

Jaka opłata?

W toku prac nad nowelizacją ustawy pojawiło się pytanie: dlaczego nie ma w ustawie o komornikach sądowych i egzekucji opłaty stałej od złożenia wniosku o wszczęcie egzekucji? Wyrażony został pogląd, że uznanie za niekonstytucyjne przez Trybunał Konstytucyjny uiszczania części opłaty stosunkowej przez wierzyciela, nie zamyka drogi do ustanowienia opłaty stałej. Skoro obniża się istniejące opłaty stosunkowe, uzasadnione byłoby wprowadzenie opłaty stałej od wniosku. I jakie jest uzasadnienie obniżenia opłaty stosunkowej z 15% na 8%? Opłata stosunkowa nie powinna być uzależniana od nakładu pracy komornika czy trudności samego sposobu egzekucji, ponieważ system opłaty stosunkowej z założenia nie ma nic wspólnego z wykonaną przez komornika pracą.

Dlaczego opłata pobierana od wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego została uznana za niekonstytucyjną?

Wyrokiem z dnia 24 lutego 2003 r.¹ Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 45 ust. 5 i 7 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji² jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (zasadą przyzwoitej legislacji), a ust. 5 ponadto z art. 45 ust. 1 Konstytucji (prawem do sądu). W uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że „zasadą jest (art. 3a ustawy), że komornik prowadzi egzekucję na własny koszt”.

Wniosek taki nie wynika z wymienionego przepisu. Ustawa reguluje finansowanie egzekucji sądowej w wielu przepisach, do których nie należy art. 3a. W świetle ustawy, „wykonywanie czynności na własny rachunek” (art. 3a) ozna-

1 K 28/02, OTK ZU 2003, ser. A, nr 2, poz. 13

2 Dz.U. Nr 133, poz. 882 ze zm.; dalej: „u.k.s.e.”

cza, że komornik finansuje te czynności z uzyskiwanych opłat według art. 43, 34, 35, 39, 40, 44, 45, 47, 49, 50–59 u.k.s.e.

Sąd Najwyższy nie ma wątpliwości, że komornik nie prowadzi egzekucji na własny koszt. W uchwale z dnia 22 października 2002 r.³ Sąd Najwyższy stwierdził: „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. Ustawa określa także podmioty zobowiązane do uiszczenia opłat egzekucyjnych oraz skutki ich nieuiszczenia [...]. Opłaty egzekucyjne są należnościami o charakterze publicznoprawnym, rodzajem «daniny publicznej». [...] Nie zmienia tego fakt, że są one pobierane przez komornika, ani to, że przychody z opłat egzekucyjnych przeznaczone są na pokrywanie kosztów działalności egzekucyjnej komornika (art. 35 ustawy). [...] Przeznaczenie środków uzyskanych z opłat egzekucyjnych to ustawowo określony sposób rozdysponowania tych środków, i nie można w tym poszukiwać znaczenia rozstrzygającego o charakterze prawnym tych opłat. Takie znaczenie rozstrzygające ma to, że opłaty są uiszczane z tytułu prowadzenia egzekucji [...], a więc z tytułu i w ramach realizacji zadań publicznych państwa; zadania te powierzono do wykonania organowi egzekucyjnemu – komornikowi, będącemu funkcjonariuszem publicznym. Żądanie uiszczenia opłat kierowane przez komornika do obciążonego (z mocy ustawy) obowiązkiem jej poniesienia stanowi zatem realizację uprawnienia o charakterze publicznoprawnym, a nie prywatnoprawnym, bo takowy pomiędzy komornikiem a stroną postępowania egzekucyjnego nie istnieje”.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że „traktując prawo do wykonania wyroku sądowego jako element prawa do sądu w rozumieniu materialnym, żądanie uiszczenia opłaty egzekucyjnej, w związku z rygorem dotyczącym ewentualnego niezastosowania się do niego w postaci zwrotu wniosku, może powodować bezskuteczność w zakresie realizacji prawa do sądu w sprawie, w której zapadł już wyrok sądowy podlegający wykonaniu. Prawo do sądu należy rozpatrywać nie tylko w perspektywie możliwości wydania konkretnego rozstrzygnięcia (orzeczenia sądowego), ale i także możliwości jego egzekucji”.

3 III CZP 65/02, OSNC 2003, nr 7–8, poz. 100.

Ustawodawca nie podzielił poglądu Trybunału i nie zniósł opłat sądowych.

Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji, zapewniający prawo do sądu, został przyjęty w celu zapewnienia realizacji analogicznego przepisu art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Na gruncie tej Konwencji Europejska Komisja Praw Człowieka „oddaliła skargę, w której domagano się ustalenia, iż państwo musi oferować bezpłatne postępowanie sądowe, aczkolwiek przyznała, że w wypadkach ekstremalnych wysokie koszty mogą być uznane za faktyczną przeszkodę w wykonywaniu prawa do sądu”⁴.

Pobieranie opłat w postępowaniu sądowym od powoda i w postępowaniu egzekucyjnym od wierzyciela nie stanowi ograniczenia prawa do sądu i egzekucji, ponieważ osoby niezamożne mogą uzyskać zwolnienie od kosztów sądowych, które rozciąga się również na postępowanie egzekucyjne.

Sąd nie podejmuje żadnej czynności na skutek pisma, od którego nie została uiszczona należna opłata. Przepisy ustawy o komornikach sądowych i egzekucji w zakresie opłat i skutków ich nieuiszczenia były i powinny być takie same, jak zasady ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Skutkiem prawnym wyroku Trybunału Konstytucyjnego było uchylenie z dniem 10 marca 2003 r. obowiązku wierzyciela uiszczania opłaty przy wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Próba ponownego wprowadzenie opłaty uiszczanej przez wierzyciela nie powiodła się. Przepis art. 45 ust. 1 ustawy (uchwalonej przez Sejm w dniu 16 lipca 2004 r.) o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego przewidywał: „wszczęcie egzekucji świadczeń pieniężnych uzależnione jest od uiszczenia przez wierzyciela części opłaty stosunkowej, w wysokości 1% wartości egzekwowanego świadczenia, jednak nie mniej niż 3% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego i nie więcej niż dziesięciokrotność tego wynagrodzenia”. Jednakże wskutek nieodrżucenia przez Sejm poprawki Senatu, na podstawie ustawy z dnia 24 września 2004 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego⁵,

4 Orzeczenie Komisji z 16 marca 1975 r., 6202/73; P. Hofmański, *Konwencja Europejska a prawo karne*, Toruń 1995, s. 227.

5 Dz.U. Nr 236, poz. 2356.

wierzyciele niezależnie od stanu majątkowego zostali zwolnieni z części opłaty stosunkowej uiszczanej przy wniosku o wszczęcie egzekucji.

Ustawa nie uwzględniła uchwały Sądu Najwyższego z dnia 25 lipca 2002 r.⁶, według której, zgodnie z generalną zasadą odnoszącą się do wszystkich postępowań cywilnych (a egzekucja jest takim postępowaniem), wszczęcie postępowania wiąże się z obowiązkiem uiszczenia opłaty przez stronę, która wnosi o wszczęcie postępowania, chyba że została z tego obowiązku zwolniona przez sąd lub ustawę.

Ustawodawca nie wziął również pod uwagę wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2003 r.⁷, w którym Trybunał uznał, że wierzyciel powinien uczestniczyć w kosztach egzekucji i nie może żądać, aby w jego sprawie komornik działał na swój koszt i ryzyko.

Jakie jest uzasadnienie obniżenia opłaty stosunkowej z 15% do 8%?

Nie ma żadnego rozsądnego uzasadnienia poza ogólnikowym odwołaniem się do nakładu pracy komornika i ponoszonych przez niego kosztów.

Przy piśmie z dnia 16 lipca br. Podkomisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (druk nr 1810), przedstawiła sprawozdanie o projekcie, który przewiduje zmianę brzmienia art. 49 u.k.s.e. 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.

Proponuje się dodanie w art. 49 u.k.s.e. nowych przepisów dających dłużnikowi i wierzycielowi możliwość ubiegania się o obniżenie wysokości opłaty.

Przewidziane zostało prawo sądu do obniżania wysokości opłat, „uwzględniając w szczególności nakład pracy komornika lub sytuację majątkową wnio-

6 III CZP 45/02, OSNC 2003, nr 4, poz. 47.

7 K 5/02, OTK ZU 2003, ser. A, nr 9, poz. 98.

skodawcy oraz wysokość jego dochodów”. Oczywiście, uwzględnianie dochodu komornika z art. 63 ust. 4 u.k.s.e. nie jest przewidziane.

Podważanie wysokości opłat określonych ustawą nie jest żadną nowością. Przed nowelizacją dokonaną przez ustawę z dnia 24 maja 2007 r., art. 49 ust. 1 u.k.s.e. 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 u.k.s.e. postanawiał, że „w wypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może zmniejszyć wysokość opłaty, o której mowa w ust. 1”.

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

Opłata nie zależy od nakładu pracy komornika. Zdaniem Sądu Najwyższego, wyrażonym w uchwale z dnia 18 lipca 2000 r.⁸, opłata egzekucyjna jest daniną publicznoprawną określoną w ustawie co do wysokości, trybu uiszczenia i rozliczania, niezależną od rzeczywistego nakładu pracy komornika lub jego woli.

W wyroku z dnia 3 grudnia 2003 r.⁹ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „z art. 35 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji wynika, że komornik otrzymane we wszystkich prowadzonych przez siebie postępowaniach opłaty egzekucyjne przeznaczać ma na pokrycie ogólnych kosztów działalności egzekucyjnej. Należy tu przypomnieć, iż opłata egzekucyjna ustalana jest normatywnie w sposób niezwiązany z kosztami konkretnego postępowania egzekucyjnego”.

8 III CZP 23/00, OSP 2002, nr 3, poz. 36.

9 Zob. przypis 7.

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

Jest pewna nadzieja co do ostatecznego kształtu ustawy nowelizującej, ponieważ ze stenogramu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w dniu 25 sierpnia 2009 r. wynika, że proponowane przepisy budzą wątpliwości wielu posłów i innych uczestników posiedzenia (nr 2599/VI kad.).

Przepisy o opłatach powinny być tak skonstruowane, aby komornik mógł pokrywać z uzyskiwanych opłat koszty egzekucji sądowej, która jest ważną funkcją państwa. Niestety, ten aspekt nie jest brany pod uwagę w dostatecznym stopniu. Przy tworzeniu nowych stanowisk komorniczych nie uwzględnia się prognozy możliwości pokrywania kosztów działalności egzekucyjnej. Według art. 8 ust. 3 u.k.s.e., „Minister Sprawiedliwości ocenia, czy liczba komorników działających w rewirze jest wystarczająca, biorąc przy tym pod uwagę potrzeby prawidłowego i sprawnego wykonywania czynności, o których mowa w art. 2, wielkość wpływu i stan zaległości spraw o egzekucję i o dokonanie zabezpieczenia, stopień opanowania wpływu w tych sprawach, ilość przedsiębiorców mających siedzibę lub oddziały w obszarze rewiru oraz liczbę i strukturę ludności w rewirze”.

Jak widać, w przytoczonych wytycznych nie ma ani słowa o aspekcie ekonomicznym tworzenia nowych stanowisk komorniczych.

Z. KNYPL