



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X KADENCJA

Warszawa, dnia 26 kwietnia 2023 r.

Druk nr 929 S

SPRAWOZDANIE

KOMISJI USTAWODAWCZEJ

oraz

KOMISJI PRAW CZŁOWIEKA, PRAWORZĄDNOŚCI I PETYCJI

o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (druk nr 929)

Marszałek Senatu w dniu 7 marca 2023 r. skierował do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 26 kwietnia 2023 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy, wprowadziły do niego poprawki i wnoszą o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Krzysztof Kwiatkowski

Zastępca Przewodniczącego Komisji
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
(-) Bogdan Zdrojewski

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania
cywilnego**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego.

Jednocześnie upoważnia panią senator Lidię Staroń do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego

Art. 1. W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 958 dodaje się art. 958¹ w brzmieniu:

„Art. 958¹. § 1. Z chwilą obwieszczenia o licytacji nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych współwłaścicielowi tej nieruchomości, który nie jest dłużnikiem osobistym i który korzysta z tej nieruchomości dla zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych, przysługuje aż do trzeciego dnia przed licytacją prawo przejęcia nieruchomości na własność w cenie nie niższej od sumy oszacowania. Przy wniosku o przejęcie wnioskodawca nie składa rękojmi.

§ 2. Jeżeli kilku współwłaścicieli zgłosi wniosek o przejęcie, pierwszeństwo przysługuje temu z nich, któremu przysługuje większy udział we współwłasności nieruchomości. W wypadku równych udziałów o pierwszeństwie rozstrzyga sąd.”;

2) w art. 960 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

„Jeżeli nikt z prawa przejęcia nieruchomości na podstawie trzech artykułów poprzedzających wcześniej nie skorzysta albo jeżeli przedmiotem egzekucji nie jest nieruchomość rolna lub służącą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, komornik po dokonaniu obwieszczeń przedstawia akta sądowi.”;

3) w art. 982 dodaje się § 4 w brzmieniu:

„§ 4. Jeżeli na licytacji nikt nie przystąpił do przetargu, a przedmiotem egzekucji jest nieruchomość służąca zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, współwłaściciel nieruchomości wystawionej na licytację, który korzysta z tej nieruchomości dla zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych, niebędący dłużnikiem osobistym, ma prawo przejęcia nieruchomości na własność w cenie nie niższej od trzech czwartych sumy oszacowania. Wniosek o przejęcie nieruchomości należy zgłosić w ciągu tygodnia

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2021 r. poz. 1981, 2052, 2262, 2270, 2289, 2328 i 2459, z 2022 r. poz. 1, 366, 480, 807, 830, 974, 1098, 1301, 1371, 1692, 1855, 1967, 2127, 2140, 2180, 2339, 2436, 2600 i 2687 oraz z 2023 r. poz. 289, 326, 403, 535, 556, 614 i 739.

od licytacji. Przy wniosku o przejęcie wnioskodawca nie składa rękojmi. Przepis art. 958¹ § 2 stosuje się odpowiednio.”;

4) w art. 983 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

„Jeżeli nikt nie zgłosił wniosku o przejęcie nieruchomości w myśl artykułu poprzedzającego albo przedmiot egzekucji nie jest nieruchomością rolną lub służącą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, komornik na wniosek wierzyciela wyznacza drugą licytację, na której cena wywołania stanowi dwie trzecie sumy oszacowania.”;

5) w art. 984 w § 1 zdanie drugie i trzecie otrzymują brzmienie:

„Jeżeli przedmiotem egzekucji jest nieruchomość rolna lub służąca zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, 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 lub służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, prawo to przysługuje także wierzycielowi egzekwującemu i hipotecznemu.”;

6) w art. 1005 dodaje się zdanie drugie i trzecie w brzmieniu:

„Współwłaściciele nieruchomości należy zawiadomić o terminie opisu i oszacowania. Przysługuje im prawo zaskarżenia opisu i oszacowania.”;

Art. 2. 1. Do postępowań egzekucyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

2. Czynności egzekucyjne dokonane zgodnie z dotychczasowymi przepisami pozostają w mocy.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Projekt nowelizacji ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, z późn. zm.), zwanej dalej „Kpc”, obejmuje zmiany, których wprowadzenie uzasadnione jest potrzebą zwiększenia ochrony osób trzecich w postępowaniu egzekucyjnym. Skutki postępowań egzekucyjnych, w szczególności w zakresie egzekucji z udziału w nieruchomości, dotyczą nie tylko interesów wierzycieli i dłużników ale często także osób trzecich (współwłaścicieli), nierzadko istotnie komplikując ich sytuację, a także naruszając ich uzasadnione interesy.

Konieczność zabezpieczenia interesów współwłaścicieli nieruchomości podlegającej egzekucji, którzy nie są osobistymi dłużnikami wierzyciela i korzystają z tej nieruchomości dla zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych, stanowi realizację polityki państwa sprzyjającej zagwarantowaniu obywatelom prawa do mieszkania. Projektowane zmiany w stopniu większym niż dotychczas realizują ochronę prawa do mieszkania współwłaścicieli niebędących dłużnikami a korzystających z nieruchomości będącej przedmiotem egzekucji.

2. Różnice między obowiązującym a projektowanym stanem prawnym

Obecnie obowiązujące przepisy przewidują w niektórych wypadkach prawo przejęcia nieruchomości na własność przez współwłaściciela tej nieruchomości w wypadku skierowania egzekucji do udziału we współwłasności. Dotyczy to nieruchomości wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego (dalej „nieruchomość rolna”), na etapie po obwieszczeniu o licytacji (art. 958 Kpc) oraz po bezskutecznej pierwszej licytacji (art. 982 Kpc). W przypadku innych nieruchomości uprawnienie to przysługuje współwłaścicielowi nieruchomości w razie bezskutecznej drugiej licytacji (art. 984 Kpc).

Prawo przejęcia nieruchomości na etapach wcześniejszych niż druga licytacja powinno przysługiwać także współwłaścicielowi nieruchomości niebędącemu dłużnikiem wierzyciela egzekwującego, który zamieszkuje na nieruchomości, w której udział jest przedmiotem egzekucji. Możliwość nabycia udziału za sumę oszacowania lub w cenie wywołania (w zależności od etapu egzekucji) służyłaby ochronie jego uzasadnionego interesu, polegającego na zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych jego, a także jego rodziny. Mogłoby to również służyć zapobieżeniu nabycia udziału w nieruchomości przez osobę, która

oczywiście nie byłaby zainteresowana bezkonfliktowym korzystaniem ze swojego prawa (a więc bez wchodzenia w konflikt z innymi współwłaścicielami). Nierzadkie są przypadki nabywania nieruchomości na licytacjach komorniczych przez osoby, które następnie w rozmaity sposób dręczą osoby pozostające w lokalu nabytym w drodze licytacji. Zasadnym wydaje się stanowisko, iż ograniczenie możliwości przejęcia nieruchomości na etapach wcześniejszych niż druga licytacja tylko do nieruchomości rolnych nie odpowiada aktualnym stosunkom społeczno-gospodarczym. Rozszerzenie tych możliwości na współwłaścicieli nieruchomości służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, znajduje uzasadnienie szczególnie w kontekście powinności prowadzenia przez państwo polityki sprzyjającej zaspokojeniu i zabezpieczeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli.

Realizację powyższych postulatów stanowią projektowane art. 958¹ oraz art. 982 § 4 Kpc. Pierwszy ze wskazanych przepisów przewiduje, iż z chwilą obwieszczenia o licytacji nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, współwłaścicielowi niebędącemu dłużnikiem osobistym przysługiwać będzie, do trzeciego dnia przed licytacją, prawo przejęcia na własność tej nieruchomości, w cenie nie niższej niż suma oszacowania. Jeżeli uprawnionych do przejęcia jest kilku współwłaścicieli, pierwszeństwo przysługuje temu z nich, któremu przysługuje większy udział we współwłasności nieruchomości, a w wypadku równych udziałów o pierwszeństwie przejęcia nieruchomości ma zdecydować sąd.

Drugi z wymienionych przepisów przewiduje prawo przejęcia nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych na własność w cenie nie niższej od trzech czwartych sumy oszacowania (cena wywołania), jeżeli na pierwszej licytacji nikt nie przystąpił do przetargu.

Regulacje art. 958¹ oraz art. 982 § 4 Kpc przewidują zwolnienie współwłaściciela z obowiązku złożenia rękojmi.

Z art. 960 Kpc wynika, że komornik przekazuje akta sądowi przed licytacją, po dokonaniu obwieszczenia, natomiast w przypadku gdy egzekucja jest prowadzona z nieruchomości rolnej – nie później niż na 2 dni przed licytacją (por. art. 958). Z uwagi na to, że terminy na złożenie wniosku o przejęcie nieruchomości zarówno w przypadku nieruchomości rolnej (art. 958 Kpc) jak i nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych (art. 958¹ Kpc) są identyczne (nie później niż na 3 dni przed licytacją) w art. 960 Kpc należy wprowadzić zmianę o charakterze porządkującym, w zakresie terminu

na przekazanie przez komornika akt sądowi. Zmiana w art. 960 jest konsekwencją wprowadzenia do Kpc możliwości pozalicytacyjnego przejęcia nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych przez współwłaściciela, przed pierwszą licytacją.

Proponowana modyfikacja w art. 983 Kpc ma również charakter porządkowo-ujednolicający, i motywowana jest analogicznymi powodami jak zmiana wskazana w akapicie poprzedzającym.

Przepis § 1 w art. 984 Kpc w proponowanym brzmieniu przewiduje, że także w przypadku bezskutecznej drugiej licytacji nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, a nie tylko w przypadku nieruchomości rolnej, pierwszeństwo jej przejęcia ma współwłaściciel niebędący dłużnikiem osobistym, który złożył wniosek na podstawie art. 982 Kpc. Dopiero w sytuacji gdy osoby określone w art. 982 nie skorzystają z prawa przejęcia nieruchomości rolnej lub służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, uprawniony do przejęcia będzie wierzyciel egzekwujący lub hipoteczny, który zaoferował wyższą cenę.

Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem art. 984 Kpc prawo przejęcia nieruchomości nierolniczej przysługuje tylko wierzycielom egzekwującym i hipotecznym oraz współwłaścicielom. Współwłaściciele są tu zrównani z wierzycielami i nie korzystają z bezwzględnego pierwszeństwa.

Omaiwana zmiana w art. 984 jest spójna z proponowanym w nowelizacji ukształtowaniem prawa przejęcia nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, będącej przedmiotem egzekucji.

Aktualnie zgodnie z art. 1005 Kpc istnieje obowiązek zawiadomienia o zajęciu udziału w nieruchomości także pozostałych jej współwłaścicieli. Nie stają się oni jednak uczestnikami postępowania w rozumieniu art. 922 Kpc. Obowiązek zawiadamiania o zajęciu nieruchomości współwłaścicieli jest uzasadniony tym, że współwłaściciele mają prawo przejęcia nieruchomości na własność. W razie skorzystania z tego uprawnienia stają się oni uczestnikami postępowania. Należy zauważyć, że ewentualne przyznanie wszystkim współwłaścicielom statusu uczestników postępowania spowoduje możliwość zaskarżania przez każdego z nich wszystkich czynności egzekucyjnych. Może to doprowadzić do nieuzasadnionej przewlekłości postępowania, zwłaszcza w przypadku współwłasności osób spokrewnionych czy powiązanych z dłużnikiem. Nie wydaje się to niezbędne dla zapewnienia obrony praw współwłaścicieli, sprowadzających się do możliwości złożenia wniosku

o przejęcie nieruchomości. W tym kontekście osoby te mogą mieć interes prawny w wyniku czynności opisu i oszacowania, co do prawidłowego oznaczenia i wyceny nieruchomości. Tym samym uzasadnionym jest wprowadzenie dla współwłaścicieli uprawnienia do wniesienia skargi na opis i oszacowanie oraz zażalenia na postanowienie sądu rozstrzygające tę skargę.

Z uwagi na charakter ochronny projektowanych regulacji przewiduje się stosowanie nowych przepisów także do postępowań egzekucyjnych będących w toku (art. 2 ust. 1). W mocy mają pozostawać jednak czynności dokonane dotychczas np. takie jak prawomocny opis i oszacowanie dokonane bez udziału (uczestnictwa) współwłaściciela nieruchomości (art. 2 ust. 2).

Ze względu na fakt, iż proponowane rozwiązania są korzystne dla ochrony praw osób trzecich w postępowaniu egzekucyjnym zasadne jest ich wejście w życie z zachowaniem standardowej 14-dniowej *vacatio legis*.

3. Skutki społeczne, gospodarcze i finansowe

Oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe oraz wyniki konsultacji są przedstawione w Ocenie Skutków Regulacji. Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej.

4. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

| | |
|--|---|
| Tytuł projektu: <i>ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego</i> | Data sporządzenia: 27 kwietnia 2023 r. |
| Przedstawiciel wnioskodawcy: Senator Lidia Staroń | Źródło: inicjatywa komisji |
| Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Miroslaw Reszczyński, główny legislator, tel. 22 694 93 64 w zakresie OSR: Marian Fałek, główny ekspert, tel. 22 694 90 82 | Nr druku: 929, 929 S |

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

W świetle obowiązujących regulacji współwłaściciele zajętej nieruchomości nie mają statusu uczestników postępowania egzekucyjnego. Zgodnie z art. 922 Kodeksu postępowania cywilnego, oprócz wierzyciela i dłużnika uczestnikami postępowania egzekucyjnego są osoby, którym przysługują prawa rzeczowe ograniczone lub roszczenia albo prawa osobiste zabezpieczone na nieruchomości, a gdy przedmiotem egzekucji jest użytkowanie wieczyste, także organ, który zawarł umowę o użytkowanie wieczyste. Jednocześnie art. 976 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego stanowi, że w przetargu licytowanej nieruchomości nie mogą uczestniczyć: dłużnik, komornik, ich małżonkowie, dzieci, rodzice i rodzeństwo oraz osoby obecne na licytacji w charakterze urzędowym.

Skutki postępowań egzekucyjnych, w szczególności w przypadku egzekucji z udziału w nieruchomości, mogą dotyczyć nie tylko interesów wierzycieli i dłużników, lecz również osób trzecich, nierzadko istotnie komplikując ich sytuację bądź też naruszając uzasadnione interesy. Dlatego istnieje potrzeba zwiększenia ochrony tych podmiotów w postępowaniu egzekucyjnym. Dotyczy to zwłaszcza współwłaścicieli nieruchomości, którzy nie będąc dłużnikami osobistymi wierzyciela korzystają z danej nieruchomości dla zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych. Szczególną grupą takich współwłaścicieli są małżonkowie lub byli małżonkowie dłużników, jeżeli przedmiotem egzekucji jest nieruchomość wchodząca w skład majątku wspólnego małżonków (współłasności byłych małżonków), a majątek ten nie został jeszcze podzielony.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt.

Rekomenduje się projekt *ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego*, którego celem jest:

- umożliwienie współwłaścicielowi przejęcia nieruchomości:
 - do trzeciego dnia przed wyznaczonym terminem licytacji za cenę nie niższą niż suma oszacowania, bez konieczności składania rękojmi, albo
 - w terminie tygodnia od licytacji – jeżeli na licytacji nikt nie przystąpił do przetargu – za cenę nie niższą od 3/4 sumy oszacowania, bez konieczności składania rękojmi, albo
 - gdy w powyższym trybie nie dojdzie do przejęcia nieruchomości – za cenę nie niższą niż 2/3 sumy oszacowania,
 przy czym uprawnienia te miałyby przysługiwać wyłącznie współwłaścicielowi niebędącemu dłużnikiem osobistym, który korzysta z danej nieruchomości dla zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych; w przypadku zgłoszenia się kilku współwłaścicieli, o pierwszeństwie rozstrzygałaby wielkość udziału, zaś w razie równych udziałów – orzeczenie sądu,
- wprowadzenie obowiązku zawiadamiania współwłaścicieli nieruchomości o terminie opisu i oszacowania oraz przyznania im prawa zaskarżenia opisu i oszacowania,
- przyjęcie – w ramach rozwiązań intertemporalnych – zasady działania nowego prawa, przy utrzymaniu jednak w mocy czynności egzekucyjnych dokonanych zgodnie z dotychczasowymi przepisami.

Oczekuje się, że efektem wejścia w życie projektowanych przepisów będzie zwiększenie w postępowaniu egzekucyjnym ochrony osób trzecich (współwłaścicieli nieruchomości), którzy nie są dłużnikami i wykorzystują nieruchomość w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

| |
|--|
| |
|--|

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

| Grupa | Wielkość | Źródło danych | Oddziaływanie |
|--------------------------------|---|---------------|--|
| współwłaściciele nieruchomości | | | <ul style="list-style-type: none">współwłaściciel nieruchomości, do której skierowano egzekucję, niebędący dłużnikiem osobistym i korzystający z tej nieruchomości dla zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych:<ul style="list-style-type: none">będzie mógł do trzeciego dnia przed licytacją przejąć nieruchomość na własność pod warunkiem zapłaty ceny nie niższej od sumy oszacowania, i nie będzie musiał przy tym składać rękojmi,w przypadku gdy na licytacji nikt nie przystąpi do przetargu, będzie mógł przejąć nieruchomość na własność, pod warunkiem zapłaty ceny nie niższej od 3/4 sumy oszacowania i nie będzie musiał przy tym składać rękojmi,w razie niezgłoszenia wniosku o przejęcie w terminie tygodnia po nieskutecznej licytacji, będzie mógł przejąć nieruchomość na własność za cenę nie niższą 2/3 sumy oszacowania, przy czym w razie zbiegu uprawnień kilku współwłaścicieli o pierwszeństwie rozstrzygnie wielkość udziału, a w przypadku równych udziałów – orzeczenie sądu,współwłaściciel nieruchomości będzie zawiadamiany o terminie opisu i oszacowania oraz uzyska prawo zaskarżenia opisu i oszacowania |
| komornicy | 2345 (stan na 3.04.2023 r.) ¹ | | obowiązek zawiadamiania współwłaścicieli nieruchomości o terminie opisu i oszacowania |

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego w dniu 8 marca 2023 r. został przesłany do zaopiniowania następującym podmiotom: Ministrowi Sprawiedliwości; Rzecznikowi Praw Obywatelskich; Krajowej Radzie Sądownictwa; Sądowi Najwyższemu; Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej; Krajowej Radzie Komorniczej; Stowarzyszeniu Sędziów Polskich „Iustitia”; Stowarzyszeniu Sędziów THEMIS; Naczelnej Radzie Adwokackiej; Krajowej Radzie Radców Prawnych; Krajowej Radzie Notarialnej; Stowarzyszeniu Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej; Związkowi Banków Polskich; Krajowej Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej; Polskiemu Związkowi Instytucji Pożyczkowych; Związkowi Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce; Związkowi Rewizyjnemu Spółdzielni Mieszkaniowych; Krajowemu Związkowi Rewizyjnemu Spółdzielni Mieszkaniowych; Ogólnopolskiemu Związkowi Rewizyjnemu Wiejskich Spółdzielni Mieszkaniowych; Związkowi Miast Polskich.

Termin przekazania opinii został wyznaczony do dnia 31 marca 2023 r.

Minister Sprawiedliwości **negatywnie** ustosunkował się do przedłożonego projektu. Stwierdził m.in., że w kontekście celu przedstawionego w uzasadnieniu proponowane rozwiązania mają charakter nadmiarowy. Według Ministra, nie tylko nie ma pewności, że pozwolą rozwiązać zdiagnozowane problemy, lecz nadto wysoce prawdopodobnym jest, że przyczynią się do paraliżu egzekucji z ułamkowej części nieruchomości. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, rozwiązań istniejących problemów należałoby raczej poszukiwać w umożliwieniu współwłaścicielom nieskrępowanego udziału w licytacji udziału innego współwłaściciela. Poza tym przyjęcie reguły natychmiastowego (bezpośredniego) działania nowego prawa w przypadku spraw będących w toku nie może być uznane za optymalne. Ten ostatni pogląd Minister uzasadnił, wskazując na ryzyko naruszenia takich zasad konstytucyjnych jak: zasada zaufania obywateli do państwa i prawa, zasada ochrony praw nabytych oraz zasada niedziałania prawa wstecz. Niezależnie od tego Minister Sprawiedliwości podniósł, że wobec wagi projektowanych regulacji *vacatio legis* przewidziane dla projektowanej ustawy jest wyjątkowo krótkie.

¹ <https://dane.gov.pl/pl/dataset/927.wykaz-komornikow-sadowych>

Krajowa Rada Komornicza projektowane zmiany oceniła **negatywnie** i zaproponowała alternatywne rozwiązania. W opinii Krajowej Rady Komorniczej nadanie współwłaścicielowi statusu uczestnika postępowania od samego początku rodzi niebezpieczeństwo paraliżu egzekucji. Zmianę tę oceniono także pod kątem zasady adekwatności wynikającej z RODO. W przekonaniu Krajowej Rady Komorniczej tak szeroka jawność postępowania może mieć negatywne konsekwencje dla dłużnika, tj. wywołać szkody „moralne” bądź wizerunkowe. Opisywana zmiana będzie się wiązać również z dużą uciążliwością dla komorników, a wyższe koszty postępowania egzekucyjnego ostatecznie obciążą dłużnika. Największy sprzeciw ze strony Krajowej Rady Komorniczej wywołał jednak projektowany art. 1004¹ kpc, jako *de facto* blokujący możliwość wszczęcia egzekucji z ułamkowej części nieruchomości. Z kolei w zakresie przepisów przejściowych krytyczna ocena została wyrażona przez wzgląd na zasadę, że prawo nie powinno działać wstecz.

Krajowa Rada Sądownictwa **pozytywnie** zaopiniowała projekt, niemniej jednocześnie **zgłosiła następujące uwagi:**

- art. 958¹ § 1 – cel zaproponowanego tu rozwiązania jest słuszny, ale konieczne jest określenie, w jaki sposób przebiegać miałyby weryfikacja korzystania z nieruchomości dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez osoby uprawnione do wykupu,
- art. 958¹ § 2 – w przedstawionym brzmieniu przepis ten może prowadzić do sytuacji nieakceptowalnych, będących konsekwencją przyjętych kryteriów ustalania pierwszeństwa (wysokość udziału, a w przypadku równych udziałów – kolejność wniosku),
- art. 1004¹ – na gruncie projektowanego przepisu należałoby określić termin lub warunek w przypadku współwłasności powstałej w wyniku zakończonego związku małżeńskiego.

Naczelna Rada Adwokacka wyraziła opinię, że rozwiązania przyjęte w projekcie realizują politykę sprzyjającą zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (podnoszą poziom ochrony prawa do mieszkania), nie naruszając przy tym interesów wierzycieli prowadzących egzekucję z nieruchomości. Pozytywnie oceniona została propozycja rozszerzeniu kręgu uczestników postępowania egzekucyjnego oraz rozszerzenie kręgu podmiotów, którym przysługuje prawo przejęcia nieruchomości na własność. Aczkolwiek zasygnalizowano potrzebę rozważenia zasadności przyjęcia poprawek, które przeciwdziałałyby przewlekłości postępowań egzekucyjnych. Natomiast samo zwiększenie ochrony interesów małżonka niebędącego dłużnikiem osobistym Naczelna Rada Adwokacka oceniła negatywnie, uznając je za nadmiernie ingerujące w prawa wierzyciela prowadzącego egzekucję z nieruchomości. Ponadto także przepisy przejściowe zawarte w art. 2 ust. 3 spotkały się z krytyką jako sprzeczne z art. 2. Konstytucji i wywodzonymi z niego zasadami zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony interesów w toku.

Polski Związek Instytucji Pożyczkowych stwierdził, że przedłożona inicjatywa bazuje na dobrych intencjach, mających na celu ochronę wybranej kategorii podmiotów, które do tej pory były (i są) należytej ochrony pozbawione. Mimo to Związek poddał pod rozważenie dokonanie analizy, czy zaproponowane rozwiązania są proporcjonalne, tj. czy zwiększenie uprawnień współwłaścicieli pozostaje w odpowiedniej proporcji do praw wierzyciela. Ponadto, odnosząc się do regulacji intertemporalnych, Polski Związek Instytucji Pożyczkowych wyraził pogląd, że godzą one wprost w konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego – wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

Związek Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce projektowane zmiany ocenił **negatywnie**, uznając je za nadmiernie komplikujące oraz prowadzące do przedłużenia postępowania egzekucyjnego. Zarazem Związek przedstawił rekomendacje odnośnie do zmiany brzmienia poszczególnych przepisów zawartych w projekcie.

Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Justitia” wyraziło obawę, że z powodu nadmiernego rozbudowania nowe uprawnienia umożliwią współwłaścicielom albo samym dłużnikom stosowanie obstrukcji w toku egzekucji z nieruchomości. Zdaniem Stowarzyszenia należy zatem rozważyć, czy projektowany zakres uprawnień jest niezbędny dla zapewnienia obrony praw współwłaścicieli, przy uwzględnieniu także usprawiedliwionych interesów wierzycieli. Ponadto zwrócono uwagę, że wprowadzenie możliwości inicjowania przez wierzycieli postępowania o podział majątku wspólnego w miejsce egzekucji z udziału w nieruchomości może spowodować dla obojga byłych małżonków wiele komplikacji.

Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP negatywnie ocenił projektowane rozwiązania w zakresie rozszerzenia kręgu uczestników postępowania egzekucyjnego o współwłaścicieli nieruchomości oraz braku możliwości wszczęcia egzekucji z ułamkowej części nieruchomości przed dokonaniem podziału majątku małżonków lub byłych małżonków dłużnika.

Sąd Najwyższy oraz Stowarzyszenie Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej **nie zgłosili uwag.**

Na wspólnym posiedzeniu w dniu 26 kwietnia 2023 r. Komisja Ustawodawcza oraz Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji rozpatrzyły projekt i wprowadziły do niego poprawki, mające na celu:

- rezygnację z wcześniej proponowanych rozwiązań w zakresie przyznania statusu uczestnika postępowania egzekucyjnego współwłaścicielom nieruchomości oraz blokowania możliwości wszczęcia egzekucji z ułamkowej części nieruchomości przed dokonaniem podziału majątku małżonków lub byłych małżonków,

- dodanie obowiązku zawiadamiania współwłaścicieli nieruchomości o terminie opisu i oszacowania, a ponadto poprawki uzupełniające treść przepisów art. 960, art. 983 oraz art. 984 § 1 k.p.c., stanowiące konsekwencję wprowadzenia szczególnej ochrony w odniesieniu do współwłaściciela nieruchomości niebędącego dłużnikiem osobistym i korzystającego z danej nieruchomości dla zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych. Przyjęte poprawki konsumują większość uwag zgłoszonych w procesie konsultacji.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

| (ceny stałe z 2023 r.) | Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł] | | | | | | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----------------|
| | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | Łącznie (0-10) |
| Dochody ogółem | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Wydatki ogółem | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Saldo ogółem | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Źródła finansowania | | | | | | | | | | | | |
| Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń | Projektowana ustawa <u>nie będzie bezpośrednio</u> oddziaływała na sektor finansów publicznych. | | | | | | | | | | | |

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

| | | Skutki | | | | | | | |
|--|--|---|---|---|---|---|----|----------------|--|
| Czas w latach od wejścia w życie zmian | | 0 | 1 | 2 | 3 | 5 | 10 | Łącznie (0-10) | |
| W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2023 r.) | duże przedsiębiorstwa | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| | sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| | rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| W ujęciu niepieniężnym | duże przedsiębiorstwa | <u>Brak wpływu</u> na konkurencyjność gospodarki, przedsiębiorczość, funkcjonowanie przedsiębiorców, w tym na sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw. | | | | | | | |
| | sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw | | | | | | | | |
| | rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe | <u>Brak wpływu</u> na sektor gospodarstw domowych. Projektowana ustawa będzie w <u>pozytywny</u> sposób wpływać na współwłaścicieli nieruchomości, do których skierowano egzekucję – proponowane przepisy zwiększą ochronę tych osób, które korzystają z danej nieruchomości w celu zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych i nie są dłużnikami osobistymi wierzyciela, na którego wniosek wszczęto postępowanie egzekucyjne. | | | | | | | |
| Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń | | | | | | | | | |

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.

Brak wpływu.

9. Wpływ na rynek pracy.

Brak skutków.

10. Wpływ na pozostałe obszary.

- środowisko naturalne
 sytuacja i rozwój regionalny
 inne: proces egzekucji z nieruchomości

- demografia
 mienie państwowe

- informatyzacja
 zdrowie

Projektowana ustawa reguluje postępowanie egzekucyjne z nieruchomości. W przypadku nieruchomości służącej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych współwłaściciele niebędący dłużnikami osobistymi, którzy korzystają z tej nieruchomości dla zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych, będą mieli możliwość przejęcia nieruchomości przed wyznaczonym terminem licytacji po cenie nie niższej niż suma oszacowania.

Z przeglądu nieruchomości wystawionych przez komorników na portalu e-licytacje wynika, że ceny wywoławcze na przetargach ustalane są także poniżej oszacowanej wartości nieruchomości.

Podstawę do dokonania oceny ilościowego wpływu projektowanych regulacji na dłużników i wierzycieli w skali ogółem powinna stanowić publikacja sporządzona przez wiarygodną instytucję, która zawierałaby dane prezentujące rozkłady statystyczne cen nieruchomości sprzedawanych w toku egzekucji przez komorników na organizowanych w tym celu przetargach. Niezależnie jednak od tego, że brak jest takich źródeł, można przyjąć, że współwłaściciele nieruchomości, którzy uzyskają prawo przejęcia nieruchomości na własność, będzie cechować podejmowanie działań w paradygmacie człowieka racjonalnego (*homo oeconomicus*), tj. że będą dokonywali wyborów, mając na uwadze wartość ekonomiczną skutków tych wyborów. Należy zatem liczyć się z tym, że współwłaściciele będą przede wszystkim dążyć do minimalizowania swoich strat.

Określając wpływ projektowanej ustawy na działalność komorników, należy oprzeć się przede wszystkim na danych statystycznych dotyczących spraw prowadzonych przez komorników. Z danych tych wynika m.in., że w latach 2021 i 2022 komornicy przeprowadzili łącznie 4681 egzekucji z nieruchomości wykorzystywanych w celach mieszkaniowych, co – w przeliczeniu na liczbę komorników – daje 6 tego typu egzekucji na 1 komornika. Jeżeli chodzi jednak o egzekucje z ułamkowej części nieruchomości wykorzystywanej do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, to liczba spraw była niższa – 1,8 sprawy na komornika rocznie². Na podstawie tych danych można zatem wnioskować, że wpływ projektowanej ustawy na działalność komorników będzie niski.

Do analogicznego wniosku skłania również przegląd danych obrazujących strukturę wyegzekwowanych świadczeń pieniężnych według rodzaju egzekucji:

Tabela nr 1: Struktura efektywnie wyegzekwowanych świadczeń pieniężnych według rodzajów egzekucji.

| Rodzaje egzekucji | 2014 | 2015 |
|-----------------------------------|---------------|------------|
| | struktura [%] | |
| Ogółem | 100,0 | 100,0 |
| Z ruchomości | 1,1 | 1,0 |
| Z nieruchomości | 7,0 | 9,0 |
| Z wynagrodzenia za pracę | 29,9 | 28,6 |
| Z rachunku bankowego | 14,0 | 12,3 |
| Z innych wierzytelności | 12,1 | 11,0 |
| Z innych praw majątkowych | 0,3 | 0,7 |
| Z ułamkowych części nieruchomości | 0,1 | 0,3 |
| Z użytkowania wieczystego | 0,3 | 1,2 |
| Inne | 35,2 | 35,9 |

Źródło: Paweł Ostaszewski, „Efektywność egzekucji komorniczej – obraz statystyczny”, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2015, s. 9.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.

Przepisy projektowanej ustawy wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Projektowana ustawa powinna podlegać ewaluacji po upływie 3 lat jej obowiązywania. OSR *ex post* powinien ukazać wpływ regulacji na postępowania egzekucyjne, w szczególności na efektywność egzekucji, ochronę interesów wierzycieli oraz współwłaścicieli, a także na działalność komorników.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).

Brak

² Źródło: pismo Krajowej Rady Komorniczej z dnia 31 marca 2023 r., znak: KRK/VIII/2020/23 (konsultacje projektu z druku nr 929).

.....
Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu
.....