



IV.512.218.2021.DJ

**Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości**

Szanowny Panie Ministrze,

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich o zgłoszenie uwag do *projektu ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw* (nr w wykazie UD169). Po zapoznaniu się z powyższym projektem, jak również z przedstawionym Rzecznikowi stanowiskiem Prezesa Krajowej Rady Komorniczej, chciałbym przedstawić Panu Ministrowi wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące projektowanego ust. 1a, który ma zostać dodany do obowiązującego aktualnie art. 46 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r., poz. 210, dalej: u.k.k.). Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 46 ust. 1 wskazanej ustawy „*Sąd rejonowy, przy którym działa komornik, wypłaca tymczasowo komornikowi, na jego wniosek, sumy odpowiadające wysokości wydatków oraz tych opłat komorniczych, od których zależy podjęcie czynności przez komornika, należnych od strony zwolnionej od kosztów komorniczych.*”

Autor projektu nowelizacji planuje dodać po ust. 1 ustęp 1a w brzmieniu: „*Przepisu ust. 1 nie stosuje się do opłat egzekucyjnych, od których uiszczenia zwolniony jest Skarb Państwa, jak również prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta i Rzecznik Finansowy.*” W uzasadnieniu projektu wskazano, że: „*W sprawach z wniosku Skarbu Państwa sąd nie będzie wykladał tymczasowo sumy na pokrycie należnych opłat egzekucyjnych, gdyż uiszczałby je sam sobie. Zmiana przewidziana w art. 46 ust. 1a u.k.k. jest natomiast umotywowana faktem, że w przypadkach zabezpieczeń, o które wnioskuje prokurator, ciężar uiszczenia opłaty spada na prezesa sądu, przy którym działa komornik. W sprawach tych wartość przedmiotu zabezpieczenia bywa na ogół znaczna*

zaś samo zabezpieczenie w wielu wypadkach okazuje się bezskuteczne. Powoduje to w konsekwencji znaczne obciążenie dla budżetów poszczególnych sądów rejonowych. Zważywszy na status komornika jako funkcjonariusza publicznego, pożądane jest, aby w ramach swoich obowiązków współpracował on z organami ścigania (jak też innymi organami ochrony prawnej, zwolnionymi ustawowo od kosztów) w ramach pełnionych obowiązków.”

Swoje zastrzeżenia do projektowanej zmiany przedstawił Rzecznikowi Prezes Krajowej Rady Komorniczej podkreślając, że komornicy sądowi nie otrzymują ze środków publicznych jakichkolwiek funduszy na utrzymanie prowadzonych przez siebie kancelarii w przeciwieństwie do sądów, których działalność jest finansowana z budżetu państwa, w związku z tym trudno uznać za przekonywujący argument, że tymczasowe wyłożenie przez prezesa właściwego sądu rejonowego sumy na pokrycie opłaty egzekucyjnej może znacznie obciążyć budżet tego sądu. Gdyby zaś nawet przyjąć założenie - zdaniem Prezesa Krajowej Rady Komorniczej - wysoce nieprawdopodobne, że wysokość zabezpieczanej należności jest tak znaczna, że stanowi istotne naruszenie budżetu sądu rejonowego, to powodowałaby po stronie komornika obowiązek zapłaty (ze środków własnych) podwyższonej składki z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. Prezes Krajowej Rady Komorniczej wskazał, że w uzasadnieniu projektowanej ustawy nie zostały przywołane dane statystyczne dotyczące skuteczności zabezpieczeń prokuratorskich wykonywanych przez komorników sądowych. Zwrócił również uwagę, że sprawy te nierzadko wiążą się ze szczególnym nakładem pracy komornika (np. zajęcie ruchomości, zabezpieczenie dokumentu), koniecznością angażowania asysty policji czy też innych osób przywołanych do pomocy (np. ślusarz). Ponadto mając na względzie szczególny charakter omawianych czynności, komornicy zazwyczaj podejmują kilka prób ich skutecznej realizacji: zastania obowiązanego, odszukania przedmiotów czy dokonania ich zajęcia. Nie budzi więc wątpliwości, że czynności te - na czas ich wykonywania - wyłączają komornika z pracy w kancelarii i możliwości ściągania opłat egzekucyjnych w innych sprawach. Choć środowisko komorników podziela stanowisko ustawodawcy, że komornik jako funkcjonariusz publiczny winien współpracować z organami ścigania i z organami ochrony prawnej, to jednak stanowczy sprzeciw tego środowiska budzi regulacja zaproponowana w art. 46 ust. 1a projektu, zgodnie z którą osoba wykonująca obowiązki komornika sądowego ma świadczyć pracę nie tylko bez jakiegokolwiek wynagrodzenia, ale i bez pokrycia poniesionych w tym zakresie kosztów (koszty ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, koszty osobowe, rzeczowe). W ocenie Krajowej Rady Komorniczej, w obecnym modelu finansowania systemu egzekucji sądowej, której koszt w całości spoczywa wyłącznie na osobach powołanych na stanowisko komornika, zaproponowane rozwiązanie nie zasługuje na akceptację.

Rzecznik Praw Obywatelskich podziela zastrzeżenia Prezesa Krajowej Rady Komorniczej w zakresie niekorzystnych skutków finansowych, jakie projektowany ust. 1a do art. 46 u.k.k. może wywołać zarówno w sferze finansowania działalności egzekucyjnej komornika, jak też dla sytuacji materialnej komornika jako osoby fizycznej, prowadzącej działalność na własny rachunek.

W obecnym stanie prawnym komornikowi za pełnioną służbę przysługuje wynagrodzenie prowizyjne, proporcjonalne do wysokości uzyskanych opłat egzekucyjnych. Wynagrodzenie prowizyjne komornik potrąca bezpośrednio z uzyskanych opłat egzekucyjnych. Z wynagrodzenia prowizyjnego oraz opłat komorniczych innych niż opłaty egzekucyjne komornik pokrywa również koszty działalności egzekucyjnej (art. 150 ust. 1 i 3 oraz art. 152 ust. 2 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych, tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r., poz.850, dalej: u.k.s.). Skarb Państwa nie odpowiada za zobowiązania komornika wynikające z zatrudnienia osób niezbędnych do obsługi kancelarii, a także do ochrony mienia i pomocy w czynnościach terenowych, ani też za zobowiązania komornika wynikające z kosztów jego działalności (art. 153 ust 4 u.k.s.).

Jak więc wynika z przytoczonych regulacji, komornikowi przysługuje wprawdzie status funkcjonariusza publicznego, lecz swoje zadania wykonuje on na własny rachunek jako samodzielny i samofinansujący się podmiot. Komornik zyskał status, który zbliżył wykonywany przez niego zawód do statusu wolnego zawodu. Projektowane rozwiązanie art. 46 ust. 1a u.k.k., które pozbawia komornika prawa do uzyskania od właściwego sądu rejonowego sumy odpowiadającej wysokości tych opłat komorniczych, od których zależy podjęcie czynności przez komornika, w sytuacji, w której postępowanie egzekucyjne lub zabezpieczające wszczynane jest na wniosek Skarbu Państwa lub innych podmiotów wymienionych w projektowanym ust. 1a ustawy, nie uwzględnia specyficznego statusu komornika jako organu egzekucyjnego. Projektowany przepis obciąża bowiem komornika obowiązkiem czasowego, a w niektórych sytuacjach definitywnego, „kredytowania” Skarbu Państwa, co pociąga za sobą pomniejszenie dochodów komornika, który z prowizji od opłat egzekucyjnych nie tylko finansuje działalność egzekucyjną, ale również z tych prowizji się utrzymuje. Po wprowadzeniu planowanej nowelizacji, czynności egzekucyjne świadczeń niepieniężnych czy też czynności w postępowaniu zabezpieczającym komornik będzie musiał wykonywać bez wynagrodzenia, przy czym niejednokrotnie również bez perspektywy jego uzyskania po zakończeniu wymienionych postępowań. Może się bowiem okazać, że w niektórych wypadkach opłata, która nie zostanie komornikowi tymczasowo uiszczona za Skarb Państwa przez właściwy sąd rejonowy, nie zostanie pobrana od dłużnika czy uczestnika postępowania zabezpieczającego (na przykład w sprawach, w których egzekucja okaże się bezskuteczna albo w których postępowanie zostanie umorzone z innych przyczyn). Warto w tym miejscu wskazać, że opłatę egzekucyjną za egzekucję świadczeń pieniężnych komornik ściąga wraz z egzekwowanym świadczeniem, proporcjonalnie do

wartości wyegzekwowanego świadczenia. W przypadku egzekucji świadczeń niepieniężnych oraz w innego rodzaju postępowaniach prowadzonych przez komornika, o których mowa w art. 46 ust.1 u.k.k. wierzyciel - co do zasady - zobowiązany jest uiścić komornikowi stosowną opłatę niejako z góry przed podjęciem przez komornika jakichkolwiek czynności.

Odnosząc się do argumentów, które według autora projektu nowelizacji, mają przemawiać za zasadnością wprowadzenia ust. 1a do art. 46 u.k.k. należy wskazać, że sumy wypłacone przez sąd rejonowy za stronę zwolnioną od kosztów komorniczych, komornik zwraca temu sądowi po ich wyegzekwowaniu z pierwszeństwem przed wszystkimi innymi należnościami. Nie dotyczy to spraw, w których egzekucja okazała się bezskuteczna albo postępowanie zostało umorzone z innych przyczyn (art. 46 st. 2 u.k.k.). Zatem przekazanie odpowiednich środków przez sąd rejonowy komornikowi ma w założeniu charakter jedynie tymczasowy, co jest istotne w kontekście argumentu projektodawcy *„o znacznym obciążeniu dla budżetów poszczególnych sądów rejonowych.”* Natomiast jeśli chodzi o te przypadki zabezpieczeń, o które wnioskuje prokurator, a których *„wartość przedmiotu zabezpieczenia bywa na ogół znaczna zaś samo zabezpieczenie w wielu wypadkach okazuje się bezskuteczne”*, to argument o *„znacznym obciążeniu dla budżetów poszczególnych sądów rejonowych”* jest aktualny również w odniesieniu do budżetu komornika, który bez wynagrodzenia - stanowiącego przecież prowizję od pobieranych opłat egzekucyjnych - będzie zobowiązany podejmować kosztowne i czasochłonne czynności w postępowaniu zabezpieczającym prowadzonym na wniosek prokuratora. Jeżeli właściwy sąd rejonowy nie będzie uiszczał opłaty stosunkowej za zabezpieczenie roszczenia (za zwolniony z tej opłaty Skarb Państwa), to w przypadku bezskutecznego zabezpieczenia komornik w ogóle nie otrzyma opłaty egzekucyjnej, a tym samym wynagrodzenia za podjęte czynności. Brak tu bowiem regulacji, która wskazywałaby, jaki podmiot jest zobowiązany do uiszczenia takiej opłaty w przypadku bezskutecznego zabezpieczenia.

Również drugi z przytoczonych w uzasadnieniu do projektu argumentów, że *„w sprawach z wniosku Skarbu Państwa sąd nie będzie wykladał tymczasowo sumy na pokrycie należnych opłat egzekucyjnych, gdyż uiszczałby je sam sobie”* nie wydaje się być trafny. Należy bowiem mieć na uwadze, że natura opłat egzekucyjnych jest inna niż opłat w postępowaniu sądowym, od których ponoszenia Skarb Państwa jest również zwolniony z mocy ustawy. Opłaty egzekucyjne stanowią wprowadzie - tak jak opłaty w postępowaniu sądowym - dochód budżetu państwa, ale dopiero po potrąceniu wynagrodzenia prowizyjnego przez komornika (art. 149 ust. 2 u.k.s.). Opłaty egzekucyjne nie wpływają na rachunek bankowy sądu, ale na rachunek bankowy komornika i stanowią podstawę do ustalania jego dochodu, który zgodnie z art. 150 ust. 2 u.k.s., stanowi od 99% do 60 % uzyskanych opłat egzekucyjnych. W tym miejscu należy podkreślić, że opłaty i zaliczki uzyskiwane przez komornika stanowią element dochodu komornika (quasi-wynagrodzenie),

które podlega ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji. „Wynagrodzenie” komornika nie może być traktowane jako prawo „gorszej kategorii” i korzysta z konstytucyjnej ochrony przewidzianej w art. 64 ust. 2 Konstytucji (tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 maja 2009 r., K 21/08, OTK-A Zb.Urz. 2009, nr 5, poz. 67).

Kwestia „wynagradzania” komorników była rozpatrywana przez Trybunał Konstytucyjny między innymi w sprawie o sygn. K 5/02 (zob. wyrok z 3 grudnia 2003 r.), wszczętej na podstawie wniosku Rady Krajowej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Komorników Sądowych. W powyższym wyroku Trybunał podkreślił, że „z zasady państwa prawnego trudno wyprowadzić szczegółowe założenia dotyczące finansowania postępowania egzekucyjnego. Generalnie stwierdzić można, że „w ostatecznym rozrachunku” koszty tego postępowania powinny obciążać dłużnika, podobnie jak koszty postępowania sądowego obciążają zasadniczo stronę przegrywającą. Przy takim założeniu ustawodawca powinien wziąć pod uwagę sytuację, gdy dłużnik nie ma środków pozwalających mu na pokrycie tych kosztów oraz opłaty na rzecz komornika. Oczywiście jest bowiem, że w praktyce może wystąpić sytuacja, gdy – zanim okaże się, iż prowadzenie postępowania egzekucyjnego jest niecelowe z uwagi na oczywistą bezskuteczność – konieczne będzie poczynienie określonych czynności egzekucyjnych. Powstaje pytanie, czy z art. 2 Konstytucji można wyprowadzić wskazówkę co do tego, kto powinien te koszty ponosić. Wydaje się, że z zasady proporcjonalności można wyprowadzić wniosek, że koszty egzekucji nie powinny w tej sytuacji obciążać wyłącznie komornika. Wprowadzenie zasady, że komornik może zrealizować swoje roszczenia o opłatę egzekucyjną (obejmującą w części poniesione przez niego koszty) tylko i wyłącznie od dłużnika, jest – w sytuacji braku majątku podlegającego egzekucji – nadmiernie rygorystyczne w stosunku do celu, jakim jest zapewnienie skuteczności egzekucji.” Dalej Trybunał stwierdził, że „przyznanie wierzycielowi prawa domagania się od komornika podejmowania różnego rodzaju działań bez żadnej „odpowiedzialności” finansowej wydaje się istotnie nieproporcjonalnym wzmocnieniem pozycji wierzyciela w porównaniu z pozycją komornika. Zasada sprawnej egzekucji nie jest tu dostatecznym uzasadnieniem. Wydaje się, że nadmiernym obciążeniem komornika jest traktowanie jego obowiązków wyłącznie w kategoriach „zobowiązania rezultatu”, pomijając zupełnie staranność działania, które z przyczyn niezależnych od komornika okazało się jednak nieskuteczne.”

Cytowany już wyżej inny wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 maja 2009 r., K 21/08, został wydany w stanie prawnym obowiązującym w okresie od dnia 28 grudnia 2007 r. do dnia 1 czerwca 2009 r. w którym art. 49a ust. 3 obowiązującej wówczas ustawy o komornikach sądowych i egzekucji zwalniał Skarb Państwa z obowiązku wnoszenia opłaty egzekucyjnej w sprawach niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, a art. 45 ust. 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji zwalniał Skarb Państwa z

uiszczania opłaty za dokonanie zabezpieczenia roszczenia pieniężnego w tej kategorii spraw. Takie rozwiązanie Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z art. 64 ust. 2 Konstytucji i wyeliminował z systemu prawnego. Niekonstytucyjność przepisu wynikała ze stworzenia możliwości przerzucenia na komornika kosztów postępowania egzekucyjnego, co Trybunał Konstytucyjny uznał za ograniczenie ochrony praw majątkowych komorników, niemające usprawiedliwienia w wykonywanej przez nich funkcji, a wynikające z nieodróżniania pozycji prawnej komornika jako organu państwa (organu egzekucji sądowej) od osobistego i majątkowego statusu komornika jako określonej osoby, i do tego przy tym niespełniające przesłanki konieczności. W uzasadnieniu wskazanego wyroku Trybunał wskazał, że „analiza art. 40 ust. 2, art. 45 ust. 2 i art. 49a ust. 3 ustawy o komornikach dowiodła, że istnieją sytuacje, w których komornik poniesie ostatecznie koszty zabezpieczenia roszczeń pieniężnych (jeśli Skarb Państwa nie będzie wszczynał egzekucji uprzednio zabezpieczonego świadczenia), a także zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych i egzekucji świadczeń niepieniężnych. Tu nie chodzi więc o ryzyko, jakie wiąże się z bezskuteczną egzekucją, ale o świadome obciążenie komornika pewnymi kosztami (gdyż „chodzi o realizację zadań państwa”, a „komornik jest funkcjonariuszem publicznym”). W dalszej części uzasadnienia Trybunał wskazał, że „nawet gdyby przyjąć, że Skarb Państwa, w tym sąd i prokurator, występując – na podstawie kwestionowanych przepisów (art. 40 ust. 2, art. 45 ust. 2, art. 49a ust. 3 ustawy o komornikach) – w sprawach o egzekucję czy zabezpieczenie, realizuje tu swoje zadania ze sfery władztwa publicznego (chroniąc interes majątkowy państwa), to powstaje wątpliwość, czy źródło powstania tych należności i tryb ich ustalenia (w postępowaniu karnym, cywilnym) uzasadnia odstępstwo od zasady równej ochrony praw majątkowych, a zatem czy majątek Skarbu Państwa („z uwagi na złą sytuację budżetową”) może podlegać szerszej ochronie aniżeli majątek komornika. Sama tylko cecha, jaką jest wykonywanie funkcji komornika i jego status publicznoprawny, nie jest cechą, która pozwalałaby na uznanie, że tylko komornicy powinni ponosić ciężar zaliczek na wydatki gotówkowe (opłat), które powinien uiścić Skarb Państwa. Ponadto obciążenie komornika kosztami, ze względu na jego status publicznoprawny, stanowi przejaw nieodróżniania pozycji prawnej komornika jako organu państwa (organu egzekucji sądowej) od osobistego i majątkowego statusu komornika jako określonej osoby, tzw. piastuna organu.”

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie też podkreślał, że gwarancją zachowania proporcjonalności w ograniczaniu praw w celu realizacji interesu publicznego jest za każdym razem właściwe zrównoważenie interesu prywatnego i publicznego (por. m.in. wyroki TK: z 13 lutego 2001 r., sygn. K. 19/99, OTK ZU nr 2/2001, poz. 30, z 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96, z 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102). Ustanawiając dane ograniczenie prawa czy wolności, ustawodawca zobowiązany jest za każdym razem badać, czy za pomocą danego

ograniczenia uda się osiągnąć zamierzone skutki, czy dane unormowanie jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, któremu ma służyć, i czy efekty owego ograniczenia pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężaru nałożonego na obywatela (por. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124).

Biorąc pod uwagę wyżej przedstawione argumenty, Rzecznik Praw Obywatelskich ma wątpliwości, czy uprzywilejowanie Skarbu Państwa oraz pozostałych podmiotów wymienionych w projektowanym ust. 1a poprzez zwolnienie właściwego sądu rejonowego z obowiązku wyłożenia sumy na tymczasowe pokrycie opłaty w postępowaniach objętych hipotezą art. 46 ust. 1 u.k.k. jest konieczne z punktu widzenia ochrony interesu Państwa. W ocenie Rzecznika, projektowana regulacja przerzucając finansowy ciężar postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego na majątek komornika, stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prawo komornika do wynagrodzenia. Warto wskazać, że w przypadku kosztów sądowych to Skarb Państwa jest zobowiązany do tymczasowego wykładania kosztów sądowych za stronę w całości zwolnioną od tych kosztów z mocy ustawy (art. 100 ust. 1 z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r., poz. 2257).

Z uwagi na powyższe, Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca się do Pana Ministra o wzięcie pod uwagę przedstawionego stanowiska podczas dalszych prac legislacyjnych nad projektem ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (nr w wykazie UD169).

Z poważaniem,

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/