



IV.7214.130.2017.DZ

**Pan
Jerzy Kwieciński
Minister Inwestycji i Rozwoju
Warszawa**

W związku ze skargami od obywateli wpływającymi do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich od kilku lat w sferze zainteresowania Rzecznika pozostaje kwestia konieczności zapewnienia ochrony przed bezdomnością dla dłużnika i jego domowników, będących lokatorami w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1234) i zaliczających się do kręgu określonego w art. 14 ust. 4 tej ustawy, w toku egzekucji z nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych tych osób.

Problem ten dotyczy trybu, w jakim dłużnik i jego domownicy, przeciwko którym prowadzona jest egzekucja w przedmiocie wprowadzenia nabywcy licytacyjnego w posiadanie lokalu mieszkalnego i opróżnienia tego lokalu przez dłużnika i inne osoby, mogą realizować ochronę *praw określonych przepisami o ochronie praw lokatorów*, zagwarantowaną w art. 791 § 3 zdanie pierwsze Kodeksu postępowania cywilnego.

Generalnie zasady i tryb ustalania uprawnienia do lokalu socjalnego określa ustawa o ochronie praw lokatorów (...). Z art. 14 ust 1 tej ustawy wynika, że sąd orzeka o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia wobec pozwanych w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu. Obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu.

Na sąd został nałożony obowiązek badania z urzędu, czy zachodzą przesłanki do otrzymania lokalu socjalnego. Przy orzekaniu o uprawnieniu osób, których dotyczy nakaz eksmisji, sąd bierze pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania przez nie z lokalu oraz ich szczególną sytuację materialną i rodzinną (art. 14 ust. 3 ustawy).

Istotne jest, że wobec określonego kręgu osób sąd nie może orzec o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego. W świetle art. 14 ust. 4 ustawy dotyczy to:

- 1) kobiety w ciąży,
- 2) małoletniego, niepełnosprawnego w rozumieniu przepisów ustawy o pomocy społecznej lub ubezwłasnowolnionego oraz sprawującego nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkałą,
- 3) obłożnie chorych,
- 4) emerytów i rencistów spełniających kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej,
- 5) osoby posiadającej status bezrobotnego,
- 6) osoby spełniającej przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały - chyba że osoby te mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany.

Przepisu ust. 4 nie stosuje się do osób, które utraciły tytuł prawny do lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, z wyjątkiem osób, które były uprawnione do używania lokalu na podstawie stosunku prawnego nawiązanego ze spółdzielnią mieszkaniową albo z towarzystwem budownictwa społecznego (art. 14 ust. 7 ustawy).

Istotne jest, że orzekając o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, sąd nakazuje wstrzymanie wykonania opróżnienia lokalu do czasu złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego (art. 14 ust. 6 ustawy).

W uchwale z dnia 15 listopada 2001 r. (sygn. akt III CZP 66/01, opubl. w OSNC z 2002r. nr 9, poz.109) Sąd Najwyższy wskazał, iż: *„Przepisy art. 14 i 15 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733) mają zastosowanie w sprawach o opróżnienie lokalu przeciwko osobom, które były lokatorami w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 tej ustawy”*.

Wyżej wskazane zasady i tryb ustalania uprawnienia do lokalu socjalnego nie mają jednak zastosowania do pewnej grupy osób będących lokatorami, a mianowicie do dłużnika i jego domowników w toku egzekucji z nieruchomości uregulowanej w Kodeksie postępowania cywilnego.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), ilekroć w ustawie jest mowa o lokatorze - należy przez to rozumieć najemcę lokalu lub osobę używającą lokal na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności. Chociaż

więc sam dłużnik, który utracił tytuł własności do zlicytowanej nieruchomości nie jest lokatorem w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), to jednak osoby, które uprawnienia do zamieszkiwania w nieruchomości wywodzą od byłego właściciela, mogą być uznane za lokatorów i korzystać z ochrony przewidzianej w art. 14 tej ustawy. W uchwale z dnia z dnia 21 grudnia 2010 r. sygn. akt III CZP 109/10 (OSNC 2011/9/94, www.sn.pl, LEX nr 653570, Biul.SN 2010/12/13), Sąd Najwyższy wskazał, że: *„Artykuł 14 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.) ma zastosowanie do małoletnich dzieci oraz żony właściciela lokalu mieszkalnego, który utracił tytuł własności”*.

Ponadto należy zauważyć, że przepisy o egzekucji z nieruchomości stosuje się odpowiednio do egzekucji ze spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (art. 17¹³ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych – t.j. Dz.U. z 2018r. poz. 845.). Za lokatora w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), trzeba zatem uznać także dłużnika, który w wyniku egzekucji z nieruchomości utracił spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego, oraz jego domowników. Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego jest prawem na rzeczy cudzej i nie może być utożsamiane z prawem własności.

W toku egzekucji prowadzonej z nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika i jego domowników (także ograniczonego prawa rzeczowego – spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego), utrata przez wymienione osoby tytułu prawnego do zajmowania tej nieruchomości następuje w wyniku zmiany jej właściciela. Zgodnie z art. 999 § 1 k.p.c.: *„Prawomocne postanowienie o przysądzeniu własności przenosi własność na nabywcę i jest tytułem do ujawnienia na rzecz nabywcy prawa własności w katastrze nieruchomości oraz przez wpis w księdze wieczystej lub przez złożenie dokumentu do zbioru dokumentów. 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. Przepis art. 791 stosuje się odpowiednio”*.

W świetle obowiązującego obecnie (od dnia 3 maja 2012r.) brzmienia art. 999 § 1 k.p.c., nadanego przez ustawę z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011r. Nr 233, poz. 1381), nie budzi wątpliwości, że prawomocne postanowienie o przysądzeniu własności jest tytułem wykonawczym do wprowadzenia nabywcy licytacyjnego w posiadanie nieruchomości i opróżnienia znajdujących się na tej nieruchomości pomieszczeń bez potrzeby nadania mu klauzuli wykonalności. Tak więc aktualnie nabywca licytacyjny, na rzecz którego wydano prawomocne postanowienie o przysądzeniu własności nieruchomości (spółdzielczego

własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego) nie ma potrzeby inicjowania odrębnego postępowania sądowego w celu uzyskania orzeczenia nakazującego opuszczenie lokalu mieszkalnego przez dłużnika i jego domowników. Oznacza to w konsekwencji, że w toku egzekucji z nieruchomości – na żadnym jej etapie – sąd nie jest uprawniony do orzekania o uprawnieniu do lokalu socjalnego dla osób będących lokatorami. Lokatorzy nie mają prawnej możliwości uzyskania orzeczenia sądu stwierdzającego ich prawo do lokalu socjalnego w razie uzyskania przez nabywcę licytacyjnego – aktualnego właściciela lokalu - tytułu wykonawczego, na podstawie którego właściciel może skutecznie egzekwować wobec nich obowiązek opróżnienia lokalu na podstawie art. 999 § 1 w zw. z art. 791 § 2 k.p.c.

W aktualnie obowiązującym stanie prawnym, postępowanie egzekucyjne mające na celu wprowadzenie nabywcy licytacyjnego w posiadanie nieruchomości i opróżnienie znajdujących się na tej nieruchomości pomieszczeń przez dłużnika i inne osoby reprezentujące jego prawa odbywa się w trybie przewidzianym w art. 1046 k.p.c. Zgodnie z art. 1046 § 4 k.p.c. *wykonując obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego, komornik usunie dłużnika do innego lokalu lub pomieszczenia, do którego dłużnikowi przysługuje tytuł prawny i w którym może zamieszkać. Jeżeli dłużnikowi nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia, w którym może zamieszkać, komornik wstrzyma się z dokonaniem czynności do czasu, gdy gmina właściwa ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu, na wniosek komornika, wskaże dłużnikowi tymczasowe pomieszczenie, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy. Po upływie tego terminu komornik usunie dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe wskazanej przez gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. Usuwając dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, komornik powiadomi właściwą gminę o potrzebie zapewnienia dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia.*

Nie można jednak uznać za wystarczającą ochronę przed bezdomnością dla omawianej grupy osób, obowiązku wykonania eksmisji do pomieszczenia tymczasowego (art. 1046 § 4 k.p.c.). Wymaga podkreślenia, że komornik może wstrzymać się z dokonaniem czynności opróżnienia nieruchomości do czasu, gdy gmina właściwa ze względu na miejsce położenia nieruchomości podlegającej opróżnieniu, wskaże dłużnikowi tymczasowe pomieszczenie, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy. Po upływie tego terminu komornik winien usunąć dłużnika i jego bliskich do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe wskazanej przez gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. Nawet jednak w przypadku, gdy gmina wskaże pomieszczenie tymczasowe, to po upływie 6 miesięcy

dłużnik i osoby bliskie i tak zostaliby eksmitowani „na bruk” (art. 25b i art. 25d pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów).

