



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja
Marszałek Senatu

Druk nr 1190
Warszawa, 22 lutego 2013 r.

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek

Zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt przekazać Pani Marszałek podjętą przez Senat na 27. posiedzeniu w dniu 21 lutego 2013 r. uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o komornikach
sądowych i egzekucji** wraz z projektem tej ustawy.

Projekt ustawy stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił senatora Andrzeja Matusiewicza do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

Z poważaniem

(-) Bogdan Borusewicz

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 21 lutego 2013 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach
sądowych i egzekucji**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji.

Jednocześnie upoważnia senatora Andrzeja Matusiewicza do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji

Art. 1. W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376 oraz z 2012 r. poz. 759 i 1544) w art. 49 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela oraz na podstawie art. 823 Kodeksu postępowania cywilnego komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, jednak nie niższej niż $1/20$ i nie wyższej niż dziesięciokrotna 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 $1/20$ przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Dłużnik może zażądać uchylecia postanowienia, o którym mowa w ust. 3, a w przypadku pobrania opłaty przez komornika jej zwrotu, jeżeli przedstawi orzeczenie pozbawiające tytuł wykonawczy wykonalności z przyczyn innych niż spełnienie przez niego świadczenia, a którego nie był w stanie przedstawić, odpowiednio przed pobraniem opłaty przez komornika albo zanim doszło do umorzenia postępowania. Z wnioskiem o zwrot opłaty można wystąpić w okresie 3 lat od dnia jej pobrania.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Celem projektu jest dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2012 r. (sygn. akt P 13/11) dotyczącego ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376). Jego sentencja została ogłoszona 4 lipca 2012 r. w Dz. U. poz. 759, a pełny tekst wraz z uzasadnieniem w OTK ZU Nr 6A, poz. 67.

Projekt wprowadza możliwość zwrotu opłaty za egzekucję świadczeń pieniężnych przez komornika dłużnikowi, jeżeli dłużnik przedstawi orzeczenie pozbawiające tytuł wykonawczy wykonalności z przyczyn innych niż spełnienie przez niego świadczenia, a którego nie był w stanie przedstawić, zanim doszło do umorzenia postępowania.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. TK orzekł, że art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji przez to, że w każdym wypadku umorzenia na podstawie art. 823 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego zawieszono wcześniej postępowania egzekucyjnego przewiduje pobieranie od dłużnika opłaty stosunkowej w wysokości nie niższej niż 1/10 wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego - jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

2.2. Zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy „W sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 15% wartości wyegzekwowanego świadczenia, jednak nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Jednakże w przypadku wyegzekwowania świadczenia wskutek skierowania egzekucji do wierzytelności z rachunku bankowego, wynagrodzenia za pracę, świadczenia z ubezpieczenia społecznego jak również wypłacanych na podstawie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zasiłku dla bezrobotnych, dodatku aktywizacyjnego, stypendium oraz dodatku szkoleniowego, komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 8% wartości wyegzekwowanego świadczenia, jednak nie niższej niż 1/20 i nie wyższej niż dziesięciokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego”. Ust. 1a przewiduje, że „W sprawach wymienionych w ust. 1 komornik ściąga opłatę od dłużnika proporcjonalnie do wysokości wyegzekwowanego świadczenia”.

Natomiast ust. 2 (w tym zakwestionowane zdanie pierwsze) przewiduje, że „W sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela oraz na podstawie art. 823 Kodeksu postępowania cywilnego komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, jednak nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż dziesięciokrotna 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”.

Art. 823 K.p.c. przewiduje, że „Postępowanie egzekucyjne umarza się z mocy samego prawa, jeżeli wierzyciel w ciągu roku nie dokonał czynności potrzebnej do dalszego prowadzenia postępowania lub nie zażądał podjęcia zawieszono postępowania. Termin powyższy biegnie od dnia dokonania ostatniej czynności egzekucyjnej, a w razie zawieszenia postępowania - od ustania przyczyny zawieszenia”.

Jedną z idei egzekucji komorniczej jest zatem to by opłatą był obciążony dłużnik i by opłata ta była proporcjonalna do nakładu pracy komornika. Kwestionowany przepis powodował jednak, że jeżeli postępowanie egzekucyjne zostało umorzone na podstawie art. 823 K.c., to dłużnik ponosił koszty postępowania, nawet w przypadku, gdy faktyczną przyczyną umorzenia postępowania była utrata mocy przez tytuł wykonawczy. Dłużnik ponosił więc koszty postępowania egzekucyjnego, które przeciw niemu nie powinno być prowadzone.

2.3. Kwestionowany przepis został uznany za niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą przyzwoitej legislacji. „[P]obieranie opłaty egzekucyjnej w wypadku umorzenia postępowania zasadniczo jest sprzeczne z koncepcją ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, która - co do zasady - (...) wymaga uwzględniania realnego, a nie czysto formalnie rozumianego, nakładu kosztów, czasu i wysiłku komornika jako kryterium przyznania mu wynagrodzenia. W świetle tej ustawy opłata egzekucyjna (stosunkowa) jest bowiem generalnie związana z efektami działań komornika. „[M]yśl, że «pobieranie opłaty egzekucyjnej w wypadku umorzenia postępowania co do zasady jest sprzeczne z zasadniczą koncepcją ustawy o komornikach sądowych i egzekucji», nie powinna być [jednak] opacznie rozumiana, w szczególności jako pozbawienie komornika prawa do opłaty egzekucyjnej w każdym wypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego i niezależnie od czasochłonności i pracochłonności czynności podjętych przez komornika przed umorzeniem tego postępowania”. „Należy w szczególności odrzucić takie uregulowanie, które w każdym

wypadku umorzenia na podstawie art. 823 k.p.c. zawieszono wcześniej postępowania egzekucyjnego wyłączało dopuszczalność pobrania od dłużnika opłaty egzekucyjnej”. W „wypadkach, w których komornik po wszczęciu postępowania egzekucyjnego, a przed jego zawieszeniem, przedsięwziął czasochłonne i pracochłonne czynności zmierzające do wyegzekwowania roszczenia, powinien mieć prawo do opłaty egzekucyjnej”.

TK negatywnie ocenił tylko „przyjętą w zaskarżonym przepisie regułę, że komornik pobiera opłatę stosunkową odniesioną do wysokości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania w każdym wypadku umorzenia postępowania wobec bezczynności wierzyciela po jego wcześniejszym zawieszeniu, stwierdzając, że nie ma ona oparcia ani w konstrukcji ustawy o komornikach, ani w aksjologii konstytucyjnej.

Z perspektywy konstytucyjnej zastrzeżenia budzi wprowadzenie dodatkowego dolnego progu opłaty egzekucyjnej w wysokości 1/10 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego”. Powoduje to, „że w wypadku egzekucji świadczeń o niskiej wysokości, opłata w razie umorzenia postępowania na podstawie art. 49 ust. 2 (...) może zrównać się z opłatą w pełnej wysokości należną na podstawie art. 49 ust. 1”. Ponadto, „ze względu na zasygnalizowaną powyżej różnicę w wysokości dolnego progu opłaty egzekucyjnej, w wypadku niskich świadczeń, opłata należna w razie umorzenia postępowania może okazać się wyższa niż w wypadku skutecznej egzekucji. Taki stan (...) jest z konstytucyjnego punktu widzenia niedopuszczalny.

Sprzeczność art. 49 ust. 2 ustawy (...) z art. 2 Konstytucji w zakresie dolnej granicy opłaty egzekucyjnej wiąże się zatem z tym, że w niektórych wypadkach dobrowolne spełnienie świadczenia przez dłużnika bezpośrednio do rąk wierzyciela pociąga za sobą obowiązek poniesienia pełnej (lub wyższej) opłaty egzekucyjnej.

Niezgodność zaskarżonego przepisu ze wskazanym wzorcem kontroli - nie tylko w aspekcie dolnej granicy opłaty egzekucyjnej - wiąże się z objęciem nią (przynajmniej w minimalnej wysokości 1/10 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia) wszystkich wypadków umorzenia postępowania egzekucyjnego na skutek upływu czasu powiązanego z bezczynnością wierzyciela”.

Do umorzenia postępowania egzekucyjnego może dojść z urzędu m.in. jeżeli okaże się, że egzekucja nie należy do organów sądowych, wierzyciel lub dłużnik nie ma zdolności sądowej albo egzekucja ze względu na jej przedmiot lub osobę dłużnika jest niedopuszczalna oraz jeżeli jest oczywiste, że z egzekucji nie uzyska się sumy wyższej od kosztów egzekucyjnych. Chodzi tu zatem o sytuacje, w których egzekucja nie powinna była w ogóle lub nie może dalej się toczyć.

„Odmienne rzecz przedstawia się, jeśli wniosek o umorzenie egzekucji pochodzi od wierzyciela lub do umorzenia egzekucji dochodzi wprawdzie z mocy samego prawa, ale w okolicznościach określonych w art. 823 k.p.c., tj. jeżeli wierzyciel w ciągu roku nie dokonał czynności potrzebnej do dalszego prowadzenia postępowania lub nie złożył wniosku o podjęcie zawieszono postępowania. Należy tu podkreślić, że wierzyciel może w każdej fazie postępowania zażądać zawieszenia postępowania (...) oraz jego umorzenia (...), a komornik jest związany jego wnioskiem bez względu na przyczyny złożenia tego wniosku. Nieistotne są tu przy tym powody bezczynności wierzyciela. We wszystkich tych wypadkach dłużnik - zgodnie z zaskarżonym art. 49 ust. 2 (...) - zobowiązany jest do uiszczenia obniżonej opłaty egzekucyjnej.

Z perspektywy zasad ponoszenia opłaty egzekucyjnej szczególnej uwagi wymaga sytuacja taka jak ta, w związku z którą wniesiona została badana skarga konstytucyjna, tj. taka, w której zawieszenie postępowania, a następnie jego umorzenie, wynikało z zawieszenia wykonania orzeczenia stanowiącego podstawę egzekucji”.

„Dłużnik, który chce zapobiec nałożeniu na niego opłaty egzekucyjnej, musi przedłożyć orzeczenie sądowe o uchyleniu natychmiastowej wykonalności tytułu wykonawczego lub wstrzymaniu jego wykonania (...), albo - w celu umorzenia postępowania - dysponować prawomocnym orzeczeniem o pozbawieniu tytułu wykonawczego wykonalności (...). W obu tych sytuacjach wierzyciel (...) może jednak złożyć wniosek o zawieszenie lub umorzenie postępowania wcześniej”. Zatem „[p]rawo dłużnika do żądania zawieszenia lub umorzenia egzekucji nie stanowi tu remedium, wierzyciel może bowiem «ubiec» dłużnika i złożyć wniosek, zanim spełnią się przesłanki złożenia wniosku przez dłużnika”.

„Jeżeli wniosek o umorzenie postępowania złożył wierzyciel lub - w wypadku złożenia przez wierzyciela wniosku o zawieszenie postępowania - upłynął okres przewidziany w art. 823 k.p.c., obowiązujące przepisy traktują tak samo dłużnika, który po wszczęciu egzekucji zaspokoił wierzyciela, jak i dłużnika, w stosunku do którego został wydany wadliwy tytuł egzekucyjny”.

2.4. TK zwrócił uwagę, że „[p]rzedmiotem zaskarżenia w badanej sprawie jest wyłącznie art. 49 ust. 2 (...) w zakresie nałożenia na dłużnika kosztów postępowania umorzonego na podstawie art. 823 k.p.c. Zaskarżonego uregulowania nie można jednak oceniać w oderwaniu od skutków umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela, ze względu na to, że - z punktu widzenia stosunków między wierzycielem i dłużnikiem - u podstaw umorzenia postępowania w obu wypadkach mogą leżeć te same okoliczności. W wypadku sporu co do prawidłowości wydanego przeciwko dłużnikowi tytułu egzekucyjnego,

wierzyciel swoim zachowaniem (złożenie wniosku o zawieszenie postępowania, a następnie jego umorzenie) lub bezczynnością jest władny spowodować nałożenie na dłużnika opłaty egzekucyjnej, a dłużnik nie w każdej sytuacji będzie mógł im przeciwdziałać. Stwierdzenie niekonstytucyjności art. 49 ust. 2 (...) w zakresie dolnej granicy opłaty egzekucyjnej pozwoli w razie umorzenia postępowania na zasadzie art. 823 k.p.c. na przyjęcie wykładni pozwalającej na odstępnie od obciążenia kosztami postępowania egzekucyjnego osoby, względem której toczyło się ono na podstawie wadliwego tytułu egzekucyjnego. Nie sposób jednak pominąć okoliczności, że gdyby w tej samej sytuacji doszło do umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela, brak byłoby podstaw do zwolnienia takiej osoby z konieczności uiszczenia opłaty egzekucyjnej.

Z przyczyn wskazanych powyżej, tj. ze względu na związanie granicami zaskarżenia, TK nie może jednak orzec w niniejszej sprawie o niezgodności z art. 2 Konstytucji całego art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach”.

TK stwierdził, że zasady ustalania opłat nie mogą „w żadnym wypadku prowadzić do sytuacji, w której opłata egzekucyjna staje się «karą finansową» dla dłużnika lub osoby, z której majątku była prowadzona niezasadna egzekucja”. „Podstawowe kryterium nałożenia na dłużnika opłaty egzekucyjnej w tym wypadku musi (...) stanowić nakład pracy komornika; mechanizm ryczałtowy może w tym kontekście być postrzegany jako uwzględnienie efektywności działań komornika skłaniających dłużnika do (...) spełnienia świadczenia.

Skoro ustawodawca zdecydował się na powiązanie wysokości opłaty za skuteczną egzekucję od przedmiotu egzekucji, to rozróżnienie powinno zostać przeprowadzone konsekwentnie także w wypadku umorzenia postępowania na wniosek lub na podstawie art. 823 k.p.c., zarówno w odniesieniu do wysokości opłaty jak i jej granic. Wynagrodzenie ryczałtowe powinno się odnosić do jedyne go miarodajnego w tym wypadku kryterium, które stanowi nakład pracy komornika. (...)

Osiągnięcie zamierzonego celu jest możliwe (...) na gruncie regulacji dotyczącej kosztów. Skoro na tle k.p.c. byłoby niemożliwe lub niecelowe badanie faktycznych przyczyn umorzenia postępowania, warta rozważenia może okazać się konstrukcja zwrotu opłaty uiszczonej komornikowi przez dłużnika, jeżeli przedstawi orzeczenie pozbawiające tytułu wykonawczego wykonalności z przyczyn innych niż spełnienie przez niego świadczenia, a którego nie był w stanie przedstawić, zanim doszło do umorzenia postępowania”.

Jeżeli zaś chodzi o to, „kto powinien w takiej sytuacji ponosić finansowe ryzyko postępowania egzekucyjnego” to w „ocenie TK, dopuszczalne jest pozostawienie go przy komorniku podobnie jak w wypadku egzekucji niedopuszczalnej w rozumieniu art. 824 § 1

pkt 1 i 2 k.p.c. Komornik jako organ egzekucyjny jest również współodpowiedzialny (wraz z sądami) za zachowanie standardów rzetelnej procedury”.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

W celu wykonania wyroku proponuje się przywrócić derogowane przez TK z art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze oraz dodanie nowego zdania trzeciego. Wskutek wyroku TK w art. 49 w ust. 2 zdanie pierwsze utraciło moc (TK nie użył w sentencji określenia „w zakresie”, lecz „przez to, że”, które wskazuje na przyczyny niezgodności przepisu z bardzo ogólną zasadą konstytucyjną zawartą w art. 2 Konstytucji; nie jest to wyrok zakresowy). Oznacza to, że w zakresie określonym w tym zdaniu komornicy nie mogą obecnie w ogóle pobierać opłat. Przywrócenie tego zdania spowoduje powrót do stanu sprzed wyroku TK, jednocześnie jednak dodawane zdanie trzecie będzie umożliwiała dłużnikom występowanie o niepobieranie albo o zwrot opłaty pobranej przez komornika, jeżeli dłużnik przedstawi orzeczenie pozbawiające tytuł wykonawczy wykonalności z przyczyn innych niż spełnienie przez niego świadczenia, którego nie był w stanie przedstawić, zanim doszło do umorzenia postępowania.

Jednocześnie proponuje się by w nowelizowanym ustępie kwotę minimalnej opłaty obniżyć z 1/10 do 1/20 przeciętnego wynagrodzenia, tak by minimalna opłata w przypadku umorzenia postępowania, nie była wyższa, niż w przypadku „skutecznego” postępowania egzekucyjnego, o którym mowa w ust. 1. Proponuje się też dodanie zdania czwartego, które ustala termin na dochodzenie zwrotu opłaty pobranej przez komornika.

4. Konsultacje

Krajowa Rada Komornicza zanegowała potrzebę nowelizacji ustawy. Sąd Najwyższy stwierdził, że właściwszym kierunkiem byłoby uzależnienie wysokości opłaty od nakładu pracy komornika (wiązałoby się to z generalną zmianą systemu opłat komorniczych). Minister Sprawiedliwości poparł ideę projektu, zgłosił jednak kilka uwag, z których część została uwzględniona. Nie uwzględniono propozycji, by dłużnik mógł zażądać odstąpienia od pobierania albo zwrotu opłaty także w przypadku, gdy tytuł wykonawczy upadnie z innych przyczyn, niż na skutek pozbawienia go wykonalności. Związek Banków Polskich również przedstawił kilka uwag. Uwzględniono propozycję (zgłaszaną także przez Ministra) wskazania terminu na dochodzenie zwrotu opłaty. Ponadto ZBP wskazywał, że z treści orzeczenia sądu nie wynika, z jakich przyczyn tytuł wykonawczy został pozbawiony wykonalności. ZBP proponował też, by w sytuacji, gdy komornik podjął przed umorzeniem

postępowania egzekucyjnego czynności wymagające znacznego nakładu pracy, nie obciążać tymi kosztami komornika. Proponował to również Polski Związek Windykacji. Projekt do konsultacji otrzymali także: Krajowa Rada Sądownictwa, Narodowy Bank Polski, Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Bank Gospodarstwa Krajowego - podmioty te poparły projekt lub nie wniosły uwag. Następujące podmioty: Minister Finansów, Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Radców Prawnych, Stowarzyszenie Sędziów THEMIS, Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA oraz Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce - nie odpowiedziały na pismo z prośbą o opinię.

5. Skutki projektowanej ustawy

Ustawa nie spowoduje skutków finansowych dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Obciąży jednak komorników ryzykiem finansowym orzeczenia pozbawiającego tytuł wykonawczy wykonalności z przyczyn innych niż spełnienie przez dłużnika świadczenia, którego nie był on w stanie przedstawić, zanim doszło do umorzenia postępowania.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektu jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 11 marca 2013 r.

BAS-WAPEiM-466/13

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna
w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Andrzej Antoni Matusiewicz)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r., poz. 32 ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ustawy zakłada zmianę art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376, ze zmianami, zwanej dalej: u.k.s.).

Wprowadza on w szczególności procedurę uprawniającą dłużnika do wystąpienia z żądaniem zwrotu opłaty za prowadzenie egzekucji świadczeń pieniężnych przez komornika, jeśli dłużnik przedstawi orzeczenie pozbawiające tytuł wykonawczy wykonalności z przyczyn innych niż spełnienie przez niego świadczenia. Jednocześnie dłużnik musi wykazać, iż nie był w stanie przedstawić wskazanego orzeczenia zanim doszło do umorzenia postępowania. Zgodnie z projektem, dłużnik może wystąpić o zwrot opłaty w okresie 3 lat od jej pobrania.

Projekt ma na celu dostosowanie przepisów zawartych w u.k.s. do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2012 r.¹, w którym stwierdzono, iż art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze u.k.s. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹ sygn. akt P 13/11; Dz. U. poz. 759.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy
Kwestie stanowiące przedmiot projektu ustawy nie są regulowane prawem Unii Europejskiej.

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii zawartych w przepisach opiniowanego projektu.

4. Konkluzja

Przedmiot projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Dyrektor
Biura Analiz Sejmowych

Zbigniew Wrona

BAS-WAPEiM-467/13

Warszawa, 11 marca 2013 r.

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna
w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu – czy
senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych
i egzekucji (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Andrzej Antoni
Matusiewicz) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej

Projekt ustawy zakłada zmianę art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376, ze zmianami, zwanej dalej: u.k.s.).

Wprowadza on w szczególności procedurę uprawniającą dłużnika do wystąpienia w określonych przypadkach z żądaniem zwrotu opłaty za prowadzenie egzekucji świadczeń pieniężnych przez komornika.

Projekt ma na celu dostosowanie przepisów zawartych w u.k.s. do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2012 r.¹, w którym stwierdzono, iż art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze u.k.s. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Przedmiot projektu ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji **nie jest projektem ustawy wykonującej** prawo Unii Europejskiej.

Dyrektor
Biura Analiz Sejmowych

Zbigniew Wrona

¹ sygn. akt P 13/11; Dz. U. poz. 759.



SZEF KANCELARII SENATU

Ewa Polkowska
SK-0401-5(27)/13

Warszawa, 22 lutego 2013 r.

Szanowny Pan
Lech Czapla
Szef Kancelarii Sejmu

W związku z przekazaniem do Sejmu, podjętej przez Senat na 27. posiedzeniu uchwały z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (wraz z projektem tej ustawy), pragnę przekazać Panu Ministrowi stanowiska podmiotów zewnętrznych przesłane do Senatu w toku postępowania zmierzającego do wypracowania przedmiotowego projektu ustawy. Stanowiska w sprawie projektu ustawy przekazały następujące podmioty:

- 1) Krajowa Rada Komornicza,
- 2) Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa,
- 3) Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
- 4) Minister Sprawiedliwości,
- 5) Związek Banków Polskich,
- 6) Polski Związek Windykacji,
- 7) Bank Gospodarstwa Krajowego,
- 8) Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa,
- 9) Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego,
- 10) Narodowy Bank Polski.



KK 47/13

495 21.01.2013

Warszawa, dnia 14 stycznia 2013 r.

KRK/IV/2643/12

Szanowny Pan,
Piotr Zientarski,
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

ul. Wiejska 6
00 – 902 Warszawa

W odpowiedzi na pismo z dnia 27 grudnia 2012 r., sygn. BPS/KU – 034/242/10/12, dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r., Nr 231, poz. 1376 ze zm., dalej: u.k.s.e.), w imieniu Krajowej Rady Komorniczej w Warszawie uprzejmie proszę o uwzględnienie w toku dalszych prac legislacyjnych następujących uwag samorządu komorniczego.

Z przedstawionego projektu wynika, że planowana jest zmiana treści art. 49 ust. 2 u.k.s.e. poprzez nadanie temu przepisu następującego brzmienia:

„2. W sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela oraz na podstawie art. 823 Kodeksu postępowania cywilnego komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 5% wartości świadczenia pozostającego do wyegzekwowania, jednak nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż dziesięciokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Jednocześnie 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. Dłużnik może zażądać zwrotu opłaty uiszczonej komornikowi, jeżeli przedstawi orzeczenie pozbawiające tytuł wykonawczy wykonalności z przyczyn innych niż spełnienie przez niego świadczenia, o którego nie był w stanie przedstawić, zanim doszło do umorzenia postępowania.”.



Z powyższego wynika, że zmiana polegać ma na dodaniu do treści art. 49 ust. 2 u.k.s.e. nowego zdania, określającego, że „Dłużnik może żądać zwrotu opłaty uiszczonej komornikowi, jeżeli przedstawi orzeczenie pozbawiające tytuł wykonawczy wykonalności z przyczyn innych niż spełnienie przez niego świadczenia, a którego nie był w stanie przedstawić, zanim doszło do umorzenia postępowania.”

Proponowana zmiana jest niezasadna, w szczególności pod względem merytorycznym. Projekt jest też wadliwy od strony funkcjonalnej oraz wątpliwy z punktu widzenia systemowego i konstytucyjnego. Negatywnie wypada także jego ocena pod względem techniczno-legislacyjnym.

Przede wszystkim należy mieć na uwadze, że wskazany wyżej projektowany przepis dodany ma zostać do treści art. 49 ust. 2 u.k.s.e. Przepis art. 49 ust. 2 u.k.s.e. przewiduje zaś, że komornik pobiera od dłużnika wskazaną opłatę w dwóch sytuacjach: w przypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela (art. 825 pkt. 1 k.p.c.) oraz w przypadku bezczynności wierzyciela trwającej dłużej niż rok (art. 823 k.p.c.).

Z treści obecnie obowiązującego przepisu nie wynika zaś uprawnienie komornika do pobierania od dłużnika opłaty w innych przypadkach umorzenia, tj. w przypadkach umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 824 k.p.c. czy na podstawie art. 825 pkt. 2 – 5 k.p.c. Przeciwnie, uznać należy, że w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie wskazanych wyżej przepisów (tj. art. 824 k.p.c. i art. 825 pkt. 2 – 5 k.p.c.) komornikowi w ogóle nie przysługuje prawo do pobrania od dłużnika jakiegokolwiek opłaty.

Dlatego też całkowicie niezrozumiały jest zapis upoważniający dłużnika do żądania zwrotu opłaty uiszczonej komornikowi jeżeli przedstawi orzeczenie pozbawiające tytuł wykonawczego wykonalności z przyczyn innych niż spełnienie przez niego świadczenia, a którego nie był w stanie przedstawić, zanim doszło do umorzenia postępowania. Jeżeli bowiem tytuł wykonawczy zostanie pozbawiony wykonalności komornik umorzy postępowanie na podstawie art. 825 pkt. 2 k.p.c. Taka zaś sytuacja nie uprawnia komornika do pobrania opłaty od kwoty pozostałej do wyegzekwowania. Tym samym regulacja dotycząca uprawnienia dłużnika do zwrotu opłaty, która nie została pobrana, budzić musi poważne zastrzeżenia.

Teoretycznie można założyć sytuację procesową, w której komornik umorzył postępowanie egzekucyjne na wniosek wierzyciela (art. 825 pkt. 1 k.p.c.) lub z uwagi na bezczynność wierzyciela (art. 823 k.p.c.), a następnie dłużnik przedstawi orzeczenie pozbawiające tytuł wykonawczy wykonalności,

którego wcześniej nie mógł przedstawić. Taka sytuacja jednak powodowałaby jednak w istocie podważenie prawomocnego postanowienia komornika o umorzeniu postępowania i ustaleniu kosztów egzekucji. Komornik umarzając postępowanie na wniosek wierzyciela nie jest uprawniony do badania przyczyn złożenia takiego wniosku przez wierzyciela. Każdorazowo więc skutkiem wniosku wierzyciela winno być umorzenie egzekucji. To samo dotyczy bezczynności wierzyciela. Wprowadzanie następczego skutku pozwalającego na swoistą „weryfikację” wcześniejszego postanowienia nie znajduje podstaw w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. Przeciwnie, takie rozwiązanie wprowadza sprzeczną z Konstytucją RP instytucję „następczych” skutków prawidłowego i prawomocnego orzeczenia. Jeżeli bowiem dłużnik przed umorzeniem postępowania egzekucyjnego „nie mógł przedstawić orzeczenia pozbawiającego tytuł wykonawczy wykonalności” oznaczać to musi, że takiego orzeczenia we wskazanym okresie nie było. Późniejsze zaś wydanie orzeczenia przez sąd nie może powodować upadku wcześniej wydanych prawomocnych orzeczeń i skutków, jakie ono wywołało. Przepisy Kodeksu postępowania cywilnego nie przewidują w postępowaniu egzekucyjnym nawet możliwości wznowienia postępowania. Tym bardziej nie może być dopuszczalne „podważanie” prawomocnego orzeczenia komornika o umorzeniu lub ustaleniu kosztów egzekucji w drodze środków pozostających poza systemem środków zaskarżenia.

Nadto należy mieć na uwadze, że projektowany przepis miałby mieć zastosowanie wyłącznie w przypadku późniejszego przedstawienia przez dłużnika prawomocnego orzeczenia o pozbawieniu tytułu wykonawczego wykonalności z przyczyn innych niż spełnienie przez niego świadczenia. Tymczasem z treści orzeczenia sądu wydanego w ramach powództwa opozycyjnego (art. 840 k.p.c.) nigdy nie wynika, z jakich przyczyn sąd pozbawił tytuł wykonalności. Przyczyny wydania określonego orzeczenia mogłyby co najwyżej wynikać z uzasadnienia orzeczenia, które jednak nie zawsze jest sporządzane, a ponadto, jak się powszechnie przyjmuje w orzecznictwie Sądu Najwyższego (tak np. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 stycznia 2000 r., II CKN 655/98, LEX nr 51062 czy w wyroku z dnia 23 maja 2002 r., IV CKN 1073/00, LEX nr 55501). Powstaje zatem pytanie, na jakiej podstawie komornik miałby ustalić, z jakich przyczyn sąd pozbawił tytuł wykonawczy wykonalności i czy w związku z zapadłym orzeczeniem istnieje podstawa do „zwrotu opłaty”.

Brak jest również podstaw do przyjęcia sposobu i trybu określania, czy dłużnik nie był w stanie przedstawić orzeczenia zanim doszło do umorzenia postępowania, czy też bezpodstawnie zaniechał jego przedstawienia we właściwym czasie. Projekt nie określa kto i w jakim trybie miałby badać spełnienie tych przesłanek.

Projektowany przepis nie daje też odpowiedzi na pytanie, czy ma on zastosowanie wyłącznie do orzeczeń pozbawiające tytuł wykonawczy wykonalności wydanych po umorzeniu postępowania egzekucyjnego, czy też tylko do orzeczeń wydanych (istniejących) przed umorzeniem postępowania, a które nie mogły być przez dłużnika wcześniej przedstawionych komornikowi.

Z treści uzasadnienia projektowanej nowelizacji wynika, że „celem projektu jest dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2012 r. (sygn. akt P 13/11) dotyczącego ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376). Jego sentencja została ogłoszona dnia 4 lipca 2012 r. w Dz. U. poz. 759, a pełny tekst wraz z uzasadnieniem w OTK ZU Nr 6A, poz. 67. Projekt wprowadza możliwość zwrotu opłaty za egzekucję świadczeń pieniężnych przez komornika dłużnikowi, jeżeli dłużnik przedstawi orzeczenie pozbawiające tytuł wykonawczy wykonalności z przyczyn innych niż spełnienie przez niego świadczenia, a którego nie był w stanie przedstawić, zanim doszło do umorzenia postępowania”.

W ocenie Krajowej Rady Komorniczej proponowane rozwiązania prawne w żaden sposób nie stanowią prawidłowego wypełnienia wniosków wynikających z treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2012 r.

W szczególności należy uwzględnić, że wskazany wyrok Trybunału Konstytucyjnego ma charakter zakresowy i dotyczy wyłącznie tego fragmentu art. 49 ust. 2 zdanie 1 u.k.s.e., który określa skutki umorzenia na podstawie art. 823 k.p.c. zawieszono wcześniej postępowania egzekucyjnego. Trybunał nie zakwestionował całej treści normatywnej tego przepisu; orzekł o niekonstytucyjności przepisu dlatego, że przepis ten w każdym wypadku umorzenia postępowania opartego na ww. podstawie prawnej przewiduje pobieranie od dłużnika opłaty egzekucyjnej w wysokości nie niższej niż 1/10 wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Z uzasadnienia orzeczenia z dnia 26 czerwca 2012 r. wynika, jakie okoliczności legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia, Trybunał sformułował także stosunkowo obszerny katalog potencjalnych środków sanacji stanu konstytucyjności, z których może skorzystać ustawodawca dążąc do nowelizacji przepisów. W szczególności Trybunał wskazał, że „Skoro na tle k.p.c. byłoby niemożliwe lub niecelowe badanie faktycznych przyczyn umorzenia postępowania, warta rozważenia może okazać się konstrukcja zwrotu opłaty uiszczonej komornikowi przez dłużnika, jeżeli przedstawi orzeczenie pozbawiające tytułu wykonawczego wykonalności z przyczyn innych niż spełnienie przez niego świadczenia, a którego nie był w stanie przedstawić, zanim doszło do umorzenia postępowania”. Z treści tego fragmentu uzasadnienia w żaden sposób nie wynika, że w ocenie Trybunału Konstytucyjnego owego zwrotu opłaty dokonywać miałby komornik.



Krajowa Rada Komornicza

Przeciwnie, Trybunał wyraźnie wskazał na możliwość obciążenia kosztami takiego postępowania wierzyciela egzekwującego, „o ile uzyskał tytuł egzekucyjny w złej wierze i zostało to potwierdzone orzeczeniem sądowym” (por. s. 28-29 uzasadnienia), co jest poparte wcześniejszym stwierdzeniem odnoszącym się do niemożliwości i niecelowości badania przyczyn umorzenia postępowania egzekucyjnego przez komornika sądowego.

Zakwestionowanie przez Trybunał Konstytucyjny części treści przepisu art. 49 ust. 2 u.k.s.e. wskazuje więc dobitnie, że intencją Trybunału było wskazanie na konieczność odstąpienia od każdorazowego obciążania kosztami egzekucji dłużnika, albowiem opisany stan faktyczny stanowi klasyczny przypadek wyrządzenia dłużnikowi szkody przez wierzyciela, który na podstawie uzyskanego tytułu niezasadnie i niecelowo wszczął przeciwko dłużnikowi egzekucję. Skutki takiego zachowania ponosić jednak winien wierzyciel wyrządzający szkodę, a nie komornik prowadzący prawidłowo egzekucję w oparciu o wniosek wierzyciela i tytuł wykonawczy, którego nie ma prawa kwestionować (art. 804 k.p.c.). Nie ulega wątpliwości, że jeżeli wierzyciel wszczął egzekucje na podstawie tytułu, który następnie został pozbawiony wykonalności, obowiązany jest on zwrócić dłużnikowi wyegzekwowane świadczenie. Zgodnie bowiem z treścią art. 410 § 1 i 2 k.c. przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu stosuje się do świadczenia nienależnego, które jest nienależne, jeżeli ten, kto je spełnił, nie był w ogóle zobowiązany lub nie był zobowiązany względem osoby, której świadczył, albo jeżeli podstawa świadczenia odpadła lub zamierzony cel świadczenia nie został osiągnięty, albo jeżeli czynność prawną zobowiązująca do świadczenia była nieważna i nie stała się ważna po spełnieniu świadczenia. Tak samo wierzyciel, który wyegzekwował nienależne świadczenie (a nie komornik sądowy) obowiązany jest do naprawienia szkody dłużnikowi przez prowadzenie egzekucji na podstawie tytułu, co do którego istniały podstawy do pozbawienia go wykonalności. Szkodą będą zwłaszcza poniesione przez dłużnika koszty egzekucji.

W tym stanie całkowicie niezrozumiałe jest obciążanie komornika sądowego skutkami działań wierzyciela doprowadzających do szkody po stronie dłużnika. Projekt wprost przewiduje odpowiedzialność organu egzekucyjnego za szkodę wyrządzoną dłużnikowi przez wierzyciela. Tymczasem szkodę winien naprawić ten, kto ją wyrządził.

Wydaje się również, że projekt wprowadza dodatkową, zbędną instytucję. Osiągnięcie zakładanego celu przez dłużnika (uniknięcie egzekucji i konieczności ponoszenia opłat egzekucyjnych z uwagi na wytoczone powództwo przeciwegzekucyjne) możliwe jest do osiągnięcia także na podstawie obowiązujących już przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Wymaga jednak podjęcia właściwych działań przez dłużnika. Zgodnie bowiem z treścią art. 755 § 1 pkt. 3 k.p.c.

sąd może zabezpieczyć powództwo opozycyjne dłużnika poprzez zawieszenie postępowania egzekucyjnego lub innego postępowania zmierzającego do wykonania orzeczenia. Tym samym dłużnik należycie dbający o swoje interesy winien podjąć działania do zabezpieczenia swojego roszczenia, zaś po uzyskaniu orzeczenia pozbawiającego tytuł wykonalności żądać umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 825 pkt. 2 k.p.c.

Wprowadzenie projektowanej nowelizacji zachęcać będzie jedynie dłużników do bezczynności w toku egzekucji.

Nadto należy mieć na uwadze, że opłaty egzekucyjne pobierane przez komornika sądowego nie stanowią jego dochodu, lecz służą pokryciu kosztów działalności egzekucyjnej. Tym samym z pobieranych opłat komornik sfinansować musi pokrycie kosztów swojej działalności, których nie może pokryć z pobieranych zaliczek na wydatki. Powstaje zatem pytanie, jak długo komornik ma zwlekać z wydatkowaniem pobranych opłat, z uwagi na możliwość przedstawienie przez dłużnika orzeczenia sądu pozbawiającego tytuł wykonalności. Projektowany przepis nie określa żadnego terminu. Tym samym z żądaniem zwrotu opłaty dłużnik może wystąpić również po wielu latach od umorzenia egzekucji. Takie rozwiązanie stoi zaś w jaskrawej sprzeczności z konstytucyjną zasadą pewności prawa i równości wobec prawa, stawiając komorników przed koniecznością niemiał dożywotniego liczenia się z obowiązkiem zwrotu pobranej opłaty.

Projekt nie przewiduje również, kto – z uwagi na brak ograniczeń czasowych – zwrócić ma dłużnikowi pobraną opłatę np. w sytuacji śmierci lub odwołania komornika, który prowadził dane postępowanie egzekucyjne.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że projektowany przepis błędnie stanowi o żądaniu zwrotu opłaty „uiszczonej komornikowi”. Opłata nie jest „uiszczana komornikowi” lecz jest pobierana przez komornika. Nadto należy mieć na uwadze, że z treści projektowanego przepisu wynika ogólna norma przewidująca, że „dłużnik może żądać zwrotu opłaty uiszczonej komornikowi”, przy czym projekt nie przewiduje, że zwrotu dłużnik może się domagać tylko w sytuacji, gdy opłata została od niego pobrana. Takie rozwiązanie mogłoby prowadzić do sytuacji, w której dłużnik zostałby uprawniony do żądania zwrotu opłaty od komornika również w sytuacji, w której opłata nie została od dłużnika pobrana (nie uiszczył jej dłużnik). Należy bowiem mieć na uwadze, że stosownie do treści art. 49 ust. 4 u.k.s.e. w przypadku niecelowego wszczęcia postępowania egzekucyjnego opłaty, o których mowa w ust. 1 i 2, uiszcza wierzyciel. Wynika stąd, że również w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela lub na podstawie art. 823 k.p.c. opłaty określone




Krajowa Rada Komornicza

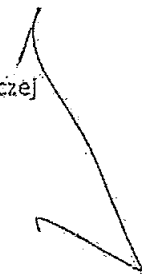
w art. 49 ust. 2 u.k.s.e. pobrane zostać mogą przez komornika od wierzyciela, a nie od dłużnika. Projektowany zaś przepis przewiduje, że dłużnik może żądać zwrotu uiszczonej opłaty, a więc również opłaty „uiszczonej” przez wierzyciela.

Reasumując wskazać zatem należy, że – jak wskazano na wstępie - opiniowany projekt jest wadliwy merytorycznie, dyskusyjny od strony funkcjonalnej oraz wątpliwy z punktu widzenia systemowego i konstytucyjnego. Negatywnie wypada także jego ocena pod względem techniczno – legislacyjnym. W żaden sposób nie można też przyjąć, że stanowi on prawidłową realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2012 r.

W załączeniu dodatkowo przedkładam opinię prawną autorstwa prof. nadzw. dr hab. Andrzeja Herbata z Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, z uprzejmą prośbą o uwzględnienie w toku dalszych prac legislacyjnych również uwag zawartych w tej opinii.

Z poważaniem


Prezes
Krajowej Rady Komorniczej
Rafał Frónczek



Prof. nadzw. dr hab. Andrzej Herbet
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Lublin, 5 stycznia 2013 r.

OPINIA

dot. projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji
(druk senacki nr 242/VIII kad.)

I. Uwagi wstępne

Opinia niniejsza dotyczy projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z dnia 15 listopada 2012 r. (druk senacki nr 242/VIII kad.; dalej: projekt). Opinię sporządzono na zlecenie Krajowej Rady Komorniczej (dalej: KRK) na podstawie ogólnie dostępnych materiałów legislacyjnych. Zlecenie obejmowało formalną i merytoryczną ocenę projektowanej regulacji, ze szczególnym uwzględnieniem dostosowania jej kształtu do wytycznych wynikających z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego,

Opiniowany projekt ma bardzo ograniczony zakres regulacji. W istocie zakłada on jedynie dodanie w art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376 ze zm., dalej: u.k.s.e.) nowego zdania 3. W efekcie, rzeczony art. 49 ust. 2 u.k.s.e. uzyskałby brzmienie następujące:

„W sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela oraz na podstawie art. 823 Kodeksu postępowania cywilnego komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, jednak nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż dziesięciokrotna 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. Dłużnik może zażądać zwrotu opłaty uiszczonej komornikowi, jeżeli przedstawi orzeczenie pozbawiające tytułu wykonawczego wykonalności z przyczyn innych niż spełnienie przez niego świadczenia, a którego nie był w stanie przedstawić, zanim doszło do umorzenia postępowania".

Artykuł 2 projektu zakłada, że zmiana wejdzie w życie po upływie relatywnie krótkiego, 14-dniowego *vacatio legis*.

II. Analiza merytoryczna

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2012 r. (sygn. akt P 13/11) jako uzasadnienie opracowania projektu

1. Motywem przygotowania projektu jest niewątpliwie wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego (dalej: Trybunał albo TK) z 26 czerwca 2012 r. (sygn. akt P 13/11; OTK ZU Nr 6/A/2012, poz. 67), w którym orzekł on, że: „Art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376) przez to, że w każdym wypadku umorzenia, na podstawie art. 823 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) zawieszono wcześniej postępowania egzekucyjne przewiduje pobieranie od dłużnika opłaty stosunkowej w wysokości nie niższej niż 1/10 wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. O takiej motywacji świadczy nie tylko uzasadnienie projektu, ale także fakt, że zaproponowana regulacja powtarza – łącznie z błędami stylistycznymi (zob. niżej, pkt III opinii) – jedną z sugestii Trybunału co do możliwych sposobów sanacji stanu konstytucyjności (uzasadnienie, s. 28).

Orzeczenia Trybunału mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (art. 190 ust. 1 Konstytucji), a przedmiotem niniejszej opinii nie jest polemika ze stanowiskiem TK wyrażonym w przywołanym orzeczeniu. Tym niemniej, dla racjonalnego procesu legislacyjnego, zwłaszcza ukierunkowanego na przywrócenie

stanu zgodności z ustawą zasadniczą, nie jest bez znaczenia analiza uzasadnienia wykonywanego wyroku TK, także ze wskazaniem na dyskusyjne punkty przedstawionej przezeń argumentacji. Należy pamiętać, że charakter wiążący ma jedynie sentencja wyroku Trybunału, która przesądza o zakresie derogacji kontrolowanej normy z systemu prawnego (*arg. ex art. 190 ust. 3 Konstytucji*), nie zaś przytoczone w uzasadnieniu motywy, które przesądziły o wyniku testu konstytucyjności oraz zapatrywania składu orzekającego na sposób sanacji stanu konstytucyjności. Powinny być one, rzecz jasna, brane pod uwagę w procesie wykonywania orzeczenia, jednak to parlament odpowiada ostatecznie za tworzenie prawa, które w pełni odpowiada zakładanym celom politycznym i społecznym. Ma to znaczenie zwłaszcza w wypadku judykatów, których uzasadnienie – tak, jak ma to miejsce w analizowanym wypadku – nie wydaje się dostatecznie przekonujące.

2. W pewnym stopniu problematyczna – aczkolwiek istotna dla legislatora przystępującego do nowelizacji zakwestionowanego przepisu – jest już ocena zakresu niekonstytucyjności art. 49 ust. 2 zdanie 1 u.k.s.e. stwierdzonej w wyroku TK z 26 czerwca 2012 r. (sygn. akt P 13/11). Świadczą o tym występujące w praktyce trudności z odczytaniem skutków tego orzeczenia (zob. A. Herbet, *Opłata egzekucyjna w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego (po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2012 r., P 13/11*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2012, nr 7-10, s. 5 i n.; M. Jabłoński, *Opinia prawna w sprawie określenia konsekwencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2012 r., P 13/11*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2012, nr 7-10, s. 75 i n.; J. Świeczkowski, [w:] *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*, red. J. Świeczkowski, LEX/el. 2012, komentarz do art. 49, uw. 11 określa nawet treść sentencji ww. wyroku jako wewnętrznie sprzeczną).

Po analizie sentencji i uzasadnienia wyroku TK z 26 czerwca 2012 r. (sygn. akt P 13/11) można sformułować wniosek, że ma on charakter zakresowy i dotyczy wyłącznie tego fragmentu art. 49 ust. 2 zdanie 1 u.k.s.e., który określa skutki umorzenia na podstawie art. 823 k.p.c. zawieszono wcześniej postępowania egzekucyjnego. Trybunał nie zdezawuował przy tym całej treści normatywnej tego przepisu; orzekł jego niekonstytucyjność „przez to” (dlatego), że w każdym wypadku umorzenia postępowania opartego na ww. podstawie prawnej przewiduje pobieranie od dłużnika opłaty egzekucyjnej w wysokości nie niższej niż 1/10

wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Istotne jest również i to, że Trybunał – jakkolwiek nie dość nieprecyzyjnie – odniósł się zarówno do fragmentu hipotezy („w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego [...] na podstawie art. 823 Kodeksu postępowania cywilnego”), jak i dyspozycji („komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości [...] jednak nie niższej niż 1/10 [...] przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego”) przepisu art. 49 ust. 2 zdanie 1 u.k.s.e. W tej sytuacji, prawidłowy kierunek aktywności prawodawcy skierowanej na wykonanie wyroku wymaga rozważenia (i oceny) motywów uwzględnionych przez Trybunał.

3. Orzekając o niekonstytucyjności art. 49 ust. 2 zdanie 1 u.k.s.e. Trybunał przedstawił ewolucję rozwiązań dotyczących opłaty egzekucyjnej i odwołał się do swoich wcześniejszych rozstrzygnięć, zawartych przede wszystkim w wyrokach z 17 maja 2005 r. (sygn. akt P 6/04) i 8 maja 2006 r. (sygn. akt P 18/05; uzasadnienie, s. 16-18). Jako czynniki podstawowe dla kształtowania wysokości opłaty egzekucyjnej – w świetle koncepcji tej opłaty przyjmowanej od 2001 r. – TK wskazał: skuteczność (efektywność) egzekucji oraz rzeczywisty (realny), a nie czysto formalny nakład kosztów, czasu i wysiłku ze strony komornika (uzasadnienie, s. 18-21). Na marginesie trzeba wskazać, że o ile znaczenie pierwszego z ww. elementów trudno kwestionować, o tyle proveniencję i rolę drugiego z nich można uznać za dyskusyjne – zarówno w świetle obowiązującej regulacji prawnej, jak i charakteru prawnego opłaty egzekucyjnej jako należności o charakterze publicznoprawnym. Tym niemniej, na negatywnej ocenie zakwestionowanego przepisu przez TK zaważyły, jak się wydaje, trojakiego rodzaju okoliczności.

Po pierwsze – według Trybunału, w wypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego konieczne jest posłużenie się innym kryterium decydującym o wysokości i zasadności pobierania opłaty egzekucyjnej niż efektywność egzekucji. Kryterium tym nie może być jednak – a przynajmniej nie zawsze – podstawa prawna umorzenia postępowania. Warto przy tym zaznaczyć, że Trybunał, podtrzymując stanowisko zajęte w sprawach o sygn. akt P 6/04 oraz P 18/05, podkreślił wyraźnie, iż: „zawarta w nich myśl, że «pobieranie opłaty egzekucyjnej w wypadku umorzenia postępowania co do zasady jest sprzeczne z zasadniczą koncepcją ustawy o komornikach sądowych i egzekucji», nie powinna być opacznie rozumiana, w szczególności jako pozbawienie komornika prawa do

opłaty egzekucyjnej w każdym wypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego i niezależnie od czasochłonności i pracochłonności czynności podjętych przez komornika przed umorzeniem tego postępowania. [...] Należy w szczególności odrzucić takie uregulowanie, które w każdym wypadku umorzenia na podstawie art. 823 k.p.o. zawieszono wcześniej postępowania egzekucyjnego wyłączało dopuszczalność pobrania od dłużnika opłaty egzekucyjnej, [...] Uwzględnienie wskazań płynących z obydwu powyższych założeń prowadzi bowiem do konkluzji, że w wypadkach, w których komornik po wszczęciu postępowania egzekucyjnego, a przed jego zawieszeniem, przedsięwziął czasochłonne i pracochłonne czynności zmierzające do wyegzekwowania roszczenia, powinien mieć prawo do opłaty egzekucyjnej [podkr. moje – A.H.]. Trybunał Konstytucyjny negatywnie ocenia natomiast przyjętą w zaskarżonym przepisie regułę, że komornik pobiera opłatę stosunkową odniesioną do wysokości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania w każdym wypadku umorzenia postępowania wobec bezczynności wierzyciela po jego wcześniejszym zawieszeniu, stwierdzając, że nie ma ona oparcia ani w konstrukcji ustawy o komornikach, ani w aksjologii konstytucyjnej” (uzasadnienie, s. 21-22).

Po drugie – w opinii Trybunału: „z perspektywy konstytucyjnej zastrzeżenia budzi wprowadzenie dodatkowego dolnego progu opłaty egzekucyjnej w wysokości 1/10 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego (uzasadnienie, s. 22). Powoduje to bowiem, że w wypadku egzekucji świadczeń o niskiej wysokości, opłata w razie umorzenia postępowania pobierana na podstawie art. 49 ust. 2 u.k.s.e. może zrównać się, a wypadku skierowania egzekucji do wierzytelności z rachunku bankowego, wynagrodzenia za pracę, świadczenia z ubezpieczenia społecznego, środków wypłacanych na podstawie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zasiłku dla bezrobotnych, dodatku aktywizacyjnego, stypendium oraz dodatku szkoleniowego, być nawet wyższa niż opłata w pełnej wysokości należna na podstawie art. 49 ust. 1 u.k.s.e. (co podkreślali zgodnie w swoich stanowiskach inni uczestnicy postępowania: Sejm i Prokurator Generalny).

Po trzecie – Trybunał podkreślił, że przyczyny umorzenia postępowania egzekucyjnego nie tworzą jednolitej grupy i w zakresie ponoszenia opłaty egzekucyjnej nie mogą być traktowane w jednakowy sposób (uzasadnienie, s. 23), Komornik ponosi bowiem ryzyko finansowe polegające na braku opłaty egzekucyjnej,

o ile do umorzenia postępowania egzekucyjnego dojdzie na podstawie art. 824 lub 825 k.p.c. – m.in. wówczas, jeżeli dłużnik przedstawi prawomocne orzeczenie o pozbawieniu wykonalności tytułu wykonawczego lub zaświadczenie o utracie lub ograniczeniu wykonalności „europejskiego” tytułu egzekucyjnego (art. 825 pkt 2 i 5 k.p.c.). Jak wskazał Trybunał: „Dłużnik, który chce zapobiec nałożeniu na niego opłaty egzekucyjnej, musi przedłożyć orzeczenie sądowe o uchyleniu natychmiastowej wykonalności tytułu wykonawczego lub wstrzymaniu jego wykonania (art. 820 k.p.c., a w odniesieniu do europejskich tytułów egzekucyjnych art. 820¹, art. 820² k.p.c.), albo – w celu umorzenia postępowania – dysponować prawomocnym orzeczeniem o pozbawieniu tytułu wykonawczego wykonalności (art. 825 pkt 2 k.p.c.). [...] Podobnie rzecz przedstawia się wówczas, gdy będący tytułem egzekucyjnym nakaz zapłaty utracił moc z mocy prawa (por. art. 505, art. 505¹⁹, art. 505³⁶ k.p.c.). W tym wypadku dłużnik – do czasu zakończenia postępowania – nie dysponuje orzeczeniem stwierdzającym utratę mocy przez tytuł egzekucyjny. W konsekwencji, jeżeli – następczo – okaże się, że tytuł egzekucyjny (wykonawczy) stanowiący podstawę egzekucji był wadliwy i został uchylony [...] lub utracił moc, wierzyciel swoim działaniem może i tak doprowadzić do nałożenia na dłużnika obowiązku zapłaty opłaty egzekucyjnej. Opłata egzekucyjna staje się w takiej sytuacji swoistą «karą finansową» dla osoby, względem której egzekucja została wszczęta bezzasadnie. Prawo dłużnika do żądania zawieszenia lub umorzenia egzekucji nie stanowi tu remedium, wierzyciel może bowiem «ubiec» dłużnika i złożyć wniosek, zanim spełnią się przesłanki złożenia wniosku przez dłużnika” (uzasadnienie, s. 24). Trybunał podkreślił w tym kontekście, że w wypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela lub wskutek upływu terminu z art. 823 k.p.c. obowiązujące przepisy w taki sam sposób traktują dłużnika, który po wszczęciu egzekucji zaspokoił wierzyciela, jak i osobę, w stosunku do której został wydany wadliwy tytuł egzekucyjny i która nie miała przymiotu dłużnika, egzekwowane roszczenie istniało w mniejszym zakresie lub nie mogło być dochodzone. „Nawet wówczas obowiązuje [...] dolna granica opłaty egzekucyjnej w wysokości 1/10 [...] przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, od której przepis nie przewiduje odstępstw” (uzasadnienie, s. 25).

2. Sposoby sanacji stanu konstytucyjności

1. W rozważanym kontekście podstawowe pytanie brzmi, czy zapewnienie stanu zgodności zakwestionowanej regulacji z ustawą zasadniczą istotnie wymaga aktywności ustawodawcy. Jak się wydaje, mimo istniejących w tej mierze wątpliwości, można na to pytanie udzielić także odpowiedzi negatywnej. Za rozwiązaniem takim może przemawiać fragment uzasadnienia wyroku, w którym TK wskazuje, że: „Stwierdzenie niekonstytucyjności art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach w zakresie dolnej granicy opłaty egzekucyjnej pozwoli w razie umorzenia postępowania na zasadzie art. 823 k.p.c. na przyjęcie wykładni pozwalającej na odstąpienie od obciążenia kosztami postępowania egzekucyjnego osoby, względem której toczyło się ono na podstawie wadliwego tytułu egzekucyjnego” (uzasadnienie, s. 26). W kontekście sprawy zawisłej przed pytającym sądem TK podkreśla zaś, że będzie on musiał: „[...] ustalić przede wszystkim, czy wciaż istnieje tytuł wykonawczy względem dłużnika i czy określone w nim świadczenie mogło być względem niego egzekwowane. Nawet jeżeli wynik tego badania będzie pozytywny, sąd może – w ramach przysługującego mu uznania – obniżyć wysokość opłaty egzekucyjnej także poniżej 1/10 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, jeżeli wskazują na to nakład pracy komornika i sytuacja majątkowa oraz wysokość dochodów dłużnika” (uzasadnienie, s. 27). Chociaż Trybunał nie wskazuje podstaw dokonywania takiej oceny, jedynym możliwym rozwiązaniem wydaje się podniesienie tego typu okoliczności w skardze na czynności komornika (art. 770 k.p.c.). Jest jednak wątpliwe, czy (m.in. ze względu na termin do wniesienia skargi) rozwiązanie takie byłoby efektywne i zapewniało dostateczną przewidywalność rozstrzygnięć.

2. W wyroku z 26 czerwca 2012 r. (sygn. akt P 13/11) Trybunał sformułował także stosunkowo obszerny katalog potencjalnych środków sanacji stanu konstytucyjności, z których może skorzystać ustawodawca dążąc do nowelizacji przepisów. Trudno przy tym jednoznacznie przesądzić, w jakiej – zdaniem TK – pozostają one do siebie relacji.

Po pierwsze – Trybunał dopuścił, także w wypadku umorzenia postępowania, stosowanie „ryczałtowego” mechanizmu kształtowania wysokości opłaty egzekucyjnej. Wskazał jednak, że: „Skoro ustawodawca zdecydował się na powiązanie wysokości opłaty za skuteczną egzekucję od przedmiotu egzekucji, to

rozróżnienie powinno zostać przeprowadzone konsekwentnie także w wypadku umorzenia postępowania na wniosek lub na podstawie art. 823 k.p.c., zarówno w odniesieniu do wysokości opłaty jak i jej granic. Wynagrodzenie ryczałtowe powinno się odnosić do jedynego miarodajnego w tym wypadku kryterium, które stanowi nakład pracy komornika. Warto rozważenia byłoby zatem również dalej idące zróżnicowanie opłaty w zależności od etapu postępowania, a nie tylko momentu doręczenia dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji [...]. 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" (uzasadnienie, s. 28).

Po drugie – zdaniem TK: „Ustawodawca powinien w szerszym zakresie niż tylko formalnie rozumiana podstawa umorzenia postępowania uwzględnić okoliczności, które spowodowały złożenie wniosku [o umorzenie lub zawieszenie postępowania; uwaga moja – A.H.] lub umorzenie postępowania z urzędu”. Jest to możliwe przez rewizję zasad zawieszania i umarzania postępowania egzekucyjnego, poszerzenie w tym zakresie uprawnień dłużnika i (lub?) przyznanie kompetencji do weryfikacji przyczyn złożenia przez wierzyciela wniosku o zawieszenie lub umorzenie postępowania (uzasadnienie, s. 28).

Po trzecie wreszcie – „Skoro na tle k.p.c. byłoby niemożliwe lub niecelowe badanie faktycznych przyczyn umorzenia postępowania, warta rozważenia może okazać się konstrukcja zwrotu opłaty uiszczonej komornikowi przez dłużnika, jeżeli przedstawi orzeczenie pozbawiające tytułu wykonawczego wykonalności z przyczyn innych niż spełnienie przez niego świadczenia, a którego nie był w stanie przedstawić, zanim doszło do umorzenia postępowania”. Warto podkreślić, że przy tej okazji Trybunał nie wykluczył także możliwości obciążenia kosztami takiego postępowania wierzyciela egzekwującego, „o ile uzyskał tytuł egzekucyjny w złej wierze i zostało to potwierdzone orzeczeniem sądowym” (uzasadnienie, s. 28-29).

3. Ocena realizacji *ratio* projektowanej regulacji

1. Już przeprowadzona dotychczas analiza uzasadnia wniosek, że projekt w przedstawionym kształcie nie usuwa wszystkich przyczyn, które przesądziły o stwierdzeniu niekonstytucyjności art. 49 ust. 2 zdanie 1 u.k.s.e., a wybrany sposób sanacji stanu konstytucyjności można uznać za co najmniej dyskusyjny. Jak widać, projekt opiera się na ostatnim, najprostszym od strony legislacyjnej rozwiązaniu, zasugerowanym w uzasadnieniu wyroku TK w sprawie P 13/11. W aktualnych warunkach wydaje się ono jednak niespójne systemowo i wątpliwe funkcjonalnie; proponowana regulacja może także budzić zastrzeżenia konstytucyjne.

2. Projekt nie realizuje przede wszystkim wskazań Trybunału dotyczących potrzeby uwzględnienia przy określaniu zasad kształtowania opłaty egzekucyjnej pobieranej w wypadku umorzenia egzekucji nakładu pracy komornika (inną kwestią jest pytanie, czy ryczałtowy charakter tej opłaty i postulat uwzględniania realnego nakładu pracy komornika nie stoją ze sobą w sprzeczności i rzeczywiście wynikają z treści u.k.s.e. lub przywoływanej przez TK „aksjologii konstytucyjnej”). Nie nawiązuje również do koncepcji uczestnictwa w ponoszeniu tego typu kosztów – przynajmniej w określonych wypadkach – przez wierzyciela egzekwującego. Tymczasem myśl o partycypacji przez wierzyciela w kosztach postępowania egzekucyjnego, które – z pewnych względów – nie prowadzi do zaspokojenia wierzyciela, przewija się nie tylko w wyroku w sprawie P 13/11, ale także w innych, wcześniejszych orzeczeniach.

Tytułem przykładu można przywołać wyrok TK z 3 grudnia 2003 r. (sygn. akt K 5/02), w którym Trybunał wskazał m.in., 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 pokrycie tych kosztów oraz opłaty na rzecz komornika. Oczywiście jest bowiem, że – niezależnie od regulacji zawartej w art. 824 § 1 pkt 3 k.p.o. – 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, w myśl której 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 swojego celu, jakim jest zapewnienie skuteczności egzekucji. Zgodne z doświadczeniem życiowym jest założenie, że jeśli komornik uzyskuje pewną kwotę na początku postępowania egzekucyjnego, to może nie być dostatecznie umotywowany do aktywnego prowadzenia egzekucji i do czasochłonnego poszukiwania majątku dłużnika. Takiej sytuacji ustawodawca starał się przeciwstawić. Tym niemniej nie można przecież wykluczyć sytuacji, gdy bezskuteczna egzekucja nie wynika z «niedociągnięć» komornika, ale z rzeczywistego – a nie tylko pozornego – braku majątku dłużnika. 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 komornikiem. 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”.

3. W rezultacie, nie przewidując jakiegokolwiek formy repartycji kosztów egzekucji, projekt zakłada wprowadzenie, nieuzasadnionej systemowo, odpowiedzialności finansowej komornika za przebieg postępowania rozpoznawczego i ewentualną wadliwość uzyskiwanego w jego efekcie tytułu wykonawczego (zob. także niżej, pkt II.6 opinii). Nie sposób przy tym zgodzić się ze stwierdzeniem Trybunału zawartym w uzasadnieniu wyroku w sprawie P 13/11, iż: „Komornik jako organ egzekucyjny jest również współodpowiedzialny (wraz z sądami) za zachowanie standardów rzetelnej procedury”. Analiza obowiązujących przepisów ustrojowych i proceduralnych nie dostarcza dowodów na poparcie tego twierdzenia. Komornik jest wyłącznie egzekutorem tytułu wykonawczego i jeżeli jest

on formalnie prawidłowy, komornik nie jest zobowiązany ani też uprawniony do badania zasadności i wymagalności objętego nim obowiązku (art. 804 k.p.c.). Trudno sobie zresztą wyobrazić inne usytuowanie i określenie zakresu kompetencji tego organu egzekucyjnego. Nie widać też uzasadnienia dla tezy, że ekonomiczny wymiar owej odpowiedzialności ma ponosić komornik, działający w sferze egzekucji imieniu Państwa, ale na własny rachunek (art. 3e u.k.s.e.), podczas gdy analogiczna odpowiedzialność nie ciąży na sędzię wydającym z reguły tytuł wykonawczy, działającym równocześnie jako *statio fisci* Skarbu Państwa (art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. e i f ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych; Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594 ze zm.; przewidują, że sąd zwraca stronie całą uiszczoną opłatę od skargi na orzeczenie referendarza sądowego, apelacji, zażalenia lub skargi kasacyjnej jedynie w razie uwzględnienia środka zaskarżenia z powodu oczywistego naruszenia prawa i stwierdzenia tego naruszenia przez sąd, sąd odwoławczy lub Sąd Najwyższy).

4. Projekt pomija całkowicie fakt, że problemy sygnalizowane przez Trybunał w wyroku z 26 czerwca 2012 r. (sygn. akt P 13/11) dotyczą przede wszystkim sytuacji, w których postępowanie egzekucyjne zostaje wszczęte na podstawie tytułu egzekucyjnego pochodzącego wprawdzie od sądu, ale nie mającego waloru prawomocności, nierzadko wydanego w postępowaniu niejawnym lub bez udziału pozwanego, za to wyposażonego – z mocy prawa lub orzeczenia sądu – w walor natychmiastowej wykonalności. Tytułem przykładu można podać wyrok zaoczny (art. 333 § 1 pkt 3 w zw. z art. 339 k.p.c.), nakaz zapłaty wydany w postępowaniu nakazowym na podstawie weksla, czeku, warrantu lub rewersu (art. 492 § 3 zdanie 1 k.p.c.), nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym (art. 502 k.p.c.) lub elektronicznym postępowaniu upominawczym (art. 505²⁸ w zw. z art. 502 k.p.c.). Jak już wskazano (zob. wyżej, pkt II.1.3 opinii), intencją Trybunału było wyeliminowanie sytuacji, w której koszty egzekucji – w wypadku jej następczego umorzenia – ponosiłaby osoba, która nie jest *de facto* dłużnikiem (kwestią odrębną jest to, czy zacieranie rozróżnienia między pojęciami wierzyciela i dłużnika w rozumieniu materialnoprawnym oraz wierzyciela egzekwującego i dłużnika egzekwowanego w znaczeniu procesowym jest zabiegiem trafnym). Trzeba jednak wskazać, że co do zasady obowiązujące przepisy zapewniają osobie wskazanej jako dłużnik zarówno określone środki prawne skierowane na zwalczenie tytułu lub pozbawienie go

wykonalności (zob. odpowiednio art. 344, art. 493, art. 503, art. 505³⁵ i art. 505³⁶ k.p.c.), jak i zawieszenie lub wstrzymanie prowadzonej na jego podstawie egzekucji (zob. art. 346, art. 492 § 3 zdanie 2 k.p.c.). Jeżeli nawet uznać, że z pewnych względów tego typu środki prawne są niewystarczające, to rzeczywisty problem – i jego rozwiązanie – leży nie w sferze przepisów u.k.s.e. rządzących pobieraniem opłaty egzekucyjnej, ale przepisów k.p.c. dotyczących ww. postępowań. Z tego względu, bardziej celowym działaniem – przynajmniej jeżeli chodzi o kierunek nowelizacji – wydaje się inicjatywa przedstawiona w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego z 5 grudnia 2012 r. (druk sejmowy nr 988/VII kad.), która zakłada wzmocnienie ochrony dłużnika przed egzekucją następującą na podstawie tytułu egzekucyjnego wydanego pod jego nieobecność i przed wdaniami się w spór.

Na marginesie trzeba podkreślić, że praktyka stosowania odnośnych przepisów nie ujawnia poważniejszych problemów – o ile, rzecz jasna, strony efektywnie korzystają z przysługujących im praw. Wbrew opinii Trybunału, realnym środkiem ochrony dłużnika jest z reguły możliwość złożenia wniosku o wstrzymanie dokonania czynności egzekucyjnej lub zawieszenie postępowania (art. 172 k.p.c., art. 414 k.p.c., art. 820, art. 820¹, art. 820², art. 821 k.p.c.), obowiązek wysłuchania stron w wypadku zawieszania lub umarzania postępowania (art. 827 § 1 k.p.c.; tutaj można byłoby ewentualnie rozważyć rozszerzenie obowiązku wysłuchania także na sytuacje wymienione w art. 823 k.p.c.) czy też możliwość złożenia wniosku o umorzenie postępowania (na podstawie art. 825 pkt 2 lub 5 k.p.c.). Tezę powyższą potwierdza zresztą stan faktyczny sprawy, na tle której Sąd Rejonowy w Rybniku wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym o sygn. akt P 13/11: postępowanie egzekucyjne toczyło się na podstawie nakazu zapłaty wydanego w postępowaniu upominawczym z 16 kwietnia 2009 r., 24 sierpnia 2009 r. komornik zawiesił postępowanie egzekucyjne na wniosek wierzyciela, 25 sierpnia 2009 r. sąd rozpoznający sprawę uchylił postanowienie o nadaniu klauzuli wykonalności nakazowi zapłaty, a dłużnicy zareagowali – wnosząc skargę na czynności komornika – dopiero na postanowienie o umorzeniu egzekucji na podstawie art. 823 k.p.c. wydane przez komornika 13 września 2009 r., zaniedbując wystąpić uprzednio z wnioskiem o umorzenie postępowania

egzekucyjnego. W takim zaś wypadku, zgodnie z art. 49 ust. 5 u.k.s.e., opłata egzekucyjna nie zostałaby pobrana.

Kwestią odrębną – sygnalizowaną w piśmiennictwie, aczkolwiek niedostrzeżoną przez projektodawcę – której unormowanie istotnie mogłoby zwiększyć stopień pewności prawa w analizowanym zakresie jest natomiast wpływ utraty mocy tytułu egzekucyjnego w postaci nakazu zapłaty z mocy prawa (art. 505, art. 505¹⁹, art. 505³⁶ k.p.c.) na tok postępowania egzekucyjnego (zob. w tej mierze: E. Wengerek, [w:] *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz*, oprac. M. Romańska, Warszawa 2009, s. 302; K. Golinowska, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie egzekucyjne. Komentarz do artykułów 758-1088*, red. J. Janowski, Warszawa 2011, art. 825, uw. 6; M. Ławrynowicz, *Skutki utraty mocy nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym dla postępowania egzekucyjnego*, „Monitor Prawniczy” 2007, nr 21, s. 1222-1224).

5. Projekt nie rozwiązuje również – bezspornie zasługującego na negatywną ocenę i zmianę – problemu braku korelacji między art. 49 ust. 1 u.k.s.e. i art. 49 ust. 2 zdanie 1 u.k.s.e. w zakresie minimalnych stawek opłaty egzekucyjnej pobieranej – odpowiednio – w wypadku skutecznego wyegzekwowania świadczenia i umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela lub na podstawie art. 823 k.p.c., zwłaszcza po zmianach wprowadzonych ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 40, poz. 228). Realna w wypadku niewielkich należności oraz sposobów egzekucji wskazanych w art. 49 ust. 1 zdanie 2 u.k.s.e. sytuacja, w której opłata egzekucyjna w tym ostatnim wypadku może być równa lub wyższa od pełnej opłaty pobieranej za dokonaną egzekucję jest nie do zaakceptowania. Odrębnym zagadnieniem jest właściwy sposób uniknięcia tej sprzeczności.

4. Aspekt systemowy i funkcjonalny

1. Jak już wskazano (zob. wyżej, pkt II.3.4 opinii), treść projektowanego art. 49 ust. 2 zdanie 3 u.k.s.e. nie odzwierciedla kontekstu, w jakim koncepcja żądania zwrotu opłaty egzekucyjnej została zaprezentowana przez Trybunał. Projekt przyznaje dłużnikowi takie uprawnienie, o ile ten: „przedstawi orzeczenie pozbawiające tytułu wykonawczego wykonalności z przyczyn innych niż spełnienie

przez niego świadczenia, a którego nie był w stanie przedstawić, zanim doszło do umorzenia postępowania". Pomijając już zastrzeżenia stylistyczne (zob. niżej, pkt IV opinii) i odczytując literalnie cytowany *passus*, można mieć wątpliwości, czy chodzi wyłącznie o orzeczenie pozbawiające tytuł wykonawczy wykonalności wydane po umorzeniu postępowania egzekucyjnego, czy też o orzeczenie o takiej treści wydane przed umorzeniem postępowania, którego z pewnych względów (siła wyższa, inne przyczyny niezależne od dłużnika) nie mógł on przedstawić komornikowi wcześniej. Abstrahując od wątpliwości co do celowości takiego sposobu regulacji, sformułowanie to może skutkować rozbieżnościami w wykładni przepisu dokonywanej w praktyce sądowej oraz organów egzekucyjnych.

2. Koncepcja żądania zwrotu opłaty egzekucyjnej pobranej w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek (art. 825 pkt 1 k.p.c.) lub z uwagi na bezczynność wierzyciela (art. 823 k.p.c.) przy założeniu późniejszego przedstawienia przez dłużnika prawomocnego orzeczenia pozbawiającego tytuł wykonawczy wykonalności – w zaproponowanym kształcie – wydaje się **wewnętrznie i systemowo niespójna**, i to z co najmniej dwóch powodów.

Po pierwsze – podstawą określenia wysokości opłaty egzekucyjnej pobieranej w wypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego jest postanowienie wydawane przez komornika na podstawie art. 49 ust. 3 u.k.s.e., w którym wzywa on dłużnika do uiszczenia należności z tego tytułu w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia. Postanowienie to, po uprawomocnieniu się, podlega wykonaniu w drodze egzekucji bez zaopatrywania w klauzulę wykonalności. Przyznanie dłużnikowi prawa żądania zwrotu pobranej opłaty egzekucyjnej oznaczałoby w gruncie rzeczy **podważenie (zignorowanie) prawomocnego postanowienia komornika o umorzeniu postępowania i ustaleniu kosztów egzekucji**.

Po drugie – od momentu wszczęcia egzekucji (dokonania pierwszej czynności egzekucyjnej) komornik jest zobowiązany i uprawniony do pobrania opłaty egzekucyjnej w określonej przez prawo wysokości. Dla podejmowania rozstrzygnięć w tym przedmiocie istotny jest wyłącznie stan faktyczny i prawny istniejący w dacie dokonywania czynności lub wydawania postanowienia, o którym mowa w art. 49 ust. 3 u.k.s.e. **Komornik nie może antycypować przyszłych rozstrzygnięć sądowych**; działa na podstawie prawa i stanu istniejącego w dacie wydawania postanowienia. Pobrane na tej podstawie środki pieniężne są pobrane legalnie. Przyjęcie odmiennej

perspektywy – oceny dokonywanej *ex post* – stoi w sprzeczności z podstawowymi założeniami systemu sądowego postępowania cywilnego. Trzeba bowiem zauważyć, że korygowanie ukształtowanego już stanu prawnego ze względu na sprzeczność z ujawnionymi później okolicznościami jest w procesualistyce możliwe jedynie wyjątkowo, w ramach nadzwyczajnych środków zaskarżenia, takich jak skarga o wznowienie postępowania, której stosowanie w postępowaniu egzekucyjnym zostało jednak *explicite* wyłączone.

3. Silnie eksponowana przez Trybunał w wyroku wydanym w sprawie P 13/11, stanowiąca podstawę koncepcji żądania zwrotu opłaty egzekucyjnej na rzecz dłużnika, perspektywa nieograniczonej, niepodlegającej kontroli komornika kompetencji wierzyciela do żądania umorzenia postępowania jest wpisana w rolę wierzyciela egzekwującego, jako „gospodarza” tego postępowania. Można dyskutować, na ile realne jest nadużywanie tej pozycji, np. przez złożenie przez wierzyciela wniosku o umorzenie postępowania egzekucyjnego w sytuacji, w której dłużnik podjął rokującą szansę powodzenia obronę, wyłącznie celem szykany tego ostatniego. W takim jednak wypadku opisane zachowanie, noszące znamiona klasycznego deliktu, powinno stanowić podstawę odpowiedniej akcji odszkodowawczej dłużnika wobec wierzyciela. Sensowność wwiązania w tę sytuację komornika i wymierzania sankcji w postaci braku opłaty egzekucyjnej jemu, a nie dopuszczającemu się szykany wierzycielowi, można postawić pod znakiem zapytania.

4. Należy również wskazać na potencjalne trudności, jakie wiązałyby się ze stosowaniem projektowanego art. 49 ust. 2 zdanie 3 u.k.s.e. w praktyce. Przepis ten zakłada bowiem, że podstawą prawną żądania przez dłużnika zwrotu opłaty egzekucyjnej byłoby przedstawienie przez niego „prawomocnego orzeczenia pozbawiającego tytuł wykonawczy wykonalności z przyczyn innych niż spełnienie przez niego świadczenia”. Tymczasem w praktyce sentencja orzeczenia nie wskazuje na podstawę (powód) pozbawienia tytułu wykonalności; nie w każdym zaś wypadku zostanie sporządzone jego uzasadnienie. Jak się zdaje, nie rozwiązuje to również sytuacji, w których tytuł upada z mocy prawa. Nie można wreszcie stawiać znaku równości między pozbawieniem wykonalności tytułu wykonawczego (zwłaszcza nieprawomocnego) a ostatecznym – korzystnym dla dłużnika – rozstrzygnięciem sporu. W wielu wypadkach, istnienie wskazanego w art. 49 ust. 2

zdanie 3 u.k.s.e. orzeczenia będzie świadczyło jedynie o wdaniu się przez pozwanego w spór co do istoty sprawy.

5. Aspekt konstytucyjny

Przedstawione zastrzeżenia co do spójności systemowej projektowanej regulacji mają także określone implikacje konstytucyjne, widoczne przede wszystkim w dwóch zasadniczych punktach:

Po pierwsze – przyznanie dłużnikowi prawa żądania zwrotu opłaty egzekucyjnej pobranej na podstawie art. 49 ust. 2 u.k.s.e. **narusza prawa majątkowe komornika** (a ściślej – osoby piastującej tę funkcję). Nie idzie przy tym o prawa o charakterze wierzycielskim, chociaż i te – według ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału – podlegają ochronie na podstawie art. 64 Konstytucji (zob. w tej mierze wyroki TK z: 3 grudnia 2003 r., sygn. akt K 5/02, OTK ZU Nr 9/A/2003, poz. 98; 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03, OTK ZU Nr 1/A/2004, poz. 3; 14 maja 2009 r., sygn. akt K 21/08, OTK ZU Nr 5/A/2009, poz. 67; 13 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 44/09, OTK ZU Nr 10/A/2011, poz. 117), ale o prawo do pobranych już środków pieniężnych. Nie przekonuje teza, że środki te zostały pobrane „nienależnie” – jak już wskazano, dla prawidłowości postanowienia komornika o ustaleniu kosztów egzekucji decydujące znaczenie ma stan istniejący w dacie jego wydawania. Istotne jest ponadto, czy określona osoba miała wówczas status dłużnika egzekwowanego; z punktu widzenia organu egzekucyjnego, jakim jest komornik, nie ma natomiast znaczenia płaszczyzna i kwalifikacja materialnoprawna. Co więcej, wprowadzenie projektowanej sytuacji tworzyłoby sytuację, w której komornik – zgodnie z art. 35 i art. 65 ust. 4 u.k.s.e. – byłby zobowiązany do pokrycia z pobranej opłaty egzekucyjnej kosztów funkcjonowania kancelarii komorniczej nie mając przy tym prognoz co do ostateczności jej poboru.

Po drugie – nieograniczona czasowo możliwość żądania zwrotu opłaty egzekucyjnej **godzi w bezpieczeństwo prawne i pewność prawa** gwarantowane przez art. 2 Konstytucji. W przedstawionym kształcie konstrukcja ta czyni fikcyjną instytucję prawomocności postanowienia komornika w przedmiocie umorzenia postępowania egzekucyjnego i ustalenia kosztów egzekucji. Co więcej, projekt przechodzi nad tą instytucją „do porządku dziennego”, nie wprowadzając żadnej

Instytucjonalnej formy autokontroli lub następczej weryfikacji postanowienia komornika przez inny organ. Roli tej nie może przecież pełnić wydawane w innym trybie orzeczenie sądu w przedmiocie pozbawienia tytułu wykonalności. W praktyce oznaczałoby to, że komornik jest – z jednej strony – w dalszym ciągu zwłazany wydanym przez siebie postanowieniem, z drugiej natomiast – zobowiązany do zwrotu pobranej opłaty.

6. Aspekt ekonomiczno-prawny

1. Jedynie na marginesie należy zaznaczyć, że projektowana nowelizacja poszerza zakres sytuacji, w których to komornik ponosi ryzyko ekonomiczne prowadzenia postępowania egzekucyjnego. Jest to niepokojące, zwłaszcza po zestawieniu z tendencją do obniżania wysokości opłaty egzekucyjnej pobieranej w wypadku skutecznej egzekucji, destabilizującym sytuację majątkową kancelarii komorniczych prawem żądania miarkowania wysokości opłaty egzekucyjnej przez sąd (bez precyzyjnie określonych kryteriów i w sytuacji, w której uprawnienia takiego nie ma sam komornik), niewielkim poziomem skuteczności egzekucji sądowej czy też selektywnym katalogiem nakładów uwzględnianych w ramach zwrotu wydatków, które – wbrew obiegowej opinii – nie obejmują większości kosztów związanych z bieżącym funkcjonowaniem kancelarii komorniczej. Dokonując kolejnych nowelizacji u.k.s.e. trzeba mieć świadomość, iż stałe, jednostronne przerzucanie kosztów egzekucji ze strony postępowania (najpierw wierzyciela, a następnie dłużnika) na prowadzącego to postępowanie komornika, będzie w ostatecznym rozrachunku godzić w realizację spoczywającego na Państwie obowiązku zapewnienia sprawnego wykonywania orzeczeń sądowych.

2. Trzeba również mieć świadomość, że wprowadzanie tego typu rozwiązań może doprowadzić podważenia sensu funkcjonowania w systemie postępowania cywilnego tytułów egzekucyjnych, które nie korzystają z waloru prawomocności, a są natychmiast wykonalne. Jest zrozumiałe, że organ egzekucyjny nie będzie skłonny do podejmowania czynności skierowanych na szybką realizację tego typu tytułu, mając przed sobą perspektywę zwrotu opłaty egzekucyjnej w razie podjęcia obrony przez dłużnika i następczego pozbawienia tytułu wykonalności.

III. Analiza formalnoprawna

Opiniowany projekt – mimo, że jego treść normatywna sprowadza się w istocie do dodania jednego zdania w art. 49 ust. 2 u.k.s.e. – nasuwa szereg zastrzeżeń od strony formalnej (techniczno-legislacyjnej).

Po pierwsze – projektowany art. 49 ust. 2 zdanie 3 u.k.s.e. mylnie stanowi o możliwości żądania przez dłużnika zwrotu „opłaty uiszczonej komornikowi”, podczas gdy w istocie, zgodnie z art. 49 u.k.s.e., jest to opłata pobierana przez komornika.

Po drugie – w dodawanym zdaniu 3 art. 49 ust. 2 u.k.s.e. zastosowano, jak się wydaje, nieprawidłową odmianę określenia „tytuł wykonawczy”. Wydaje się, że jeżeli wskazany przepis miałby zachować zakładaną treść normatywną, analizowana fraza powinna brzmieć: „[...] orzeczenie pozbawiające tytuł wykonawczy wykonalności”.

Po trzecie – wątpliwości stylistyczne budzi sposób redakcji końcowego fragmentu projektowanego art. 49 ust. 2 zdanie 3 u.k.s.e. (w szczególności użycie złożenia „a którego”) oraz precyzja określenia „nie był w stanie przedstawić”. Jak była już o tym mowa w wyżej (zob. pkt II.4.1 opinii), takie brzmienie przepisu może rodzić wątpliwości co do kierunku wykładni projektowanego przepisu.

Po czwarte – zakładane przez projektodawców, 14-dniowe *vacatio legis* od strony formalnej nie nasuwa zastrzeżeń (zob. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych; Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.). Poważnym mankamentem jest natomiast brak regulacji intertemporalnej (międzyczasowej), określającej zakres zastosowania znowelizowanego art. 49 ust. 2 u.k.s.e. do tzw. „sytuacji w toku”, a nawet do sytuacji prawnych „zamkniętych” pod rządami ustawy dawnej. Kwestią otwartą jest w tej sytuacji możliwość sięgnięcia do reguł intertemporalnych obowiązujących na tle postępowania cywilnego (w szczególności do koncepcji tzw. etapów postępowania; zob. przykładowo: art. 8 ust. 1 ustawy 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; art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 września 2004 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego; Dz. U. Nr 236, poz. 2356; art. 15 ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw; Dz. U.

Nr 112, poz. 769; a także analogiczne rozwiązania przyjmowane w wyrokach TK z: 8 listopada 2006 r., sygn. akt K 30/06, OTK ZU 2006/A, nr 10, poz. 149; 9 lipca 2009 r., sygn. akt K 31/08, OTK ZU 2009/A, nr 107, poz. 7; 13 maja 2008 r., sygn. akt SK 91/06, OTK ZU 2008/A, nr 4, poz. 59). Brak odrębnej regulacji intertemporalnej może stanowić podstawę dla tezy, że po wejściu w życie ustawy zmieniającej, żądanie, o którym mowa w projektowanym art. 49 ust. 2 zdanie 3 u.k.s.e., będzie mógł zgłosić także dłużnik, w odniesieniu do którego postępowanie egzekucyjne zostało umorzone, a opłata egzekucyjna ustalona i pobrana pod rządami dotychczasowych przepisów. Oznaczałoby to nie tylko retrospektywność, ale klasyczną retroaktywność nowej regulacji.

IV. Uwagi końcowe

W rezultacie należy stwierdzić, że opiniowany projekt jest wadliwy merytorycznie, dyskusyjny od strony funkcjonalnej oraz wątpliwy z punktu widzenia systemowego i konstytucyjnego. Negatywnie wypada także jego ocena pod względem techniczno-legislacyjnym.

Prof. nadzw. dr hab. Andrzej Herbet



PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA

Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa
tel.: (+48) 022 3923109; fax: (+48) 022 3923120

www.prokuratura.gov.pl
e-mail: kancelaria@prokuratura.gov.pl

KR-51-728/12/Z.SP
W/1371/13

Warszawa, dnia 14 stycznia 2013 r.

Pan Senator Piotr ZIĘNTARSKI
PRZEWODNICZĄCY
KOMISJI USTAWODAWCZEJ
SENATU RP

Szanowny Panie Przewodniczo,

W nawiązaniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (druk senacki nr 242/VIII), przekazanego przy piśmie nr DPS/KU-034/242/3/12 z dnia 27 grudnia 2012 r., uprzejmie informuję, że Prokuratura Generalna Skarbu Państwa nie zgłasza uwag do tego projektu.

z szanownymi szacunkami

WICEPREZES
Prokuratury Generalnej
Skarbu Państwa

Wojna Gintowt-Juchniewicz



Prezes Urzędu Ochrony
Konkurencji i Konsumentów
Małgorzata Krásnojebska - Tomiszel

U·K·K
Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

DPR-040-1/13

Warszawa, 15.01.2013 r.

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodnicy,

W nawiązaniu do pisma Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP z dnia 27 grudnia 2012 r. (znak: BPS/KU-034/242/14/12), dotyczącego projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach i egzekucji - druk senacki nr 242, uprzejmie informuję, iż zawarte w projekcie regulacje wykraczają poza ustawowe kompetencje organu antymonopolowego.

Pragnę także zauważyć, iż organem administracji rządowej właściwym ze względu na przedmiot projektu jest Minister Sprawiedliwości.

z poważaniem,

Do wiadomości:

Pan Jarosław Gowin - Minister Sprawiedliwości



Warszawa, dnia 15 stycznia 2012 r.

MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

DPrC-I-4191-1/13

dot. BPS/KU – 034/242/1/12

Pan

Piotr Zientarski

Przewodniczący

Komisji Ustawodawczej

Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący

W odpowiedzi na pismo z dnia 27 grudnia 2012 r. dotyczące sporządzenia opinii w przedmiocie *senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (druk senacki nr 242)* oraz przedstawienia skutków finansowych wejścia w życie projektowanej ustawy, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

I. Istota projektowanej ustawy

Projektowana ustawa przewiduje dodanie do art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r., Nr 231, poz. 1376 z późn. zm.), dalej: „ustawa”, zdania trzeciego w brzmieniu: „Dłużnik może zażądać zwrotu opłaty uiszczonej komornikowi, jeżeli przedstawi orzeczenie pozbawiające tytuł wykonawczy wykonalności z przyczyn innych niż spełnienie przez niego świadczenia, a którego nie był w stanie przedstawić, zanim doszło do umorzenia postępowania.”

Proponowana zmiana ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2012 r. (sygn.. akt P 13/11), w którym stwierdzono, że przepis art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy przez to, że w każdym wypadku umorzenia na podstawie art. 823 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296,

z późn. zm.), dalej: „k.p.c.”, zawieszono wcześniej postępowania egzekucyjne przewiduje pobieranie od dłużnika opłaty stosunkowej w wysokości nie niższej niż 1/10 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego – jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczył sprawy, w której postępowanie egzekucyjne zostało zawieszono na wniosek wierzyciela z uwagi na wstrzymanie wykonania nakazu zapłaty objętego tytułem wykonawczym, a następnie postępowanie to uległo umorzeniu z mocy prawa. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pobieranie od dłużnika opłaty egzekucyjnej w każdym wypadku umorzenia zawieszono postępowania wskutek bezczynności wierzyciela nie znajduje oparcia w konstrukcji ustawy ani w aksjologii konstytucyjnej. Wskazał też, że identyczna reguła powinna obowiązywać w przypadku, w którym u podstaw umorzenia postępowania leży spór co do prawidłowości tytułu egzekucyjnego, a umorzenie postępowania następuje na wniosek wierzyciela. W uzasadnieniu Trybunał wprost zasugerował możliwość wprowadzenia rozwiązania, według którego dłużnik miałby możliwość zwrotu opłaty uiszczonej komornikowi po przedstawieniu orzeczenia pozbawiającego wykonalności tytuł wykonawczy z innych przyczyn niż spełnienie świadczenia, jeżeli nie był w stanie go przedstawić, zanim doszło do umorzenia postępowania.

II. Uwagi szczegółowe do projektowanych przepisów

Proponowana ustawa w pełni odpowiada powyższym zaleceniom Trybunału Konstytucyjnego i w tym zakresie zasługuje na aprobatę. Projektowany przepis art. 49 ust. 2 zd. 3 ustawy znajdzie zastosowanie zarówno wówczas, gdy postępowanie egzekucyjne zostało umorzone na wniosek wierzyciela, jak też wtedy, gdy zostało umorzone z mocy prawa.

W treści art. 49 ust. 2 zd. 3 należałoby jednak zrezygnować ze sformułowania: „opłata uiszczona” i zastąpić je zwrotem: „opłata pobrana”. Określenie: „opłata uiszczona” może bowiem sugerować, że chodzi tu wyłącznie o opłatę uiszczonej dobrowolnie przez dłużnika. Tymczasem, uprawnienie do żądania zwrotu opłaty powinno obejmować również takie sytuacje, w których opłata ta została ściągnięta przez komornika w drodze egzekucji (art. 49 ust. 4 zd. 2 ustawy).

Proponowany przepis przyznaje dłużnikowi uprawnienie do „zwrotu opłaty uiszczonej komornikowi”. Oznaczałoby to, że dłużnik, mimo przedstawienia orzeczenia o pozbawieniu wykonalności tytułu wykonawczego, musiałby najpierw uiścić opłatę, a dopiero później realizować uprawnienie do jej zwrotu. Wydaje się zatem, że dłużnikowi powinno przysługiwać prawo do żądania uchylenia postanowienia o pobraniu opłaty, a jeżeli została ona pobrana, to także do jej zwrotu. Taka redakcja tego przepisu pozwoliłaby na objęcie jego zakresem tych sytuacji, w których dłużnik przedstawia orzeczenie o pozbawieniu wykonalności tytułu wykonawczego jeszcze przed faktycznym pobraniem opłaty.

Należałoby też rozważyć, wprowadzenie ograniczeń czasowych w zakresie korzystania przez dłużnika z tego uprawnienia. Proponowany przepis nie przewiduje żadnego terminu, w którym może on wystąpić z wnioskiem o zwrot opłaty. Może się zatem okazać, że dłużnicy będą domagali się zwrotu „uiszczonej” opłaty po wielu latach od uprawomocnienia się orzeczenia pozbawiającego wykonalności tytuł wykonawczy. Z punktu widzenia pewności prawa, taki stan rzeczy byłby niepożądany. Dodatkowym argumentem przemawiającym za taką potrzebą jest brak przepisu o charakterze intertemporalnym, co może spowodować, że dłużnicy będą występować z wnioskami o zwrot opłat pobranych w odległej przeszłości przedstawiając orzeczenia o pozbawieniu wykonalności tytułów wykonawczych, które uprawomocniły się dawno temu.

Na marginesie należy zaznaczyć, że w uzasadnieniu projektowanej ustawy omyłkowo odwołano się do art. 823 „Kodeksu cywilnego”, zamiast: „Kodeksu postępowania cywilnego”.

III. Braki projektowanej ustawy

Należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną okoliczność powołaną przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu cytowanego wyżej wyroku. Trybunał stwierdził bowiem istnienie sprzeczności art. 49 ust. 2 ustawy z art. 2 Konstytucji w zakresie dolnej granicy opłaty egzekucyjnej (1/10 wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia), zwracając uwagę, że w razie egzekucji świadczeń o niskiej wysokości, opłata w razie umorzenia postępowania na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy może być wyższa lub równa opłacie pobieranej na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy w razie skutecznej egzekucji. Trybunał wprost zaznaczył, że ta

niezgodność dotyczy „wszystkich wypadków umorzenia postępowania egzekucyjnego na skutek upływu czasu powiązanego z beczynnością wierzyciela”.

Stwierdzona sprzeczność jest wprawdzie eksponowana w uzasadnieniu projektowanej ustawy, ale nie została uwzględniona w części normatywnej projektowanej ustawy.

IV. Ocena skutków finansowych

Projektowana ustawa nie spowoduje skutków finansowych dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Nie spowoduje również nałożenia obciążeń finansowych na uczestników obrotu prawnego.

Proponowany przepis spowoduje obciążenie komorników sądowych ekonomicznymi skutkami egzekucji prowadzonych na podstawie tytułów wykonawczych, które następnie zostały pozbawione wykonalności z innych przyczyn niż spełnienie świadczenia, a nie mogły być złożone przez dłużnika przed umorzeniem postępowania. Na dopuszczalność takiego rozwiązania w zakresie ponoszenia ryzyka finansowego w takich sytuacjach zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu cytowanego wyżej wyroku.

Oszacowanie wysokości tych skutków finansowych nie jest możliwe, gdyż projektowana ustawa wprowadza rozwiązanie, które nie miało swojego odpowiednika w dotychczasowym stanie prawnym. Brak jest zatem podstaw do ustalenia liczby spraw, w których dłużnicy będą korzystali z przyznanego im uprawnienia oraz wysokości opłat, które będą podlegały zwrotowi na podstawie projektowanego przepisu.

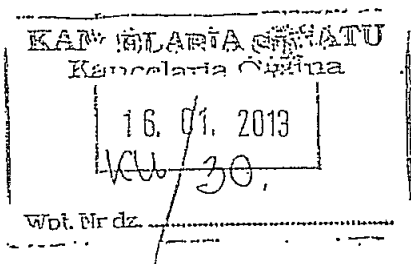
Z powołaniem

z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

Wojciech Węgieln
PODSEKRETAŃ SZANU



ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH



Warszawa, dnia 16 stycznia 2013 r.

Pan
Piotr Zientarski
 Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
 Senat RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

w związku z podjęciem prac nad inicjatywą ustawodawczą przez Komisję Ustawodawczą Senatu RP w zakresie *projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (druk senacki nr 242)* oraz pismem Pana Przewodniczącego z dnia 27 grudnia 2012 r. (BPS/KU-034/242/10/12) z prośbą o zaopiniowanie rozwiązań zaproponowanych w przedmiotowym projekcie, na wstępie pragnę zaznaczyć, iż w ocenie ZBP sama idea przywrócenia możliwości pobierania przez komorników opłaty egzekucyjnej, w przypadku prowadzenia egzekucji zakończonej umorzeniem postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela oraz na podstawie art. 823 k.p.c. zasługuje na uwzględnienie, ale jednocześnie przedłożony projekt wymaga dopracowania pod względem legislacyjnym, w szczególności w zakresie proponowanej treści art. 49 ust. 2 zdanie trzecie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji.

Jednocześnie wskazać należy, iż priorytetową kwestią w procesie wykonywania wyroku Trybunał Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2012 r. (sygn. akt P 13/11) powinno być ściśle oraz jednoznaczne dostosowanie obowiązującego systemu prawa do postanowień w nim zamieszczonych. Wszelkie rozszerzenia w zakresie proponowanych zmian legislacyjnych byłyby bowiem zbyt daleko idące oraz sprzeczne z zasadami prawidłowej implementacji wyroków Trybunał Konstytucyjnego do obowiązującego porządku prawnego. Istotne, w zakresie oceny proponowanych zmian legislacyjnych, powinno być również stanowisko stron bezpośrednio zainteresowanych, będących adresatami projektu ustawy, tj. komorników sądowych.

Na wstępie podnieść należy, iż w wyroku z dnia 26 czerwca 2012 r., sygn. akt P 13/11, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r., Nr 231, poz. 1376, zwanej dalej u.k.s.e.), przez to, że w każdym wypadku umorzenia na podstawie art. 823 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego zawieszono wcześniej postępowania egzekucyjnego przewiduje pobieranie od dłużnika opłaty stosunkowej w wysokości nie niższej niż 1/10 wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zakwestionowany przepis został więc zaskarżony w zakresie, w jakim dotyczy umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 823 k.p.c. Zgodnie z tym przepisem „postępowanie egzekucyjne umarza się z mocy samego prawa, jeżeli wierzyciel w ciągu roku nie dokonał czynności potrzebnej do dalszego prowadzenia postępowania lub nie zażądał podjęcia zawieszono postępowania. Termin powyższy biegnie od dnia dokonania ostatniej czynności egzekucyjnej, a w razie zawieszenia postępowania - od ustania przyczyny zawieszenia”. W konsekwencji, Trybunał uznał za niezgodną z Konstytucją tą część przepisu art. 49 ust. 2 u.k.s.e., w której mowa jest o opłacie stosunkowej pobieranej przez komornika od dłużnika, w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych, w wypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 823 k.p.c. Kwestii tej dotyczy art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze u.k.s.e.

Zgodnie z obowiązującym art. 49 ust. 1 u.k.s.e. „w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 15% wartości wyegzekwowanego świadczenia, jednak nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Jednakże w przypadku wyegzekwowania świadczenia wskutek skierowania egzekucji do wierzyciela z rachunku bankowego, wynagrodzenia za pracę, świadczenia z ubezpieczenia społecznego jak również wypłacanych na podstawie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zasiłku dla bezrobotnych, dodatku aktywizacyjnego, stypendium oraz dodatku szkoleniowego, komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 8% wartości wyegzekwowanego świadczenia, jednak nie niższej niż 1/20 i nie wyższej niż dziesięciokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego”. Natomiast w myśl ust. 2 zdanie pierwsze, który wskutek powyższego wyroku utracił moc obowiązującą „w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela oraz na podstawie art. 823 Kodeksu postępowania cywilnego komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, jednak nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż dziesięciokrotna 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”.

W projekcie w/w ustawy, który został sporządzony celem dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunał Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2012 r., zaproponowano wprowadzenie zmiany przepisu art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze oraz trzecie u.k.s.e., polegającej na **możliwości zwrotu opłaty** za egzekucję świadczeń pieniężnych przez komornika dłużnikowi, jeżeli dłużnik przedstawi orzeczenie pozbawiające tytuł wykonawczy wykonalności z przyczyn innych niż spełnienie przez niego świadczenia, a którego nie był w stanie przedstawić, zanim doszło do umorzenia postępowania (jako nowe zdanie trzecie w art. 49 ust. 2 u.k.s.e.). Ponadto, zaproponowano przywrócenie derogowanego przez Trybunał art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze u.k.s.e.

W uzasadnieniu sporządzonego projektu wskazano w pierwszej kolejności na okoliczność, iż kwestionowany przepis powodował, że jeżeli postępowanie egzekucyjne zostało umorzone na podstawie art. 823 k.p.c., to **dłużnik ponosił koszty postępowania, nawet w przypadku, gdy faktyczną przyczyną umorzenia postępowania była utrata mocy przez tytuł wykonawczy**. Dłużnik ponosił więc koszty postępowania egzekucyjnego, które przeciw niemu nie powinno być prowadzone.

Uzasadniając projekt przedmiotowej ustawy słusznie wskazano, iż jedną z idei egzekucji komorniczej jest, aby opłata egzekucyjna była proporcjonalna do nakładu pracy komornika. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego również wyrażono pogląd, iż pobieranie opłaty egzekucyjnej w wypadku umorzenia postępowania zasadniczo jest sprzeczne z koncepcją ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, która – co do zasady – wymaga uwzględniania realnego, a nie czysto formalnie rozumianego, nakładu kosztów, czasu i wysiłku komornika, jako kryterium przyznania mu wynagrodzenia. W świetle tej ustawy opłata egzekucyjna (stosunkowa) jest bowiem co do zasady ściśle związana z efektami działań komornika. Jednocześnie wskazane zostało, że wyrażone przez Trybunał stanowisko w myśl którego pobieranie opłaty egzekucyjnej w wypadku umorzenia postępowania, co do zasady jest sprzeczne z zasadniczą koncepcją ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, nie powinno być jednak opacznie rozumiane, w szczególności jako **pozbawienie komornika prawa do opłaty egzekucyjnej w każdym wypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego i niezależnie od czasochłonności i pracochłonności czynności podjętych przez komornika przed umorzeniem tego postępowania**.

W konsekwencji, w ocenie ZBP, słusznie przyjęto założenie iż, należy odrzucić takie uregulowanie, które w każdym wypadku umorzenia na podstawie art. 823 k.p.c. zawieszono wcześniej postępowania egzekucyjnego wyłączałoby dopuszczalność pobrania od dłużnika opłaty egzekucyjnej. Bowiem w wypadkach, w których komornik po wszczęciu postępowania egzekucyjnego, a przed jego zawieszeniem, przedsięwziął czasochłonne i pracochłonne czynności zmierzające do wyegzekwowania roszczenia, powinien mieć prawo do opłaty egzekucyjnej.

W ocenie ZBP sama idea projektodawcy w zakresie uzasadnienia dla wprowadzenia zmiany polegającej na możliwości zwrotu dłużnikowi opłaty za egzekucję świadczeń pieniężnych, jeżeli dłużnik przedstawi orzeczenie pozbawiające tytuł wykonawczy wykonalności z przyczyn innych niż spełnienie przez niego świadczenia, a którego nie był w stanie przedstawić, zanim doszło do umorzenia postępowania, zasługuje na uwzględnienie, rozważenia jednak wymaga, kto powinien ponosić finansowe ryzyko postępowania egzekucyjnego. Mianowicie, dłużnik, który chce zapobiec nałożeniu na niego opłaty egzekucyjnej, musi przedłożyć orzeczenie sądowe o uchyleniu natychmiastowej wykonalności tytułu wykonawczego lub wstrzymaniu jego wykonania, albo – w celu umorzenia postępowania – dysponować prawomocnym orzeczeniem o pozbawieniu tytułu wykonawczego wykonalności (art. 825 pkt 2 k.p.c.). W obu tych sytuacjach wierzyciel może jednak złożyć wniosek o zawieszenie lub umorzenie postępowania wcześniej, nie da się bowiem wykluczyć złożenia przez niego wniosku w chwili, gdy dłużnik podjął czynności zmierzające do pozbawienia tytułu wykonawczego wykonalności, a nawet wówczas, gdy wyrok taki już zapadł, lecz nie stał się jeszcze prawomocny. Podobnie rzecz przedstawia się wówczas, gdy będący tytułem egzekucyjnym nakaz zapłaty utracił moc z mocy prawa. W tym wypadku dłużnik – do czasu zakończenia postępowania – nie dysponuje orzeczeniem stwierdzającym utratę mocy przez tytuł egzekucyjny. W konsekwencji, jeżeli – następczo – okaże się, że tytuł egzekucyjny (wykonawczy), stanowiący podstawę egzekucji był wadliwy i został uchylony lub utracił moc, wierzyciel swoim działaniem może i tak doprowadzić do nałożenia na dłużnika obowiązku zapłaty opłaty egzekucyjnej. Opłata egzekucyjna staje się w takiej sytuacji swoistą „karą finansową” dla osoby, względem której egzekucja została wszczęta bezzasadnie.

Wątpliwości w ocenie ZBP budzi natomiast sposób redakcji przepisu art. 49 ust. 2 zdanie 3 u.k.s.e., w myśl którego *„dłużnik może zażądać zwrotu opłaty uiszczonej komornikowi, jeżeli przedstawi orzeczenie pozbawiające tytuł wykonawczy wykonalności z przyczyn innych niż spełnienie przez niego świadczenia, a którego nie był w stanie przedstawić, zanim doszło do umorzenia postępowania.”*

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż w treści projektowanego przepisu art. 49 ust. 2 zdanie trzecie u.k.s.e. ustawodawca nie określił terminu, w którym *„dłużnik może zażądać zwrotu opłaty uiszczonej komornikowi”*. Tym samym dłużnik może wystąpić z żądaniem zwrotu opłaty również po wielu latach od umorzenia egzekucji. Takie rozwiązanie stoi zaś w jaskrawej sprzeczności z konstytucyjną zasadą pewności prawa i równości wobec prawa, stawiając komorników przed koniecznością niemal dożywotniego liczenia się z obowiązkiem zwrotu pobranej opłaty. Projekt nie przewiduje również, kto – z uwagi na brak ograniczeń czasowych – zwrócić ma dłużnikowi pobraną opłatę np. w sytuacji śmierci lub odwołania komornika, który prowadził dane postępowanie egzekucyjne.

Ponadto, treść proponowanego przepisu wymaga doprecyzowania z uwagi na fakt, iż nie określa on czy ma on zastosowanie wyłącznie do orzeczeń pozbawiających tytuł wykonawczy wykonalności wydanych po umorzeniu postępowania egzekucyjnego, czy też tylko do orzeczeń wydanych przed umorzeniem postępowania, a które nie mogły być przez dłużnika wcześniej przedstawione komornikowi.

Wskazać również należy, iż przedstawienie przez dłużnika orzeczenia pozbawiającego tytuł wykonawczy wykonalności po uprawomocnieniu się postanowienia komornika o umorzeniu postępowania i ustaleniu kosztów egzekucji, może prowadzić w istocie do podważenia prawomocnego orzeczenia, co nie znajduje podstaw w obowiązujących przepisach kodeksu postępowania cywilnego. Takie rozwiązanie wprowadza sprzeczną z Konstytucją RP instytucję „następczych” skutków prawidłowego i prawomocnego orzeczenia. Późniejsze wydanie przez sąd orzeczenia w zakresie pozbawienia tytułu wykonawczego wykonalności nie może powodować upadku wcześniej wydanych prawomocnych orzeczeń i skutków, jakie ono wywołało. W konsekwencji, za niedopuszczalne należy uznać podważanie prawomocnego orzeczenia komornika o ustaleniu kosztów egzekucji w drodze środków pozostających poza systemem środków zaskarżenia.

Ponadto, projektowany przepis miałby mieć zastosowanie wyłącznie w przypadku późniejszego przedstawienia przez dłużnika prawomocnego orzeczenia o pozbawieniu tytułu wykonawczego wykonalności z przyczyn innych niż spełnienie przez niego świadczenia. Tymczasem z treści orzeczenia sądu wydanego w ramach powództwa opozycyjnego (art. 840 k.p.c.) nie wynika, z jakich przyczyn sąd pozbawił tytuł wykonalności. Przyczyny wydania określonego orzeczenia mogłyby co najwyżej wynikać z uzasadnienia orzeczenia, które jednak nie zawsze jest sporządzane. Powstaje zatem pytanie, na jakiej podstawie komornik miałby ustalić, z jakich przyczyn sąd pozbawił tytuł wykonawczy wykonalności i czy w związku z zapadłym orzeczeniem istnieje podstawa do „zwrotu opłaty”.

Reasumując, wskazać należy, iż za zasadnością podjętych prac legislacyjnych przemawia potrzeba wyeliminowania zaistniałej wskutek utraty mocy obowiązującej art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze u.k.s.e. sytuacji, w której komornicy na chwilę obecną zostali pozbawieni możliwości żądania jakichkolwiek opłat w przypadkach prowadzenia egzekucji zakończonej umorzeniem postępowania egzekucyjnego w przypadkach określonych w art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze u.k.s.e., pomimo poniesionych przez nich kosztów oraz nakładu pracy, z zastrzeżeniem jednak, iż przedłożony projekt wymaga dopracowania pod względem legislacyjnym.

Mając na uwadze powyższe uwagi, zwracam się do Pana Przewodniczącego o ich rozważenie w toku prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, mając na uwadze nadrzędny postulat tworzenia dobrego prawa.

Z wyrazami szacunku

WICEPREZES
Związku Banków Polskich

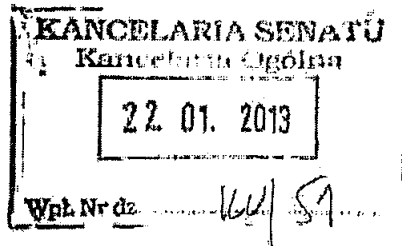
Jerzy Bańka

KU 51/13



POLSKI ZWIĄZEK WINDYKACJI

Toruń, 17 stycznia 2013 roku



Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Komisja Ustawodawcza

ul. Wiejska 6

00-902 Warszawa

dot.: projekt ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (druk senacki nr 242)

Szanowna Komisjo!

Dziękujemy za przekazanie Polskiemu Związkowi Windykacji prośby zawartej w Państwa piśmie z dnia 27 grudnia 2012 roku (BPS/KU-034/242/16/12) o sporządzenie opinii w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w projekcie zmian do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji.

Polski Związek Windykacji jest organizacją mającą na celu zintegrowanie środowiska oraz reprezentowanie i obronę interesów branży windykacyjnej. Naszym celem jest m.in. kształtowanie i upowszechnianie zasad etyki w działalności windykacyjnej oraz tworzenie pozytywnego wizerunku branży windykacyjnej. Misję Polskiego Związku Windykacji realizujemy nie tylko przez działalność edukacyjną lecz również poprzez wyrażanie opinii o projektach rozwiązań prawnych i uczestnictwo w przygotowywaniu projektów aktów normatywnych.

W odpowiedzi na Państwa pismo na uprzejmie informuję, iż działająca przy Polskim Związku Windykacji Komisja ds. Kodyfikacji Prawa wyraża pozytywną opinię w zakresie zmian przedstawionych w druku senackim nr 242.

Wprowadzenie możliwości zwrotu opłaty za egzekucję świadczeń pieniężnych przez komornika dłużnikowi posiadającemu orzeczenie pozbawiające tytuł wykonawczy wykonalności, z przyczyn innych niż spełnienie przez niego świadczenia, a którego nie dłużnik był w stanie przedstawić, zanim doszło do umorzenia postępowania spowoduje zwolnienie dłużnika z obowiązku ponoszenia kosztów postępowania egzekucyjnego, które przeciw niemu nie powinno się toczyć. Proponowane zmiany spowodują także dostosowania prawa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2012 roku (sygn. akt P 13/11).

Należy jednak pamiętać, iż po wszczęciu postępowania egzekucyjnego, a przed jego umorzeniem organ egzekucyjny często podejmuje czasochłonne i pracochłonne czynności, zmierzające do wyegzekwowania roszezenia, nie powinien ponosić ich kosztów, w sytuacji, gdy z winy wierzyciela prowadził egzekucję, umorzona następnie wskutek uchylecia klauzuli wykonalności. W tej sytuacji słuszny będzie postulat wprowadzenia przepisu umożliwiającego obciążenie nieuczciwego wierzyciela opłatą stosunkową o procentowo określonej wysokości wartości świadczenia przedstawionego do egzekucji, z pominięciem jednakże dolnego progu tejże opłaty i zastosowaniem w to miejsce progu górnego.

Działająca przy Polskim Związku Windykacji Komisja ds. Kodyfikacji Prawa pozostaje do Państwa dyspozycji i liczy na dalszą, owocną współpracę.

Z wyrazami szacunku

RADCA PRAWNY

Radostaw Gieciórski

Tr-724

członek Zarządu PZW



Prezes Zarządu
Dariusz Daniluk

Warszawa, dnia 21 stycznia 2013 r.

GP-064- *13* /2013/DD

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 grudnia 2012 r., dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (druk senacki nr 242), zgodnie z Państwa prośbą, w imieniu Banku Gospodarstwa Krajowego przedkładam następującą opinię w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w projekcie:

Zgodnie z uzasadnieniem załączonym do projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (druk senacki nr 242) uchwalenie w/w ustawy ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2012 r. P 13/11. Zakreś w/w orzeczenia TK, że względu na treść pytania prawnego, ograniczony został do treści art. 49 ust. 2 zd. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191, ze zm.).

Rozwiązania zaproponowane w projekcie ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (druk senacki nr 242) są wystarczające by uznać je za zgodne z postulatami Trybunału Konstytucyjnego w zakresie w jakim Trybunał orzekł o sprzeczności art. 49 ust. 2 zd. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z art. 2 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2012 r. P 13/11 pojawia się również postulat de lege ferenda dotyczący art. 49 ust. 2 zd. 2, który jednak wykracza poza zakres w jakim TK mógł ostatecznie orzec o niekonstytucyjności art. 49 ust. 2. Postulat przewiduje zróżnicowanie opłaty od poszczególnych czynności podjętych przez komornika w postępowaniu egzekucyjnym. Pominięcie tego postulatu może rodzić pewne ryzyko orzeczenia przez TK sprzeczności z konstytucją art. 49 ust. 2 zd. 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji w przyszłości i potrzebę jego ponownej zmiany.

Pominięcie tego postulatu w projektowanej zmianie nie wpływa jednak na realizację celu regulacji, a wskazane powyżej ryzyko nie ma znaczenia w kontekście prawidłowości procesu legislacyjnego wprowadzenia proponowanej zmiany.

Z poważaniem,

Km 447/13



PRZEWODNICZĄCY
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

Warszawa, 16 stycznia 2013 r.

Nr WOK-020-214/12

Dot.: BPS/KU-034/242/9/12

Pan Piotr ZIENTARSKI
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej Senatu

Wznowmy Pamięć Przewodniczący!

W związku z nadesłanym *projektem ustawy o zmianie ustawy o komoriłkach sądowych i egzekucji* (druk senacki nr 242) uprzejmie informuję, że Krajowa Rada Sądownictwa na posiedzeniu plenarnym w dniu 9 stycznia 2013r. przyjęła ww. projekt bez uwag.

z poważaniem

SSN Antoni Górski

KU 52-3/13



PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 21 stycznia 2013 r.

BSA I - 021 - 500/12

Pan
Piotr ZIENTARSKI
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący!

W odpowiedzi na pismo z dnia 27 grudnia 2012 r., BPS/KU-034/242/6/12 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (druk senacki nr 242)*.

Z wyrazami szacunku

Stanisław Dąbrowski
Stanisław DĄBROWSKI



SĄD NAJWYŻSZY
BIURO STUDIÓW I ANALIZ
Pl, Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa

Warszawa, dnia 18 stycznia 2013 r.

BSA I – 021 – 500/12

U W A G I

do projektu ustawy o zmianie ustawy
o komornikach sądowych i egzekucji
(Druk senacki nr 242)

Art. 49 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, określający wysokość opłaty egzekucyjnej, od początku jego obowiązywania wywoływał liczne zastrzeżenia, co też niewątpliwie było przyczyną częstych jego zmian. Pierwotnie przepis ten miał następujące brzmienie:

„Cała opłata stosunkowa wynosi 21% wartości egzekwowanego świadczenia, jednak nie może być niższa niż $\frac{1}{10}$ i wyższa niż trzydziestokrotna wysokość prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej, zwanego dalej «prognozowanym przeciętnym wynagrodzeniem»”.

Przepis nie przewidywał zatem opłaty w razie umorzenia egzekucji. Obowiązek w tym przedmiocie ustanowiony został ustawą zmieniającą z dniem 1 stycznia 2002 r. i został ujęty w zdaniu drugim art. 49:

„Cała opłata stosunkowa wynosi 15% wartości egzekwowanego świadczenia, jednak nie może być niższa niż $\frac{1}{10}$ i wyższa niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Opłatę ustala się w wysokości odpowiedniej do poniesionych przez komornika wydatków, nakładu jego pracy oraz wartości wyegzekwowanej części świadczenia zgłoszonego do egzekucji. Opłatę tę komornik pobiera również w wypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela oraz na podstawie art. 823 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego”, a opłata ta określona została w granicach $\frac{1}{10}$ (najniżej) i 30 krotna miesięcznego wynagrodzenia (najwyżej).

Ostatecznie kwestię pobierania opłaty w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego uregulowała ustawa zmieniająca z roku 2007 r., stanowiąc w zdaniu 2 art. 49:

„W sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela oraz na podstawie art. 823 Kodeksu postępowania cywilnego komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 5%

wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, jednak nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż dziesięciokrotna 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.”

Na tej treści uregulowania Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 6 listopada 2003 r., III CZP 57/03 (Prok. i Pr. – wkl. 2004/4/34) stwierdził:

„Art. 45 ust. 2 i art. 49 ustawy z 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji określają dwa odrębne reżimy pobierania opłat, przy czym są one pozbawione wewnętrznej spójności, zważywszy na wyraźne uprzywilejowanie opłat w przypadkach umarzenia postępowania egzekucyjnego na wnioski wierzyciela. Negatywnych następstw takiego uregulowania nie da się usunąć przy zastosowaniu reguł interpretacyjnych. Nie chodzi bowiem o wątpliwość prawną, jaką nasuwa brzmienie przepisu, ale o jego zgodność z porządkiem konstytucyjnym, co może tylko oznaczać konieczność jego zmiany albo wyeliminowanie z obrotu prawnego. To zaś należy do zadań legislacji bądź podlega ocenie Trybunału Konstytucyjnego.”

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 26 czerwca 2012 r., P 13/11 (OTK-A 2012/6/67) orzekł, że:

„Art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (...) przez to, że w każdym wypadku umorzenia na podstawie art. 823 ustawy z (...) Kodeks postępowania cywilnego (...) zawieszono postępowania egzekucyjne przewiduje pobieranie od dłużnika opłaty stosunkowej w wysokości nie niższej niż 1/10 wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.”

W ślad za tym wyrokiem projektodawca postuluje dodanie do ustępu 2 art. 49 u.k.s.e. zdania trzeciego w brzmieniu: „Dłużnik może zażądać zwrotu opłaty uiszczonej komornikowi, jeżeli przedstawi orzeczenie pozbawiające tytuł wykonawczy wykonalności z innych przyczyn niż spełnienie świadczenia, a którego nie był w stanie przedstawić, zanim doszło do umorzenia postępowania.” W uzasadnieniu projektu w pkt 2.5 stwierdzono mianowicie: „W celu wykonania wyroku proponuje się przywrócić derogowane przez TK z art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze oraz dodanie nowego zdania trzeciego.”

Taki zakres proponowanej zmiany trudno uznać za usprawiedliwiony, jeżeli mieć na uwadze podstawową regułę, jaka winna kształtować wysokość opłaty egzekucyjnej, czyli nakład pracy komornika. Proponowana zmiana ustępu 2 art. 49 ustawy w istocie sprowadza się do przyznania dłużnikowi roszczenia o zwrot pobranej opłaty i to tylko wtedy, jeżeli dłużnik „przedstawi orzeczenie pozbawiające tytuł wykonawczy wykonalności z przyczyn innych niż spełnienie przez niego świadczenia, a którego nie był w stanie przedstawić, zanim doszło do umorzenia postępowania.” Tymczasem sama wysokość opłat egzekucyjnych w razie umorzenia egzekucji, określona proporcjonalnie do wysokości świadczenia

pozostałego do wyegzekwowania budzi zasadnicze zastrzeżenia, zwłaszcza jeżeli mieć na uwadze, że w konkretnym przypadku opłata może odpowiadać nawet dziesięciokrotnemu przeciętnemu wynagrodzeniu, i to także wtedy, gdy egzekucja okazała się skuteczna w części, co pozwoliło komornikowi pobrać opłatę rzędu 15% wyegzekwowanej sumy.

Umorzenie egzekucji nie oznacza umorzenia egzekwowanej wierzytelności. Kolejne wszczęcie postępowania egzekucyjnego oznacza dla dłużnika ryzyko kolejnego obciążenia go wysoką opłatą od niewyegzekwowanej sumy w razie umorzenia egzekucji - nie rzadko w okolicznościach pozbawionych naganności z jego strony.

Samo umorzenie egzekucji jest ze swej istoty czynnością rutynową podobnie jak dalsze czynności, które to umorzenie uruchamia. Wydatki, które komornik ponosi w takich okolicznościach oraz charakter obowiązków, jakie go w tych warunkach obciążają, najogólniej rzecz ujmując, uznać należy za umiarkowane.

Wbrew ocenie leżącej u podstaw stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonego w wyroku z dnia 26 czerwca 2012 r., umorzenie egzekucji w warunkach art. 49 ust. 2 u.k.s.e w proponowanym brzmieniu nie jest uzależnione do efektywności czynności egzekucyjnych. Nasuwa się w związku z tym potrzeba zmiany tego przepisu w zupełności przez wskazanie takiego kryterium ustalenia wysokości opłat, które byłoby adekwatne do stopnia nakładu pracy komornika z uwzględnieniem poniesionych wydatków. Przykładowo mógłby temu służyć wykaz podlegających zwrotowi wydatków określonych w art. 39 ustawy, czyli faktycznie poniesionych, z dodaniem ewentualnie należności wyliczonej według określonego współczynnika.

KU 62/13

NBP

N a r o d o w y B a n k P o l s k i

PIERWSZY ZASTĘPCA PREZESA
Piotr Węsiółek

Warszawa, 23 stycznia 2013 r.

DP-IV-MJ-024-1198/12

Pañ

Piotr Zientarski

Przewodniczący Senackiej

Komisji Ustawodawczej

Szanowny Panie Przewodniczący,

W nawiązaniu do pisma z dnia 27 grudnia 2012 r. (znak: BPS/KU-034/242/12/12) dotyczącego projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (druk senacki nr 242) uprzejmie informuję, że Narodowy Bank Polski nie zgłasza uwag do powyższego dokumentu.

z poważaniem

