



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

System egzekucji roszczeń,
ze szczególnym uwzględnieniem
kwestii ograniczeń egzekucji,
niespójności uregulowań
dotyczących egzekucji cywilnej
i administracyjnej, kolejności
zaspokajania wierzycieli oraz
społecznych i ekonomicznych
skutków egzekucji w świetle
rozwiązań postulowanych
w petycji (P9-31/19)

Opinie
i ekspertyzy

OE-278

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji.
Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie,
analizy i ekspertyzy sporządzone
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.
Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii
Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu
ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych
(Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.)
i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.
W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego
zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2020

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz
tel. 22 694 93 21,
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Joanna Woźniczko

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Edycji i Poligrafii

System egzekucji roszczeń, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii ograniczeń egzekucji, niespójności uregulowań dotyczących egzekucji cywilnej i administracyjnej, kolejności zaspokajania wierzycieli oraz społecznych i ekonomicznych skutków egzekucji w świetle rozwiązań postulowanych w petycji (P9-31/19)

1. System egzekucji roszczeń w Polsce – ocena stanu obecnego

1.1 Uwagi ogólne

Obecna regulacja w polskim prawie egzekucji sądowej (nazywanej też egzekucją cywilną albo komorniczą) oraz egzekucji administracyjnej obarczona jest licznymi wadliwościami, z których najistotniejsze zostaną przedstawione w dalszych uwagach. Ponadto za niepokojący można uznać obecny kierunek zmian ustawodawczych, zmierzających do dalszego wzmocnienia i tak już bardzo silnej pozycji dłużnika w postępowaniu egzekucyjnym. W tym kierunku zmierzają również zmiany wprowadzone ostatnią, rewolucyjną nowelizacją k.p.c., czyli ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw¹ (chodzi tu w szczególności o analizowane w dalszych uwagach art. 782¹, art. 788 § 3, art. 797 § 1¹, art. 804 § 2 i art. 825 pkt 1¹ k.p.c.).

¹ Dz. U. poz. 1469 ze zm.

Wspomnieć w tym miejscu należy również o rewolucyjnej zmianie ustrojowej, tj. całkowitej zmianie statusu komornika sądowego, wprowadzonej z dniem 1 stycznia 2019 r. mocą ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych². W jej efekcie status ustrojowy i zawodowy komornika sądowego pozostaje niejasny. Bez wątpienia także ta nowelizacja negatywnie wpływa na stan prawa egzekucyjnego w Polsce.

1.2 Ograniczenia egzekucji

Ograniczenia egzekucji o charakterze przedmiotowym pełnią doniosłą funkcję, zapewniając osobie, przeciwko której prowadzona jest egzekucja (czyli dłużnikowi egzekwowanemu) minimum egzystencji. Z drugiej jednak strony ograniczenia egzekucji nie mogą prowadzić do zniweczenia celu egzekucji, będącego następstwem niemożności zaspokojenia wierzyciela z jakiegokolwiek składnika majątku dłużnika. Pomimo doniosłych zmian ustrojowych, w tym zmiany systemu społeczno-gospodarczego, regulacja ograniczeń egzekucji zawarta przede wszystkim w art. 829 i nast. k.p.c. oraz w art. 87 i nast. kodeksu pracy nie doczekała się systemowych zmian, zaś liczne nowelizacje wskazanych przepisów miały charakter fragmentaryczny i stanowiły odpowiedź na doraźne potrzeby społeczne. Nowelizacje te w zdecydowanej większości prowadziły do poszerzenia listy składników majątku dłużnika wolnych od egzekucji.

Szczegółowa analiza celowości utrzymywania w obecnym kształcie poszczególnych ograniczeń egzekucji wykracza poza ramy niniejszego opracowania, warto natomiast zająć się w tym miejscu dwoma regulacjami ograniczeń, które w obecnym kształcie częstokroć powodują bezskuteczność prowadzonej egzekucji, a zatem pozostają w sprzeczności z oczywistą funkcją postępowania egzekucyjnego, jaką jest przymusowe zaspokojenie wierzyciela z zastosowaniem przymusu państwowego.

Niewątpliwie podstawowym sposobem egzekucji świadczeń pieniężnych, zarówno w Polsce jak i w innych państwach, jest egzekucja z wynagrodzenia za pracę. Jednocześnie zrozumiałe jest, że wynagrodzenie to – jako podstawowe źródło utrzymania dużej części społeczeństwa – objęte zostało ograniczeniami egzekucji. Jednakże sposób ujęcia tych ograniczeń budzi zasadnicze zastrzeżenia. W art. 87 i art. 87¹ kodeksu pracy przewidziano łączne stosowanie dwóch ograniczeń egzekucji z wynagrodzenia za pracę – ułamkowego i kwotowego. I tak, z art. 87 § 3 kodeksu pracy wynika ograniczenie ułamkowe, zgodnie z którym

2 Dz. U. poz. 771 ze zm.

wolna od egzekucji jest połowa wynagrodzenia, zaś w przypadku egzekucji świadczeń alimentacyjnych – dwie piąte wynagrodzenia.

Warto zauważyć, że ułamkowe ograniczenia egzekucji obowiązują w niezmienionym kształcie od początku obowiązywania kodeksu pracy, a zatem od dnia 5 lipca 1974 r. O ile w latach 70-tych i 80-tych ubiegłego wieku – ze względu na niewielkie różnice w wysokości wynagrodzeń – takie ograniczenie można było uznać za uzasadnione, o tyle w obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej wydaje się ono całkowitym anachronizmem. Trudno wskazać aksjologiczne uzasadnienie konieczności pozostawienia połowy (czy choćby dwóch piątych) wynagrodzenia dłużnikowi, którego wynagrodzenie kształtuje się na bardzo wysokim poziomie. Ograniczenia egzekucji mają zapewnić dłużnikowi minimum socjalne przysługujące każdemu człowiekowi we współczesnym społeczeństwie, natomiast celem tych ograniczeń z pewnością nie jest zapewnienie dłużnikowi egzekwowanemu utrzymania stopy życiowej na poziomie sprzed wszczęcia egzekucji. Fundamentalną zasadą, na której opiera się nie tylko porządek prawny, ale w ogóle funkcjonowanie każdego społeczeństwa, jest wykonywanie zobowiązań przez poszczególnych przedstawicieli tego społeczeństwa (*pacta sunt servanda*). Zrozumiałe zatem, że w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka³ prawo do uzyskania świadczenia zasądzonego prawomocnym orzeczeniem sądowym w drodze egzekucji sądowej uznawane jest za część prawa do sądu zagwarantowanego każdemu mocą art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Ponadto prawo do skutecznego wyegzekwowania należnych świadczeń stanowi przejaw ochrony własności i innych praw majątkowych, zagwarantowanej mocą art. 64 ust. 1 Konstytucji RP. Zarazem, jak wynika z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw, w tym prawa własności, nie mogą naruszać istoty tych praw. W sprzeczności zatem z normami konstytucyjnymi pozostaje taki sposób uregulowania ograniczeń egzekucji, który prowadzi do jej bezskuteczności.

Mając na uwadze tę okoliczność za dużo istotniejsze od ułamkowego uznać należy kwotowe ograniczenie egzekucji z wynagrodzenia za pracę, przewidziane w art. 87¹ § 1 pkt 1 kodeksu pracy. Wolna od egzekucji jest bowiem kwota wynagrodzenia za pracę w wysokości minimalnego wynagrodzenia, a ograniczenia tego nie stosuje się jedynie w odniesieniu do świadczeń alimentacyjnych. Zarazem, jak trafnie wskazano

3 Zob. w szczególności Wyrok ETPCz z 3.05.2011 r. w sprawie nr 6854/07, System Informacji Prawnej „LEX” nr 787465;

w druku nr BADK.DPK.133.58.2019 MR, wynagrodzenie znacznej części dłużników kształtuje się na poziomie równym lub zbliżonym do wynagrodzenia minimalnego, a przy braku innych ujawnionych składników majątku dłużnika egzekwowanego, do których możliwe jest skierowanie egzekucji, prowadzi to do bezskuteczności egzekucji i umorzenia z urzędu postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 824 § 1 pkt 3 k.p.c.

W petycji stanowiącej punkt odniesienia niniejszego opracowania wskazano na częstą praktykę zaniżania rzeczywiście pobieranego przez dłużnika wynagrodzenia do poziomu minimalnego wynagrodzenia. Skala tego zjawiska jest właściwie niemożliwa do oszacowania, również z tego powodu, że żadna ze stron tego proceduru nie jest zainteresowana jego ujawnieniem. Jednocześnie warto odnotować, iż kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę stanowi obecnie wielokrotność minimum socjalnego⁴, a zarazem zapowiadane jest dalsze, bardzo znaczące podnoszenie kwoty tego wynagrodzenia. Konsekwencją realizacji tych zamierzeń – przy niezmienionym brzmieniu art. 87¹ § 1 pkt 1 kodeksu pracy – będzie bez wątpienia dalszy spadek skuteczności prowadzonych w Polsce egzekucji cywilnych.

W istocie utrzymywanie na wysokim poziomie kwoty wynagrodzenia wolnej od egzekucji przypomina znane z przeszłości zjawisko dotyczące egzekucji wydania lokalu mieszkalnego (eksmisji), kiedy to na wierzycieli egzekwujących przerzucono ciążący na państwie, a w szczególności – na jednostkach samorządu terytorialnego obowiązek zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej (i będących zarazem dłużnikami egzekwowanymi). Analogicznie można uznać, iż w obecnym stanie prawnym to wierzyciele egzekwujący – niemogący skierować egzekucji choćby do niewielkiej części wynagrodzenia dłużnika egzekwowanego – przejmują funkcję pomocy społecznej.

Z punktu widzenia ograniczeń egzekucji zasadnicze zastrzeżenia wywołuje również regulacja egzekucji z „przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo”, czyli egzekucja ze składników gospodarstwa rolnego. Wątpliwości budzi już samo utrzymywanie przez ustawodawcę w k.p.c. jedynie delegacji ustawowej, zawartej w art. 830 k.p.c. i wydawanie na jej podstawie kolejnych rozporządzeń,

4 W art. 8 ust. 1 ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.) jako minimum socjalne wskazano kwoty 528 zł i 701 zł, zgodnie natomiast z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 10.09.2019 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2020 r. (Dz. U. poz. 1778) wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę wynosi 2600 zł.

które regulują przecież – jak już wyżej wskazano – ograniczenia konstytucyjnych praw wierzycieli prowadzących egzekucję (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Od rangi aktu normatywnego dużo poważniejsze zastrzeżenia budzi jednak jego treść. Jak wynika bowiem z paragrafów 1-5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie określenia przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji⁵, wyłączeniami objęte są niemal wszystkie składniki majątku rolnika tworzące gospodarstwo rolne. Ponadto, jak wynika z § 2 powołanego rozporządzenia, kompetencje związane z określeniem składników majątku wolnych od egzekucji ma również izba rolnicza właściwa ze względu na położenie gospodarstwa rolnego dłużnika⁶. W konsekwencji skuteczność egzekucji skierowanych do składników majątku tworzących gospodarstwo rolne jest w Polsce znikoma.

