeli sąd orzekł o wstrzymaniu wykonania opróżnienia lokalu do czasu dostarczenia im lokalu przez gminę, uiszczają odszkodowanie w wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, jakie byłyby obowiązane opłacać za zajmowany lokal, gdyby lokal ten wchodził w skład mieszkaniowego zasobu gminy, na podstawie umowy najmu socjalnego lokalu. Ustawodawca stara się w ten sposób zapewnić ochronę praw właściciela i ochronę przed eksmisją na bruk. Natomiast gmina ma obowiązek pokryć właścicielowi różnicę między wysokością odszkodowania, o której mowa w ust. 3, a wysokością odszkodowania uiszczanego przez byłego lokatora. Zgodnie z art. 18 ust. 5 ustawy jeżeli osobie uprawnionej do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu na mocy wyroku gmina nie dostarczyła lokalu, właścicielowi przysługuje roszczenie odszkodowawcze do gminy, na podstawie art. 417 k.c. (art. 18 ust. 3a ustawy). Roszczenie odszkodowawcze właściciela lokalu przeciwko gminie przewidziane w art. 18 ust. 5 ustawy obejmuje wynagrodzenie szkody w pełnej wysokości<sup>15</sup>.

Sądy kwalifikują tego typu roszczenia jako odszkodowawcze, mające oparcie w art. 417 § 1 k.c. Zgodnie z art. 417 § 1 k.c. za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponoszą odpowiedzialność: Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Na podstawie tego przepisu gmina zobowiązana jest do zapłaty odszkodowania tylko wtedy, gdy właściciel wykaże, że na skutek zajmowania lokalu przez osobę bez tytułu prawnego poniósł szkodę<sup>16</sup>.

Jak też wskazał Sąd Najwyższy w uchwale z 7 kwietnia 2006 r., „roszczenie właściciela lokalu przeciwko gminie, o którym mowa w art. 18 ust. 4 (obecnie art. 18 ust. 5) ustawy z (...) 2001 r. (...), jest roszczeniem odszkodowawczym. Na podstawie tego przepisu gmina zobowiązana jest do zapłaty odszkodowania tylko wtedy, gdy właściciel wykaże, że poniósł szkodę na skutek zajmowania lokalu przez osobę bez tytułu prawnego”. Tego rodzaju szkoda wiąże się z utraconymi korzyściami wskutek niemożności korzystania przez właściciela ze swojego lokalu. Sąd Najwyższy w dwóch uchwałach, z 21.01.2011 r., III CZP 120/10<sup>17</sup>, oraz z 21.01.2011 r., III CZP 116/10<sup>18</sup>, uznał, że gmina może odpowiadać wobec właściciela lokalu, na podstawie art. 417 k.c., za szkodę wyrządzoną niewskazaniem pomieszczenia tymczasowego.

Z kolei w uchwale SN z 13.12.2011 r., III CZP 48/11, Sąd Najwyższy przesądził, 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. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (...) na skutek zaniechania wskazania, na wezwanie komornika, tymczasowego pomieszczenia dla dłużnika mającego obowiązek opuszczenia, opróżnienia i wydania tego lokalu”<sup>19</sup>. SN uznał,

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Tak Sąd Najwyższy w uchwale z 7.04.2006 r., III CZP 21/06, Biul. SN 2006/4.

<sup>17</sup> Uchwała SN z 21.01.2011 r., III CZP 120/10, Lex nr 685563.

<sup>18</sup> Uchwała SN z 21 stycznia 2011r., III CZP 116/10, Lex nr 685372.

<sup>19</sup> Uchwała SN z 13.12.2011 r., III CZP 48/11, Lex nr 1070592.



że dokonywanie eksmisji z lokalu mieszkalnego bez zaferowania eksmitowanemu jakiegokolwiek pomieszczenia jest nieludzkie i nie może być dopuszczone przez prawo. Z tego względu w art. 1046 § 4 k.p.c. przewidziano obowiązek dostarczenia eksmitowanemu dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia<sup>20</sup>.

Warto też dodać, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8.04.2010 r., P 1/08<sup>21</sup>, wskazał, że na skutek wydania wyroku eksmisyjnego z prawem do najmu socjalnego powstają trójstronne relacje pomiędzy właścicielem lokalu, osobami eksmitowanymi a gminą zobowiązaną do dostarczenia odpowiedniego lokalu. Osoby uprawnione powinny bez zwłoki uzyskać najem lokalu socjalnego, co więcej – lokal podlegający opróżnieniu na mocy wyroku eksmisyjnego spełnia, do czasu wywiązania się przez gminę z nałożonego przez sąd obowiązku, funkcję lokalu wynajmowanego na podstawie umowy najmu socjalnego dla byłych lokatorów. W związku z tym, aby wymieniona przez Trybunał Konstytucyjny funkcja, jaką spełnia dotychczasowy lokal dla byłego lokatora oczekującego na lokal, mogła zostać w pełni urzeczywistniona, w art. 18 ust. 3a ustawy zmieniono wysokość obowiązku odszkodowawczego w taki sposób, aby odpowiadał on wysokości czynszu za najem socjalny. Natomiast obowiązek pokrycia różnicy między opłatami ustalonymi przez właściciela a opłatami na poziomie czynszu socjalnego właścicielowi będzie wypłacać gmina, która jest zobowiązana do wskazania najmu socjalnego<sup>22</sup>.

W doktrynie wskazuje się, że zasady odpowiedzialności cywilnej gminy nie należy wywodzić z art. 18 ustawy, ale z zasad ogólnych Kodeksu cywilnego, tj. z art. 417 § 1 i art. 363 § 2 k.c. Zaniechanie dostarczenia przez gminę pomieszczenia zastępczego stanowi bowiem niewłaściwe wykonywanie władzy publicznej, która skutkuje szkoda wierzyciela (właściciela lokalu) wynajmującego. Naprawienie szkody powinno obejmować zatem poniesione straty i utracone korzyści. W praktyce powstaje możliwość żądania od gminy odszkodowania równego czynszowi, który byłby możliwy do pobrania z nieopróżnionego lokalu za okres od dnia wystąpienia do gminy z wnioskiem o wskazanie pomieszczenia tymczasowego do dnia faktycznego wykonania eksmisji<sup>23</sup>.

Warto też wskazać, że ETPCz badał już ten środek zaradczy w kontekście ogólnych środków wprowadzonych na poziomie krajowym, co do osób dotkniętych problemem systemowym, zidentyfikowanym w wyroku pilotażowym ETPCz *Hutten-Czapska*<sup>24</sup> *przeciwko Polsce* i wyroku *Stowarzyszenie Właścicieli Nieruchomości w Łodzi i Inni przeciwko Polsce*<sup>25</sup>. Na gruncie tych spraw, dotyczących systemów kontroli czynszów, Trybunał zauważył, że „nowe zasady w sekcji 18 ust. 5 ustawy z 2001 r., rozszerzające zakres odpowiedzialności cywilnej władz miejskich za nie-

---

<sup>20</sup> Wyroki Sądu Najwyższego: z 12.09.2003 r., I CK 51/02, MoP 2007/16, poz. 901, i z 5.08.2004 r., III CK 332/03, MoP 2007/16, poz. 901, oraz wyroki Sądu Najwyższego: z 26.03.2003 r., II CKN 1374/00, Lex nr 78829, i z 28.04.2005 r., III CK 367/04, Biul. SN 2005/7, poz. 14.

<sup>21</sup> Wyrok TK z 8.04.2010 r., P 1/08, Dz.U. poz. 488.

<sup>22</sup> K. Krzekotowska, M. Malinowska-Wójcik, *Ochrona praw...*, op. cit.

<sup>23</sup> *Ibidem*; R. Dżiczek, *Komentarz do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego*, w: *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów*, Lex 2020, komentarz do art. 18.

<sup>24</sup> Wyrok ETPCz z 22 lutego 2005 r. w sprawie *Hutten-Czapska przeciwko Polsce*, skarga nr 35014/97, <https://hudoc.echr.coe.int> (dostęp: 30.05.2024).

<sup>25</sup> *Ibidem*.

dostarczenie chronionym lokatorom lokalu socjalnego, umożliwiły właścicielom nieruchomości odzyskanie odszkodowania za poniesione w związku z tym straty”.

W sprawie *Wyszyński przeciwko Polsce* Trybunał uznał, że w sytuacji, w której lokator może pozostać w mieszkaniu skarżącego przez ponad cztery i pół roku po nakazie eksmisji, musi być uznany za ingerencję w prawo własności skarżącego<sup>26</sup>. Trybunał stwierdził, że przedmiotowa ingerencja miała jednakowoż swoją podstawę w prawie wewnętrznym i stanowiła realizację uprawnionego celu, mianowicie ochrony interesu publicznego i konieczności przeciwdziałania eksmisjom „na bruk”. Trybunał jakkolwiek nie kwestionuje, że jest jasny przepis ustawy z 2001 r., który przewiduje prawo do odszkodowania w przypadku, gdy gmina nie zapewni lokalu socjalnego osobie uprawnionej. Roszczenie oparte na tym przepisie wymaga, aby spełnione zostały wszystkie warunki uprawniające do odszkodowania.

Podobnie też uznał ETPCz w innych podobnych sprawach: *Wasiewska przeciwko Polsce*<sup>27</sup>, *Strzelecka przeciwko Polsce*<sup>28</sup>, *Kończak przeciwko Polsce*<sup>29</sup>. Trybunał uznał skargi za niedopuszczalne wobec niewyczerpania bardziej skutecznego – środka odwoławczego wyraźnie przewidzianego w art. 18 ust. 5 ustawy z 2001 r. Ponadto, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, pozwanie osoby prywatnej nie może być traktowane jako środek zaradczy w odniesieniu do aktu ze strony państwa. Mając na uwadze, że skarżący są zobowiązani do wykorzystania „wszelkich środków proceduralnych, które mogą zapobiec naruszeniu Konwencji”, Trybunał stwierdził, że te skargi są niedopuszczalne z powodu niewyczerpania krajowych środków odwoławczych zgodnie z art. 35 § 1 i 4 Konwencji.

Istotne znaczenie ma więc w tego typu sprawach nie tyle brak odpowiedniego środka zaradczego, ile raczej niezapewnienie odpowiedniej rekompensaty w toku procesu odszkodowawczego. Poprzez jej zagwarantowanie realizowana jest bowiem idea „sprawiedliwej równowagi”, która musi zostać zapewniona między potrzebami interesu powszechnego społeczeństwa a wymogami ochrony praw podstawowych jednostki<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Wyrok ETPCz z 24 marca 2022 r. *Wyszyński przeciwko Polsce*, skarga n 66/12, <https://hudoc.echr.coe.int> (dostęp: 30.05.2024).

