KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 23 października 2013 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem przedłożonej Senatowi ustawy 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.

W przedmiotowym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (u.k.s.e.) przez to, że w każdym wypadku umorzenia na podstawie art. 823 Kodeksu postępowania cywilnego (k.p.c.) zawieszonego 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 RP.

Kwestionowany przepis art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze 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.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał podkreślił, 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 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

ul. Wiejska 6, 00-902 Warszawa, tel. 22 694-91-92, fax 22 694-91-06, e-mail: reszczyn@nw.senat.gov.pl

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. zawieszonego 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".

Trybunał Konstytucyjny 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.

Trybunał Konstytucyjny zakwestionował również dolną granicę opłaty egzekucyjnej w wysokości 1/10 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, wskazując brak spójności między minimalną wysokością opłaty stosunkowej pobieranej na podstawie art. 49 ust. 2 zdanie 1 u.k.s.e. (1/10 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia), a wysokością opłaty pobieranej na podstawie art. 49 ust. 1 zdanie 2 u.k.s.e. (1/20 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia).

Takie określenie wysokości opłaty, w opinii Trybunału, może oznaczać, że w wypadku egzekucji świadczeń o niskiej wysokości, opłata w razie umorzenia postępowania na podstawie art. 49 ust. 2 u.k.s.e. może zrównać się z opłatą w pełnej wysokości należną na podstawie art. 49 ust. 1. Ponadto, ze względu na różnicę w wysokości dolnego progu opłaty egzekucyjnej, w wypadku niskich świadczeń, opłata należna w razie umorzenia postępowania może okazać się wyższa niż gdyby świadczenie zostało wyegzekwowane przez komornika. Taki stan w opinii Trybunału jest z konstytucyjnego punktu widzenia niedopuszczalny.

Z uzasadnienia wyroku wynika, 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 jedynego 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 Trybunału Konstytucyjnego, 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".

W celu wykonania wyroku przedmiotową ustawą:

1) dokonywana jest zmiana art. 49 ust. 2 u.k.s.e. polegająca na obniżeniu dolnej granicy opłaty należnej komornikowi w przypadku umorzenia egzekucji na wniosek wierzyciela albo ze względu na bezczynność wierzyciela z 1/10 do 1/20 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Obniżana jest także z 1/10 do 1/20 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia opłata ryczałtowa w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela zgłoszony przed doręczeniem dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji;
2) dodawany jest przepis ust. 2a w omawianym art. 49, zgodnie z którym dłużnik do momentu prawomocnego zakończenia postępowania egzekucyjnego (dopóki się ono toczy), poprzez wykorzystanie dowolnych środków przysługujących w toku postępowania egzekucyjnego będzie mógł m.in. składając wniosek do komornika bądź w drodze skargi na czynności komornika spowodować uchylenie postanowienia

o obciążeniu go opłatami, o których mowa w art. 49 ust. 2. Warunkiem osiągniecia skutku w postaci uwzględnienia wniosku o uchylenie postanowienia o obciążeniu dłużnika opłatą będzie wykazanie przez dłużnika, że orzeczenie na którym oparto klauzulę wykonalności zostało uchylone lub zmienione w taki sposób, iż nie nadaje się do wykonania, utraciło moc lub tytuł wykonawczy został pozbawiony wykonalności z przyczyn innych niż zaspokojenie wierzyciela[1)];

3) wprowadza się regulację, zgodnie z którą dłużnik już po prawomocnym zakończeniu postępowania egzekucyjnego, będzie mógł wystąpić do komornika z wnioskiem o uchylenie postanowienia o obciążeniu go opłatą, a w przypadku gdy opłata została już pobrana – także o jej zwrot. Uprawnienie takie będzie mogło być realizowane przez dłużnika, w przypadku gdy wykazanie okoliczności, o których mowa w ust. 2a art. 49 u.k.s.e., odnoszących się do orzeczenia, na którym oparto klauzulę wykonalności nie było możliwe przed zakończeniem postępowania egzekucyjnego – proponowane brzmienie art. 49 ust. 2b;

4) wprowadza się trzymiesięczny termin, w którym dłużnik będzie mógł wystąpić z wnioskiem o uchylenie postanowienia o obciążeniu opłatą, a w przypadku pobrania opłaty – o jej zwrot. Termin ten będzie liczony od dnia uprawomocnienia się orzeczenia pozbawiającego tytuł wykonawczy wykonalności albo od dnia zaistnienia zdarzenia powodującego utratę mocy przez orzeczenie, na którym oparto klauzulę wykonalności.

[1)] Do pozbawienia tytułu wykonawczego wykonalności dochodzi wskutek wyroku uwzględniającego powództwo opozycyjne (art. 840, 8401 i 8402 k.p.c.), uchylenia rygoru natychmiastowej wykonalności albo klauzuli wykonalności, uchylenia prawomocnego orzeczenia zaopatrzonego w klauzulę wykonalności na skutek skargi kasacyjnej albo uchylenia takiego orzeczenia w wyniku wznowienia postępowania. Do tej grupy orzeczeń należy też zaliczyć wyrok uchylający wyrok zaoczny (na skutek wniesienia sprzeciwu przez pozwanego), wyrok uchylający nakaz zapłaty wydany w postępowaniu nakazowym (na skutek wniesienia zarzutów przez pozwanego). W sytuacji, w której egzekucja jest prowadzona na podstawie tytułu wykonawczego obejmującego nakaz zapłaty wydany w postępowaniu upominawczym albo elektronicznym postępowaniu upominawczym, może dojść do utraty mocy nakazu zapłaty. Następuje to w razie skutecznego zaskarżenia nakazu zapłaty (np. w razie przywrócenia terminu do wniesienia sprzeciwu). Utrata mocy następuje ex lege i nie jest wydawane żadne orzeczenie stwierdzające ten skutek. Tytuł egzekucyjny (na którym oparto klauzulę wykonalności) może też ulec takiej zmianie, że nie będzie nadawał się do wykonania (np. w razie zmiany zaskarżonego wyroku, któremu nadano rygor natychmiastowej wykonalności, dokonanej przez sąd odwoławczy). Należy też uwzględnić sytuacje, w których dochodzi do wstrzymania wykonania orzeczenia (w razie wniesienia wniosku o przywrócenie terminu – art. 172 k.p.c., skargi kasacyjnej – art. 388 § 1 k.p.c., skargi o wznowienie postępowania – art. 414 k.p.c. albo zarzutów od nakazu zapłaty wydanego w postępowaniu nakazowym na podstawie weksla, czeku, warrantu lub rewersu – art. 492 § 3 k.p.c) – patrz stanowisko Rady Ministrów z dnia 27 maja 2013 r. do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji(druk sejmowy 1190).

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

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa została uchwalona na 51. posiedzeniu Sejmu w dniu 11 października 2013 r. w efekcie rozpatrzenia senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (druk nr 1190).

Pierwsze czytanie projektu miało miejsce w dniu 7 maja 2013 r. na posiedzeniu sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Następnie została powołana podkomisja nadzwyczajna do rozpatrzenia senackiego projektu ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. W dniu 26 września 2013 r. Komisja przyjęła sprawozdanie (druk nr 1747), w którym wnioskowała o przyjęcie projektu ustawy wraz poprawkami.

Najważniejsze z wprowadzonych zmian dotyczyły:

– rozszerzenia katalogu przesłanek uchylenia postanowienia o nałożeniu na dłużnika opłaty lub zwrotu opłaty w przypadku jej pobrania,
– zmiany momentu rozpoczęcia biegu terminu do złożenia wniosku o uchylenie postanowienia o obciążeniu opłatą lub o zwrot opłaty oraz jego skrócenie.

Drugie czytanie projektu ustawy miało miejsce na 51. posiedzeniu Sejmu w dniu 9 października 2013 r.

W wyniku niezgłoszenia poprawek Sejm przystąpił niezwłocznie do trzeciego czytania.

III. Uwagi szczegółowe

Ustawa nie wzbudza zastrzeżeń legislacyjnych.

Mirosław Reszczyński
legislator