W związku ze skargami od obywateli będących dłużnikami, którzy utracili tytuł prawny do nieruchomości służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych ich samych i ich domowników w toku egzekucji z nieruchomości, wpływającymi do Biura RPO, Rzecznik Praw Obywatelskich w dniu 12 listopada 2013r. skierował do Ministra Sprawiedliwości wystąpienie w sprawie trybu, w jakim osoby należące do kręgu określonego w art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) mogą uzyskać uprawnienie do lokalu socjalnego w stanie prawnym obowiązującym od dnia 3 maja 2012r. (RPO-729759/13). Zachodziła bowiem obawa, że wskazana wyżej grupa obywateli będących lokatorami, jest wyłączona z możliwości uzyskania ochrony przed bezdomnością przewidzianej w ustawie o ochronie praw lokatorów (...).

Odpowiadając na wspomniane wystąpienie Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z dnia 17 grudnia 2013r. (znak: DPrC-I-072-20/13/4) wyraził stanowisko, zgodnie z którym obowiązujący aktualnie stan prawny umożliwia należytą ochronę osób, w stosunku do których prowadzona jest egzekucja na podstawie prawomocnego postanowienia o przysądzeniu własności nieruchomości. Przepis art. 791 k.p.c., do którego odsyła art. 999 § 1 k.p.c., gwarantuje ochronę osoby, przeciwko której jest skierowana egzekucja zmierzająca do opróżnienia lokalu. Zgodnie z art. 791 § 2 k.p.c. 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. Takie tytuły są określane w doktrynie mianem tytułów skutecznych *erga omnes*. Osoby wymienione w tym przepisie stają się dłużnikami, mimo że nie uczestniczyły w postępowaniu lub czynnościach poprzedzających wystawienie tytułu egzekucyjnego. Z tego względu w treści art. 791 § 3 k.p.c. wyraźnie wskazano, że przepis § 2 nie wyłącza praw określonych przepisami ustawy o ochronie lokatorów (..) tj. prawa do lokalu socjalnego. Jeżeli zatem dłużnik twierdzi, że przysługuje mu takie prawo, to powinien zawiadomić o tym komornika, który jest obowiązany wstrzymać się z czynnościami egzekucyjnymi wobec dłużnika, i pouczyć go, że w terminie tygodnia może wytoczyć powództwo o ograniczenie wykonalności tytułu wykonawczego w stosunku do niego (art. 791 § 3 zd.2 k.p.c.).

Zdaniem Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, osoba, przeciwko której prowadzona jest egzekucja mająca doprowadzić do usunięcia jej z lokalu mieszkalnego, w oparciu o tytuł wykonawczy, o którym mowa w art. 791 § 1 k.p.c., może skorzystać ze środka ochrony w postaci powództwa uregulowanego w art. 840 k.p.c. W razie uwzględnienia takiego powództwa, sąd ograniczy wykonalność tytułu wykonawczego

w ten sposób, że uzależni ją od złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego. Wszczynając taki proces powód może domagać się również zabezpieczenia dochodzonego roszczenia przez zawieszenie postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez komornika. Jeżeli takie zabezpieczenie nie zostanie udzielone, to po upływie miesiąca od daty wstrzymania czynności komornik podejmie dalsze czynności egzekucyjne w stosunku do dłużnika (art. 791 § 5 k.p.c.). Z tego też względu nie wydaje się celowe podjęcie działań legislacyjnych w przedstawionym wyżej obszarze prawa cywilnego.

W załączeniu przekazuję kopie korespondencji w tej sprawie.

Niestety, analiza skarg od obywateli wciąż wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich, oraz załączanych do ww. skarg orzeczeń sądowych w sprawach indywidualnych, prowadzi do wniosku, że obawy i wątpliwości Rzecznika, wyrażone w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 listopada 2013r., okazały się zasadne. Wadliwie ukształtowana regulacja prawna w omawianym zakresie uniemożliwia wskazanej wyżej grupie lokatorów uzyskanie realnej ochrony przed bezdomnością.

Wydaje się, że jeżeli ustawodawca, wprowadzając do obrotu prawnego art. 791 § 3 k.p.c. rzeczywiście zamierzał przyznać omawianej grupie lokatorów ochronę przed bezdomnością - taką jaką zagwarantowana jest w ustawie o ochronie praw lokatorów (...), to winien w sposób jednoznaczny i zrozumiały wskazać tryb postępowania, z którego osoby te mogą skorzystać, aby taką ochronę otrzymać.

Sądy orzekające w inicjowanych przez Skarżących postępowaniach o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego – prawomocnego postanowienia o przysądzeniu własności lokalu na rzecz nabywcy licytacyjnego, opierają się przede wszystkim na literalnym brzmieniu art. 791 § 3 k.p.c. i nie akceptują wykładni tego przepisu przedstawionej w piśmie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2013r. oraz w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 4332), co prowadzi do oddalenia powództwa.

Wykładnia gramatyczna art. 791 § 3 k.p.c. rzeczywiście nie daje podstaw do uznania, że dłużnik może wytoczyć powództwo przeciwegzekucyjne, jeśli twierdzi, że przysługuje mu uprawnienie do lokalu socjalnego. W zdaniu pierwszym tego przepisu mowa jest odrębnie o *prawach określonych przepisami o ochronie lokatorów i prawach, które są skuteczne wobec wierzyciela*. Natomiast w zdaniu drugim § 3 art. 791 k.p.c. wyraźnie i jednoznacznie wskazano, że powództwo o pozbawienie tytułu wykonawczego wykonalności może być wytoczone w przypadku, gdy dłużnik twierdzi, że przysługuje mu *prawo skuteczne wobec wierzyciela*. I tylko w tym przypadku na komornika został nałożony obowiązek wstrzymania się względem dłużnika z czynnościami egzekucyjnymi i pouczenia go o możliwości wytoczenia wspomnianego powództwa. Tak więc w omawianym przepisie,

który przewiduje szczególny przypadek przyznania uprawnienia do wystąpienia z powództwem o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego, nie ma w ogóle mowy o *prawach określonych przepisami o ochronie lokatorów*. Przepis ten odnosi się konkretnie i jednoznacznie wyłącznie do kategorii praw skutecznych względem wierzyciela, a nie do praw określonych przepisami ustawy o ochronie lokatorów. Prawa te przy tym nie pokrywają się, o czym zresztą świadczy fakt, że w zdaniu pierwszym omawianego przepisu ustawodawca wymienił je odrębnie.

Nie można przy tym uznać, że byłemu lokatorowi zajmującemu nadal zlicytowaną nieruchomości mieszkaniową, przysługuje jakiegokolwiek prawo do zajmowania tej nieruchomości skuteczne wobec wierzyciela (art. 791 § 3 zdanie drugie k.p.c.). Brak jest podstaw do przyjęcia, aby takim prawem było uprawnienie do uzyskania lokalu socjalnego od gminy. Nie jest to, po pierwsze, jakiegokolwiek uprawnienie przysługujące w stosunku do lokalu, którego dotyczy nakaz opuszczenia, a po drugie - uprawnienie do uzyskania tego lokalu musiałoby być dopiero stwierdzone stosownym orzeczeniem sądu bądź zawarciem umowy z właściwą gminą, a po trzecie - uzyskanie uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego nakłada zobowiązanie do zaoferowania możliwości zawarcia umowy najmu takiego lokalu na właściwą gminę, natomiast nie rodzi jakiegokolwiek zobowiązania po stronie nabywcy licytacyjnego, prowadzącego egzekucję w oparciu o tytuł wykonawczy stanowiący postanowienie o przysądzeniu własności nieruchomości (spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego).

Ponadto, w analizowanym zdaniu drugim § 3 art. 791 k.p.c., jest mowa tylko o dłużniku, co stwarza wątpliwość odnośnie kręgu podmiotów uprawnionych do podejmowania czynności obronnych, a tym samym może prowadzić do wniosku, że przewidziany tam tryb dochodzenia ochrony swoich praw (powództwo o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego) oraz obowiązek komornika wstrzymania się z czynnościami egzekucyjnymi i dokonania stosownego pouczenia, nie dotyczy innych osób niż dłużnicy. Wydaje się, że jeżeli w § 2 art. 791 k.p.c. rozróżniono osobę dłużnika od jego domowników, krewnych i innych reprezentujących jego prawa, to istnieją wątpliwości, czy środki obrony przewidziane dla dłużnika w § 3 tego przepisu dotyczą także innych osób (np. domowników dłużnika), którym nie przysługują jakiegokolwiek własne uprawnienia skuteczne wobec wierzyciela. Natomiast dokonanie przez komornika pouczenia, o którym mowa w omawianym przepisie, ma znaczenie również z tego powodu, że wyznacza rozpoczęcie biegu tygodniowego terminu do wniesienia powództwa przeciwegzekucyjnego.

Wyżej przedstawione uwagi prowadzą do wniosku, że istnieją poważne wątpliwości, czy ochrona *praw określonych przepisami o ochronie praw lokatorów* (art. 791 § 3 zdanie pierwsze k.p.c.) może być w praktyce realizowana w drodze powództwa o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego (art. 791 § 3 zdanie drugie k.p.c.). Z załączonych do

skarg orzeczeń wynika, że w ocenie sądów, przepis ten nie wprowadza odrębnej przesłanki pozbawienia wykonalności tytułu wykonawczego, lecz jedynie rozszerza krąg osób uprawnionych do wystąpienia z powództwem przeciwegzekucyjnym na osoby inne niż wymienione w tytule wykonawczym (art. 791 § 3 zdanie drugie w zw. z § 2 k.p.c.), a przede wszystkim określa sposób działania komornika w przypadku, gdy dłużnik zgłasza, że przysługuje mu prawo skuteczne względem wierzyciela.

Nawet jednak, gdyby przyjąć, że intencją ustawodawcy było rzeczywiście przyznanie omawianej grupie lokatorów ochrony przed bezdomnością, realizowanej w trybie powództwa o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego (którym jest prawomocne postanowienie o przysądzeniu własności nieruchomości/spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego na rzecz nabywcy licytacyjnego), to wówczas zastrzeżenia budzi sama adekwatność tego trybu do ustalania uprawnienia wskazanej wyżej grupy lokatorów do lokalu socjalnego w toku egzekucji z nieruchomości służącej zaspokojeniu ich potrzeb mieszkaniowych.

Podstawy uprawniające dłużnika do żądania pozbawienia tytułu wykonawczego wykonalności w całości lub części albo ograniczenia zostały w sposób enumeratywny wymienione w art. 840 § 1 k.p.c. Przepis art. 840 § 1 pkt 2 k.p.c. stwarza podstawę do merytorycznego zwalczania tytułu wykonawczego w przypadku, gdy już po powstaniu tytułu egzekucyjnego zaszły zdarzenia prowadzące do wygaśnięcia zobowiązania lub zdarzenia, wskutek których zobowiązanie nie może być egzekwowane. Na podstawie regulacji materialnoprawnych w literaturze rozróżnia się zdarzenia zależne od woli stron (np. spełnienie świadczenia, potrącenie) oraz niezależne od woli stron (m.in. przedawnienie roszczenia, niemożność świadczenia wskutek okoliczności, za które dłużnik nie odpowiada), które jednak muszą zaistnieć po powstaniu tytułu egzekucyjnego. W przypadku gdy tytułem wykonawczym jest orzeczenie sądowe, dłużnik może oprzeć powództwo opozycyjne na zdarzeniach, które nastąpiły po zamknięciu rozprawy, lub na zarzucie spełnienia świadczenia, tylko jeżeli zgłoszenie tego zarzutu w sprawie było z mocy ustawy niedopuszczalne.

Natomiast potrzeba ustalenia uprawnienia do lokalu socjalnego dla byłego lokatora zlicytowanego mieszkania nie pokrywa się z żadną z przesłanek wskazanych w tym przepisie. Można też dodać, że zgodnie z utrwalonym stanowiskiem judykatury, podstawy powództwa opozycyjnego nie może stanowić niekorzystna zmiana sytuacji materialnej dłużnika, nawet jeśli nastąpiła po powstaniu tytułu egzekucyjnego (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 1986r. sygn. akt III CZP 77/85, OSNC z 1986r., nr 12, poz. 206). Za niedopuszczalne uznaje się także oparcie powództwa o pozbawienie tytułu wykonawczego wykonalności wyłącznie na art. 5 k.c. Dopiero ewentualne uprzednie prawomocne ustalenie uprawnienia dłużnika lub jego domowników do lokalu socjalnego na

podstawie art. 189 k.p.c. w prawomocnym wyroku sądowym wydanym po powstaniu tytułu egzekucyjnego (prawomocnego postanowienia o przysądzeniu własności) mogłoby – jak się wydaje - stanowić podstawę do wytoczenia powództwa przeciwegzekucyjnego w oparciu o art. 840 § 1 pkt 2 k.p.c. Jednak zgodnie z poglądem prezentowanym dotychczas w orzecznictwie sądowym, ustalenie uprawnienia do lokalu socjalnego może nastąpić tylko w trzech przypadkach, określonych w art. 14, 24 i 35 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) i żadna z wymienionych wyżej podstaw nie mogłaby mieć zastosowania w sprawach będących przedmiotem niniejszego wystąpienia.

Wadliwość regulacji zawartej w art. 791 § 3 zdanie drugie k.p.c. w zw. z art. 840 § 1 k.p.c. przewidującej powództwo o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego jako środka procesowego służącego do dochodzenia przez omawianą grupę lokatorów ochrony przed bezdomnością w toku egzekucji z nieruchomości, ujawnia się w sposób bardziej widoczny w sytuacji, gdy porówna się ten tryb z trybem orzekania przez sąd o uprawnieniu do lokalu socjalnego w sprawie o eksmisję z lokalu przewidziany w ustawie o ochronie praw lokatorów (...).

W tym zakresie warto zwrócić uwagę, że w wyżej powołanych przepisach kodeksu postępowania cywilnego brak jest podstawy prawnej zobowiązującej sąd do ustalenia w wyroku uwzględniającym powództwo przeciwegzekucyjne uprawnienia dłużnika do lokalu socjalnego i nałożenia na właściwą gminę obowiązku złożenia oferty wynajęcia takiego lokalu. W ustawie o ochronie praw lokatorów (...) takie obowiązki sądu wynikają wprost z uregulowań zawartych w art. 14 ustawy. Jednak ani art. 791 § 3 k.p.c., ani art. 840 k.p.c. nie zawiera odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów (...). Tak więc, wobec braku uregulowania przez ustawodawcę obligatoryjnych rozstrzygnięć, jakie winny znaleźć się w wyroku sądu uwzględniającym powództwo przeciwegzekucyjne dłużnika wytoczone na podstawie art. 791 § 3 k.p.c. w zw. z art. 840 § 1 k.p.c. już samo sformułowanie żądania pozwu nastęrcza trudności nawet profesjonalnym pełnomocnikom.

Na marginesie warto także zwrócić uwagę, że ani przepis art. 791 § 3 k.p.c., ani art. 840 § 1 k.p.c. nie wprowadzają obowiązku sądu zawiadomienia właściwej gminy o wytoczeniu przez dłużnika przeciwko wierzycielowi powództwa o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego, tak jak przewiduje to art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...). W ustawie o ochronie praw lokatorów (...) uregulowany został również status procesowy gminy w postępowaniu eksmisyjnym. Tymczasem gmina również jest zainteresowana udziałem w sprawie, której przedmiotem jest przyznanie prawa do lokalu socjalnego, bowiem to na gminie spoczywać będzie obowiązek zaoferowania takiego lokalu, zaś w razie niewywiązania się z tego obowiązku – gmina będzie ponosiła odpowiedzialność odszkodowawczą. W związku z powyższym nie można przyjąć za

właściwe, orzekanie przez sąd w przedmiocie prawa do lokalu socjalnego w postępowaniu, o którym gmina nie ma jakiegokolwiek informacji, a w konsekwencji nie ma możliwości wzięcia w nim udziału.

Ponadto w razie wniesienia powództwa przeciwegzekucyjnego bardzo istotna jest kwestia zabezpieczenia powództwa przez zawieszenie egzekucji prowadzonej na podstawie prawomocnego postanowienia o przysądzeniu własności. Brak takiego zabezpieczenia z reguły niweczy celowość dalszego prowadzenia postępowania sądowego w tym przedmiocie, bowiem z chwilą wyegzekwowania przez wierzyciela świadczenia objętego tytułem wykonawczym gaśnie wykonalność tytułu wykonawczego. O udzieleniu zabezpieczenia sąd rozstrzyga na wniosek dłużnika – brak jest w ramach omawianej regulacji odpowiednika np. art. 35 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), który przewiduje obligatoryjne wstrzymanie przez sąd wykonania opróżnienia lokalu do czasu zakończenia postępowania w sprawie o ustalenie uprawnienia do lokalu socjalnego.

W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich ponownie zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości w omawianej sprawie (wystąpienie z dnia 27 lutego 2018r. nr IV.7214.130.2017.DZ). W ocenie Rzecznika przedstawione okoliczności potwierdzają bowiem wciąż istniejące uzasadnione wątpliwości co do trybu, w jakim dłużnicy i ich domownicy będący lokatorami w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), przeciwko którym prowadzona jest egzekucja w przedmiocie wprowadzenia nabywcy licytacyjnego w posiadanie lokalu i opróżnienia tego lokalu przez dłużnika i inne osoby, mogą realizować ochronę *praw określonych przepisami o ochronie praw lokatorów* (co gwarantuje im art. 791 § 3 zdanie pierwsze k.p.c.).

Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika z dnia 27 lutego 2018 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z dnia 27 kwietnia 2018r. DL-I-053-2/18/6 wyjaśnił, że przedstawiona w piśmie problematyka dotyczy ochrony osób (lokatorów), przeciwko którym jest prowadzona egzekucja w celu opróżnienia nieruchomości lub pomieszczenia wykorzystywanego przez te osoby na cele mieszkalne. Kwestia ta dotyczy sytuacji, w których podstawą egzekucji jest tytuł wykonawczy oparty na tytule egzekucyjnym wystawionym poza postępowaniem rozpoznawczym (postanowienie o przysądzeniu własności wydane w ramach egzekucji sądowej, postanowienie o przyznaniu własności wydane w toku egzekucji administracyjnej albo akt notarialny, w którym dłużnik zobowiązał się do opróżnienia nieruchomości lub pomieszczenia i poddał się egzekucji).

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości wskazał, że w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2017 r. (III CZP 75/17) stwierdzono, iż dłużnik mający status lokatora w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1610, z późn. zm.), przeciwko któremu zostało wszczęte

postępowanie egzekucyjne o opróżnienie lokalu służącego zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, na podstawie tytułu wykonawczego w postaci prawomocnego postanowienia o przysądzeniu własności, może dochodzić ustalenia prawa do lokalu socjalnego na podstawie art. 189 Kodeksu postępowania cywilnego.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości zwrócił jednak uwagę, że wyrok ustalający uprawnienie do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu nie oddziałuje bezpośrednio na wykonalność eksmisyjnego tytułu wykonawczego (prawomocnego postanowienia o przysądzeniu własności). Oznacza to, że brak jest podstawy prawnej do wstrzymania czynności egzekucyjnych zmierzających do opróżnienia mieszkania (nieruchomości lub spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu). W tym celu osoba, na rzecz której wydano taki wyrok ustalający, musiałaby wytoczyć kolejne powództwo o ograniczenie wykonalności tytułu wykonawczego.

Z kolei wskazywane w poprzedniej korespondencji z Ministrem Sprawiedliwości rozwiązanie polegające na wytoczeniu powództwa o ograniczenie wykonalności tytułu wykonawczego (prawomocnego postanowienia o przysądzeniu własności), bez uprzedniego inicjowania procesu o ustalenie uprawnienia do lokalu socjalnego, rodzi natomiast trudne do przezwyciężenia problemy dotyczące konfiguracji podmiotowej związanej z udziałem (brakiem udziału) gminy.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował Rzecznika, że konieczność wprowadzenia jednoznacznych regulacji zapewniających ochronę lokatorów w przedmiotowej sytuacji została już dostrzeżona przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Zdaniem resortu, ochrona ta musi mieć charakter kompleksowy, a unormowania dotyczące tej materii powinny być wzorowane na treści art. 35 ustawy o ochronie praw lokatorów (...). Względy systemowe przemawiają za koniecznością zamieszczenia tych przepisów w ustawie o ochronie praw lokatorów (...), co oznacza, że inicjatywa legislacyjna w tym obszarze należy do ministra właściwego do spraw mieszkalnictwa. Postulaty legislacyjne w tym zakresie zostały przedstawione Ministrowi Infrastruktury i Budownictwa podczas prac legislacyjnych dotyczących projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz niektórych innych ustaw (UD 99). Minister Infrastruktury i Budownictwa co do zasady zaakceptował propozycje oraz zapewnił, że zostaną one poddane analizom i będą przedmiotem prac w kolejnych projektach prawodawczych.

W załączeniu przekazuję kopie wskazanej wyżej korespondencji.

W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich uznał za konieczne przedstawienie Panu Ministrowi tego ważnego z punktu widzenia ochrony praw i wolności obywatelskich problemu, bowiem stan, w którym ustawodawca z jednej strony przyznaje omawianej grupie osób ochronę przed bezdomnością w toku egzekucji z nieruchomości,

jednak istnieją tak poważne zastrzeżenia co do zakresu i trybu realizacji tej ochrony, może budzić poważne wątpliwości co do zgodności obowiązujących uregulowań z konstytucyjną zasadą równości obywateli wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP), a także z zasadą ochrony i opieki Państwa wobec rodziny (art. 18 Konstytucji RP), osób niepełnosprawnych (art. 69 Konstytucji RP), jak również z art. 75 Konstytucji RP.

Zdaniem Rzecznika, ustawodawca, który w art. 791 § 3 zdanie pierwsze k.p.c. przewidział ochronę *praw określonych przepisami o ochronie praw lokatorów*, powinien w sposób jednoznaczny doprecyzować tryb, w jakim dłużnik oraz jego domownicy i krewni będący lokatorami i podlegający szczególnej ochronie przed bezdomnością, mogą dochodzić ustalenia uprawnienia do lokalu socjalnego w toku egzekucji z nieruchomości. Uregulowanie tej kwestii w sposób jasny i precyzyjny ma ważne znaczenie także z tego powodu, że w aktualnym stanie prawnym, w przypadku egzekucji z nieruchomości, obowiązek podjęcia działań w kierunku uzyskania uprawnienia do lokalu socjalnego został przerzucony na osoby podlegające ochronie przed bezdomnością, które we własnym zakresie powinny podjąć działania procesowe w celu zapewnienia sobie tej ochrony. Ustawodawca powinien także uwzględnić konieczność wstrzymania z urzędu wykonania opróżnienia lokalu do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia o uprawnieniu do lokalu socjalnego, a potem – w razie przyznania przez sąd takiego uprawnienia – do czasu złożenia przez właściwą gminę osobie uprawnionej oferty wynajęcia lokalu socjalnego, jak również rozważyć nałożenie na komornika obowiązku wstrzymania się z czynnościami egzekucyjnymi wobec osoby podlegającej ochronie i udzielenia jej stosownych pouczeń o przysługujących środkach procesowych.

Mając na uwadze wyżej przedstawione okoliczności, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2017 r., poz. 958 ze zm.), Rzecznik zwraca się z prośbą o zajęcie przez Pana Ministra stanowiska w przedstawionej sprawie, a jeśli podzieli Pan Minister wątpliwości Rzecznika, to również o rozważenie celowości podjęcia działań legislacyjnych celem zapewnienia realnej (nie zaś iluzorycznej) ochrony przed bezdomnością wskazanej wyżej grupie osób.

Rzecznik Praw Obywatelskich będzie wdzięczny za poinformowanie o stanowisku Pana Ministra zajęтым w tej sprawie.

Załączniki:

- 1/. pismo z dnia 12 listopada 2013r. nr RPO-729759-IV/13/DZ;
- 2/. pismo z dnia 17 grudnia 2013r. znak: DPrC-I-072-20/13/4;
- 3/. pismo z dnia 27 lutego 2018r. nr IV.7214.130.2017.DZ;
4. pismo z dnia 27 kwietnia 2018r. znak: DL-I-053-2/18/6.