



Warszawa, 11 sierpnia 2006 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-537470-IV/06/BB

00-090 Warszawa      Tel. centr. 0 22 551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax 0 22 827 64 53

**Pan**

**Zbigniew Ziobro**

**Minister Sprawiedliwości**

**WARSZAWA**

***Szanowny Panie Ministrze***

W ostatnim półroczu nastąpiła zmiana regulacji prawnej kosztów postępowania egzekucyjnego, spowodowana przede wszystkim wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2006 r. (sygn. P 18/05). W wyroku tym po raz kolejny Trybunał ocenił zgodność z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. nr 133, poz. 882 ze zmian.), a ściślej - zasady obciążenia opłatą egzekucyjną w sytuacji umorzenia postępowania. Jednocześnie nowy stan prawny w zakresie kosztów egzekucji ukształtowany został przez ustawę z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. nr 167, poz. 1398). W efekcie, istniejący stan normatywny zawiera określone luki w regulacji, do których usunięcia niezbędna wydaje się ingerencja ustawodawcy.

I. W powołanym wyroku Trybunał stwierdził m. in., że art. 49 ust. 1 zdanie trzecie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 24 września 2004 r. o zmianie tej ustawy (Dz. U. Nr 236, poz. 2356), jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego (pkt 3. 1 uzasadnienia wyroku), pobieranie opłaty egzekucyjnej w przypadku umorzenia postępowania jest sprzeczne z zasadniczą koncepcją ustawy o komornikach, która co do zasady (przynajmniej od zmian wprowadzonych w 2001 r.) wymaga uwzględniania realnego, a nie czysto formalnie rozumianego, nakładu kosztów, czasu i wysiłku ze strony komornika jako kryterium przyznania mu wynagrodzenia. W świetle obowiązującego art. 45 ust. 2 ustawy o komornikach, zgodnie z którym: „za dokonaną egzekucję świadczeń pieniężnych komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową”, a także art. 59 ust. 1, zgodnie z którym: „opłatę stosunkową komornik ściąga od dłużnika, obliczając ją proporcjonalnie do wyegzekwowanych kwot”, jest ewidentne, że opłata egzekucyjna (stosunkowa) jest ściśle związana z efektami działań komornika. Na tym tle reguła wyrażona w zakwestionowanym przepisie (art. 49 zdanie 3 ustawy), zgodnie z którą komornik pobiera pełną opłatę stosunkową w każdym przypadku umorzenia postępowania i bez względu na czas prowadzenia egzekucji, po którym postępowanie zostało umorzone, musi być oceniona jako nie mająca oparcia ani w konstrukcji ustawy o komornikach, ani w aksjologii konstytucyjnej.

Jednocześnie Trybunał stwierdził, iż nie budzi zastrzeżeń konstytucyjnych ani mechanizm uzależniający wyliczenie opłaty egzekucyjnej od poniesionych przez komornika wydatków, nakładu jego pracy oraz wartości wyegzekwowanej części świadczenia (pkt 4 uzasadnienia wyroku), ani też kompetencja sądu powszechnego do miarkowania wysokości opłaty w szczególnie uzasadnionych wypadkach (pkt 5).

Niezbędna okazuje się więc taka nowelizacja ustawy o kosztach, która - konsekwentnie do celów regulacji - powiąże wysokość opłaty ze stopniem zaawansowania egzekucji oraz nakładem pracy komornika.

Udostępniony na stronach internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości projekt nowelizacji ustawy o komornikach sądowych i egzekucji przewiduje zmianę art. 49 zgodnie z zaproponowanym brzmieniem, zasadą pozostaje pobieranie 15 % wartości wyegzekwowanego świadczenia; jednak w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela oraz na podstawie art. 823 kpc komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 10 % wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, jednak nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Jednakże w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela zgłoszony przed doręczeniem dłużnikowi

zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 1/10 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego.

Otóż w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, proponowana nowelizacja nie realizuje zamierzonych celów, tzn. nie osiąga adekwatnej proporcji pomiędzy nakładem pracy komornika, stopniem jego zaangażowania w czynności postępowania a wysokością opłaty egzekucyjnej. Po pierwsze, planowane brzmienie nie jest jednoznaczne: w sytuacji umorzenia postępowania, trudno mówić o wartości świadczenia „pozostałego do wyegzekwowania”. Nie jest pewne, czy chodzi tu o wartość wynikającą z tytułu wykonawczego (różnicę pomiędzy tą kwotą a tym, co już wyegzekwował komornik) czy o wartość wskazaną we wniosku egzekucyjnym, który zresztą może podlegać przekształceniom.

Po drugie, zaledwie pięcioprocentowa różnica w wysokości opłaty między sytuacją efektywnej egzekucji a wypadkiem umorzenia postępowania nie spełni funkcji „mobilizacji” komornika do sprawnego prowadzenia egzekucji, nie zachęci też dłużnika do dobrowolnego spełnienia świadczenia. Należy mieć na względzie, że - zakładając, że od realnie wyegzekwowanych kwot opłata wynosi 15 % świadczenia - pobranie 10 % opłaty następuje co do tej części świadczenia, co do której komornik podejmował czynności z reguły w bardzo ograniczonym zakresie. Widoczne jest to także w przypadku umorzenia na podstawie art. 823 kpc, gdzie z założenia czynności egzekucyjne nie są prowadzone, gdyż zachowanie wierzyciela uniemożliwiło ich podjęcie. Dłużnik jest „karany” za wszczęcie postępowania egzekucyjnego, na którego przebieg w tym wypadku nie ma wpływu. Obniżenie opłaty w stosunku do poprzedniej - zakwestionowanej przez Trybunał - regulacji ma więc wymiar raczej symboliczny, jej wysokość pozostaje obiektywnie wysoka i „oderwana” od nakładu pracy organu egzekucyjnego.

Co także istotne, uderzająca jest różnica pomiędzy wysokością opłaty egzekucyjnej w takiej sytuacji, a wysokością opłat ponoszonych w postępowaniu rozpoznawczym. W analogicznej sytuacji procesowej, mającej miejsce bądź w przypadku ugody, bądź cofnięcia pozwu (art. 79 ust. 1 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych), opłata ponoszona przez stronę wynosi w praktyce 2,5 % wartości dochodzonego świadczenia.

Omawiana propozycja zmian legislacyjnych miałaby inny wydźwięk, gdyby nie jednoczesne usunięcie możliwości miarkowania wysokości opłaty przez sąd w szczegól-

nie uzasadnionych wypadkach, oraz odstąpienie od generalnej zasady uzależnienia opłaty egzekucyjnej od poniesionych przez komornika wydatków oraz nakładu jego pracy. Określenie opłaty w sposób sztywny, na dość wysokim poziomie, nie pozwala uwzględnić realiów poszczególnych postępowań i stoi w sprzeczności z zasadniczym celem regulacji.

Nie można też zapominać, że często opłatę egzekucyjną będzie musiała pokryć osoba bardzo uboga, i z tego powodu zwolniona od ponoszenia kosztów: zgodnie bowiem z poglądem wyrażonym w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 2005 r. (III CZP 22/05, publ. OSNC z 2006 r., nr 3, poz. 47), zwolnienie od kosztów egzekucji pozostaje bez wpływu na możliwość ściągnięcia opłaty egzekucyjnej z majątku dłużnika.

Kierunek wybrany przez ustawodawcę w nowej ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych - generalne obniżenie wysokości tych opłat - wydaje się jak najbardziej pożądany; konsekwentnie, należałoby przyjąć podobną zasadę w regulacji kosztów egzekucji. Oczywistym jest, że komornik - w odróżnieniu od sądów, czyli jednostek budżetowych - musi pokryć z opłat egzekucyjnych koszty działalności kancelarii (art. 35 ustawy), jednak jego interesy majątkowe są w dużym stopniu zabezpieczone przez zwrot określonych wydatków (art. 40). Należy w tym miejscu dodać, że jak dotychczas stanowisko Trybunału w odniesieniu do systemowej regulacji statusu komorników oraz opłat egzekucyjnych jest jednoznaczne: w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 lutego 2003 r. (K 28/02) stwierdzono, że celem ustawy nowelizacyjnej z dnia 18 stycznia 2001 r., która wprowadzała elementy „urynkowienia” zawodu komornika, było zwiększenie konkurencyjności, a tym samym i efektywności egzekucji sądowej. Również w wyroku z dnia 3 grudnia 2003 r. w sprawie K 5/02 Trybunał stwierdził, iż komornik, prowadząc działalność na własny rachunek nie może domagać się, aby ustawodawca zagwarantował mu otrzymanie świadczenia w każdej z prowadzonych spraw. Zdaniem Trybunału, najważniejszym aspektem regulacji kosztów egzekucyjnych jest właśnie kwestia sprawnej egzekucji wyroków sądowych, zwłaszcza w porównaniu z ekonomicznymi interesami komorników.

W związku z powyższym proszę o rozważenie, czy proponowane zmiany ustawodawcze nie są zakrojone zbyt wąsko, pozostawiając wiele wad regulacji, które to wady poprzednio przesądziły o niekonstytucyjności art. 49 omawianej ustawy.

II. Określone modyfikacje w regulacji kosztów postępowania egzekucyjnego wprowadziła także nowa ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Otóż zasadnicze wątpliwości budzi możliwość zwolnienia stron postępowania egzekucyjnego od ponoszenia jego kosztów. Nie podlega dyskusji, że strona może ubiegać się o zwolnienie od tych kosztów egzekucji, które związane są z czynnościami podejmowanymi przez sąd (Tytuł II, Dział VI ustawy o kosztach), np. związanych z licytacją nieruchomości (art. 72 ustawy). Możliwość zwolnienia od kosztów (art. 102 i dalsze ustawy) dotyczy bowiem wszelkich opłat i wydatków, które przewiduje omawiana ustawa.

Strona korzysta także ze zwolnienia od kosztów, które przysługiwało jej w postępowaniu rozpoznawczym (art. 771 kpc) - niezależnie od tego, czy egzekucja prowadzona jest przez sąd, czy przez komornika.

Przed wejściem w życie ustawy o kosztach z 2005 r. nie budziło wątpliwości, że strona postępowania egzekucyjnego, która nie korzystała ze zwolnienia na podstawie art. 771 kpc, mogła się ubiegać o zwolnienie z kosztów egzekucji. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w cytowanej wyżej uchwale z dnia 28 kwietnia 2005 r. (III CZP 22/05), podstawą takiego zwolnienia był art. 113 kpc w zw. z art. 13 § 2 kpc, gdyż w myśl tej ostatniej regulacji przepisy części pierwszej kodeksu (a więc także art. 113 i dalsze kpc) stosuje się odpowiednio do innych rodzajów postępowań.

Obecnie ustawodawca inkorporował regulację instytucji zwolnienia od kosztów - która poprzednio była materią kodeksową - do ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. (Tytuł IV). Oczywiście, całościowe i kompletne unormowanie problematyki kosztów sądowych należy uznać za zabieg jak najbardziej uzasadniony i celowy. Niemniej jednak wydaje się, że strony postępowania egzekucyjnego utraciły możliwość ubiegania się o zwolnienie od kosztów, przewidziane dotychczas w art. 113 kpc; regulacja art. 13 § 2 kpc nie może stanowić podstawy do stosowania przepisów ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Należy pamiętać, że egzekucja świadczeń pieniężnych, która związana jest ze znacznymi wydatkami, prawie w pełnym zakresie prowadzona jest przez komornika. Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwracają się m. in. wierzyciele wszczynający egzekucję z nieruchomości, od których komornicy żądają pokrycia znacznych wydatków związanych z kosztami opisu i oszacowania, ogłoszeń prasowych itp. Nie są oni w stanie pokryć zaliczek na te wydatki. Tymczasem jeśli przyjąć, iż jedyną regulacją kosztów po-

stępowania prowadzonego przez komornika pozostaje ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, to nie przewiduje ona zwolnienia od kosztów. Wydaje się, że podstawą takiego „samoistnego” zwolnienia na potrzeby egzekucji nie mogą być przepisy art. 8 ust. 6 oraz art. 40 ustawy (brak jest chociażby przesłanek zwolnienia), co najwyżej odnoszą się one do treści art. 771 kpc. Sytuacja taka w sposób nieuzasadniony narusza prawo do wykonania orzeczenia sądowego, które jest objęte gwarancją art. 45 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, 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). uprzejmie proszę o poinformowanie, czy Pan Minister podziela wątpliwości Rzecznika co do regulacji kosztów postępowania egzekucyjnego, a jeśli tak, to jakie są założenia ewentualnych zmian legislacyjnych.

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

*/-/ Stanisław Trociuk*  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich