

Prace nad zmianą ustawy o komornikach sądowych

Wraz z pismem z dnia 16 lipca br. Sejmowa podkomisja nadzwyczajna do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (druk nr 1810) przedstawiła sprawozdanie o projekcie, który przewiduje szereg istotnych zmian.

Obecnie obowiązujące przepisy art. 15 ustawy przewidują obligatoryjne lub fakultatywne zawieszanie komornika w czynnościach przez Ministra Sprawiedliwości. Nie jest przewidziany żaden prawny środek obrony.

Według noweli, na postanowienie Ministra Sprawiedliwości o zawieszeniu komornika w czynnościach na podstawie art. 15 ustawy będzie przysługiwało zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie. Rozpoznanie zażalenia nastąpi według przepisów kodeksu postępowania karnego.

Zmiana oznacza wzmocnienie konstytucyjnego prawa do sądu. Jednakże wydaje się, że wprowadzenie możliwości zażalenia jest iluzoryczne, bo co miałby badać sąd w wypadku obligatoryjnego zawieszenia komornika w czynnościach? Sąd mógłby najwyżej badać, czy rzeczywiście przeciwko komornikowi jest prowadzone postępowanie karne, co stanowiło podstawę zawieszenia komornika. Zażalenie powinno przysługiwać tylko w wypadku fakultatywnego zawieszenia komornika w czynnościach, bo wtedy ocena Ministra w sprawie potrzeby zawieszenia podlegałaby kontroli sądu.

Obecny przepis art. 26 ust. 2 ustawy, który przewiduje, że zastępcą komornika może być komornik innego rewiru komorniczego, nie został zmieniony podczas nowelizacji z 2007 r., chociaż dawne rewiry zostały zniesione. Według nowego brzmienia art. 26 ust. 2: „Zastępcą komornika może być inny komornik”, a więc każdy komornik, również komornik tego samego rewiru co komornik zastępowany. Ułatwi to organizowanie zastępstwa.

Brzmienie art. 27a ust. 4 dostosowano do sytuacji, w której w tym samym rewirze działa kilku komorników. Dotychczasowe brzmienie przepisu – w przypadku śmierci lub odwołania komornika wyznaczony zastępca komornika prowadzi postępowania w sprawach dotychczas niezakończonych przez zmarłego lub odwołanego komornika „do czasu powołania komornika w tym rewirze” – ma być zastąpione słowami: „do czasu powołania komornika na to stanowisko”. Ponieważ art. 27a nie reguluje zasad korzystania przez zastępcę z majątku zmarłego lub odwołanego komornika, Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka postanowiła zwrócić się o opinię w tej sprawie do ekspertów prawa konstytucyjnego.

Bardzo istotne zmiany dotyczą art. 49 ustawy. Stosowanie opłaty stosunkowej w wysokości 8% wartości wyegzekwowanego świadczenia będzie dotyczyło nie tylko egzekucji z rachunku bankowego i wynagrodzenia za pracę, lecz również egzekucji z wierzytelności ze świadczenia z ubezpieczenia społecznego, zasiłku dla bezrobotnych, dodatku aktywizacyjnego, stypendium oraz dodatku szkoleniowego, wypłacanego na podstawie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Wątpliwe jest, czy przepisy różnicujące wysokość opłaty (15%, 8%) w niektórych sposobach egzekucji są zgodne z zasadą równego traktowania przewidzianą w art. 32 Konstytucji. Niższa opłata jest pobierana od kwoty wyegzekwowanej np. z rachunku bankowego, wyższa zaś np. w egzekucji z ruchomości. Kto ma rachunek bankowy, zapłaci mniej, kto rachunku nie ma, zapłaci więcej. Jakie jest *ratio legis* takiego uregulowania?

Proponuje się dodanie w art. 49 nowych ustępów 7–10 w brzmieniu:

„7. Dłużnik może złożyć wniosek o obniżenie wysokości opłat, o których mowa w ust. 1 i 2. W przypadku, o którym mowa w ust. 4, wniosek może złożyć wierzyciel.

8. Wniosek, o którym mowa w ust. 7, wnosi się w terminie 7 dni od dnia uzyskania informacji o ściągnięciu opłaty albo od dnia doręczenia postanowienia, o którym mowa odpowiednio w ust. 3 albo ust. 4.

