



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

**RPO-729759-IV/13/DZ**

00-090 Warszawa      Tel. centr. 22 551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax 22 827 64 53

Warszawa, 12.11.2010 r.

**Pan**  
**Marek Biernacki**  
**Minister Sprawiedliwości**

*szanowny Panie Ministrze*

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zwrócić uwagę Pana Ministra na problem dotyczący braku ochrony przed bezdomnością dla osób należących do kręgu określonego w art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266 ze zm.) w toku egzekucji prowadzonej z nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika i jego domowników. Szczególną ochroną przed bezdomnością objęte są kobiety w ciąży, osoby małoletnie i niepełnosprawne oraz sprawujące nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkałe, obłożnie chorzy, emeryci i renciści spełniających kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej, osoby posiadające status bezrobotnego oraz osoby spełniające przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały, o ile nie mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany. W uchwale z dnia 15 listopada 2001 r. sygn. akt III CZP 66/01 (opubl. w OSNC 2002/9/109, Wokanda 2002/5/1, Biul.SN 2001/11/14, Pr.Gosp. 2002/10/21, M.Prawn. 2002/3/101, M.Prawn. 2002/14/660) Sąd Najwyższy zajął stanowisko, zgodnie z którym przepisy art. 14 i 15 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego mają zastosowanie w sprawach o opróżnienie lokalu przeciwko osobom, które były lokatorami w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Jakkolwiek 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 (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 grudnia 2010 r. sygn. akt III CZP 109/10, opubl. w OSNC 2011/9/94, LEX nr 653570, Biul.SN 2010/12/13).

W toku egzekucji prowadzonej z nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika i jego domowników, 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.*

Stosownie do 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.*

W świetle postanowień art. 791 § 3 k.p.c: *Przepisy § 1 i 2 nie wyłączają praw określonych przepisami o ochronie lokatorów oraz praw, które są skuteczne wobec wierzyciela. Jeżeli dłużnik twierdzi, że przysługuje mu prawo skuteczne wobec wierzyciela, komornik wstrzyma się względem niego z czynnościami egzekucyjnymi, pouczając, że w terminie tygodnia może wytoczyć powództwo o pozbawienie w stosunku do niego tytułu wykonawczego wykonalności.*

Tak więc w stanie prawnym obowiązującym od dnia 3 maja 2012r. nie budzi wątpliwości, że prawomocne postanowienie o przysądzeniu własności nieruchomości, także nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika i jego domowników, stanowi tytuł wykonawczy uprawniający do usunięcia dłużnika (i ewentualnie innych osób) z nieruchomości i wydania jej wierzycielowi.

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.

Na sygnalizowany na wstępie problem zwrócili uwagę Rzecznika Praw Obywatelskich komornicy sądowi wskazując, że w obecnym stanie prawnym, w przypadku eksmisji przeprowadzanej z nieruchomości służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika i jego bliskich, na podstawie tytułu wykonawczego, jakim jest prawomocne postanowienie o przysądzeniu własności, na żadnym etapie postępowania sąd nie jest uprawniony do orzekania o prawie wymienionych osób do lokalu socjalnego.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że zgodnie z poglądem prezentowanym dotychczas w orzecznictwie sądowym, ustalenie uprawnienia do lokalu socjalnego może nastąpić tylko w dwóch przypadkach, określonych w art. 14 i 35 ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

Pierwszy z tych przepisów odnosi się do obligatoryjnego orzeczenia w przedmiocie uprawnienia do lokalu socjalnego w wyroku nakazującym eksmisję pozwanego. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że sąd jest uprawniony do orzekania o lokalu socjalnym tylko w postępowaniu, którego przedmiotem jest eksmisja z lokalu mieszkalnego.

Przyjmuje się przy tym, że późniejsze orzekanie o uprawnieniu do lokalu socjalnego jest w ogóle niedopuszczalne. W uchwale z dnia 12 kwietnia 2001 r., sygn. akt III CZP 8/01 (opubl. w OSNC 2001/10/146, Prok.i Pr.-wkł. 2001/9/32, Pr.Gosp. 2001/10/4, Wokanda 2001/5/6, Biul.SN 2001/4/11, Wokanda 2001/7-8/12, M.Prawn. 2001/15/787) Sąd Najwyższy przyjął, że: „ *O uprawnieniu najemcy do otrzymania lokalu socjalnego (art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, jedn. tekst: Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.) sąd może orzec tylko w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu*”. Podejmując tę uchwałę Sąd Najwyższy odpowiedział na pytanie prawne Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim: *"Czy można dochodzić w drodze powództwa opartego na treści art. 189 kp.c. ustalenia prawa byłego najemcy do lokalu socjalnego, w przypadku gdy o tym prawie nie orzekł*

*Sąd w wyroku eksmisyjnym na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, a przesłanki uzasadniające przyznanie takiego lokalu powstały po wydaniu wyroku eksmisyjnego a przed jego wykonaniem?”. Uchwała ta została wprowadzona na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, niemniej jednak odwołują się do niej sądy orzekające aktualnie (por. wyrok Sądu Okręgowego w Białymstoku z dnia 20 listopada 2009r. sygn. akt II Ca 749/09, Lex nr 1294089, uchwała SN z dnia 6 lipca 2007r. sygn. akt III CZP 61/07, opubl. w OSNC 2008/7-8/88, Prok.i Pr.-wkł. 2009/3/52, Biul.SN 2007/7/7, M.Prawn. 2008/11/605).*

Drugi przypadek, kiedy sąd może orzekać o uprawnieniu do lokalu socjalnego został uregulowany w art. 35 ustawy o ochronie praw lokatorów (...). Zgodnie z art. 35 ust. 1 tej ustawy, osobie, o której mowa w art. 14 ust. 4, przysługuje uprawnienie do lokalu socjalnego, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy została objęta orzeczeniem sądowym, chociażby nieprawomocnym, nakazującym opróżnienie lokalu, lub ostateczną decyzją administracyjną o której mowa w art. 34, a orzeczenie to lub decyzja nie zostały wykonane przed dniem wejścia w życie ustawy. W myśl art. 35 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), na żądanie osoby, o której mowa powyżej, o uprawnieniu do lokalu socjalnego orzeka sąd w sprawie przeciwko gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. Roszczenie to wygasa, jeżeli nie będzie dochodzone w ciągu sześciu miesięcy od zawiadomienia uprawnionego przez komornika lub organ, o którym mowa w art. 34, o przysługującym uprawnieniu. Przepis art. 14 ust. 6 stosuje się odpowiednio.

Ponadto, zgodnie z art. 35 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), jeżeli w toku postępowania egzekucyjnego okaże się, że obowiązkiem opróżnienia lokalu objęta jest osoba, o której mowa w art. 14 ust. 4, komornik albo organ, o którym mowa w art. 34:

- 1) zawiadamia tę osobę, że może wystąpić z powództwem o ustalenie uprawnienia do lokalu socjalnego w terminie, o którym mowa w ust. 2;
- 2) zawiesza postępowanie egzekucyjne;
- 3) o zawieszeniu postępowania egzekucyjnego zawiadamia prokuratora.

W razie wytoczenia powództwa o ustalenie uprawnienia do lokalu socjalnego, sąd nakazuje wstrzymanie wykonania opróżnienia lokalu do czasu zakończenia postępowania w sprawie o ustalenie uprawnienia do lokalu socjalnego. Postępowanie egzekucyjne podejmuje się z urzędu, jeżeli w terminie sześciu miesięcy od jego zawieszenia komornikowi lub organowi, o którym mowa

w art. 34, nie zostanie przedłożony nakaz sądu w przedmiocie wstrzymania wykonania opróżnienia lokalu.

Wymaga jednak podkreślenia, że krąg osób, które mogą skorzystać z dobrodziejstwa art. 35 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) został jednoznacznie określony przez ustawodawcę w art. 35 ust. 1 tej ustawy. O ustalenie uprawnienia do lokalu socjalnego może wystąpić jedynie osoba, która przed dniem wejścia w życie ustawy (tj. przed dniem 10 lipca 2001r.) została objęta orzeczeniem sądowym, chociażby nieprawomocnym, nakazującym opróżnienie lokalu, lub ostateczną decyzją administracyjną o której mowa w art. 34, a orzeczenie to lub decyzja nie zostały wykonane przed dniem wejścia w życie ustawy.

W korespondencji nadesłanej do Rzecznika Praw Obywatelskich komornicy sądowi podnoszą również, że nie można uznać za wystarczającą ochronę przed bezdomnością dla omawianej grupy osób obowiązku wykonania eksmisji do pomieszczenia tymczasowego (art. 1046 § 4 k.p.c.). Wskazują 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).

Rzecznik Praw Obywatelskich - przed skierowaniem do Pana Ministra niniejszego wystąpienia - podejmował działania zmierzające do uzyskania informacji dotyczących stosowania przez organy egzekucyjne rozwiązania przewidzianego w art. 791 § 3 k.p.c, a zwłaszcza, czy przepis ten mógłby znaleźć zastosowanie do sytuacji opisanej w niniejszym wystąpieniu.

Aktualne brzmienie art. 791 k.p.c. zostało nadane ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 233, poz. 1381) z mocą obowiązującą od dnia 3 maja 2012r.

Niestety, z uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 4332) nie wynika jednoznacznie, jakie konkretne sytuacje miał na myśli ustawodawca wprowadzając do obrotu prawnego regulację zawartą w art. 791 § 3 k.p.c. oraz odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 791 k.p.c. w art. 999 § 1 zdanie trzecie k.p.c, a w szczególności, czy osoba należąca do omawianej

grapy osób - korzystając z tej regulacji prawnej - mogłaby skutecznie wystąpić do sądu powszechnego z żądaniem ustalenia jej uprawnienia do lokalu socjalnego.

Pismami z dnia 8 lipca 2013r. oraz z dnia 20 września 2013r. Rzecznik zwracał się do Prezesa Krajowej Rady Komorniczej w Warszawie z prośbą o wyjaśnienie, w jakich sytuacjach w praktyce komorniczej stosowany jest przepis art. 791 § 3 k.p.c. Niestety, do chwili obecnej Rzecznik nie uzyskał stanowiska Prezesa Krajowej Rady Komorniczej w tej sprawie.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich opisany stan, w którym omawiana grapa osób posiadających status lokatora, szczególnie chronionych przed bezdomnością w świetle przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów (...) byłaby pozbawiona takiej ochrony w toku egzekucji prowadzonej z nieruchomości, może budzić poważne wątpliwości co do zgodności 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.

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 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.), Rzecznik uznał za konieczne przedstawienie Panu Ministrowi tego ważnego z punktu widzenia ochrony praw i wolności obywatelskich problemu, z prośbą o zajęcie stanowiska, a jeśli podzieli Pan Minister wątpliwości Rzecznika, to również o rozważenie celowości podjęcia działań legislacyjnych celem wyeliminowania istniejącej w omawianym zakresie „luki” prawnej i zapewnienia ochrony przed bezdomnością wskazanej wyżej grupie osób.

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

*Z przeze mnie*

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

  
Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich