KANCELARIA
SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 9 lipca 2019 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 1220)

I. Cel i przedmiot ustawy

Potrzeba zmiany ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w części dotyczącej kosztów egzekucyjnych wynika z wydanego w dniu 28 czerwca 2016 r. wyroku Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt SK 31/14), w którym Trybunał orzekł, że:

1) art. 64 § 1 pkt 4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie, w jakim nie określa maksymalnej wysokości opłaty za dokonane czynności egzekucyjne,
2) art. 64 § 6 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie określa maksymalnej wysokości opłaty manipulacyjnej,
3) art. 64 § 8 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości obniżenia opłaty, o której mowa w art. 64 § 1 pkt 4 tej ustawy i opłaty manipulacyjnej w razie umorzenia postępowania z uwagi na dobrowolną zapłatę egzekwowanej należności po dokonaniu czynności egzekucyjnych

– są niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą zakazu nadmiernej ingerencji w związku z art. 64 ust. 1 i art. 84 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny (dalej również „TK") wskazał, że „regulacje zawarte w zaskarżonych normach prawnych są nieadekwatne do podstawowego celu postępowania egzekucyjnego. Ze względu na brak określenia maksymalnych wysokości opłaty

ul. Wiejska 6/8, 00-902 Warszawa, tel. 22 694 91 92, faks 22 694 9106, e-mail: Miroslaw.Reszczynski@senat.gov.pl

wymienionej w art. 64 § 1 pkt 4 o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz opłaty manipulacyjnej, opłaty te realizują w nadmiernym stopniu funkcję represyjną. Ponadto mogą zniechęcać dłużników do dobrowolnego, choć spóźnionego – skoro sprawa dojrzała do egzekucji – regulowania zobowiązań. Opłata egzekucyjna oraz opłata manipulacyjna zostaną bowiem pobrane bez względu na spełnienie świadczenia i umorzenie postępowania. Stają się tym samym dla osoby, która spełniła dobrowolnie świadczenie, swoistą karą finansową, co musi zostać uznane za sprzeczne z zasadą zakazu nadmiernej ingerencji". TK dodał, że skutkowi temu nie przeciwdziałają inne mechanizmy przewidziane w art. 64e przywołanej ustawy. Jednocześnie w uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że dla właściwej realizacji wyroku konieczna jest interwencja ustawodawcy, który powinien, w granicach norm konstytucyjnych i z uwzględnieniem wniosków wynikających z wyroku Trybunału, określić nie tylko maksymalną wysokość opłaty egzekucyjnej, o której mowa w art. 64 § 1 pkt 4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, oraz opłaty manipulacyjnej, o której mowa w art. 64 § 6 tej ustawy, ale także maksymalną wysokość innych opłat egzekucyjnych. Ustawodawca powinien nadto określić sposób obliczania wysokości tych opłat w razie umorzenia postępowania w związku z dobrowolną zapłatą egzekwowanej należności po dokonaniu czynności egzekucyjnych. Jednocześnie podkreślono, że konieczność podjęcia przez ustawodawcę odpowiednich kroków w celu wykonania wyroku powinna stanowić okazję do szerszego spojrzenia na przyjęty model opłat w egzekucji w administracji.

Mając powyższe na względzie ustawą nowelizującą uregulowano, w odmienny sposób od dotychczasowych regulacji, sposób naliczania opłaty manipulacyjnej, odstępując od procentowego sposobu naliczania tej opłaty od wysokości dochodzonego obowiązku. Przyjęto dwie kwotowe stawki tej opłaty. Opłata manipulacyjna w wysokości 40 zł jest należna w związku z wszczęciem postępowania egzekucyjnego. Uznano bowiem, że zakres czynności podejmowanych przez organ egzekucyjny w związku ze wszczęciem postępowania egzekucyjnego na podstawie jednego tytułu wykonawczego jest taki sam, niezależnie od wysokości należności pieniężnej ujętej w tym tytule. Przyjęto, że obowiązek uiszczenia opłaty manipulacyjnej powstaje już z chwilą wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Na tym bowiem etapie organ egzekucyjny obowiązany jest podjąć czynności o charakterze technicznym (rejestracja sprawy egzekucyjnej i inne) i materialnoprawnym, polegające na sprawdzeniu zgodnego z prawem wystawienia tytułu wykonawczego i dopuszczalności egzekucji administracyjnej obowiązku objętego tym tytułem. Opłata manipulacyjna ma więc

charakter wydatku związanego z koniecznością zapewnienia funkcjonowania aparatu egzekucyjnego, którego zadaniem jest doprowadzenie do wykonania obowiązku wynikającego z przepisów prawnych lub orzeczeń organów administracji publicznej lub sądów. W przypadku zobowiązanych, dla których obowiązek uiszczenia opłaty manipulacyjnej stanowić będzie zagrożenie ważnego interesu, ustawa w art. 64e i art. 64f przewiduje możliwość umorzenia lub rozłożenia na raty zapłaty kosztów egzekucyjnych na wniosek zobowiązanego. W celu zminimalizowania skutków wprowadzanych regulacji dotyczących kosztów egzekucyjnych zaproponowano rozszerzenie zakresu obowiązków wierzyciela w podejmowaniu czynności zmierzających do przypomnienia o obowiązku, którego termin wykonania upłynął, jak również pouczenia zobowiązanego o skutkach finansowych niewykonania tego obowiązku w sposób dobrowolny w drodze upomnień poprzedzających wszczęcie postępowania egzekucyjnego.

W przypadku braku wystąpienia przesłanek o niedopuszczalności egzekucji, organ egzekucyjny przystąpi do czynności, których celem jest doprowadzenie do wszczęcia egzekucji administracyjnej. W przypadku wszczęcia egzekucji administracyjnej opłata manipulacyjna ulegnie podwyższeniu i będzie wynosić 100 zł. Ustalenie tej wysokości opłaty manipulacyjnej powiązano ze średnią wydatków, jakie ponosi urząd skarbowy na obsługę tytułu wykonawczego.

Przyjęto, że opłata manipulacyjna jest pobierana od każdego tytułu wykonawczego, co ma ułatwić sposób naliczania tej opłaty, niezależny od wysokości dochodzonej należności pieniężnej z uwagi na zakres niezbędnych czynności do obsługi jednego tytułu wykonawczego.

W ustawie przewidziano również przypadki, w których opłata manipulacyjna nie powstaje. Opłaty manipulacyjnej organ egzekucyjny nie pobierze w przypadku, gdy należność pieniężna, odsetki z tytułu niezapłacenia jej w terminie i koszty upomnienia zostaną zapłacone lub umorzone w całości przed wszczęciem egzekucji administracyjnej oraz gdy środki pieniężne zabezpieczone w wyniku zajęcia zabezpieczającego wystarczają na pokrycie w całości dochodzonej w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnej i odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie, jak również w przypadku ponownego wszczęcia postępowania egzekucyjnego.

Nowelizacja przewiduje rezygnację z dotychczasowego systemu naliczania opłat w egzekucji należności pieniężnej za dokonanie przez organ egzekucyjny czynności

egzekucyjnych. Jako podstawę naliczania opłaty egzekucyjnej przyjęto wyegzekwowaną należność pieniężną, której dotyczy postępowanie egzekucyjne, odsetki z tytułu niezapłacenia jej w terminie naliczone na dzień wystawienia tytułu wykonawczego i koszty upomnienia, z wyłączeniem jednak kosztów egzekucyjnych. Pozostawiono więc, na wzór poprzednio obowiązującej regulacji zawartej w art. 64c § 5 ustawy postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ograniczenie w zakresie pobierania opłaty egzekucyjnej w egzekucji kosztów egzekucyjnych. Opłata egzekucyjna nie będzie naliczana od wyegzekwowanych kosztów egzekucyjnych, w tym opłaty manipulacyjnej lub wydatków egzekucyjnych.

Zaproponowany tryb naliczania opłaty egzekucyjnej określa górną granicę tej opłaty dla całego postępowania egzekucyjnego prowadzonego na podstawie tytułu wykonawczego, w ramach którego została ona naliczona. W postępowaniu egzekucyjnym organ egzekucyjny będzie pobierał opłatę egzekucyjną w wysokości 10% wyegzekwowanych środków pieniężnych z zastrzeżeniem, że wysokość tej opłaty nie może przekraczać górnej granicy tej opłaty (10% wyegzekwowanych należności pieniężnych, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie naliczonych na dzień wystawienia tytułu wykonawczego i kosztów upomnienia, nie więcej jednak niż 40 tys. zł). Zatem w przypadku wyegzekwowania obowiązku w egzekucji pieniężnej poprzez więcej niż jedną wpłatę egzekucyjną suma opłat egzekucyjnych pobranych od tych wyegzekwowanych należności nie może przekroczyć maksymalnej wysokości opłaty, którą określa proponowany art. 64 § 4, a w przypadku uzyskania tych należności – art. 64 § 5. Na uwagę zasługuje również to, że organ egzekucyjny będzie pobierał opłatę egzekucyjną dopiero po zaspokojeniu kosztów egzekucyjnych z tytułu opłaty manipulacyjnej, opłaty za czynności egzekucyjne, wydatków egzekucyjnych oraz kosztów egzekucyjnych powstałych w umorzonym postępowaniu egzekucyjnym z przyczyny określonej w art. 59 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Przyjęto także, że maksymalną wysokość opłaty egzekucyjnej stosuje się odrębnie dla każdego tytułu wykonawczego.

Nowelizacja wprowadza ponadto rozwiązania stanowiące zachętę dla zobowiązanego do dobrowolnego wykonania obowiązku. W przypadku dobrowolnej zapłaty do organu egzekucyjnego albo wierzyciela opłata egzekucyjna wynosić będzie 5% uzyskanej w ten sposób należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie naliczonych na dzień wystawienia tytułu wykonawczego i kosztów upomnienia nie więcej niż 20 tys. zł,

tj. połowę stawki tej opłaty egzekucyjnej stosowanej w związku z wyegzekwowaniem należności pieniężnych przez organ egzekucyjny, jak i połowę maksymalnej kwoty tej opłaty.

Ustawą nowelizującą rozszerzony został katalog wydatków egzekucyjnych (wydatki, które ponosi organ egzekucyjny, takie jak na przykład koszt dojazdu poborcy, koszt wysyłki korespondencji, koszt transportu zajętych ruchomości). Wprowadzono do wskazanego zbioru mi.in wydatki z tytułu pokrycia opłaty sądowej za wpis w księdze wieczystej czy opłaty sądowej za wpis do Krajowego Rejestru Sądowego.

Jak podkreślono w uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy jednym z celów zmian jest ustanowienie prewencyjnej funkcji kosztów egzekucyjnych. Efektem prewencyjnego oddziaływania jest uświadomienie zobowiązanemu wysokości kosztów w przypadku niewywiązania się z nałożonych na niego obowiązków. Wpływa to na jego zachowania w trakcie postępowania i w przyszłości. Wysokość kosztów egzekucyjnych będzie wskazana już w upomnieniu, zatem zobowiązany będzie mógł zareagować jeszcze przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego, co oznacza, że jeżeli zobowiązany samodzielnie zapłaci po wszczęciu egzekucji, to opłata egzekucyjna będzie niższa o 50%, o czym zobowiązany będzie pouczony.

Ustawa zakłada ponadto zmianę systemu udzielania ulg w spłacie kosztów.

Wprowadza się przepisy regulujące przedawnienie kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych. Obecnie w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie występują regulacje dotyczące przedawnienia tych kosztów i opłat, w związku z powyższym wprowadza się jednolity 3–letni termin przedawnienia.

W ustawie przewidziano rezygnację z opłaty komorniczej. Obecnie opłata komornicza pobierana jest od wierzyciela w związku z przekazanie mu przez organ egzekucyjny wyegzekwowanych środków pieniężnych. Opłata komornicza stanowi 5% kwot przekazanych wierzycielowi. Opłata jest pobierana mimo że organ egzekucyjny za przeprowadzenie postępowania egzekucyjnego otrzymuje już koszty egzekucyjne.

Ustawą nowelizującą wprowadza się nową procedurę ponownego wszczęcia egzekucji administracyjnej. Podstawą ponownego wszczęcia egzekucji administracyjnej będzie dotychczasowy tytuł wykonawczy bądź w wyjątkowych sytuacjach dalszy tytuł wykonawczy. Ustanawia się także katalog podmiotów, które mogą zapłacić zobowiązanie za zobowiązanego. Może to dotyczyć należności pieniężnej, odsetek, kosztów upomnienia

i kosztów egzekucyjnych. Zapłaty za zobowiązanego będzie mógł dokonać dłużnik rzeczowy, czyli ten dłużnik, który odpowiada rzeczą za zwolnienie się z tego zobowiązania na przykład w przypadku nieruchomości obciążonej hipoteką przymusową, osoby najbliższe dla zobowiązanego, czyli jego małżonek, dzieci, rodzice i rodzeństwo lub inny dowolny podmiot, gdy należność nie przekracza 5 tys. zł.

Poza wskazanymi najistotniejszymi rozwiązaniami proponowanymi niniejszą nowelizacją przewiduje się także zmianę następujących ustaw:

– z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa,
– z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych,
– z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne,
– z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Zmiany we wskazanych powyżej ustawach w zdecydowanej części mają na celu dostosowanie ich regulacji do rozwiązań zawartych w nowym brzmieniu ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W ramach przepisów przejściowych w postępowaniach egzekucyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie nowelizacji przewidziano, że zasadniczo koszty będą pobierane na dotychczasowych zasadach z ograniczeniem ich górnej wysokości – opłata manipulacyjna pobierana w wysokości nie wyższej niż 100 zł, oplata za czynności w wysokości nie wyższej niż 40 tys. zł.

Proponuje się aby ustawa weszła w życie po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia. Z wyjątkiem regulacji odnoszących się do przekazywania pism w postępowaniu drogą teleinformatyczną oraz m.in. sposobu uwierzytelnienia dokumentów sporządzonych w postaci elektronicznej, które wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, a także przepisów związanych z uchyleniem opłaty komorniczej, które wejdą w życie z dniem 1 stycznia roku następującego po roku wejścia w życie ustawy.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 83. posiedzeniu w dniu 4 lipca 2019 r.

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 3379) był projektem rządowym. Marszałek Sejmu skierował projekt do pierwszego czytania do Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Komisje rozpatrzyły projekt ustawy na posiedzeniu

w dniu 12 czerwca 2019 r. (druk sejmowy nr 3514). Komisje wprowadziły do projektu ustawy zmiany o charakterze redakcyjno-porządkującym, a także m.in. poprawkę wprowadzającą ogólną regulację dotyczącą sposobu uwierzytelnienia dokumentów sporządzonych w postaci elektronicznej, poprawka wprowadza możliwość podpisywania dokumentów sporządzonych w postaci elektronicznej nie tylko kwalifikowanym podpisem elektronicznym, ale również podpisem zaufanym i podpisem osobistym. Wprowadza także do systemu egzekucji administracyjnej możliwość opatrzenia pisma zaawansowaną oraz kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną. Proponowane zmiany nie wpłynęły znacząco na *meritum* przedłożenia rządowego.

W trakcie drugiego czytania na 83. posiedzeniu Sejmu w dniu 3 lipca 2019 r. nie zgłoszono poprawek.

Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu przedłożenia rządowego ze zmianami proponowanymi przez Komisje, przy 413 głosach za, 1 głosie przeciw oraz 6 wstrzymujących się.

III. Uwagi szczegółowe

Ustawa nie budzi zasadniczych zastrzeżeń o charakterze legislacyjnym, jednakże proponuje się wprowadzenie poprawek o charakterze redakcyjnym.

1) art. 1 pkt 8 noweli, art. 26e § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – w przepisie art. 26e § 1 zastosowano alternatywę rozłączną (ekskluzja), w takim przypadku przyjmuje się, że przecinek postawiony pomiędzy poszczególnymi częściami przepisu zastępuje ten spójnik, który został użyty przed ostatnią częścią przepisu.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 8, w art. 26e w § 1:

a) w pkt 1 po wyrazie „elektronicznym” dodaje się przecinek oraz skreśla się wyraz „albo”,

b) w pkt 2 i 3 skreśla się wyraz „albo”;

2) art. 1 pkt 19 noweli, art. 64 § 10 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – należy rozważyć zmianę redakcyjną, której celem jest skorelowanie wprowadzenia do wyliczenia z jego elementami. Dla czytelności przepisu proponuje się wprowadzenie części wspólnej odnoszącej się do elementów wyliczenia.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 19, w art. 64 § 10 otrzymuje brzmienie:

„§ 10. Organ egzekucyjny w egzekucji należności pieniężnych pobiera opłatę:

1) za spisanie na miejscu u zobowiązanego protokołu o stanie majątkowym zobowiązanego,
2) za spisanie protokołu o udaremnieniu przez zobowiązanego przeprowadzenia egzekucji

– w wysokości 20 zł za każdą dokonaną czynność egzekucyjną.”;

3) art. 1 pkt 34 lit. b noweli, art. 163 § 2 zdanie drugie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – proponuje się wprowadzenie poprawki techniczno-legislacyjnej

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 34 w lit. b wyrazy „art. 64c § 5, 6 i § 9 pkt 2” zastępuje się wyrazami „art. 64c § 5 i 6, § 9 pkt 2”;

4) art. 11 ust. 2 – wskazany przepis przewiduje, że zwrotu kosztów egzekucyjnych we wskazanych przypadkach „dokonuje się niezwłocznie na wniosek lub z urzędu po wejściu w życie niniejszej ustawy”. Jeżeli intencją ustawodawcy było, aby przedmiotowy zwrot kosztów obejmował okres – od momentu wejścia w życie ustawy nowelizującej, wydaje się zasadnym wprowadzenie zmiany doprecyzowującej, przewidującej, że zwrot dokonywany będzie od dnia wejścia w życie ustawy.

Propozycja poprawki:

– w art. 11 w ust. 2 wyrazy „po wejściu w życie” zastępuje się wyrazami „od dnia wejścia w życie”.

Mirosław Reszczyński
Główny legislator