<sup>27</sup> Decyzja z dnia 2 grudnia 2014 r. ETPCz *Wasiewska przeciwko Polsce* (dec.), decyzja nr 9873/11, <https://hudoc.echr.coe.int> (dostęp: 30.05.2024).

<sup>28</sup> Decyzja ETPCz 2 grudnia 2014 r. *Strzelecka przeciwko Polsce* (dec.), nr 14217/10, § 44, <https://hudoc.echr.coe.int> (dostęp: 30.05.2024).

<sup>29</sup> Decyzja ETPCz z 6 grudnia 2016 r. *Kończak przeciwko Polsce* (dec.), nr 10872/11, <https://hudoc.echr.coe.int> (dostęp: 30.05.2024); w tej sprawie skarżąca twierdziła, że ponieważ sama nie była prawnikiem, działała jedynie na podstawie porady otrzymanej od gminy. Trybunał uważa, że nawet jeśli skarżąca początkowo otrzymała niedokładne informacje od gminy, to Sąd Okręgowy w wyroku z dnia 9 września 2010 r. zwrócił jej uwagę, że była uprawniona do ubiegania się o odszkodowanie na podstawie art. 18 ust. 5 ustawy z 2001 r. bezpośrednio od gminy. Jednakże skarżąca nie skorzystała z tego środka odwoławczego i zamiast tego złożyła wniosek bezpośrednio do Trybunału.

<sup>30</sup> Wyrok ETPCz z 22 lutego 2025 r. w sprawie *Hutten-Czapska przeciwko Polsce*, skarga nr 35014/97, <https://hudoc.echr.coe.int> (dostęp: 30.05.2024).

## ODSZKODOWANIE DLA WŁAŚCICIELA OD GMINY ZA NIEZAPEWNIENIE LOKALU SOCJALNEGO

Kwestia słusznego odszkodowania dla właściciela od gminy za niezapewienie lokalu socjalnego eksmitowanemu lokatorowi to kolejny istotny problem, czego dowodzi aktualne orzecznictwo strasburskie<sup>31</sup>.

Na gruncie krajowym przepis art. 361 § 2 k.c. statuuje zasadę pełnej kompensaty szkody majątkowej zarówno w zakresie straty, jak i utraconych korzyści<sup>32</sup>. Strata (*damnum emergens*) obejmuje zmniejszenie aktywów lub zwiększenie pasywów poszkodowanego, a więc rzeczywisty uszczerbek w majątku należącym do niego w chwili zdarzenia, za które odpowiedzialność została przypisana oznaczonemu podmiotowi. Natomiast utracona korzyść (*lucrum cessans*) obejmuje tę część majątku poszkodowanego, o którą się jego aktywa nie powiększyły lub pasywa nie zmniejszyły, a skutek ten nastąpiłby, gdyby nie owo zdarzenie sprawcze, za które odpowiedzialność została przypisana oznaczonemu podmiotowi<sup>33</sup>.

W doktrynie przyjmuje się, że ustalenia istnienia i wielkości szkody dokonuje się za pomocą metody dyferencyjnej (różnicowej), która nakazuje przyjąć za szkodę różnicę między rzeczywistym stanem dóbr poszkodowanego z chwili dokonywania ustaleń a stanem hipotetycznym, jaki istniałby, gdyby do zdarzenia sprawczego nie doszło<sup>34</sup>. Jej cechą charakterystyczną jest uwzględnienie wszelkich następstw określonego zdarzenia dla majątku poszkodowanego, a więc nie tylko bezpośrednich skutków dla poszczególnych dóbr, ale i dalszych konsekwencji dla wszelkich dóbr składających się na majątek poszkodowanego. Z kolei ustalenie uszczerbku w postaci *lucrum cessans* wymaga wykazania w konkretnym przypadku wysokiego stopnia prawdopodobieństwa utraty korzyści<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Wyrok ETPCz z 24 marca 2022 r. *Wyszyński przeciwko Polsce*, skarga nr 66/12, <https://hudoc.echr.coe.int> (dostęp: 30.05.2024)

<sup>32</sup> W. Czachórski, *Ustalenie wysokości odszkodowania według przepisów Kodeksu zobowiązań*, NP 1958, nr 4, s. 54, i nr 5, s. 24; idem, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1974, s. 71 i n.; A. Ohanowicz, *Zobowiązania. Zarys według Kodeksu cywilnego. Część ogólna*, Warszawa–Poznań 1965, s. 74 i n.; A. Szpunar, *Zakres obowiązku naprawienia szkody*, PiP 1960, nr 1, s. 20; idem, *Ustalenie odszkodowania w prawie cywilnym*, Warszawa 1973, s. 218 i n.; idem, *Rozważania nad odszkodowaniem i karą*, PiP 1974, nr 6; J. Winiarz, *Ustalenie wysokości odszkodowania*, Warszawa 1962; J. Dąbrowa, *Odpowiednie ograniczenie rozmiarów obowiązku naprawienia szkody na tle Kodeksu cywilnego*, PiP 1968, nr 1, s. 91 i n.

<sup>33</sup> W. Czachórski, *Prawo zobowiązań w zarysie*, Warszawa 1968, s. 118; Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania*, Warszawa 2012, Nb 233; A. Szpunar, *Ustalenie odszkodowania według przepisów Kodeksu cywilnego*, NP 1965, nr 4, s. 334 i n.; M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2014, s. 188 i n.; M. Nesterowicz, w: *Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Sołtysińskiemu*, red. A. Nowicka, Poznań 2005, s. 189 i n.; M. Kaliński, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 6, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, Warszawa 2009, s. 11.

