



Ministerstwo Sprawiedliwości

Podsekretarz Stanu
Katarzyna Frydrych

DLPC–V.070.5.2023
Warszawa, 31 marca 2023 r.

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na wystąpienie z dnia 8 marca 2023 r. (znak: BPS.DKS.KU.0401.5.2023) uprzejmie przedstawiam opinię Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych przez Komisję Ustawodawczą Senatu RP w *projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (druk senacki nr 929, Senat X kadencji)* oraz niezbędne informacje do sporządzenia przez projektodawców oceny skutków regulacji projektowanej ustawy.

Projekt obejmuje trzy artykuły, z których pierwszy zawiera zmianę merytoryczną, drugi stanowi regulację intertemporalną, a ostatni wprowadza *vacatio legis*. Merytoryczna zmiana polega na rozszerzeniu katalogu uczestników postępowania egzekucyjnego w przypadku egzekucji z nieruchomości o współwłaścicieli nieruchomości [art. 922 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805 z późn. zm., dalej: „k.p.c.”)], dodaniu art. 958¹ k.p.c. przewidującego prawo przedlicytacyjnego nabycia nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych przed wyznaczonym terminem licytacji poprzez jej przejęcie przez współwłaściciela tej nieruchomości, dodaniu § 4 do art. 982 k.p.c., przewidującego prawo przejęcia nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych przez współwłaściciela tej nieruchomości, jeżeli na licytacji nikt nie przystąpił do przetargu oraz dodaniu art. 1004¹ k.p.c., traktującego o tym, 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. W takim wypadku zaproponowano stosowanie art. 912 k.p.c. W związku z opisanymi zmianami przyjęta regulacja intertemporalna opiera się na zasadzie działania nowego prawa, tzw. regule aktualizacji. Natomiast *vacatio legis* zostało określone na 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw.

Zdaniem projektodawcy wprowadzenie proponowanych zmian jest uzasadnione 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, nierzadko istotnie komplikując ich sytuację, a także naruszając ich uzasadnione interesy. Na szczególną ochronę zasługują także interesy małżonków lub byłych małżonków dłużników w sytuacji, gdy przeciwko dłużnikowi skierowano egzekucję do udziału we współwłasności w przedmiocie majątkowym, który wchodził w skład majątku wspólnego objętego wspólnością majątkową i nie doszło jeszcze do podziału majątku wspólnego między małżonkami lub byłymi małżonkami (uzasadnienie do ww. projektu).

Uwagi do art. 1 pkt 1

Na gruncie obowiązującego przepisu art. 922 k.p.c., uczestnikami postępowania oprócz wierzyciela i dłużnika są również 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.

W katalogu tym obecnie nie znajdują się współwłaściciele zajętej nieruchomości, tym niemniej należy zwrócić uwagę, że na podstawie art. 1005 k.p.c., organ egzekucyjny ma obowiązek zawiadomić ich o dokonanych zajęciach ułamkowej części nieruchomości. Dzięki nabyciu wiedzy o toczącym się postępowaniu współwłaściciele nieruchomości mogą skorzystać z przyznanych im uprawnień, które – w toku egzekucji – mogą być przez nich zrealizowane. Należy do nich zaliczyć prawo do zgłoszenia wniosku o przejęcie nieruchomości w trybie następujących przepisów: art. 958 k.p.c. [prawo przejęcia nieruchomości wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego na własność przez współwłaściciela nieruchomości (niebędącego dłużnikiem osobistym) aż do 3 dnia przed licytacją], art. 982 k.p.c. [w sytuacji gdy na licytacji nikt nie przystąpił do przetargu a przedmiotem egzekucji jest nieruchomość rolna, współwłaścicielowi nieruchomości (niebędącemu dłużnikiem osobistym) przysługuje prawo przejęcia na własność nieruchomości w cenie nie niższej od trzech czwartych sumy oszacowania] lub 984 k.p.c. (jeżeli również na drugiej licytacji nikt nie przystąpi do przetargu, współwłaścicielowi przysługuje prawo przejęcia nieruchomości w cenie nie niższej od dwóch trzecich części sumy oszacowania). Jeżeli zgłoszą oni któryś z powyższych wniosków, to jako potencjalni nabywcy zyskają przymiot uczestnika postępowania.

Rozszerzenie katalogu uczestników postępowania egzekucyjnego o współwłaścicieli nieruchomości w sposób nieuzasadniony rozszerzy ich uprawnienia egzekucyjne, co może zaważyć negatywnie na skuteczności egzekucji, gdyż jako współwłaściciele egzekwowanej nieruchomości będą mogli blokować każdą czynność w egzekucji od samego jej początku, co spowoduje spadek efektywności egzekucji i podniesie jednocześnie jej koszt (choćby z uwagi na konieczność dokonywania doręczeń). Przykładem może być chociażby celowe nieodbieranie przez nich korespondencji, albo konieczność ustanowienia kuratora w trybie art. 928 k.p.c., czy też zaskarżenie opisu i oszacowania nieruchomości, przy skierowaniu egzekucji do ułamkowej części nieruchomości mimo braku chęci przejęcia przez nich tej nieruchomości.

Dodatkowo, nadanie współwłaścicielom nieruchomości statusu uczestnika postępowania w art. 922 k.p.c., w którym omawiane rozszerzenie pozbawione jest precyzji oraz jego umiejscowienie – wskazany przepis znajduje się w Rozdziale 1, pt. „Przepisy wstępne”, Dział VI, pt. „Egzekucja z nieruchomości”, dotyczyć będzie zarówno współwłaścicieli nieruchomości lokalowych, budynkowych, jak i gruntowych. W tym miejscu zaznaczyć jednak należy, że w wielu postępowaniach udział tych podmiotów będzie zupełnie zbędny, albowiem uczestnicy ci nie będą w ogóle zainteresowani nabyciem egzekwowanej nieruchomości. Tym samym tzw. „czynności poszukiwawcze” mogą okazać się bezcelowe i będą zmierzały jedynie do zbędnego paraliżu egzekucji.

Mając na uwadze powyższe zaakcentować również należy na możliwość wystąpienia takich sytuacji w których organ egzekucyjny będzie prowadził postępowanie egzekucyjne z nieruchomości lokalowej, gdzie prawem związanym jest prawo do udziału w częściach wspólnych gruntu i budynku. W przypadku art. 922 k.p.c. w kształcie zaproponowanym przez projektodawców, mogą pojawić się przypadki, gdzie właściciele innych lokali będą rościć sobie prawa do udziału w postępowaniu, co może całkowicie zdestabilizować egzekucję. Dodatkowo należy zastanowić się, czy np. zawiadomienie wszystkich sąsiadów dłużnika będących współwłaścicielami części wspólnych nieruchomości zabudowanej budynkiem wielorodzinnym o zajęciu jego mieszkania jest niezbędne do osiągnięcia celu w postaci zapewnienia ochrony ich prawa własności.

Warto zarazem zauważyć, że projektowana w art. 922 k.p.c. regulacja jest nadmiarowa nawet w stosunku do samego uzasadnienia projektu. Jak wskazano w uzasadnieniu, za jej przyjęciem przemawiać ma „konieczność zabezpieczenia interesów współwłaścicieli nieruchomości podlegającej egzekucji, którzy nie są osobistymi dłużnikami wierzyciela i korzystają z tej nieruchomości dla zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych”. Tymczasem w proj. art. 922 k.p.c. nie ma mowy o współwłaścicielach zamieszkujących na nieruchomości, lecz o wszystkich współwłaścicielach.

Uwagi do art. 1 pkt 2 i 3

W przepisach art. 958 k.p.c. i art. 982 k.p.c., ustawodawca przewidział możliwość nabycia własności nieruchomości w innym trybie niż licytacja publiczna. Tryb ten odnosi się do szczególnego rodzaju przypadków – gdy nieruchomość ma charakter rolny i stanowi współwłasność kilku osób, a przejmującym własność jest jeden ze współwłaścicieli, który nie jest dłużnikiem osobistym wierzyciela prowadzącego egzekucję. Z prawa tego można skorzystać na różnych etapach postępowania egzekucyjnego, tj. przed rozpoczęciem przetargu w terminie pierwszej licytacji (art. 958 k.p.c.) oraz w sytuacji, gdy na pierwszej licytacji nikt nie przystąpił do przetargu (art. 982 k.p.c.). Dodatkowo należy podkreślić, że z uprawnienia do skorzystania z takiej formy nabycia własności mają zarówno współwłaściciele w części ułamkowej, jak i ci, którzy są połączeni węzłem współwłasności łącznej.

Nie ulega wątpliwości, że regulacja ta jest skorelowana z przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm., dalej: „k.c.”), ponieważ art. 166 k.c. stanowi, że w razie sprzedaży przez współwłaściciela nieruchomości

rolnej udziału we współwłasności lub części tego udziału pozostałym współwłaścicielom przysługuje prawo pierwokupu, jeżeli prowadzą gospodarstwo rolne na gruncie wspólnym. Nie dotyczy to jednak wypadku, gdy współwłaściciel prowadzący jednocześnie gospodarstwo rolne sprzedaje swój udział we współwłasności wraz z tym gospodarstwem albo gdy nabywcą jest inny współwłaściciel lub osoba, która dziedziczyłaby gospodarstwo po sprzedawcy. *Ratio legis* takich rozwiązań jest głęboko zakorzenione w zasadach kształtowania ustroju rolnego, które zmierzają z jednej strony do uniknięcia nadmiernej fragmentacji gospodarstwa rolnych, z drugiej zaś ukierunkowane są na przeciwdziałanie niepożądanego koncentracji.

Projektodawca, wzorując się na zaprezentowanych wyżej regulacjach prawnych, zaproponowali w art. 958¹ k.p.c. art. 982 § 4 k.p.c. analogiczne do nich rozwiązania, różniące się jedynie przedmiotem egzekucji, którym jest nieruchomości służąca zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Zgodnie z przyjętymi założeniami, mogłaby ona zostać przejęta w trybie pozalicytacyjnym przez jej współwłaściciela, który korzysta z niej dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych oraz nie jest dłużnikiem osobistym wierzyciela prowadzącego egzekucję. Należy jednak zwrócić uwagę, że z uwagi na całkowicie odmienną funkcję obu rozwiązań stosowanie takich samych reguł w przypadku nieruchomości służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika jest niepożądane. Umożliwienie przejęcia udziału w trybie przedlicytacyjnym za cenę oszacowania rodzi realne ryzyko, że nieruchomości zostanie sprzedana poniżej ceny możliwej do osiągnięcia w toku licytacji. To zaś prowadziłoby do pokrzywdzenia wierzycieli. W aktualnym stanie prawnym należy mieć na uwadze fakt wprowadzenia do polskiego systemu prawa egzekucyjnego instytucji e-licytacji nieruchomości, która umożliwi zdalny i anonimowy dla pozostałych uczestników udział w przetargu. Wobec powyższego, dla zachowania dostatecznych gwarancji dla współwłaścicieli wystarczającym byłoby umożliwienie im nieograniczonego udziału w przetargu. Wobec tego, wprowadzanie mechanizmów przewidzianych w proj. art. 958¹ k.p.c. należy uznać za nadmiarowe.

Powyższe do pewnego stopnia można też odnieść do rozwiązań przewidzianych w proj. art. 982 § 4 k.p.c. Skoro na pierwszej licytacji nie udało się zbyć udziału, to należałoby raczej oczekiwać od współwłaściciela udziału w kolejnej licytacji, niż umożliwiać mu nabycie udziału po zaniżonej cenie, poza licytacją.

Warto zarazem podnieść, że istota zaproponowanego w druku senackim nr 929 rozwiązania, opiera się na chęci zapobieżenia przejęcia udziału w nieruchomości przez osobę trzecią, która mogłaby utrudniać wspólne korzystanie z nieruchomości, poprzez – jak to określili projektodawcy w uzasadnieniu do projektu – „wchodzenie w konflikt z innymi współwłaścicielami”. Rzeczywiście, takie sytuacje mogą niekiedy skutkować pogorszeniem komfortu dotychczas mieszkającego tam współwłaściciela, w szczególności w przypadku posiadania przez niego rodziny, dzieci. Nie należy natomiast zapominać, że problemy takie są możliwe do rozwiązania na gruncie postępowania o zniesienia współwłasności. Warto przy tym zauważyć, że źródłem opisanych w uzasadnieniu patologicznych sytuacji, w których nabywcy licytacyjni „dręczą osoby pozostające w lokalu nabytym w drodze licytacji”, nie jest przeważnie brak formalnych możliwości nabycia lokalu przez współwłaściciela w toku egzekucji, lecz sam fakt, że współwłaściciel ten – z uwagi na sytuację życiową – nie ma możliwości nabycia pozostałych udziałów. Z tej

perspektywy, rozwiązania projektowane w art. 1 pkt 2 i 3 w żaden sposób nie poprawią sytuacji tych osób.

W kontekście powyższych rozważań, należy stwierdzić, że zaproponowana zmiana spowoduje nadmierne uprzywilejowanie współwłaścicieli ze szkodą dla innych zainteresowanych, w tym przede wszystkim dla wierzycieli, którzy liczą na szybkie i skuteczne wyegzekwowanie swojej należności. Dodatkowo istnieje ryzyko, że tak sformułowane przepisy będą dawały szeroką możliwość interpretacyjną wyrażenia „nieruchomość służąca zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych”. Pod pojęciem to mogą być podciągane stany faktyczne, które - jak się wydaje - wykraczają poza zamierzenia projektodawców (np. gdy w nieruchomości budynkowej pozostającej we współwłasności w częściach ułamkowych zostaną już wyodrębnione lokale mieszkalne *quad usum* i poszczególni współwłaściciele nie będą mieli realnego interesu w nabyciu udziałów pozostałych współwłaścicieli).

Uwagi do art. 1 pkt 4

Zmiana polegająca na dodaniu art. 1004¹ k.p.c., sprowadza się w istocie do zablokowania możliwości prowadzenia egzekucji z ułamkowej części nieruchomości, a dokładniej możliwości zajęcia udziału we wspólności nieruchomości, która wchodziła w skład majątku wspólnego małżonków lub byłych małżonków objętego wspólnością majątkową, jeżeli nie dokonano podziału majątku wspólnego po ustaniu tej wspólności. W uzasadnieniu do tego przepisu projektodawcy wskazują, że „w takim przypadku już w obecnym stanie prawnym powinno być jasne i oczywiste, że taka egzekucja nie powinna się toczyć, jeżeli małżonek dłużnika nie ponosi odpowiedzialności za dług, a wierzyciel w takim wypadku ma prawo co najwyżej zająć te prawa, jakie przysługiwałyby dłużnikowi na wypadek podziału majątku wspólnego, a więc zastosowanie winien znaleźć art. 912 k.p.c.”

Zaproponowany przepis jest w istocie rzeczą zaprzeczeniem art. 787² k.p.c., który wyraźnie stanowi, że zawarcie umowy majątkowej małżeńskiej nie stanowi przeszkody do nadania klauzuli wykonalności według przepisów art. 787 k.p.c. i art. 787¹ k.p.c. oraz prowadzenia na podstawie tak powstałego tytułu wykonawczego egzekucji do tych składników, które należałyby do majątku wspólnego, gdyby umowy majątkowej nie zawarto. Przepis niniejszy nie wyłącza obrony małżonków w drodze powództw przeciwegzekucyjnych, jeżeli umowa majątkowa małżeńska była skuteczna wobec wierzyciela. Tym samym można stwierdzić, że projektowane rozwiązania mogą prowadzić do zniweczenia skutków, jakie wywołuje art. 787² k.p.c. W takim przypadku zawarcie umowy majątkowej małżeńskiej o wprowadzeniu rozdzielności majątkowej mogłoby być prostym i tanim sposobem na sparaliżowanie jakiegokolwiek egzekucji do nieruchomości służącej potrzebom mieszkaniowym małżonków.

Należy zauważyć, że obecnie obowiązujące przepisy zawierają wystarczające mechanizmy pozwalające bronić jednego ze współmałżonków, niebędącego dłużnikiem osobistym. Przede wszystkim należy stwierdzić, że wierzyciel ma prawo zaspokojenia swojej należności z udziału we współwłasności nieruchomości, natomiast dłużnik zachowuje możliwość wstrzymania egzekucji z nieruchomości poprzez złożenie wniosku o dokonanie podziału majątku wspólnego i żądanie zabezpieczenia poprzez zawieszenie toczącej się

egzekucji. W ramach tego postępowania ma możliwość obalenia domniemania o równych udziałach z majątku wspólnego z art. 43 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1359 z późn. zm.).

Warto również wskazać, że projektowane ograniczenia w zakresie egzekucji z części ułamkowej nieruchomości są nieproporcjonalne w stosunku do przepisów prawa materialnego, które z zasady nie wprowadzają żadnych ograniczeń w zakresie obrotu przez współwłaścicieli przysługującymi im udziałami. Wyjątkiem w tym zakresie jest art. 1036 k.c., który tym bardziej powinien skłaniać spadkobierców i byłych małżonków do poszukiwania właściwych rozwiązań na gruncie postępowania podziałowego.

Uwagi do art. 2

Sposób oddziaływania nowego prawa na sprawy będące w toku w chwili wejścia w życie nowych rozwiązań ustawowych może być kształtowany na różne sposoby. W niniejszym wypadku zdecydowano się na zastosowanie reguły natychmiastowego (bezpośredniego) działania nowego prawa, tj. zasady aktualności. Wyboru tego nie można uznać za wybór optymalny. Wśród wad tego rozwiązania można wskazać groźbę naruszenia ważnych zasad konstytucyjnych: zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, zasady ochrony praw nabytych oraz zasady niedziałania prawa wstecz. W praktyce może dojść do sytuacji, w których skutek nowych rozwiązań będzie retroaktywny, czemu sprzyjać będzie dynamika postępowania egzekucyjnego z nieruchomości.

Uwagi do art. 3

Czas wejścia w życie projektu nowelizacji zakłada wyjątkowo krótkie *vacatio legis* (14 dni od dnia ogłoszenia) biorąc pod uwagę wagę projektowanych regulacji.

Dane statystyczne

Odnosząc się zaś do prośby o przekazanie niezbędnych informacji w celu sporządzenia przez projektodawców oceny skutków regulacji projektowanej ustawy, uprzejmie przedstawiam dane statystyczne ze sprawozdania MS-23Kom z czynności komornika:

1. Liczba dokonanych zajęć nieruchomości wynosiła:
 - w roku 2021 - 143 739,
 - w roku 2022 - 123 069;
2. Liczba dokonanych zajęć nieruchomości w trybie uproszczonej egzekucji z nieruchomości wynosiła:
 - w roku 2021 - 3 107,
 - w roku 2022 - 3 234;
3. Liczba dokonanych zajęć ułamkowych części nieruchomości wynosiła:
 - w roku 2021 - 14 319,
 - w roku 2022 - 15 872.
4. Wysokość kwot uzyskanych z egzekucji:

- w roku 2021 – z egzekucji z nieruchomości uzyskano kwotę 1.031.911.580 zł, zaś z ułamkowych części nieruchomości - 17.107.398 zł,

Przy czym, dane ze sprawozdania za rok 2022 nie zawierają informacji z 12 kancelarii komorniczych. Należy zarazem wskazać, że brak jest danych, z których wynikałoby, w ilu przypadkach doszło do skutecznej egzekucji z zajętego udziału.

Ponadto w związku z budową formularza statycznego nie ma możliwości wyodrębnienia spośród nieruchomości tylko nieruchomości zaspokajających potrzeby mieszkaniowe.

Reasumując, Ministerstwo Sprawiedliwości **negatywnie** ocenia przedłożony projekt. W stosunku do przedstawionych w uzasadnieniu zamierzeń proponowane rozwiązania mają charakter nadmiarowy. Nie tylko nie ma pewności, że pozwolą one rozwiązać zdiagnozowane problemy, lecz nadto rodzą obawę, że wysoce prawdopodobnym jest, iż przyczynią się one do paraliżu egzekucji z ułamkowej części nieruchomości. Należy przy tym zaznaczyć, że w uzasadnieniu nie wskazano, jaka jest skala stwierdzonych nieprawidłowości, natomiast jest wysoce prawdopodobnym, iż mają one charakter marginalny. Nie można zresztą wykluczyć, że do podobnych problemów mogłoby dojść w razie sprzedaży osobom trzecim udziału w nieruchomości przez jednego ze współwłaścicieli. Jak się zatem wydaje, rozwiązań istniejących problemów należałoby raczej poszukiwać w umożliwieniu współwłaścicielom nieskrępowanego udziału w licytacji udziału innego współwłaściciela. Same zaś próby zwiększenia uprawnień współwłaścicieli do nieprzystługującego im udziału, kosztem wierzycieli, nie stanowią właściwego kierunku.

Z wyrazami szacunku

Katarzyna Frydrych
Podsekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/