



Warszawa, 24 sierpnia 2005 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-513112-V-AG/05

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Pan dr Krzysztof Opawski
Minister Infrastruktury

Przy okazji badania skarg napływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich na tle zapisów o odszkodowaniu za bezumowne korzystanie z lokalu mieszkalnego, jakie przewiduje ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005 r., Nr 31, poz.266), przeanalizowana została również kwestia odszkodowania, jakiego może dochodzić od gminy właściciel lokalu mieszkalnego niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego.

Zgodnie z brzmieniem art. 18 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, osoby zajmujące lokal bez tytułu prawnego są obowiązane do dnia opróżnienia lokalu co miesiąc uiszczać odszkodowanie.

Co do zasady, odszkodowanie to powinno odpowiadać wysokości czynszu, jaki właściciel mógłby otrzymać z tytułu najmu lokalu, przy czym jeżeli odszkodowanie to nie pokrywa poniesionych strat, właściciel może żądać od lokatora odszkodowania uzupełniającego.

Do zapłaty odszkodowania za bezumowne korzystanie z mieszkania zobowiązane są także osoby, którym sąd orzekając eksmisję przyznał prawo do lokalu socjalnego lub też oczekujące na lokal zamienny. W myśl bowiem art. 18 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, osoby uprawnione do lokalu zamiennego albo socjalnego, jeżeli sąd orzekł o wstrzymaniu wykonania opróżnienia lokalu do czasu dostarczenia im takiego lokalu, opłacają odszkodowanie w wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, jakie byłyby obowiązane opłacać, gdyby stosunek prawny nie wygasł.

Jak stanowi zaś art. 14 ust. 6 niniejszej ustawy, orzekając o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, sąd nakazuje wstrzymanie wykonania opróżnienia lokalu do czasu złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego, a obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu.

Nie ulega więc wątpliwości, że nawet wówczas, gdy osoba zajmująca lokal mieszkalny, przebywa w nim tylko do czasu zaproponowania jej przez gminę innego lokalu, do którego jej prawo wywodzi się z prawomocnego wyroku sądu, jest ona zobowiązana do opłacania z tego tytułu stosownego odszkodowania. Aby zaś dodatkowo zabezpieczyć

prawa właściciela, który nie może wówczas swobodnie korzystać z przedmiotu swojej własności, a otrzymane od byłego lokatora odszkodowanie odpowiadałoby jedynie wysokości czynszu (albo innych opłat za używanie lokalu), jaki lokator byłby obowiązany opłacać, gdyby stosunek prawny nie wygasł, wprowadzono regulację zawartą w art.18 ust.4 ustawy o ochronie praw lokatorów. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku, właścicielowi przysługuje roszczenie odszkodowawcze do gminy w wysokości odpowiadającej różnicy między odszkodowaniem określonym w ust. 2 a odszkodowaniem, do płacenia którego jest obowiązany był lokator, jeżeli osoba ta nadal zamieszkuje w lokalu właściciela.

Przepis ten umożliwia zatem właścicielowi, który zmuszony jest znosić przebywanie w jego mieszkaniu osoby oczekującej na lokal socjalny, dochodzenie od gminy rekompensaty za niedostarczenie lokalu, do którego lokator mógłby się przeprowadzić, opróżniając lokal właściciela. Wysokość dochodzonego w tym trybie odszkodowania stanowi różnica pomiędzy czynszem, jaki właściciel mógłby otrzymać z tytułu najmu lokalu, a czynszem (lub innymi opłatami za używanie lokalu), do płacenia którego jest obowiązany był lokator, jeżeli osoba ta nadal zamieszkuje w lokalu właściciela.

W uchwale z dnia 16 kwietnia 2004 r. (III CZP 22/03) Sąd Najwyższy potwierdził, że wysokość roszczenia odszkodowawczego, przysługującego właścicielowi lokalu od gminy (art.18 ust.4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego), stanowi różnicę między odszkodowaniem, jakie mógłby on otrzymać na podstawie art.18 ust.2 tej ustawy, a odszkodowaniem należnym od byłego lokatora uprawnionego do lokalu socjalnego.

W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy wyjaśnił, że „rationem legis przepisu art. 18 ustawy stanowiła z jednej strony ochrona byłego lokatora przez wstrzymanie opróżnienia lokalu do czasu otrzymania lokalu socjalnego oraz przed wysokim odszkodowaniem, z drugiej wyrównanie właścicielowi szkody wynikłej z uprzywilejowania byłego lokatora, czyli stworzenie takiej sytuacji, jak gdyby był lokator nie miał przywileju. W przepisie tym ustawodawca zapewnia właścicielowi pokrycie strat poniesionych wskutek zajmowania lokalu przez osobę nieuprawnioną; to ona jest zobowiązana do naprawienia szkody. Uznając za konieczne limitowanie zakresu odpowiedzialności określonej grupy byłych lokatorów, ustawodawca łagodzi jej skutki przez zapewnienie właścicielowi roszczenia odszkodowawczego przeciwko gminie, która nie dostarczyła lokalu zamiennego albo socjalnego osobie do niego uprawnionej. Jest oczywiste, że nie wpływa to na obowiązek płacenia przez nią odszkodowania w określonej wysokości za bezprawnie zajmowany lokal, gdyż to ona wyrządza szkodę. Przyznanie eksmitowanemu lokatorowi uprawnienia do lokalu socjalnego nie zwalnia go z obowiązku płacenia odszkodowania za zajmowany lokal po orzeczeniu eksmisji.”

Celem więc rozwiązań, o których stanowi art. 18 ustawy o ochronie praw lokatorów, było zrównoważenie interesów byłego lokatora, który zajmując bezumownie lokal powinien płacić z tego tytułu stosowne odszkodowanie, oraz właściciela, który dopóki gmina nie złoży oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego, zobowiązany jest znosić ten stan. W takiej sytuacji właściciel może kierować do gminy roszczenie odszkodowawcze, gdyż jej zaniechanie nie może narażać go na dodatkowe straty finansowe.

Jednakże analiza przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów prowadzi do wniosku, że pewna grupa właścicieli nieruchomości, wyłączona została z możliwości dochodzenia odszkodowania w trybie art.18 ust.4 ustawy o ochronie praw lokatorów. Wobec bowiem lokatorów, którzy utracili tytuł prawny do lokalu niewchodzącego w skład

publicznego zasobu mieszkaniowego (z wyjątkiem osób, które były uprawnione do używania lokalu na podstawie stosunku prawnego nawiązanego ze spółdzielnią mieszkaniową albo z towarzystwem budownictwa społecznego), stosownie do art. 14 ust.7 ustawy o ochronie praw lokatorów, sąd orzekając eksmisję z mieszkania nie ma obowiązku przyznać prawa do lokalu socjalnego. Uprawnienie zaś właściciela (wynajmującego) do dochodzenia odszkodowania od gminy na gruncie art. 18 ust.4 ustawy o ochronie praw lokatorów realizuje się wyłącznie wówczas, gdy były lokator oczekuje na propozycję lokalu socjalnego, do którego prawo przyznane mu zostało przez sąd, gmina natomiast nie dostarcza przedmiotowego lokalu. Przesłanką zatem odpowiedzialności odszkodowawczej gminy w omawianym przypadku jest zwłoka w dostarczaniu lokatorowi lokalu socjalnego, pociągająca dla właściciela nieruchomości wymierne straty finansowe (z tytułu czynszu). Okoliczności tej nie zmienia fakt, iż zapisy ustawy o ochronie praw lokatorów nie nakładają na gminę konkretnego terminu na złożenie oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego.

Stąd też właściciel lokalu mieszkalnego niewchodzącego do publicznego zasobu mieszkaniowego, w świetle art. 18 ust.4 w związku z art. 14 ust.7 ustawy o ochronie praw lokatorów, nie jest uprawniony do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego od gminy w omawianym zakresie. Przy czym należy pamiętać, że w takim przypadku eksmisja może być dokonana wyłącznie do pomieszczenia tymczasowego, gdyż art. 1046 § 4 kodeksu postępowania cywilnego wyraźnie stanowi, że wykonując obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego, komornik wstrzyma się z dokonaniem czynności do czasu, gdy gmina wskaże tymczasowe pomieszczenie lub gdy dłużnik znajdzie takie pomieszczenie.