<sup>34</sup> Por. M. Kaliński, w: *System Prawa Prywatnego...*, op. cit., s. 82 i n.; A. Duży, *Dyferencyjna metoda ustalania wysokości szkody*, PiP 1993, nr 10, s. 55–59; J. Jastrzębski, *Dyferencyjna metoda ustalania szkody w sprawach reprivatyzacyjnych – krytyczne uwagi na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, PS 2016, nr 3, s. 7–17.

<sup>35</sup> A. Olejniczak, A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część ogólna, Komentarz do art. 361*, wyd. II, Lex 2014; wyrok SA z 15.07.2015 r., I ACa 483/15; A. Koch, *Metodologiczne zagadnienia związku przyczynowego w prawie cywilnym*, Poznań 1975, s. 48 i n.

Jak wskazuje się w doktrynie, wykazanie szkody tego rodzaju oraz jej wysokości jest trudne. Szkada taka ma zawsze charakter hipotetyczny i nie do końca weryfikowalny. Musi być jednak przez poszkodowanego wykazana z tak dużym prawdopodobieństwem, aby uzasadniała – w świetle doświadczenia życiowego – przyjęcie, że utrata korzyści rzeczywiście nastąpiła<sup>36</sup>. Dla ustalenia zaistnienia szkody oraz jej wysokości porównuje się rzeczywisty stan majątku po zdarzeniu sprawczym ze stanem hipotetycznym, czyli takim, jaki by istniał, gdyby nie nastąpiło zdarzenie sprawcze; innymi słowy: bada się stan majątkowy przed i po nastąpieniu zdarzenia szkodzącego dla wykrycia różnicy w stanie majątkowym (tzw. metoda dyferencycyjna – dyferencyjna, różnicowa)<sup>37</sup>. Ustalenie szkody w postaci utraconych korzyści jest hipotetyczne, jednak szkoda taka musi być przez poszkodowanego wykazana z tak dużym prawdopodobieństwem, aby uzasadniała w świetle doświadczenia życiowego przyjęcie, że utrata korzyści rzeczywiście nastąpiła<sup>38</sup>.

Na tle orzecznictwa krajowego zatem można postawić wniosek, że sądy wymagają wykazania utraty korzyści na poziomie wysoce prawdopodobnym, a więc takim, który jawi się jako naturalna konsekwencja zwykłego związku przyczynowo-skutkowego, a nie rezultat nadzwyczajnych zabiegów czy zbiegów okoliczności<sup>39</sup> – na poziomie wręcz pewnym. Jak wskazuje SN, szkoda w postaci *lucrum cessans* ma zawsze charakter hipotetyczny. O takiej szkodzie decyduje wysoki, graniczący z pewnością stopień prawdopodobieństwa uzyskania określonych korzyści, gdyby nie wystąpiło zdarzenie będące przyczyną szkody, co odróżnia podlegające obowiązkowi odszkodowawczemu szkody w postaci utraconych korzyści od tzw. szkody ewentualnej, polegającej jedynie na utracie możliwości uzyskania pewnych wpływów. Innymi słowy, powództwo dotyczące utraconych korzyści może zostać uwzględnione wyłącznie wtedy, gdy poszkodowany wykaże, w stopniu graniczącym z pewnością, że gdyby nie wystąpiło zdarzenie, z którym związany jest obowiązek odszkodowawczy, uzyskałby on tę korzyść<sup>40</sup>.

W innym orzeczeniu SN odwołuje się również do wykazania korzyści w stopniu „granicyzącym z pewnością, tak że rozsądnie rzecz oceniając, można stwierdzić, iż skarżący uzyskałby niemal z pewnością korzyść w rozumieniu art. 361 § 2 k.c., gdyby nie wystąpiło zdarzenie, za które odpowiada sprawca szkody”<sup>41</sup>.

Jak zostało wskazane, problematyczne na gruncie takiej wykładni przepisów dotyczących naprawienia szkody jest ustalenie przez sąd za udowodnione samego faktu poniesienia szkody oraz jej wysokości. W orzecznictwie strasburskim tego

<sup>36</sup> B. Fuch, w: M. Fras, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna (art. 353–534), Komentarz do art. 361 k.c.*, wersja Lex (dostęp: 7.02.2024).

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> Por. wyrok SN z dnia 3 października 1979 r., II CR 304/79, OSNCP 1980, nr 9, poz. 164, z głosem A. Szpunara, PiP 1981, z. 11–12, s. 142.

<sup>39</sup> Wyrok SA w Gdańsku z 24.03.2021 r., V ACa 628/20, Lex nr 3280637.

<sup>40</sup> Wyrok SN z 22.03.2019 r., IV CNP 43/17, Lex nr 2639461; wyrok SN z 29.04.2015 r., V CSK 453/14, Lex nr 1675447; wyrok SN z 23.10.2014 r., I CSK 609/13, OSNC 2015/10, poz. 122; wyrok SN z 21.06.2011 r., I CSK 598/10, Lex nr 863906; wyrok SN z 26.01.2005 r., V CK 426/04, Lex nr 147221; wyrok SN z 10.04.1997 r., II CKN 92/97, Lex nr 1227958; Z. Banaszczyk, w: K. Pietrzykowski, *Komentarz*, t. I, Warszawa 2011, art. 361, Nb 2–3; M. Kaliński, *Szkoda na mieniu...*, op. cit., s. 373 i n.; A. Koch, *Związek przyczynowy...*, op. cit., s. 166 i n.

