

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um aðför og lögum um nauðungarsölu (sala á almennum markaði í stað uppboðs).

Flm.: Ásthildur Lóa Þórsdóttir, Bragi Þór Thoroddsen, Jónína Björk Óskarsdóttir,
Kolbrún Áslaugar Baldursdóttir, Sigurður Helgi Pálmason, Sigurjón Þórðarson.

I. KAFLI

Breyting á lögum um aðför, nr. 90/1989.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 54. gr. laganna:

- Í stað orðsins „fjórar“ í 1. mgr. kemur: sex.
- Í stað orðsins „fjögurra“ í 2. mgr. kemur: sex.

II. KAFLI

Breyting á lögum um nauðungarsölu, nr. 90/1991.

2. gr.

Í stað orðsins „fimmtán“ í 1. málsl. 1. mgr. 9. gr. laganna kemur: fjörutíu.

3. gr.

Við 2. málsl. 2. mgr. 21. gr. laganna bætist: eða uppboði, sbr. 23. gr. a.

4. gr.

Á eftir 1. málsl. 1. mgr. 23. gr. laganna kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Um íbúðarhúsnæði sem er jafnframt lögheimili gerðarþola fer eftir ákvæðum 23. gr. a.

5. gr.

Á eftir 23. gr. laganna kemur ný grein, 23. gr. a, svohljóðandi:

Þegar eign sem tekin er til nauðungarsölu er íbúðarhúsnæði og jafnframt lögheimili gerðarþola skal nauðungarsala á eigninni fara fram á almennum markaði eftir ákvæðum VI. kafla, nema gerðarþoli óski eftir því sérstaklega við fyrirtöku skv. 21. gr. að eignin verði seld á uppboði. Sýslumanni ber að verða við þeirri ósk ef eftirfarandi skilyrðum er fullnægt:

- gerðarþolar, aðrir en sá sem hefur óskina uppi, ef við á, lýsa sig allir samþykka henni,
- sá sem hefur óskina uppi sannar að hann hafi tilkynnt þeim aðilum að nauðungarsölu skv. 3. og 4. tölul. 2. gr., sem verður náð til á grundvelli fyrirbyggjandi gagna, að hann muni bera þessa ósk upp við fyrirtökuna á tilteknum stað og tíma, minnst vika er liðin frá því þeir fengu tilkynninguna í hendur eða hún var birt þeim af stefnuvotti eða þeir mæta við fyrirtökuna án undangenginnar tilkynningar og enginn þeirra mælir þar gegn óskinni.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 24. gr. laganna:

- a. Á eftir orðunum „almennum markaði“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: eða uppboði.
- b. Á eftir orðinu „uppboð“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: eða almenn sala.
- c. Á eftir orðinu „uppboð“ í 1. málsl. 2. mgr. kemur: eða almenna sölu.

7. gr.

Á undan „24. gr.“ í 1. málsl. 1. mgr. 26. gr. laganna kemur: 23. gr. a og.

8. gr.

Á eftir orðunum „skv. 23. gr.“ í 1. málsl. 1. mgr. 41. gr. laganna kemur: eða ef eign fellur undir ákvæði 23. gr. a.

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. mgr. 45. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „þrír“ í 1. tölul. kemur: sex.
- b. Í stað orðsins „sex“ í 2. tölul. kemur: níu.

10. gr.

Í stað orðsins „tvær“ í 2. málsl. 1. mgr. 51. gr. laganna kemur: fjórar.

11. gr.

Í stað orðsins „viku“ í 2. málsl. 2. mgr. 73. gr. laganna kemur: fjögurra vikna.

12. gr.

Í stað orðsins „fjögurra“ í 1. mgr. 80. gr. laganna kemur: átta.

13. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Inngangur.

Frumvarp þetta var síðast lagt fram á 157. löggjafarþingi (150. mál) og er nú lagt fram að nýju með breytingu á 11. gr. þess. Meginmarkmið og efni frumvarpsins eru að öðru leyti óbreytt.

Með frumvarpinu eru lagðar til nokkrar breytingar sem lúta að endurbótum laga um aðför og laga um nauðungarsölu, með aukna réttarvernd gerðarþola að leiðarljósi. Í fyrsta lagi er lagt til að við bætist ný grein þegar um nauðungarsölu á íbúðarhúsnæði, sem er jafnframt lögheimili gerðarþola, er að ræða, þar sem meginreglan við nauðungarsölu slíkra eigna verði sala á almennum markaði. Þó verði heimild til sölu á uppboði umræddra eigna enn til staðar að beiðni gerðarþola eða samkvæmt heimildum sýslumanns í 1. og 2. tölul. 2. mgr. 45. gr. Meginreglan við nauðungarsölu á öðrum eignum helst óbreytt þar sem áfram verður nauðungaruppboð. Í öðru lagi eru ýmsir frestir tengdir nauðungarsölu lengdir í því skyni að auka réttarvernd gerðarþola og annarra hlutaðeigandi, meðal annars frestur til að bregðast við greiðsluáskorun, frestur til að koma yfirlýsingu á framfæri við sýslumann um að leita úrlausnar héraðsdómara vegna ágreinings sem rís við nauðungarsölu og frestur áður en nauðungarsala eða önnur lögmæt ráðstöfun á grundvelli fjárnáms má fara fram án samþykkis eiganda.

Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Með setningu laga nr. 90/1991, um nauðungarsölu, var undantekning frá meginreglu eldri nauðungaruppboðslaga lögfest, og þar með var gerðarþola eða gerðarbeiðanda heimilt að óska eftir því að nauðungarsala á eign gæti farið fram á almennum markaði. Tilgangur nauðungarsölu hefur frá öndverðu miðast við þá hagsmuni kröfuhafa að fá fullar efndir sinnar kröfu. Eitt af markmiðum laganna er þó jafnframt að stuðla að því að sem hæst verð fáið fyrir eignir við nauðungarsölu, enda er líkleggra að kröfuhafi fái fullar efndir ef eign selst á sem hæstu verði. Við gerð þessa frumvarps er auk þess horft til sjónarmiða og hagsmuna skuldara við nauðungarsölu á fasteignum þannig að þeir standi uppi með minni skuldir, enda er verið að selja lögheimili skuldara í flestum tilvikum.

Frumvarpshöfundar laga um nauðungarsölu, nr. 90/1991, töldu að fyrirkomulag eldri laga um nauðungaruppboð, þar sem almenn sala eignar var ekki lögfest, hefði ekki leitt til þess að almennt fengist lágt verð fyrir eignir við nauðungarsölu og að það stangaðist á við skoðanir margra þeirra sem komu nærri framkvæmd á þessu sviði. Enn fremur kemur fram í greinargerð með frumvarpinu að það væri nánast ógerlegt að staðreyna hvort eða að hvaða marki skoðanir um lágt söluverð eigna við uppboð gætu átt við rök að styðjast. Þetta stafaði af því að ekki væri unnt að komast að niðurstöðu í þessum efnum nema með því að bera saman söluverð talsverðs fjölda eigna á nauðungarsölu á mismunandi stöðum á landinu við það verð sem mætti áætla með áreiðanlegum hætti að hefði fengist fyrir sömu eignir í frjálsum viðskiptum. Það er nánast ómögulegt að staðreyna framangreindar staðhæfingar og er það jafnframt ónauðsynlegt þar sem eftir setningu laga um nauðungarsölu, nr. 90/1991, má hæglega finna dæmi um eignir sem voru seldar á uppboði á verði sem var í engu samræmi við fasteignamat og í kjölfarið seldar á almennum markaði á töluvert hærri verði.

Í dæmaskyni má vísa í dóm Héraðsdóms Reykjavíkur í máli E-5635/2019 þar sem fasteign var seld á uppboði á 45 millj. kr. þar sem Landsbankinn var hæstbjóðandi, en nokkrum dögum áður var fasteignin metin á 64,5 millj. kr. Minna en tveimur árum síðar seldist svo fasteignin á 75,9 millj. kr. Annað dæmi er mál öryrkja í Reykjanesbæ frá 2023 þegar gerðarþoli þurfti að una því að fasteign hans, sem var metin á 57 millj. kr., seldist á nauðungaruppboði fyrir 3 millj. kr. en einungis eitt boð barst í eignina. Í máli úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála, nr. 34/2012, var samþykkt boð Íbúðalánasjóðs í fasteign á uppboði 14. október 2009 sem hljóðaði upp á 1 millj. kr., en sjóðurinn átti veð í fasteigninni. Nokkru síðar, í desember 2009, var eignin metin á 9 millj. kr. og var því eignin seld á nauðungaruppboði á $\frac{1}{9}$ af markaðsvirði. Svo má benda á úrskurð úrskurðarnefndar velferðarmála í máli nr. 72/2021, en eftir uppboð hafði fasteignasali á vegum Íbúðalánasjóðs metið eign á 22 millj. kr., en eignin var seld sjóðnum á 5 millj. kr. Stuttu á eftir seldi sjóðurinn eignina á 27 millj. kr. sem var um 5 millj. kr. hærri en það einhliða mat sem sjóðurinn byggði á.

Í svari dómsmálaráðuneytisins við fyrirspurn um nauðungarsölur kom fram að á árunum 2013–2023 hafi einungis átta sinnum verið gefin út afsöl vegna fasteigna sem seldar voru á nauðungarsölu á almennum markaði á öllu tímabilinu, en samtals voru gefin út 4.140 afsöl vegna fasteigna sem seldar voru á framhaldsuppboði á sama tímabili. Hér er um 0,2% hlutfall að ræða og greinilegt að úrræðið er verulega vannýtt. Í þessu skyni má einnig benda á skýrslu um nauðungarsölur á Íslandi frá árinu 2010, þar sem leitað var upplýsinga um framkvæmd nauðungarsölu og var leitað til tveggja sýslumannsembætta, sýslumannsins á Akureyri og sýslumannsins í Reykjavík. Samkvæmt skýrslunni seldust 90% allra fasteigna sem seldar voru á nauðungaruppboði í umdæmi sýslumannsins á Akureyri á árunum 2001–2009 fyrir lægra verð en sem nam fasteignamati. Sömuleiðis kom fram í skýrslunni að yfir 60% eigna í umdæmi sýslumannsins í Reykjavík seldust á nauðungarsölu á árunum 2007–2009 á verði

langt undir þágildandi fasteignamati sömu eigna. Ekki er ljóst hvort lágt hlutfall sölu á almennum markaði stafi af því að gerðarbeiðendum hafi ekki verið kynnt úrræðið nægilega vel eða hvort gerðarbeiðendur telji almennt að úrræðið verði þeim ekki hagstætt.

Ljóst þykir að þrátt fyrir þá meginreglu nauðungarsölu að kröfuhafi fái fullar efndir krafna sinna þá hljóta meðalhófssjónarmið að vega þungt svo að fasteign skuldara, sem er heimili hans, sé ekki seld langt undir markaðsvirði hennar. Þá hljóta einnig rík réttlætis- og sanngirnissjónarmið að mæla gegn því að kaupendur geti hagnast mikið eins og sést hefur í ákvæðnum tilfellum þar sem nauðungaruppböð hefur leitt til margfalt lægra söluverðs eignar en telja mætti að hefði fengist með sölu á almennum markaði.

Markmið og áhrif.

Helsta markmiðið með frumvarpinu er að við nauðungarsölu verði almenn sala á markaði meginregla í tilvikum íbúðarhúsnaðis sem er jafnframt lögheimili gerðarþola, í staðinn fyrir að vera undantekning sem gerðarþoli eða gerðarbeiðandi þurfi að óska sérstaklega eftir. Með þessu er komið í veg fyrir að eignir geti selst á uppboði ef gerðarþoli bregst ekki nægilega hratt við um að krefjast þess að sala fari fram á almennum markaði. Ætla má að breytingin leiði til þess að færri eignir seljist á verði sem nemur aðeins broti af markaðsvirði og fasteignamati, eins og sést hefur í ákvæðnum tilvikum þegar uppboð hafa verið haldin. Það verður engu að síður heimilt fyrir sýslumann að falla frá sölu á almennum markaði samkvæmt ákvæðum 1. og 2. tölul. 2. mgr. 45. gr. laga um nauðungarsölu. Auk þess lengist tími nauðungarsölu vegna rýmri fresta gerðarþola og annarra hlutaðeigandi til að bregðast við og gæta réttar síns, sem þykir þó réttlætanlegt með hliðsjón af því hversu íþyngjandi nauðungarsala fasteignar getur verið fyrir skuldara.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1., 2., 9. og 10. gr.

Í þessum greinum eru ýmsir frestir tengdir nauðungarsölu lengdir vegna sjónarmiða um aukna vernd skuldara. Í 1. gr. er frestur til nauðungarsölu á grundvelli fjárnáms lengdur úr fjórum vikum í sex vikur. Í 2. gr. er frestur greiðsluáskorunar lengdur úr fimmtán dögum í fjörutíu daga. Í 9. gr. eru frestir varðandi það hvenær aðgerðum samkvæmt VI. kafla skal hætt lengdir til að auka möguleika á því að eignir seljist. Annars vegar er fresturinn í 1. tölul. 2. mgr. 45. gr. lengdur úr þremur mánuðum í sex mánuði, í þeim tilvikum þar sem aðili að nauðungarsölu krefst þess og sýslumaður telur ekki fyrir sjáanlegt að viðunandi tilboð komi fram í eignina innan skamms tíma, og hins vegar er fresturinn í 2. tölul. 2. mgr. 45. gr. lengdur úr sex mánuðum í níu mánuði ef ekkert tilboð hefur verið samþykkt í eignina frá fyrirtöku. Í 10. gr. er frestur skv. 2. málsl. 1. mgr. 51. gr. laganna lengdur úr tveimur vikum í fjórar vikur. Breytingin er liður í því að rýmka fresti við nauðungarsölu og veita gerðarþola aukið svigrúm til að gæta hagsmuna sinna.

Um 3. gr.

Greinin útvíkkar leiðbeiningarskyldu sýslumanns þannig að honum ber að gera gerðarþola grein fyrir því að hægt sé að ráðstafa eign sem fellur undir 23. gr. a með uppboði.

Um 4. gr.

Þessi grein er tæknilegs eðlis til að undanskilja eignir sem eru íbúðarhúsnaði og jafnframt lögheimili gerðarþola undan ákvæðum 23. gr., enda mun um þær eignir gilda ný grein.

Um 5. gr.

Hér er um nýja grein að ræða sem kveður á um að meginreglan við nauðungarsölu eigna sem eru íbúðarhúsnæði og jafnframt lögheimili gerðarþola skuli vera sala á almennum markaði. Uppboð er þó heimilt ef gerðarþoli óskar þess sérstaklega og að öðrum skilyrðum 1. og 2. tölul. uppfylltum.

Um 6., 7. og 8. gr.

Breytingar á þessum greinum felast aðallega í vísunum í hið nýja ákvæði 23. gr. a.

Um 11. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að frestur skv. 2. málsl. 2. mgr. 73. gr. laganna til að koma skriflegri yfirlýsingu á framfæri við sýslumann verði lengdur úr einni viku í fjórar vikur. Önnur skilyrði ákvæðisins haldast óbreytt.

Með hliðsjón af því hversu íþyngjandi og afdrifarík nauðungarsala getur verið fyrir gerðarþola þykir rétt að veita hlutaðeigandi rýmri tíma til að bregðast við ákvörðun og óska eftir úrlausn héraðsdómara. Frestur samkvæmt gildandi ákvæði, ein vika frá því að hlutaðeigandi varð kunnugt um ákvörðunina, þykir stuttur í ljósi þeirra hagsmuna sem geta verið í húfi. Með breytingunni er fresturinn því lengdur í fjórar vikur, án þess að öðrum skilyrðum ákvæðisins sé breytt.

Um 12. gr.

Í greininni er lagt til að frestur 1. mgr. 80. gr. verði lengdur úr fjórum vikum í átta vikur. Tvöföldun frestsins þykir skynsamleg með hliðsjón af því að samkvæmt almennum uppboðsskilmálum eru bjóðendur á uppboði almennt bundnir við þrjár vikur, en þó tíðkast að þeir framlengi þetta tímamark í allt að tólf vikur. Aukið svigrúm fyrir gerðarþola telst samrýmast tilgangi laganna, þar sem í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að ákvæði XIV. kafla laganna, og þar með 80. gr., var ætlað að mæta þörfum annarra aðila við nauðungarsölu en gerðarbeiðanda, og fyrst og fremst hafðar í huga þarfir gerðarþola og eftir atvikum þriðja manns.

Um 13. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.