



KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

00-540 Warszawa, Aleje Ujazdowskie 41 lok. 2
tel./fax: 022 622 05 88, 622 84 28;33 • e-mail: kirp@kirp.pl • NIP: 526-10-43-011

L.dz. 1039 /OBSiL/2016

Warszawa, dnia 16 grudnia 2016 r.

Pan Marcin Warchol
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do wskazanego przy piśmie DL-I-4191-6/16 z 6 grudnia 2016 r. projektu ustawy o kosztach kornornicznych, w załączeniu przekazuję opinię Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych.

Z poważaniem.

Wiceprezes
Krajowej Rady Radców Prawnych

Leszek Korczak
Leszek Korczak

Warszawa, 15 grudnia 2016 r.

OPINIA

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady radców Prawnych do rządowego projektu ustawy o kosztach komorniczych (projekt z 26 października 2016 roku).

I. Uwagi wstępne.

Na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji zamieszczono projekt ustawy o kosztach komorniczych z 26 października 2016 roku, sporządzony przez specjalnie w tym celu powołany zespół sędziów z Ministerstwa Sprawiedliwości (dalej jako "**Projekt**" lub „**u.k.k.**”). Wraz z Projektem opublikowano również uzasadnienie (dalej jako „**Uzasadnienie**”) oraz Ocenę Skutków Regulacji (dalej jako „**OSR**”).

Projekt ma zastąpić przepisy o kosztach dotychczas zawarte w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 roku o komornikach sądowych i egzekucji (dalej jako "**Ustawa**" lub „**u.k.s.e.**”).

II. Uwagi szczegółowe.

Art. 1 i 2 Projektu nie budzą zastrzeżeń.

Art. 3 Projektu w ust. 3 powtarza, niepotrzebnie, regulację art. 97 projektu ustawy o komornikach sądowych.

Uznanie opłaty egzekucyjnej za daninę publiczną, stanowiącą w całości dochód budżetu państwa, budzi wątpliwości przede wszystkim natury systemowej. Z jednej strony, państwo chce na działalności egzekucyjnej zarabiać, a z drugiej nie chce ponosić żadnych ciężarów związanych z utrzymywaniem systemu egzekucji. Projektowane rozwiązanie byłoby uzasadnione przy pracowniczym statusie komornika. Lakoniczne Uzasadnienie nie daje przekonujących argumentów za zasadnością projektowanego rozwiązania.

Art. 4 Projektu zawiera definicje legalne, na potrzeby u.k.k., pojęć „strony” i „uczestnika”. Przepisy u.k.k. znajdują zastosowanie przede wszystkim w postępowaniu egzekucyjnym, dla którego podstawowym aktem jest kodeks postępowania cywilnego, w którym pojęcia „strony” i „uczestnika” mają ugruntowane znaczenie. Taki zabieg legislacyjny nie wydaje się zasadny, bowiem może wywoływać problemy interpretacyjne w praktyce.

Art. 5 Projektu ma charakter porządkujący, bowiem już z samej istoty każdego postanowienia o kosztach wynika, że powinno zawierać taką treść, jak wskazana w opiniowanym przepisie.

Art. 6 Projektu jest niespójny z art. 3 ust. 4 pkt 2 projektowanej ustawy o komornikach sądowych.

Art. 7 Projektu w zasadzie powtarza dotychczasową treść art. 39 ust. 1 Ustawy. Zgodnie z Projektem, zwrot obejmuje jedynie wydatki „niezbędne”, zatem w przypadku poniesienia przez komornika wydatków „zbędnych”, będzie musiał pokryć je z wynagrodzenia.

Art. 8 Projektu zawiera katalog wydatków, który w stosunku do Ustawy został nieznacznie zawężony.

Całkowicie bezpodstawne jest wyłączenie w Projekcie z katalogu wydatków egzekucyjnych kosztów związanych z przekazywaniem środków pieniężnych, które w Ustawie są do tych wydatków zaliczone (art. 8 ust. 2 Projektu). Nie sposób znaleźć uzasadnienia dla takiej regulacji. Koszty przekazywania środków pieniężnych mogą być przecież dość znaczne, np. w przypadku przekazywania ich przekazem pocztowym, co nadal jest częstą praktyką. Ponadto należy zauważyć, że z punktu widzenia techniki prawodawczej art. 8 ust. 2 Projektu jest zbędny. Jeśli dany wydatek nie znajduje się w katalogu zawartym w art. 8 ust. 1, to nie podlega zwrotowi.

Art. 9 Projektu w nieuzasadniony sposób ogranicza zaliczkę na doręczanie korespondencji do 30 zł. Brak racjonalnych podstaw do ograniczenia zaliczki do tak

niskiej kwoty. Poza tym art. 9 nie budzi zastrzeżeń. Celem zachowania spójności, zwrot „postępowanie egzekucyjne” należałoby zastąpić zwrotem „egzekucja”, bowiem to z egzekucją wiąże się skuteczność.

Art. 10 Projektu wymaga drobnej korekty poprzez zastąpienie zwrotu „zaliczki” zwrotem „wydatki”. Wydatki obciążają wierzyciela i na ich pokrycie komornik może żądać zaliczki.

Art. 11 Projektu budzi wątpliwości o tyle, że w niektórych sytuacjach podjęcie czynności w określonym terminie nie będzie możliwe niezależnie od woli i starań komornika.

Art. 12 Projektu wymaga korekty, bowiem aktualna treść jest mało czytelna (zwrot „przyznanie należności z tytułu wydatków”). Dla podmiotu, na rzecz którego ma nastąpić płatność, należność nie jest „z tytułu wydatków”. Należność ta jest wydatkiem dla komornika.

Art. 13 – 17 Projektu nie budzą zastrzeżeń. Komornik przyznając koszty będzie uprawniony do skorygowania wysokości żądanych kosztów, co należy ocenić pozytywnie.

Art. 18 Projektu budzi wątpliwości w zakresie obowiązku informowania w każdym piśmie skierowanym do strony informacji o aktualnym saldzie zaliczek i kosztów podlegających ściągnięciu zgodnie z art. 9 ust. 5. Wydaje się, że wystarczające byłoby skierowanie takiej informacji do strony, która wносиła o podjęcie czynności i od której w efekcie komornik zażądał zaliczki.

Art. 19 i 20 Projektu nie budzą uwag.

Art. 21 Projektu ma zbliżoną treść do art. 770 § 5 k.p.c. w brzmieniu nadanym w projekcie ustawy o komornikach, przy czym w jednym przepisie mowa o „egzekwowanym roszczeniu”, a w drugim o „egzekwowanym świadczeniu”.

Art. 22 Projektu wymaga drobnych korekt redakcyjnych. W art. 22 ust. 1 warto zwrot „uiszcza przy złożeniu wniosku” zastąpić zwrotem „uiszcza wraz z wnioskiem”.

Art. 23 ust. 1 Projektu wymaga doprecyzowania, o jakie świadczenie chodzi (wyegzekwowane, pozostałe do wyegzekwowania).

Art. 24 Projektu winien zostać zharmonizowany z art. 926 k.p.c.

Art. 25 Projektu budzi zastrzeżenia o tyle, że ani z Uzasadnienia, ani z OSR nie wynika, dlaczego właściwą stawką określającą dolną granicę opłaty egzekucyjnej jest właśnie 100 zł, a właściwą stawką określającą górną granicę opłaty egzekucyjnej jest 50 000 zł.

W porównaniu z Ustawą stawki minimalnej i maksymalnej opłaty egzekucyjnej zostały znacznie obniżone, co może budzi wątpliwości co do właściwego finansowania systemu egzekucji sądowej.

Poważne wątpliwości budzi też odejście od przyjętego w ustawie sposobu ustalania minimalnej i maksymalnej opłaty egzekucyjnej jako odpowiednio części bądź wielokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, na rzecz określenia ich kwotowo. Powiązanie minimalnych i maksymalnych opłat egzekucyjnych z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem w Ustawie sprawiało, że wysokość tych opłat podlegała niejako automatycznej waloryzacji w zależności od aktualnych warunków społeczno-gospodarczych. Autorzy Projektu z niezrozumiałych względów zrezygnowali z tego sprawdzonego i akceptowanego w doktrynie rozwiązania.

Art. 26 Projektu nie budzi zastrzeżeń.

Art. 27 ust. 1 Projektu przewidujący opłatę w jednolitej wysokości zasługuje na aprobatę.

Nie znajduje uzasadnienia przewidziane w art. 27 Projektu premiowanie niesolidnego dłużnika. Skoro miałyby spłacić dług dobrowolnie to oznacza, że byłby to dług co do zasady

bezsportny. Zatem brak spłaty na etapie poprzedzającym wszczęcie egzekucji zależałoby wyłącznie od woli dłużnika. Bardzo niska opłata stosunkowa w omawianym przypadku (zaledwie 3 %) może zachęcić dłużników do zwlekania z uiszczeniem długu aż do momentu wszczęcia egzekucji. Groźba wszczęcia egzekucji należności i poniesienia w związku z tym określonych kosztów straciłaby na znaczeniu, co z pewnością spowodowałoby wzrost zatorów płatniczych. Opłata egzekucyjna straciłaby jedną ze swoich kluczowych funkcji - funkcję prewencyjną.

Z podobnych względów brak jest podstaw do obniżenia opłaty w przypadku bezpośredniej wpłaty przez dłużnika.

Art. 28 Ustawy należy ocenić krytycznie w zakresie, w jakim przewiduje obciążenie wierzyciela kosztami umorzonej na jego wniosek egzekucji. Projektowane rozwiązanie bardzo negatywnie wpłynie na obrót wierzytelnościami.

Art. 29 - 31 Ustawy nie budzą wątpliwości.

Art. 32 Ustawy rażąco obniża opłatę za odebranie rzeczy ruchomej. Ani z Uzasadnienia, ani z OSR nie wynika, dlaczego ma być to 400 zł, a nie np. 2 000 zł. Trzeba mieć na uwadze, że wydanie ruchomości może dotyczyć np. linii produkcyjnej i wtedy opłata w wysokości 400 zł będzie rażąco niewspółmierna do nakładu sił i środków koniecznych do przeprowadzenia egzekucji. Ponownie wątpliwości budzi też odejście od przyjętego w ustawie sposobu ustalania minimalnej i maksymalnej opłaty egzekucyjnej jako odpowiednio części bądź wielokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, na rzecz określenia ich kwotowo (zob. uwagi do art. 25).

Art. 33 ust. 3 Projektu będzie wywoływał trudności praktyczne. Dłużnik, chcąc uniknąć podwyższenia opłaty, będzie wszelkimi sposobami udowadniał, że nieruchomości nie jest przeznaczona „wyłącznie” na prowadzenie działalności gospodarczej (choćby umieszczając materac do spania w warsztacie). Należałoby postulować zastąpienie zwrotu „wyłącznie” zwrotem „również”.

Art. 34 – 38 Projektu zasadniczo nie wymagają uwag. Wątpliwości budzi jedynie dowolne określenie wysokości opłat, ale o tym już była mowa wcześniej.

W art. 35 Projektu należałoby ujednoczyć terminologię między ust. 1 i ust. 2.

Art. 39 ust. 3 Projektu przewiduje opłatę za nieprzewidzianą w projekcie ustawy o komornikach czynność.

Wątpliwości budzi również dowolne określenie wysokości opłat, ale o tym już była mowa wcześniej.

Art. 40 – 42 Projektu nie budzą większych zastrzeżeń.

Art. 42 Projektu likwidujący opłatę za odnalezienie majątku zabija tę instytucję.

Art. 43 Projektu jest zbędny i stanowi konsekwencję niezasadnego poglądu wyrażonego w Uzasadnieniu, a polegającego na nieuwzględnieniu kosztów komorniczych jako składnika kosztów postępowania egzekucyjnego.

Art. 44 – 45 Projektu nie budzą zastrzeżeń.

Art. 46 Projektu traktuje o instytucji tzw. miarkowania opłaty egzekucyjnej. Odnosząc się do nakładu pracy jako kryterium ustalenia wysokości opłaty stosunkowej należy mieć na względzie, iż komornik jako funkcjonariusz publiczny działa na podstawie i w granicach prawa, tj. wykonuje tylko takie czynności, na jakie zezwalają mu przepisy. Konieczne jest określenie jakiegoś punktu odniesienia, niejako wzorcowego nakładu pracy, z którym możnaby porównać nakład pracy poniesiony przez komornika w konkretnej sprawie, aby móc następnie ocenić ten nakład jako niski, normalny lub wysoki lub też prościej – jako uzasadniający obniżkę opłaty i nieuzasadniający takiej obniżki. Nakład pracy komornika jest różny i zależy przede wszystkim od wskazanego przez wierzyciela sposobu egzekucji,

np. egzekucja z nieruchomości wymaga od komornika znacznie większego nakładu pracy niż egzekucja z rachunku bankowego. Nie można również tracić z pola widzenia tego, iż komornik jest funkcjonariuszem publicznym działającym na podstawie i w granicach prawa, tym samym to przepisy określają kompetencje i zakres czynności komornika, a więc również i nakład pracy przy poszczególnych sposobach egzekucji. Zakładając racjonalność ustawodawcy należy uznać, iż określona w art. 27 ust. 1 wysokość opłaty egzekucyjnej odpowiada normalnemu nakładowi pracy poniesionemu przez komornika przy danym sposobie egzekucji, stąd obniżkę opłaty mógłby uzasadniać jedynie nakład pracy niższy. Niższy nakład pracy musiałby się wiązać z niewykonaniem przez komornika jakichś czynności, a więc uzasadniałby skargę na czynność komornika, względnie podjęcie przez sąd czynności nadzorczych w trybie art. 759 § 2 k.p.c., a nie wniosek o obniżenie opłaty. Na skutek skargi musiałoby bowiem finalnie dojść do wykonania stosownych czynności, a więc nakład pracy komornika nie byłby niższy. Trudno czynić komornikowi zarzut, że przy wspomnianej już egzekucji z rachunku bankowego jego czynności ograniczają się w zasadzie do wysłania odpowiedniego zajęcia do banku prowadzącego rachunek dłużnika, gdyż o rodzaju podjętych czynności decydują przepisy. Nie można oceniać nakładu pracy w oderwaniu od wskazanego przez wierzyciela sposobu egzekucji, gdyż prowadziłoby to do absurdalnych rezultatów, np. wskazanie przez wierzyciela egzekucji z rachunku bankowego już samo w sobie stanowiłoby przesłankę obniżenia opłaty. Wszystko powyższe prowadzi w mojej ocenie do wniosku, iż nakład pracy komornika nie może być samodzielną przesłanką obniżenia opłaty egzekucyjnej. Potwierdzają to w praktyce liczne orzeczenia sądów rozpoznających wnioski o miarkowanie opłaty egzekucyjnej na podstawie art. 49 ust. 7 - 10 Ustawy. Na uwagę zasługuje pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 18 lipca 2000 roku, III CZP 23/00 (OSP 2002, nr 3, poz. 36): *"ponadto należy zwrócić uwagę na charakter opłaty egzekucyjnej, która mimo przeznaczenia jej także na wynagrodzenie komornika nie jest świadczeniem ekwiwalentnym za jego usługi. Komornik jest bowiem funkcjonariuszem publicznym (art. 1 ustawy). Dlatego opłata egzekucyjna jest daniną publicznoprawną określoną w ustawie co do wysokości, trybu uiszczania i rozliczania, niezależną od rzeczywistego nakładu pracy komornika lub jego woli."*

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 maja 2005, P 18/05 (OTK-A 2006, nr 5, poz. 53), przy okazji oceny konstytucyjności miarkowania opłaty na wniosek dłużnika, jasno stwierdził, iż instytucja ta ma szczególny, wyjątkowy charakter. Zasadą pozostaje ponoszenie opłat stosunkowych w ustalonej ustawą wysokości, zaś możliwość zmniejszenia wysokości opłaty stosunkowej musi być uzasadniona nadzwyczajnymi okolicznościami

Przepisy zmieniające, przejściowe i końcowe nie budzą zasadniczych wątpliwości.

III. Uwagi końcowe.

1. Przedłożony Projekt należy ocenić - co do zasady - pozytywnie. Z całą pewnością jest o wiele staranniej przygotowany niż projekt ustawy o komornikach.
2. Wątpliwości budzi dowolność w ustaleniu wysokości opłat stałych, jak również obniżenie wysokości opłat egzekucyjnych z zachowaniem możliwości ich miarkowania. Przenoszenie całego ryzyka ekonomicznego związanego z wszczęciem postępowania egzekucyjnego na organ egzekucyjny musi budzić sprzeciw. Stałe, jednostronne przerzucanie kosztów egzekucji na komorników sądowych, może w perspektywie uniemożliwić realizację ustawowych funkcji komornika.
3. Destabilizacja finansowa kancelarii komorniczych, połączona ze zwiększonym dopływem nowych komorników, może zachwiać systemem egzekucji w Polsce. Już teraz wiele nowopowstających kancelarii ma problemy z osiągnięciem rentowności. Przyjęcie Projektu ten stan pogłębi.
4. Obniżenie opłat egzekucyjnych przeprowadzone bez pogłębionej analizy ekonomicznej z pewnością doprowadzi do sytuacji, w której część kancelarii komorniczych, zwłaszcza nowopowstałych, po prostu upadnie. Warto podkreślić, iż ani obowiązujące przepisy, ani Projekt nie przewidują procedury postępowania w razie upadłości kancelarii komorniczej. Ponadto upadłości sądowych organów egzekucyjnych negatywnie wpłyną na prestiż państwa i powagę jego instytucji.
5. Bezspornie, skuteczność egzekucji w Polsce jest niezadowolająca. Znaczący wpływ na taki stan rzeczy mają regulacje prawne, które w wielu przypadkach chronią

interes dłużnika kosztem wierzyciela. Projekt, ale przede wszystkim projekt ustawy o komornikach, wpisują się w tę niepokojącą tendencję i z pewnością nie spowoduje wzrostu skuteczności egzekucji.

6. Przedstawione wyżej uwagi prowadzą do wniosku, że Projekt nie uwzględnia wszystkich funkcji opłaty egzekucyjnej. Opłata egzekucyjna, prócz pełnienia funkcji fiskalnej, mającej na celu pokrycie kosztów działalności egzekucyjnej komornika, pełni również funkcję prewencyjną – ma zmotywować dłużnika do dobrowolnej spłaty zadłużenia. Nie można bezkrytycznie twierdzić, jak zdawał się twierdzić jeden z członków zespołu przygotowującego Projekt, że tylko tania egzekucja jest korzystna dla wszystkich, a w szczególności wierzyciela. Idąc tym tokiem rozumowania obniżenie opłat egzekucyjnych do symbolicznej złotówki powinno skutkować ogromnym skokiem skuteczności, co jest oczywistym absurdem.
7. Znaczące obniżenie wysokości opłaty stosunkowej przy jednoczesnym zapewnieniu nieograniczonej możliwości miarkowania tej opłaty spowoduje, iż dłużnikowi zwyczajnie nie będzie opłacało się płacić w terminie. Niskie opłaty zachęcą do możliwie najdłuższego zwlekania z zapłatą, co z kolei może wywołać niepożądane skutki w strukturze finansowej wierzyciela, powodując np. jego niewypłacalność. Z drugiej strony, zbyt wysokie opłaty będą zwyczajnie niszczyły ekonomicznie dłużników. Dlatego bardzo istotne jest należyte wyważenie interesów wszystkich zainteresowanych stron i ustalenie opłat w wysokości wynikającej z rzetelnych badań i analiz.
8. Krajowa Izba Radców Prawnych co do zasady nie jest przeciwna zmianom stawek opłat egzekucyjnych, jednak każda taka decyzja ustawodawcy winna być poprzedzona gruntowną i rzetelną analizą w zakresie jej skutków ekonomicznych, przede wszystkim dla finansowania całego systemu egzekucji sądowej w Polsce.

Paweł Biezuński
radca prawny