Natomiast regulacją, której ewolucja zmierza – jak się wydaje – we właściwym kierunku, jest art. 54 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe⁷. Na mocy poprzedniego brzmienia art. 54 ust. 1 prawa bankowego wolne od zajęcia były środki pieniężne znajdujące się na rachunku bankowym dłużnika egzekwowanego do wysokości trzykrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Obecnie zaś wolne od zajęcia są środki stanowiące równowartość 75% minimalnego wynagrodzenia za pracę, dodano przy tym zastrzeżenie, że zwolnienie to jest aktualne w każdym miesiącu kalendarzowym, w którym obowiązuje zajęcie. Analogiczne unormowanie zostało przewidziane w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych⁸.

Na tym jednak nie kończy się obecnie obowiązująca regulacja w zakresie ograniczeń egzekucji z rachunku bankowego. W art. 890 § 1¹ k.p.c., a także w art. 54 i n. prawa bankowego oraz w art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych wyłączono bowiem spod zajęcia znajdujące się na rachunku dłużnika egzekwowanego środki pieniężne pochodzące ze świadczeń, do

5 Dz. U. poz. 1385.

6 Wprawdzie kompetencje te mają charakter opiniodawczy, jednakże komornicy – nie chcąc narazić się na zarzut „bezprawnego” prowadzenia egzekucji – częstokroć uznają taką opinię za wiążącą. Z kolei izby rolnicze w praktyce najczęściej uznają w swojej opinii (zazwyczaj pozbawionej jakiegokolwiek uzasadnienia), że nadwyżka inwentarza żywego, o której mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia z 5.07.2017 r., jest niezbędna do prowadzenia danego gospodarstwa rolnego.

7 Tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2357.

8 Tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2412.

których nie może być skierowana egzekucja. Zarazem lista tych świadczeń, zawarta przede wszystkim w art. 831 k.p.c., podlega sukcesywnie poszerzeniu, co w oczywisty sposób ogranicza możliwość skutecznego przeprowadzenia egzekucji świadczeń pieniężnych.

1.3 Kolejność zaspokojenia wierzycieli

Kolejność zaspokojenia wierzycieli w ramach podziału sumy uzyskanej z egzekucji została w polskim prawie uregulowana w sposób dość złożony, starano się bowiem połączyć rozwiązania przyjęte w różnych ustawodawstwach. W świetle jednak art. 1025 k.p.c. za dominującą w polskim systemie prawnym należy uznać zasadę uprzywilejowania określonych wierzytelności przed innymi. Również w tym wypadku zaobserwować można charakterystyczną i zarazem niepokojącą ewolucję unormowania, polegającą na stałym poszerzaniu katalogu wierzytelności uprzywilejowanych. Efektem takiego rozwiązania jest dość paradoksalna sytuacja, w której należność wierzyciela prowadzącego egzekucję uwzględniana jest w jednej z ostatnich kategorii zaspokojenia, wyprzedzając jedynie „inne należności” oraz kary pieniężne oraz grzywny nałożone na dłużnika egzekwowanego (art. 1025 § 1 pkt 9 i 10 oraz § 2 k.p.c.). W konsekwencji niejednokrotnie zdarza się, że pomimo uzyskania znacznej sumy w wyniku prowadzonej egzekucji, wierzyciel prowadzący egzekucję nie zostaje zaspokojony nawet w najmniejszym stopniu, ponieważ w podziale tej sumy uczestniczą inni wierzyciele, których należności mają charakter uprzywilejowany (art. 1030, art. 1036 i art. 1036¹ w zw. z art. 1025 k.p.c.).

1.4 Obowiązek badania złożonych zagadnień materialno-prawnych w postępowaniu egzekucyjnym

Źródłem olbrzymich wątpliwości interpretacyjnych są przepisy wprowadzone do części trzeciej k.p.c. mocą ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Zauważyć przy tym należy, iż w druku sejmowym Sejmu VIII kadencji nr 3137, zawierającym projekt oraz uzasadnienie projektu wskazanej nowelizacji, przewidywano jedynie drobne, porządkujące zmiany w przepisach k.p.c. regulujących postępowanie egzekucyjne. Dopiero w toku prac legislacyjnych pojawiły się – bez bliższego uzasadnienia – zmiany o charakterze systemowym, stanowiące

obecnie kolejną, bardzo poważną przeszkodę na drodze do zaspokojenia wierzyciela w ramach egzekucji cywilnej. Wprowadzono bowiem przepisy, które nakładają na sąd i referendarza sądowego w postępowaniu klauzulowym (czyli w postępowaniu o nadanie tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności) oraz na komornika sądowego we właściwym postępowaniu egzekucyjnym obowiązek badania złożonych zagadnień materialnoprawnych, które z natury swojej powinny być (i przed wejściem nowelizacji z dnia 4 lipca 2019 r. były) przedmiotem analizy sądu przeprowadzanej wyłącznie w postępowaniu rozpoznawczym.

Postępowanie egzekucyjne *ex definitione* służy szybkiemu i skutecznemu wykonaniu świadczenia przewidzianego w tytule wykonawczym, a jego konstrukcja uniemożliwia badanie w jego ramach złożonych zagadnień prawnych. Próba zbadania takich zagadnień w postępowaniu klauzulowym, a następnie – we właściwym postępowaniu egzekucyjnym nieuchronnie prowadzi do opóźnienia egzekucji, a nawet do pozbawienia wierzyciela zaspokojenia. Zarazem w ramach postępowania egzekucyjnego (w tym klauzulowego) strony nie są w stanie skutecznie bronić swoich praw, ustawodawca nie przewidział bowiem w tym zakresie odpowiednich środków procesowych. Wynika to ze wskazanego już i dotychczas obowiązującego oddzielenia przez ustawodawcę funkcji rozpoznawczych realizowanych z natury rzeczy w postępowaniu rozpoznawczym oraz funkcji wykonawczych realizowanych w postępowaniu egzekucyjnym.

Zrozumiałe zatem, że w doktrynie i w praktyce prawniczej z powszechną krytyką spotkały się przepisy przekazujące realizację funkcji rozpoznawczych do postępowania egzekucyjnego. Chodzi tutaj o wskazane już w uwagach ogólnych art. 782¹, art. 788 § 3, art. 797 § 1¹, art. 804 § 2 i art. 825 pkt 1¹ k.p.c.

I tak, w nowo dodanym art. 782¹ § pkt 1 k.p.c. przewidziano, że sąd odmawia nadania tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności, jeżeli „w świetle okoliczności sprawy jest oczywiste, że wniosek jest sprzeczny z prawem albo zmierza do obejścia prawa”. W świetle powołanego przepisu trudno jednak wskazać choćby jedną sytuację, w której dokonanie czynności procesowej w postaci złożenia wniosku o nadanie tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności jest sprzeczne z prawem, a w dodatku okoliczność ta „jest oczywista”. Wystąpienie przez wierzyciela z wnioskiem wszczynającym postępowanie klauzulowe jest przejawem korzystania przez niego z podstawowego uprawnienia procesowego, stanowi czynność niezbędną do uzyskania zaspokojenia w drodze egzekucji, a w konsekwencji w żadnym wypadku czynność ta nie może być uznana za sprzeczną z prawem. Regulację tę należy zatem

uznać za nieporozumienie. Należy jedynie wyrazić nadzieję, że przepis ten, – jako bezprzedmiotowy – nie znajdzie zastosowania w praktyce i nie utrudni wierzycielom uzyskania zaspokojenia w ramach egzekucji.

Zdecydowanie łatwiej można natomiast wskazać sytuacje, w których – w myśl art. 782¹ § 1 pkt 1 *in fine* k.p.c. – złożenie wniosku o nadanie klauzuli wykonalności zmierza do obejścia prawa. Kilka lat temu pojawiło się bowiem zjawisko wyłudzenia tytułów egzekucyjnych obejmujących fikcyjne, uprzywilejowane świadczenia (w szczególności świadczenia alimentacyjne, zob. wyżej pkt 1.3.). Tytuły te – po uzyskaniu klauzuli wykonalności – miały posłużyć do pozbawienia zaspokojenia rzeczywistych wierzycieli dłużnika egzekwowanego. Zjawisku temu skutecznie przeciwstawił się w swoim orzecznictwie Sąd Najwyższy, w szczególności w uchwale z dnia 4 grudnia 2013 r.⁹, w której przyjęto, iż dopuszczalne jest nadanie klauzuli wykonalności aktowi notarialnemu, w którym dłużnik złożył oświadczenie o poddaniu się egzekucji świadczeń alimentacyjnych; sąd może oddalić wniosek o nadanie takiemu aktowi klauzuli wykonalności, jeżeli z jego treści oraz oświadczeń dłużnika o poddaniu się egzekucji w sposób oczywisty wynika, że zostało złożone w celu obejścia prawa.

Ponieważ jednak moc wiążąca uchwał Sądu Najwyższego na ogół nie wykracza poza sprawę, w której zostały one wydane, za uzasadnione można uznać pozostawienie regulacji, zgodnie z którą sąd (a także referendarz sądowy uprawniony do orzekania w postępowaniu klauzulowym na podstawie art. 781 § 1¹ k.p.c.) oddala wniosek o nadanie tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności, jeżeli w świetle okoliczności sprawy jest oczywiste, iż wniosek ten zmierza do obejścia prawa.

Zasadnicze zastrzeżenia wywołuje natomiast treść również nowo wprowadzonej regulacji zawartej w art. 782¹ § 1 pkt 2 i § 2 k.p.c. Co więcej, regulacja ta (w przeciwieństwie, jak się wydaje, do wskazanego wyżej art. 782¹ § 1 pkt 1 k.p.c.) może w praktyce doprowadzić do pozbawienia zaspokojenia bardzo wielu wierzycieli. W art. 782¹ § 1 pkt 2 k.p.c. przyjęto bowiem, że sąd (i – jak należy przyjąć – referendarz sądowy) odmawia nadania klauzuli wykonalności, jeżeli z okoliczności sprawy i treści tytułu egzekucyjnego wynika, że objęte tytułem wykonawczym roszczenie uległo przedawnieniu, chyba że wierzyciel przedstawi dokument, z którego wynika, że doszło do przerwania biegu terminu przedawnienia. W konsekwencji w szybkim i sformalizowanym postępowaniu klauzulowym, którego zasadniczą funkcją jest ustalenie, czy na podstawie określonego dokumentu dopuszczalne jest

9 III CZP 85/13, OSNC 2014, nr 3 poz. 28.

prorowadzenie egzekucji, badaniu podlega złożona kwestia materialnoprawna, czyli zagadnienie ewentualnego przedawnienia roszczenia objętego tytułem egzekucyjnym.

Wątpliwości wywołuje już sama konstytucyjność powołanego przepisu. Badanie przedawnienia stanowi bowiem niewątpliwie rozpoznawanie istoty określonej sprawy cywilnej. Rozpoznawanie spraw cywilnych jest z kolei wymiarem sprawiedliwości, którego sprawowanie konstytucyjnie zastrzeżone jest do wyłącznej kompetencji sądów (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP). W konsekwencji pojawia się pytanie o dopuszczalność orzekania przez referendarzy sądowych w postępowaniu klauzulowym co do przedawnienia określonego roszczenia. Wprawdzie oddalenie wniosku o nadanie klauzuli wykonalności nie zamyka wierzycielowi drogi sądowej, jednak – jak będzie jeszcze o tym mowa – konieczność długotrwałego czy nawet wielokrotnego dochodzenia swojego roszczenia przy jednoczesnym narastającym niebezpieczeństwie bezskuteczności przyszłej egzekucji z pewnością nie stanowi przejawu prawidłowej realizacji konstytucyjnego prawa do sądu.

Jak już zasygnalizowano wyżej, konstrukcja postępowania klauzulowego nie jest dostosowana do badania w nim złożonych zagadnień materialnoprawnych. Wniosek o nadanie klauzuli wykonalności jest co do zasady rozpoznawany na posiedzeniu niejawnym (art. 766 k.p.c.), a jego rozpoznanie powinno nastąpić niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 3 dni od jego złożenia (art. 781¹ k.p.c.). Egzekucja powinna być bowiem dla dłużnika szybka i niespodziewana (co znacząco zwiększa szanse jej powodzenia), zaś w postępowaniu klauzulowym sąd powinien ograniczyć się do ustalenia, czy przedstawiony mu dokument spełnia wymagania stawiane tytułom egzekucyjnym, przewidziane przede wszystkim w art. 777 k.p.c. W razie stwierdzenia, że wymagania te zostały spełnione sąd albo referendarz sądowy nadaje klauzulę wykonalności, czyli udziela zezwolenia na prowadzenie egzekucji na podstawie przedstawionego mu tytułu egzekucyjnego (określanego już wówczas, czyli po nadaniu mu klauzuli wykonalności, mianem tytułu wykonawczego, art. 776 k.p.c.).

W poprzednim stanie prawnym – na wniosek wierzyciela – mogła ponadto nastąpić aktualizacja podmiotowa tytułu, poprzez wskazanie w nim nowego wierzyciela, nowego dłużnika albo osoby, która obok dłużnika ponosi odpowiedzialność za dług wskazany w tytule egzekucyjnym i przeciwko której również może być prowadzona egzekucja (art. 778¹-778² i art. 787-789¹ k.p.c.). Dzięki temu ostatniemu rozwiązaniu wierzyciel mógł (i może nadal) prowadzić egzekucję bez konieczności ustalania aktualnego kręgu dłużników i wierzycieli, jeżeli dysponował

(dysponuje) wiarygodnym dokumentem pozwalającym na aktualizację podstawy egzekucji sądowej (czyli tytułu wykonawczego).

Natomiast wszelkie złożone zagadnienia materialnoprawne były pomijane w postępowaniu klauzulowym, ponieważ jedynym postępowaniem służącym ich rozpoznaniu było – jak już wskazuje na to sama nazwa – postępowanie rozpoznawcze (proces). W celu zapewnienia dłużnikowi prawa do sądu w sytuacji, w której kwestionuje on zasadność prowadzonej przeciwko niemu egzekucji, stworzone zostało nawet szczególne powództwo – powództwo przeciwegzekucyjne. Jedną z typowych podstaw takiego powództwa, wprost wymienioną w art. 840 § 1 pkt 2 k.p.c., jest przedawnienie roszczenia wskazanego w treści tytułu wykonawczego („po powstaniu tytułu egzekucyjnego nastąpiło zdarzenie, wskutek którego zobowiązanie (...) nie może być egzekwowane”). Powództwo to może być wniesione przez dłużnika od chwili powstania tytułu wykonawczego, a zatem jeszcze przed wszczęciem egzekucji (art. 843 § 2 k.p.c.). Dłużnik nie jest jednak pozbawiony ochrony także w okresie wcześniejszym. Przed powstaniem tytułu wykonawczego może bowiem wytoczyć powództwo o nieistnienie określonego stosunku prawnego czy też prawa, które mogłoby być w przyszłości podstawą skierowania przeciwko niemu, bezzasadnej w jego ocenie, egzekucji (art. 189 k.p.c.).

Oczywiście samo wniesienie przez dłużnika powództwa przeciwegzekucyjnego albo powództwa o ustalenie nie zabezpiecza jeszcze w pełni jego praw, nie zapobiega bowiem prowadzeniu przeciwko niemu bezzasadnej egzekucji. Mając na uwadze tę okoliczność ustawodawca przewidział również możliwość zabezpieczenia każdego z tych powództw poprzez zawieszenie postępowania egzekucyjnego (art. 755 § 1 pkt 3 k.p.c.). Wniosek o zastosowanie takiego sposobu zabezpieczenia może być zawarty w pozwie obejmującym powództwo przeciwegzekucyjne (art. 187 § 2 *in initio* k.p.c.).

Ten spójny system, z jednej strony pozwalający wierzycielowi na szybkie wszczęcie egzekucji, a z drugiej strony umożliwiający dłużnikowi sprawną i skuteczną obronę jego praw, został przez ustawodawcę zburzony z dniem 21 sierpnia 2019 r., czyli z dniem wejścia w życie art. 782¹ k.p.c. Od tego dnia sądy i referendarze sądowi mają obowiązek odmówić nadania klauzuli wykonalności (oddalić wniosek o nadanie klauzuli wykonalności), jeżeli stwierdzą, iż roszczenie objęte tytułem egzekucyjnym uległo przedawnieniu. Nie jest przy tym jasne, na jakim materiale dowodowym ma się oprzeć sąd albo referendarz ustalając, że doszło do przedawnienia. Jak już bowiem wskazywano, konstrukcja postępowania klauzulowego bardzo utrudnia czy nawet uniemożliwia

przeprowadzanie jakichkolwiek dowodów poza dowodami z dokumentów dołączonych do wniosku o nadanie klauzuli wykonalności. Dlatego właśnie w poprzednim stanie prawnym wszelkie zarzuty merytoryczne dłużnika mogły być rozpoznawane wyłącznie w procesie wszczętym powództwem przeciwegzekucyjnym.

Niestety, również sam ustawodawca nie odpowiada na pytanie, w jaki sposób sąd albo referendarz w postępowaniu klauzulowym mają ustalić, że doszło do przedawnienia roszczenia wskazanego w tytule egzekucyjnym. Jest to tym bardziej istotne, że w art. 782¹ § 1 pkt 2, odmiennie niż w opisywanym wcześniej punkcie 1, brak jest zastrzeżenia, że chodzi jedynie o przypadki oczywiste. Sąd albo referendarz na podstawie treści tytułu egzekucyjnego oraz „okoliczności sprawy” mają po prostu ustalić, czy w danej sprawie doszło do przedawnienia czy też nie. Trudno przy tym stwierdzić, co oznacza w tym wypadku ustawowe określenie „okoliczności sprawy” – czy chodzi tutaj o szczegółowe badanie akt sprawy rozpoznawanej wcześniej w procesie (niejednokrotnie toczącym się przed innym sądem), czy występuje też konieczność przeprowadzenia dowodów, ilekroć sąd albo referendarz poweźmie wątpliwość co do tego, czy termin przedawnienia upłynął. Przeprowadzanie dowodów powoływanych z urzędu powodowałoby przekształcenie postępowania klauzulowego w *sui generis* postępowanie rozpoznawcze, prowadzone w wielu wypadkach pomimo tego, iż sprawa została już wcześniej prawomocnie osądzona na wcześniejszym etapie tego samego postępowania.

Na tym jednak niestety nie kończą się wątpliwości związane z treścią art. 782¹ § 1 pkt 2 k.p.c. Pomimo bowiem, iż z okoliczności sprawy i treści tytułu egzekucyjnego wynika, że objęte tym tytułem roszczenie uległo przedawnieniu, sąd (albo referendarz) nie oddali wniosku wierzyciela o nadanie klauzuli wykonalności, jeżeli wierzyciel „przedstawi dokument, z którego wynika, że doszło do przerwania biegu przedawnienia” (art. 782¹ § 1 pkt 2 *in fine* k.p.c.). W związku z takim sformułowaniem przepisu pojawia się pytanie, czy wierzyciel ma możliwość przedstawienia takiego dokumentu wyłącznie na etapie składania wniosku o nadanie klauzuli wykonalności, a jego niedołączenie skutkuje odmową nadania klauzuli wykonalności, czy też – w razie niedołączenia takiego dokumentu – organ prowadzący postępowanie klauzulowe (sąd albo referendarz) wzywa wierzyciela do jego przedstawienia. Nie jest też jasne, czy wierzyciel może przedstawić taki dokument wnosząc zażalenie na postanowienie sądu (albo skargę na postanowienie referendarza) oddalające jego wniosek o nadanie klauzuli wykonalności.

W tym zakresie ustawodawca ograniczył się do zawartego w art. 782¹ § 2 k.p.c. stwierdzenia, że prawomocne oddalenie wniosku

o nadanie klauzuli wykonalności nie pozbawia wierzyciela prawa do wystąpienia z powództwem o ustalenie, że objęta tytułem egzekucyjnym wierzytelność nie uległa przedawnieniu. Nie dotyczy to sytuacji, gdy wierzycielowi przysługuje dalej idące roszczenie. W tym ostatnim zdaniu ustawodawcy najprawdopodobniej chodziło o sytuację, w której wierzyciel dysponuje pozasądowym tytułem egzekucyjnym, a w konsekwencji może skutecznie dochodzić swojego roszczenia wnosząc powództwo o zasądzenie¹⁰.

Regulację zawartą w art. 782¹ § 2 k.p.c. również należy ocenić zdecydowanie negatywnie, wprowadza ona bowiem odwrócenie ról procesowych. Dotychczas to dłużnik – podnosząc zarzut przedawnienia – kierował do sądu powództwo przeciwegzekucyjne. Obecnie zaś to wierzyciel, po oddaleniu jego wniosku o nadanie klauzuli wykonalności ze względu na przedawnienie, zmuszony jest do pozywania dłużnika o świadczenie uwzględnione w treści posiadanego przez tegoż wierzyciela tytułu egzekucyjnego. W przypadku, gdy wierzyciel dysponuje sądowym tytułem egzekucyjnym (w szczególności prawomocnym wyrokiem sądowym zasądającym świadczenie), jest on zmuszony do ponownego pozwania swojego dłużnika o to samo świadczenie. W celu uniknięcia odrzucenia pozwu ze względu na powagę rzeczy osądzonej (art. 199 § 1 pkt 2 k.p.c.) powinien przy tym skorzystać ze swoistej podpowiedzi zawartej w art. 782¹ § 2 k.p.c. i wytoczyć powództwo o ustalenie (na podstawie art. 189 k.p.c.).

Ta ostatnia komplikacja procesowa stanowi poniekąd następstwo zignorowania przez ustawodawcę samej natury przedawnienia. Upływ terminu przedawnienia nie prowadzi bowiem do wygaśnięcia zobowiązania, ale do przekształcenia zobowiązania zupełnego w zobowiązanie naturalne, czyli takie, które nie może być przymusowo wykonane (wbrew woli dłużnika). To od dłużnika zależy, czy obowiązek, który nadal na nim ciąży, wykona, czy też uchyli się od jego wykonania podnosząc zarzut przedawnienia. Do kontrowersyjnej nowelizacji instytucji przedawnienia, przeprowadzonej w 2018 r.¹¹, przedawnienie uwzględniane było wyłącznie na zarzut dłużnika. W obecnym stanie prawnym przedawnienie uwzględniane jest z urzędu na rzecz konsumentów, w odniesieniu jednak do pozostałych podmiotów aktualność zachowuje wyrażona w art. 117 § 2 kodeksu cywilnego reguła, iż po upływie

10 Bez narażania się w tej sytuacji na odrzucenie pozwu z powodu powagi rzeczy osądzonej, zawisłości sporu ani na zarzut sprawy ugodzonej.

11 Wprowadzonej mocą ustawy z 13.04.2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1104).

terminu przedawnienia ten, przeciwko komu przysługuje roszczenie, może uchylić się od jego zaspokojenia, chyba że zrzeka się korzystania z zarzutu przedawnienia.

Tymczasem analizowany wcześniej art. 782¹ § 1 pkt 2 k.p.c. nakazuje sądowi albo referendarzowi sądowemu orzekającemu w postępowaniu klauzulowym uwzględnianie upływu terminu przedawnienia z urzędu w odniesieniu do wszystkich tytułów egzekucyjnych, niezależnie od tego, czy dłużnik jest konsumentem czy też nie. Zatem nowo wprowadzona norma procesowa pozostaje w oczywistej sprzeczności z przepisem prawa materialnego zawartym w kodeksie cywilnym. Natomiast odpowiedź na pytanie, który z pozostających w sprzeczności przepisów powinien być stosowany przez sąd (albo referendarza) zdecydowanie nie jest już taka oczywista (normy kolizyjne też tutaj zawodzą, tym bardziej, że chodzi o przepisy z dwóch różnych gałęzi prawa).

Niestety ustawodawca – wprowadzając obowiązek badania przedawnienia w postępowaniu egzekucyjnym – wykazał się zadziwiającą konsekwencją, nakładając ten obowiązek również na organy egzekucyjne, w tym – na komornika sądowego. Zgodnie bowiem z art. 804 § 2 k.p.c., również wprowadzonym nowelizacją z dnia 4 lipca 2019 r., jeżeli z treści tytułu wykonawczego wynika, że termin przedawnienia dochodzonego roszczenia upłynął, organ egzekucyjny odmawia wszczęcia egzekucji. Podobnie jak w postępowaniu klauzulowym, także składając wniosek o wszczęcie egzekucji wierzyciel może uchronić się przed taką konsekwencją dołączając do wniosku dokument, z którego wynika, że doszło do przerwania biegu przedawnienia (art. 797 § 1¹ k.p.c.). Jeżeli natomiast wierzyciel nie przedłoży takiego dokumentu, a pomimo to egzekucja zostanie wszczęta, wówczas postępowanie egzekucyjne zostanie umorzone na wniosek dłużnika na podstawie art. 825 pkt 1¹ k.p.c.

Oczywiście w odniesieniu do obowiązku uwzględniania przedawnienia przez komornika zachowują aktualność wszystkie zastrzeżenia wyrażone wcześniej na gruncie postępowania klauzulowego. Zarazem, jeżeli analizowane wadliwości w ogóle mogą podlegać jakiegokolwiek gradacji, powierzenie badania kwestii przedawnienia organowi egzekucyjnemu, czyli organowi wykonującemu funkcje *stricte* wykonawcze uznać należy za jeszcze poważniejsze uchybienie niż zobowiązanie organów procesowych do badania tej okoliczności w postępowaniu o nadanie tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności. Komornik sądowy nie ma bowiem jakichkolwiek narzędzi procesowych pozwalających mu na rzetelne ustalenie bardzo złożonej kwestii przedawnienia roszczenia. Stwierdzenie, iż komornik ogranicza się do zbadania treści tytułu wykonawczego również niewiele wyjaśnia.

W poprzednim stanie prawnym, od co najmniej kilkudziesięciu lat, za fundamentalną zasadę postępowania egzekucyjnego uznawano normę wyrażoną w art. 804 k.p.c., wskazującą, iż organ egzekucyjny nie jest uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym. Ta norma w sposób czytelny oddzielała dwa etapy załatwienia sprawy cywilnej i zarazem dwa rodzaje postępowania cywilnego o zupełnie odmiennych funkcjach – etap pierwszy, czyli ustalanie praw i obowiązków stron (rozpoznawanie sprawy) w postępowaniu rozpoznawczym oraz przymusowe wykonanie ustalonych wcześniej praw i obowiązków w ramach postępowania egzekucyjnego. Obecnie ten podział został naruszony, co w wielu wypadkach skutkować będzie niemożnością wszczęcia przez wierzyciela egzekucji, a co najmniej – jej opóźnieniem.

1.5 Ograniczenie uprawnienia wierzyciela do aktualizacji tytułu wykonawczego

Kolejna regulacja wprowadzona nowelizacją z dnia 4 lipca 2019 r., która może spowodować znaczące opóźnienie postępowania egzekucyjnego (w konsekwencji przyczyniając się do bezskuteczności egzekucji), wiąże się z ograniczeniem uprawnienia wierzyciela do aktualizacji tytułu wykonawczego. O aktualizacji tej była już mowa w punkcie 1.4. Jedną z najczęstszych przyczyn aktualizacji tytułu wykonawczego jest zmiana dłużnika lub wierzyciela po powstaniu tytułu egzekucyjnego (np. w wyniku cesji). W takiej sytuacji – na mocy art. 788 § 1 k.p.c. – sąd nadaje klauzulę wykonalności na rzecz nowego wierzyciela lub przeciwko nowemu dłużnikowi, jeżeli zmiana wierzyciela albo dłużnika zostanie wykazana dokumentem urzędowym lub prywatnym z podpisem urzędowo poświadczonym. Jeżeli natomiast do zmiany wierzyciela dojdzie po powstaniu tytułu wykonawczego, uzyskiwanie przez nowego wierzyciela klauzuli wykonalności nie jest konieczne, wierzyciel taki może bowiem przedstawić organowi egzekucyjnemu dokument urzędowy lub prywatny z podpisem urzędowo poświadczonym i złożyć wniosek o wszczęcie egzekucji na swoją rzecz albo wstąpić do toczącego się postępowania egzekucyjnego za zgodą poprzedniego wierzyciela (art. 804¹ i art. 804² k.p.c.)¹².

12 Na marginesie można zauważyć, iż kolejność tych uregulowań powinna być odwrotna – ustawodawca najpierw powinien uregulować kwestię zmiany wierzyciela przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego (obecny art. 804² k.p.c.),

Jednakże, jak wynika *explicite* z art. 804² k.p.c., nowy wierzyciel może wstąpić do postępowania egzekucyjnego wyłącznie za zgodą dotychczasowego wierzyciela. Ponadto komornik może uznać, iż z określonego dokumentu nie wynika jednoznacznie przejście uprawnienia na nowego wierzyciela i w konsekwencji może odmówić prowadzenia egzekucji na jego rzecz. Dlatego też zdziwienie budzi treść art. 788 § 3 dodanego do k.p.c. nowelizacją z dnia 4 lipca 2019 r. Zgodnie bowiem z tym przepisem, sąd odmawia nadania klauzuli wykonalności, jeżeli wszczęcie lub dalsze prowadzenie egzekucji możliwe jest „na zasadach przewidzianych w art. 804¹ i art. 804²”. Przepisu tego nie stosuje się, jeżeli wnioskodawca wykaże, że organ egzekucyjny prawomocnym postanowieniem nie dopuścił go do udziału w postępowaniu lub odmówił wszczęcia egzekucji. Zatem nowy wierzyciel, dysponując tytułem wykonawczym wystawionym na rzecz poprzednika prawnego, powinien podjąć próbę wszczęcia postępowania egzekucyjnego albo próbę wstąpienia do tego postępowania, a dopiero w razie niepowodzenia w tym zakresie, stwierdzonego negatywnym postanowieniem organu egzekucyjnego, może skutecznie wystąpić o nadanie klauzuli wykonalności na swoją rzecz. Przy czym, jak wynika z treści art. 788 § 3 w związku z art. 804¹ i art. 804² k.p.c., złożenie przez nowego wierzyciela wniosku o nadanie klauzuli wykonalności dopuszczalne jest dopiero po uprawomocnieniu się postanowienia odmawiającego dopuszczenia go do toczącego się postępowania egzekucyjnego albo postanowienia o odmowie wszczęcia na jego rzecz egzekucji.

Nowy wierzyciel powinien zatem w pierwszej kolejności złożyć skargę na postanowienie odmowne wydane przez komornika, a w przypadku postanowienia o odmowie wszczęcia egzekucji – także zażalenie na postanowienie sądu oddalające jego skargę (art. 804² § 3 zd. 2 w zw. z art. 767⁴ k.p.c.) i dopiero wówczas może uzyskać klauzulę wykonalności na swoją rzecz, umożliwiającą mu skuteczne wszczęcie postępowania egzekucyjnego. W skrajnych, ale – jak należy przypuszczać – wcale nierzadkich wypadkach, do skutecznego wszczęcia postępowania egzekucyjnego dojdzie dopiero po podjęciu w tym celu przez nowego wierzyciela siedmiu czynności procesowych:

- 1) złożeniu wniosku o nadanie klauzuli wykonalności oddalonego na podstawie art. 788 § 3 k.p.c.,

a następnie zmianę tego wierzyciela w toku postępowania egzekucyjnego (obecny art. 804¹ k.p.c.). Niestety po kilkuset nowelizacjach trudno jest obecnie w ogóle mówić o spójności regulacji zawartych w kodeksie postępowania cywilnego.

2) wniesieniu zażalenia na postanowienie sądu (albo skargi na postanowienie referendarza sądowego) oddalające wniosek o nadanie klauzuli wykonalności (art. 795 k.p.c.),

3) złożeniu wniosku o wszczęcie egzekucji, wskutek którego komornik odmawia wszczęcia egzekucji na podstawie art. 804² § 2 k.p.c. uznając, że przedstawiony przez nowego wierzyciela dokument nie daje podstawy do wszczęcia egzekucji na jego rzecz¹³,

4) wniesieniu skargi na postanowienie komornika o odmowie wszczęcia egzekucji (art. 767 k.p.c.),

5) wniesieniu zażalenia na postanowienie sądu oddalające skargę na postanowienie komornika (art. 804² § 3 zdanie 2 k.p.c.),

6) ponownym złożeniu przez nowego wierzyciela wniosku o nadanie na jego rzecz klauzuli wykonalności na podstawie art. 788 § 1 w zw. z art. 788 § 3 zdanie 2 k.p.c.),

7) ponownym złożeniu wniosku o wszczęcie egzekucji (art. 796 § 1 i art. 797 § 1 k.p.c.).

W razie nieuwzględnienia wniosków nowego wierzyciela wskazanych w punktach 6 i 7 i wynikającej z tego konieczności wniesienia środków zaskarżenia, liczba podejmowanych przez niego czynności procesowych potrzebnych do skutecznego wszczęcia egzekucji może wzrosnąć do dziesięciu, ale taka sytuacja wydaje się już bardzo mało prawdopodobna. Podkreślić jednak należy, że w poprzednim stanie prawnym – zamiast siedmiu wyżej wymienionych wyżej czynności – nowy wierzyciel podejmował tylko dwie, czyli składał wniosek o nadanie klauzuli wykonalności na swoją rzecz, a następnie wniosek o wszczęcie egzekucji.

1.6 Wadliwość unormowań dotyczących ujawniania majątku dłużnika

Dokonywane w ostatnich latach wielokrotne zmiany w przepisach regulujących poszukiwanie majątku dłużnika przekonują, iż ustawodawca w przepisach tych poszukuje *antidotum* na bardzo niską skuteczność

13 Komornicy sądowi, także z uwagi na ich niejasny status w nowym stanie prawnym (zob. pkt 1.8.), w razie wątpliwości co do istnienia podstaw do prowadzenia egzekucji zazwyczaj odmawiają jej wszczęcia albo dalszego prowadzenia nie chcąc narazić się na zarzut prowadzenia egzekucji w sposób sprzeczny z prawem i postępowanie dyscyplinarne, które obecnie może być zainicjowane przez liczne organy sprawujące nadzór judykacyjny oraz nadzór administracyjny nad komornikiem (zob. pkt 1.8.).

egzekucji sądowej. Nic jednak nie wskazuje na to, by oczekiwania ustawodawcy w tym zakresie miały zostać spełnione. W polskim kodeksie postępowania cywilnego występuje – niespotykane w innych ustawodawstwach – nagromadzenie sposobów ustalania majątku dłużnika, a zarazem zakres zastosowania każdego z nich, a także kwestia dopuszczalności ich łącznego stosowania budzi w praktyce liczne wątpliwości. Zamiast więc o rozwiązaniu problemu bezskuteczności egzekucji z powodu nieustalenia majątku dłużnika, można raczej mówić o chaosie proceduralnym w tym zakresie potęgowanym jeszcze przez ciągłe zmiany przepisów regulujących to zagadnienie.

W ustawodawstwach innych państw zazwyczaj znajduje zastosowanie jeden z dwóch modeli poszukiwania majątku dłużnika w związku z egzekucją cywilną:

– model sądowy („austriacki”), wzorowany na ustawodawstwie austriackim, w ramach którego sąd przeprowadza postępowanie w przedmiocie wyjawienia majątku dłużnika albo

– model komorniczy („niemiecki”), przewidziany m.in. w niemieckim kodeksie postępowania cywilnego, w którym postępowanie służące ujawnieniu majątku dłużnika prowadzone jest przez komornika.

Polski ustawodawca pierwotnie zdecydował się na model sądowy niemal w całości przenosząc do k.p.c. z 1932 r., a następnie – do k.p.c. z 1964 r. rozwiązania przyjęte w austriackiej ordynacji egzekucyjnej. Regulacje te z pewnymi modyfikacjami zostały zachowane do chwili obecnej w art. 913 i nast. k.p.c. Zarazem jednak ustawodawca w 2016 r.¹⁴ wprowadził do polskiego systemu egzekucji roszczeń model niemiecki, czyli składanie przez dłużnika przed komornikiem wykazu majątku lub innych wyjaśnień niezbędnych do przeprowadzenia egzekucji. Rozwiązanie to określane jest jako „komornicze wyjawienie majątku”. W polskim sądowym (cywilnym) postępowaniu egzekucyjnym występuje zatem unikalne zjawisko łącznego występowania dwóch – z założenia alternatywnych – modeli poszukiwania majątku, które mogą być kolejno stosowane wobec dłużnika egzekwowanego w ramach tego samego postępowania egzekucyjnego („komornicze wyjawienie majątku”, a następnie sądowe wyjawienie majątku, o którym *notabene* komornik poucza wierzyciela występującego w sprawie bez profesjonalnego pełnomocnika, art. 913 § 2 k.p.c.).

14 Mocą ustawy z 10.07.2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1311).

Ponadto – w wyniku kolejnych zmian przepisów – regulacja dotycząca ustalania majątku przez komornika uległa daleko idącej komplikacji i obecnie można wskazać aż cztery stadia w tym zakresie:

1) wskazanie majątku pozwalającego na zaspokojenie świadczenia przez wierzyciela we wniosku o wszczęcie egzekucji albo przez sąd zarządzający przeprowadzenie egzekucji lub przez organ żądający przeprowadzenia egzekucji (art. 801 § 1 *in initio* w związku z art. 799 § 1 k.p.c., o tym ostatnim przepisie będzie jeszcze mowa w punkcie 1.7.);

2) ustalenie majątku dłużnika przez komornika w zakresie znanym mu z innych prowadzonych postępowań albo na podstawie publicznie dostępnych źródeł informacji albo rejestrów, do których ma dostęp drogą elektroniczną (art. 801 § 1 pkt 1 w związku z art. 761 k.p.c.);

3) wezwanie dłużnika egzekwowanego do złożenia wykazu majątku lub wyjaśnień po wcześniejszym ustaleniu, że czynności te są uzasadnione (art. 801 § 1 pkt 2, art. 801 § 2- § 4 i 801¹ k.p.c.);

4) zlecenie przez wierzyciela komornikowi poszukiwania majątku dłużnika (art. 801² k.p.c.).

Warto również zauważyć, że każdy ze wskazanych etapów ustalania majątku dłużnika został uregulowany bardzo kazuistycznie, o czym w szczególności przekonuje niezwykle rozbudowana treść art. 761, art. 801 i art. 801¹ k.p.c. (o rozbudowanej i zarazem wadliwej treści art. 799 k.p.c. będzie jeszcze mowa w kolejnym punkcie). Niestety, jak dotąd jedynym zauważalnym efektem zmian ustawodawczych, sukcesywnie wprowadzających kolejne sposoby ustalania majątku dłużnika, jest wzrost formalizmu i liczne komplikacje procesowe pojawiające się już na etapie wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Jak będzie o tym mowa w kolejnym punkcie, jedna z tych komplikacji jest w istocie pułapką mogącą pozbawić wierzyciela zaspokojenia już na etapie redagowania wniosku o wszczęcie egzekucji.

1.7 Wadliwe uregulowanie treści wniosku o wszczęcie egzekucji (art. 799 k.p.c.)

Warto teraz wskazać na brak wewnętrznej spójności regulacji zawartej w art. 799 § 1 k.p.c. Unormowanie to ma kluczowe znaczenie w systemie egzekucji roszczeń cywilnych, dotyczy bowiem treści wniosku o wszczęcie egzekucji. Zgodnie z tym przepisem, wniosek o wszczęcie egzekucji lub żądanie przeprowadzenia egzekucji z urzędu umożliwia prowadzenie egzekucji według wszystkich dopuszczalnych sposobów, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości. Skierowanie egzekucji do nieruchomości

dłużnika oraz składników jego majątku, do których przepisy o egzekucji z nieruchomości stosuje się odpowiednio, jest możliwe tylko na wniosek wierzyciela. Wierzyciel może wskazać wybrany przez siebie sposób albo sposoby egzekucji. Organ egzekucyjny stosuje sposób egzekucji najmniej uciążliwy dla dłużnika.

Już *prima facie* daje się zauważyć, że powołana treść art. 799 § 1 k.p.c. jest niespójna, a każde kolejne zdanie tego przepisu w istocie zawiera odrębną normę prawną mającą innego adresata i dotyczącą innego zagadnienia. W pierwszej kolejności pojawia się tutaj norma adresowana do organu egzekucyjnego, określająca konsekwencje niewskazania sposobu egzekucji we wniosku o jej wszczęcie, czyli dopuszczalność zastosowania wszystkich sposobów egzekucji z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości. Od razu pojawia się przy tym rozbieżność, gdyż z art. 799 § 1 zdanie 1 wynika, że wniosek wierzyciela co do sposobu egzekucji niezbędny jest jedynie do wszczęcia egzekucji z nieruchomości, zaś w art. 799 § 1 zdanie 2 wyraźnie wskazano, że wniosek ten jest konieczny również do wszczęcia egzekucji z tych składników majątku dłużnika, do których przepisy o egzekucji z nieruchomości stosuje się odpowiednio (chodzi tu może o egzekucję z użytkowania wieczystego, ułamkowej części nieruchomości oraz ze statków morskich, art. 1004 i nast. oraz art. 1014 i nast. k.p.c.).

Następnie w art. 799 § 1 k.p.c. zamieszczona została norma, której adresatem jest wierzyciel, przewidująca jego uprawnienie do podania sposobu lub sposobów egzekucji. I wreszcie w art. 799 § 1 *in fine* zawarto normę adresowaną znowu do organu egzekucyjnego, nakazującą mu zastosowanie sposobu egzekucji najmniej uciążliwego dla dłużnika. Z kolei czwarta norma prawna została zawarta w art. 799 § 1 zd. 2 k.p.c. Jest w niej określona przesłanka skierowania egzekucji do nieruchomości oraz zastosowania innych sposobów egzekucji, do których przepisy o egzekucji z nieruchomości stosuje się odpowiednio. Przesłanką tą jest wskazanie *explicite* danego sposobu we wniosku o wszczęcie egzekucji. A zatem adresatami tej ostatniej normy są zarówno wierzyciel, jak i organ egzekucyjny.

Taki sposób zredagowania art. 799 § 1 jest źródłem licznych wątpliwości interpretacyjnych, których bliższa analiza wykracza poza ramy tego opracowania. Wskazać natomiast należy na zasygnalizowaną wcześniej „pułapkę”, dostrzeżoną już przed kilkoma latami w literaturze przedmiotu¹⁵. Otóż fundamentalną zasadą postępowania egzekucyjnego

15 I. Kunicki, *Wybór sposobu egzekucji i ustalenie majątku dłużnika w świetle projektowanych zmian Kodeksu postępowania cywilnego*, Przegląd Prawa Egzekucyjnego 2015, nr 5, s. 20 i n.

jest zasada dyspozycyjności, która oznacza, iż to wierzyciel jest „gospodarzem” tego postępowania decydując, czy egzekucja w ogóle będzie prowadzona i w jakim zakresie. W konsekwencji komornik sądowy jest związany również wskazanym przez wierzyciela – na podstawie art. 799 § 1 zdanie 3 k.p.c. – sposobem egzekucji. Oznacza to, że komornik nie może zastosować innego sposobu egzekucji, a w razie bezskuteczności egzekucji prowadzonej z zastosowaniem sposobu wskazanego przez wierzyciela powinien postępowanie egzekucyjne umorzyć na podstawie art. 824 § 1 pkt 3 k.p.c. W konsekwencji w piśmiennictwie odradza się wierzycielom korzystanie z przyznanego im przez ustawodawcę uprawnienia do wskazywania sposobów egzekucji, dzięki czemu komornik może zastosować wszelkie dopuszczalne sposoby egzekucji z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości. Natomiast ewentualną wiedzę na temat majątku dłużnika wierzyciel powinien przekazać komornikowi w sposób nieformalny (poza treścią wniosku o wszczęcie egzekucji), poszerzając w ten sposób zakres egzekucji i zwiększając tym samym swoje szanse na uzyskanie zaspokojenia.

Warto dodać, iż powołana, wadliwa treść art. 799 § 1 k.p.c. naraża wierzyciela na jeszcze jedno niebezpieczeństwo. Otóż, jak już zaznaczono, do wszczęcia egzekucji z nieruchomości (oraz – jak się wydaje – do zastosowania innych sposobów egzekucji, do których przepisy o egzekucji z nieruchomości stosuje się odpowiednio) niezbędne jest wyraźne żądanie wierzyciela w tym przedmiocie, zawarte we wniosku o wszczęcie egzekucji. Zarazem, zgodnie z powołaną już zasadą dyspozycyjności, komornik nie może przeprowadzić egzekucji z nieruchomości bez wyraźnego wniosku wierzyciela. Tymczasem częstokroć nieruchomość jest jedynym składnikiem majątku dłużnika, z której wierzyciel może uzyskać zaspokojenie. W konsekwencji złożenie przez wierzyciela wniosku o wszczęcie egzekucji, w którym ten sposób egzekucji został pominięty, może skutkować jedynie uzyskaniem przez dłużnika informacji o zamiarze wyegzekwowania od niego świadczenia i wyzbyciem się przez niego nieruchomości, z której egzekucja mogłaby być skutecznie przeprowadzona.

1.8 Niejasny status komornika sądowego

Bez wątplenia warunkiem sprawnego i skutecznego prowadzenia egzekucji jest precyzyjne i przejrzyste określenie statusu oraz kompetencji organu egzekucyjnego. W poprzednim stanie prawnym, obowiązującym do 31 grudnia 2018 r. regulacja tych zagadnień nie była prawidłowa

i z pewnością uzasadnione było wprowadzenie nowej ustawy o komornikach sądowych. Niestety jednak ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych nie rozwiązała tego problemu, a co więcej – stanowi znaczący regres w stosunku do ustawy obowiązującej wcześniej w tym zakresie. W świetle jej przepisów wyróżnić można bowiem aż osiem aspektów statusu komornika sądowego, a część z nich pozostaje ze sobą w oczywistej sprzeczności, a nawet całkowicie się wyklucza.

I tak, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych, komornik jest funkcjonariuszem publicznym działającym przy sądzie rejonowym. Ten aspekt statusu komornika, wiążący się również z przysługującą mu wzmoczoną ochroną prawną, nie powinien budzić wątpliwości. Podobnie jak drugi oraz trzeci aspekt statusu komornika. Komornik sądowy jest bowiem równocześnie organem władzy publicznej w zakresie wykonywania czynności w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym (art. 3 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych), co uzasadnia sprawowanie nad nim nadzoru administracyjnego. Z punktu widzenia postępowania cywilnego komornik jest natomiast organem egzekucyjnym (art. 758 k.p.c.) i podlega nadzorowi judykacyjnemu sądu albo referendarza sądowego.

Na tym jednak kończą się aspekty statusu komornika sądowego pozostające ze sobą w zgodzie. Komornik jest bowiem ponadto *quasi-przedsiębiorcą*. Wprawdzie ustawodawca w art. 33 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych deklaruje, iż komornik przedsiębiorcą nie jest, a w art. 33 ust. 2 zakazuje mu prowadzenia działalności gospodarczej, jednakże prowadzona przez komornika działalność w formie kancelarii komorniczej odpowiada *de facto*, a nawet *de iure* pojęciu działalności gospodarczej. Komornik organizuje bowiem i prowadzi na własny rachunek indywidualną kancelarię komorniczą zatrudniając w niej pracowników (art. 7 ustawy o komornikach sądowych), zaś dochodem komornika jest wynagrodzenie prowizyjne od uzyskanych opłat egzekucyjnych oraz pobrane i ściągnięte opłaty komornicze za czynności niebędące czynnościami egzekucyjnymi, podejmowanymi w ramach postępowania zabezpieczającego albo postępowania egzekucyjnego „pomniejszone o koszty działalności egzekucyjnej” (art. 48 ust. 4 ustawy o komornikach sądowych).

Choć zatem *verba legis* komornik sądowy nie jest przedsiębiorcą, to jego działalność w pełni odpowiada ustawowej definicji działalności gospodarczej, a w konsekwencji sam komornik odpowiada definicji przedsiębiorcy. Przekonuje o tym treść art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, zgodnie z którym działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym

imieniu i w sposób ciągły. Z kolei w myśl art. 4 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, przedsiębiorcą jest podmiot (w tym osoba fizyczna), który prowadzi we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową. W świetle zdecydowanie szerszej definicji przedsiębiorcy, zawartej w art. 43¹ kodeksu cywilnego, przedsiębiorcą jest również podmiot prowadzący we własnym imieniu działalność zawodową. Zatem *de iure* również obecnie można uznać komornika za przedsiębiorcę (a wobec niemożności przypisania mu wszystkich cech przedsiębiorcy – za *quasi*-przedsiębiorcę).

W oczywistej sprzeczności z cechującym komornika statusem *quasi*-przedsiębiorcy pozostaje podległość komornika wobec prezesa właściwego sądu rejonowego, która w art. 17 ust. 6 ustawy o komornikach sądowych jest określana mianem podległości służbowej. Z kolei w myśl art. 30 ust. 3 ustawy, dni i godziny przyjęć interesantów są zatwierdzane przez prezesa właściwego sądu rejonowego. Już z tych unormowań można wyprowadzić wniosek o *quasi*-pracowniczym statusie komornika sądowego. Status ten znajduje potwierdzenie w art. 39 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym komornikowi przysługuje uprawnienie do wypoczynku w wymiarze 26 dni w roku, a do wypoczynku tego stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu pracy o urlopie wypoczynkowym. Pracowniczy charakter ma również – przewidziane w art. 39 ust. 2 i 3 ustawy – uprawnienie do dodatkowych dni wypoczynku (urlopu), uzależnione od długości stażu pracy (stażu służby). Do innych (niż wynikające z wypoczynku) nieobecności komornika oraz zasad i przyczyn ich usprawiedliwiania również stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu pracy oraz przepisy wykonawcze do tego kodeksu. Zgodnie zaś z art. 41 ustawy o komornikach sądowych, prezes właściwego sądu rejonowego prowadzi wykaz służbowy komornika, w którym odnotowuje się dni, w których komornik był nieobecny, ze wskazaniem przyczyn nieobecności. Do wykazu załącza się dowody usprawiedliwiające nieobecność komornika. Ponadto komornikowi przysługuje uprawnienie do nieobecności na analogicznych zasadach i w wymiarze jak przysługujące pracownikowi w związku z usprawiedliwioną nieobecnością w pracy, zaś w zakresie sposobu i przyczyn usprawiedliwiania nieobecności komornika przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 298² kodeksu pracy.

Na tym jednak niestety nie kończą się sprzeczności wynikające z przepisów ustawy o komornikach sądowych regulujących status komornika sądowego. Komornik będąc bowiem *quasi*-pracownikiem, podlegającym ściślejszej zwierzchności służbowej, jest jednocześnie pracodawcą. Zgodnie bowiem z przepisami ustawy o komornikach sądowych ma nie tylko uprawnienie, ale nawet obowiązek zatrudniania pracowników. W szczególności chodzi tutaj o aplikantów i asesorów

komorniczych, a także pracowników zapewniających obsługę kancelarii komorniczej (art. 96, art. 134 i art. 153 ustawy o komornikach sądowych). Nieco kuriozalnym efektem wskazanych sprzeczności są w praktyce sytuacje, w których prezes sądu rejonowego, będący zwierzchnikiem służbowym komornika, przypisuje sobie kompetencje w zakresie wydawania poleceń służbowych oraz w zakresie udzielania urlopu również pracownikom komornika.

Z dotychczasowych uwag wynika, że komornik sądowy jest jednocześnie:

- 1) funkcjonariuszem publicznym,
- 2) organem władzy publicznej podlegającym ścisłemu nadzorowi administracyjnemu sprawowanemu przez organy zwierzchnie (o czym będzie jeszcze mowa w dalszych uwagach),
- 3) organem egzekucyjnym podlegającym nadzorowi judykacyjnemu sądu rejonowego oraz referendarza sądowego.
- 4) *quasi*-przedsiębiorcą, wykonującym na własny rachunek i we własnym imieniu działalność zarobkową i uzyskującym wynagrodzenie prowizyjne w ramach tej działalności,
- 5) *quasi*-pracownikiem, podlegającym służbowo prezesowi sądu rejonowego (stosującemu odpowiednio wobec komornika przepisy kodeksu pracy),
- 6) pracodawcą obowiązkowo zatrudniającym aplikantów i asesorów komorniczych oraz zatrudniającym pracowników do obsługi kancelarii komorniczej.

Zgodnie z zapowiedzią, wskazać można jeszcze dwa aspekty statusu komornika sądowego. W świetle przepisów ustawy o komornikach sądowych oraz ustawy o kosztach komorniczych komornik jest również *sui generis* poborcą skarbowym. Zgodnie bowiem z art. 149 ust. 1 *in initio* ustawy o komornikach sądowych, opłata egzekucyjna stanowi nieopodatkowaną należność budżetową o charakterze publicznoprawnym. Jak wynika natomiast z art. 149 ust. 2 ustawy, uzyskane opłaty egzekucyjne, po potrąceniu wynagrodzenia prowizyjnego komornika, stanowią dochód budżetu państwa i podlegają przekazaniu na rachunek urzędu skarbowego właściwego ze względu na siedzibę kancelarii, w terminie do 5 dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym zostały uzyskane.

Z kolei w świetle przepisów k.p.c. oraz przepisów ustawy o komornikach sądowych komornik pełni doniosłą funkcję doręczyciela, a w świetle art. 139¹ k.p.c. od skutecznej realizacji tej funkcji zależy możliwość skorzystania z konstytucyjnego prawa do sądu. Ten ostatni przepis, dodany do k.p.c. nowelizacją z dnia 4 lipca 2019 r., wobec bezskuteczności

doręczenia pozwanemu pierwszego pisma w sprawie zobowiązuje powoda do doręczenia tego pisma (najczęściej pozwu) za pośrednictwem komornika sądowego pod rygorem zawieszenia postępowania przez sąd z urzędu na podstawie art. 177 § 1 pkt 6 k.p.c. Poza nałożeniem na komornika nowego obowiązku przepis ten w istotny sposób utrudnia powodowi wszczęcie postępowania w sprawie, ograniczając jego konstytucyjne prawo do sądu, w tym także ograniczając jego prawo do uzyskania szybkiego zaspokojenia należnego mu roszczenia.

Natomiast niejasny, czy nawet nieokreślony status komornika, o którym była mowa wyżej, potęguje jeszcze regulacja dotycząca administracyjnego nadzoru nad komornikiem. W obecnym stanie prawnym nadzór ten sprawowany jest przez liczne podmioty, których ustawowe kompetencje krzyżują się. I tak, podstawowym organem nadzoru administracyjnego nad komornikiem sądowym i jego działalnością jest prezes właściwego sądu rejonowego i z tego zapewne powodu nadzór ten został określony w ustawie o komornikach sądowych „nadzorem odpowiedzialnym” (art. 2 ust. 2 oraz art. 175 i nast. ustawy). Nadzór ten prezes sprawuje osobiście, realizuje go również poprzez sędziów -wizytatorów oraz innych pracowników sądu (w szczególności zajmujących się księgowością). Bardzo zbliżone, a po części identyczne kompetencje nadzorcze ma jednak również prezes właściwego sądu okręgowego (art. 181 ustawy) oraz prezes właściwego sądu apelacyjnego (art. 182 ustawy). W związku ze wskazaną wyżej funkcją komornika jako *sui generis* porbocy skarbowego, uprawnienia kontrolne wobec komornika ma również naczelnik właściwego urzędu skarbowego (art. 173 i art. 176 ust. 5 ustawy). Wreszcie nadzór zwierzchni nad komornikiem sądowym sprawuje Minister Sprawiedliwości (art. 171 i nast. ustawy o komornikach). Oprócz tego nadzór nad komornikami – poprzez komorników-wizytatorów – sprawuje Krajowa Rada Komornicza¹⁶, nad którą również nadzór zwierzchni sprawuje Minister Sprawiedliwości (art. 188 i nast. oraz art. 214 ustawy). Nadzór nad komornikami sprawują też rady właściwych izb komorniczych (art. 188 ust. 5 ustawy). Wreszcie czynności komornika podlegają nadzorowi sprawowanemu przez sąd rejonowy na podstawie art. 759 § 2 i § 3 k.p.c.

Wobec tak niejasnego statusu komornika sądowego trudno oczekiwać rosnącej skuteczności prowadzonych przez komorników egzekucji.

16 Na marginesie można zauważyć, iż obligatoryjna przynależność komorników do samorządu zawodowego oraz uprawnienia tegoż samorządu wobec komorników pozwalają na wyróżnienie dziewiątego aspektu statusu komornika, zawód komornika posiada bowiem również cechy wolnego zawodu.

Zarazem, co zrozumiałe, drastycznie spada zainteresowanie absolwentów studiów prawniczych zawodem komornika sądowego. W 2015 r. do egzaminu wstępnego na aplikację komorniczą przystąpiło 600 osób, zaś pozytywny wynik uzyskało 387 osób. Natomiast w 2019 r. do egzaminów na tę aplikację przystąpiło 147 osób, z czego zdały 43 osoby, zaś limit miejsc na tę aplikację został określony na poziomie 249 miejsc¹⁷, został on zatem wykorzystany zaledwie w zakresie 17 %.

Wspomnieć w tym miejscu można o zwolnieniu komorników z obowiązku uiszczania podatku od towarów i usług, które to zwolnienie ma zapewne uczynić wykonywanie zawodu komornika sądowego atrakcyjniejszym w obecnym stanie prawnym. Jednakże również to zwolnienie jest dla komorników kolejnym źródłem niepewności. Zadziwiający jest bowiem sposób wprowadzenia tego zwolnienia przy jednoczesnym pozostawieniu w ustawie o komornikach sądowych przepisu wprost wskazującego, że komornik jest płatnikiem podatku od towarów i usług. Zwolnienie zostało wszak wprowadzone mocą aktu o charakterze nie-normatywnym, czyli interpretacją ogólną Ministra Finansów¹⁸. Jednocześnie nadal obowiązuje art. 151 ustawy o komornikach sądowych, w którym wskazuje się, iż powstanie obowiązku rozliczenia przez komornika podatków, w tym podatku od towarów i usług, lub innych niż opłata egzekucyjna należności publicznoprawnych nie stanowi podstawy do podwyższenia wynagrodzenia prowizyjnego. Zrozumiałe są zatem obawy komorników co do tego, czy udzielone im zwolnienie z podatku VAT nie ma charakteru tymczasowego, zaś przy malejących wpływach wielu kancelarii komorniczych, powtórne zaliczenie komorników do płatników tego podatku może skłonić wielu z nich do zaprzestania działalności w zakresie egzekucji roszczeń.

17 Źródło – strona internetowa Ministerstwa Sprawiedliwości, zakładki: <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wstepne-wyniki-egzaminow-na-aplikacje-prawnicze-w-2019-r>, <https://www.arch.ms.gov.pl/pl/ogloszenia/news,14846,ogloszenie-o-ustaleniu-limitu-przyjec-przy.html>, <https://www.arch.ms.gov.pl/pl/ogloszenia/news,7719,lista-osob-ktore-uzyskaly-wynik-pozytywny-z.html>.

18 Interpretacja ogólna nr PT9.8101.1.2019 Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2019 r. w sprawie statusu komorników sądowych wykonujących czynności w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym jako podatników podatku od towarów i usług w świetle przepisów art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 8 ust. 1, art. 15 ust. 1-3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług po wejściu w życie ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych oraz ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dziennik Urzędowy Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2019 r., poz. 46).

1.9 Niespójność uregulowań dotyczących egzekucji sądowej (cywilnej) i administracyjnej

Kolejnym utrudnieniem przy egzekucji roszczeń jest funkcjonowanie w polskim systemie prawnym dwóch odrębnie i w dużym stopniu odmiennie uregulowanych postępowań egzekucyjnych, czyli – będącego przedmiotem wcześniejszych uwag – cywilnego (sądowego czy też „komorniczego”) postępowania egzekucyjnego oraz administracyjnego postępowania egzekucyjnego (określanego też jako postępowanie egzekucyjne w administracji). Z pozoru prosty podział na roszczenia cywilnoprawne podlegające egzekucji sądowej oraz roszczenia publicznoprawne podlegające egzekucji administracyjnej, w praktyce również stanowi źródło licznych wątpliwości. Ponadto niezwykle częstym zmianom podlega zawarta w art. 773 k.p.c. regulacja dotycząca zbiegu i łącznego prowadzenia egzekucji sądowej i administracyjnej. Kolejna zmiana w tym zakresie wejdzie w życie z dniem 30 lipca 2020 r.¹⁹

Z natury rzeczy zmiana trybu zaspokojenia wierzyciela w ramach zbiegu egzekucji i łączne prowadzenie egzekucji roszczeń cywilnoprawnych oraz roszczeń publicznoprawnych przez sądowy organ egzekucyjny (komornika sądowego) albo przez administracyjny organ egzekucyjny nie powinno powodować zmiany sytuacji prawnej wierzyciela, na rzecz którego jest prowadzona egzekucja. Pomimo jednak znacznej harmonizacji przepisów dotyczących kolejności zaspokojenia wierzytelności, pomiędzy regulującymi tę kwestię art. 1025 k.p.c. i art. 115 u.p.e.a.²⁰ nadal występują istotne odmienności. Przede wszystkim dotyczą one wierzycieli, na rzecz których prowadzona jest egzekucja, a których roszczenia o charakterze cywilnoprawnym nie są zaliczane do żadnej z kategorii wierzytelności uprzywilejowanych. Jak już wskazywano, w ramach egzekucji sądowej wierzytelności takie są przewidziane w jednej z ostatnich kategorii zaspokojenia, jednakże wyprzedzają one inne wierzytelności (czyli należności nieuprzywilejowane wierzycieli, którzy nie byli stroną czynną postępowania egzekucyjnego) oraz należności, które *ex definitione* powinny obciążać jedynie dłużnika egzekwowanego, a nie jego wierzycieli, czyli kary pieniężne, grzywny sądowe i administracyjne (art. 1025 § 1 pkt 9 i 10 oraz art. 1025 § 2 k.p.c.). Natomiast w świetle art. 115 § 1 i § 2 u.p.e.a. wierzytelności takie podlegają

19 Nowelizacja art. 773 k.p.c. wprowadzona ustawą z 11.09.2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 2070).

20 Ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1438 ze zm.).

zaspokojeniu w ostatniej kategorii, na równi z innymi wierzytelnościami oraz karami pieniężnymi i grzywnami. Zatem zmiana trybu prowadzenia egzekucji z egzekucji sądowej na administracyjną, związana ze zbiegiem obu rodzajów egzekucji, prowadzi do pogorszenia sytuacji prawnej wierzyciela, którego należność ma charakter cywilnoprawny i nie należy do żadnej z uprzywilejowanych kategorii wierzytelności wymienionych w art. 115 § 2 u.p.e.a.

Z aksjologicznego punktu widzenia wątpliwości może również budzić – przewidziane zarówno w art. 1025 k.p.c., jak i w art. 115 u.p.e.a. – silne uprzywilejowanie należności publicznoprawnych. Przysługują one Skarbowi Państwa, czyli państwu, które odpowiedzialne jest za zapewnienie każdemu prawa do sądu, w tym prawa do skutecznego zaspokojenia należności, a tymczasem to właśnie należności zgłoszone przez organy administracji państwowej niejednokrotnie pozbawiają obywateli zaspokojenia, wyprzedzając wierzytelności cywilnoprawne przy podziale sumy uzyskanej z egzekucji.

Niespójność pomiędzy regulacją egzekucji sądowej oraz unormowaniem egzekucji administracyjnej może być również korzystna dla wierzyciela, którego należność – podlegająca co do zasady zaspokojeniu w ramach egzekucji sądowej – objęta jest w wyniku zbiegu egzekucją administracyjną. Porównanie przedmiotowych ograniczeń egzekucji przewidzianych w art. 829 i nast. k.p.c. oraz w art. 8 i nast. u.p.e.a. prowadzi bowiem do wniosku, iż w wielu wypadkach ograniczenia przewidziane w egzekucji administracyjnej są mniejsze. Dotyczy to w szczególności ograniczeń dotyczących rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne, *notabene* uregulowanych w samej ustawie (art. 8a u.p.e.a.), a nie w przepisach wykonawczych, jak ma to miejsce w przypadku egzekucji sądowej (zob. wcześniejsze uwagi, zawarte w punkcie 1.2.).

Wskazane zróżnicowanie ograniczeń egzekucji przewidzianych w k.p.c. oraz w u.p.e.a. prowadzi do kolejnego, nieznajdującego już żadnego uzasadnienia, uprzywilejowania należności publicznoprawnych. Przedmiotowe ograniczenia egzekucji mają służyć jedynie humanitar-nemu traktowaniu dłużników (w egzekucji administracyjnej – zobowiązanych), przeciwko którym prowadzona jest egzekucja i zdecydowanie nie powinny być źródłem zróżnicowania sytuacji wierzycieli dochodzących swoich roszczeń.

1.10 Wnioski

Ramy niniejszego opracowania i jego charakter pozwoliły na wskazanie jedynie niektórych mankamentów systemu egzekucji roszczeń w Polsce (ze szczególnym uwzględnieniem mankamentów i trafnych postulatów w zakresie ich usunięcia, zawartych w petycji przedstawionej w druku nr BADK.DPK.133.58.2019 MR). Niestety, dotychczasowe ustalenia prowadzą do wniosku, iż w obecnym stanie prawnym trudno w ogóle mówić o funkcjonowaniu systemu egzekucji roszczeń. System to *ex definitione* spójny i funkcjonujący zbiór uzupełniających się regulacji prawnych, pozwalający na realizację doniosłych zadań społecznych, do których został stworzony. Obecne unormowanie egzekucji sądowej, a także egzekucji administracyjnej w Polsce z pewnością tej definicji nie odpowiada.

Ewolucja przepisów regulujących postępowanie egzekucyjne przybrała ponadto niepokojący kierunek, sprzeczny z celami, dla których przewidziane zostało to postępowanie. Dłużnik egzekwowany podlega coraz szerszej ochronie, również w zakresie ograniczeń egzekucji, czterostokrotnie w ogóle uniemożliwiających uzyskanie zaspokojenia przez wierzyciela. Z kolei na wierzyciela nakładane są nowe obowiązki i ciężary procesowe, nieznajdujące racjonalnego uzasadnienia. Niejasny jest również ustrojowy status komornika sądowego. Wszystkie te okoliczności uzasadniają pesymistyczną prognozę, iż przy braku szybkich działań ustawodawczych, zarówno ilość, jak i ogólna wysokość niespełnionych świadczeń cywilnoprawnych będzie rosła, systematycznie pojawiać się będą zatory płatnicze, co zdecydowanie ograniczy rozwój gospodarczy, a także zaufanie do państwa jako gwaranta realizacji fundamentalnych, konstytucyjnych uprawnień obywateli.

2. System egzekucji roszczeń w Polsce – postulaty *de lege ferenda*

2.1 Ocena postulatów wynikających z petycji powołanej w druku nr BADK.DPK.133.58.2019 MR

W świetle dotychczasowych ustaleń dotyczących obecnego stanu egzekucji roszczeń w Polsce zasadność postulatów zawartych w petycji i zreferowanych w druku nr BADK.DPK.133.58.2019 MR nie powinna budzić jakichkolwiek wątpliwości. Opracowanie i wdrożenie spójnego systemu egzekucji roszczeń w Polsce wymaga czasu, tymczasem skuteczność

egzekucji wymaga natychmiastowej poprawy, której z pewnością nie osiągnie się poprzez wprowadzanie kolejnych regulacji przyczyniających się do dalszych komplikacji w zakresie wszczęcia i przebiegu egzekucji.

Skokowy wzrost minimalnego wynagrodzenia za pracę, który nastąpi z dniem 1 stycznia 2020 r. stanowi doskonałą okazję dla ustawodawcy, aby radykalnie zwiększyć skuteczność egzekucji bez jakiegokolwiek faktycznego (kwotowego) obniżania dochodów wolnych od egzekucji, pozostawianych do dyspozycji dłużników, przeciwko którym prowadzona jest egzekucja (czyli tzw. dłużników egzekwowanych). Temu właśnie służyć będzie ustalenie kwoty wolnej od egzekucji na poziomie 85 % minimalnego wynagrodzenia.

Zarazem jednak radykalny wzrost wysokości minimalnego wynagrodzenia przy jednoczesnym pozostawieniu dotychczasowej regulacji bez wątplenia spowoduje również radykalne zmniejszenie skuteczności egzekucji. Dużo większy bowiem niż dotychczas odsetek dłużników egzekwowanych otrzymywać będzie minimalne wynagrodzenie, co spowoduje, iż prowadzone przeciwko nim postępowanie egzekucyjne będzie umarzane z powodu bezskuteczności egzekucji (art. 824 § 1 pkt 3 k.p.c.). Negatywne skutki społeczne i gospodarcze dalszego znaczącego spadku skuteczności egzekucji są nieuniknione, choć ich bliższe przedstawienie wymaga interdyscyplinarnej analizy obejmującej nie tylko prawne, ale również ekonomiczne, społeczne i psychologiczne skutki stanu prawnego, w którym niewykonywanie ciężących na jednostce zobowiązań nie wiąże się z jakimkolwiek negatywnymi konsekwencjami.

Wprawdzie statystyki przedstawiane przez Ministerstwo Sprawiedliwości wskazują na wzrost skuteczności egzekucji w Polsce, ale bliższa analiza danych dotyczących tego zagadnienia prowadzi do zgoła odmiennych wniosków²¹. Nowa regulacja opłat egzekucyjnych zawarta w nowej ustawie o kosztach komorniczych w większym zakresie obciąża bowiem wierzyciela kosztami bezskutecznej egzekucji. W związku z tym zwrócić należy przede wszystkim uwagę na skokowy spadek ilości roszczeń kierowanych do egzekucji. Dotyczy to dużej grupy roszczeń, przy których ryzyko bezskuteczności egzekucji jest największe i których egzekucja może doprowadzić – w ocenie wierzycieli – przede wszystkim do pojawienia się po ich stronie nowych obciążeń związanych z koniecznością pokrycia kosztów komorniczych (dotyczy to m.in. roszczeń, których egzekucja już wcześniej okazała się bezskuteczna). W konsekwencji

21 Por. dane wskazane przez Ministerstwo Sprawiedliwości i Prezesa Krajowej Rady Komorniczej: <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1424210,kancelaria-komornicza-skladanie-skarg.html>

trudno przyjąć, iż rośnie ogólna liczba roszczeń zaspokajanych, czy to dobrowolnie czy też przymusowo, a tak naprawdę to właśnie ta liczba, nieobjęta statystykami Ministerstwa Sprawiedliwości, decyduje o rzeczywistej sytuacji społeczno-gospodarczej w Polsce, a w szczególności – o kondycji polskiej gospodarki.

2.2 Dalsze postulaty zmierzające do zwiększenia skuteczności egzekucji z uwzględnieniem zasady jej humanitarnego prowadzenia

Jeszcze raz należy zatem podkreślić zasadność zawartych w petycji postulatów dotyczących obniżenia kwoty wynagrodzenia za pracę wolnej od zajęcia do poziomu 85 % wynagrodzenia minimalnego oraz środków znajdujących się na rachunku bankowym dłużnika egzekwowanego do poziomu 50 % minimalnego wynagrodzenia za pracę w każdym miesiącu kalendarzowym, w którym obowiązuje zajęcie.

Ponadto do najpilniejszych zadań stojących przed ustawodawcą zaliczyć należy uchylenie przepisów przewidujących badanie przedawnienia w postępowaniu klauzulowym i egzekucyjnym, a zatem uchylenie art. 782¹, art. 797 § 1¹, art. 804 § 2 i art. 825 pkt 1¹ k.p.c., przy czym – jak już wskazywano wyżej – za uzasadnione uznać można pozostawienie regulacji zawartej w art. 782¹ § 1 pkt 1 k.p.c., przewidującej oddalenie wniosku o nadanie tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności w sytuacji, w której wniosek ten zmierza do obejścia prawa.

Niezbędna jest również derogacja art. 788 § 3 k.p.c., będącego przejawem nadmiernego formalizmu procesowego i niepotrzebnie komplikującego sytuację procesową wierzyciela, który nabył należność stwierdzoną już tytułem wykonawczym.

Ponadto instytucją, której wprowadzenie może szybko przynieść wymierne korzyści w zakresie skuteczności egzekucji, jest zajęcie zamienne. Instytucja zajęcia zamiennego (*Austauschpfändung*) nie jest znana prawu polskiemu, została natomiast przewidziana w ustawodawstwach germańskich, czyli w prawie niemieckim, austriackim i szwajcarskim. Jej istotą jest zajęcie ruchomości dłużnika z mocy ustawy niepodlegającej zajęciu (a zatem należącej do składników majątku objętych ograniczeniami egzekucji), pod warunkiem dostarczenia przez wierzyciela dłużnikowi innej ruchomości tego samego rodzaju, ale o zdecydowanie mniejszej wartości rynkowej (chodzić tu może np. o telewizor albo komputer). Dostarczana przez wierzyciela dłużnikowi ruchomość zastępcza może być rzeczą używaną, powinna być jednak w dobrym stanie i umożliwiać dłużnikowi korzystanie z niej zgodnie z przeznaczeniem.

Oczywiście stosowanie tego rozwiązania jest uzasadnione tylko w razie występowania znacznej różnicy pomiędzy wartością rzeczy, do której skierowano zajęcie zamienne, oraz wartością rzeczy zastępczej.

2.3 Wnioski końcowe

W świetle przeprowadzonej wyżej analizy stan egzekucji w Polsce – używając nieco eufemistycznego określenia – uznać należy za wysoce niezadowolający, natomiast regulacji postępowania egzekucyjnego w ogóle nie sposób nazwać systemem, trudno bowiem doszukać się w niej jakiegokolwiek spójności, brakuje też w niej rozwiązań sprzyjających szybkiej i skutecznej realizacji roszczeń z zastosowaniem przymusu państwowego. Można nawet pokusić się o stwierdzenie, iż obecnie prawo egzekucyjne jest prawem dłużnika, a nie prawem wierzyciela, a taki stan rzeczy należy uznać za wysoce niepokojący.

Doraźne działania legislacyjne, pozwalające na szybką zmianę sytuacji w tym zakresie, zostały wskazane wyżej w punktach 2.1. i 2.2., przy czym za najbardziej celowe należy tutaj uznać szybkie wprowadzenie rozwiązań postulowanych w petycji, a w szczególności – obniżenie części wynagrodzenia za pracę wolnej od zajęcia do 85 % najniższego wynagrodzenia za pracę określonego przepisami. Dzięki temu, zgodnie ze społeczną (humanitarną) funkcją ograniczeń egzekucji dłużnikowi egzekwowanemu pozostawać będzie część (zdecydowana większość), a nie całość wynagrodzenia. W tym ostatnim, obecnie obowiązującym wypadku, mamy bowiem do czynienia nie tyle z ograniczeniem, co z wyłączeniem egzekucji niweczącym w ogóle sens jej prowadzenia.

Wobec wskazanego wyżej nieistnienia systemu egzekucji roszczeń w Polsce, poza wymienionymi doraźnymi działaniami legislacyjnymi, uzasadnione są pilne prace o charakterze systemowym. Docelowo niezbędna wydaje się rekodyfikacja postępowania cywilnego, czyli wprowadzenie nowego, spójnego kodeksu postępowania cywilnego upraszczającego wierzycielom drogę do dochodzenia roszczeń i ich zaspokojenia w ramach postępowania egzekucyjnego. W świetle wcześniejszych uwag za niezbędne należy uznać również opracowanie i uchwalenie nowej ustawy o komornikach sądowych, opartej na spójnych założeniach teoretycznych oraz doświadczeniach praktyków (w szczególności sędziów, prokuratorów oraz adwokatów i radców prawnych reprezentujących strony w postępowaniach egzekucyjnych). Tylko w ten sposób możliwe będzie doprowadzenie do realnego (a nie – jak obecnie – jedynie pozornego) zwiększenia skuteczności prowadzonych w Polsce postępowań egzekucyjnych.