



**Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej**

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Opinia prawna

w przedmiocie rozwiązań legislacyjnych zaproponowanych
w senackim projekcie ustawy
o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego
(druk senacki nr 929)

sporządzona przez:
adw. Macieja Obrębskiego

Warszawa, dnia 31 marca 2023 roku

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów	3
Przedmiot opinii	4
Zastrzeżenia	4
§ 1. Uwagi wstępne	5
§ 2. <i>Ratio</i> Projektu	5
§ 3. Prawo do mieszkania w Konstytucji, prawie Unii Europejskiej oraz wiążącym Rzeczpospolitą Polską prawie międzynarodowym	5
§ 4 Analiza projektowanych rozwiązań	8
§ 4.1. Rozszerzenie kręgu uczestników postępowania egzekucyjnego	8
§ 4.2. Rozszerzenie kręgu podmiotów, którym przysługuje prawo przejęcia nieruchomości na własność	10
§ 4.3. Ochrona interesu małżonka niebędącego dłużnikiem osobistym	12
§ 4.4. Przepisy przejściowe	15
§ 5. Konkluzje	17

Wykaz ważniejszych skrótów

Użyte w niniejszej Opinii skróty lub określenia oznaczają:

dzień sporządzenia opinii – dzień uwzględniający stan faktyczny oraz prawny będący podstawą wydania niniejszej opinii – tj. 20 marca 2023 roku;

EKPCz – Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. nr 61 poz. 284 ze zm.);

ETPCz – Europejski Trybunał Praw Człowieka;

Karta Praw Podstawowych UE, KPP – Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 30 marca 2010 roku (Dz. Urz. UE. C 2010 nr 83);

k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 roku poz. 1360 ze zm.);

k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 roku poz. 1805 ze zm.);

k.r.o. – ustawa z dnia 25 lutego 1964 roku – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 roku poz. 1359 ze zm.);

Konstytucja – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.);

MPPGSiK – Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 roku (Dz. U. z 1977 roku Nr 38, poz. 169)

Opinia – niniejsza opinia;

Projekt – senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (druk numer 929; w opinii również jako **Nowelizacja**);

Projektodawca – Komisja Ustawodawcza, autor omawianego Projektu (w opinii również jako **Wnioskodawca, Komisja**);

Rada – Naczelna Rada Adwokacka jako zlecająca Opinię;

TK – Trybunał Konstytucyjny;

TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej;

UE – Unia Europejska;

ZTP – załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 roku poz. 283).

Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii są rozwiązania legislacyjne zaproponowane w senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (druk senacki nr 929). Opinia będzie miała na celu ocenę zgodności Projektu z Konstytucją, prawem Unii Europejskiej oraz wiążącym Rzeczpospolitą Polską prawem międzynarodowym, a także wskazanie praktycznych konsekwencji implementacji projektowanych zmian do polskiego systemu prawnego.

Zastrzeżenia

- I. Niniejsza opinia została sporządzona na zlecenie Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej.
- II. Opinia została przygotowana i opracowana według najlepszej wiedzy posiadanej przez jej autora, niemniej, poglądy oraz linia orzecznicza zarówno Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej mogą ulec zmianie. Nie jest zatem wykluczone, iż przedstawione konkluzje odnośnie zgodności Projektu z Konstytucją oraz prawem Unii Europejskiej nie zostaną przez wymienione organy podzielone.
- III. Opinia uwzględnia stan Projektu na dzień 3 marca 2023 roku, tj. na dzień jego wniesienia przez Komisję Ustawodawczą do Marszałka Senatu.

§ 1. Uwagi wstępne

- (1) Projekt został wniesiony dnia 3 marca 2023 roku na ręce Marszałka Senatu przez Komisję Ustawodawczą. Do reprezentacji Komisji została upoważniona senator Lidia Staroń.
- (2) Dnia 7 marca 2023 roku Projekt został skierowany do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.
- (3) Dnia 8 marca 2023 roku Przewodniczący Komisji Ustawodawczej skierował pismo do Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej z prośbą o sporządzenie opinii w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w Projekcie.
- (4) Projekt przewiduje zmianę brzmienia przepisów art. 922 k.p.c. oraz dodanie przepisów: art. 958¹ k.p.c., art. 982 § 4 k.p.c. oraz art. 1004¹ k.p.c. Ustawa zawiera przy tym przepisy przejściowe (art. 2 Projektu). Projektodawca przewidział 14-dniowy okres *vacatio legis* (art. 3 Projektu).

§ 2. Ratio Projektu

- (5) Z uzasadnienia wynika, że wprowadzenie zmian legislacyjnych przewidzianych Projektem uzasadnione jest „*potrzebą zwiększenia ochrony osób trzecich w postępowaniu egzekucyjnym*”, w szczególności współwłaścicieli nieruchomości podlegającej egzekucji, którzy nie są dłużnikami osobistymi wierzyciela egzekwującego, a korzystają z tej nieruchomości dla zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych. Projektodawca wskazuje przy tym, że szczególną grupą takich współwłaścicieli są małżonkowie lub byli małżonkowie dłużników, gdy przedmiotem egzekucji jest nieruchomość wchodząca w skład majątku wspólnego małżonków, a nie doszło jeszcze do podziału majątku wspólnego małżonków (byłych małżonków).
- (6) W uzasadnieniu Projektu wskazano, iż realizuje on politykę państwa sprzyjającą zagwarantowaniu obywatelom prawa do mieszkania.

§ 3. Prawo do mieszkania w Konstytucji, prawie Unii Europejskiej oraz wiążącym Rzeczpospolitą Polską prawie międzynarodowym

- (7) Zgodnie z przepisem art. 75 ust. 1 Konstytucji, *władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności*

przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

- (8) W literaturze wskazuje się, że intencją ustrojodawcy nie było przy tym zagwarantowanie prawa do mieszkania, a jedynie nałożenie na organy państwa obowiązku podejmowania określonej polityki, to jest sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (zob. P. Mikłaszewicz, *Komentarz do art. 75 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86* pod red. L. Boska i M. Safjana, Warszawa 2016, Legalis, Nb 12 i cyt. tam Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego).
- (9) Pośród szczegółowych celów polityki mieszkaniowej państwa ustrojodawca wymienił przeciwdziałanie zjawisku bezdomności oraz popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania, jak i wspieranie budownictwa socjalnego.
- (10) Z art. 75 Konstytucji nie wynika żadne prawo podmiotowe, w szczególności prawo do uzyskania prawa własności nieruchomości mieszkalnej (wyroki TK z: 12 stycznia 2000 roku, P 11/98; 29 września 2003 roku, K 5/03; 18 października 2017 roku, K 27/15; zob. także uchwałę składu siedmiu sędziów SN z 19 maja 2000 roku, III CZP 4/00).
- (11) Choć omawiany przepis Konstytucji pozostawia władzom publicznym margines swobody co do realizacji polityki mieszkaniowej, w orzecznictwie TK wskazano, że zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych można postrzegać w aspekcie pozytywnym, jako umożliwienie nabycia tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego i zamieszkania we własnym mieszkaniu albo w aspekcie negatywnym jako zachowanie dotychczasowych uprawnień i możliwości faktycznego korzystania z mieszkania (wyrok TK z 9 września 2003 roku, SK 28/03).
- (12) Odnośnie do szczegółowych aspektów polityki mieszkaniowej państwa w literaturze wskazano, że art. 75 ust. 1 Konstytucji powinien chronić lokatorów – członków spółdzielni mieszkaniowych – przed sytuacją, w której grozi im utrata mieszkania z uwagi na postępowanie egzekucyjne toczące się przeciwko spółdzielni mieszkaniowej z wniosku wierzyciela, którego wierzytelność wobec spółdzielni zabezpieczona jest hipoteką łączną na wszystkich wyodrębnionych lokalach, a więc także stanowiących przedmiot prawa własności lub spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu członka spółdzielni. W takiej sytuacji P. Mikłaszewicz postuluje, aby wykładnia odpowiednich przepisów normujących funkcjonowanie spółdzielni mieszkaniowych, a także egzekucji z nieruchomości, uwzględniała „prawo i interes osobisty w utrzymaniu możliwości zajmowania dotychczasowego lokalu w sposób trwały i niezagrożony.” (P. Mikłaszewicz, *Komentarz do art. 75...*, dz. cyt. oraz cyt. tam orzecznictwo SN).

- (14) W systemie ochrony praw człowieka Rady Europy prawo do „swojego” mieszkania ujęte jest w ramach przepisu art. 8 ust. 1 EKPCz, zgodnie z którym *każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji*. W orzecznictwie trybunału strasburskiego wskazuje się, że EKPCz nie przewiduje po stronie państwa obowiązku zapewnienia jego obywatelom dachu nad głową (wyrok ETPCz z dnia 18 stycznia 2001 roku w sprawie Chapman przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 27238/95). Jednakże, jest ingerencją państwa w prawo do mieszkania w rozumieniu art. 8 ust. 1 EKPCz przymusowa sprzedaż domu (decyzja Komisji w sprawie R. i W. Howard przeciwko Wielka Brytania z dnia 18 października 1985 roku, skarga nr 10825/84). Prawo krajowe może przewidywać dopuszczalność takiej sprzedaży na przykład w postępowaniu egzekucyjnym, jednakże ETPCz podkreśla wówczas szczególną konieczność zapewnienia gwarancji proceduralnych, w szczególności kontroli sądowej nad organami postępowania egzekucyjnego, w ramach której badana będzie proporcjonalność ingerencji w prawo do mieszkania (wyrok ETPCz z dnia 13 maja 2008 roku w sprawie McCann przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 19009/04; zob. także M.A. Nowicki, *Komentarz do art. 8 [w:] tegoż, Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021, LEX i cyt. tam orzecznictwo).
- (15) Prawo do mieszkania pojawia się nadto w przepisie art. 11 ust. 1 zdanie pierwsze MPPGŚiK, zgodnie z którym *Państwa Strony niniejszego Paktu uznają prawo każdego do odpowiedniego poziomu życia dla niego samego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie, oraz do stałego polepszania warunków bytowych*. Stanowi on rozwinięcie myśli wyrażonej w preambule tego aktu, gdzie wskazano, że *„ideał wolnej istoty ludzkiej wyzwolonej od lęku i niedostatku może być osiągnięty tylko wówczas, kiedy zostaną stworzone warunki zapewniające każdemu korzystanie z praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych oraz z praw obywatelskich i politycznych”*.
- (16) W prawie Unii Europejskiej pojawia się pojęcie „prawa do poszanowania domu” (art. 7 KPP), które jest odpowiednikiem konstytucyjnego pojęcia „nienaruszalności mieszkania”, o którym mowa w art. 50 Konstytucji (tak J. Sobczak, *Komentarz do art. 7 [w:] Karta praw podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz* pod red. A. Wróbla, Warszawa 2020, Legalis, Nb 20).
- (17) Zagadnienie egzekucji z nieruchomości w kontekście prawa do poszanowania mieszkania oraz ochrony praw konsumenta było przedmiotem wyroku TSUE z dnia 10 września 2014 roku, C-34/13. Wskazano w nim, iż w sytuacji egzekucji wierzytelności zabezpieczonej hipoteką na nieruchomości stanowiącej miejsce zamieszkania dłużnika uprawnienie sądu do stosowania proceduralnych środków tymczasowych oraz do orzekania nieważności sprzedaży nieruchomości w drodze licytacji służy ochronie praw konsumentów wynikających z

dyrektywy 93/13/EWG oraz sprzyja realizacji ich prawa do poszanowania domu gwarantowanego zarówno w art. 7 KPP, jak i w art. 8 EKPCz. W tym samym duchu wypowiedział się TSUE w wyroku z dnia 17 lipca 2014 roku, C-169/14 Sánchez Morcillo i Abril García przeciwko Hiszpanii, wskazując, iż niezgodne z prawem pochodnym Unii Europejskiej jest ukształtowanie postępowania egzekucyjnego w ten sposób, że w razie ustalenia abuzywności postanowień umowy stanowiącej podstawę egzekucji z nieruchomości dopuszcza jedynie możliwość zasądzenia odszkodowania, nie pozwalając na zawieszenie egzekucji. Jak wskazuje P. Miłkaszewicz, te przykłady orzecznicze pokazują, iż TSUE zwraca uwagę na związek między stosowaniem przepisów prawa cywilnego (materialnego i procesowego) a gwarantowanymi przez KPP i EKPCz gwarancjami ochrony prawa do mieszkania (P. Miłkaszewicz, *Komentarz do art. 75...*, Nb 10).

- (19) Opierając się zatem na uzasadnieniu Projektu, należy wskazać, że ma on realizować w większym stopniu niż dotychczas ochronę prawa do mieszkania osób nie będących dłużnikami, a korzystającymi z nieruchomości będącej przedmiotem egzekucji. Proponowane rozwiązania legislacyjne wpisują się w opisany wyżej standard ochrony prawa do mieszkania i mogą stanowić jeden z elementów realizacji polityki mieszkaniowej państwa w jej aspekcie negatywnym.

§ 4 Analiza projektowanych rozwiązań

§ 4.1. Rozszerzenie kręgu uczestników postępowania egzekucyjnego

- (20) Pierwszą ze zmian legislacyjnych przewidzianych w Projekcie jest nadanie statusu uczestnika postępowania egzekucyjnego niebędącego dłużnikiem współwłaściciela nieruchomości, do której skierowano egzekucję (art. 922 k.p.c. w brzmieniu przewidzianym art. 1 pkt 1 Projektu).
- (21) W literaturze wyrażono pogląd, że już w obecnym stanie prawnym, w razie skierowania egzekucji do ułamkowej części nieruchomości, współwłaściciele niebędący dłużnikami będą uczestnikami postępowania (K. Flaga-Gieruszyńska, *Komentarz do art. 922 [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz pod red. A. Zielińskiego*, Warszawa 2022, Legalis, Nb 1). Pogląd ten nie jest jednak jednolity; część autorów przyznaje status uczestnika postępowania tylko tym współwłaścicielom, którzy zgłosili wniosek o przejęcie nieruchomości w trybie przepisów art. 958, art. 982 lub art. 984 k.p.c. (tak H. Ciepla, *Komentarz do art. 922 [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom IV. Artykuły 730–1088 pod red. T. Wiśniewskiego*, Warszawa 2021, LEX; E. Jaceczko, *Komentarz do art. 922 [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie egzekucyjne. Międzynarodowe postępowanie cywilne. Sąd polubowny (arbitrażowy). Komentarz pod red. O.M. Piaskowskiej*, Warszawa 2021, LEX).

- (22) Dodatkowo wątpliwości co do statusu współwłaścicieli niebędących dłużnikami wzbudza treść przepisu art. 1005 k.p.c., zgodnie z którym o *zajęciu ułamkowej części nieruchomości komornik zawiadamia także pozostałych współwłaścicieli, a o zajęciu użytkowania wieczystego także właściciela nieruchomości oraz właściwy organ administracji rządowej lub właściwą gminę* [podkreślenie własne – M.O.]. W literaturze podnosi się, że wskutek zawiadomienia, o którym mowa w cytowanym przepisie, współwłaściciele nie nabywają statusu uczestników postępowania, lecz przysługują im ograniczone uprawnienia – to jest uprawnienia do przejęcia nieruchomości w trybie przepisów art. 958, art. 982 lub art. 984 k.p.c. (tak H. Ciepla, *Komentarz do art. 1005 [w:] Kodeks postępowania cywilnego...*, dz. cyt.; E. Jaceczko, *Komentarz do art. 1005 [w:] Kodeks postępowania cywilnego...*, dz. cyt.).
- (23) Uzasadniając tę zmianę, szczegółowo Projektodawca wskazał, iż tacy współwłaściciele zainteresowani są wynikiem postępowania egzekucyjnego dotyczącego nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. W treści art. 1 pkt 1 Projektu jest jednak mowa o wszystkich współwłaścicielach nieruchomości, niezależnie od tego, czy służy ona zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, a także – czy w ogóle jest to nieruchomość nadająca się do zamieszkania.
- (24) Niezależnie od tego, projektowane rozwiązanie należy zasadniczo ocenić pozytywnie. Po pierwsze, rozstrzyga ono jednoznacznie o statusie współwłaścicieli niebędących dłużnikami, co ujednolici praktykę w tym zakresie. Po drugie, należy zgodzić się z Projektodawcą, iż dla takich współwłaścicieli nie jest obojętne, kto stanie się nabywcą ułamkowej części prawa własności, a także – jak będzie przebiegać procedura opisu i oszacowania nieruchomości. Biorąc pod uwagę przywołane wyżej standardy wynikające z orzecznictwa ETPCz i TSUE, taka gwarancja proceduralna jest pożądana i zasadna z punktu widzenia przepisów art. 8 EKPCz i art. 7 KPP.
- (25) Z drugiej jednak strony, skutkiem proponowanego rozwiązania może być wydłużenie postępowań w przedmiocie egzekucji z nieruchomości oraz zwiększenie kosztów takich egzekucji. O statusie uczestników postępowania będzie bowiem w praktyce decydowała treść wpisu w dziale II księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości, a to z uwagi na domniemanie zgodności wpisu w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym (art. 3 u.k.w.h.). Niejednokrotnie wpisy w księgach wieczystych nie są aktualizowane przez wiele lat, co powoduje konieczność poszukiwania następców prawnych byłych współwłaścicieli, względnie – ustanowienia kuratora dla osoby nieznanej z miejsca pobytu w trybie przepisu art. 928 k.p.c.
- (26) Pod rozwagę Projektodawcy należałoby więc poddać wprowadzenie do Projektu poprawki, która zapobiegłaby nadmiernemu przedłużaniu postępowań

egzekucyjnych oraz generowaniu kosztów postępowań wpadkowych, w tym – o ustanowienie kuratora. Tytułem przykładu można wskazać rozwiązanie polegające na ograniczeniu zawiadamiania uczestników – współwłaścicieli nieruchomości – do formy obwieszczenia oraz wyraźne wskazanie, że brak udziału tych uczestników w postępowaniu nie wstrzymuje dalszych czynności egzekucyjnych. Wówczas w większym stopniu chronione byłyby prawa wierzyciela do zaspokojenia wierzytelności, co do której prowadzona jest egzekucja z nieruchomości, bez zbędnej zwłoki.

- (27) Nadto, w przypadku egzekucji z lokalu stanowiącego odrębną nieruchomość, przedmiotem egzekucji jest także udział w prawie własności nieruchomości wspólnej. Nierzadkie w praktyce mogą okazać się sytuacje, w których liczba współwłaścicieli nieruchomości wspólnej – w szczególności właścicieli lokali położonych w blokach wielorodzinnych – wyniesie kilkadziesiąt czy nawet kilkaset osób. Choć nie jest to zapewne intencją Projektodawcy, proponowany art. 1 pkt 1 Projektu mógłby doprowadzić do tego rodzaju postępowań egzekucyjnych. Pod rozważę Projektodawcy należy więc poddać wprowadzenie do Projektu poprawki, której skutkiem będzie wyłączenie z kręgu uczestników postępowania egzekucyjnego współwłaścicieli nieruchomości gruntowej, gdy egzekucja prowadzona jest z lokalu stanowiącego przedmiot odrębnej własności.

§ 4.2. Rozszerzenie kręgu podmiotów, którym przysługuje prawo przejęcia nieruchomości na własność

- (28) Jak wskazuje Projektodawca, w obecnym stanie prawnym prawo przejęcia nieruchomości na wyłączną własność współwłaściciela przysługuje jedynie w wypadku skierowania egzekucji do nieruchomości rolnych (art. 958 § 1 k.p.c., art. 982 § 1 k.p.c.). W ocenie Projektodawcy takie uprawnienie winno służyć także współwłaścicielowi nieruchomości, niebędącemu dłużnikiem, który zamieszkuje na nieruchomości, w której udział jest przedmiotem egzekucji. Ma za tym przemawiać wzgląd na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych takiego współwłaściciela oraz jego rodziny. Jako dodatkowe uzasadnienie zmiany legislacyjnej Projektodawca wskazuje na przypadki, w których udział w prawie własności nieruchomości nabywany jest przez osoby, które „w rozmaity sposób dręczą osoby pozostające w lokalu nabytym w drodze licytacji”.
- (29) Przed przejściem do merytorycznej oceny takiego rozwiązania wypada zauważyć, że analizie dotychczasowego stanu prawnego Projektodawca pominął treść przepisów art. 984 § 1 k.p.c., zgodnie z którymi, *jeżeli również na drugiej licytacji nikt nie przystąpi do przetargu, przejęcie nieruchomości na własność może nastąpić w cenie nie niższej od dwóch trzecich części sumy oszacowania, przy czym prawo przejęcia przysługuje wierzycielowi egzekwującemu i hipotecznemu oraz współwłaścicielowi. Jeżeli przedmiotem egzekucji jest nieruchomość rolna, stosuje się art. 982 z wynikającą z*

niniejszego przepisu zmianą co do ceny przejęcia. W wypadku, gdy osoby określone w art. 982 nie skorzystają z prawa przejęcia nieruchomości rolnej, prawo to przysługuje także wierzycielowi egzekwującemu i hipotecznemu. W literaturze trafnie zauważa się, że prawo przejęcia unormowane w art. 984 k.p.c. ma szerszy zakres przedmiotowy i podmiotowy w porównaniu z przepisami art. 958 k.p.c. oraz art. 982 k.p.c., bowiem obejmuje nie tylko nieruchomości rolne (H. Ciepla, *Komentarz do art. 984... [w:] Kodeks postępowania cywilnego...*, dz. cyt.).

- (30) Niemniej jednak, cele wskazane przez Projektodawcę zasługują na realizację w świetle konstytucyjnych zasad prowadzenia polityki mieszkaniowej, a proponowane rozwiązania w zasadniczym kształcie nie wpływają na ochronę praw wierzyciela, z zastrzeżeniami, o których mowa będzie w dalszej części Opinii.
- (31) Projektowany art. 958¹ k.p.c. (art. 1 pkt 2 Projektu) wzorowany jest na obowiązującym art. 958 k.p.c., z tą różnicą, że wnioskodawca składając wniosek o przejęcie nie składa rękojmi w każdym przypadku. Nadto, Projektodawca proponuje, by w razie złożenia wniosku przez kilku współwłaścicieli, o pierwszeństwie decydowała wielkość udziału we współwłasności nieruchomości, a w przypadku równych udziałów – kolejność złożonych wniosków o przejęcie.
- (32) Wydaje się, że rozwiązanie polegające na całkowitej rezygnacji z obowiązku złożenia rękojmi – jakkolwiek chroniące prawa współwłaścicieli – może stanowić instrument pozwalający na przedłużenie postępowania egzekucyjnego bez najmniejszego zaspokojenia wierzyciela. Samo złożenie w terminie nieobarczonego brakami formalnymi wniosku o przejęcie przez współwłaściciela, o którym mowa w projektowanym art. 958¹ k.p.c., powodować będzie obowiązek wydania postanowienia o przybiciu (art. 959 k.p.c.), niezależnie od tego, czy współwłaściciel przejmujący dysponuje środkami pozwalającymi na zapłacenie ceny. Pod roz wagę Projektodawcy należy więc poddać możliwość wprowadzenia obowiązku złożenia rękojmi w mniejszej wysokości lub innego rozwiązania legislacyjnego, które zapewniłoby ochronę wierzyciela przed składaniem wniosków o przejęcie jedynie w celu przedłużenia postępowania.
- (33) Nadto, na tle przepisu art. 958 k.p.c. wyrażono pogląd o zasadności wprowadzenia kryterium proponowanej ceny przejęcia, które miałoby rozstrzygać o pierwszeństwie nabycia nieruchomości rolnej w razie braku współwłaściciela dającego większy stopień gwarancji należytego prowadzenia gospodarstwa rolnego od innych (J. Łopatowska-Rynkowska, *Czynności sądu w toku egzekucji z nieruchomości*, Wrocław 2007, s. 135; cyt. za: E. Jaceczko, *Komentarz do art. 958 [w:] Kodeks postępowania cywilnego...*, dz. cyt.).
- (34) Wydaje się, że takie rozwiązanie byłoby zasadne także w przypadku rozstrzygnięcia kolizji pierwszeństwa w wypadku równych udziałów w prawie własności współwłaścicieli składających wnioski w trybie projektowanego przepisu art. 958¹

k.p.c. Takie rozwiązanie zapewniłoby bowiem pełniejszą realizację zaspokojenia wierzyciela, co jest zasadniczym celem egzekucji z nieruchomości. Jednocześnie, o kolejności złożenia wniosków – a w konsekwencji o pierwszeństwie – mogą decydować okoliczności takie jak wcześniejsze zapoznanie się z treścią obwieszczenia o licytacji nieruchomości czy większa świadomość prawna danego współwłaściciela. Takie okoliczności nie powinny zdaniem Autora wpływać na pierwszeństwo, gdy istnieje możliwość rozstrzygnięcia konfliktu w tym przedmiocie przy użyciu kryteriów obiektywnych. Na marginesie wypada zauważyć, że w uzasadnieniu Projektu nie podano powodów, dla których zdecydował się na kryterium pierwszeństwa złożenia wniosku.

- (35) Projektowany art. 982 § 4 k.p.c. (art. 1 pkt 3 Projektu) przewiduje, że współwłaściciel nieruchomości służącej do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, wystawionej na licytację, który nie jest dłużnikiem osobistym wierzyciela, ma prawo przejęcia nieruchomości na własność w cenie nie niższej niż trzy czwarte sumy oszacowania, jeżeli nikt nie przystąpi do przetargu podczas licytacji. Rozwiązanie to odpowiada obowiązującemu przepisowi art. 982 § 1 k.p.c. Należy ocenić je jako trafne, bowiem pozostaje spójne z dotychczasowym ukształtowaniem rozumieniem prawa przejęcia.

§ 4.3. Ochrona interesu małżonka niebędącego dłużnikiem osobistym

- (36) Projektowany art. 1004¹ k.p.c. (art. 1 pkt 4 Projektu) przewiduje, że *tytuł wykonawczy wystawiony przeciwko osobie pozostającej w związku małżeńskim lub która pozostawała w związku małżeńskim nie stanowi podstawy do zajęcia udziału we współwłasności nieruchomości, która wchodziła w skład majątku wspólnego małżonków lub byłych małżonków objętego wspólnością majątkową, jeżeli nie dokonano podziału majątku wspólnego po ustaniu tej wspólności.*
- (37) W tego rodzaju przypadkach Projektodawca przewiduje odesłanie do przepisów art. 912 k.p.c., zgodnie z którymi *Jeżeli zajęte zostało prawo, z mocy którego dłużnik może żądać działu majątku, zajęcie obejmuje wszystko to, co dłużnikowi z działu przypadnie. Gdy dłużnik otrzyma z działu nieruchomość lub ułamkową jej część, sąd przeprowadzwszy dział zawiadomi o zajęciu sąd właściwy do prowadzenia księgi wieczystej w celu ujawnienia zajęcia przez wpis w księdze wieczystej lub złożenie zawiadomienia do zbioru dokumentów. Jeżeli wierzyciel w ciągu miesiąca po ukończeniu działu nie zażądał przeprowadzenia egzekucji z mienia przypadłego dłużnikowi, przedmioty majątkowe, z których egzekucji nie żądał, będą wolne od zajęcia. O zajęciu prawa, z mocy którego dłużnik może żądać działu, komornik zawiadomi wskazane przez wierzyciela osoby, przeciwko którym dłużnikowi przysługuje prawo żądania działu.*

- (38) Uzasadniając to rozwiązanie Projektodawca wskazuje, że „jasne i oczywiste” powinno być, że egzekucja z nieruchomości nie powinna się toczyć, gdy skierowano egzekucję do nieruchomości wchodzącej w skład majątku wspólnego objętego ustawową wspólnością małżeńską, a do podziału majątku wspólnego między małżonkami nie doszło. Projektodawca wskazuje, że w takim przypadku wierzyciel powinien mieć możliwość zajęcia jedynie tych praw, które przysługiwałyby jego dłużnikowi w razie dokonania podziału majątku, a zatem – bezpośrednio stosowane powinny być przepisy art. 912 k.p.c. Proponowane rozwiązanie nie zostało jednak poparte dalszym wywodem, stąd w istocie nie wiadomo, dlaczego Projektodawca uważa proponowane rozwiązanie za trafne.
- (39) Jedynym bezpośrednim, wskazanym *explicite* w uzasadnieniu Projektu, powodem proponowanej zmiany legislacyjnej jest pojawienie się w orzecznictwie poglądu, zgodnie z którym dopuszczalne jest wszczęcie egzekucji z udziału we własności nieruchomości wchodzącej poprzednio w skład majątku wspólnego (uchwała SN z dnia 17 kwietnia 2015 roku, III CZP 9/15).
- (40) W literaturze przed wydaniem cytowanej uchwały problem ten był rozstrzygany negatywnie, to jest uznawano za niedopuszczalne prowadzenie egzekucji z udziału dłużnika – małżonka w przedmiocie majątkowym objętym wspólnością ustawową, gdy nie nastąpił jeszcze podział majątku wspólnego (zob. M. Walasik, *Dopuszczalność egzekucji z udziału małżonka w przedmiocie należącym do majątku wspólnego po ustaniu wspólności ustawowej*, „Polski Proces Cywilny” 2015, nr 4, s. 644 i cyt. tam literatura).
- (41) Proponowaną w art. 1 pkt 4 Projektu zmianę legislacyjną należy ocenić negatywnie, a to z następujących względów.
- (42) Po pierwsze, pozostaje ona w sprzeczności z treścią przepisu art. 42 k.r.o., zgodnie z którym *wierzyciel małżonka nie może w czasie trwania wspólności ustawowej żądać zaspokojenia z udziału, który w razie ustania wspólności przypadnie temu małżonkowi w majątku wspólnym lub w poszczególnych przedmiotach należących do tego majątku*. Przepis ten, co jasno wynika z jego treści, stanowi o zakazie żądania zaspokojenia jedynie w okresie trwania wspólności ustawowej; nie odnosi się natomiast do momentu dokonania podziału majątku (tak SN w uchwale z dnia 17 kwietnia 2015 roku, III CZP 9/15; por. M. Walasik, *Dopuszczalność egzekucji...*, dz. cyt., s. 652; M. Kaczmarzyk, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 2015 r.*, III CZP 9/15, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2015, nr 7, Legalis).
- (43) Jednakże, treść przepisu art. 52 § 1a k.r.o., zgodnie z którym *ustanowienia przez sąd rozdzielności majątkowej może żądać także wierzyciel jednego z małżonków, jeżeli uprawdopodobni, że zaspokojenie wierzytelności stwierdzonej tytułem wykonawczym wymaga dokonania podziału majątku wspólnego małżonków* [podkreślenie własne – M.O.], zdaje się nasuwać wniosek odmienny (zob. M. Kaczmarzyk, *Glosa...*, dz. cyt.).

Jak jednak trafnie wskazuje M. Walasik, przepis ten ustanawia jedynie „instrument, który ma służyć likwidacji bariery, jaką dla zaspokojenia wierzyciela stanowi obowiązywanie ustroju wspólności majątkowej między małżonkami (...) Na podstawie tej regulacji nie można zatem wyciągać wniosków co do tego, jaki jest właściwy tryb zaspokojenia wierzyciela po ustaniu tej wspólności” (M. Walasik, *Dopuszczalność egzekucji...*, dz. cyt., s. 652).

- (44) Po drugie, trafny wydaje się argument Sądu Najwyższego, przedstawiony w cytowanej wyżej uchwale, zgodnie z którym „ustanie wspólności małżeńskiej prowadzi do zmiany sytuacji prawnej przedmiotów objętych bezudziałową wspólnością majątkową, w wyniku której stają się one współwłasnością małżonków w częściach ułamkowych”. Ten pogląd znajduje swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego dotyczącym możliwości dokonania wpisu w księdze wieczystej współwłasności w częściach ułamkowych na podstawie prawomocnego wyroku orzekającego rozwód (uchwała SN z 21 czerwca 2001 roku, III CZP 16/01).
- (45) Po trzecie, argument Projektodawcy dotyczący możliwości ustalenia nierównych udziałów w majątku wspólnym (art. 43 § 2 k.r.o.), a co za tym idzie – nieuprawnionego przyjmowania równych udziałów małżonków w majątku wspólnym przed jego podziałem – jest nieprzekonujący. Zasadą jest bowiem równość udziałów w majątku wspólnym (art. 43 § 1 k.r.o.). Odstąpienie od tej zasady może nastąpić jedynie z ważnych powodów i to wówczas, gdy nierówny był stopień przyczynienia się małżonków do powstania majątku. Argumentacja Projektodawcy sprowadza się do przyjęcia, że taka sytuacja jest typowa, podczas gdy z woli ustawodawcy ma ona charakter wyjątku, wymagającego konstytutywnego orzeczenia sądu oraz wystąpienia jednego z małżonków z takim żądaniem (B. Kubica, *Komentarz do art. 43 [w:] Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz pod red. M. Frasa i M. Habdas, Warszawa 2021, LEX; por. M. Walasik, Dopuszczalność egzekucji...*, dz. cyt., s. 654).
- (46) Po czwarte, przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie nakładają na małżonków (byłych małżonków) obowiązku podziału majątku wspólnego. W praktyce więc przez lata może utrzymywać się sytuacja (z założenia tymczasowa), w której po ustaniu wspólności ustawowej małżonkowie nie dokonują podziału. Wołą Projektodawcy jest w takiej sytuacji odesłanie wierzyciela jednego z małżonków (byłych małżonków) na drogę postępowania przewidzianego przepisami art. 912 k.p.c., które jest dalece bardziej skomplikowane, czasochłonne i kosztowne dla wierzyciela (M. Walasik, *Dopuszczalność egzekucji...*, dz. cyt., s. 654; uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 4 lipca 1963 roku, III CO 21/63). W razie przyjęcia proponowanej zmiany, w praktyce zupełnie prawdopodobna byłaby sytuacja, w której małżonkowie (byli małżonkowie) nie będą dokonywać podziału majątku, aby przedłużyć postępowanie egzekucyjne. Taka sytuacja jest paradoksalnie

niekorzystna także dla dłużnika, bowiem powoduje dalsze naliczanie się odsetek oraz generuje dodatkowe koszty (zob. M. Kaczmarzyk, *Glosa...*, dz. cyt.).

- (47) Wreszcie należy zauważyć, że proponowana zmiana odnosi się jedynie do egzekucji z nieruchomości wchodzącej w skład majątku wspólnego małżonków. Nie odnosi się do egzekucji z innych przedmiotów majątkowych, a nadto – pomija istnienie innych sytuacji, w których egzekucja prowadzona jest z majątku stanowiącego wspólność ustawową (wspólność majątku spadkowego – art. 1035 k.c.; wspólność majątku wspólników spółki cywilnej – art. 863 k.c.). Przyjęcie więc zmiany postulowanej w art. 1 pkt 4 Projektu byłoby więc jedynie kazuistyczną zmianą legislacyjną, stanowiącą fragmentaryczną reakcję ustawodawcy na orzecznictwo SN. Jak wynika z powyższych rozważań, zagadnienie dopuszczalności egzekucji z przedmiotów objętych ustawową wspólnością majątkową budzi wątpliwości zarówno doktryny, jak i orzecznictwa. Autor niniejszej Opinii stoi na stanowisku, że – o ile ustawodawca dostrzega potrzebę zmian w tym zakresie – zagadnienie to winno być unormowane kompleksowo, w taki sposób, aby przepisy prawa materialnego i prawa procesowego były ze sobą spójne (zob. § 2 ZTP).

§ 4.4. Przepisy przejściowe

- (48) W uzasadnieniu Projektu wskazano, że *„z uwagi na charakter ochronny projektowanych regulacji przewiduje się stosowanie nowych przepisów także do postępowań egzekucyjnych już wszczętych (art. 2 ust. 1). W mocy mają pozostawać jednak czynności dokonane z dotychczasowymi przepisami (art. 2 ust. 2)”*. Te rozwiązania nie budzą wątpliwości.
- (49) Projektodawca przewiduje jednak istotny wyjątek od zasady zachowania w mocy czynności zdziałanych w zgodzie z dotychczasowymi przepisami. Mianowicie, w art. 2 ust. 3 Projektu przewidziano, iż *„Małżonek lub były małżonek dłużnika może sprzeciwić się egzekucji prowadzonej z naruszeniem art. 1004¹ ustawy zmienianej w art. 1 w wypadku postępowania egzekucyjnego wszczętego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy. W takim wypadku nie stosuje się ust. 2”*.
- (50) Art. 2 ust. 3 Projektu należy ocenić negatywnie. Sprzeciw małżonka lub byłego małżonka dłużnika może bowiem faktycznie zniweczyć postępowanie egzekucyjne wszczęte zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym w dniu wszczęcia egzekucji oraz w dniach poszczególnych czynności. Narazi to wierzycieli prowadzących egzekucję z nieruchomości na konieczność ponownego poniesienia kosztów postępowania egzekucyjnego, a także przedłuży to postępowanie.
- (51) Takie ukształtowanie przepisu przejściowego nie odpowiada konstytucyjnej zasadzie ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasadzie ochrony interesów w toku, które to zasady wywodzone są z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). W orzecznictwie TK

wielokrotnie podkreślano, że ustawodawca musi tak stanowić prawo, by nie zaskakiwać jednostki, która w dobrej wierze i w oparciu o obowiązujące w danym momencie przepisy prawa powszechnie obowiązującego podjęła określone czynności. Zasada zaufania oznacza wyraża się bowiem w tym, by „[prawo] *nie było swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny*” (wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 roku, K 27/00; zob. szerzej na ten temat: P. Tuleja, *Komentarz do art. 2 [w:] Konstytucja...*, dz. cyt., Nb 25).

- (52) Szczególnym aspektem realizacji tej zasady jest odpowiednie ukształtowanie okresu *vacatio legis*. Konstytucja nie przewiduje dokładnego okresu spoczywania ustawy, dając w tym zakresie swobodę ustawodawcy. Podlega ona jednak ograniczeniu o tyle, że odpowiedni okres *vacatio legis* powinien uwzględniać możliwość dostosowania się adresatów nowych przepisów i dawać im sposobność pokierowania swoim postępowaniem tak, by uwzględnić zmiany legislacyjne (zob. wyrok TK z 11 września 1995 roku, P 1/95; por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 maja 1999 roku, V SA 1920/98).
- (53) W sytuacji, w której wierzyciel może zostać postawiony przed koniecznością powtórzenia wszystkich wykonanych już czynności egzekucyjnych wskutek oświadczenia małżonka (byłego małżonka) dłużnika, zdaniem autora niniejszej Opinii nie można mówić o realizacji zasady zaufania.
- (54) Projektowany przepis art. 2 ust. 3 Projektu nie odpowiada także zasadom prawidłowej legislacji. Zgodnie bowiem z § 36 ZTP, *rozwiązania przewidziane w przepisach przejściowych i dostosowujących powinny być ukształtowane w sposób nieuciążliwy dla ich adresatów i pozostawiać im możliwość przystosowania się do przepisów nowej albo znowelizowanej ustawy*. Proponowany przez Projektodawcę sposób redakcji przepisów przejściowych przyjmuje zdecydowany prymat interesów podmiotów, które wcześniej nie były adresatami przepisów o postępowaniu egzekucyjnym, to jest małżonków lub byłych małżonków dłużników. Pomija przy tym interes wierzycieli, którzy – niezależnie od stopnia zaawansowania postępowania egzekucyjnego – mogą stanąć przed koniecznością powtórzenia wszystkich zdziałanych w nim czynności oraz powtórnego poniesienia ich kosztów.

§ 5. Konkluzje

- I. Rozwiązania legislacyjne przyjęte w Projekcie realizują politykę mieszkaniową sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (art. 75 Konstytucji) oraz realizują cele ochrony prawa do mieszkania (art. 7 KPP, art. 8 EKPCz, art. 11 MPPGSIK), nie naruszając przy tym interesów wierzycieli prowadzących egzekucję z nieruchomości, z zastrzeżeniami wskazanymi niżej.
- II. Rozwiązania legislacyjne polegające na rozszerzeniu kręgu uczestników postępowania egzekucyjnego oraz rozszerzeniu kręgu podmiotów, którym przysługuje prawo przejęcia nieruchomości na własność należy ocenić pozytywnie, pozostawiając Projektodawcy do rozważenia przyjęcie poprawek, które przeciwdziałałyby przewlekłości postępowań egzekucyjnych wskutek występowania nieaktualnych, niezgodnych z rzeczywistym stanem prawnym wpisów w księgach wieczystych.
- III. Rozwiązanie legislacyjne polegające na rozszerzeniu ochrony interesu małżonka niebędącego dłużnikiem osobistym należy ocenić negatywnie, jako nadmiernie ingerujące w prawa wierzyciela prowadzącego egzekucję z nieruchomości. Nadto, projektowana regulacja nosi znamiona kazuistycznej reakcji na aktualny trend w orzecznictwie Sądu Najwyższego, podczas gdy zagadnienie wymaga kompleksowej regulacji ustawowej, harmonizującej rozwiązania Kodeksu cywilnego, Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz Kodeksu postępowania cywilnego.
- IV. Przepis przejściowy – art. 2 ust. 3 Projektu – jest w ocenie autora niniejszej Opinii sprzeczny z przepisem art. 2 Konstytucji i wywodzonymi z niego zasadami: zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony interesów w toku.

Autor:

adwokat Maciej Obrębski



adwokat Dorota Kulińska

Dyrektor
Instytutu Legislacji
i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej