



Warszawa, 6 stycznia 2006 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-513112-V-AG/06

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan Jerzy Polaczek
Minister Transportu i Budownictwa

Pismem z dnia 24 sierpnia 2005 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Infrastruktury sygnalizując niejasności w sprawie wysokości odszkodowania, jakiego w obowiązującym stanie prawnym, dochodzić może od gminy właściciel lokalu mieszkalnego, niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego.

W świetle art.18 ust.1 ustawy 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), osoby zajmujące lokal bez tytułu prawnego są obowiązane do dnia opróżnienia lokalu co miesiąc uiszczać odszkodowanie, nawet wówczas, gdy osoba taka przebywa w mieszkaniu tylko do czasu zaproponowania jej przez gminę innego lokalu, do którego jej prawo wywodzi się z prawomocnego wyroku sądu. 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.

W celu dodatkowego zabezpieczenia interesów właściciela, który nie może wówczas swobodnie korzystać z przedmiotu swojej własności, a otrzymywane od byłego lokatora odszkodowanie odpowiadałoby jedynie wysokości czynszu, 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 były lokator, jeżeli osoba ta nadal zamieszkuje w lokalu właściciela.

Jednakże w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, 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. Tymczasem uprawnienie 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 takiego lokalu. Przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej gminy jest wtedy zwłoka w dostarczaniu lokalu socjalnego, powodująca 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.

W przypadku więc właściciela 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 on uprawniony do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego od gminy w omawianym zakresie. Taki też problem został zasygnalizowany Ministrowi Infrastruktury w cytowanym powyżej wystąpieniu.

W odpowiedzi (pismo z dnia 21 września 2005 r. o sygn. BM1/053-K-587/05) Minister Infrastruktury powołał się na art.4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 281, poz.2783) wskazując, iż „przepis art.18 ust.4 należy rozpatrywać nie tylko w związku z art. 14 ust.7 ustawy o ochronie praw lokatorów, ale także w związku z art.4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz zmianie niektórych ustaw”. Zgodnie zaś z brzmieniem tego przepisu, art. 14 ust.7 ustawy o ochronie praw lokatorów, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, nie stosuje się do umów o używanie lokali mieszkalnych, zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

Jak podkreślił Minister Infrastruktury, oznacza to, że właściciel lokalu mieszkalnego niewchodzącego do publicznego zasobu mieszkaniowego, w przypadku zawarcia umowy o najem tego lokalu przed dniem 1 stycznia 2005 r. jest uprawniony do dochodzenia od gminy roszczenia odszkodowawczego, na podstawie art.18 ust.4 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Z poglądem tym można się zgodzić, nie wyjaśnia to jednak wątpliwości przedstawianych przez Rzecznika Praw Obywatelskich w wystąpieniu z dnia 24 października 2005 r. Minister Infrastruktury nie odniósł się bowiem do sytuacji, kiedy umowa najmu lokalu mieszkalnego została zawarta po dniu 1 stycznia 2005 r. Tymczasem w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, właściciel nieruchomości nie może wówczas skorzystać z omawianego rozwiązania. Jeśli bowiem strony łączył stosunek prawny nawiązany po tej dacie, były najemca nie może liczyć na objęcie ochroną w postaci prawa

do lokalu socjalnego, właściciel zaś nie może dochodzić skutecznie od gminy odszkodowania w trybie art. 18 ust.4 ustawy o ochronie praw lokatorów.

W wystąpieniu z dnia 24 sierpnia 2005 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał uwagę, że nawet, gdy były lokator nie ma prawa do lokalu socjalnego, przyznanego w wyroku eksmisyjnym, eksmisja może być dokonana wyłącznie do pomieszczenia tymczasowego, co wynika z treści art. 1046 § 4 kodeksu postępowania cywilnego. W myśl tego przepisu, 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 opłacie należności czynszowych), nie będą w stanie we własnym zakresie *znaleźć* sobie pomieszczenia tymczasowego i ustawowo obowiązek zaproponowania takiego pomieszczenia spoczywać będzie na gminie. Dopóki zaś 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. Skoro zaś ustawa - Kodeks postępowania cywilnego nakłada w takim przypadku 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.

Gdy więc gmina nie dostarcza pomieszczenia tymczasowego, bezspornym jest, że właściciel może domagać się od byłego lokatora, który cały czas zamieszkuje w jego lokalu, odszkodowania w wysokości czynszu, jaki mógłby otrzymać z tytułu najmu lokalu (wraz z ewentualnym odszkodowaniem uzupełniającym). Wątpliwości Rzecznika dotyczyły sytuacji, kiedy były lokator nie będzie w stanie odszkodowania tego uiszczać, a ewentualna egzekucja z jego majątku okaże się nieskuteczna. To bowiem, co do zasady uprawniałoby właściciela do żądania od gminy odszkodowania, w oparciu o art. 417 kodeksu cywilnego, gdyż stan, w którym 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 niewątpliwie właściciela na wymierną szkodę majątkową, której zadośćuczuczenia dochodzić mógłby 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.

Przyjmując więc, że w powyższej sytuacji dopuszczalne byłoby dochodzenie od gminy odszkodowania w pełnej wysokości, podczas gdy na gruncie art. 18 ust.4 ustawy o ochronie praw lokatorów, wysokość odszkodowania została przez ustawodawcę celowo ograniczona, stan ten może budzić uzasadnione wątpliwości, które Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawiał już w przywoływanym wystąpieniu do Ministra Infrastruktury. Sprowadzają się one zwłaszcza do zagadnienia, czy zamierzeniem ustawodawcy było zróżnicowanie sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości (wynajmujących), w zakresie wysokości dochodzonego od gminy odszkodowania. Kiedy bowiem z roszczeniem wystąpi właściciel ponoszący 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 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, będzie on uprawniony do żądania od gminy odszkodowania w wysokości rekompensującej w całości poniesioną przez niego szkodę.

Niestety treść odpowiedzi, jakiej udzielił Minister Infrastruktury pismem z dnia 21 września 2005 r., nie wyjaśnia powyższych niejasności. 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 stanowiska, zwłaszcza w zakresie zróżnicowania odszkodowania.

Łączę wyrazy szacunku

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich