

Sygn. akt I Ca 194/13

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Dnia 25 września 2013 r.**

Sąd Okręgowy w Elblągu I Wydział Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący: SSO Arkadiusz Kuta

Sędziowie: SO Krzysztof Nowaczyński /spr./

SO Teresa Zawistowska

Protokolant: st. sekr. sąd. Danuta Gołębiewska

po rozpoznaniu w dniu 25 września 2013 r. w Elblągu

na rozprawie

sprawy z powództwa M. W.

przeciwko Gminie M. I.

o zapłatę i zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Rejonowego w Iławie

z dnia 22 kwietnia 2013 r., sygn. akt I C 944/12

oddala apelację.

Sygn. akt I Ca 194/13

## UZASADNIENIE

Powód M. W. wniósł o zasądzenie od pozwanej Gminy M. I. kwoty 20.000 zł tytułem odszkodowania oraz kwoty 20.000 zł tytułem zadośćuczynienia. Nadto domagał się „zobowiązania strony pozwanej do zapewnienia mu mieszkania zastępczego z zasobów miasta”. W uzasadnieniu podał, iż na przełomie 2003 i 2004 r. został administracyjnie wymeldowany z mieszkania przy ulicy (...) w I.. W chwili, kiedy został wymeldowany odbywał karę pozbawienia wolności, a strona pozwana nie zapewniła mu lokalu zastępczego. Po opuszczeniu zakładu karnego w 2005 r. został bez dachu nad głową, co uzasadniało – w jego ocenie - żądanie odszkodowania w kwocie 20.000 zł. Uzasadniając żądanie zadośćuczynienia powód wskazał, iż myśli, że stał się osobą bezdomną uwłaczała jego godności, wywołała u niego depresję; powód zaczął nadużywać alkoholu i innych środków odurzających oraz popełniać przestępstwa. Z kolei żądanie zapewnienia lokalu zastępczego powód uzasadnił obowiązkiem naprawienia szkody.

W odpowiedzi na żądanie pozwu pozwana Gmina M. I. wniosła o oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie od powoda kosztów procesu. W uzasadnieniu zarzuciła, że powództwo pozbawiane jest podstawy faktycznej i prawnej. Wyjaśniła, że powód został wymeldowany na wniosek matki J. W. prawomocną decyzją (...). Ponadto wskazała,

że przyznanie powodowi lokalu zastępczego leży w gestii administracyjnej i wymaga przeprowadzenia stosownej procedury.

Wyrokiem z dnia 27 kwietnia 2012 r. Sąd Rejonowy w I. oddalił powództwo, a nadto orzekł o nie obciążaniu powoda kosztami procesu.

Na skutek apelacji powoda Sąd Okręgowy w E., wyrokiem z dnia 19 października 2012 r., uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Rejonowemu w I. do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania apelacyjnego. W uzasadnieniu Sąd Okręgowy wskazał, że Sąd pierwszej instancji nie zadbał o prawidłowe sformułowanie żądania „zobowiązania strony pozwanej do zapewnienia powodowi mieszkania zastępczego z zasobów miasta”, a także nie wyjaśnił w swym uzasadnieniu motywów oddalenia powództwa w tym zakresie. Nadto Sąd pierwszej instancji nie przeprowadził żadnego postępowania dowodowego, nawet przesłuchania powoda. Co więcej, pomimo obowiązku, Sąd nie podjął żadnej decyzji procesowej odnośnie złożonych w pozwie wniosków dowodowych. Z tych względów uznano, że Sąd pierwszej instancji nie rozpoznał istoty sprawy, co uzasadniało uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. W toku ponownego rozpoznania sprawy nakazano wezwać powoda do sprecyzowania żądania wskazanego w punkcie trzecim pozwu, wyznaczając mu do tego odpowiedni termin. Jednocześnie zobowiązać powoda do podania okoliczności, na jakie mają być przesłuchani świadkowie, których wskazał w pozwie. Następnie Sąd Rejonowy miał wypowiedzieć się w przedmiocie złożonych przez powoda wniosków dowodowych, to jest uwzględnić te wnioski i dowód z zeznań świadków przeprowadzi, albo wnioski te oddalić.

W toku ponownego rozpoznania sprawy powód M. W. sprecyzował żądanie wskazane w punkcie trzecim pozwu, wskazując, że domaga się zobowiązania pozwanej do złożenia oświadczenia woli o przyznaniu mu lokalu komunalnego.

Wyrokiem z dnia 22 kwietnia 2013 r. Sąd Rejonowy w Iławie oddalił powództwo, powołując się na następujące ustalenia faktyczne i wynikające z nich wnioski:

Powód został wymeldowany z mieszkania położonego w I. przy ulicy (...) na wniosek swojej matki J. W.. Decyzja o wymeldowaniu powoda z dnia 04.05.2004 r., nr 00. (...), z pobytu stałego w I. przy ulicy (...) jest prawomocna i nie została wzruszona w jakimkolwiek administracyjnym trybie. Powód, w okresie od 2010 r. ubiegał się o przydział lokalu komunalnego w ramach najmu. Jego podania zostały negatywnie rozpatrzone przez Społeczną Komisję Mieszkaniową, a decyzje tej Komisji podtrzymane przez Burmistrza I.. W ocenie Sądu pierwszej instancji powództwo nie było zasadne. Odnosząc się do roszczenia powoda obejmującego żądanie zobowiązania pozwanej do złożenia oświadczenia woli o przydzieleniu mu lokalu Sąd pierwszej instancji wskazał, że rozstrzygnięcie kwestii merytorycznych w tym zakresie należy wyłącznie do drogi administracyjnej. Zauważono, że sąd powszechny byłby władny do wydania rozstrzygnięcia pozytywnego w tym zakresie jedynie w sytuacji, w której na pozwanej ciążyłby obowiązek przyznania powodowi takiego lokalu. Pozwana, jak zaznaczono, nie ma takiego obowiązku. Sąd Rejonowy, powołując się na treść art. 64 k.c. wskazał, że prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające obowiązek danej osoby do złożenia oświadczenia woli, zastępuje to oświadczenie. Obowiązku tego nie można wywieść z decyzji o wymeldowaniu. Co więcej, zdaniem Sądu pierwszej instancji, powoływanie się przez powoda na decyzję o wymeldowaniu jako podstawy jego roszczeń przekreśla sens jego żądań. W judykaturze przyjmuje się powszechnie, że ostateczna decyzja administracyjna wydana w kwestiach należących do drogi postępowania administracyjnego jest wiążąca w sprawie cywilnej, a jej zmiana, uchylenie, stwierdzenie nieważności lub niezgodności z prawem dopuszczalne jest, stosownie do art. 16 kpa, jedynie w wypadkach wskazanych w ustawie. Ocena bezprawności decyzji administracyjnej dokonywana może być jedynie w ramach postępowania administracyjnego i sądowno- administracyjnego przy zastosowaniu przewidzianych ustawowo przyczyn i środków (art.16 kpa, art.3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Dopiero decyzja wydana po przeprowadzeniu takiego postępowania nadzorczego zezwala na określenie, czy spełniona została przesłanka odszkodowawczej odpowiedzialności. Dokonanie takiej oceny przez sąd powszechny, mimo niezakończenia postępowania sądowno – administracyjnego jest niedopuszczalne, wkracza bowiem sferę, która nie należy do kompetencji sądu powszechnego. Dotyczy to również prawomocnego postanowienia.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy Sąd pierwszej instancji wskazał, że przedmiotowa decyzja, która jest ostateczna, nie została przez powoda podważona w jakikolwiek sposób w postępowaniu administracyjnym lub sądowno-administracyjnym. Powód zaś nie przedstawił najmniejszych okoliczności na to aby uznać tę decyzję za wydaną w tak rażąco wadliwy sposób, że nieistniejącą. Podkreślono przy tym, iż nie tylko związanie decyzją administracyjną uniemożliwia sądowi uwzględnienie żądań powoda. Wedle treści art. 417 § 1 k.c. za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Mając na uwadze powyższe Sąd pierwszej instancji wskazał, że powód musiał dowieść szkody (uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia) i związku przyczynowego między wykonywaniem władzy publicznej, czyli funkcjonowaniem danej instytucji a tą szkodą. W ocenie Sądu pierwszej instancji powód nie wykazał bezprawności działania pozwanej, skoro decyzja o wymeldowaniu stała się ostateczna i nie została wzruszona. Powód nie wykazał też związku między wydaniem przedmiotowej decyzji a jakąkolwiek szkodą (materialną i niematerialną). Przypomniano, że powód twierdzi, że na skutek przedmiotowej decyzji popadł w depresję, zaczął nadużywać alkoholu i innych środków „tłumiących okropną rzeczywistość”. Sąd pierwszej instancji zauważył, że zeznania świadka M. Z. obrazują, iż takie zachowania powoda były przyczyną wystąpienia przez matkę o wymeldowanie powoda z mieszkania, a nie jej skutkiem. Nadto, zdaniem Sądu pierwszej instancji, nawet gdyby pominąć te zeznania, to zasady logiki wskazują, iż uprzednie zachowania powoda nie były właściwe z punktu widzenia społecznych oczekiwań skoro powód ( jak sam wskazuje) przez znaczne okresy przebywał w zakładzie poprawczym, a następnie zakładzie karnym. To zachowanie powoda decydowało o jego faktycznym położeniu, a nie administracyjna decyzja o jego wymeldowaniu z lokalu, w którym głównym najemcą pozostawała jego matka. W ocenie Sądu Rejonowego powód nie udowodnił też jakiegokolwiek szkody, a w szczególności szkody materialnej. Nie wykazał on zatem przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanej Gminy jak i też nie wykazał istnienia po jej stronie obowiązku przydzielenia mu jakiegokolwiek lokalu mieszkalnego. Zważywszy na przedstawione okoliczności powództwo oddalono.