Jak wskazuje doświadczenie życiowe, w większości przypadków osoby, wobec których orzekana jest eksmisja z lokalu mieszkalnego (zwłaszcza za zaległości w opłacaniu należności czynszowych), nie będą w stanie we własnym zakresie *znaleźć* sobie pomieszczenia tymczasowego i ustawowo obowiązek zaproponowania takiego pomieszczenia spoczywać będzie wówczas na gminie. Bezsprzeczne jest również, że dopóki gmina nie będzie dysponować wolnym pomieszczeniem tymczasowym, egzekucja z nieruchomości nie może nastąpić, a właściciel nie może skorzystać z roszczenia przewidzianego w art.18 ust.4 ustawy o ochronie praw lokatorów.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, skoro jednak ustawa - Kodeks postępowania cywilnego nakłada na gminę obowiązek dostarczenia pomieszczenia tymczasowego, a jednocześnie przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów -jako przepisy szczególne - nie znajdują zastosowania, w zakresie odszkodowania uzupełniającego od gminy, prowadzić to może do wniosku, że właściciel nieruchomości mógłby dochodzić ochrony swoich praw na zasadach ogólnych.

Warto w tym miejscu ponownie odwołać się do cytowanej powyżej uchwały Sądu Najwyższego, w której sąd uznał, że „przepis art. 18 statuuje zasadę i zakres obowiązku odszkodowawczego osób zajmujących lokal bez tytułu prawnego w sposób szczególny w stosunku do kodeksu cywilnego; nakłada na gminę obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej właścicielowi niedostarczeniem lokalu socjalnego”.

Stąd też, gdy gmina nie dostarcza pomieszczenia tymczasowego, właściciel może domagać się od byłego lokatora, który cały czas zamieszkuje w jego lokalu, w myśl art. 18 ust.1 cytowanej ustawy odszkodowania - w wysokości czynszu, jaki mógłby otrzymać z tytułu najmu lokalu (wraz z ewentualnym odszkodowaniem uzupełniającym). Skoro bowiem wciąż trwa stan bezumownego korzystania z mieszkania, lokator zobowiązany jest

do zapłaty stosownego odszkodowania. Problem powstanie, kiedy były lokator nie będzie w stanie odszkodowania tego uiszczać, a ewentualna egzekucja z jego majątku okaże się nieskuteczna. Wówczas bowiem, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, właściciel mógłby skutecznie domagać się od gminy odszkodowania, wskazując jako podstawę prawną swoich żądań art.417 kodeksu cywilnego. W myśl tego przepisu, 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.

Jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa.

Sytuacja, w której gmina nie wskazuje pomieszczenia tymczasowego, do którego były lokator mógłby się przeprowadzić, a właściciel nieruchomości nie otrzymuje od niego odszkodowania za bezumowne korzystanie z mieszkania, naraża właściciela na wymierną szkodę majątkową, której zadośćuczuczenia dochodzić może od gminy w pełnej wysokości. Mamy tu bowiem do czynienia z zaniechaniem gminy, konkretną, łatwą do oszacowania przez właściciela szkodą majątkową i związkiem przyczynowo - skutkowym, między tymi dwoma czynnikami.

Podobny pogląd reprezentuje w doktrynie prof. A.Mączyński uznając, że „obowiązek dostarczenia tymczasowego pomieszczenia ciąży na gminie, z tym, że komornik nie może odmówić wykonania wyroku, jeżeli tymczasowe pomieszczenie wskazał wierzyciel. W razie, gdy gmina nie spełnia tego obowiązku, właściciel może domagać się od gminy pełnego odszkodowania na podstawie ogólnych przepisów o naprawieniu szkody spowodowanej niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem władzy publicznej, bowiem art.18 o.p.l. nie dotyczy sytuacji, gdy nie dostarcza tymczasowego pomieszczenia, a jako przepis ograniczający obowiązek odszkodowawczy nie podlega wykładni rozszerzającej („Reformowanie i dereformowanie ochrony praw lokatorów”, w Państwo w służbie obywateli, Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza, Warszawa 2005).

Przyjmując więc, że w takim przypadku przepisy dopuszczają możliwość dochodzenia od gminy odszkodowania w pełnej wysokości, podczas gdy na gruncie art.18 ust.4 ustawy o ochronie praw lokatorów, wysokość tego odszkodowania została celowo ograniczona, stan ten może budzić uzasadnione wątpliwości, zwłaszcza co do tego, czy zamierzeniem ustawodawcy było zróżnicowanie sytuacji prawnej właścicieli w omawianym zakresie. Jeśli bowiem z roszczeniem wystąpi właściciel, który ponosi szkodę z powodu zwłoki gminy w dostarczaniu byłemu lokatorowi lokalu socjalnego, do którego prawo lokatora wynika z prawomocnego wyroku eksmisyjnego, odpowiedzialność gminy ogranicza się do różnicy pomiędzy czynszem, jaki właściciel mógłby otrzymać z tytułu najmu lokalu, a czynszem do płacenia którego jest obowiązany wówczas były lokator. Tymczasem jeśli ochrony swoich praw dochodzić będzie właściciel nieruchomości niewchodzącej do publicznego zasobu mieszkaniowego, który wykaże, że poniósł szkodę wskutek zaniechania przez gminę wskazania pomieszczenia tymczasowego, a dochodzenie od lokatora odszkodowania za bezumowne korzystanie z lokalu okaże się bezskuteczne, w świetle powyższych rozważań będzie on uprawniony do żądania od gminy odszkodowania w pełnej wysokości.

W ocenie Rzecznika, kwestia ta wiąże się m.in. z wadliwością regulacji art. 14 ust.7 ustawy o ochronie praw lokatorów, która wyłącza z kręgu osób obligatoryjnie

uprawnionych do otrzymania w wyroku eksmisyjnym - prawa do lokalu socjalnego, byłych lokatorów, zajmujących lokale mieszkalne niewchodzące w skład publicznego zasobu mieszkaniowego. Problem ten został już przez Rzecznika przedstawiony w wystąpieniu z dnia 23 marca 2005 r. skierowanym do Ministra Infrastruktury, który odpowiadając wyjaśnił wówczas, że „zakładając nawet, że sąd, w wyniku oceny sposobu korzystania z lokalu oraz sytuacji materialnej i rodzinnej, nie przyzna prawa do lokalu socjalnego, nie bez znaczenia dla takich pozbawionych takiego prawa osób jest to, iż z dniem 5 lutego br. wszedł w życie przepis art.1046 kpc”.

Istotnie obowiązujące od dnia 5 lutego 2005 r. brzmienie art.1046 kpc eliminuje w ogóle możliwość tzw. „eksmisji na bruk”, wprowadzając ochronę w postaci pomieszczenia tymczasowego obejmującą wszystkich tych lokatorów, którzy nie są w stanie we własnym zakresie znaleźć sobie pomieszczenia, w którym mogliby w godziwych warunkach zamieszkać po opuszczeniu dotychczasowego lokalu. Na gruncie ustawy o ochronie praw lokatorów wskazanej ochronie lokatorów odpowiada swoista ochrona praw właścicieli nieruchomości, ukształtowana w postaci roszczenia odszkodowawczego, jakie kierować oni mogą przeciwko gminie w oparciu o art.18 ust.4 ustawy o ochronie praw lokatorów. Jednakże, jak to zostało powyżej wyjaśnione, ochrona ta nie jest tożsama wobec właścicieli nieruchomości niewchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, oczekujących na wskazanie przez gminę pomieszczenia tymczasowego.

Dlatego też, działając na podstawie art.16 ust.2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz.147) zwracam się do Pana Ministra z prośbą o zajęcie w tej sprawie stanowiska, a zwłaszcza o wyjaśnienie, czy wskazane różnicowanie zakresu dochodzonego od gminy odszkodowania było celowym działaniem ustawodawcy, a jeśli tak, prosiłbym o wskazanie podstaw takiego różnicowania.

Łączę wyrazy szacunku

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich