

Alicja Rybak

ORCID: 0000-0002-5678-1980

Uniwersytet Wrocławski

<https://doi.org/10.19195/1733-5779.44.3>

Odszkodowanie za niedostarczenie lokalu socjalnego — zagadnienia wybrane

JEL Classification: K15

Słowa kluczowe: bezumowne korzystanie z lokalu, lokale socjalne, odszkodowanie od gminy

Keywords: non-contractual use of the premises, social housing, compensation from the municipality

Abstrakt: Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie instytucji odszkodowania za niedostarczenie lokalu socjalnego uregulowanej w art. 18 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹. Autorka podejmuje próbę kompleksowej analizy art. 18 ust. 3a i 5 u.o.p.l., w szczególności przedstawia cel i przyczynę nowelizacji wskazanej regulacji oraz obowiązek zapewnienia najmu lokalu socjalnego. W treści opracowania rozważono moment powstania zobowiązania gminy oraz termin jego wygaśnięcia. Przeanalizowano także wysokość i składniki odszkodowania, terminy przedawnienia, legitymację podmiotów uprawnionych do dochodzenia roszczenia o odszkodowanie, jak również zasady odpowiedzialności właściwej gminy. Wskazane zagadnienia rozpatrywano przy użyciu metody dogmatyczno-prawnej.

Compensation for failure to provide a social unit — selected issues

Abstract: The aim of this article is to present the institution of compensation for failure to provide social premises regulated in Article 18 of the Act of 21 June 2001 on the protection of tenants' rights, municipal housing resources and amendments to the Civil Code. The author attempts to conduct a comprehensive analysis of Article 18 (3a) and (5) of the mentioned act, in particular she cites the purpose and reason for the amendment of said regulation and the obligation to provide a social lease of premises. A moment when the municipality's liability arises and when it expires are also taken into account in the study. Other items of consideration include the amount and components of compensation, periods of limitation, the legitimacy of entities entitled to claim compensation, as well as the principles of liability of the relevant municipality. The indicated issues were considered on the basis of the dogmatic-legal method.

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 611 z późn. zm., dalej: u.o.p.l.

1. Wprowadzenie

Odszkodowanie za niedostarczenie lokalu socjalnego wykształciło się w pierwszej kolejności w orzecznictwie. Już w 1996 roku Sąd Najwyższy podjął uchwałę, w której wskazał, że wynajmujący² 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 socjalnego³. Kwestia odszkodowania za korzystanie z lokalu bez tytułu prawnego została ustawowo uregulowana dopiero w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁴, na mocy której od 1 stycznia 2002 roku właścicielowi na podstawie art. 18 u.o.p.l. przysługuje odszkodowanie za bezumowne korzystanie z lokalu. Niniejsze opracowanie poświęcone zostało analizie odszkodowania za bezumowne korzystanie z lokalu przez osoby uprawnione do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego, wobec których sąd orzekł o wstrzymaniu wykonania opróżnienia lokalu do czasu dostarczenia im takiego lokalu. Zostało ono uregulowane w art. 18 ust. 3a i 5 u.o.p.l.

2. Obowiązek zapewnienia najmu lokalu socjalnego

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego obowiązek ustawowy gminy dostarczania lokali socjalnych ma charakter publicznoprawny, a pierwotnym jego źródłem jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁵, a konkretnie przepis art. 75 ust. 1 zawierający nakaz prowadzenia „polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli” adresowany do władz publicznych⁶. Przechodząc do ustawowych regulacji, w pierwszej kolejności należy odnieść się do art. 14 ust. 1 u.o.p.l. Zgodnie z tym przepisem w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego albo braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Jednocześnie na podstawie art. 14 ust. 4 u.o.p.l. sąd, orzekając o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego, nakazuje wstrzymanie wykonania opróżnienia lokalu

² Wówczas uprawniony do roszczenia odszkodowawczego był wynajmujący, bowiem było to zgodne z obowiązującym w tym czasie art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 2 lipca 1994 roku o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 1994 r. Nr 105, poz. 509), który stanowił, że jeżeli odszkodowanie (odszkodowanie za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego — por. art. 18 ust. 3 u.n.l.) nie pokrywa poniesionych strat, wynajmujący może żądać odszkodowania uzupełniającego.

³ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 1996 roku, III CZP 18/96, OSNC 1996, nr 5, poz. 74.

⁴ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2001 r. Nr 71, poz. 733).

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej: Konstytucja RP).

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2005 roku, K 42/02, OTK-A 2005/4/38.

do czasu złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego. Orzeczenie o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego skutkuje powstaniem po stronie gminy obowiązku złożenia wskazanej w wyroku osobie oferty wynajęcia lokalu socjalnego spełniającego wymagania określone w art. 2 ust. 1 pkt 5 u.o.p.l. Związanie gminy wyrokiem eksmisyjnym wynika z art. 365 § 1 k.p.c.⁷, zgodnie z którym prawomocne orzeczenie wiąże nie tylko strony i sąd wydający orzeczenie, lecz także inne sądy oraz inne organy państwowe i organy administracji publicznej, a w wypadkach wskazanych w ustawie — także inne osoby. Znaczenie ma to, że gmina zobowiązana do dostarczenia lokalu socjalnego osobie, o której uprawnieniu orzekł sąd w sprawie o eksmisję, wynika z ustawy i zawsze jest to gmina właściwa ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu, nawet gdyby nie zgłosiła w procesie o eksmisję tej szczególnego rodzaju interwencji, którą przewidział ustawodawca w art. 15 ust. 2 u.o.p.l., albo gdyby po wydaniu wyroku doszło do zdarzenia, wskutek którego podlegający opróżnieniu lokal znalazł się w granicach administracyjnych innej gminy⁸. Z kolei na gruncie art. 4 ust. 1 u.o.p.l. gmina ma obowiązek tworzyć warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Tworzenie przez gminę zasobu lokali socjalnych jest permanentnym obowiązkiem ustawowym, wynikającym z art. 4 ust. 2 u.o.p.l. Zaniechanie gminy polegające na niedostarczeniu lokalu socjalnego bez wątpienia jest niezgodne z prawem, ponieważ w ten sposób gmina narusza nakaz z art. 4 ust. 2 u.o.p.l., zgodnie z którym gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne. Skoro tworzenie zasobu lokali socjalnych i ich zapewnianie wskazanym osobom jest prawnym obowiązkiem gminy, to gmina nie może się uchylać od tego obowiązku z uwagi na obiektywne trudności w jego realizacji, albowiem i tak dopuszcza się bezprawności. Zgodnie ze wspomnianym art. 4 ust. 2 u.o.p.l. gmina zapewnia, a nie stara się zapewnić. Dalej ustawodawca wprost wskazał, że gmina podejmuje działania zmierzające do zapewnienia lokalu socjalnego, toteż już samo niezapewnienie lokalu należy poczytywać jako bezprawne zaniechanie.

W praktyce gminy nie dysponują wystarczającą liczbą lokali socjalnych, aby niezwłocznie zapewnić uprawnionym odpowiedni lokal, dlatego często osoby, wobec których orzeczono o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego, oczekują kilka miesięcy, a nawet lat na otrzymanie oferty najmu lokalu socjalnego. Za okres bezumownego zajmowania lokalu przez osoby, wobec których orzeczono, iż przysługuje im prawo do lokalu socjalnego, i jednocześnie wstrzymano wykonanie opróżnienia lokalu do czasu złożenia przez właściwą gminę oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego, właścicielowi nieruchomości przysługuje odszkodowanie.

⁷ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 z późn. zm., dalej: k.p.c.).

⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2012 roku, I CSK 292/12, LEX nr 1274945.

3. Cel i przyczyna nowelizacji art. 18 u.o.p.l. ustawą z dnia 22 marca 2018 roku

Na wstępie należy zaznaczyć, że obecnie obowiązujący art. 18 u.o.p.l. został zaktualizowany ustawą z dnia 22 marca 2018 roku o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw⁹ i w nowym brzmieniu obowiązuje od 21 kwietnia 2019 roku. Nowela art. 18 u.o.p.l. wprowadziła kluczową zmianę wysokości obowiązku odszkodowawczego osoby uprawnionej w wyroku eksmisyjnym do najmu socjalnego. Przyczyną wprowadzenia zmian był wydłużony okres oczekiwania na uzyskanie lokalu socjalnego, co powodowało dotkliwe skutki dla byłych lokatorów, czyli grupy osób społecznie i ekonomicznie najsłabszych. To właśnie na nich ciążył obowiązek wnoszenia co miesiąc wysokiego odszkodowania za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego, co prowadziło do wzrastania zadłużenia przez długi czas oczekiwania na lokal socjalny¹⁰. W uprzednim stanie prawnym właściciele lokali występowali na drogę sądową z roszczeniami przeciwko odpowiednim gminom, z kolei gminy po wypłacie orzeczonego odszkodowania kierowały roszczenia regresowe do byłych lokatorów, a przecież *de facto* to właśnie gminy przez zaniechanie obowiązku dostarczenia lokalu socjalnego tymże osobom spowodowały powstanie zadłużenia¹¹. Do wprowadzenia zmian przyczynił się wyrok Trybunału Konstytucyjnego podkreślający, że 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 socjalnego dla byłych lokatorów¹². Niewskazanie takiego lokalu rodzi odpowiedzialność odszkodowawczą gminy z tytułu szkody, jaką ponosi właściciel opróżnianego lokalu, muszący znosić fakt dalszego zajmowania jego lokalu przez osoby eksmitowane i pozostający przez bliżej nieoznaczony czas pozbawiony uprawnienia do dyspo-

⁹ Art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 22 marca 2018 roku o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 756 z późn. zm.).

¹⁰ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2192, s. 42–44.

¹¹ R. Dzięciek, *Komentarz do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego*, [w:] *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów*, wyd. 7, Warszawa 2020, kom. do art. 18.

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2010 roku, P1/08, OTK-A 2010/4/33.

nowania przedmiotem swojej własności i korzystania z niego¹³. Dalej w uzasadnieniu przywołanego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że bez znaczenia pozostają obiektywne, w tym finansowe, możliwości dostarczenia takiego lokalu.

Nowela art. 18 u.o.p.l. wprowadziła zmianę wysokości obowiązku odszkodowawczego byłych lokatorów w taki sposób, aby odpowiadał on wysokości czynszu za najem socjalny. Były lokator zatem od 21 kwietnia 2019 roku obowiązany jest do zapłaty wyłącznie kwoty odpowiadającej wysokości czynszu za najem lokalu socjalnego. Z kolei znowelizowany art. 18 ust. 5 u.o.p.l. reguluje obowiązek pokrycia właścicielowi przez właściwą gminę różnicy między opłatami ustalonymi przez właściciela a opłatami na poziomie czynszu socjalnego.

Dodać należy, że celami nowej regulacji były ochrona byłego lokatora przed wysokimi opłatami, jak również aktywizacja gmin do uzyskania większej liczby lokali socjalnych¹⁴. Warto zaznaczyć, że zmiany w art. 18 ust. 2 i 3 u.o.p.l. były wyłącznie zmianami redakcyjnymi. Co istotne, art. 18 ust. 3a u.o.p.l. nie ma mocy wstecznej, zatem dotyczy roszczeń z tytułu odszkodowania za niedostarczenie lokalu socjalnego powstałych od 21 kwietnia 2019 roku¹⁵.

4. Moment powstania zobowiązania gminy oraz termin jego wygaśnięcia

Obecnie obowiązujące akty prawne nie precyzują terminu wymagalności roszczenia odszkodowawczego i okresu, od kiedy właściciel lokalu może dochodzić odszkodowania od gminy, na której ciążył obowiązek przedstawienia uprawnionemu oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego. Z uwagi na brak takiej regulacji w orzecznictwie oraz doktrynie sporny jest moment powstania zobowiązania po stronie gminy. Istnieje linia orzecznicza, wedle której momentem uruchamiającym odpowiedzialność odszkodowawczą gminy jest zawiadomienie jej o treści wyroku eksmisyjnego z prawem do lokalu socjalnego, gdyż w ten sposób wierzyciel informuje zobowiązaną gminę, że ma ona dostarczyć osobie eksmitowanej lokal socjalny¹⁶. Sąd Najwyższy prezentuje podobne stanowisko, uznaje bowiem, że przesłanka bezprawności działania gminy jest związana z wiedzą gminy o wyniku procesu, w którym zapadł wyrok eksmisyjny stwierdzający istnienie uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego, ponieważ bezprawność polegająca na zaniechaniu wykonania obowiązku ustawowego, stwierdzonego wyrokiem, może być przypisana gminie jedynie pod warunkiem ustalenia, że gmina o takim obowiąz-

¹³ Wyrok Sądu Okręgowego w Lublinie I Wydział Cywilny z dnia 28 kwietnia 2014 roku, I C 714/12.

¹⁴ R. Dziczek, *op. cit.*

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 27 maja 2014 roku, V ACa 606/13.

ku wiedziała¹⁷. Według innej linii orzeczniczej gmina powinna mieć zapewniony pewien czas na dostarczenie lokalu od chwili jej zawiadomienia¹⁸, albowiem poszukiwanie lokalu socjalnego wymaga dokonania przez gminę szeregu czynności, które są czasochłonne i uniemożliwiają natychmiastowe zrealizowanie żądania¹⁹. Sądy jako przywołany odpowiedni termin przyjmują różne okresy, często jest to okres trzech miesięcy, licząc od dnia wezwania gminy do realizacji obowiązku dostarczenia uprawnionemu lokalu socjalnego. Zdaniem sądu jest to termin realny, który pozwala na podjęcie przez zobowiązaną gminę skutecznych działań zmierzających do wykonania nałożonego obowiązku²⁰. Niekiedy sądy przyjmują także, iż terminem, w którym gmina mogła i powinna była uczynić zadość swemu obowiązkowi dostarczenia lokalu socjalnego, jest okres jednego miesiąca. Uznają bowiem, że jest to wystarczający termin do zapewnienia osobie uprawnionej lokalu socjalnego²¹. Natomiast kolejna linia orzecznicza zakłada, że obowiązek gminy aktualizuje się z momentem uprawnomocnienia się wyroku sądu zawierającego orzeczenie o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego. Linia ta podkreśla, że brakuje przepisu statuującego obowiązek wierzyciela czy też lokatora do zawiadomienia gminy o wyroku przyznającym prawo do otrzymania lokalu socjalnego i uzależniającego od tego faktu aktualizację obowiązku gminy w tym zakresie²². Także Sąd Okręgowy w Gdańsku prezentuje stanowisko, że odpowiedzialność z powodu bezprawności działania gminy w sytuacji niedostarczenia lokalu socjalnego osobie uprawnionej na podstawie wyroku sądowego następuje od chwili jego uprawnomocnienia²³.

W piśmiennictwie również nie wskazuje się jednoznacznie momentu powstania zobowiązania. Zdaniem pewnych przedstawicieli doktryny początkiem odpowiedzialności gminy jest chwila uprawnomocnienia się wyroku eksmisyjnego²⁴, według innego stanowiska gmina jest obowiązana uiszczać odszkodowanie od momentu powzięcia informacji przez nią o prawomocnym wyroku eksmisyjnym uprawniającym do lokalu socjalnego²⁵.

¹⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2015 roku, V CA 2/15, LEX nr 1755921.

¹⁸ Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2012 roku, I ACa 250/12.

¹⁹ Wyrok Sądu Okręgowego w Gliwicach z dnia 4 września 2014 roku, III Ca 207/14.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Wyrok Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu I Wydział Cywilny z dnia 16 lutego 2021 roku, I C 1258/20.

²² Wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu Wydział II Cywilny Odwoławczy z dnia 28 stycznia 2016 roku, II Ca 1224/15.

²³ Wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 29 czerwca 2010 roku, III Ca 328/2010, Lexis. pl nr 4129957.

²⁴ M. Pietraszewski, *Odpowiedzialność odszkodowawcza gminy za niedostarczenie lokalu socjalnego (art. 18 ustawy o ochronie praw lokatorów) w świetle orzecznictwa*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 9, s. 73.

²⁵ M. Korkuś, P. Soroka, *Bezumowne korzystanie z lokalu mieszkalnego — roszczenia właściciela, ich charakter i terminy przedawnienia*, „Palestra” 2017, nr 4, s. 66; B. Madej, *Zapewnienie*

Analizując kwestię momentu powstania zobowiązania po stronie gminy, nie można pominąć art. 15 ust. 2 i ust. 3 u.o.p.l., gdyż na gruncie tych przepisów gmina jest obligatoryjnie zawiadamiana o prowadzeniu sprawy o eksmisję z lokalu i przysługuje jej prawo uczestnictwa w tym procesie. Stąd należy przyjąć, iż brak jest podstaw do uznawania powinnośi zawiadamiania gminy o wyroku eksmisyjnym i zapewnienia jej kilkumiesięcznego terminu na przygotowywanie do złożenia przez nią oferty najmu lokalu socjalnego.

Zdaniem autorki, orzeczenie obowiązku odszkodowawczego od gminy po określonym terminie niezbędnym do wskazania lokalu socjalnego jest sprzeczne z art. 18 ust. 3a u.o.p.l. Sprzeczne z obowiązującym prawem jest przyjęcie, że uprawniony podmiot od chwili uprawomocnienia wyroku eksmisyjnego może dochodzić od osób bezumownie zajmujących lokal odszkodowania w ograniczonej wysokości, a od wskazanej w wyroku gminy — dopełnienia tej wartości dopiero po trzech miesiącach, co ewidentnie godzi w zasadę pełnej kompensaty szkody. W takiej sytuacji właściciel nie mógłby uzyskać różnicy pomiędzy wysokością szkody a wysokością uregulowaną w art. 18 ust. 3a u.o.p.l. od jakiegokolwiek podmiotu, dlatego już sama analiza art. 18 ust. 3a u.o.p.l. ukazuje, że początek odpowiedzialności właściwej gminy przypada na dzień uprawomocnienia wyroku eksmisyjnego. Ponadto przepis art. 14 ust. 6 u.o.p.l. stanowi, że sąd, orzekając o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, nakazuje wstrzymanie wykonania opróżnienia lokalu do czasu złożenia przez gminę oferty umowy najmu lokalu socjalnego, co jednoznacznie określa, że to gmina składa lokatorowi ofertę zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego, a wykonanie tego obowiązku przez gminę nie jest obostrzone żadnymi dodatkowymi warunkami, takimi jak przykładowo złożenie wniosku właściciela lokalu bądź lokatora. Stanowisko takie potwierdził Sąd Okręgowy we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 stycznia 2016 roku, w którym orzekł, że obowiązek gminy dostarczenia lokalu socjalnego wynika wprost z przepisów prawa, nie zaś z mocy czynności właściciela lokalu czy też lokatora, i aktualizuje się z momentem uprawomocnienia się wyroku sądu zawierającego orzeczenie o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego²⁶. Dalej w uzasadnieniu tegoż wyroku Sąd wskazał, że brak jest przepisu statuującego obowiązek wierzyciela czy też lokatora do zawiadomienia gminy o wyroku przyznającym prawo do otrzymania lokalu socjalnego i uzależniającego od tego faktu aktualizację obowiązku gminy w tym zakresie.

Wygaśnięcie obowiązku gminy do zapewnienia lokalu socjalnego uprawnionej osobie następuje z upływem terminu związania gminy skutecznie złożoną ofertą zawarcia z uprawnionym umowy najmu lokalu socjalnego, nie zaś, jak mogłoby

lokali socjalnych osobom eksmitowanym jako zadanie własne gminy, „Administracja” 2016, nr 3, s. 121.

²⁶ Wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu Wydział II Cywilny Odwoławczy z dnia 28 stycznia 2016 roku, II Ca 1224/15.

się wydawać z uwagi na literalne brzmienie tego przepisu, w momencie, kiedy osoby uprawnione z mocy wyroku eksmisyjnego wprowadzą się do lokalu przedstawionego przez gminę²⁷.

5. Wysokość i składniki odszkodowania, terminy przedawnienia roszczeń

Art. 18 u.o.p.l. reguluje dwie podstawowe grupy obowiązków. Pierwszą z nich są obowiązki osób zajmujących lokal względem właściciela, zaś drugą — również wobec właściciela — są powinności gminy, która została obowiązana wyrokiem eksmisyjnym do zapewnienia lokalu socjalnego tymże lokatorom bezumownie zajmującym lokal²⁸. Obowiązek ciążący na osobach zajmujących lokal został przedstawiony w części dotyczącej nowelizacji art. 18 u.o.p.l., zatem przechodząc do obowiązku gminy, należy wskazać, że odszkodowanie ma rekompensować czynsz powiększony o koszty ponoszone na utrzymanie lokalu²⁹ przy uwzględnieniu jednak liczby osób faktycznie zamieszkujących lokal w okresie objętym żądaniem pozwu, a niewskazanych w wyroku eksmisyjnym³⁰. Odszkodowanie obejmuje szkodę w pełnej wysokości, zarówno poniesione przez właściciela lokalu straty — *damnum emergens* — jak i utracone zyski — *lucrum cessans*³¹. Warto nadmienić, że wykazanie szkody w postaci *lucrum cessans* z natury rzeczy ma charakter hipotetyczny, dlatego kiedy zostanie udowodnione tak duże prawdopodobieństwo osiągnięcia korzyści majątkowej przez poszkodowanego, że rozsądnie rzecz oceniając, można stwierdzić, iż poszkodowany na pewno uzyskałby korzyść, gdyby nie wystąpiło zdarzenie uniemożliwiające ten skutek, należy przyjąć, że szkoda rzeczywiście powstała³². Roszczeniem odszkodowawczym właściciela lokalu przeciwko gminie objęte jest wynagrodzenie szkody w pełnej wysokości³³ pozostające w normalnym związku przyczynowym z zaniechaniem wypełnienia przez gminę obowiązku dostarczenia lokalu socjalnego osobie do tego uprawnio-

²⁷ P. Derlecki, *Odszkodowanie za niedostarczenie przez gminę lokalu socjalnego*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 6, s. 55.

²⁸ K. Krzekotowska, M. Malinowska-Wójcicka, [w:] *eaedem, Ochrona praw lokatorów i mieszkaniowy zasób gminy. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2021, kom. do art. 18.

²⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 listopada 2014 roku, I SA/Kr 864/14, LEX nr 1551138.

³⁰ Wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2016 roku, II Ca 1224/15, LEX nr 2025140.

³¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 25 lipca 2013 roku, I ACa 563/13, LEX nr 1345549.

³² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 lipca 2008 roku, V CSK 19/08; wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 8 kwietnia 2010 roku, I ACa 154/10.

³³ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2008 roku, III CZP 46/08, LEX nr 437195; wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 24 lipca 2019 roku, I ACa 1261/18, LEX nr 2784453.

nej³⁴. Dochodzenie odszkodowania odpowiadającego możliwemu do uzyskania na wolnym rynku czynszowi najmu sprowadza się do żądania zwrotu utraconych korzyści (*lucrum cessans*)³⁵. Aby ustalić wartość czynszu możliwego do uzyskania na wolnym rynku, w toku postępowania o zapłatę odszkodowania za niedostarczenie lokalu socjalnego często przeprowadzany jest dowód z opinii biegłego³⁶ z zakresu wyceny nieruchomości w celu wykazania wysokości możliwego do uzyskania czynszu rynkowego najmu za dany lokal mieszkalny. Nie zawsze jednak lokale mieszkalne są wynajmowane na wolnym rynku, ponieważ nawet obecnie pewne spółki wynajmują lokale mieszkalne ograniczonemu kręgowi osób, przykładowo wyłącznie swoim pracownikom, zatem wówczas dla oceny wysokości odszkodowania miarodajne jest ustalenie kwot, jakie właściciel rzeczywiście by otrzymywał, gdyby z powodzeniem przeprowadził eksmisję³⁷, a zatem kwot odpowiadających czynszowi, który uiszczają pozostali najemcy lokali w tym samym budynku, w przypadku ich braku w zbliżonej lokalizacji, obliczonych w analogiczny sposób, z uwzględnieniem zbliżonego standardu lokali. Poniesione straty dotyczą zaś opłat związanych z korzystaniem z lokalu, ponieważ odszkodowanie przysługujące właścicielowi lokalu na podstawie art. 18 ust. 5 u.o.p.l. może również obejmować wskazane opłaty³⁸. Jest to w pełni uzasadnione, ponieważ odszkodowanie powinno pokryć stratę rzeczywiście poniesioną przez właściciela, a zatem przykładowo uiszczone opłaty za wywóz śmieci, światło w piwnicy, abonament za wodomierze, zużycie wody i centralne ogrzewanie.

Wprost należy wskazać, że jeśli właściciel nie otrzymuje żadnych świadczeń od osób zajmujących lokal, które zobowiązane są do regulowania odszkodowania do wysokości określonej w art. 18 ust. 3a u.o.p.l., do pokrycia tej kwoty jest obowiązana gmina, ponieważ gmina przez samo niewskazanie lokalu socjalnego naruszyła art. 18 ust. 5 u.o.p.l. i jest obciążona z tego tytułu odpowiedzialnością odszkodowawczą wobec właściciela. Z uwagi na fakt, że odpowiedzialność odszkodowawcza gminy za niedostarczenie lokalu socjalnego służy ochronie właściciela, a nie byłego lokatora uprawnionego do lokalu socjalnego, gminie, która

³⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 7 lutego 2013 roku, I ACa 883/12, LEX nr 1313429.

³⁵ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 stycznia 2019 roku, V ACa 583/17, LEX nr 2631089.

³⁶ K. Zdun-Załęska, *Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2014, kom. do art. 18.

³⁷ Wyrok Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu VIII Wydział Cywilny z dnia 7 lipca 2021 roku, VIII C 58/21.

³⁸ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2012 roku, III CZP 12/12, OSNC 2012, nr 12, poz. 138.

zapłaciła właścicielowi odszkodowanie, przysługuje regres w stosunku do tego lokatora³⁹, obecnie w granicy jego obowiązku wynikającego z art. 18 ust. 3a u.o.p.l.

Z praktycznego punktu widzenia istotne jest to, że roszczenie o zapłatę odszkodowania jest typowym przykładem świadczeń nieterminowych, więc ich wymagalność uzależniona jest z kolei od uprzedniego wezwania do zapłaty tego odszkodowania i wyznaczonego w nim terminu na spełnienie tego obowiązku⁴⁰ zgodnie z art. 455 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny⁴¹. Co wydaje się oczywiste, osoby uprawnione do lokalu socjalnego, o których mowa w art. 18 ust. 3 u.o.p.l., w okresie od wygaśnięcia stosunku najmu do uprawomocnienia się wyroku eksmisyjnego opłacają odszkodowanie według zasad określonych w art. 18 ust. 1 i 2 ustawy⁴².

Dla roszczenia o odszkodowanie za bezumowne korzystanie z lokalu oraz pozostałych opłat eksploatacyjnych ma zastosowanie przepis art. 118 k.c. przewidujący trzyletni termin przedawniania roszczeń okresowych⁴³. Roszczenia regresowe mają charakter deliktowy i znajdują oparcie w zastosowanym *per analogiam* unormowaniu art. 441 § 3 k.c., dlatego przedawniają się z upływem trzech lat od momentu, kiedy gmina zapłaciła odszkodowanie za korzystanie z lokalu przez osoby bez tytułu prawnego⁴⁴.

6. Podmioty uprawnione do dochodzenia roszczenia o odszkodowanie za niedostarczenie lokalu socjalnego od gminy

W związku z literalnym brzmieniem przepisu wydawać by się mogło, że legitymację czynną w procesie o zapłatę odszkodowania za niedostarczenie lokalu socjalnego wytoczonego przeciwko właściwej gminie ma wyłącznie właściciel w rozumieniu art. 140 k.c. Jednak jest właściwe, aby punktem wyjścia do określenia kręgu podmiotów legitymowanych do dochodzenia odszkodowania od gminy był art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l. zawierający szeroką i elastyczną definicję właściciela obejmującą wynajmującego i inne osoby, z którymi wiąże lokatora stosunek

³⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2010 roku, II CSK 323/09, LEX nr 602680; wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 16 kwietnia 2014 roku, II Ca 97/14, LEX nr 2700333; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 2008 roku, V CSK 31/08, LEX nr 457701.

⁴⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 1976 roku, III CRN 289/76; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 1991 roku, III CZP 2/91; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 marca 2001 roku, V CKN 769/00; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 marca 2001 roku, V CKN 769/00.

⁴¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm., dalej: k.c.

⁴² Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2012 roku, III CZP 72/12, OSNC 2013, nr 6, poz. 71.

⁴³ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 27 listopada 2013 roku, I ACa 532/13, LEX nr 1416179; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2012 roku, IV CSK 303/12, LEX nr 1225407; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2012 roku, IV CSK 490/11, LEX nr 1243072.

⁴⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 26 czerwca 2020 roku, I ACa 829/19, LEX nr 3040841.

prawny uprawniający go do używania lokalu. Wśród wskazanych innych osób jako przykład można podać użytkownika, najemcę czy dzierżawcę, którzy z kolei mogą oddać lokal do dalszego, odpłatnego korzystania. Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, w której rozważano uprawnienia „wierzyciela”, pośrednio także nie sprzeciwia się szerokiemu ujęciu legitymacji do dochodzenia analizowanego odszkodowania⁴⁵, więc Sąd Najwyższy posłużył się zdecydowanie bardziej elastycznym pojęciem. Zasady ogólne zawarte w art. 361 k.c. określają, że uprawniony do odszkodowania jest każdy i tylko ten, kto wykaze szkodę pozostającą w adekwatnym związku przyczynowym z niedostarczeniem lokalu socjalnego.

Co warte podkreślenia, zarządzające nieruchomością bez tytułu prawnego zrzeczenie właścicieli nieruchomości, których łączył stosunek najmu lokalu w położonym na niej budynku, w sytuacji gdy wobec byłego lokatora został wydany prawomocny wyrok nakazujący jego opróżnienie i zawierający orzeczenie o uprawnieniu pozwanego do lokalu socjalnego, nie jest uprawnione do dochodzenia od gminy odszkodowania na podstawie art. 18 ust. 5 u.o.p.l.⁴⁶

Istotne, że współwłaściciel nieruchomości może na podstawie art. 209 k.c. w związku z art. 417 k.c. i art. 18 ust. 5 u.o.p.l.⁴⁷ dochodzić od gminy odszkodowania w pełnej wysokości za szkodę wynikłą z niedostarczenia uprawnionemu lokatorowi lokalu socjalnego. Jednakże, w myśl kolejnej uchwały Sądu Najwyższego, dochodzenie przez jednego ze współwłaścicieli nieruchomości wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z tej nieruchomości nie jest czynnością zmierzającą do zachowania wspólnego prawa w rozumieniu art. 209 k.c.⁴⁸, co stanowi o tym, że współwłaściciel może dochodzić swoich praw tylko w granicach udziału.

7. Zasady odpowiedzialności gminy za niedostarczenie lokalu socjalnego

Co do zasady, gmina odpowiada wobec właściciela na podstawie art. 417 k.c. w zw. z art. 77 Konstytucji RP. Wydaje się właściwe, że właściciel powinien oprzeć swoje żądanie zapłaty odszkodowania za niedostarczenie lokalu socjalnego na art. 18 ust. 5 u.o.p.l. Przepis ten stanowi o odesłaniu do art. 417 k.c., w którym zawarto zasady odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez bezprawne działanie władzy publicznej, co oznacza, że bez znaczenia jest kwestia winy właściwej jednostki samorządu terytorialnego, albowiem należy podkreślić, że na gruncie tego przepisu odpowiedzialność gminy oparta jest na przesłance obiektywnie nie-

⁴⁵ Uchwała Sądu Najwyższego (7) z dnia 13 grudnia 2011 roku, III CZP 48/11.

⁴⁶ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2013 roku, III CZP 23/13, OSNC 2013, nr 11, poz. 122.

⁴⁷ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2014 roku, III CZP 92/14, OSNC 2015, nr 10, poz. 113.

⁴⁸ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2018 roku, III CZP 50/18, OSNC 2019, nr 6, poz. 67.

zgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej, zatem nie ma konieczności wykazywania zawinienia podmiotu, który szkodę spowodował⁴⁹. Badanie sytuacji gminy, jej obiektywnych trudności w znalezieniu lokalu bądź też poszerzaniu zasobu lokali socjalnych oznacza nic innego jak miarkowanie jej winy, a przecież z punktu widzenia art. 417 § 1 k.c. jest ona pozbawiona znaczenia. Potwierdzono to w orzecznictwie, w wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 24 września 2009 roku. Zgodnie z tym orzeczeniem obiektywne przeszkody, na przykład brak środków w budżecie, uniemożliwiające pozwanej gminie dostarczenie lokali socjalnych wszystkim uprawnionym nie niweczą odpowiedzialności odszkodowawczej gminy⁵⁰. Dalej Sąd w tymże orzeczeniu wskazał, że zaniechanie wykonania tego obowiązku wyczerpuje przesłankę niezgodnego z prawem zaniechania, bez względu na przyczyny. Jednocześnie wymaga pokreślenia, że u.o.p.l. nie przewiduje możliwości uchylenia się gminy od tego obowiązku ani odroczenia jego wykonania.

Ponadto zawarte w art. 18 ust. 5 u.o.p.l. odesłanie do art. 417 k.c., oznacza, że odpowiedzialność odszkodowawcza gminy ma charakter odpowiedzialności deliktowej. Niewątpliwie za delikt uważane jest niezapewnienie przez właściwą gminę lokali socjalnych osobom wskazanym w wyroku⁵¹. Podstawową przesłanką odpowiedzialności deliktowej jest bezprawność działania sprawcy szkody. Natomiast o bezprawności zaniechania mówić można jedynie wtedy, gdy obowiązujące normy prawne nakładają na konkretny podmiot obowiązek podjęcia określonego działania⁵². Zgodnie z orzecznictwem zaniechanie podjęcia przez władzę publiczną działań zapewniających uprawnionej osobie realizację jej praw podmiotowych jest bezprawne wówczas, gdy narusza skonkretyzowany w przepisach prawa obowiązek, którego wykonanie wyłączyłoby powstanie szkody⁵³.

Z przepisu art. 417 k.c. należy również wywieść zasadę pełnej kompensaty szkody, którą w przypadku podmiotu legitymującego się prawomocnym wyrokiem eksmisyjnym, opatrzonym zastrzeżeniem, iż nie może być wykonany do chwili wskazania przez wskazaną gminę lokalu socjalnego, jest brak możliwości korzystania z lokalu lub czynienia z niego innego rodzaju użytku. Szkodę właściciela zdefiniowano w orzecznictwie. Sąd Apelacyjny w Warszawie wskazał, że w przypadku zajmowania lokalu mieszkalnego przez osoby bez tytułu prawnego, nieopłacające żadnych opłat za ten lokal, nawet opłat eksploatacyjnych, i braku — na skutek niedostarczenia przez gminę tym osobom lokalu socjalnego — możli-

⁴⁹ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2011 roku, III CZP 25/11, OSNC 2012/2/15.

⁵⁰ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 24 września 2009 roku, II Ca 553/09.

⁵¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 21 maja 2014, I ACa 246/14.

⁵² Wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2016 roku, II Ca 1224/15, LEX nr 2025140.

⁵³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 2005 roku, III CKN 367/04.

wości wynajęcia lokalu mieszkalnego lub jego sprzedaży po stronie powodowego właściciela występuje szkoda⁵⁴.

Warto rozpatrzyć jeszcze kwestię zwolnienia gminy z odpowiedzialności. Trzeba zauważyć, że do momentu złożenia dłużnikowi przez gminę oferty zawarcia z nim umowy najmu lokalu socjalnego wyrokowi nie może być nadana klauzula wykonalności. Jest to równoważne z przewidzianą w art. 786 k.p.c. sytuacją, gdy wykonanie tytułu jest uzależnione od zdarzenia. Skoro obowiązek wykazania wystąpienia zdarzenia, w świetle art. 786 k.p.c., ma obciążać wierzyciela, to może on — po wydaniu wyroku w sprawie o eksmisję — wezwać gminę, aby wykonała swój obowiązek wobec dłużnika i dostarczyła wierzycielowi dowód jego wykonania⁵⁵. Zaniechanie podjęcia przez lokatora czynności zmierzających do zawarcia umowy najmu socjalnego zwalnia gminę od odpowiedzialności odszkodowawczej, ponieważ graniczną datą odpowiedzialności gminy jest data dostarczenia lokalu przez gminę⁵⁶.

W analizowanej sytuacji gmina odpowiada pierwszorzędnie, to jest niezależnie od możliwości wyegzekwowania przez właściciela od byłego lokatora opłat za wynajmowany lokal oraz *in solidum* z obowiązującym do zapłaty byłym lokatorem⁵⁷. Judykatura jednoznacznie wskazuje, że odpowiedzialność odszkodowawcza gminy wobec właściciela za niedostarczenie lokalu socjalnego osobie uprawnionej do takiego lokalu z mocy wyroku orzekającego eksmisję nie jest odpowiedzialnością subsydiarną w stosunku do obowiązku tej osoby wynikającego z art. 18 ust. 1 i 3 u.o.p.l.⁵⁸

8. Podsumowanie

Konkludując: rozważona nowelizacja art. 18 u.o.p.l., która wprowadziła zmianę wysokości obowiązku odszkodowawczego osoby uprawnionej w wyroku eksmisyjnym do najmu socjalnego, powinna zostać oceniona pozytywnie, ponieważ znacznie ograniczono odpowiedzialność osób zajmujących lokal, albowiem wyłącznie do wysokości czynszu za najem socjalny. Obowiązek zapewnienia najmu lokalu socjalnego wynika wprost z Konstytucji RP, zaś szczegółowe regulacje w tej materii zawarte są w szczególności w art. 4 i 14 u.o.p.l. Moment powstania zobowiązania po stronie gminy jest zagadnieniem spornym

⁵⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2009 roku, VI ACa 1392/08, LEX nr 1645928.

⁵⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2014 roku, V CNP 32/13, LEX nr 1463429.

⁵⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 11 grudnia 2013 roku, I ACa 1249/13, LEX nr 1477124.

⁵⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2010 roku, II CSK 323/09, LEX nr 602680; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2007 roku, III CZP 121/07, OSNC 2008, nr 12, poz. 137.

⁵⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 2008 roku, V CSK 31/08, LEX nr 457701.

zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie, dlatego postulatem *de lege ferenda* jest sprecyzowanie przez ustawodawcę konkretnego momentu powstania zobowiązania po stronie gminy. W myśl orzecznictwa odszkodowanie obejmuje szkodę w pełnej wysokości, czyli zarówno poniesione straty, związane przykładowo z uiszczonymi opłatami za media, jak i utracone korzyści. Dla roszczenia o zapłatę przedmiotowego odszkodowania przewidziano trzyletni termin przedawnienia. Należy opowiedzieć się za stanowiskiem, że uprawnionym podmiotem do dochodzenia odszkodowania jest nie tylko właściciel, lecz każdy podmiot, który poniósł szkodę wskutek bezumownego zajmowania lokalu przez osoby uprawnione do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego. Warto zaznaczyć, że niedostarczenie lokalu socjalnego uprawnionej osobie zawsze jest bezprawnym działaniem władzy publicznej i bez znaczenia pozostaje kwestia winy odpowiedniej gminy, dlatego jeśli uprawniony podmiot poniósł szkodę pozostającą w adekwatnym związku przyczynowym z niedostarczeniem lokalu socjalnego, to odszkodowanie będzie uzasadnione bez względu na obiektywny brak możliwości realizacji obowiązku przez gminę.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 2 lipca 1994 roku o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 1994 r. Nr 105, poz. 509).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2001 r. Nr 71, poz. 733).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 611 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 22 marca 2018 roku o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 756 z późn. zm.).

Literatura

- Derlecki P., *Odszkodowanie za niedostarczenie przez gminę lokalu socjalnego*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 6.
- 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*, wyd. 7, Warszawa 2020, kom. do art. 18.
- Korkuś M., Soroka P., *Bezumowne korzystanie z lokalu mieszkalnego — roszczenia właściciela, ich charakter i terminy przedawnienia*, „Palestra” 2017, nr 4.

- Krzekotowska K., Malinowska-Wójcicka M., [w:] *eaedem, Ochrona praw lokatorów i mieszkaniowy zasób gminy. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2021, kom. do art. 18.
- Madej B., *Zapewnienie lokali socjalnych osobom eksmitowanym jako zadanie własne gminy*, „Administracja” 2016, nr 3.
- Pietraszewski M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza gminy za niedostarczenie lokalu socjalnego (art. 18 ustawy o ochronie praw lokatorów) w świetle orzecznictwa*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 9.
- Zdun-Załęska K., *Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2014, kom. do art. 18.

Orzecznictwo

- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2008 roku, III CZP 46/08, LEX nr 437195.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 1991 roku, III CZP 2/91.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 1996 roku, III CZP 18/96, OSNC 1996, nr 5, poz. 74.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2007 roku, III CZP 121/07, OSNC 2008, nr 12, poz. 137.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2011 roku, III CZP 25/11, OSNC 2012/2/15.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2011 roku, III CZP 48/11.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2012 roku, III CZP 12/12, OSNC 2012, nr 12, poz. 138.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2012 roku, III CZP 72/12, OSNC 2013, nr 6, poz. 71.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2013 roku, III CZP 23/13, OSNC 2013, nr 11, poz. 122.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2014 roku, III CZP 92/14, OSNC 2015, nr 10, poz. 113.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2018 roku, III CZP 50/18, OSNC 2019, nr 6, poz. 67.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 24 września 2009 roku, II Ca 553/09.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 21 maja 2014, I ACa 246/14.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 27 maja 2014 roku, V ACa 606/13.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 26 czerwca 2020 roku, I ACa 829/19, LEX nr 3040841.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 11 grudnia 2013 roku, I ACa 1249/13, LEX nr 1477124.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 24 lipca 2019 roku, I ACa 1261/18, LEX nr 2784453.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 27 listopada 2013 roku, I ACa 532/13, LEX nr 1416179.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 25 czerwca 2013 roku, I ACa 563/13, LEX nr 1345549.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 8 kwietnia 2010 roku, I ACa 154/10.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 7 lutego 2013 roku, I ACa 883/12, LEX nr 1313429.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2009 roku, VI ACa 1392/08, LEX nr 1645928.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 stycznia 2019 roku, V ACa 583/17, LEX nr 2631089.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2012 roku, I ACa 250/12.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 1976 roku, III CRN 289/76.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 marca 2001 roku, V CKN 769/00.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 2005 roku, III CKN 367/04.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 2008 roku, V CSK 31/08, LEX nr 457701.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 2008 roku, V CSK 19/08.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2010 roku, II CSK 323/09, LEX nr 602680.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2012 roku, IV CSK 490/11, LEX nr 1243072.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2012 roku, IV CSK 303/12, LEX nr 1225407.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2012 roku, I CSK 292/12, LEX nr 1274945.
 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2014 roku, V CNP 32/13, LEX nr 1463429.
 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2015 roku, V CA 2/15, LEX nr 1755921.
 Wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 29 czerwca 2010 roku, III Ca 328/2010, Lexis.pl nr 4129957.
 Wyrok Sądu Okręgowego w Gliwicach z dnia 4 września 2014 roku, III Ca 207/14.
 Wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 16 kwietnia 2014 roku, II Ca 97/14, LEX nr 2700333.
 Wyrok Sądu Okręgowego w Lublinie I Wydział Cywilny z dnia 28 kwietnia 2014 roku, I C 714/12.
 Wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu Wydział II Cywilny Odwoławczy z dnia 28 stycznia 2016 roku, II Ca 1224/15.
 Wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2016 roku, II Ca 1224/15, LEX nr 2025140.
 Wyrok Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu I Wydział Cywilny z dnia 16 stycznia 2021 roku, I C 1258/20.
 Wyrok Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu VIII Wydział Cywilny z dnia 7 lipca 2021 roku, VIII C 58/21.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2005 roku, K 42/02, OTK-A 2005/4/38.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2010 roku, P1/08, OTK-A 2010/4/33.
 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 listopada 2014 roku, I SA/Kr 864/14, LEX nr 1551138.

Inne

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2192.