



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

Warszawa, dnia 01 sierpnia 2019 r.

KRK/VI/858/19

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz.....
Data wpływu..... 06. 08. 2019

Szanowny Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

ul. Wiejska 4/6/8

00 – 902 Warszawa

Szanowny Panie Adamie!

W odpowiedzi na pismo z dnia 15 lipca 2019 r. (GMS-WP-173-165/19) dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, w imieniu Krajowej Rady Komorniczej w Warszawie uprzejmie proszę

o uwzględnienie następujących uwag samorządu komorniczego co do projektowanych rozwiązań prawnych.

Jak wynika z uzasadnienia przedłożonego projektu „*celem projektowanej ustawy jest przede wszystkim zwiększenie ochrony osób małoletnich, mieszkających w lokalu, którego najemca podlega eksmisji – poprzez stworzenie im możliwości uzyskania lokalu socjalnego a tym samym zmniejszenie ryzyka, że zostaną z przyczyn ekonomicznych rozdzieleni ze swoimi rodzicami i umieszczeni w pieczy zastępczej*”. Dalej w uzasadnieniu wskazuje się, że obecnie obowiązujące przepisy nie przewidują „ochrony eksmitowanych lokatorów w sytuacji, gdy tytuł wykonawczy będący podstawą egzekucji jest oparty na innym tytule egzekucyjnym niż orzeczenie sądu w postępowaniu rozpoznawczym” oraz że „wprowadzając proponowane zmiany ustawa zapewnia większą ochronę członkom rodziny, w tym małoletnim dzieciom, znacząco zmniejszając ryzyko, że z powodów ekonomicznych dzieci będą rozdzielane od swoich rodziców i umieszczane w pieczy zastępczej”. Zdaniem projektodawców „ustawa ma bardzo duże znaczenie z punktu widzenia społecznego – wypełnia lukę w pakiecie przepisów mających na celu ochronę niektórych eksmitowanych lokatorów. Po jej przyjęciu znacząco zmniejszy się liczba dzieci umieszczanych w pieczy zastępczej w konsekwencji eksmisji bez prawa do socjalnego lokalu”.

Pomimo, iż wielokrotnie wskazuje się w uzasadnieniu na potrzebę ochrony dzieci i uniknięcie konieczności rozdzielania dzieci od rodziców, jednocześnie w uzasadnieniu



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

przyznaje się, że projektowana ustawa ma w istocie charakter szerszy i nie ogranicza się wyłącznie do jednej grupy lokatorów oraz że projektowane rozwiązania mogą mieć negatywne skutki finansowe dla niektórych właścicieli wynajmowanych mieszkań.

Podsumowując wywody zamieszczone w uzasadnieniu projektu należy skonstatować, że podstawowym celem proponowanych rozwiązań jest zwiększenie ochrony eksmitowanym lokatorom oraz członkom ich rodziny, w szczególności małoletnim dzieciom, którym nie została udzielona konieczna ochrona na etapie postępowania rozpoznawczego przed sądem. W takiej jednak sytuacji przepisy winny gwarantować taką ochronę wszystkim podmiotom prawa w sposób jednakowy (art. 32 Konstytucji). Tymczasem proponowane przepisy różnicują pozycję poszczególnych podmiotów znajdujących się w identycznej sytuacji prawnej, ze względu na uwarunkowania często od nich niezależne, o czym niżej.

W pierwszej kolejności należy jednak wskazać, że projektodawca uznając za konieczne wyeliminowanie określonego zjawiska, postrzeganego jako negatywne, poczynić winien poprzedzające badania pozwalające na określenie skali tego zjawiska, co pozwoliłoby na ocenę, czy konieczna jest ingerencja ustawodawcy poprzez stworzenie normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Tymczasem z uzasadnienia projektu nie wynika w żaden sposób, czy w tym zakresie przeprowadzone zostały stosowne analizy pozwalające na ocenę zjawiska rozdzielania dzieci z rodzicami z przyczyn ekonomicznych. Z uzasadnienia projektu wynika tylko ogólnikowo, że *„takie zdarzenia faktycznie mają miejsce”*.

Należy podkreślić, że samorząd komorniczy w pełni popiera wszelkie działania zmierzające do zapewnienia ochrony osób przed bezdomnością, zwłaszcza zmierzające do ochrony małoletnich. Należy jednakże każdorazowo mieć na uwadze również interes pozostałych podmiotów prawa, w tym w szczególności wierzycieli, których prawa zostały stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu podlegającym egzekucji. Należy uwzględnić, że wierzycielami (uprawnionymi do żądania opuszczenia lokalu) również mogą być osoby małoletnie, które nie mają możliwości zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych, a tym samym również zagrożone są bezdomnością, czy osoby mające na utrzymaniu małoletnie dzieci, które z powodu niemożności uzyskania władztwa nad lokalem zgodnie z orzeczeniem sądu (przeprowadzenia eksmisji) również narażone mogą być na analogiczne negatywne konsekwencje (rozdzielenie dzieci z rodzicami z przyczyn ekonomicznych).

Tymczasem proponowane rozwiązania jednostronnie zakładają, że opisywany problem dotyczy wyłącznie dłużników czy rodzin dłużników. Tymczasem często obserwuje się negatywne zjawiska również po stronie wierzycieli, którzy nie mogą szybko i skutecznie



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 627 71 13 | faks 22 627 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

przeprowadzić egzekucji i uzyskać należnego im prawa. Projektodawca bagatelizuje prawa wierzycieli i sprowadza je do „negatywnych skutków finansowych”.

Rozwiązania prawne o charakterze ogólnym uwzględniać winny prawa i obowiązki wszystkich podmiotów prawa, zaś prawa przyznawane niektórym z nich nie mogą naruszać praw innych podmiotów.

Jeżeli proponowane rozwiązania prawne mają mieć charakter ogólny, błędnie zakłada się, że nowe przepisy nie będą mieć zastosowania do spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie noweli (art. 2 ust. 1 projektu). Tym samym w sprawach „starych”, pomimo zaistnienia przesłanek uzasadniających udzielenie ochrony prawnej, wyłącznie z uwagi na datę wszczęcia postępowania, wskazane w uzasadnieniu względy schodzą na dalszy plan i tym samym ochrona w takich przypadkach nie zostanie udzielona.

Przepis art. 16a ust. 1 projektu przewiduje możliwość wytoczenia powództwa o ustalenie prawa do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego w zależności od postawy wierzyciela.

Tym samym, nawet w przypadku konieczności udzielenia rodzinie ochrony prawnej, w zależności od zachowania wierzyciela, taka ochrona będzie mogła być udzielona lub nie. Przepis bowiem wskazuje na okres od daty nadania klauzuli wykonalności do daty wszczęcia egzekucji. Jeżeli zatem wierzyciel złoży wniosek o wszczęcie egzekucji przed upływem dwunastu miesięcy, ochrona nie będzie mogła być udzielona, pomimo istnienia podstaw ku temu. Przepis o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, który ma na celu zwiększenie ochrony przed bezdomnością lub umieszczaniem małoletnich w pieczy zastępczej, nie może różnicować takiej ochrony.

Należy też mieć na uwadze, że proponowany art. 16a ust. 1 dotyczy sytuacji, w której w wyroku eksmisyjnym sąd orzekł nakaz opróżnienia lokalu bez uprawnienia do zawarcia umowy lokalu socjalnego. Z procesowego punktu widzenia projektowany przepis zmierza więc w istocie do zmiany prawomocnego orzeczenia sądu, z uwagi na powstanie okoliczności nie istniejących

w chwili zamknięcia rozprawy.

Proponowany przepis art. 16a ust. 2 przewiduje zaś możliwość wytoczenia powództwa o ustalenie prawa do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego osobie, która utraciła status lokatora wskutek postanowienia o przysądzeniu własności (przyznaniu własności). W praktyce nie będzie i nie może dotyczyć to dłużnika (dłużników) albowiem ci nie posiadali nigdy statusu lokatora (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów), gdyż podstawą



dotychczasowego używania przez nich lokalu było przysługujące im prawo własności. Ustawowa definicja lokatora została zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie lokatorów, zgodnie z którym lokatorem jest najemca lokalu lub osoba używająca lokal na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności. W orzecznictwie Sądu Najwyższego pojawiła się tendencja do szerokiej interpretacji pojęcia „lokator”. W szczególności eksponowana jest funkcja ochronna ustawy, znajdująca wyraz przede wszystkim w art. 14 oraz art. 24 ustawy. Wskazuje się, że uprawnienie do korzystania z lokalu, a tym samym status lokatora, może stanowić pochodną od prawa najemcy. Chodzi w szczególności o domowników oraz osoby, którym najemca użyczył lokalu, a więc osoby, które nie objęły lokalu w posiadanie samowolnie, lecz do zamieszkania doszło za wiedzą i zgodą najemcy, a więc w sposób skuteczny także wobec wynajmującego (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9.3.1959 r., I CO 1/59, OSN 1959, nr 4, poz. 95 oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27.6.2001 r., III CZP 28/01, OSNC 2002, nr 2, poz. 17, a także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22.4.2005 r., II CK 655/04, „Monitor Prawniczy” 2005, nr 10, s. 479). Lokatorem może być zatem również małżonek dłużnika, czy jego dzieci (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 marca 2006 r., V CSK 185/05, OSNC 2006 nr 12, poz. 208, str. 110). Tym samym niemal w każdym przypadku sprzedaży licytacyjnej zamieszkałego lokalu mieszkalnego występować będą osoby, które „utrącą status lokatora” we wskazanym wyżej znaczeniu i każdorazowo zachodzić będzie podstawa do wytoczenia przez te osoby powództwa o ustalenie prawa do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego, a z uwagi na treść art. 14 ustawy o ochronie lokatorów najczęściej zachodzić będą podstawy do przyznania takiego uprawnienia. Tymczasem celem egzekucji jest zaspokojenie wierzyciela zgodnie z treścią tytułu wykonawczego poprzez zbycie określonego składnika majątku dłużnika (np. lokalu) i w zamian za zapłatę wylicytowanej kwoty przyznanie tego składnika nabywcy licytacyjnemu. Gwarancją realizacji tych celów jest obecnie przepis art. 999 k.p.c., stanowiący, że prawomocne postanowienie o przysądzeniu własności jest tytułem wykonawczym do wprowadzenia nabywcy w posiadanie nieruchomości i opróżnienia znajdujących się na tej nieruchomości pomieszczeń bez potrzeby nadania mu klauzuli wykonalności. Przy wykonaniu postanowienia o przysądzeniu własności przepis art. 791 k.p.c. stosuje się odpowiednio – przepis ten zaś stanowi, że tytuł wykonawczy zobowiązujący do wydania nieruchomości, statku lub do opróżnienia pomieszczenia upoważnia do prowadzenia egzekucji nie tylko przeciw dłużnikowi, lecz także przeciwko jego domownikom, krewnym i innym osobom reprezentującym jego prawa. W sytuacji, gdy osobom, o których mowa w art. 791 k.p.c. przyznane zostaną odrębne uprawnienia, wykonanie postanowienia o przysądzeniu



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel: 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

własności stanie się niemożliwe lub zostanie odsunięte w czasie (po zapewnieniu lokalu socjalnego przez gminę). W takiej zaś sytuacji zainteresowanie nabyciem zamieszkałego lokalu mieszkalnego w drodze licytacji spadnie do zera. Tymczasem nabywca licytacyjny musi mieć gwarancję szybkiego przejęcia nabytego na licytacji mienia, nie zaś perspektywę procesu o ustalenie praw do lokalu socjalnego i oczekiwanie na taki lokal dla możliwości objęcia nabytej nieruchomości.

Tym samym konieczne jest wprowadzenie regulacji zapewniających osobom eksmitowanym (i członkom ich rodzin, zwłaszcza małoletnim dzieciom) ochrony przed bezdomnością, jednakże taka ochrona nie może odbywać się kosztem wierzycieli, a także nie może unicestwiać wykonania orzeczenia sądu i przeprowadzenia egzekucji. Konieczne jest wyważenie interesu dłużników i interesu wierzycieli, poprzez wprowadzenie takich rozwiązań, które gwarantować będą ochronę wszystkim podmiotom prawa, bez naruszania praw wynikających z prawomocnego orzeczenia sądu, które podlegać winno egzekucji.

Mam nadzieję, że powyższe uwagi okażą się przydatne i zostaną wykorzystane w dalszym procesie legislacyjnym.

Prezes
Krajowej Rady Komorniczej

Rafał Fronczek