9. Do wniosku, o którym mowa w ust. 7, stosuje się odpowiednio art. 767–767⁴ kodeksu postępowania cywilnego.

10. Po rozpoznaniu wniosku, o którym mowa w ust. 7, sąd może, uwzględniając w szczególności nakład pracy komornika lub sytuację majątkową wnioskodawcy oraz wysokość jego dochodów, obniżyć wysokość opłat, o których mowa w ust. 1 i 2”.

Ze sformułowania: „dłużnik może złożyć wniosek o obniżenie wysokości opłat, o których mowa w ust. 1 i 2”, wynikałoby, że dłużnik może ubiegać się o obniżenie opłaty z 15% lub 8% do np. 10% lub 6%, a więc o obniżenie stawki procentowej, nie zaś kwoty. To burzy całą koncepcję stosunkowej opłaty egzekucyjnej.

W uchwale z dnia 22 października 2002 r. (III CZP 65/02, OSNC 2003, nr 7–8, poz. 100) Sąd Najwyższy stwierdził przecieź, że: „Komornik za prowadzenie egzekucji i inne czynności wymienione w ustawie pobiera opłaty egzekucyjne (art. 43 ustawy). Opłata egzekucyjna jest należnością przymusową, **określoną co do wysokości**, sposobu ustalania i pobierania **przez zawarte w ustawie normy o charakterze publicznoprawnym**. (...) Opłaty egzekucyjne są należnościami o charakterze publicznoprawnym, rodzajem «daniny publicznej»”.

Nowy art. 49 ust. 10 przewiduje obniżenie wysokości opłat, o których mowa w ust. 1 i 2, a więc 15%, 8%, 5% i 1/10 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego.

Przed nowelizacją dokonaną przez ustawę z dnia 24 maja 2007 r., art. 49 ust. 1 miał brzmienie: „Cała opłata stosunkowa wynosi 15% wartości egzekwowanego świadczenia, jednak nie może być niższa niż 1/10 i wyższa niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Opłatę ustala się w wysokości odpowiedniej do poniesionych przez komornika wydatków, nakładu jego pracy oraz wartości wyegzekwowanej części świadczenia zgłoszonego do egzekucji”.

Przepis art. 49 ust. 2 postanawiał, że: „W wypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może zmniejszyć wysokość opłaty, o której mowa w ust. 1”.

Przepis art. 49 ust. 1 zd. 2 był krytykowany, ponieważ odwoływał się do „wydatków komornika” i „nakładu jego pracy”, chociaż tych pojęć ustawa nie zna. Komornik nie ponosi żadnych wydatków, lecz pokrywa koszty działalności egzekucyjnej wymienione w art. 34 z uzyskanych opłat egzekucyjnych (art. 35). Komornik ma jedynie prawo do dochodu, który stanowi nadwyżkę kosztów nad przychodami z opłat w danym miesiącu (art. 63 ust. 4).

Opłata nie zależy od nakładu pracy komornika. Zdaniem Sądu Najwyższego, wyrażonym w uchwale z dnia 18 lipca 2000 r. (III CZP 23/00, OSP 2002, nr 3, poz. 36), opłata egzekucyjna jest daniną publicznoprawną **określoną w ustawie co do wysokości, trybu uiszczania i rozliczania, niezależną od rzeczywistego nakładu pracy komornika lub jego woli.**

Przepis art. 49 ust. 2 nie określał „wypadków szczególnie uzasadnionych” ani nie wyjaśniał, czy sąd może zmniejszyć wysokość opłaty z 15% do np. 14%, czy jedynie kwotę pobranej opłaty. Orzecznictwo sądowe nie było jednolite.

Ustawodawca zrezygnował z przepisów dodanych przez ustawę nowelizującą z dnia 24 września 2004 r. Teraz powraca się do błędnych przepisów. Dlaczego?

Ze stenogramu z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 2599/VI kad., 25 sierpnia 2009 r.) wynika, że w toku dyskusji proponowane przepisy budziły wątpliwości.

Poseł Jerzy Kozdroń (PO) pytał, czym jest podyktowane zróżnicowanie opłat egzekucyjnych w art. 49: „Na jakiej podstawie za jedne czynności bierze się więcej, za inne zaś mniej, skoro dotyczą takiego samego majątku? Trzecia sprawa jest dla mnie zasadnicza: «Dłużnik może złożyć wniosek o obniżenie wysokości opłat, o których mowa w ust. 1 i 2. W przypadku, o którym mowa w ust. 4, wniosek może złożyć wierzyciel». On może zatem składać wnioski o zwolnienie wielokrotnie w toku jednej egzekucji. Na przykład, jeśli będą egzekwowane świadczenia z zajętego wynagrodzenia, to on przy każdym przelewie będzie składał wniosek o zwolnienie. Zamiast zatem usprawnić egzekucję, zrobimy z niej koszmar. Będzie to rozpatrywał sąd i będzie to przewlekane. Zrobiliśmy z tego pewną zasadę. Kto nie będzie chciał z niej skorzystać. (...) Skoro sąd będzie zwalniał dłużnika z obowiązku ponoszenia tych opłat, to jednocześnie

musimy powiedzieć, że ktoś będzie musiał komornikowi za to zapłacić. Komornik nie prowadzi działalności charytatywnie. (...) Komornik musi jakoś zarobić, a poza tym nie ma zasady pracy za darmo”.

To istotna propozycja. Według art. 40 ust. 3 ustawy, sąd rejonowy, przy którym działa komornik, przekazuje komornikowi sumy niezbędne na pokrycie wydatków w sprawach osób zwolnionych od kosztów sądowych. Taka zasada powinna obowiązywać również w wypadku obniżenia przez sąd wysokości opłat przeznaczonych na pokrycie kosztów działalności egzekucyjnej (art. 35 ustawy). Na podstawie ustawy z dnia 18 września 2001 r. budżet państwa zaprzestał finansowania egzekucji. Z dniem 1 stycznia 2002 r. cały państwowy system egzekucji sądowej utrzymywany jest wyłącznie z opłat, z tym że niektóre wydatki pokrywane są z zaliczek. Obniżanie opłat przez sąd, „uwzględniając nakład pracy komornika lub sytuację majątkową wnioskodawcy oraz wysokość jego dochodów”, jak to się proponuje w art. 49 ust. 10, bez żadnej rekompensaty dla komornika, oznacza podważanie ustawowej podstawy opłaty egzekucyjnej.

Środki przeznaczone na finansowanie egzekucji sądowej zostaną ograniczone, co wpłynie na obniżenie jej efektywności. Za proponowanymi zmianami powinno pójść określenie odpowiedzialności sądu za skuteczność egzekucji.

Mówienie w proponowanym ust. 10 o „nakładzie pracy komornika” jest nieporozumieniem, ponieważ ustawa nie zawiera taksy za czynności komornika.

Nie ma znaczenia, czy przy danym sposobie egzekucji komornik natrudził się bardziej lub mniej, ponieważ według art. 49 ust. 1 ustawy, opłatę pobiera się od wartości wyegzekwowanej kwoty. Zasada ta miała wpływać i wpływa na skuteczność egzekucji.

Uzależnienie wysokości opłaty od nakładu pracy komornika lub sytuacji majątkowej dłużnika oznacza, że ostateczna wysokość opłaty zależna będzie nie od ustawy, lecz od subiektywnej oceny sędziego.

Obniżanie opłaty egzekucyjnej przez sąd wpłynie na wysokość dochodu komornika. W wyroku z dnia 16 czerwca 2009 r. (SK 5/09, OTK ZU 2009, ser. A, nr 6, poz. 84) Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że komornik jest organem samofinansującym się oraz ponoszącym ryzyko, a w konsekwencji także osobistą odpowiedzialność za prowadzoną działalność. Normatywnie ustalony sposób rozdysponowania opłaty egzekucyjnej (noszącej w sobie element wynagrodzenia komornika) ma więc znaczenie dla konstytucyjnej ochrony jego praw

majątkowych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał znaczenie gwarancji zawartych w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Ochronie konstytucyjnej na tej podstawie są poddane zarówno prawo własności w rozumieniu prawa cywilnego, jak i inne prawa majątkowe. Art. 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko nawiązuje do zasady równości, lecz także daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Proponowany przepis o obniżaniu opłaty egzekucyjnej budzi wątpliwości konstytucyjne.

Zdaniem przedstawicielki Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” Katarzyny Kamińskiej-Krawczyk: „Przepisy dotyczące kosztów postępowania powinny być jasne i nie budzić wątpliwości. Tutaj natomiast wprowadzenie przepisu, który pozwala dłużnikom, jak również w określonych sytuacjach także wierzycielowi, występować o zmniejszenie opłat, stoi w sprzeczności z charakterem tej opłaty, która od pewnego czasu związana jest ze skutecznością egzekucji. Tyle, ile komornik wyegzekwuje, to w takiej wysokości pobierze opłatę. Tutaj nagle tę opłatę zmniejsza się mu i zabiera w zasadzie tylko z uwagi na sytuację majątkową dłużnika. 3/4 dłużników, czy wręcz 90% dłużników na tej podstawie będzie występować do sądów. (...) Należy się liczyć z «zalaniem» sądów tymi sprawami, jak również tym, że nie jest zrozumiałe *ratio legis* takiego rozwiązania. Jeśli bowiem wiążemy charakter opłaty egzekucyjnej ze skutecznością i efektywnością egzekucji, to nie możemy jednocześnie wprowadzać mechanizmu miarkowania tej opłaty w zależności od sytuacji majątkowej dłużników. Od pewnego czasu funkcjonuje art. 35, który nakazuje komornikom utrzymywanie kancelarii właśnie z opłat egzekucyjnych. Jest też przepis, który mówi o tym, że Skarb Państwa nie pokrywa tych zobowiązań. W związku z tym, jeżeli jedynym źródłem dochodów komornika są opłaty egzekucyjne, to w tym momencie miarkowanie ich przez sąd nie jest, moim zdaniem, słusznym rozwiązaniem. Wprowadzenie tych kryteriów dotyczących właśnie sytuacji majątkowej dłużnika może budzić wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjności tych przepisów, bo różnicuje sytuację dłużników ze względu na ich cechy podmiotowe”.

Przedstawiciel Krajowej Rady Komorniczej Stefan Paweł Gintowt przypomniał wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał podkreślił potrzebę respektowania zasady równości dłużników i niefaworyzowania żadnej grupy dłużników tylko ze względu na jej cechy podmiotowe.

Zdaniem Marka Woźniaka, przedstawiciela Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, „zasadą przy prowadzeniu egzekucji powinno być to, że koszty egzekucji ponosi dłużnik. Z jego winy doszło bowiem do egzekucji. (...) Nie ma więc żadnego powodu, aby dłużnik, który uchyla się od dobrowolnej spłaty zobowiązania, mógł występować w każdym przypadku do sądu o pomniejszenie opłaty egzekucyjnej”.

Nie od dziś krytykuje się nadmierną ochronę dłużnika w egzekucji, chociaż przejawia on uporczywe lekceważenie prawa. Dłużnik nie spełnił zobowiązania, które zaciągnął wobec wierzyciela, zmusił go do prowadzenia kosztownego procesu, zlekceważył wyrok sądu i kiedy swym uporem doprowadził do egzekucji, ma korzystać z obniżenia opłaty egzekucyjnej?

Minister Sprawiedliwości Andrzej Czuma: „Jestem związany decyzją Rady Ministrów, która była podejmowana niewątpliwie pod naciskiem (...) sytuacji szpitali w Polsce. (...) Z drugiej strony, nie sposób nie przyjąć za trafne rozważań pana posła Kozdronia, pani Katarzyny Kamińskiej-Krawczyk, pana Gintowta. Trudno przejść nad nimi do porządku dziennego”.

Pisaliśmy w swoim czasie o kulisach przyjęcia w 2004 r. przepisów o obniżeniu wysokości opłaty egzekucyjnej, słusznie uchylonych przez nowelę z dnia 24 maja 2007 r. Zaproponował je dyrektor pewnego szpitala, kardiolog, a nie prawnik. Udało mu się pozyskać poparcie kilku senatorów, którzy poprawkę zgłosili. Sejm poprawki Senatu nie odrzucił. Teraz znów na projektowanie przepisów o obniżaniu opłaty wpływ ma sytuacja szpitali. Czy nie lepiej pomóc szpitalom w wywiązywaniu się z zobowiązań?

Przedstawiciel KRK Grzegorz Julke słusznie zwrócił uwagę na to, że kiedyś w art. 49 ust. 1 przewidziana była tylko jedna opłata egzekucyjna w wysokości 15%. „W tej sytuacji TK stwierdził, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach, mając na względzie okoliczności sprawy, możliwe jest miarkowanie tej opłaty. Obecnie w ustawie to miarkowanie już zostało dokonane. Ustawodawca dokonał miarkowania opłat i powiedział, że zależy to od sposobu egzekucji – opłata wynosi 15% lub 8%. Uzasadnienie ustawy z 24 maja 2007 r. wyraźnie wskazuje, że ustawodawca dokonał owego zróżnicowania opłat po to, by zlikwidować ten uciążliwy, dotychczas stosowany tryb, który dotyczył wniosków o obniżenie opłaty. Kolejny projekt przewiduje miarkowanie opłat zróżnicowanych ustawowo”.

Podobno mądry Polak po szkodzie. Dlaczego więc uparcie powraca się do odrzuconego przez Sejm pomysłu obniżania przez sąd opłaty egzekucyjnej?

Budzi wątpliwości przyznanie wierzycielowi prawa ubiegania się o obniżenie opłaty. Przewidziana w art. 49 ust. 4 ustawy opłata pobierana jest w razie niecelowego wszczęcia postępowania. Wierzyciel może w ogóle uniknąć opłaty, jeżeli nie będzie bez powodu wszczywał postępowania. Obowiązek uiszczenia opłaty jest swoistą sankcją, nie ma więc powodu, aby sankcję tę łagodzić.

Nieuzasadnione jest mnożenie środków zaskarżenia. Obok istniejącej skargi na czynności komornika, w sprawie tej samej decyzji komornika można będzie równolegle złożyć wniosek o obniżenie opłaty.

Niezrozumiałe jest dwutorowe liczenie terminu zaskarżenia – od dnia uzyskania informacji o ściągnięciu kosztów albo od doręczenia postanowienia o kosztach.

Nie wiadomo, jak długo komornik powinien liczyć się ze zwrotem pobranej opłaty. Dłużnik może przecież uzyskać informację o ściągnięciu opłaty nawet po kilku latach.

Bez żadnego uzasadnienia odstąpiono od wcześniej obowiązującej zasady, że obniżenie opłaty może nastąpić tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach.

Projekt zapowiada uchylenie przepisu art. 78a ustawy, zawierającego delegację dla Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia postępowania dyscyplinarnego, bo jest to materia ustawowa.

W projekcie noweli uregulowano więc postępowanie dyscyplinarne, określając strony i prawo do korzystania z pomocy obrońcy, którym może być adwokat, radca prawny lub komornik (art. 75g ust. 1). Przewidziano możliwość odstąpienia od przeprowadzania postępowania dowodowego, gdy obwiniony przyznaje się do popełnienia czynu; określono ogólne dyrektywy wymiaru kary. Przy wymiarze kary komisja dyscyplinarna powinna m.in. brać pod uwagę cele zapobiegawcze i wychowawcze, które kara ma osiągnąć w stosunku do obwinionego, a także potrzeby w zakresie kształtowania świadomości prawnej komorników, asesorów i aplikantów komorniczych (art. 75l).

Orzecznictwo dyscyplinarne pozostanie w gestii samorządu komorniczego.

Komisję dyscyplinarną powołuje Krajowa Rada Komornicza w liczbie 22 członków spośród kandydatów zgłoszonych w liczbie 3 przez radę każdej izby

komorniczej spośród komorników będących członkami danej izby (art. 75a ust. 1). Wśród wielu nowych przepisów znalazł się i przepis art. 75c, który stanowi, że członkowie komisji dyscyplinarnej są niezawiśli w zakresie orzekania.

Od orzeczeń komisji dyscyplinarnej stronom będzie przysługiwało odwołanie do sądu okręgowego właściwego według siedziby kancelarii obwinionego komornika. Do postępowania dyscyplinarnego, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, mają być stosowane odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji budzi istotne zastrzeżenia merytoryczne, a nawet konstytucyjne. Z tego powodu podkomisja zwróciła się do ekspertów prawa konstytucyjnego o opinię w sprawie konstytucyjności niektórych proponowanych przepisów.

Miejmy nadzieję, że Sejm zadba o to, żeby uchwalona ustawa była zgodna z zasadami prawidłowej legislacji w rozumieniu art. 2 Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

ZENON KNYPL