



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, 12 stycznia 2003 r.

36329

RPO-452549-IV/03/BB

Pan
Grzegorz Kurczuk
Minister Sprawiedliwości
WARSZAWA

Szanowny Panie Ministrze,

Wiele skarg wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich porusza problem wysokości kosztów egzekucji sądowej, a ściślej - wysokości opłat egzekucyjnych pobieranych przez komornika. Dłużnicy kwestionują zasadność obciążenia ich pełną wysokością opłaty w sytuacji, gdy świadczenie zostało spełnione tuż po wszczęciu postępowania egzekucyjnego, co powodowało bezcelowość dalszych czynności w sprawie. Nieraz działanie komornika ogranicza się do pierwszej czynności egzekucyjnej (takiej jak wezwanie dłużnika do zapłaty zgodnie z art. 923 kodeksu postępowania cywilnego) i zawiadomienia o wszczęciu egzekucji; tymczasem pobierana opłata jest identyczna, jak np. w przypadku prowadzenia długotrwałej egzekucji z nieruchomości.

Oczywistym jest, że na tle obowiązującego stanu prawnego działanie organu egzekucyjnego jest prawidłowe; do egzekucji prowadzonej przez komornika znajdują zastosowanie przepisy Rozdziału 7 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. nr 133, poz. 882 z późn. zmian), które nie uzależniają wysokości opłat egzekucyjnych od pracochłonności podejmowanych czynności. Inaczej także niż w przypadku egzekucji administracyjnej (art. 64 i 64 a ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji - Dz. U. z 2002 r., nr 110, poz. 968 z późn. zmian.), opłaty te nie są związane z wykonaniem poszczególnych czynności postępowania. Jak zauważył Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 18 lipca 2000 r., (III CZP 23/00, publ. OSP z 2002 r., nr 3, poz. 36), autonomia unormowań zawartych w ustawie o komornikach sądowych i egzekucji wyklucza również stosowanie art. 36 ustawy z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2002 r., nr 9, poz.

88 z późn. zmian.), zmniejszającego opłaty sądowe w przypadku zawarcia ugody lub cofnięcia pozwu. Pominięcie preferencji (ulg) dla dłużnika lub wierzyciela za odciążenie komornika od czynności egzekucyjnych jest rozwiązaniem świadomym i wyczerpującym, bez możliwości sięgania do analogii.

Sąd Najwyższy podkreślił także szczególny charakter opłaty egzekucyjnej, która mimo przeznaczenia jej w znacznej części na wynagrodzenie komornika, nie jest świadczeniem ekwiwalentnym za jego usługi. Konkluzją tych rozważań było stanowisko, iż w razie umorzenia na wniosek wierzyciela (art. 825 pkt 1 kpc) postępowania egzekucyjnego o świadczenie pieniężne, komornik sądowy zachowuje prawo do ściągnięcia od dłużnika pozostałej części opłaty egzekucyjnej, o której mowa w art. 59 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Jest przy tym obojętne, jaka jest motywacja wierzyciela występującego o umorzenie postępowania - czy spłata należności przez dłużnika, czy też np. przelew wierzytelności.

Analogiczne stanowisko Sąd Najwyższy zajął w uchwale z dnia 14 grudnia 2001 r. (III CZP 74/01, publ. OSNC z 2002 r., nr 10, poz. 117), zgodnie z którą opłata stała za egzekucję opróżnienia lokalu należy się komornikowi także wówczas, gdy dłużnik opróżnił lokal dobrowolnie po wszczęciu egzekucji, co skutkowało umorzeniem postępowania na wniosek wierzyciela. W postępowaniu cywilnym istnieje bowiem generalna zasada, że opłaty należą się niezależnie od wyniku sprawy i czynności przeprowadzonych w toku postępowania, a ustawa może jedynie przewidywać zwrot w określonych sytuacjach całości lub części pobranej opłaty.

Z uwagi na nowe rozwiązania prawne przyjęte przez ustawę o komornikach sądowych i egzekucji, nie może pozostać aktualne stanowisko Sądu Najwyższego, przyjęte w uchwale z dnia 28 września 1995 r. (III CZP 121/95), gdzie stwierdzono, że ryczałt kancelaryjny przewidziany w § 31 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 czerwca 1991 r. w sprawie taksy za czynności komorników (Dz. U. nr 62, poz. 264 z późn. zmian.) nie przysługuje komornikowi w sytuacji, gdy dłużnik po wszczęciu postępowania egzekucyjnego i dokonaniu czynności egzekucyjnych w postaci zajęcia ruchomości i wierzytelności zapłaci egzekwowaną należność bezpośrednio do rąk wierzyciela.

Przewidziany w poprzednim stanie prawnym ryczałt Sąd Najwyższy określił jako swoistą „premię” dla komornika, związaną ze skutecznością egzekucji, a więc osiągnięciem ostatecznego efektu w postaci zaspokojenia wierzyciela, lecz wyłącznie w drodze czynności podjętych przez komornika, a nie dobrowolnej zapłaty przez dłużnika.

Takiego rozwiązania nie przewiduje obecnie obowiązująca ustawa o komornikach sądowych i egzekucji, która zastąpiła dotychczasowy złożony system opłat i ryczałtów jedną opłatą egzekucyjną, stałą w przypadku egzekucji świadczeń niepieniężnych, stosunkową - w przypadku egzekucji świadczeń pieniężnych. Co istotne, 20 % ściągniętej od dłużnika opłaty stanowi dochód Skarbu Państwa (art. 59 ust. 4).

Ustawa ta wprowadziła jednocześnie nowy system wynagradzania komorników; jednak zasadnicze znaczenie dla statusu prawnego komornika miała ustawa z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 130, poz. 1452). Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 lutego 2003 r. (K 28/02, publ. OTK-A z 2003 r., nr 2, poz. 13) podkreślił, iż po tej nowelizacji status prawny komornika ma specyficzną cechę, zbliża się bowiem do statusu przedstawicieli innych tzw. wolnych zawodów, ale zarazem zachowuje przymiot funkcjonariusza państwowego (art. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji). Samodzielność komornika akcentuje dodany art. 3 a, w myśl którego komornik - mimo, że nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy z 19 listopada 1999 r. - Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. nr 101, poz. 1178 z późn. zmian.) - dokonuje czynności, o których mowa w art. 2 ustawy, na własny rachunek. Takie rozwiązanie miało umożliwić tworzenie nowych kancelarii komorniczych z uwzględnieniem potrzeb obrotu prawnego, bez względu na możliwości finansowe resortu sprawiedliwości. Celem nowelizacji było też zwiększenie konkurencyjności, a tym samym i efektywności egzekucji sądowej.

Także względy ekonomiczne legły zapewne u podstaw tak znacznej różnicy pomiędzy kosztami egzekucji prowadzonej przez komornika a tymi, które obciążają dłużnika w egzekucji prowadzonej przez sąd (§ 48 pkt 3 i dalsze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie określenia wpisów w prawach cywilnych - Dz. U. nr 154, poz. 753 z późn. zmian.).

Jednak czynnik gospodarczy nie może być decydujący w określaniu pozycji ustrojowej komornika; jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 grudnia 2003 r. w sprawie K 5/02, komornik, będąc organem państwa, nie podlega w pełni ochronie prawnej, którą Konstytucja przyznaje człowiekowi i obywatelowi. Prowadząc działalność na własny rachunek i pobierając opłaty w wysokości ustawowo określonej, niezależnej od nakładu pracy, nie może domagać się, aby ustawodawca zagwarantował mu otrzymanie świadczenia w każdej z prowadzonych spraw.

Innymi słowy - szczególna pozycja komornika, łączącego w swej działalności zadania publiczne, nieodłącznie związane z wymiarem sprawiedliwości, i konieczną rentowność finansową, determinują charakter kosztów egzekucyjnych. Opłaty ponoszone przez dłużnika pełnią funkcje publicznoprawne, przy czym - o czym będzie mowa dalej - nie powinny one ograniczać się do funkcji fiskalnych. Dla komornika stanowią natomiast podstawowe źródło utrzymania kancelarii (art. 35 omawianej ustawy). Należy przy tym zaznaczyć, że rentowność działalności ma znaczenie nie tylko w sferze osobistych korzyści komornika, ale jest koniecznym elementem sprawnego systemu egzekucji sądowej. Warto też wskazać, że art. 3 ust. 2 pkt 3 omawianej ustawy nakłada na komornika obowiązek utrzymywania kancelarii na poziomie odpowiednim do godności urzędu.

Właściwa regulacja opłat egzekucyjnych powinna wyważyć i godzić wszystkie powołane wyżej funkcje systemowe kosztów. Tymczasem - w mojej opinii - obecnie obowiązująca regulacja prawna nie zachowuje właściwych proporcji pomiędzy elementem gospodarczym kosztów egzekucyjnych (na który składa się zarówno dochód komornika, jak i Skarbu Państwa), a interesem publicznym i słusznymi racjami stron postępowania. Pobieranie pełnej opłaty egzekucyjnej w sytuacji, gdy egzekucja faktycznie nie miała miejsca, trudno uzasadnić względami innymi niż dochodowe.

Wątpliwa celowość przyjętych rozwiązań uwidacznia się szczególnie przy egzekucji znacznych sum pieniężnych - bardzo wysokie opłaty egzekucyjne pozostają często w jaskrawej dysproporcji z nakładem pracy organu egzekucyjnego. Obywatele w swoich skargach kierowanych do Rzecznika podkreślają, że istnieje różnica pomiędzy opłatą uiszczaną na rzecz „sprywatyzowanego” organu egzekucyjnego, działającemu na własny rachunek, a nawet bardzo wysokim wpisem sądowym, który zgodnie z tzw. zasadą niefunduszowania odprowadzany jest do budżetu państwa. Gospodarka finansowa sądownictwa nie opiera się na ekonomicznej wycenie kosztów materiałowych i osobowych, dochody z tytułu opłat sądowych nie pokrywają bezpośrednio wydatków sądów, jak ma to miejsce w przypadku kancelarii komorniczej. Tymczasem, jak podkreślają skarżący, wysokość opłat egzekucyjnych nie ma realnego związku z zakresem podejmowanych przez komornika czynności.

W tym miejscu niezbędne jest podkreślenie, iż konsekwencje finansowe wszczęcia egzekucji są niezależne od okoliczności, czy działaniom wierzyciela można przypisać dobrą wiarę; jednoznaczność i zupełność normy zawartej w art. 770 kpc, obciążającej kosztami jedynie dłużnika, wyłącza odpowiednie stosowanie art. 100 - 103 kpc, gdzie decydujące znaczenie przy orzekaniu mają względy słuszności (E. Wengerek Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne Warszawa 1998 r. s. 107).

Tymczasem funkcje publiczne opłat związanych z wymiarem sprawiedliwości wykraczają poza cele fiskalne; regulacja prawna kosztów w postępowaniu rozpoznawczym promuje określone postawy w procesie, gratyfikując stronom szybkie i polubowne rozwiązanie sporu. Koszty egzekucji administracyjnej są natomiast związane z realnie dokonanymi czynnościami postępowania. Zupełnie różna od wskazanych regulacja opłat w postępowaniu egzekucyjnym nie znajduje - moim zdaniem - racjonalnego uzasadnienia.

W obecnym stanie prawnym normującym opłaty egzekucyjne nie ma żadnych regulacji zachęcających dłużnika do dobrowolnego spełnienia świadczenia po wszczęciu egzekucji. Brak jest elementów bodźcowych, skłaniających do jak najszybszego zakończenia postępowania egzekucyjnego w celu zmniejszenia kosztów. Sytuacja ta wpływa także niekorzystnie na ekonomię postępowania, godząc zarówno w interesy stron, jak i w skuteczność wymiaru sprawiedliwości.

W cytowanym wcześniej wyroku w sprawie K 5/02 Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, iż najważniejszym aspektem regulacji kosztów egzekucyjnych jest właśnie kwestia

sprawnej egzekucji wyroków sądowych, zwłaszcza w porównaniu z ekonomicznymi interesami komorników.

Specyficzną cechą zawodów prawniczych wykonywanych na własny rachunek jest to, iż osiągnany dochód podlega ścisłej regulacji prawnej przez określenie taks, stawek minimalnych, opłat itp. Dzieje się tak dlatego, że zawody te są elementem systemowej ochrony prawnej; profesje te łączą się z monopolem na określoną działalność, który ma gwarantować stabilność obrotu prawnego. Z uwagi na tę okoliczność, przy określaniu ram prawnych dla osiąganego przez komornika dochodu należy wnikliwie rozważyć skutki przyjętej regulacji w obu płaszczyznach - interesu publicznego i prywatnego.

Z wszystkich powyżej przedstawionych względów konieczna jest - w mojej opinii - korekta regulacji prawnej opłat egzekucyjnych. Uzasadnione byłoby wprowadzenie normy prawnej zachęcającej dłużnika do jak najszybszego spełnienia świadczenia. Co ważne, norma taka wpłynęłaby korzystnie na sprawność postępowania egzekucyjnego. Regulacja polegająca na tym, by dłużnik czyniący zadość obowiązkowi wynikającemu z tytułu wykonawczego we wstępnej fazie egzekucji ponosił tylko część opłaty egzekucyjnej, nie stałaby w sprzeczności z przyjętą koncepcją pozycji ustrojowej komornika i zasadami finansowania jego działalności.

Z uwagi na fakt, iż dłużnik może dobrowolnie spełnić świadczenie na każdym etapie postępowania, również po podjęciu szeregu czynności egzekucyjnych przez komornika, celowe byłoby wprowadzenie wyraźnej cezury czasowej, której przekroczenie powodowałoby automatycznie zwiększenie opłaty. Obecnie termin przewidziany w art. 49 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji wręcz zniechęca dłużnika do szybkiego spełnienia świadczenia, gdyż skutkuje to wnioskiem wierzyciela o umorzenie egzekucji i koniecznością pokrycia opłaty.

W związku z przedstawionym problemem, 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), zwracam się do Pana Ministra z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej w tym zakresie. Będę wdzięczny za zainteresowanie przedstawionym zagadnieniem i przekazanie swojego stanowiska w sprawie.

Z wyrazami szacunku

ZASTĘPCA

Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk