



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich  
*Irena LIPOWICZ*

Warszawa, 21. III. 2013

RPO-537470-IV/06/BB  
RPO-555672-IV/07/BB  
RPO-589886-IV/08/BB  
RPO-548427-IV/07/MK  
RPO-656704-IV/10/BB  
RPO-612259-IV/09/BB  
RPO-630817-IV/09/BB  
RPO-499897-IV/05/MO

**Pan**  
**Jarosław Gowin**  
**Minister Sprawiedliwości**

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

*Szanowny Panie Ministrze,*

Po raz kolejny pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na problematykę podejmowaną w poprzednich latach, a dotyczącą różnych kwestii z zakresu postępowania egzekucyjnego. W sprawach, w których Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał się w swoich wystąpieniach do Ministra Sprawiedliwości, Minister niejednokrotnie zgadzał się z poglądami Rzecznika i zaproponowanymi zmianami przepisów prawa, zapowiadając wprowadzenie nowych regulacji. Jednakże, pomimo tych zapewnień, nie wszystkie z zaakceptowanych przez Ministerstwo postulatów Rzecznika zostały zrealizowane. Fakt ten głęboko mnie niepokoi, nie tylko ze względu na wciąż napływające w tych sprawach skargi obywateli, ale także przez to, iż dotyczą one spraw niezmiernie ważnych dla ochrony praw i wolności obywatelskich. Pragnę również wskazać, iż w poprzedniej korespondencji Minister Sprawiedliwości nadmienił o podjęciu prac nad kompleksową regulacją postępowania egzekucyjnego poprzez nowelizację Kodeksu postępowania cywilnego oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o komornikach sądowych i egzekucji (t.j. Dz.U. z 2011 r., Nr 231, poz. 1376 ze zm.). Z tego też względu pozwalam sobie przedstawić Panu Ministrowi krótki wykaz spraw, podejmowanych w poprzednich latach, aczkolwiek nadal w mojej ocenie niezakończonych:

### 1/ zwolnienie od kosztów postępowania egzekucyjnego

W wystąpieniu z dnia 11 sierpnia 2006 roku (sygn. sprawy RPO-537470-IV/06/BB) Rzecznik wskazywał, iż wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 28 lipca 2005 roku o kosztach sądowych w sprawach cywilnych uchylono przepisy umożliwiające zwolnienie strony od obowiązku ponoszenia kosztów postępowania egzekucyjnego. Zdaniem Rzecznika, strony postępowania egzekucyjnego utraciły przez to możliwość ubiegania się o zwolnienie od kosztów przewidziane dotychczas w ówczesnym art. 113 kpc, natomiast regulacja art. 13 § 2 kpc nie może stanowić podstawy do stosowania przepisów ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Minister Sprawiedliwości (w odpowiedzi z dnia 11 września 2006 roku, znak: DO IV 640/236/06) obiecał, iż w toku dalszych prac legislacyjnych nad projektami zmian m.in. do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz Kodeksu postępowania cywilnego, zostanie rozważone wprowadzenie stosownej regulacji wyraźnie i wprost umożliwiającej zwolnienie strony od obowiązku ponoszenia kosztów postępowania egzekucyjnego.

### 2/ egzekucja należności Skarbu Państwa

W wystąpieniu z dnia 11 maja 2007 roku Rzecznik zgłosił wątpliwości co do formalnej prawidłowości rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 marca 2006 roku w sprawie egzekucji grzywien, kar pieniężnych, opłat sądowych i kosztów postępowania w sprawach cywilnych (Dz.U. nr 42, poz. 288) (sygn. sprawy RPO-555672-IV/07/BB). Zdaniem Rzecznika, zakres spraw tam uregulowanych w znaczny sposób wykracza poza materię, która może być normowana aktem wykonawczym. Z art. 92 Konstytucji RP wynika bowiem, że rozporządzenie musi pozostawać w ramach upoważnienia ustawowego oraz nie może być z ustawą sprzeczne. W wystąpieniu tym poruszono również kwestię zróżnicowania pozycji Skarbu Państwa oraz innych podmiotów występujących jako wierzyciele w ramach postępowania egzekucyjnego.

Minister Sprawiedliwości (pismem z dnia 25 czerwca 2007 roku, znak: DLP-II-0760-17/07) poinformował Rzecznika, iż jego zdaniem, problem, czy przepisy przedmiotowego rozporządzenia nie wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego, wymaga dogłębnego rozważenia. Rozporządzenie to, zgodnie z zapewnieniem Ministra, miało zostać zbadane pod kątem jego zgodności z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego.

### 3/ ochrona osób trzecich w postępowaniu egzekucyjnym

W opinii Rzecznika, osoby trzecie, chcąc złożyć skargę na czynność komornika naruszającą ich prawa, nie są w stanie spełnić formalnych wymogów pisma procesowego nałożonych przez art. 126 kpc, gdyż informacje niezbędne do prawidłowego sporządzenia

skargi na czynność komornika pozostają niedostępne dla osób niebędących uczestnikami postępowania egzekucyjnego (sygn. sprawy RPO-589886-IV/08/BB). Osoby te nie mogą również przeglądać akt postępowania egzekucyjnego, a komornik odmawia udzielenia im jakichkolwiek informacji powołując się na tajemnicę zawodową. Tak skonstruowane przepisy powodują iż skarga na czynności komornika, niezawierająca niezbędnych danych, będzie podlegała odrzuceniu w trybie art. 767<sup>3</sup> kpc. Brak stosownych gwarancji proceduralnych uniemożliwia więc osobom trzecim podjęcie skutecznej obrony przed działaniem komornika.

W odpowiedzi z dnia 28 listopada 2008 roku (znak: DL-P-II-0760-9/08) Minister Sprawiedliwości zgodził się z propozycją Rzecznika wskazującą na potrzebę zmiany przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, poprzez nałożenie na komornika obowiązku przekazania skarżącemu wszelkich informacji niezbędnych do sporządzenia skargi na czynności komornika, zgodnej z wymogami przewidzianymi przez art. 767 § 3 kpc.

#### 4/ obniżenie opłaty egzekucyjnej przy dobrowolnej spłacie zadłużenia

W wystąpieniu z dnia 22 grudnia 2008 roku Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z propozycją wprowadzenia regulacji premiującej dłużnika, który dobrowolnie spłaca należność poprzez odpowiednie (i proporcjonalne) zmniejszenie opłaty egzekucyjnej (sygn. sprawy RPO-548427-IV/07/MK). Zdaniem Rzecznika, w przypadku dobrowolnej spłaty zadłużenia bezpośrednio po wszczęciu egzekucji lub w dalszym jej toku, wysokość opłaty egzekucyjnej jest nieproporcjonalna w stosunku do nakładu pracy komornika i stopnia jego zaangażowania. Taki stan rzeczy w żaden sposób nie zachęca dłużnika do dobrowolnego spełnienia świadczenia, bowiem nie istnieje żadna różnica pomiędzy kosztami ponoszonymi przy przymusowej i dobrowolnej spłacie.

Minister Sprawiedliwości, pismem z dnia 10 lutego 2009 roku (znak: DL-P-II-456-1/09) przyznał, iż podniesione przez Rzecznika postulaty wydają się potrzebne dla skuteczności i efektywności wymiaru sprawiedliwości i jak najbardziej warte zrealizowania. Jednakże, kwestia zmiany art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji zdaniem Ministra Sprawiedliwości wymaga pogłębionej analizy i możliwa będzie dopiero po przeprowadzeniu stosownych konsultacji z samorządem komorniczym oraz uzyskaniu opinii przedstawicieli nauki.

Analizując kwestie opłaty egzekucyjnej, nie można pominąć ocen wyrażonych tu przez Trybunał Konstytucyjny. W szczególności w uzasadnieniu wyroku z dnia 26 czerwca 2012 roku (sygn. akt P 13/11) Trybunał wskazał, iż „warte rozważenia byłoby zatem również dalej idące zróżnicowanie opłaty w zależności od etapu postępowania, a nie tylko momentu

doręczenia dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, tj. dokonania pierwszej czynności egzekucyjnej. Odmienne bowiem kształtuje się nakład pracy komornika, który tylko dokonał pierwszej czynności egzekucyjnej oraz doręczył dłużnikowi zawiadomienie o wszczęciu egzekucji, a inaczej wówczas, gdy komornik np. przystąpił do licytacji nieruchomości, która jednak nie przyniosła efektu."

#### 5/ wysokość opłat za egzekucję świadczeń niepieniężnych

Podobny problem, zgłaszany Ministrowi Sprawiedliwości w piśmie z dnia 11 maja 2011 r. (sygn. sprawy RPO-656704-IV/10/BB) dotyczył wysokości opłat w przypadku prowadzenia egzekucji świadczeń niepieniężnych. W wystąpieniu tym Rzecznik zwrócił uwagę na sztywny charakter tych opłat, który nie pozwala na dostosowanie wysokości opłaty egzekucyjnej do okoliczności konkretnej sprawy. Tymczasem, zdaniem Rzecznika, ustawodawca powinien przewidzieć bądź zmniejszenie wysokości opłaty egzekucyjnej w przypadku dobrowolnego spełnienia świadczenia niepieniężnego, bądź możliwość miarkowania opłaty. O ile art. 49 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, określający wysokość opłat w związku z egzekucją świadczeń pieniężnych, przewiduje pewien mechanizm premiujący współpracę dłużnika z organem egzekucyjnym oraz uzależniający wysokość opłaty od nakładu pracy komornika (aczkolwiek mechanizm ten jest niedoskonały, o czym była mowa wyżej), o tyle analogicznej konstrukcji zabrakło np. w przypadku dobrowolnego wykonania obowiązku wydania nieruchomości czy opróżnienia pomieszczenia.

Z pisma nadesłanego w dniu 20 czerwca 2011 r. (znak: DL-P-II-072-9/11) wynika, że Minister Sprawiedliwości podziela stanowisko Rzecznika: zgodzono się z tezą, że przepisy regulujące egzekucję świadczeń niepieniężnych powinny mobilizować dłużnika do dobrowolnego spełnienia świadczenia. Jako warte rozważenia wskazano wprowadzenie instytucji miarkowania także do egzekucji świadczeń niepieniężnych lub ustanowienie niższych od zasadniczych stawek opłat egzekucyjnych w przypadku spełnienia świadczenia, np. na pierwsze wezwanie komornika, bez stosowania środków przymusu. W piśmie tym zadeklarowano także, że zmiany w zakresie opłat egzekucyjnych przy egzekucji świadczeń niepieniężnych zostaną rozważone przy najbliższej nowelizacji ustawy o komornikach sądowych i egzekucji.

#### 6/ ochrona dłużników „zatrudnionych" na podstawie umów cywilnoprawnych

Rzecznik dostrzegł również problem braku ochrony przed egzekucją dłużników osiągających dochód z umowy zlecenia czy o dzieło (sygn. sprawy RPO-612259-IV/09/BB). W swoim wystąpieniu z dnia 19 czerwca 2009 roku Rzecznik wskazał w szczególności, że takie

„wynagrodzenie” dłużnika nie jest w żadnym stopniu chronione przed egzekucją; zajęcie wierzytelności należnej dłużnikowi jest w tym przypadku zupełne, a żadne z obowiązujących przepisów nie zapewniają dłużnikowi nawet minimum egzystencji. Ochrona, jaką daje art. 829 pkt 5 *in fine* kpc, jest w istocie iluzoryczna.

Minister Sprawiedliwości (w odpowiedzi z dnia 24 lipca 2009 roku, znak: DL-P-II-0760-8/09) zgodził się z twierdzeniem Rzecznika Praw Obywatelskich, iż ochrona tych należności w świetle obowiązujących przepisów nie jest wystarczająca.

Na marginesie pragnę nadmienić, iż Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wystąpienie również do Ministra Finansów w sprawie potrzeby zmiany regulacji postępowania egzekucyjnego w administracji mającej na celu zwiększenie ochrony dłużnika uzyskującego dochody z tytułu umów zleceń lub umów o dzieło, stanowiące główne źródło utrzymania (sygn. sprawy RPO-618534-IV/09/BB).

#### 7/ egzekucja świadczeń pieniężnych wyrażonych w walutach obcych

Rzecznik prowadził również korespondencję z Ministrem Sprawiedliwości w sprawie dochodzenia należności wyrażonych w walutach obcych (sygn. akt RPO-630817-IV/09/BB). Zdaniem Rzecznika, zmiana treści art. 358 kc (istotnie modyfikująca zasadę walutowości) nie znalazła odzwierciedlenia w przepisach proceduralnych, w szczególności, w przypadku prowadzenia egzekucji na podstawie tytułu wykonawczego, określającego obowiązek zapłaty w walucie obcej (art. 783 § 1 kpc).

W pismach z dnia 29 lutego 2011 roku i 31 sierpnia 2011 roku (znak: DL-p-II-072-2/11/4) Minister Sprawiedliwości zgodził się z tezą, że rozwiązanie zawarte w art. 783 § kpc faktycznie nie w pełni harmonizuje z treścią art. 358 kc, dlatego też rozważona zostanie zmiana właśnie m.in. art. 783 § 1 kpc.

#### 8/ status pokrzywdzonego w postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko komornikowi

W wystąpieniu z dnia 25 sierpnia 2011 roku Rzecznik wskazał na potrzebę zapewnienia osobom pokrzywdzonym niezgodnym z prawem działaniem komornika uczestnictwa w postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko temu komornikowi (sygn. sprawy RPO-499897-IV/05/MO). Ułatwiłoby to pokrzywdzonemu ochronę jego praw, w szczególności dochodzenie roszczeń odszkodowawczych.

Minister Sprawiedliwości (w piśmie z dnia 26 września 2011 roku, znak: DO-IV-072-6/11) przyznał, iż realizacja tego postulatu wydaje się zasadna.

Jak już wskazano na wstępie, pomimo zapewnień ze strony resortu sprawiedliwości, przedstawionych przez Rzecznika problemów nadal nie rozwiązano. Tymczasem do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w dalszym ciągu wpływa znaczna liczba skarg w przedstawionych wyżej sprawach. Podzielałam przekonanie skarżących obywateli, iż może tu dochodzić do naruszenia konstytucyjnie zagwarantowanych praw takich jak: prawo do sądu, prawo do ochrony praw majątkowych, a w sytuacjach dotyczących zapewnienia dłużnikowi ochrony przed egzekucją - także ludzkiej godności. Istniejące aktualnie rozwiązania nie są wystarczające dla ochrony praw uczestników postępowania egzekucyjnego, przeciwnie, można je ocenić jako nadmiernie restrykcyjne czy wręcz niesprawiedliwe.

W świetle powyższego, działając na podstawie art. 16 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 roku, Nr 14, poz. 147 ze zm.) uprzejmie proszę Pana Ministra o udzielenie odpowiedzi, czy przedstawione powyżej kwestie stanowią przedmiot aktualnych prac legislacyjnych oraz czy wyrażone wcześniej stanowisko resortu nie uległo zmianie. Jeżeli dotychczasowe stanowisko Ministra Sprawiedliwości uległo rewizji, zwracam się z uprzejmą prośbą o szersze wyjaśnienie przyczyn takiego stanu rzeczy. W tych zaś sprawach, w których prace się toczą proszę o wskazanie przewidywanego terminu ich zakończenia.

*z prosiwieniem*

*Zena Jizowa*