

Europejski Trybunał Praw Człowieka

Nieruchomości

Pan Prezes

Andrzej Rozenkowski

Stowarzyszenie Właścicieli

w Łodzi

90-114 Łódź

ul. Sienkiewicza 33

#### DZIAŁ CZWARTY

10 lutego 2010 r.

ECHR-LE4.3aR

RD/anr

Numer wniosku 3485/02

Stowarzyszenie Właścicieli Nieruchomości w Łodzi przeciwko Polsce

Szanowny Panie,

Niniejszym załączam uwagi Rządu dotyczące powyższej sprawy.

Przewodniczący Izby polecił mi przekazać Panu, aby w terminie do dnia 15 marca 2010 r. złożył Pan wszelkie pisemne uwagi, które chciałby Pan wystosować w imieniu wnioskodawców. Kopia pisma zostanie przesłana wnioskodawcy w sprawie Piotrowski przeciwko Rządowi Polskiemu w celach informacyjnych oraz Rządowi w celu wniesienia uwag.

Pragnę również zwrócić Pańską uwagę na to, że wykaz wnioskodawców reprezentowanych przez Pańskie Stowarzyszenie, który przekazał Pan jako poparcie dla wniosku, zawiera 229 osób podczas, gdy w chwili obecnej przedstawił Pan formularze autoryzacyjne jedynie dla 95 osób.

Ponadto dwa formularze zostały podpisane przez osoby, które nie są uwzględnione na pierwotnym wykazie wnioskodawców – Pani Ludwiczak i Pani Kukiełka. Zwracam się do Pana z prośbą o wyjaśnienie niezgodności oraz o przestanie pozostałych formularzy autoryzacyjnych wraz z Pańskim stanowiskiem w odniesieniu do uwag Rządu. W przeciwnym wypadku Trybunał może przyjąć, że wnioskodawcy, o których mowa nie są już zainteresowani dochodzeniem swych roszczeń i nie zamierzają kontynuować postępowań skargowych.

Z poważaniem,

T. L. Early

Wydział Rejestracji

Załączniki:

- Uwagi Rządu

Dane adresowe:

Rada Europy

67075 Strasburg, Cedex Francja

nr tel. 33 0 3 88 41 20 18

nr fax 33 0 88 41 27 30

[www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

STOWARZYSZENIE WŁAŚCICIELI NIERUCHOMOŚCI W ŁODZI przeciwko POLSCE

Numer wniosku 3485/02

UWAGI DOTYCZĄCE DOPUSZCZALNOŚCI ORAZ ZAKRESU MERYTORYCZNEGO  
wniesione przez Rząd Polski

Rzeczpospolita Polska  
Ministerstwo Spraw Zagranicznych  
Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych  
ds. postępowań i procedur przed  
Europejskim Trybunałem Praw Człowieka  
Przedstawiciel Rządu Polskiego  
BPOM 243-270-2009

Warszawa, 29 stycznia 2010 r.

Pan T. L. Early  
Wydział Rejestracji Działu Czwartego  
Europejski Trybunał Praw Człowieka  
Rada Europy

DROGĄ PRZEKAZU ELEKTRONICZNEGO

Numer wniosku 3485/02

Stowarzyszenie Właścicieli Nieruchomości w Łodzi przeciwko Polsce

Szanowny Panie,

W nawiązaniu do wyżej wymienionego wniosku niniejszym przesyłam Panu kopię uwag Rządu Polskiego dotyczących dopuszczalności oraz zakresu merytorycznego.

Z poważaniem,  
Jakub Wołosiewicz  
Przedstawiciel Rządu

Polska, 00-580 Warszawa, al. Szucha 23, tel. (004822)5238-164, fax (004822)5239-512

email: [Jakub.wolasiewicz@msz.gov.pl](mailto:Jakub.wolasiewicz@msz.gov.pl)

## SPIS TREŚCI

I WPROWADZENIE .....	4
II STAN FAKTYCZNY .....	7
III STAN PRAWNY .....	8
A WYMOGI FORMALNE DOPUSZCZALNOŚCI WNIOSKU.....	8
1. Zgodność przesłanki <i>ratione temporis</i> (właściwość czasowa) z przepisami Konwencji .....	8
B WYMOGI MATERIALNE DOPUSZCZALNOŚCI WNIOSKU .....	8
1. Wyczerpanie środków prawa krajowego .....	8
2. Z uwzględnieniem pytania I Trybunału .....	9
2.1. Ustawa z dnia 15 grudnia 2006 r. zmieniająca ustawę o ochronie praw lokatorów, gminnych zasobach mieszkaniowych i ustawę Kodeks cywilny oraz związane przepisy orzecznictwa sądów krajowych .....	10
2.2. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. zmieniająca ustawę o administracji nieruchomościami i innych ustaw oraz Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie szczegółowego opracowania danych dotyczących najmu lokali niestanowiących publicznego zasobu mieszkaniowego, a położonych na terenach gminnych lub części tych terenów .....	12
2.3. Ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. zmieniająca ustawę o ochronie praw lokatorów, gminnych zasobach mieszkaniowych i ustawę Kodeks cywilny oraz innych ustaw ..	13
2.4. Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych i ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. zmieniająca ustawę o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz ustawę o	

szczególnych formach wspierania budownictwa mieszkaniowego .....	15
2.5.    Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów .....	16
1 Premie termomodernizacji .....	17
2 Premie remontowe .....	18
3 Premie wyrównawcze .....	19
3.    Z uwzględnieniem pytania II Trybunału .....	24
3.1.    Omówienie wzoru wylicz. premii wyrównawczych ..	24
3.2.    Uzasadnienie wskazania daty 25 kwietnia 2005 r. jako terminu ostatecznego przyznawania premii wyrówn. ....	26
3.3.    Omówienie warunków przyznawania premii wyrównawczych .....	28
3.4.    Kalkulacje .....	32
1 Sytuacja A .....	32
A. 1. Dane dodatkowe konieczne do wyliczenia premii wyrównawczej .....	32
- wskaźnik kosztowy projektu dla potrzeb wyliczenia premii wyrównawczej .....	32
- wskaźnik konwersji .....	34
A. 2. Kalkulacje .....	35
A. 3. Spr. wyników kalkulacji przy pomocy wzoru .	38
2 Sytuacja B .....	39
B. 1. Dane dodatkowe konieczne do wyliczenia premii wyrównawczej .....	39
- wskaźnik kosztowy projektu dla potrzeb wyliczenia premii wyrównawczej .....	39
- wskaźnik konwersji .....	40
B. 2. Kalkulacje .....	40

B. 3. Alternatywna kalkulacja hipotet. premii ....	41
IV WNIOSKI KOŃCOWE .....	41

## I WPROWADZENIE

1. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej zwany dalej Rządem ma zaszczyt przedstawić Wysokiemu Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka zwanemu dalej Trybunałem swoich uwag do wniosku złożonego przez Stowarzyszenie Właścicieli Nieruchomości w Łodzi zwane dalej Wnioskodawcą na podstawie art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zwanej dalej Konwencją. Przedmiotowa sprawa została wszczęta wnioskiem numer 3485/02 przyjętym w dniu 29 grudnia 2001 r.
2. Zgodnie ze wskazaniem Trybunału, sprawa dotyczy następujących zagadnień:

### W zakresie nowego i zmienionego prawa implementowanego przez Polskę

1. Z uwzględnieniem prawa przyjętego w następstwie wydania pilotażowego orzeczenia co do istoty sprawy oraz stwierdzenia ugody pozasądowej w sprawie Hutten-Czapska przeciwko Polsce, w szczególności nowelizacji grudniowej z 2006 r., ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r., nowelizacji sierpniowej z 2007 r. oraz ustawy z 2008 r., czy można przyjąć, że roszczenia Wnioskodawcy oraz wynajmujących polskich znajdujących się w podobnej sytuacji wnoszone na podstawie Konwencji w oparciu o art. 1 Protokołu 1 są zaspokajane na poziomie prawa krajowego oraz w konsekwencji „czy problem został rozwiązany” w rozumieniu art. 37 § 1 (b) Konwencji?

W tym kontekście odniesienie dotyczy paragrafów 223-225 oraz 235-238, a także trzeciego i czwartego przepisu operacyjnego orzeczenia co do istoty sprawy (Hutten-Czapska przeciwko Polsce (sentencja), numer 35014/97, [GC], ECHR 2006-VIII) oraz paragrafów 31-32, 37-43 ugody pozasądowej w sprawie Hutten-Czapska (Hutten-Czapska przeciwko Polsce (ugoda), numer 35014, [GC], ECHR-2008-...).

Strony są także proszone o zgłaszanie uwag w świetle postanowień Trybunału zawartych w procedurze wstępnej w sprawach Wolkenberg i inni przeciwko Polsce (numer 50003/99, orzeczenie z dnia 4 grudnia 2007 r., ECHR 2007-...; oraz E. G., 175 i inne wniosków Bug River przeciwko Polsce (numer 50425/99, wyrok z 23 września 2008 r., ECHR 2008-...).

W zakresie zadośćuczynienia za systemowe naruszenie Konwencji przez Polskę na szkodę wszystkich potencjalnych poszkodowanych

2. Z uwzględnieniem środków systemu odszkodowawczego opisanego w ustawie z 2008 roku przewidującego zadośćuczynienie za naruszenie Konwencji na szkodę wynajmujących powstałe jako skutek działania prawa niezgodnego z art. 1 Protokołu 1 pilotażowego orzeczenia co do istoty sprawy w sprawie Hutten-Czapska, w szczególności:

- złożoności następującego wzoru kalkulacji refundacji wyrównawczej opisanej w Załączniku do ustawy z 2008 r.:

$$P=k*0,02*w*\sum(pu_1*m_1/12)$$

- sytuacji, w której maksymalny okres objęty możliwością przyznania wyrównania zakończył się 25 kwietnia 2005 r. tj. w okresie poprzedzającym wydanie przez Trybunał pilotażowego orzeczenia stwierdzającego, że systemowe naruszenie art. 1 Protokołu 1 było kontynuowane po wydaniu w dniu 19 kwietnia 2005 r. wyroku przez Trybunał Konstytucyjny (patrz sentencja w sprawie Hutten-Czapska, § 221-222 i 237; patrz także orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie wadliwych przepisów ustawy z 2001 r., które zostały utrzymane w mocy po wydaniu orzeczenia, w szczególności zasad kontroli spadku czynszu oraz braku ustawowych kryteriów określania czynszu i poszczególnych składników czynszu (patrz Hutten-Czapska (sentencja), 136-142);

- warunki przyznawania refundacji, w szczególności wymóg uzyskania przed kredytem bankowym,

czy wobec powyższego można stwierdzić, że zadośćuczynienie proponowane przez państwo za systemowe naruszenie art. 1 Protokołu 1 jest wystarczające (patrz ugoda w sprawie Hutten-Czapska, § 34 oraz Wolkenberg i inni, § 75-76)?

W tej sytuacji wymaga się od Rządu, aby dostarczył Trybunałowi kalkulacje hipotetycznych refundacji wyrównawczych do wypłaty wynajmującym w związku z renowacjami ich nieruchomości, dokonywanych na podstawie następujących okoliczności:

**Sytuacja A**

Opis nieruchomości: kamienica w Gdyni, z 3 wynajętymi lokalami; całkowita powierzchnia użytkowa: 250 m<sup>2</sup>;

Powierzchnia użytkowa lokali:

Lokal nr 1 = 128 m<sup>2</sup>

Lokal nr 2 = 68 m<sup>2</sup>

Lokal nr 3 = 54 m<sup>2</sup>

Koszty inwestycji: 46.000 PLN

Kredyt zaciągnięty na inwestycję: 46.000 PLN

Data wniosku kredytowego: 1 października 2009 r.

Okres obowiązywania prawa ograniczającego:

Lokal nr 1: od 12 listopada 1994 r. do 6 września 2004 r.

Lokal nr 2: od 12 listopada 1994 r. do 2 czerwca 2003 r.

Lokal nr 3: od 12 listopada 1994 r. do 15 lutego 2006 r. (po ustawowym terminie końcowym 25 kwietnia 2005 r.).

## **Sytuacja B**

Opis nieruchomości: kamienica w Łodzi, z 12 wynajętymi lokalami; całkowita powierzchnia użytkowa: 780 m<sup>2</sup>;

Powierzchnia użytkowa lokali:

Lokal nr 1 i 2 = 130 m<sup>2</sup> każdy (= 260 m<sup>2</sup>)

Lokal nr 3, 4, 5 i 6 = 65 m<sup>2</sup> każdy (=260 m<sup>2</sup>)

Lokal nr 7, 8 i 9 = 30 m<sup>2</sup> każdy (= 90 m<sup>2</sup>)

Lokal nr 10 i 11 = 60 m<sup>2</sup> każdy (= 120 m<sup>2</sup>)

Lokal nr 12 = 50 m<sup>2</sup>

Koszty inwestycji: 150.000 PLN

Kredyt zaciągnięty na inwestycję: 150.000 PLN

Data wniosku kredytowego: 1 października 2009 r.

Okres obowiązywania prawa ograniczającego: od 12 listopada 1994 r. do 25 kwietnia 2005 r.

W zakresie sytuacji B, wymaga się także od Rządu dostarczenia alternatywnej kalkulacji hipotetycznej refundacji, która byłaby dostępna dla właściciela nieruchomości, jeżeli ustawowy termin końcowy wskazany w dziale 11 ustawy z 2008 r. byłby ustanowiony na dzień 1 stycznia 2007 r., nie zaś na 25 kwietnia 2005 r. oraz jeżeli wszystkie lokale byłyby zajęte przez lokatorów danego dnia.

3. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej wysunął początkowo sprzeciw i przedstawił Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka. Sprzeciw dotyczył wniosku nr 3485/02, który Rząd uznał za przedwczesny oraz niedopuszczalny na podstawie art. 35 Konwencji w związku z niedopełnieniem przez Wnioskodawcę obowiązku wyczerpania dostępnych środków prawa krajowego. W związku z powyższym wniosek powinien zostać odrzucony na podstawie art. 35 § 4 Europejskiej Konwencji.
4. Następnie Rząd zaprezentował stanowisko, że w świetle przyjętych regulacji państwo spełniło obowiązek zabezpieczenia implementacji kwestionowanego prawa własności poprzez zastosowanie odpowiednich środków prawnych zmierzających do zadośćuczynienia za naruszenie prawa wnioskodawcy do niezakłóconego posiadania zgodnie z art. 1 Protokołu 1 Konwencji.
5. Jednakże w tej sytuacji nie można mówić o naruszeniu art. 1 Protokołu 1 Konwencji.

## II STAN FAKTYCZNY

6. Rząd akceptuje stanowisko dotyczące stanu faktycznego zaprezentowane w dniu 24 listopada 2009 r. przez Wydział Rejestracji Trybunału związane z okolicznościami sprawy.

## III STAN PRAWNY

### A Wymogi formalne dopuszczalności wniosku

1. *Zgodność przestanki ratione temporis (właściwość czasowa) z przepisami Konwencji*

7. Rząd niniejszym oświadcza, że wniosek co do istoty sprawy odnosi się do ustaw, postanowień oraz zdarzeń zaistniałych po dniu 10 października 1994. W konsekwencji, na podstawie art. 35 § 3 Konwencji wniosek można uznać za dopuszczalny jako zgodny z przestanką *ratione temporis* (właściwości czasowej).

## B Wymogi materialne dopuszczalności wniosku

1. *Wyczerpanie środków prawa krajowego*

8. W odniesieniu do kryterium wyczerpania środków prawa krajowego Rząd Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza, że w świetle okoliczności faktycznych sprawy wydaje się, że wnioskodawca nie wyczerpał wszystkich środków przewidzianych przez prawo polskie.

**9. Rząd stoi na stanowisku, iż wnioskodawca przedwcześnie złożył wniosek, zanim nawet weszły w życie prawa związane ze sprawą określone w postępowaniu Hutten-Czapska (patrz § 66 niniejszych uwag).**

10. Rząd jednocześnie pragnie podkreślić, że zgodnie z prawem precedensowym Trybunału wyczerpanie środków prawa krajowego może być dokonane już po przedstawieniu Trybunałowi, jednakże środki te muszą zostać wyczerpane przed wydaniem orzeczenia w przedmiocie dopuszczalności wniosku (patrz sprawa Luberti przeciwko Włochom, numer 9019/80, orzeczenie z dnia 7 lipca 1981 r.).

11. Rząd wskazuje ponadto na precedensowe prawo Trybunału, na podstawie którego „same wątpliwości co do skuteczności zastosowania środka ustawowego nie zwalniają wnioskodawcy z jego zastosowania” (patrz przykład Krasuski przeciwko Polsce, orzeczenie z dnia 14 czerwca 2005 r., numer wniosku 61444/00, § 71). W kontekście powyższego stwierdzenia przedwczesny charakter wniosku w niniejszej sprawie jest wyraźnie widoczny.

12. Trybunał w wielu różnych sytuacjach wielokrotnie podkreślał, że państwa są zwolnione z odpowiedzialności za swoje działania przed organem międzynarodowym zanim miały możliwość procesowania na gruncie systemu prawa krajowego. Głównym zadaniem art. 35 jest umożliwienie państwom stronom uniknięcia konsekwencji ewentualnych naruszeń, o które są posądzane jeszcze zanim naruszenia są przedstawiane

Trybunałowi (patrz np. Hentrich przeciwko Francji, orzeczenie z 22 września 1994 r., seria A numer 296-A, strona 18, § 33 oraz Remli przeciwko Francji, orzeczenie z 23 kwietnia 1996 r., Sprawozdania orzeczeń i wyroków 1996-II, strona 571, § 33). Jakkolwiek w niniejszej sprawie wnioskodawca nie umożliwił państwu takiego działania, ale zwracał się do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z kolejnymi zażaleniami.

**13. Rząd oświadczył więc, że niniejszy wniosek jest przedwczesny i powinien zostać odrzucony na podstawie art. 35 § 1 i 4 w związku z niedochowaniem przez wnioskodawcę obowiązku wyczerpania środków prawa krajowego.**

2. Z uwzględnieniem pytania I Trybunału

14. W niniejszej kwestii, z którą zwrócono się do Rządu, Europejski Trybunał zapytał czy z uwzględnieniem praw przyjętych po wydaniu pilotażowego orzeczenia co do istoty sprawy oraz pozasądowej ugody w sprawie Hutten-Czapska przeciwko Polsce można stwierdzić, że wnioskodawca oraz inni wynajmujący znajdujący się w podobnej sytuacji zostali zaspokojeni na poziomie prawa krajowego, a w konsekwencji czy można uznać, że „problem został rozwiązany”.

**15. Przede wszystkim Rząd pragnie zwrócić uwagę Trybunału na to, że podjęto wiele prawnych działań, aby rozwiązać problem na gruncie polskiego systemu prawa mieszkaniowego opisywanego w sprawie Hutten-Czapska przeciwko Polsce, w szczególności zaś należy o wspomnieć o następujących uregulowaniach prawnych:**

- 1) Ustawa z dnia 15 grudnia 2006 r. zmieniająca ustawę o ochronie praw lokatorów, gminnych zasobach mieszkaniowych i ustawę Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 249, poz. 1833) (*Ustawa o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*)
- 2) Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. zmieniająca ustawę o administracji nieruchomościami i innych ustaw (Dz. U. Nr 173, poz. 1218) (*Ustawa o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomości oraz o zmianie niektórych innych ustaw*)
- 3) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie szczegółowego opracowania danych dotyczących najmu lokali niestanowiących publicznego zasobu mieszkaniowego, a położonych

na terenach gminnych lub części tych terenów (Dz. U. Nr 250, poz. 1873) (*Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie określenia danych dotyczących czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego, położonych na obszarze gminy lub jego części*)

- 4) Ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. zmieniająca ustawę o ochronie praw lokatorów, gminnych zasobach mieszkaniowych i ustawę Kodeks cywilny oraz innych ustaw (Dz. U. z 2010, Nr 3, poz. 13) (*Ustawa o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminnym i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz zmianie niektórych innych ustaw*)
- 5) Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844) (*Ustawa o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych*)
- 6) Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. zmieniająca ustawę o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz ustawę o szczególnych formach wspierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. Nr 39, poz. 309) (*Ustawa o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*)
- 7) Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. Nr 223, poz. 1459 i z 2009) (*Ustawa o wspieraniu termomodernizacji i remontów*)

### **2.1. Ustawa z dnia 15 grudnia 2006 r. zmieniająca ustawę o ochronie praw lokatorów, gminnych zasobach mieszkaniowych i ustawę Kodeks cywilny oraz związane przepisy orzecznictwa sądów krajowych**

16. Ustawa z dnia 15 grudnia 2006 r. zmieniająca ustawę o ochronie praw lokatorów, gminnych zasobach mieszkaniowych i ustawę Kodeks cywilny wprowadziła definicję wydatków związanych z utrzymaniem lokalu, pokrywanych przez wynajmujących z kwoty czynszu.

17. Zgodnie z przepisami wprowadzonymi przez ustawę zmieniającą (w odniesieniu do wydatków określonych proporcjonalnie w proporcji powierzchni użytkowej lokalu do ogólnej powierzchni użytkowej wszystkich lokali w budynku, ponoszonych przez wynajmujących, w tym opłaty za użytkowanie wieczyste, podatek od nieruchomości oraz koszty:

- a) Konserwacji, utrzymania nieruchomości w należyłym stanie technicznym i remontów,
- b) Administrowania nieruchomością,
- c) Utrzymania powierzchni wspólnych, wind, wspólnych anten telewizyjnych, domofonów oraz terenów zielonych,
- d) Innych przewidzianych w umowach najmu.

18. W wyżej wymienionych uregulowaniach zostały wprowadzone odpowiednie zasady regulujące stawki czynszu.

19. Po pierwsze wprowadzona została zasada obowiązująca w sytuacji podniesienia poziomu czynszu. Wynajmujący uprawniony jest wówczas do uzyskania środków niezbędnych do pokrycia powyższych kosztów utrzymania lokalu. Dodatkowo podczas wyznaczania wysokości czynszu wynajmujący ma prawo uwzględnić następujące koszty:

- 1) Roczny zwrot nakładów kapitałowych nieprzekraczających:
  - a) 1,5% nakładów poniesionych przez wynajmującego w związku z budową lub zakupem lokalu, lub
  - b) 10% nakładów poniesionych przez wynajmującego na trwałe ulepszenie lokalu, podnoszące jego wartość użytkową  
- do chwili pełnego odzyskania poczynionych nakładów,
  - c) uzasadniony zysk.

20. Po drugie, wzrost wysokości czynszu lub innych opłat związanych z korzystaniem z lokalu, nieprzekraczających w danym roku kalendarzowym rocznego wskaźnika całkowitego wzrostu cen konsumpcji towarów i usług w poprzednim roku kalendarzowym jest uznany za prawnie uzasadniony. Roczny wskaźnik całkowitego wzrostu cen konsumpcji towarów i usług w poprzednim roku kalendarzowym jest publikowany w formie komunikatu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

21. Reasumując, przyjęte uregulowania znajdują oparcie we wzorze kosztów umożliwiając wynajmującym podnoszenie poziomu kwoty czynszu w celu pokrycia kosztów utrzymania budynków, a w celu odzyskania nakładów kapitałowych osiągnięcie uzasadnionego zysku.

22. **Niezależnie od schematu uwzględniającego poziom czynszu powyżej opisany, wynajmujący nabyli uprawnienie do dochodzenia odszkodowania od gmin na podstawie art. 417 Kodeksu cywilnego, jeżeli tylko gmina uchybiła obowiązkowi zapewnienia lokalu socjalnego osobie uprawnionej do takiego lokalu na podstawie wyroku sądu.** Powyższe jest konsekwencją przyjęcia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z 23 maja 2006 r. (sygn. akt SK 51/05) oraz z 11 września 2006 r. (sygn. akt P14/06).

23. Powyższe uprawnienie wynajmujących zostało potwierdzone m.in. rozstrzygnięciem Sądu Najwyższego (Izby Cywilnej) z 25 czerwca 2008 r. (sygn. akt III CZP 46/2008), które stanowi m.in. „przepis art. 18 § 5 Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów [...] jest jednoznaczny. Powoduje, że w sytuacji, gdy gmina niedopełni swego obowiązku zapewnienia lokalu socjalnego osobie uprawnionej do takiego lokalu na podstawie wyroku sądu, wynajmujący ma prawo dochodzić odszkodowania od gminy na podstawie art. 417 Kodeksu cywilnego. Powyższe uprawnienie do dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 417 Kodeksu cywilnego oznacza, że nie istnieją jakiegokolwiek inne podstawy ograniczające zakres zastosowania przepisu niniejszego ...”, a także uzasadnienie zasady „w konsekwencji, winno być jednoznacznie określone, że roszczenie odszkodowawcze właściciela lokalu przeciwko gminie przewidziane w art. 18 § 5 Ustawy o ochronie lokatorów (...) w związku z art. 417 Kodeksu cywilnego stanowi pełne odszkodowanie za poniesione szkody”.

2.2. *Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. zmieniająca ustawę o administracji nieruchomościami i innych ustaw oraz Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie szczegółowego opracowania danych dotyczących najmu lokali niestanowiących publicznego zasobu mieszkaniowego, a położonych na terenach gminnych lub części tych terenów*

24. Działania podjęte w konsekwencji zastosowania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2005 r. (sygn. akt S 1/05) dotyczą także wprowadzenie mechanizmu monitorowania poziomu czynszu tj. tzw. lustra czynszu.

25. Do tego celu Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. zmieniająca ustawę o administracji nieruchomościami i innych ustaw, która weszła w życie 1 stycznia 2008 r. wprowadziła zobowiązanie administratorów budynków do przedstawienia gminom danych dotyczących poziomu czynszów mieszkaniowych niestanowiących publicznego zasobu mieszkaniowego.

26. Powyższy akt prawny zmienił Ustawę o ochronie lokatorów, gminnych zasobach mieszkaniowych oraz Ustawę Kodeks cywilny. Zobowiązał gminy do corocznej publikacji w dzienniku urzędowym województwa (regionu) do końca pierwszego kwartału następnego roku kalendarzowego zestawienia danych dotyczących czynszu mieszkań niestanowiących publicznego zasobu mieszkaniowego, a zlokalizowanych na terenach gminnych. Dane takie mogą także być publikowane na stronach internetowych. W procesie przetwarzania opisanych danych gminy wykorzystują dane dostarczone przez administratorów budynków. Gminy mogą także wykorzystywać dane własne na potrzeby sporządzenia zestawień. Dane własne obejmują dane zgromadzone przez wynajmujących, lokatorów oraz ich organizacje, a także dane uzyskane z innych źródeł. Zestawienia zawierają szczegółowe dane dotyczące stawek czynszów za metr kwadratowy powierzchni użytkowej w powiązaniu z lokalizacją poszczególnych budynków, ich stanu technicznego, powierzchni użytkowej lokali oraz ich standardu.

**27. Celem tzw. lustra czynszu jest zapewnienie przejrzystości wzrostów czynszu, a także ułatwienie ustanawiania stawek czynszu i innych opłat związanych z użytkowaniem lokali w umowach indywidualnych ustanawiających tzw. czynsz wstępny w konkretnych budynkach w danych lokalizacjach. Wprowadzenie takiego mechanizmu jednocześnie umożliwia sądom dostęp – przy wykorzystaniu rzeczywistych danych rynkowych – do podstaw wyliczania poziomu czynszu oraz uzasadnień wzrostu.**

28. W dniu 17 czerwca 2009 r. Minister Infrastruktury zbadał funkcjonowanie systemu monitoringu stawek czynszu na terenie poszczególnych gmin za rok 2008. Panowała powszechna zgoda, że Minister Infrastruktury powinien kontynuować monitoring implementacji lustra czynszu. Oczekuje się, że Minister Infrastruktury dokona weryfikacji informacji dotyczących roku 2009 2 czerwca 2010 r.

2.3. *Ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. zmieniająca ustawę o ochronie praw lokatorów, gminnych zasobach mieszkaniowych i ustawę Kodeks cywilny oraz innych ustaw*

29. Na wniosek Rządu, Parlament przyjął Ustawę z dnia 17 grudnia 2004 r. zmieniającą ustawę o ochronie praw lokatorów, gminnych zasobach mieszkaniowych oraz Ustawę Kodeks cywilny i innych ustaw. Powyższy akt prawny wszedł w życie 23 stycznia 2010 r.
30. Zmiany wprowadzone na podstawie powyższego aktu dotyczą tzw. okazjonalnego czynszu mieszkaniowego. Taki czynsz ma charakter czynszu rynkowego. Wprowadzone rozwiązania wyłączają czynsz okazjonalny z większości uregulowań dotyczących praw lokatorów oraz podporządkowują go przepisom Kodeksu cywilnego. Powyższe ma na celu zniwelowanie barier doświadczanych przez poszczególne osoby, które chciałyby wynająć własne lokale zgodnie z przepisami prawa oraz osiągnąć z wynajmu określony zysk.
31. Czynsz okazjonalny ma zastosowanie do mieszkań stanowiących własność osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej i zawiera się w ogólnych kosztach wynajmu mieszkań. W takich sytuacjach czynsz będzie opierał się na okazjonalnych wynajmach i związanych z nimi opłatami, związanych z zawartymi na czas określony do lat 10.
32. Wynajem składa się z następujących elementów obligatoryjnych:
- Wytycznych dla najemcy dotyczących procedur wyprowadzenia z lokalu wynajmowanego na zasadach czynszu okazjonalnego,
  - Zobowiązania najemcy, zaciągniętego w formie aktu notarialnego, do poddania się egzekucji opuszczenia lokalu wynajmowanego na zasadach czynszu okazjonalnego,
  - Ustawowego zobowiązania najemcy lokalu, na podstawie którego możliwe jest przymusowe wyegzekwowanie należności.
33. Zobowiązanie lokatora, zaciągniętego w formie aktu notarialnego, do poddania się egzekucji opuszczenia lokalu, które będzie traktowane jak tytuł wykonawczy z chwilą nadania przez sąd klauzuli natychmiastowej wykonalności.
34. Wzrosty stawki czynszu będą stosowane na podstawie umowy najmu.
35. W konsekwencji zakończenia umowy najmu, lokator oraz osoba z nim zamieszkująca będą zobowiązani do opuszczenia lokalu. W sytuacji odmowy dobrowolnego opuszczenia lokalu, wynajmujący wystosuje pisemny nakaz opuszczenia lokalu opatrzony podpisem urzędowo

poświadczonym. W przypadku bezskutecznego upływu ostatecznego terminu opuszczenia lokalu, wynajmujący złoży do sądu wnioski o wydanie klauzuli natychmiastowej wykonalności tytułowi wykonawczemu równoznacznego z zobowiązaniem lokatora powziętego w formie aktu notarialnego do dobrowolnego opuszczenia lokalu.

36. Powyższy przepis, w związku z projektowaną zmianą Kodeksu postępowania cywilnego, na podstawie którego osoby, które utraciły tytuł prawny do wynajmowanego lokalu na podstawie czynszu okazjonalnego nie będą uprawnione do otrzymania tymczasowego zakwaterowania oraz będą miały ułatwioną eksmisję. Tak będzie wyglądała sytuacja, ponieważ komornicy sądowi będą jedynie potrzebowali wydanej przez sąd klauzuli natychmiastowej wykonalności do podjęcia odpowiednich kroków.

37. Ponadto stawka podatku dla wszystkich osób fizycznych uiszczających podatek dochodowy z wynajmu za rok 2009 został obniżony do 8,5%. Próg podatkowy w wysokości 4.000 Euro, powyżej którego stawka podatkowa została ustanowiona na poziom 20%, została usunięta.

2.4. *Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych i ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. zmieniająca ustawę o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz ustawę o szczególnych formach wspierania budownictwa mieszkaniowego.*

**38. Rząd uznaje problemy mieszkaniowe, których doświadczają władze lokalne, dlatego też przedsięwziął środki zmierzające do ułatwiania nabywania mieszkań dla rodzin z niskimi zarobkami poprzez ustanowienie przepisów o lokalach socjalnych dla osób uprawnionych na podstawie orzeczeń sądów dotyczących eksmisji oraz przepisów o schroniskach dla biednych i bezdomnych.**

39. Wsparcie państwa w tworzeniu zasobów mieszkaniowych dla rodzin najbiedniejszych oraz osób potrzebujących opieki jest usankcjonowane Ustawą z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Ustawa stanowi o szczegółowych procedurach przyznawania wsparcia finansowego z budżetu państwa przez państwowe jednostki organizacyjne, których ustawowe zadania obejmują obowiązek zapewnienia schronienia lub zakwaterowania dla osób w potrzebie.

40. W zależności od charakteru realizowanego przedsięwzięcia inwestor (gmina, związek międzygminny, województwo, organizacja pożytku publicznego) może otrzymać wsparcie finansowe w celu pokrycia części kosztów projektu. Preferencyjnie traktowane są przedsięwzięcia związane z modernizacją lub adaptacją budynków. Wsparcia udziela Fundusz Subsydiarny przy Banku Gospodarstwa Krajowego, którego zadaniem jest podpisywanie odpowiednich umów z inwestorami, uwalnianie środków i rozdzielanie wydatków.
41. W dniu 12 lutego 2009 r. Parlament przyjął *Ustawę zmieniającą ustawę o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz ustawę o szczególnych formach wspierania budownictwa mieszkaniowego*.
42. Dokonane zmiany dały gminom możliwość nabywania z finansową pomocą państwa, lokali gminnych, które nie posiadały statusu lokali socjalnych. Jednocześnie podniosły maksymalny poziom wsparcia finansowego do 30-50% całkowitego kosztu projektu (w porównaniu do poziomu 20-40% przed zmianami). Również umożliwiły zakupy lub refundacje zakupów wydzielonych lokali oraz całych budynków (w zamian za pojedyncze lokale). Na podstawie ustawy, w celu uzyskania wsparcia finansowego, gminy zobowiązane są we własnym zakresie (bez pomocy Funduszu Subsydiarnego) zapewnić lokale socjalne w ilości i o powierzchni równej planowanemu projektowi i oczekiwany dotacjom.
43. Ustawa zmieniająca ustawę o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych weszła w życie z dniem 1 kwietnia 2009 r.

### **2.5. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów**

44. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów zapewnia częściowy zwrot kredytów zaciągniętych przez wynajmujących na potrzeby termomodernizacji i/lub remontów budynków czynszowych. Weszła w życie z dniem 19 marca 2009 r. Ustawa obejmuje następujące mechanizmy:
- i. wspierające termomodernizację
  - ii. wspierające projekty remontowe

iii. wprowadzające dodatkowe wsparcie dla właścicieli budynków czynszowych, które w przeszłości były przedmiotami czynszu regulowanego.

45. Wsparcie przybiera formę częściowej refundacji kredytów wykorzystanych do sfinansowania danego projektu. Pieniądze pochodzą z Funduszu Termomodernizacji i Remontów prowadzonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz są finansowane z budżetu państwa.

**i. Premie termomodernizacyjne**

46. Program termomodernizacji i remontów zapewnia wsparcie w formie premii termomodernizacyjnych udzielanych inwestorom realizującym projekty termomodernizacji.

47. W rozumieniu ustawy projekt termomodernizacyjny oznacza projekt polegający na:

- ulepszeniu, które skutkuje redukcją ilości energii dostarczanej do budynków mieszkalnych w celach grzewczych oraz służącej zapewnieniu ciepłej wody,

- skonstruowaniu łącza technologicznego z węzłem ciepłowniczym oraz lokalnym ujściem ciepła, które skutkuje redukcją kosztów przesyłu ciepła do budynków mieszkalnych,

- całkowitej lub częściowej wymianie źródeł energii na źródła odnawialne.

48. Właściciele bądź administratorzy budynków mieszkalnych, w tym właściciele budynków czynszowych, mają prawo otrzymywać premie termomodernizacyjne.

49. Projekt termomodernizacyjny musi mieć skutek w postaci oszczędności energii, której poziom minimalny został zdefiniowany w ustawie w zależności od rodzaju projektu. Przewidywana oszczędność energii jest określana na podstawie audytu energii, z którego protokół załączono do wniosku o premię termomodernizacyjną wraz z wnioskiem do banku udzielającego kredytu.

50. Premii termomodernizacyjnych udziela Bank Gospodarstwa Krajowego i zwyczajowo stanowił zwrot 20% wykorzystanej kwoty kredytu udzielonego na potrzeby realizacji projektu termomodernizacyjnego, jednakże nie przekraczając

- 16% kosztów realizacji projektu termomodernizacyjnego oraz

- podwojonej wartości przewidywanej oszczędności energii określonej na podstawie audytu energii.

51. Powyższe oznacza, że wyłącznie inwestorzy, którzy korzystają z kredytów są uprawnieni do premii termomodernizacyjnych. Inwestorzy finansujący projekty termomodernizacyjne ze środków własnych nie mogą otrzymać premii.

52. Praktyczny wymiar pomocy państwa w tym zakresie sprowadza się do tworzenia możliwości samoistnego spłacenia kredytu zaciągniętego na potrzeby sfinansowania projektu termomodernizacyjnego. Dla przykładu, jeżeli właściciel budynku czynszowego zaciągnie kredyt w wysokości nieprzekraczającej 80% całkowitego kosztu projektu, będzie w stanie spłacić kredyt w kwocie stanowiącej równowartość rat miesięcznych wraz z odsetkami z samych oszczędności energii przez okres nie dłuższy niż 10 lat.

## **ii. Premie remontowe**

53. Inną formą pomocy państwa świadczonej z budżetu państwa na rzecz właścicieli budynków czynszowych jest premia remontowa przyznawana jako wsparcie projektów remontowych.

54. Zgodnie z zapisami ustawy:

- projekty remontowe, których dotyczy ustawa mogą być jedynie realizowane w budynkach wielorodzinnych, za które uznaje się budynki zawierające co najmniej 2 mieszkania, a ich użytkowanie rozpoczęło się przed 1961 rokiem. Budynki takie znajdują się w najgorszym stanie technicznym, a mieszkania w nich są o najniższym standardzie zakwaterowania. Wymagają remontów i modernizacji zakrojonych na skalę znacznie szerszą niż w przypadku projektów termomodernizacyjnych. Dlatego też, mimo iż projekty remontowe skutkują oszczędnościami w energii odpowiadającymi nowoczesnym standardom, nie jest to traktowane jako cel nadrzędny,

- projekty remontowe nie mogą obejmować modernizacji poszczególnych lokali ani też rozbudowy budynku.

55. W rozumieniu ustawy za projekty remontowe przyjmuje się projekty połączone z termomodernizacją, ale nakierowane na renowację

budownictwa wielorodzinnego w tym wymianę okien, remont balkonów, nawet jeśli te ostatnie użytkowane są wyłącznie przez lokatorów poszczególnych mieszkań, przebudowę budynków skutkującą ulepszeniem lub stworzeniem instalacji niezbędnych do funkcjonowania budynku, zgodnych z obowiązującymi wymogami technicznymi budynku. Premia remontowa może być udzielona jedynie osobom fizycznym, wspólnotom mieszkaniowym z większością posiadaną przez osoby fizyczne, stowarzyszeniom mieszkaniowym oraz społecznym wspólnotom mieszkaniowym.

56. Projekty remontowe muszą spełnić określone wymogi, w szczególności zaś:

- muszą skutkować określonym poziomem minimalnym oszczędności energetycznych. Te wymogi są zróżnicowane i uzależnione od tego czy realizowany projekt jest pierwszy czy kolejny w danym budynku, a także od właściwości budynku związanych z wymogami grzewczymi w czasie sezonu grzewczego,

- premii nie przewiduje się w przypadkach niewielkich projektów remontowych (wartość minimalna projektu, dla którego można otrzymać premię jest określona), ani też w przypadkach projektów, których realizacja kosztowałaby w przybliżeniu tyle, ile wynosiłby koszt wybudowania podobnego budynku.

57. Premia remontowa wynosi 20% wykorzystanej kwoty kredytu udzielonego na potrzeby realizacji projektu remontowego, jednakże nie więcej niż 15% całkowitego kosztu projektu.

### **iii. Premie wyrównawcze**

**58. Rząd oświadcza, że specjalne wsparcie przyznawane wyłącznie właścicielom budynków mieszkalnych, które były objęte systemem tzw. „czynszu regulowanego” ma formę premii wyrównawczych.**

59. Uregulowania dotyczące czynszu regulowanego zostały uchylone z dniem 26 kwietnia 2005 r., tj. z dniem opublikowania w Dzienniku Ustaw wyroku Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K 4/05) z dn. 19 kwietnia 2005 r. Do dnia 25 kwietnia 2005 r. właściciele budynków mieszkalnych zawierających mieszkania gminne pozbawieni byli prawa czerpania zysków z wynajmu mieszkań należących do nich w kwocie

wystarczającej na utrzymanie budynku w stanie niepogorszonym. Mając powyższe na uwadze, zostały sformułowane warunki przyznawania odszkodowań w formie premii wyrównawczych zgodnie z dwiema następującymi zasadami:

- zasada użyteczności – premia wyrównawcza musi zostać wykorzystana na remont i modernizację budynku zawierającego mieszkania gminne tj. takie, które w przeszłości objęte były czynszem regulowanym,
- zasada pomocy ze środków publicznych dla osób poszkodowanych poprzez stosowanie systemu czynszów regulowanych.

60. Odpowiednio, środki publiczne zostały przeznaczone na przywrócenie wartości nieruchomości do poziomu, który osiągnęliby ich właściciele poprzez utrzymywanie ich w stanie niepogorszonym, jeżeli nie byłyby poddane rygorowi czynszu regulowanego w systemie polityczno-prawnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Jednocześnie, w celu zapewnienia pomocy w maksymalnym zakresie właścicielom budynków mieszkalnych zawierających mieszkania gminne, stwierdzono, że premie wyrównawcze będą przyznawane w połączeniu z premiami remontowymi, co oznacza, że osoby poszkodowane będą uprawnione do otrzymania obydwu premii na potrzeby jednego projektu remontowego.

61. W konsekwencji, osoba fizyczna, która w dniu 25 maja 2005 r. była właścicielem lub spadkobiercą budynku mieszkalnego, w którym przynajmniej jedno mieszkanie gminne było wynajęte jest uprawniona do otrzymania premii wyrównawczej.

62. Wysokość premii wyrównawczej jest wyliczana na podstawie:

- Powierzchni użytkowej lokalu gminnego
- Ilości lokali gminnych w budynku
- Okresu czasu, za który inwestor jest uprawniony do otrzymania wsparcia
- Okresów czasu, za które powyższe prawo miało zastosowanie w odniesieniu do odpowiednich lokali gminnych oraz
- Wskaźnika konwersji kosztów zamiany 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej w budynkach mieszkalnych, w rozumieniu Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, gminnych zasobach mieszkaniowych i zmieniającej ustawę Kodeks cywilny.

63. Wyboru konkretnej podstawy wskaźnika dokonano na podstawie założenia, że kwota premii wyrównawczej winna być wyliczona w oparciu o wskaźnik, który stanowi punkt odniesienia dla ograniczeń czynszowych stosowanych wobec właścicieli w okolicznościach uprawniających właściciela do otrzymania premii wyrównawczej.
64. Powyższe oznacza, że na każdy rok stosowania „czynszów regulowanych” w okresie od 12 listopada 1994 r. do 25 kwietnia 2005 r., na 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej mieszkania gminnego, premia wyrównawcza, w zależności od skali projektu remontowego w porównaniu do kosztu odbudowy budynku, wynosi od 1% do 1,4% kosztu zamiany 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego. Odpowiednio, w przypadku osoby uprawnionej do otrzymania premii wyrównawczej wyliczonej w oparciu o powierzchnię wszystkich mieszkań w danym budynku (jeżeli budynek składa się wyłącznie z mieszkań gminnych) za cały okres od 12 listopada 1994 r. do 25 kwietnia 2005 r., premia wyrównawcza na 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej mieszkania gminnego wynosi minimum 10,5%, nie więcej niż 14,7% wskaźnika konwersji kosztu zamiany 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku.
65. Ponieważ, co do zasady, premie wyrównawcze są przeznaczone na częściowe spłaty kredytów zaciągniętych na potrzeby projektów wspieranych na zasadach ogólnych (np. w przypadku premii termomodernizacyjnych i remontowych dostępnych dla właścicieli, nie tylko tych dotkniętych w przeszłości stosowaniem systemu „czynszów regulowanych”), właściciele budynków mieszkalnych wielorodzinnych składają swoje wnioski o przyznanie premii wyrównawczych wraz z wnioskami o przyznanie premii remontowych. Dla przykładu, jeżeli osoba jest uprawniona do premii wyrównawczej wyliczonej na podstawie powierzchni całkowitej wszystkich mieszkań w budynku za cały okres od 12 listopada 1994 r. do 25 kwietnia 2005 r., w przypadku realizacji projektu remontowego, którego koszt nie przekroczy 12,35% kosztu odbudowy budynku oraz w całości finansowanego z kredytu, cały kredyt zostanie spłacony ze środków z premii wyrównawczej i remontowej. Co ważne, odmiennie niż w przypadku dwóch innych rodzajów premii, które przekazywane są odbiorcy wyłącznie po zakończeniu projektu, premia wyrównawcza jest wypłacana z chwilą wykorzystania kredytu do wysokości otrzymanej premii.
66. W rezultacie, wszystkie trzy wyżej opisane rodzaje wsparcia z budżetu państwa stanowią program remontów i termomodernizacji budynków mieszkaniowych, nakierowany na poprawę stanu technicznego zasobu

mieszkaniowego, ze specjalnym uwzględnieniem wielorodzinnych budynków czynszowych, które w przeszłości objęte były „czynszem regulowanym”.

**67. W opinii Rządu powyższe okoliczności potwierdzają pierwotne wnioski Rządu, że wniosek został złożony przedwcześnie tzn. przed wykorzystaniem środków prawa krajowego. Jest tak, ponieważ obowiązek państwa na podstawie procedury wszczętej pilotażowym orzeczeniem w celu zakończenia systemowych naruszeń prawa własności, określony w niniejszej sprawie i uznany przez Trybunał to zapewnienie „poprzez odpowiednie prawne i/lub inne środki działania mechanizmu utrzymania równowagi pomiędzy interesami wynajmujących, w tym ich uprawnienia do osiągnięcia zysku z ich własności oraz ogólnym interesem społeczności, w tym prawa do godziwych warunków zamieszkania za rozsądną cenę – zgodnie z zasadami ochrony praw własności na podstawie Konwencji” (patrz sprawa Hutten-Czapska, nr 35014/97, wyrok WI z dn. 19 czerwca 2006, § 239).** W odniesieniu, więc do procedury orzeczenia pilotażowego, wnioskodawca nie powinien składać swego wniosku zanim „prawne i/lub inne środki” nie zostaną przyjęte i wejdą w życie, przez co staną się dostępne dla wnioskodawcy.

**68. Winno się także zwrócić uwagę, że powyżej opisane środki mają na celu zapewnienie najwyższej możliwej skuteczności implementacji orzeczenia Trybunału w sprawie Hutten-Czapska przeciwko Polsce, a są wprowadzane w sytuacji trwających przemian systemowych i muszą zapewnić równowagę interesów wynajmujących i lokatorów.**

69. Rząd pragnie także podkreślić, że również Trybunał, w orzeczeniu w sprawie Hutten-Czapska Wysoka Izba uznała konieczność zapewnienia równowagi interesów wynajmujących i lokatorów poprzez stwierdzenie „Państwo Polskie, które odziedziczyło po reżimie komunistycznym niedobór mieszkań dostępnych pod wynajem w rozsądnej wysokości czynszu, musiało zrównoważyć wyjątkowo trudne i społecznie delikatne zagadnienia związane z pogodzeniem spornych interesów wynajmujących i najemców. Musiało, z jednej strony zapewnić właściwą ochronę praw własności wynajmujących i z drugiej strony chronić prawa społeczne najemców, często bezbronnych wobec systemu” (patrz sprawa Hutten-Czapska, ww., §225). Trybunał wielokrotnie kładł nacisk na gruncie swego precedensowego orzecznictwa, że do państwa, nie zaś do międzynarodowego sądu należy odpowiednie wartościowanie „interesu publicznego”. Jest to konieczne, ponieważ państwa dysponują

bezpośrednią wiedzą na temat swojego społeczeństwa i jego potrzeb i co do zasady mogą gruntowniej rozpoznać problem społeczny gwarantowania środków kontroli własności prywatnej oraz działań ochronnych możliwych do podjęcia (patrz sprawa Sporong i Lonroth przeciwko Szwecji, orzeczenie z 23 września 1982). Kontrola poziomu czynszu przez państwo jest jednym z takich środków i jego stosowanie może często powodować znaczne redukcje należnych kwot czynszu (patrz w szczególności Mellacher i inni przeciwko Austrii, nr 10522/83; 11011/84; 11070/84, orzeczenie z 19 grudnia 1989 r., § 45). Władze krajowe mogą sobie również pozwolić na zastosowanie określonego marginesu uznania przy dokonywaniu wyboru środków do wykorzystania (James przeciwko Wielkiej Brytanii, nr 8793/79, orzeczenie z 21 lutego 1986 r., § 46). Również w sytuacjach, kiedy – jak w sprawie niniejszej – stosowanie regulacji kontroli czynszu dotyczy szerokiego zakresu skutków dla wielu osób, a także ma bardzo duże znaczenie ekonomiczne i społeczne dla kraju jako całości, władze muszą mieć znaczną swobodę uznaniową nie tylko w zakresie wyboru środków i form kontroli, ale także w procesie decyzyjnym dotyczącym zakresu kontroli nad korzystaniem z własności oraz okresu egzekucji odpowiednich praw (patrz sprawa Hutten-Czapska, ww., § 223).

70. Rząd oświadcza, że dokonał wielu starań w celu dotarcia do sedna problemu w sprawie Hutten-Czapska i innych podobnych sprawach, zgodnie z zapisem Wysokiej Izby Trybunału w orzeczeniu w sprawie Hutten-Czapska „naruszenie prawa własności w sprawie niniejszej jest nie tylko związane z zagadnieniem poziomu należnego czynszu, ale również dotyczy skutku stosowania ułomnych przepisów związanych z określaniem wysokości czynszu i wielu ograniczeń praw wynajmujących w zakresie upływu okresu najmu, wobec których zastosowano ustawowe obciążenia finansowe, a także brak prawnych środków i metod umożliwiających wynajmującym złagodzenie strat poniesionych w związku z utrzymaniem nieruchomości lub z koniecznością dokonania niezbędnych napraw subsydiowanych przez państwo w uzasadnionych sprawach” (patrz sprawa Hutten-Czapska, ww., § 224).

71. **Rząd stoi na stanowisku, że podejmowane działania związane z implementacją nowych uregulowań oraz nowelizowaniem istniejących zmierzają do przyjęcia zasad ogólnych wskazanych w pilotażowym orzeczeniu Trybunału w sprawie Hutten-Czapska oraz w procedurze egzekucyjnej Komitetu Ministrów, a także opisanych w § 14-65 niniejszych uwag, rozpoznających niniejszy problem w sposób wystarczający. Tak więc wszelkie podobne wnioski winny być**

**ostatecznie rozstrzygnięte na poziomie prawa krajowego, nie zaś w procedurze międzynarodowej.** W przeciwnym wypadku cel orzeczenia pilotażowego – którym jest określenie strukturalnych i systemowych problemów oraz pomoc państwa w rozwiązywaniu problemów na poziomie krajowym poprzez zwracanie się do wnioskodawców – zostałby poważnie podważony. Jak stwierdził Trybunał w sprawie Woldenberg i inni „zadanie Trybunału po wydaniu orzeczenia pilotażowego oraz po implementacji przez państwo zasad ogólnych zgodnie z Konwencją nie może zostać zmienione w realizację indywidualnych roszczeń finansowych w powtarzających się sprawach podnoszonych w związku z tą samą sytuacją systemową (patrz Woldenberg i inni przeciwko Polsce, nr 50003/99, orzeczenie z 4 grudnia 2007 r., § 76).

72. Konkludując, Rząd stoi na stanowisku, że przyjęte po implementacji uregulowania § 14-65 niniejszych uwag usunęły wszelkie przeszkody w zakresie skutecznego wykonywania praw skarżących oraz stworzyły jasne i korzystne warunki dla dochodzenia ich roszczeń. W tym zakresie Rząd ma nadzieję, że niniejsze uwagi umożliwią sądowi usuwanie podobnych wniosków z wokandy z uwagi na to, że na podstawie ww. uregulowań otwarta jest dla wnioskodawców droga postępowania na gruncie prawa krajowego.

**73. Mając powyższe na uwadze, stwierdza się, że działania państwa zmierzały do eliminacji skutków systemowych naruszeń art. 1 Protokołu 1 Konwencji powstałych wskutek stosowania w przeszłości reżimu „czynszu regulowanego”, Rząd zachęca Trybunał do usuwania wniosków z wokandy w związku z niewyczerpanie środków prawa krajowego.**

**74. Rząd oświadcza ponadto, że realizacja niniejszego wniosku może doprowadzić do sytuacji, w której roszczenie odszkodowawcze wnioskodawcy byłoby dochodzone w obydwu procedurach – przed Trybunałem oraz przed lokalnymi władzami, a co za tym idzie prowadziłoby do tzw. podwójnego odszkodowania, co stałoby w sprzeczności z subsydiarnym charakterem art. 41 Konwencji.**

3. Z uwzględnieniem pytania II Trybunału

75. W swym drugim pytaniu skierowanym do Rządu, Europejski Trybunał podjął zagadnienie czy można uznać, że oferowane przez państwo

zadośćuczynienie za systemowe naruszenie art. 1 Protokołu 1 jest satysfakcjonujące, przy uwzględnieniu w szczególności:

- 1) Złożoności wzoru kalkulacji premii wyrównawczej
- 2) Sytuacji, w której maksymalny okres objęty możliwością przyznania wyrównania zakończył się 25 kwietnia 2005 r.,
- 3) Warunki przyznawania refundacji, w szczególności wymóg uzyskania przed kredytem bankowym,

czy wobec powyższego można stwierdzić, że zadośćuczynienie proponowane przez państwo za systemowe naruszenie art. 1 Protokołu 1 jest wystarczające?

### **3.1. Omówienie wzoru wyliczania premii wyrównawczych**

76. Wysokość odszkodowania tj. premii wyrównawczej jest określana na podstawie art. 11 Ustawy z 11 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów:

„Art. 11. 1. Opisana w punkcie 2 i 3 kwota premii wyrównawczej równa jest produktowi wskaźnika kosztu projektu oraz kwocie równej 2% wskaźnika konwersji na 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej mieszkania gminnego, za każdy rok okresu obowiązywania ograniczeń określonych w art. 2. 13. w odniesieniu do konkretnego lokalu w okresie od 12 listopada 1994 r. do 25 kwietnia 2005 r.; a w przypadku budynków nabytych po 12 listopada 1994 r. w sposób inny niż spadkobranie, od chwili nabycia do dnia 25 kwietnia 2005 r.

2. Jeżeli wskaźnik kosztu projektu jest niższy niż 0,5, dla potrzeb kalkulacji kwoty premii wyrównawczej, przyjmuje się, że wskaźnik jest równy 0,5.
3. Jeżeli wskaźnik kosztu projektu jest wyższy niż 0,7, dla potrzeb kalkulacji kwoty premii wyrównawczej, przyjmuje się, że wskaźnik jest równy 0,7.
4. Wzór wykorzystywany do kalkulacji kwoty premii wyrównawczej jest określony w Załączniku do Ustawy”.

77. Na podstawie cytowanego art. 11 § 1 Ustawy, w celu dokonania wyliczenia kwoty premii wyrównawczej, należy pomnożyć przez siebie dwie liczby:

- wskaźnik kosztu projektu i kwotę zależną od wartości wskaźnika konwersji,

- powierzchnię użytkową lokalu gminnego i okres czasu, podczas którego lokal był objęty „czynszem regulowanym” w rozumieniu Ustawy.

78. Pierwsza z wymienionych liczba określana jest na podstawie art. 2 § 12 oraz art. 11 § 2 i 3. Zgodnie z art. 2 § 12, pojęcie *wskaźnik kosztu projektu* oznacza „proporcję kosztu projektu termomodernizacji, remontu lub renowacji budynku mieszkaniowego jednorodzinnego spełniającego kryteria określone w art. 10 § 1, wyliczonej na 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego do ceny 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego wyznaczonej na potrzeby kalkulacji premii gwarancyjnych za kwartał, w którym złożono wniosek o przyznanie premii”.

79. Tak więc, koszt projektu odpowiadający 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego należy podzielić przez cenę 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku.

80. Dalej, zgodnie z art. 11 § 2 i 3, jeżeli wynik jest mniejszy niż 0,5 dla potrzeb kalkulacji kwoty premii wyrównawczej, przyjmuje się, że wskaźnik kosztu projektu jest równy 0,5. Jeżeli uzyskana liczba przekracza 0,7, przyjmuje się, że wskaźnik jest równy 0,7.

81. Odmienna ilość produktu, o którym mowa w art. 11 § 1 jest określana, zgodnie z kwestionowanym przepisem poprzez pomnożenie trzech liczb:

- równowartości 2% wskaźnika konwersji

- równowartości powierzchni użytkowej lokalu gminnego

- liczbę lat okresu, w którym lokal był objęty reżimem czynszu kontrolowanego.

82. Przepisy art. 11 § 1-3 określają kwotę premii wyrównawczej przypadającej odpowiednio na jeden lokal gminny. Skoro, zgodnie z art. 10 § 2, premia wyrównawcza jest przyznawana tylko raz dla jednego budynku, w przypadku budynku zawierającego więcej niż jedno mieszkanie gminne, ostateczna kwota premii wyrównawczej jest uzyskiwana przez zsumowanie wszystkich premii wyrównawczych przypadających na wszystkie lokale w budynku.

83. Powyższe wskazuje, że kwota premii wyrównawczej została zdefiniowana niejednoznacznie oraz, że może być wyliczana na podstawie niniejszych uregulowań bez konieczności stosowania wzorów matematycznych.

Mimo tego, do Ustawy załączono wzór, który może być wykorzystany do kalkulacji kwoty premii wyrównawczej. Powyższe można uzasadnić dwojako:

- pomoc osób chcących stosować przepisy Ustawy
- zamiar uniknięcia możliwej przyszłej potrzeby interpretacji przepisów Ustawy odnoszących się do kalkulacji premii wyrównawczej.

84. Uzupełniający charakter wzoru kalkulacji premii, którego wykorzystanie nie jest obligatoryjne, określa fakt, że jest on zamieszczony w Załączniku do Ustawy a nie w samej Ustawie. Jakkolwiek, nomenklatura aktów prawnych jest niejednokrotnie zbyt trudna dla osób niemających z nimi kontaktu na co dzień. Dlatego też zdecydowano się wyrazić przepisy Ustawy dotyczące sposobu kalkulacji premii wyrównawczej w języku matematycznym, stosowanym we wczesnych klasach w szkołach średnich. Takie rozwiązanie ułatwia zrozumienie aktu oraz umożliwia zainteresowanym przekonanie się, że nie popełnili błędu podczas wyliczania premii, a także, że nie pominęli żadnej części kalkulacji. Ponadto, komentarz do wzoru, również zamieszczony w Załączniku, obejmuje zaokrąglenia wyników kalkulacji. Zasady te są bardziej korzystne niż podobne, powszechnie stosowane zasady i umożliwiają uniknięcie potencjalnej konieczności angażowania kompetentnego urzędnika w błażej, czysto technicznej kwestii kalkulacyjnej.

**85. W sytuacji wystąpienia jakichkolwiek wątpliwości lub trudności ze zrozumieniem przepisów Ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, istnieje możliwość uzyskania natychmiastowej pomocy w Ministerstwie Infrastruktury.** Pomoc taka świadczona jest przez Departament Budownictwa i Strategii Mieszkaniowej kompetentny w sprawach związanych z Ustawą. Informacji udziela także Bank Gospodarstwa Krajowego oraz banki kredytowe.

### **3.2. Uzasadnienie wskazania daty 25 kwietnia 2005 r. jako terminu ostatecznego przyznawania premii wyrównawczych**

86. W dniu 26 kwietnia 2005 r. opublikowany został w Dzienniku Ustaw wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2005 r. (sygn. akt K 4/05). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją:

- Art. 1 § 9 Ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. zmieniającej Ustawę o ochronie praw lokatorów, gminnych zasobach mieszkaniowych oraz Ustawę Kodeks cywilny i inne ustawy (Dz. U. z 2010 r., Nr 3, poz. 13) w części zawierającej następujące wyrazy: „oraz jeżeli poziom rocznego czynszu lub innych opłat za użytkowanie lokalu, z wyłączeniem opłat niezależnych od właściciela przekracza 3% wartości odtworzeniowej lokalu, roczny wzrost poziomu czynszu nie może przekroczyć 10% poprzedniego czynszu lub poprzednich opłat za użytkowanie lokalu, z wyłączeniem opłat niezależnych od właściciela”, oraz
- Art. 1 Ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. zmieniającej Ustawę o ochronie praw lokatorów, gminnych zasobach mieszkaniowych oraz Ustawę Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 281 z 2004 r., poz. 2786), w części zawierającej następujące wyrazy: „1.a. Przepisy § 1 mają zastosowanie w przypadku wzrostu czynszu lub innych opłat za użytkowanie lokalu z wyłączeniem opłat niezależnych od właściciela, jeżeli poziom rocznego czynszu lub innych opłat za użytkowanie lokalu z wyłączeniem opłat niezależnych od właściciela, następujący po podniesieniu czynszu przekroczy równowartość 3% wartości odtworzeniowej lokalu”.

**87. Skoro wyroki Trybunału Konstytucyjnego wchodzą w życie w dniu ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, powyższe ograniczenia dotyczące stopnia wzrostu czynszu zostały unieważnione w Polsce z dniem 25 kwietnia 2005 r. Tego dnia wynajmujący uzyskali możliwość podnoszenia czynszu zgodnie z Ustawą.** W szczególności, w art. 8a §4 Ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. zmieniającej Ustawę o ochronie praw lokatorów, gminnych zasobach mieszkaniowych oraz Ustawę Kodeks cywilny i inne ustawy, zostało stwierdzone, że:

„4. Wzrost, jako rezultat, którego poziom czynszu lub innych opłat za korzystanie z lokalu przekracza w skali rocznej 3% odtworzeniowej wartości lokalu, może wystąpić jedynie w uzasadnionych przypadkach. Na pisemne żądanie lokatora, wynajmujący wyjaśni na piśmie przyczyny wzrostu oraz jego kalkulację”.

88. Kolejne zmiany uregulowań także utrzymywały, że wynajmujący uzyskali możliwość podnoszenia czynszu. Zgodnie z tą zasadą, wynajmujący mogą podnosić czynsz do poziomu gwarantującego zwrot wydatków na utrzymanie oraz zwrot wydatków kapitałowych i uzasadnionego zysku.

**89. Wobec powyższego, 25 kwietnia 2005 r. jako termin ostateczny przyznawania premii wyrównawczych jest w pełni uzasadniony, ponieważ po tym dniu system „czynszu kontrolowanego” przestał w Polsce obowiązywać.**

### **3.3. Omówienie warunków przyznawania premii wyrównawczych**

90. Warunki przyznawania odszkodowań w formie premii wyrównawczych, obowiązujące od 19 marca 2009 r. zostały określone zgodnie z dwoma podstawowymi zasadami:

- zasadą użyteczności – premia wyrównawcza musi zostać wykorzystana na remont i modernizację budynku zawierającego mieszkania gminne tj. takie, które w przeszłości objęte były czynszem regulowanym,
- zasadą pomocy ze środków publicznych dla osób poszkodowanych poprzez stosowanie systemu czynszów regulowanych.

91. Odpowiednio, postanowiono, że premie wyrównawcze będą przyznawane wraz z premiami remontowymi. Oznacza to, że osoby poszkodowane będą uprawnione do otrzymania obydwu premii na potrzeby jednego projektu remontowego. Z drugiej strony oznacza to, że w celu wykorzystania premii remontowej niezbędnym jest spełnienie warunków związanych z otrzymaniem premii remontowej, w tym wymóg zaciągnięcia kredytu bankowego.

92. Ustawowe zasady przyznawania zarówno premii wyrównawczych, jak i remontowych zostały sformułowane w oparciu o doświadczenia zdobyte podczas wdrażania programu termomodernizacji. Program funkcjonuje już od ponad 10 lat i jest wysoko notowany przez jednostki realizujące projekty termomodernizacyjne. W porównaniu do powyższych rozwiązań Ustawa o termomodernizacji i remontach wprowadziła jeden godny uwagi wyjątek. Dotyczy on premii wyrównawczej i składa się z następujących elementów:

- w przypadku premii wyrównawczej, zasada nie ma zastosowania – tak jak w przypadku innych rodzajów premii – wydatki na wdrożenie projektu są zwracane po zakończeniu realizacji projektu,
- premia wyrównawcza jest udzielana niezwłocznie po tym jak wnioskodawca wykorzystał kredyt w części stanowiącej równowartość

przyznanej premii wyrównawczej, z punktu widzenia wnioskodawcy oznacza to, że część kredytu odgrywa rolę kredytu pomostowego.

Zasada ta jest bardzo korzystna dla osoby otrzymującej premię wyrównawczą, ponieważ znacznie ogranicza koszty projektu remontowego.

93. Implementacja rozwiązań wprowadzonych Ustawą o wspieraniu termomodernizacji i remontów jest nieprzerwanie monitorowana przez Departament Budownictwa i Strategii Mieszkaniowej Ministerstwa Infrastruktury. Monitorowanie dotyczy wszystkich źródeł informacji ze szczególnym uwzględnieniem danych statystycznych pozyskiwanych regularnie z Banku Gospodarstwa Krajowego, a także poprzez kontakt z osobami zainteresowanymi i reprezentującymi je stowarzyszeniami.

94. W połowie 2009 r. monitoring wskazał, że kryzys światowy sektora bankowego może znacznie ograniczyć program termomodernizacji i remontów.

**95. Reakcją na tę sytuację była decyzja o natychmiastowym podjęciu prac zmierzających do ułatwienia dostępności premii wyrównawczych w tych niekorzystnych warunkach gospodarczych. Zgodnie z postulatami osób bezpośrednio zainteresowanych, premie wyrównawcze będą ciągle wykorzystywane w celu refundowania kosztów projektów remontowych lub remontów domów jednorodzinnych, jednakże bez konieczności finansowania kosztów środkami pochodzącymi z kredytu zaciągniętego w upoważnionym banku, który podpisał umowę o współpracy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego.**

**96. Powyższe oznacza, że osoba uprawniona będzie mogła uzyskać premię wyrównawczą w oparciu o aktualne zasady lub dokona wyboru alternatywnego rozwiązania, które nie wymaga określenia źródła finansowania projektu remontowego.**

97. Ponadto, zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 10 § 5, osoba realizująca projekt remontowy bez zaciągania kredytu bankowego na podstawie aktualnych przepisów i dlatego nieotrzymująca premii remontowej, w konsekwencji realizowania projektu, nie będzie zobowiązana do wskazania redukcji przesyłu energii do przedmiotowego budynku do celów grzewczych oraz zapewnienia ciepłej wody. W konsekwencji, osoba taka będzie mogła realizować większy projekt remontowy na podstawie obowiązujących zasad, przy wykorzystaniu refundacji zarówno w formie premii wyrównawczej, jak i

remontowej lub też realizować projekt mniejszy refundowany w całości bądź części z premii wyrównawczej przy jednoczesnym zachowaniu prawa do realizowania dalszych projektów remontowych w terminie późniejszym oraz otrzymania premii remontowej na zasadach ogólnych.

**98. Proponowane brzmienie art. 10 § 1 i 2 identyfikuje problem – podniesiony w toku publicznych konsultacji – ustanowienia zasad przyznawania premii wyrównawczych w przypadku budynków o nieuregulowanym stanie prawnym.** W świetle aktualnego brzmienia art. 10 i 11, osoby zainteresowane często nie mogły uzyskać jednoznacznej odpowiedzi na pytanie czy są uprawnione do otrzymania premii wyrównawczej w przypadku, gdy budynek ma kilku spadkobierców, gdy niektórzy spośród współwłaścicieli nie spełniają wymogów ustawowych lub też gdy niektóre spośród lokali zostały wydzielone, itd. W celu rozwiązania problemu, **zaproponowano, żeby ustawowe uprawnienie do otrzymania premii wyrównawczej zostało zdefiniowane w powiązaniu z następującymi czterema kategoriami osób:**

- właściciele budynków mieszkalnych (art. 10 § 1),
- właściciele części budynków mieszkalnych (art. 10 § 1),
- współwłaściciele budynków mieszkalnych (art. 10 § 2) oraz
- współwłaściciele części budynków mieszkalnych (art. 10 § 2).

**99.** Powyższe uprawnienie w obecnym brzmieniu ustawy, stanowi podstawę – zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 2 § 5a – własności budynku mieszkalnego zawierającego przynajmniej jedno mieszkanie gminne lub własności części budynku mieszkalnego zawierającego przynajmniej jedno mieszkanie gminne. Kwestionowane uprawnienie jest określone zarówno datą złożenia wniosku o przyznanie premii wyrównawczej, jak i datą 25 kwietnia 2005 r. **Oznacza to, że w konkretnej skomplikowanej sytuacji prawnej więcej niż jedna osoba na budynek będzie uprawniona do otrzymania premii wyrównawczej. Odpowiednio, proponuje się aby zasadę jednorazowego przyznawania premii wyrównawczej na jeden budynek zastąpić motywującym zapisem o możliwości przyznania premii wyrównawczej jednorazowo na jeden budynek lub część budynku (proponowane brzmienie art. 10 § 3).**

100. Kolejną istotną zmianą jest propozycja art. 1 § 6 Projektu. Proponuje się, aby do wniosków o przyznanie premii wyrównawczych składane na podstawie nowych przepisów załączać jedynie dokumenty dotyczące zakresu materialnego oraz przewidywanych kosztów projektu

remontowego lub remontu budynku jednorodzinnego. Jest to wymagane, ponieważ przy rozpatrywaniu wniosku o przyznanie premii wyrównawczej, Bank Gospodarstwa Krajowego musi mieć możliwość określenia czy zakres materialny planowanych prac jest zgodny z ustawą oraz czy przewidywany koszt nie jest niższy niż przyznana premia wyrównawcza. Dzieje się tak, ponieważ premia może zostać wypłacona inwestorowi jednorazowo, po zakończeniu prac, których koszt nie jest niższy niż kwota przyznanej premii. Uprości to znacznie procedurę składania wniosków do Banku Gospodarstwa Krajowego o przyznanie premii wyrównawczych, skoro nie będzie już konieczne dokumentowanie redukcji przesyłu energii do budynku w celu przygotowania audytu remontowego lub też jego weryfikacji.

101. **Procedura przyznawania premii wyrównawczych zostanie skrócona** na podstawie nowego brzmienia art. 1 § 1 Projektu ustawy. W szczególności, zasugerowano **nowe brzmienie definicji koncepcji „wskaźnika kosztu projektu”**. Aktualna definicja oznaczała, że cena 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, określona przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego była znana jedynie po złożeniu wniosku. Obecnie cena ma być znana przed rozpoczęciem kwartału, w którym wniosek o przyznanie premii wyrównawczej został złożony. W rezultacie, wniosek o przyznanie premii wyrównawczej na podstawie proponowanych w projekcie ustawy zasad będzie rozpatrywany bez zbędnej zwłoki.
102. **Rozwiązania proponowane w projekcie są zgodne z postulatami osób, które były uprawnione do otrzymania premii wyrównawczych, jednakże nie mogły otrzymać premii, ponieważ ich wnioski kredytowe zostały odrzucone.** Tak więc, nowe rozwiązania powinny znacznie rozszerzyć dostęp do premii osobom uprawnionym. Premie były sprawnie rozdzielane podczas publicznych i międzyministerialnych konsultacji.
103. Ponadto, proces legislacyjny na poziomie rządowym w odniesieniu do Ustawy zmieniającej ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów został już praktycznie zakończony, ponieważ projekt ustawy został przekazany do Rady Ministrów, po przyjęciu przez komisję stałą Rady Ministrów oraz po przyjęciu przez Centrum Legislacyjne Rządu. W dniu 5 stycznia 2010 r. Rząd przyjął powyższy projekt.
104. **W świetle powyższego, w odpowiedzi na drugie pytanie Trybunału, można stwierdzić, że zadośćuczynienie proponowane przez państwo w sposób satysfakcjonujący rozwiązuje problem systemowego naruszenia**

art. 1 Protokołu 1. Winno być w tym miejscu podkreślone, że Rząd prowadzi skuteczny monitoring implementacji odpowiednich uregulowań i reaguje adekwatnie w sytuacji zagrożenia, w szczególności, gdy otrzymuje sygnały wskazujące na potrzebę dokonania zmian przepisów obowiązujących.

105. Dlatego, Rząd stoi na stanowisku, że zadośćuczynienie proponowane przez nowe przepisy oraz znowelizowane prawo wyżej opisane w sposób satysfakcjonujący naprawia naruszenia systemowe art. 1 Protokołu 1 Konwencji wywołane przez obowiązywanie w przeszłości systemu „czynszu regulowanego”.

### 3.4. Kalkulacje

106. Trybunał zwrócił się również do Rządu z żądaniem zaprezentowania szczegółowej kalkulacji dwóch hipotetycznych premii wyrównawczych, które mają być przyznane wynajmującym w związku z remontami ich domów w oparciu o dwie sytuacje (A i B) określone przez Trybunał:

#### i. Sytuacja A

Opis nieruchomości: kamienica w Gdyni, z 3 wynajętymi lokalami; całkowita powierzchnia użytkowa: 250 m<sup>2</sup>;

Powierzchnia użytkowa lokali:

Lokal nr 1 = 128 m<sup>2</sup>

Lokal nr 2 = 68 m<sup>2</sup>

Lokal nr 3 = 54 m<sup>2</sup>

Koszty inwestycji: 46.000 PLN

Kredyt zaciągnięty na inwestycję: 46.000 PLN

Data wniosku kredytowego: 1 października 2009 r.

Okres obowiązywania prawa ograniczającego:

Lokal nr 1: od 12 listopada 1994 r. do 6 września 2004 r.

Lokal nr 2: od 12 listopada 1994 r. do 2 czerwca 2003 r.

Lokal nr 3: od 12 listopada 1994 r. do 15 lutego 2006 r. (po ustawowym terminie końcowym 25 kwietnia 2005 r.).

A. 1. Dane dodatkowe konieczne do wyliczenia premii wyrównawczej

- wskaźnik kosztowy projektu dla potrzeb wyliczenia premii wyrównawczej

Wskaźnik jest określony na podstawie art. 2 § 12 oraz art. 11 § 2 i 3 Ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Zgodnie z tymi przepisami, koszt projektu na 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego powinien być podzielony przez cenę 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego. Jeżeli iloraz jest mniejszy niż 0,5 dla potrzeb kalkulacji kwoty premii wyrównawczej, przyjmuje się, że wskaźnik jest równy 0,5. Jeżeli iloraz jest większy niż 0,7, przyjmuje się, że jest równy 0,7.

Koszt projektu (46.000 PLN) na 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego o powierzchni 250 m<sup>2</sup> wynosi:  $46.000/250=184$  PLN/m<sup>2</sup>

Przy tak niskim koszcie projektu, nie ma potrzeby prowadzenia dalszej kalkulacji, ponieważ jest oczywiste, że wskaźnik kosztu projektu, uzyskany przez podzielenie kosztu przez cenę (wyrażoną w tysiącach PLN) 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego wyniesie znacznie mniej niż 0,5. Dlatego też, w sytuacji A **wskaźnik kosztu projektu – dla potrzeb kalkulacji premii wyrównawczej=0,5.**

## **Komentarz**

107. Definicja ceny 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego zawarta jest w art. 3b § 4 Ustawy z 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2003 r., Nr 119, poz. 1115 z późn. zm.). Cena jest ogłaszana kwartalnie przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w formie komunikatu publikowanego w dzienniku urzędowym GUS. Zgodnie z metodą kalkulacji przyjętą przez GUS, cena jest ogłaszana w trzeciej dekadzie drugiego miesiąca każdego kwartału. Na stronie internetowej GUS znajdują się dane kontaktowe

osoby, która udziela szczegółowych informacji, w tym dotyczących daty publikacji komunikatu.

108. W dniu ogłoszenia ceny, jest ona także umieszczana na stronie internetowej GUS (na zakładce poświęconej wskaźnikom, komunikatom i ogłoszeniom, w tabelce „Cena 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych”). Cena jest również publikowana w mediach oraz na portalach finansowych. Zestawienie cen w poszczególnych kwartałach jest aktualizowane regularnie na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury. Dlatego jest szeroko i łatwo dostępna.
109. Na podstawie obowiązujących przepisów, cena 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego na kwartał, w którym odpowiedni wniosek kredytowy został przedłożony, jest wykorzystywana dla potrzeby kalkulacji premii wyrównawczej. 1 października 2009 r. powyższa cena nie była jeszcze znana. W przypadku projektów, dla których koszt na 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego jest oczywiście niższy niż połowa ceny, która ma zostać opublikowana przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na kwartał, w którym wniosek kredytowy został sporządzony, nie będzie to stanowiło przeszkody w określeniu dokładnej kwoty premii wyrównawczej.
110. W 2009 r. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego opublikował cztery komunikaty:
- 20 lutego, cena za 4-ty kwartał 2008 r. wynosiła 3.631 PLN,
  - 21 maja, cena za 1-szy kwartał 2009 r. wynosiła 3.895 PLN,
  - 27 sierpnia, cena za 2-gi kwartał 2009 r. wynosiła 3.924 PLN,
  - 25 listopada, cena za 3-i kwartał 2009 r. wynosiła 3.783 PLN.
111. Powyższe dane wskazują, że w przypadku większych projektów możliwe było, w chwili składania wniosku kredytowego, określenie dokładnej wartości wskaźnika projektu oraz także kwoty premii wyrównawczej z dokładnością co do kilku punktów procentowych. Oznacza to, że w niezwykle rzadkich przypadkach, data publikacji komunikatu Prezesa GUS może opóźnić o kilka dni decyzję Banku Gospodarstwa Krajowego dotyczącą przyznania premii wyrównawczej.
112. Mając powyższe na uwadze, zaproponowano zmiany do Ustawy zmieniającej Ustawę z 21 listopada 2009 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów w sposób taki, że cena 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, która winna wskazywać wskaźnik

projektu będzie znana przed rozpoczęciem kwartału, w którym osoba uprawniona składa wniosek o premię. Zgodnie z nowym brzmieniem przepisów, cena wykorzystana w tym celu będzie to ostatnia cena opublikowana przed rozpoczęciem kwartału, w którym został złożony wniosek o premię.

113. Np. w sytuacji A, wniosek został złożony w czwartym kwartale 2009 r., dlatego zastosowanie będzie miała cena opublikowana w trzecim kwartale 2009 r., która wynosiła 3.924.

- Wskaźnik konwersji

Zgodnie z art. 2 § 14 Ustawy o wspieraniu termomodernizacji remontów, w celu wyliczenia kwoty premii wyrównawczej należy zastosować wskaźnik konwersji dla kosztu odtworzeniowego powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych, obowiązujący w dniu składania wniosku na daną lokalizację budynku.

Wartość wskaźnika dla okresu od 1 czerwca do 12 grudnia 2009 r. wynosiła:

- 3.736 PLN dla województwa pomorskiego

- 4.231 PLN dla miasta Gdańska, jako stolicy województwa pomorskiego oraz siedziby Wojewody i Sejmiku Województwa.

Wskaźnik został objęty ogłoszeniem Wojewody Pomorskiego z 8 czerwca 2009 r., opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego z 16 czerwca 2009 r. (Nr 78, poz. 1562).

Dla potrzeb kalkulacji premii wyrównawczej w Sytuacji A, należy zastosować wskaźnik konwersji obowiązujący w dniu 1 października 2009 r. dla Gminy Gdynia. Tak więc **wskaźnik konwersji=3.736 PLN.**

## **Komentarz**

114. Wskaźniki konwersji kosztów odtworzeniowych 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego są publikowane przez wojewodów odpowiednich województw raz na 6 miesięcy – oddzielnie dla stolic i pozostałych części województw – na podstawie art. 2 § 1 (12) Ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, gminnych zasobach

mieszkaniowych i zmieniającej ustawę Kodeks cywilny (Dz. U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266 z późn. zm.).

115. Wskaźniki konwersji są publikowane w formie ogłoszeń wojewodów w dziennikach urzędowych odpowiednich województw. Są także zamieszczane na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury i innych portalach. Dlatego też są łatwo i powszechnie dostępne.

## A. 2. Kalkulacje

Na podstawie art. 11 § 1 Ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, premia wyrównawcza jest wyliczana poprzez pomnożenie przez siebie dwóch liczb: wskaźnik kosztu projektu oraz wartość zależna od wskaźnika konwersji, powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego i czasu, przez który lokal był objęty czynszem reglowym w rozumieniu przepisów ustawy.

Pierwsza z wymienionych liczb (wskaźnik kosztu projektu) została określona powyżej i wynosi 0,5.

Druga figura, o której mowa w art. 11 § 1 jest określona – zgodnie z tym przepisem – przez pomnożenie przez siebie trzech liczb:

- liczby stanowiącej 2% wskaźnika konwersji
- liczby równej powierzchni użytkowej lokalu gminnego
- liczby równej długości okresu, przez który lokal był objęty czynszem regulowanym w rozumieniu ustawy.

Wartość wskaźnika konwersji, określona powyżej, wynosi 3.736 PLN.

Stąd:

- 2% wskaźnika konwersji= $0,02 \times 3.736 = 74,72$  PLN/m<sup>2</sup>
- powierzchnia pierwszego lokalu gminnego=128 m<sup>2</sup>

- lokal był objęty reżimem czynszu regulowanego w okresie od 12 listopada 1994 r. do 1 października 2004 r., tj. przez okres 117 miesięcy. Zgodnie z zasadą zaokrąglania liczby miesięcy, przyjmuje się, że okres wynosił 118 miesięcy. Długość okresu wyrażona w latach będzie równa **118/12**. W rezultacie, kwota premii wyrównawczej będzie wynosiła dla pierwszego lokalu  $0,5 \times (74,72 \times 128 \times 118 / 12) = 47.023,79$  PLN.

Podobnie, w przypadku drugiego i trzeciego lokalu kwota premii wyrównawczej będzie wynosiła odpowiednio:

-  $0,5 \times (74,72 \times 68 \times 103 / 12) = 21.805,79$  PLN

-  $0,5 \times (74,72 \times 54 \times 136 / 12) = 22.864,32$  PLN.

Poprzez dodanie premii wyrównawczych dla poszczególnych mieszkań w budynku uzyskamy sumę 91.693,90 PLN. Zaokrąglając sumę do pełnych złotych uzyskujemy **ostateczną kwotę premii wyrównawczej: 91.694 PLN**.

## **Komentarz**

116. W przypadku premii wyrównawczej wyliczonej dla trzeciego lokalu, okres ustawowy, w którym lokal był objęty czynszem regulowanym to 126 miesięcy, nie zaś 136. W konsekwencji, kwota premii wyrównawczej dla tego lokalu wynosi 21.183,12 PLN, a nie 22.864,32 PLN. Odpowiednio, całkowita suma premii gwarancyjnej wynosi 90.013 PLN, a nie 91.694 PLN.

117. W Sytuacji A, koszt projektu na 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego wynosi jedynie 184 PLN. Tak niski koszt projektu wskazuje na to, że albo osoba uprawniona ograniczyła zakres projektu wyłącznie do napraw bieżących i utrzymania, przekładając remont i modernizację budynku albo też budynek mieszkalny został w ostatnim czasie całościowo zmodernizowany i nie wymaga dalszych remontów.

118. W przypadku tak niskiego kosztu projektu istnieje duże prawdopodobieństwo niespełnienia jednego z ustawowych wymogów otrzymania premii remontowej, ponieważ wskaźnik kosztu projektu nie może być niższy niż 0,05. Należy także podkreślić, że w Sytuacji A, kwota

premii wyrównawczej jest prawie dwukrotnie wyższa niż przewidywany koszt projektu. Oznacza to, że właściciel budynku, opisanego w Sytuacji A, jeżeli chce skorzystać w pełni ze swych praw, musi zaplanować koszt realizacji projektu na co najmniej 150.022 PLN, którego część pokryje z zaciągniętego kredytu bankowego w kwocie nie mniejszej niż 112.517 PLN. W ten sposób część kredytu stanowiąca równowartość premii wyrównawczej będzie wykorzystana jako tzw. kredyt pomostowy, ponieważ zostanie wykorzystany na poniesienie nakładów w wysokości przynajmniej równej. Po zakończeniu projektu, BGK wypłaci premię wyrównawczą w celu spłaty części kredytu, która pozostaje do spłacenia tj. 22.504 PLN (112.517-90.013). Premia będzie wynosiła 20% kredytu, co oznacza, że będzie równa **0,2x112.517-22.503,40 PLN**.

### A. 3. Sprawdzanie wyników kalkulacji przy pomocy wzoru

Zgodnie z Załącznikiem do Ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, następujący wzór może zostać wykorzystany do kalkulacji premii wyrównawczej (poniższy wzór został przetłumaczony na angielski):

$$R=cx0,02xvx\Sigma(ua_1xm_1/12)$$

Gdzie:

R – kwota premii wyrównawczej (refundacji)

a/ 0,5 jeżeli wskaźnik kosztu projektu jest niższy niż 0,5

c - b/ wskaźnik kosztu projektu, jeżeli wskaźnik nie jest niższy niż 0,5 i nie wyższy niż 0,7

c/ 0,7 jeżeli wskaźnik kosztu projektu jest wyższy niż 0,7

v – wartość wskaźnika konwersji dla gminy, na terenie której położony jest budynek, na dzień składania wniosku

ua<sub>1</sub> - powierzchnia użytkowa danego lokalu gminnego

m<sub>1</sub> – okres wyrażony w liczbie miesięcy, podczas którego dany lokal gminny objęty był ograniczeniom, o których mowa w art. 2.12 w okresie od 12

listopada 1994 r. do 25 kwietnia 2005 r., a jeżeli budynek został nabyty po 12 listopada 1994 r. innym sposobem niż w drodze dziedziczenia – od dnia nabycia do 25 kwietnia 2005 r.

Zgodnie z instrukcją korzystania z wzoru, liczba miesięcy jest zaokrąglana do pełnych miesięcy, natomiast kwota premii wyrównawczej jest zaokrąglana do pełnych złotych.

W Sytuacji A, odpowiednie składniki wzoru mają następujące wartości:

$$c=0,5$$

$$v=3.736$$

$$n=3$$

$$ua_1=128 \quad ua_2=68 \quad ua_3=54$$

$$m_1=118 \quad m_2=103 \quad m_3=136$$

Stąd:

$$R=0,5 \times 0,02 \times 3.736 \times [(128 \times 128 / 12) + (68 \times 103 / 12) + (54 \times 136 / 12)] = 91.693,89$$

#### **IV WNIOSKI KOŃCOWE**

**119.** W świetle powyższych uwag Rząd Rzeczypospolitej Polskiej składa na ręce Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oświadczenie, że wniosek nr 3485/02 jest przedwczesny i powinien zostać uznany niedopuszczalnym na podstawie art. 35 Konwencji z powodu niewyczerpania przez wnioskodawcę wszystkich dostępnych środków prawa krajowego. W konsekwencji powinien zostać odrzucony zgodnie z art. 35 § 4 Konwencji Europejskiej.

**120.** Rząd oświadcza ponadto, że w świetle przyjętych regulacji prawnych państwo spełniło swój obowiązek zabezpieczenia kwestionowanej implementacji prawa własności poprzez odpowiednie środki prawne skierowane na zadośćuczynienie szkód powstałych w wyniku naruszenia prawa wnioskodawcy do niezakłóconego korzystania ze swojego prawa własności na podstawie art. 1 Protokołu 1 do Konwencji.

**121.** Jakkolwiek stwierdzić należy, że w niniejszej sprawie nie nastąpiło żadne naruszenie art. 1 Protokołu 1 do Konwencji.