



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX KADENCJA**

Warszawa, dnia 22 czerwca 2017 r.

Druk nr 540

**Pan
Stanisław KARCZEWSKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu, my niżej podpisani senatorowie wnosimy o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Do reprezentowania nas w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniamy senatora Przemysława Termińskiego.

W załączeniu przekazujemy projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

(-) Mieczysław Augustyn	(-) Leszek Piechota
(-) Piotr Florek	(-) Marian Poślednik
(-) Tomasz Grodzki	(-) Jan Rulewski
(-) Kazimierz Kleina	(-) Przemysław Termiński
(-) Bogdan Klich	(-) Jerzy Weisła
(-) Andrzej Kobiak	(-) Barbara Zdrojewska

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego

Art. 1. W ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1610) w art. 18 dodaje się ust. 6–8 w brzmieniu:

„6. Odszkodowanie, o którym mowa w ust. 5, przysługuje właścicielowi w wysokości odpowiadającej wysokości czynszu, jaki właściciel mógłby otrzymać z tytułu najmu lokalu, jednak nie niższej niż wysokość odszkodowania opłacanego przez osoby uprawnione do lokalu zamiennego albo socjalnego, o którym mowa w ust. 3, powiększonego o opłaty ponoszone przez właściciela w związku z koniecznością utrzymania i eksploataowania lokalu.

7. W razie kwestionowania wysokości odszkodowania, o którym mowa w ust. 5, gmina rzeczoznawcę majątkowego do spraw wyceny czynszu, który wydaje opinię na podstawie uśrednionej wysokości czynszów za lokale położone na terenie gminy o zbliżonych parametrach i standardzie.

8. Odpowiedzialność odszkodowawcza, o której mowa w ust. 5 rozpoczyna się od momentu zawiadomienia gminy o treści wyroku nakazującego opróżnienie lokalu z osób i rzeczy z prawem do lokalu socjalnego.”.

Art. 2. Do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy art. 18 ust. 6–8 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Projekt zmiany ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego dotyczy wprowadzenia zasad ustalania wysokości odszkodowania od gminy, w sytuacji szkody poniesionej przez właściciela lokalu na skutek niedostarczenia przez gminę lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego na mocy prawomocnego orzeczenia sądu, nakazującego opróżnienie lokalu z osób i rzeczy (tzw. wyrok eksmisyjny).

W wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy, przy czym obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu (art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego). Orzekając o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, sąd nakazuje wstrzymanie wykonania opróżnienia lokalu do czasu złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego (art. 14 ust. 6 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego). Zgodnie z art. 16 niniejszej ustawy, wyroków sądowych nakazujących opróżnienie lokalu nie wykonuje się w okresie od 1 listopada do 31 marca roku następnego włącznie, jeżeli osobie eksmitowanej nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie.

Uniemożliwienie właścicielowi lokalu korzystania z lokalu na skutek wstrzymania wykonania opróżnienia lokalu do czasu zapewnienia przez gminę lokalu socjalnego stanowi istotne naruszenie uprawnień właścicielskich oraz pozbawia należnego dochodu, który właściciel mógłby uzyskać z tytułu wynajmu lokalu innym najemcom.

Celem projektowanej zmiany jest poprawa sytuacji właścicieli lokali, legitymujących się wyrokiem eksmisyjnym w ramach którego sąd orzekł o wstrzymaniu wykonania opróżnienia lokalu do czasu dostarczenia przez gminę lokalu socjalnego osobom zajmującym lokal bez tytułu prawnego poprzez wprowadzenie rozsądnych, uczciwych i ujednoliconych standardów w zakresie wysokości przyznawanego odszkodowania, należnego od gminy na mocy art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Brak odpowiednich, szczegółowych regulacji prawnych w niniejszej ustawie, prowadził często do sytuacji, w których odszkodowanie otrzymywane od gminy

właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu, było nieadekwatnie niskie i nieporównywalne w stosunku do kwot czynszu najmu uzyskiwanego przez właściciela z tytułu najmu od dotychczasowych najemców lub możliwego do uzyskania w sytuacji wynajęcia lokalu kolejnym najemcom.

Należy wskazać w pierwszej kolejności, iż uzyskanie obiektywnego wskaźnika za pomocą którego można ujednoczyć sposób naliczenia wysokości odszkodowania należnego gminy na podstawie z art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego - nie jest, co do zasady, możliwe. Główny Urząd Statystyczny nie prowadzi i zatem nie publikuje badań statystycznych obejmujących wysokość czynszu najmu w danym mieście, gminie czy też województwie. Również stowarzyszenia czy izby zrzeszające rzeczoznawców majątkowych nie prowadzą takich statystyk, zaś możliwość uzyskania stosownych danych (i raczej indywidualnych, nie uśrednionych lub statystycznych) od Urzędów Skarbowych jest blokowana tajemnicą skarbową oraz specyfiką procedury skarbowej. Warto również wskazać na art. 4a ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, który wskazuje, w ust. 1 że gmina w wojewódzkim dzienniku urzędowym co roku, ogłasza zestawienie danych dotyczących czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego, położonych na jej obszarze lub części. W praktyce jednak dane, które są publikowane przez gminę są niepełne i nie mogą stanowić jakiegokolwiek podstawy do uzyskania obiektywnego wskaźnika.

Zgodnie z zasadą pełnego odszkodowania, do której odnosi art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego - -właściciel lokalu powinien otrzymać odszkodowanie mające na celu pokrycie poniesionej przez niego szkody, powstałej w związku z korzystaniem z lokalu przez osoby uprawnione do lokalu socjalnego, na skutek niedostarczenia im przez gminę takiego lokalu. Oznacza to, że właściciel lokalu powinien być uprawniony do uzyskania oprócz kwoty czynszu, również pozostałych opłat związanych z utrzymaniem i eksploatacją lokalu w zakresie, w którym jest w stanie wykazać, że pozostałe opłaty stanowią element szkody. Wysokość odszkodowania powinna obejmować świadczenia, które właściciel lokalu mógłby uzyskać z wynajmu przedmiotowego lokalu na wolnym rynku. Jednocześnie - odszkodowanie należne właścicielowi od gminy nie powinno, co do zasady, pogarszać sytuacji właściciela w odniesieniu do odszkodowania należnego na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy o ochronie

praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. W art. 18 ust. 3 ustawy, odszkodowanie należne od osób uprawnionych do lokalu zamiennego albo socjalnego, jeżeli sąd orzekł o wstrzymaniu wykonania opróżnienia lokalu do czasu dostarczenia im takiego lokalu – określone zostaje w wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, jakie osoby zajmujące byłyby zobowiązane opłacać, gdyby stosunek prawny nie wygasł.

Zasadne zatem wydaje się uregulowanie w ustawie wprost, że wysokość odszkodowania należnego od gminy powinna obejmować – poza zwrotem opłat, ponoszonych przez właściciela w związku z koniecznością utrzymania i eksploataowania lokalu – kwoty czynszu, jaki właściciel mógłby otrzymać z tytułu najmu lokalu. Konieczne jest jednak – celem nie pogarszania sytuacji właściciela – wskazanie, iż wysokość odszkodowania w części dotyczącej czynszu, nie może być niższa, niż od odszkodowanie opłacane przez osoby uprawnione do lokalu zamiennego albo socjalnego, o którym mowa w art. 18 ust. 3 ustawy.

Wydaje się również konieczne, by uregulować postępowanie w sytuacji, w której wysokość odszkodowania zostanie zakwestionowana, w szczególności w okolicznościach żądania przez właściciela lokalu odszkodowania w wysokości odpowiadającej wysokości czynszu, jaki właściciel mógłby otrzymać z tytułu najmu lokalu wynajmując lokal innym najemcom – jednak dalece odbiegającej (wyższej) od kwot czynszu otrzymywanych na podstawie dotychczasowej umowy najmu zawartej z osobą uprawnioną do lokalu zamiennego albo socjalnego (jeżeli sąd orzekł o wstrzymaniu wykonania opróżnienia lokalu do czasu dostarczenia im takiego lokalu). W sytuacji sporu, określenie tej kwoty dla swojej prawidłowości wymaga wiadomości specjalnych i w konsekwencji zgłoszenia wniosku o dowód z opinii biegłego – rzeczoznawcy majątkowego w zakresie szacowania wysokości czynszu najmu. Jak pokazuje praktyka – na etapie sporu sądowego - część sądów w sytuacji kwestionowania wysokości odszkodowania, dopuszcza dowód z opinii biegłego z zakresu księgowości i finansów. Jednak właściwym w tej sytuacji biegłym jest rzeczoznawca majątkowy w zakresie szacowania wysokości czynszu najmu stosujący konkretną, ujednoliconą metodę badania. Jak wynika z orzeczeń sądowych, biegli w przeważającym zakresie stosują metodę porównania wysokości czynszów za lokale położone w bezpośredniej bliskości z opiniowanym lokalem o zbliżonych parametrach i standardzie. Metoda porównawcza nie wymaga indywidualnego podejścia do każdej nieruchomości (lokalu), jest metodą umożliwiającą możliwie szybką i niekosztowną realizację wyceny i ma charakter

niezależny od rynku na którym tą wycenę się przeprowadza. Mając na uwadze brak możliwości posiłkowania się stosownym wskaźnikiem liczbowym (przyczyny wskazane wyżej) oraz oprócz sytuacji, w których brak jest materiału porównawczego (nieruchomość zlokalizowana na terenie niezamieszkałym) - metoda ta wydaje się najbardziej adekwatna przy rozwiązaniu problemu braku jednolitości przy obliczaniu wysokości odszkodowania należnego od gminy w sytuacji sporu oraz z uwzględnieniem minimalnej kwoty odszkodowania, opartego o kwoty czynszu otrzymywanego na podstawie dotychczasowej umowy najmu zawartej z osobą uprawnioną do lokalu zamiennego albo socjalnego (jeżeli sąd orzekł o wstrzymaniu wykonania opróżnienia lokalu do czasu dostarczenia im takiego lokalu).

Dodatkowym problemem, który stanowi często przedmiot sporu pomiędzy gminą a właścicielami lokalu i wielokrotnie jest przedmiotem ustaleń sądu w indywidualnych sprawach - jest kwestia daty od której powinno zostać naliczane odszkodowanie w przypadku uruchomienia odpowiedzialności odszkodowawczej gminy w związku z wydaniem wyroku nakazującego opróżnienie lokalu z jednoczesnym przyznaniem prawa do lokalu socjalnego. Przepis art. 18 ust. 5 ustawy stanowi, że odpowiedzialność odszkodowawcza gminy przewidziana w art. 417 k.c. powstaje, jeżeli gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku. Łączy więc powstanie odpowiedzialności odszkodowawczej z zaniechaniem gminy, odniesionym do obowiązku nałożonego wyrokiem nakazującym opróżnienie lokalu. Odpowiedzialność gminy zawsze jest związana z zarzucaną jej bezczynnością, zatem aby można było postawić zarzut zaniechania gminy w dostarczeniu lokalu socjalnego, gmina musi mieć świadomość istnienia obowiązku nałożonego w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu. Informacja pochodząca od właściciela lokalu jest istotna również z takiego powodu, że nie zawsze w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o obowiązku dostarczenia osobie eksmitowanej lokalu socjalnego. W związku z powyższym - to zawiadomienie gminy, powinno być momentem uruchamiającym odpowiedzialność gminy. Zwykle, jeśli gmina nie uczestniczy w procesie eksmisyjnym, poinformowanie jej o jego powstaniu obowiązku odszkodowawczego, następuje przez złożenie wniosku o przydzielenie osobie eksmitowanej lokalu socjalnego. Wprowadzenie do ustawy konkretnego momentu od którego wysokość odszkodowania na gruncie art. 18 ust. 5 powinna być liczona, znieśie wątpliwość w tym zakresie, ograniczając ilość spraw spornych, a w konsekwencji zredukuje długość trwania postępowania prowadzonego przez gminę.

Projektowana ustawa nie powoduje bezpośrednich skutków dla budżetu Państwa.

Projektowana ustawa jest zgodna ze standardami Unii Europejskiej.