W apelacji powód M. W. zaskarżył powyższy wyrok w całości, domagając się jego zmiany i uwzględnienia żądań pozwu. Motywując swe stanowisko wskazał, iż zgodnie z obowiązującym prawem nie jest dopuszczalne wymeldowanie z lokalu mieszkalnego osoby, która – tak jak on - przebywała w zakładzie karnym. Pozwany podkreślił, że złożył do akt pismo, w którym G. Zarząd Komunalny wstrzymał procedurę wymeldowania M. S. z lokalu mieszkalnego z uwagi na fakt osadzenia go w zakładzie karnym. W ocenie powoda Sąd pierwszej instancji pozbawił go możliwości obrony jego praw, albowiem nie doprowadzono go na rozprawę, umożliwiając obecność przy przesłuchaniu jedynie M. K. (1). Wskazał, że nie doręczono mu też odpisu protokołu zawierającego zeznania przesłuchanych w sprawie świadków. Powód nie zgodził się z Sądem pierwszej instancji, że fakt wymeldowania w drodze decyzji administracyjnej nie wiąże się z utratą prawa do zamieszkania w lokalu.

Sąd Okręgowy ustalił i zważył co następuje:

Apelacja powoda nie zasługiwała na uwzględnienie. Wskazać trzeba, iż Sąd Rejonowy dokonał w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy prawidłowych ustaleń i wyciągnął z tych ustaleń trafne wnioski. Dokonane w ten sposób ustalenia faktyczne Sąd Okręgowy aprobuje, przyjmując je za podstawę własnego rozstrzygnięcia.

W pierwszej kolejności wskazać trzeba, że Sąd pierwszej instancji nie pozbawił powoda możliwości obrony praw przez sam fakt nie doprowadzenia go na rozprawę, podczas której przesłuchiowano zawnioskowanych przez niego świadków. W orzecznictwie przyjmuje się, iż pozbawienie strony możliwości obrony swoich praw polega na tym, że z powodu wadliwych czynności procesowych sądu lub strony przeciwnej nie mogła ona brać i nie brała udziału nie tylko w toku całego postępowania, ale także w jego istotnej części, przy czym chodzi o całkowite faktyczne pozbawienie możliwości obrony (postanowienie SN z dnia 28 listopada 2002 r., II CKN 399/01, Lex nr 19607). W niniejszej sprawie taka okoliczność nie zachodziła. Wyjaśnić należy, że w przypadku osób obywateli karę pozbawienia wolności ich niemożność uczestniczenia w rozprawie jest przeszkodą wywołaną przez nie same, której wprawdzie nie da się przewyciężyć bez udziału sądu, jednak nie zobowiązuje to sądu do zarządzania doprowadzania ich na każdą rozprawę. Z protokołu rozprawy z dnia 20 lutego 2013 r., na którą powód doprowadzony nie został, wynika, że wszyscy

wnioskowni przez niego świadkowie zostali przesłuchani na okoliczności wskazane w środkach dowodowych. Co więcej, jeszcze przed wydaniem wyroku, w drodze pomocy prawnej, przesłuchano samego powoda oraz uwzględniono jego wniosek w zakresie doprowadzania na rozprawę i udziału w przesłuchaniu świadka M. K. (2). Nie doszło więc do pozbawienia powoda możliwości obrony jego praw, a tym samym nie doszło do nieważności postępowania z przyczyn określonych w art. 379 pkt 5 k.p.c.

Przechodząc dalej, podzielić należy stanowisko Sądu pierwszej instancji, że sąd powszechny nie jest uprawniony do merytorycznej kontroli decyzji administracyjnych, z wyjątkiem sytuacji gdy została ona wydana przez organ oczywiście niewłaściwy, bez jakiegokolwiek podstawy prawnej, z oczywistym naruszeniem prawa administracyjnego. Jeżeli zatem wskazywanym źródłem szkody jest decyzja administracyjna, której poszkodowany stawia zarzut bezprawności, to bezprawność ta musi być stwierdzona w postępowaniu administracyjnym. Nie może go zastępować postępowanie przed sądem cywilnym w toku procesu odszkodowawczego, a tym bardziej postępowanie takie nie może podważać ostatecznych decyzji administracyjnych przez niezależne od postępowania administracyjnego prowadzenie dowodów w postępowaniu cywilnym. W postępowaniu cywilnym nie można ani zastępować ani weryfikować rozstrzygnięć administracyjnych, także wtedy, gdy odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa opiera się na podstawie art. 417 k.c., w brzmieniu tego przepisu do 31 sierpnia 2004 r., ale już po stwierdzeniu niezgodności z Konstytucją art. 418 k.c. ( por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 18 stycznia 2013r. , sygn. akt V ACa 962/12 , Lex nr 1315639; nadto: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2010 r. , IV CSK 206/10; Lex nr 677776). Trafnie Sąd pierwszej instancji zauważył, że powód nie legitymował się w niniejszej sprawie decyzją organu wyższego stopnia, która stwierdzałaby nieważność lub niezgodność z prawem decyzji o wymeldowaniu. Jednocześnie nie wykazał on, że decyzja ta dotknięta jest wadą kwalifikującą ją do kategorii decyzji bezwzględnie nieważnych. Kwestionując decyzję o wymeldowaniu powód powoływał się na treść pisma G. Zarządu (...) z dnia 5 czerwca 2012r., w którym poinformowano M. S., że w związku z odbywaniem przez niego kary pozbawienia wolności wystąpiono do U. M. „o cofnięcie wszelkich procedur zmierzających do wymeldowania go z pobytu stałego z lokalu mieszkalnego”. Dokument ten, w przekonaniu M. W., miał dowodzić, że decyzja o wymeldowaniu go z lokalu mieszkalnego podjęta była z naruszeniem obowiązującego prawa. Okoliczność ta nie miała jednak znaczenia w niniejszej sprawie, albowiem sąd powszechny – jak już wyżej wskazano – nie był uprawniony do kontroli omawianej decyzji pod względem jej merytorycznej zasadności. Zauważyć jednak należy, iż bezspornym jest, że postępowanie w sprawie o wymeldowanie toczyło się z udziałem M. W.. Powód zeznał, że był informowany o biegu tego postępowania, nie pamiętał jedynie, czy został pouczone o możliwości odwołania się od wydanej w pierwszej instancji decyzji. Pouczenie o przysługujących środkach prawnych jest jednak tym elementem decyzji, który nie wpływa na jej ważność, ponieważ brak pouczenia w decyzji nie powoduje nieważności decyzji. Wada w tym zakresie nie jest zaliczana do wad istotnych decyzji, zatem może być ona, stosownie do postanowień art. 111 k.p.a., usunięta w ramach rektyfikacji decyzji administracyjnej (por. C. M., Komentarz do art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego , Lex). W konsekwencji Sąd pierwszej instancji zasadnie przyjął, że żądanie o odszkodowanie i zadośćuczynienie nie mogło być uwzględnione, skoro powód ani nie legitymował się orzeczeniem stwierdzającym niezgodność z prawem lub nieważność ostatecznej decyzji o wymeldowaniu, ani nie wykazał, że decyzja ta jest decyzją bezwzględnie nieważną.

Rację ma przy tym Sąd Rejonowy, że nawet stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, nie przesądzałoby w sposób wiążący dla sądu o istnieniu pozostałych przesłanek odpowiedzialności wynikających z Kodeksu cywilnego. Przesłankami każdej odpowiedzialności deliktowej, w tym również odpowiedzialności jednostki samorządu terytorialnego z art. 417 § 1 k.c. są : powstanie szkody, zdarzenie, z którym ustawa łączy obowiązek odszkodowawczy oznaczonego podmiotu ( czyn niedozwolony), oraz normalny związek przyczynowy ( art. 361 § 1 k.c.) między zdarzeniem a szkodą. W rozpoznawanej sprawie powód – pomimo obowiązku wynikającego z art. 6 k.c. – nie wykazał żadnych przesłanek warunkujących odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanej Gminy.

Niewątpliwie za gołosłowne uznać należy twierdzenia powoda, że w następstwie wydania wadliwej (w jego ocenie) decyzji administracyjnej doznał on szkody majątkowej w kwocie żądanej pozwem. Powód nie przedstawił żadnych dowodów na wskazaną wyżej okoliczność, nie wskazał nawet, w jaki sposób wyliczył wysokość szkody. Co więcej, trudno jest nawet uznać, aby skutek wydania decyzji o wymeldowaniu mógł powstać jakkolwiek uszczerbek w

majątku powoda. Z kolei jeśli chodzi o szkodę niemajątkową (krzywdę), to powód nie wykazał przede wszystkim, aby pozostawała ona w adekwatnym związku przyczynowym z wydaniem decyzji o wymeldowaniu. Wyjaśnić należy, że adekwatny związek przyczynowy zachodzi tylko wtedy, gdy w grupie wszystkich przyczyn i skutków mamy do czynienia jedynie z takimi przyczynami, które normalnie powodują określone skutki. Nie wystarczy więc stwierdzić istnienie związku przyczynowego jako takiego, lecz należy stwierdzić, że chodzi o następstwa normalne (a nie niezwykle, nadzwyczajne). W ocenie Sądu odwoławczego, nie można przyjąć, że normalnym następstwem wydania decyzji o wymeldowaniu powoda było popadnięcie przez niego w chorobę alkoholową, czy też popełnianie przestępstw, za które został następnie skazany. Podkreślić należy, że samo subiektywne przeświadczenie powoda o istnieniu związku pomiędzy wydaniem decyzji o wymeldowaniu, a powstałą krzywdą nie jest tu wystarczające. Przyjęcie odpowiedzialności odszkodowawczej jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 417 § 1 k.c. wymaga bowiem, żeby pomiędzy tym zdarzeniem, z którym ustawa łączy obowiązek odszkodowawczy, a szkodą istniał adekwatny związek przyczynowy. Istnienia takiego związku przyczynowego powód nie wykazał.

Wreszcie wskazać trzeba, iż dokonując oceny roszczenia o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli o przyznaniu powodowi lokalu komunalnego Sąd pierwszej instancji słusznie odwołał się do treści art. 64 k.c. Trafnie wskazano przy tym, że przepis art. 64 k.c. nie jest samoistną podstawą dla kreowania obowiązku złożenia oznaczonego oświadczenia woli. Stanowi on jedynie podstawę do stwierdzenia przez sąd, że dłużnik ma obowiązek złożenia oświadczenia woli. Zobowiązanie do złożenia stosownego oświadczenia woli może wynikać ze źródeł o różnym charakterze, a więc zarówno z ustawy, jak i z ważnej czynności prawnej (porównaj wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 29 listopada 2012 r., sygn. akt I ACa 609/12, Lex 1246870). Sąd Odwoławczy w pełni podzielił stanowisko Sądu pierwszej instancji, iż w przedmiotowej sprawie, powód nie wskazał podstawy materialnoprawnej do złożenia przez pozwaną oświadczenia woli w przedmiocie przyznania mu prawa do lokalu komunalnego. Oczywiście jest, że nie ma przepisu prawa, który nakazywałby pozwanej Gminie przyznać powodowi prawo najmu lokalu komunalnego. Jak wynika z akt sprawy, apelujący oparł swoje roszczenie na okolicznościach związanych z prowadzonym postępowaniem kwalifikującym do wynajmu lokalu mieszkalnego przed Społeczną Komisją Mieszkaniową. Sam fakt negatywnego rozpatrzenia przez Komisję wniosków powoda o wynajem mieszkania z zasobów miasta I. nie uzasadnia omawianego żądania pozwu.

Warto też dodać, iż wbrew twierdzeniom apelacji, decyzja o wymeldowaniu (podobnie jak zameldowanie) ma wyłącznie charakter ewidencyjny, czyli rejestrowy. Oznacza tylko i wyłącznie, że strona opuściła dany lokal i w nim nie przebywa przez określony czas, a swoje interesy życiowe koncentruje w innym miejscu. Wymeldowanie jest jedynie stwierdzeniem pewnego faktu i nie wpływa w żaden sposób na uprawnienia strony wynikające z prawa własności czy innych praw do lokalu. Z zeznań powoda wynika, że prowadzona była przeciwko niemu sprawa o eksmisję, która zakończyła się oddaleniem powództwa. Jedynie w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. W niniejszej sprawie, brak było natomiast podstaw do zobowiązania pozwanej Gminy do złożenia oświadczenia woli o przyznaniu powodowi prawa do lokalu komunalnego.

Z tych przyczyn Sąd Okręgowy, na podstawie art. 385 k.p.c., oddalił apelację powoda jako bezzasadną.