<sup>41</sup> Wyrok SN z dnia 19 czerwca 2008 r., V CSK 19/08, niepubl.

typu sprawy, w tym również w aspektach procesowych, są rozpatrywane właśnie w kontekście poszanowania gwarancji wynikających z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Problem ten był już przedmiotem wyroku pilotażowego ETPCz w sprawie *Hutten-Czapska przeciwko Polsce*<sup>42</sup>. Trybunał uznał, że zarówno sprawa Broniowskiego, jak i skarżącej Hutten-Czapskiej ujawniły istnienie w polskim porządku prawnym defektu, wskutek którego cała grupa obywateli została pozbawiona prawa do poszanowania ich własności. To dało powód do twierdzenia, że „wady prawa krajowego i praktyki stanowiącą podstawę do wnoszenia kolejnych, licznych i uzasadnionych skarg”. Ponadto, w obu przypadkach naruszenie prawa wynikało z problemu systemowego związanego ze złym funkcjonowaniem krajowego ustawodawstwa oraz praktyki, którego przyczyną było nierozwiązanie przez państwo tego problemu. Faktem jest, że przez wiele lat skarżąca nie mogła odzyskać swojej własności ani uzyskać rozsądnej kwoty czynszu nie z powodu wadliwości szczególnego orzeczenia bądź decyzji, ale z powodu wadliwego ustawodawstwa<sup>43</sup>.

W sprawie *Wyszyński przeciwko Polsce*<sup>44</sup>, w której skarżący nie uzyskał odszkodowania na gruncie krajowym od gminy na skutek niezapewnienia lokalu socjalnego, Trybunał słusznie zwrócił uwagę, że sądy przyjęły, iż skarżący nie udowodnił, że poniesiona przez niego szkoda była normalnym następstwem niezgodnego z prawem zaniechania gminy, choć w toku postępowania uzyskano aż dwie opinie biegłych. W opiniach wskazano wysokość czynszu, jakiej skarżący mógłby oczekiwać, gdyby wynajął mieszkanie na wolnym rynku. W pierwszej opinii uwzględniono stan mieszkania w tamtym czasie, podczas gdy obliczenia w drugiej opinii opierały się na założeniu, że mieszkanie zostanie wyremontowane w odpowiednim czasie; skarżący jasno wyraził zamiar wyremontowania mieszkania przed jego wynajęciem. Sąd uznał, że na podstawie przepisu, na który powołuje się skarżący, odszkodowanie można przyznać tylko wtedy, gdy skarżący zdoła udowodnić, że spełnione zostały wszystkie istotne przesłanki, to znaczy istnienie szkody, jej dokładna wysokość oraz istnienie związku przyczynowego między danym zdarzeniem a poniesioną szkodą. Sąd uznał ponadto, że skarżący nie udowodnił, że nawet gdyby lokator wyprowadził się, skarżący zdołałby znaleźć nowego lokatora, od którego uzyskiwałby dochód z najmu. Sąd podkreślił, że mieszkanie wymagało remontu i w żadnym wypadku nie zostałoby wynajęte natychmiast po opuszczeniu go przez lokatora. Ponadto skarżący nie wykazał, jak długo trwałyby prace remontowe i kiedy mieszkanie byłoby gotowe do wynajęcia. Skarżący wniósł skargę kasacyjną od niekorzystnego wyroku sądu okręgowego. Powołał się m.in. na fakt,

---

<sup>42</sup> Wyrok pilotażowy ETPCz z 22 lutego 2005 r. w sprawie *Hutten-Czapska przeciwko Polsce*, skarga nr 35014/97; wyrok ETPCz z dnia 28 kwietnia 2008 r. oraz *Stowarzyszenie Właścicieli Nieruchomości w Łodzi i Inni przeciwko Polsce* (dec.), nr 3485/02, §§ 70 i 72, ECHR 2011, <https://hudoc.echr.coe.int> (dostęp: 30.05.2024).

<sup>43</sup> Wyrok pilotażowy ETPCz z 22 lutego 2005 r. w sprawie *Hutten-Czapska przeciwko Polsce*, skarga nr 35014/97, <https://hudoc.echr.coe.int> (dostęp: 30.05.2024).

<sup>44</sup> Wyrok ETPCz z 24 marca 2022 r. *Wyszyński przeciwko Polsce*, skarga nr 66/12, <https://hudoc.echr.coe.int> (dostęp: 30.05.2024).

że w innych postępowaniach przeciwko gminie Poznań przy takich samych okolicznościach faktycznych sądy w przeszłości orzekały na jego korzyść.

Trybunał, choć zauważył, że wykładnia prawa krajowego należy przede wszystkim do władz krajowych, a zwłaszcza sądów, to uznał, że wymagania, których spełnienia oczekiwał od skarżącego sądy polskie, a mianowicie dokonanie remontu mieszkania oraz jego wynajęcie, były bardzo trudne do wykonania, ponieważ ich nałożenie stanowiło nadmierne obciążenie, co w konsekwencji prowadziło do oddalenia jego roszczenia odszkodowawczego. Trybunał słusznie więc uznał, że wymogi nałożone na skarżącego przez sądy krajowe w toku postępowania w sprawie odszkodowanie w gruncie rzeczy pozbawiły skarżącego prawa do uzyskania naprawienia poniesionej szkody. Nie zachowano „sprawiedliwej równowagi” między zastosowanymi środkami a celami, które miały zostać osiągnięte. Powyższe rozważania były wystarczające, aby Trybunał mógł stwierdzić, że doszło do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji.

W sprawie *Broniowski przeciwko Polsce* na gruncie mienia zabużańskiego wyraźnie wskazano, że odebranie własności bez odszkodowania w rozsądnej proporcji do jej wartości uznaje się zwykle za nieproporcjonalną ingerencję, a całkowity brak odszkodowania może być uzasadniony jedynie wyjątkowo<sup>45</sup>. W skardze do Trybunału Broniowski zarzucił, że państwo polskie nie przeciwdziałało powstaniu i nie rozwiązało – w drodze legislacyjnej – problemu niewystarczającej liczby nieruchomości na zaspokojenie zabużan i że wprowadziło ustawy prawie całkowicie uniemożliwiające ich uzyskanie od państwa. Podnosił również, że przez zaniechanie sprzedaży nieruchomości i utrudnianie udziału w przetargach, władze praktycznie uniemożliwiły realizację jego roszczenia (art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności). Trybunał uznał jednak, że względu na to, iż rodzina Broniowskiego otrzymała jedynie 2% odszkodowania przysługującego im na podstawie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie Protokołu nr 1, Trybunał nie znalazł żadnych istotnych powodów, dla których tak niewielka wysokość miałaby pozbawić możliwości otrzymania przynajmniej części odszkodowania, do którego był uprawniony na równych podstawach z innymi zabużanami.

Analizując powyższe orzeczenia, wydaje się, że wymagań co do wykazania szkody nie można rozumieć zbyt surowo. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 12.03.2013 r., III PK<sup>46</sup> 64/12, nie można wymagać, aby wysokość przypuszczalnej korzyści była wykazana w sposób pewny (co jest niemożliwe) lub z prawdopodobieństwem granicznym z pewnością. Rozkład ciężaru dowodu związany jest

---

<sup>45</sup> Wyrok ETPCz z dnia 22 czerwca 2004 r., Wielka Izba, *Broniowski przeciwko Polsce*, skarga nr 31443/96, <https://hudoc.echr.coe.int>; (dostęp: 30.05.2024) w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce*, która dotyczyła kwestii zgodności z Konwencją reżimu ustawowego dotyczącego dużej liczby osób (około 80 tys.), Trybunał stwierdził po raz pierwszy istnienie naruszenia systemowego, które zdefiniował jako sytuacja, gdzie „stan faktyczny sprawy ujawnia (...) w polskim porządku prawnym (...) defekt, wskutek którego cała grupa obywateli została pozbawiona i w dalszym ciągu jest pozbawiana [prawa do poszanowania ich własności na podstawie Konwencji]” oraz gdzie „wady prawa krajowego i praktyki ujawnione w indywidualnej sprawie skarżącego mogą stanowić podstawę do wnoszenia kolejnych, licznych i uzasadnionych, skarg”.

<sup>46</sup> Wyrok SN z 12 marca 2013 r., III PK 64/12, Lex nr 1360271.

ze stopniem ryzyka nienastąpienia zdarzenia przysparzającego korzyści. W sytuacjach typowych i powtarzalnych, w których spodziewane korzyści w rzeczywistości z reguły występują, ryzyko ich nieosiągnięcia jest niewielkie, stąd też i ciężar dowodu spoczywający na osobie żądającej z tego tytułu odszkodowanie nie może być ujmowany zbyt rygorystycznie (...). Należy dokonać oceny wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych (...) w razie potrzeby Sąd powinien oczywiście skorzystać z możliwości przewidzianej w art. 322 k.p.c.”<sup>47</sup>.

## WNIOSKI DE LEGE FERENDA

Przeprowadzona analiza orzeczeń sądów krajowych wskazuje na zbyt rygorystyczne rozumienie przez sądy pojęcia utraconych korzyści w przypadku dochodzenia przez właściciela odszkodowania od gminy za niezapewnienie lokalu socjalnego. Taka praktyka skutkuje naruszeniem art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Przeprowadzone badania wybranego orzecznictwa sądowego dowodzą również, że sądy, oddalając powództwo z uwagi niewykazanie faktu szkody i wysokości szkody, nie przedstawiały wyczerpującego uzasadnienia. Sądy wymagały również, aby właściciel dochodzący od gminy odszkodowania wykazał utratę korzyści z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością, co nie jest prostym zadaniem i co, z reguły, skutkowało oddaleniem powództwa.

W związku z tym celowe byłoby obniżenie wymagań dowodowych stawianych właścicielowi w zakresie wykazania utraty *lucrum cessans*. Taka liberalizacja może polegać m.in. na możliwości szerszego stosowania domniemań faktycznych (art. 231 k.p.c.) czy poprzestania na uprawdopodobnieniach, które sądy mogą stosować w ramach przyjętego hipotetycznie stanu faktycznego. *De lege ferenda* natomiast, w celu uproszczenia postępowania dowodowego, w tego typu sprawach celowe byłoby nawet odwrócenie ciężaru dowodu, aby zapewnić efektywną ochronę praw właściciela w zgodzie z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W tym konkretnym przypadku odstępstwo od ogólnej zasady *onus probandi* oznaczałoby, że w postępowaniach tego rodzaju zastosowanie miałby art. 243 k.p.c., zgodnie z którym zachowanie szczegółowych przepisów o postępowaniu dowodowym nie jest konieczne, ilekroć ustawa przewiduje uprawdopodobnienie zamiast udowodnienia. Gmina zaś, kwestionując fakt szkody, byłaby zobowiązana do wykazania, że szkoda jest zawyżona lub że nie powstała.

Dla przełamania wadliwej praktyki sądów konieczna jest wyraźna ingerencja ustawodawcy. Celowe byłoby również wyraźne odesłanie proceduralne do stosowania odnośnie do tej kategorii spraw art. 322 k.p.c., zgodnie z którym jeśli w sprawie o naprawienie szkody, o dochody, o zwrot bezpodstawnego wzbogacenia lub o świadczenie z umowy o dożywocie sąd uzna, że ścisłe udowodnienie wysokości żądania jest niemożliwe, nader utrudnione lub oczywiście niecelowe, może

---

<sup>47</sup> Ibidem.

w wyroku zasądzić odpowiednią sumę według swej oceny, opartej na rozważeniu wszystkich okoliczności sprawy.

W orzecznictwie wciąż dominuje zawężająca wykładnia tego przepisu, uznaje się bowiem, że zasadą jest, że w sprawie o odszkodowanie powód ma obowiązek wykazać poniesienie szkody i jej rozmiar (art. 6 k.c.). Dopiero gdy poniesienie szkody zostanie wykazane, ale ściśle udowodnienie jej rozmiaru jest niemożliwe lub nader utrudnione, może znaleźć zastosowanie art. 322 k.p.c.<sup>48</sup> *De lege ferenda* celowe byłoby poszerzenie zakresu tego przepisu i zastosowanie w sprawach, gdy chodzi o samo wykazanie faktu powstania szkody, a nie tylko wysokości.

Wydaje się więc, że poczynione wskazania dodatkowo wzmacnia argumentacja wywiedziona z wyroku ETPCz *Wyszyński przeciwko Polsce*, że sądy zbyt surowo oceniły wymagania dowodowe, zaniechały wykorzystania możliwości wynikających choćby z domniemań faktycznych czy zasad doświadczenia życiowego, czy w końcu zastosowania art. 322 k.p.c., jak również wyprowadzenia logicznych wniosków z opinii biegłego.

Ponadto celowe byłoby także odstąpienie od zbyt rygorystycznej wykładni i oczekiwań sądów co do wykazania przez skarżących szkody, w tym oczekiwań wykazania szkody jako normalnego następstwa zaniechania gminy w stopniu granicznym z pewnością<sup>49</sup>. W rezultacie, choć na gruncie krajowym obowiązujące przepisy umożliwiają przyznanie odszkodowania w razie niezapewnienia przez gminę lokalu socjalnego, to jednak praktyka sądów nakłada zbyt daleko idące wymagania dowodowe<sup>50</sup>. Odmowa zasądzenia odszkodowania, jeśli zosta-

---

<sup>48</sup> Tradycyjnie warunkiem zastosowania tego przepisu w sprawie o naprawienie szkody jest więc istnienie szkody; postanowienie SN z 23.05.1980 r., III CRN 51/80, Lex nr 8237; wyrok SN z 12.10.2007 r., V CSK 261/07, Lex nr 497671.

<sup>49</sup> Sądy argumentowały, że skarżący nie udowodnił, iż mógłby wynająć mieszkanie innej osobie i czerpać z tego zyski, lecz także nie udowodnił, kiedy mieszkanie byłoby faktycznie gotowe do wynajęcia, biorąc pod uwagę, że wymagało remontu. Mimo więc uznania przez sądy, że niezapewnienie przez gminę lokalu socjalnego lokatorowi stanowi niezgodne z prawem zaniechanie, które może być podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej, to jednak zbyt rygorystycznie oceniły normalne następstwo szkody. Sąd Okręgowy uznał, że skarżący nie udowodnił, iż gdyby gmina dostarczyła lokal socjalny, otrzymywałby czynsz za swoje mieszkanie, ponieważ nie dowiódł, że by je wyremontował i wynajął. Sąd uznał ponadto, iż nawet gdyby założyć, że mieszkanie zostałoby wyremontowane i wynajęte, skarżący nie wskazał daty, od której mógłby otrzymywać czynsz. Szkada będąca przedmiotem skargi mogłaby powstać dopiero po zakończeniu prac remontowych. Trybunał uznał, że wymogi, których spełnienia oczekiwał od skarżącego Sąd Okręgowy, sformułowane w wyroku tego sądu, mianowicie udowodnienie, że skarżący by wyremontował mieszkanie i je wynajął po remoncie oraz to, jak długo potrwałyby prace remontowe, były w rzeczywistości bardzo trudne do spełnienia, a ich nałożenie stanowiło nadmierne obciążenie, które w konsekwencji doprowadziło do arbitralnego oddalenia roszczenia skarżącego o odszkodowanie. Wyrok ETPCz z 24 marca 2022 r. *Wyszyński przeciwko Polsce*, skarga nr 66/12, <https://hudoc.echr.coe.int> (dostęp: 30.05.2024).

<sup>50</sup> Jeżeli chodzi o wysokość szkody, Trybunał zauważa, że w toku postępowania krajowego przedstawiono dwie opinie biegłych określające wysokość czynszu, jakiej skarżący mógł się spodziewać przed remontem przedmiotowego mieszkania i po jego remoncie; mimo to Sąd krajowy uznał, że skarżący nie udowodnił, czy i od którego momentu byłby w stanie uzyskać kwotę czynszu obliczoną przez biegłego za mieszkanie po wyremontowaniu. W uzasadnieniu wyroku Sądu Okręgowego nie wyjaśniono jednak, na jakiej podstawie sąd ten odmówił przyznania skarżącemu odszkodowania odpowiadającego niższej kwocie obliczonej w odniesieniu do



nie wykazane zaniechanie gminy, prowadzi do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1. Mimo bowiem ingerencji w prawo własności, skarżący nie mogą otrzymać odpowiedniego odszkodowania za okres, w którym mimo orzeczonej eksmisji lokatorzy dalej zajmują mieszkania. Dochodzi zatem w takich przypadkach do rozdzwieku pomiędzy zakresem wymagań dowodowych, jakiego spełnienia oczekiwały sądy krajowe, a gwarancją efektywnej ochrony sądowej.

Podsumowując, sądy przywiązują zbyt dużą wagę do procedur, pomijając, że proces cywilny nie jest celem samym w sobie, lecz ma na celu urzeczywistnienie i realizację praw materialnych. Szczególnie dobrze widać to na przykładzie opisanych spraw o odszkodowanie, gdzie w grę może wchodzić naruszenie prawa własności czy poszanowania mienia<sup>51</sup>. System cywilnego prawa procesowego nie może być postrzegany i stosowany w oderwaniu od aksjologii konstytucyjno-konwencyjnej. Nie można zapominać, że celem postępowania cywilnego jest orzekanie z poszanowaniem gwarancji praw człowieka<sup>52</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

- Czachórski W., *Prawo zobowiązań w zarysie*, Warszawa 1968.
- Czachórski W., *Ustalenie wysokości odszkodowania według przepisów Kodeksu zobowiązań*, NP 1958, nr 4 i 5.
- Czachórski W., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1974.
- Banaszczyk Z., w: K. Pietrzykowski, *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do art. 1–449(10)*, t. I, Warszawa 2011.
- Dąbrowa J., *Odpowiednie ograniczenie rozmiarów obowiązku naprawienia szkody na tle Kodeksu cywilnego*, PIP 1968, nr 1.
- Dziczek R., *Komentarz do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego*, w: *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów*, Lex 2020, komentarz do art. 18.
- Fuchs B., w: Frasz M., Habdas M. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna (art. 353–534)*, komentarz do art. 361 k.c., wersja Lex.
- Garlicki L., Hofmański P., Wróbel A., *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, t. 1, Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010.
- Jastrzębski J., *Dyferencyjna metoda ustalania szkody w sprawach reprowatywacyjnych – krytyczne uwagi na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, PS 2016, nr 3.
- Kaliński M., w: *System Prawa Prywatnego, t. 6, Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, Warszawa 2009.
- Kaliński M., *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2014.
- Koch A., *Metodologiczne zagadnienia związku przyczynowego w prawie cywilnym*, Poznań 1975.
- Krzekotowska K., Malinowska-Wójcik M., *Ochrona praw lokatorów i mieszkaniowy zasób gminy*, wyd. II, Lex 2021, komentarz do art. 18.
- Łazarska A., *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012.

---

mieszkania przed remontem. Wyrok ETPCz z 24 marca 2022 r. *Wyszyński przeciwko Polsce*, skarga nr 66/12, <https://hudoc.echr.coe.int> (dostęp: 30.05.2024).

<sup>51</sup> M. Vollkommer, *Einleitung*, Zöllner, *Kommentar zur Zivilprozessordnung*, 29 wyd. 2010, s. 19.

<sup>52</sup> A. Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, s. 374 i n.

- Nesterowicz M., w: *Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Sołtysińskiemu*, red. A Nowicka, Poznań 2005.
- Nowicki M.A., *Broniowski przeciwko Polsce wyrok ETPC z dnia 22 czerwca 2004 r., skarga nr 31443/96*.
- Nowicki M.A., *Komentarz do art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, w: *Wokół Konwencji Europejskiej, Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. VIII stan prawny na 1 lipca 2021 r., wersja Lex.
- Nowicki M.A., *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999–2004*, Zakamycze 2005.
- Ohanowicz A., *Zobowiązania. Zarys według Kodeksu cywilnego. Część ogólna*, Warszawa–Poznań 1965.
- Olejniczak A., Kidyba A. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część ogólna, Komentarz do art. 361*, wyd. II, Lex 2014.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Zobowiązania*, Warszawa 2012.
- Szpunar A., *Rozważania nad odszkodowaniem i karą*, PiP 1974, nr 6.
- Szpunar A., *Ustalenie odszkodowania w prawie cywilnym*, Warszawa 1973.
- Szpunar A., *Ustalenie odszkodowania według przepisów Kodeksu cywilnego*, NP 1965, nr 4.
- Szpunar A., *Zakres obowiązku naprawienia szkody*, PiP 1960, nr 1.
- Tuora-Schwierskot E., *Prawo własności w prawie wspólnotowym a regulacje prawa krajowego*, w: B. Stępień-Załucka, *Konstytucyjne prawo własności – sposoby naruszenia i środki ochrony*, Warszawa 2021.
- Vollkommer M., *Einleitung*, Zöller, *Kommentar zur Zivilprozessordnung*, 29 wyd. 2010.
- Winiarz J., *Ustalenie wysokości odszkodowania*, Warszawa 1962.

**Cytuj jako:**

Łazarska A., *Prawo właściciela do efektywnego odszkodowania od gminy za niezapewnienie lokalu socjalnego*, „Ius Novum” 2024, nr 3(18), s. 97–114. DOI: 10.26399/iusnovum.v18.3.2024.25/a.lazarska