KU/36/2017

SEKRETARIAT
Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. 27.01.2017 r.
zał. .....
nr 536 podpis

IUSTITIA
Stowarzyszenie Sędziów Polskich
ul. Przyokopowa 33, 01-208 Warszawa, e-mail: biuro@iustitia.pl, www.iustitia.pl
tel. +48 22 535 88 31, fax +48 22 535 88 32

Warszawa, dnia 27 stycznia 2017 r.

BPS/Ku-034/371/3./16

Szanowny Pan

Stanisław Gogacz

Przewodniczący Komisji Ustawodawczej

Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia" przesyła stanowisko w związku z nadesłanym do konsultacji *projekt ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (druk senacki nr 371).*

Stanowisko Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia"

do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (druk senacki nr 371)

Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia" nie kwestionuje potrzeby wprowadzenia zmian dostosowujących system prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 października 2015 roku, sygn. P 3/14 dotyczącego ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2016 r. poz. 1138, ze zm., dalej jako „u.k.s.e.") z Konstytucją. Już na wstępie trzeba jednakże zauważyć, że przedstawiona nowela wykracza poza zakres rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego.

Przypomnieć należy, że wyrok TK ogranicza się do stwierdzenia, że art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji w zakresie, w jakim nie przewiduje odrębnej stawki opłaty stałej za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Tymczasem przedstawiony projekt obok problematyki związanej z treścią rozstrzygnięcia TK (proponowany art. 54a) zawiera rozwiązania prowadzące do radykalnej zmiany zasad ponoszenia opłat za egzekucję świadczeń niepieniężnych, jak również znaczącego ich obniżenia.

Zasady ponoszenia opłat za czynności egzekucyjne

Przedstawione w projekcie uregulowania zmierzają do odstąpienia od dotychczasowej zasady, zgodnie z którą opłatę za egzekucję świadczenia niepieniężnego uiszcza wierzyciel wraz z wnioskiem o wszczęcie postępowania. Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem art. 49a u.k.s.e. wszczęcie egzekucji świadczeń niepieniężnych i wykonanie postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych uzależnione jest od uiszczenia przez wierzyciela opłaty stałej. Nieuiszczenie opłaty w terminie 7 dni od otrzymania przez wierzyciela wezwania do zapłaty powoduje zwrot wniosku lub odmowę dokonania czynności. Takie uregulowanie nie oznacza oczywiście, że również ostatecznie to wierzyciel zobowiązany jest do całkowitego ponoszenia kosztów egzekucji. Zgodnie z art. 770 k.p.c. dłużnik zwraca wierzycielowi koszty niezbędne do celowego przeprowadzenia egzekucji.

Koszty egzekucji ustala postanowieniem komornik, jeżeli przeprowadzenie egzekucji należy do niego.

W miejsce powyższej regulacji projekt przewiduje fakultatywne nałożenie obowiązku uiszczenia przez wierzyciela jedynie zaliczki na poczet opłaty – przy czym w szczegółowych rozwiązaniach dotyczących poszczególnych rodzajów egzekucji jej wysokość została określona na 10% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Obecnie stanowi to kwotę 340,86 zł.

Proponowane rozwiązanie, zmierzające do obniżenia kosztów egzekucji ponoszonych przez wierzyciela na wstępie postępowania egzekucyjnego, należy ogólnie ocenić pozytywnie, jednakże ze zgłoszonymi dalej wątpliwościami odnośnie wysokości opłat.

Zgłosić należy także zasadniczy zarzut – proponowane w projekcie brzmienie przepisów ustawy o komornikach sądowych i egzekucji nie określa podmiotu (strony postępowania) zobowiązanej do poniesienia opłaty za egzekucję świadczeń niepieniężnych, tj. tej jej części, która wykracza poza zaliczkę uiszczoną przez wierzyciela. Taki skutek wynika z zastąpienia dotychczasowego brzmienia art. 49a u.k.s.e. (które jednoznacznie wskazywało na wierzyciela jako stronę postępowania zobowiązaną do uiszczenia opłaty), nowym rozwiązaniem, które jedynie określa stroną potencjalnie zobowiązaną do uiszczenia zaliczki. Kolejne przepisy określają jedynie wysokość opłat w poszczególnych rodzajach spraw. Brak natomiast odrębnej regulacji niezbędnej dla nałożenia na konkretną stronę postępowania obowiązku uiszczenia opłaty w wysokości ustalonej w przepisach ustawy. Uzupełnienie opisanego braku proponowanych regulacji jest bezwzględnie konieczne. Przy czym rozważyć należy, czy pozostałą część opłaty powinien uiszczać wierzyciel czy też dłużnik. Pierwsze rozwiązanie odpowiadałoby obecnemu stanowi prawnemu, przenosząc jedynie obowiązek uiszczenia opłaty na dalszy etap postępowania (po wykonaniu egzekucji). Sprzyjałoby przy tym zapewnieniu pewności określonych przychodów komornika i obciążało ekonomicznym ryzykiem wierzyciela, na którym spoczywałby obowiązek (możliwość) uzyskania zwrotu kosztów postępowania od dłużnika. Natomiast obciążenie opłatą dłużnika zwalniałoby wierzyciela od ponoszenia wysokich kosztów postępowania, jednakże czyniło wysoce niepewnym otrzymanie przez komornika zapłaty za wykonane czynności egzekucyjne. W zdecydowanej części spraw, w szczególności dotyczących opróżnienia pomieszczeń, późniejsze wyegzekwowanie opłaty od dłużnika byłoby dość wątpliwe ze względu na jego stan majątkowy i wysokość dochodów. Przypuszczać bowiem należy, że osoby, wobec

których konieczne jest przeprowadzenie eksmisji z zajmowanego przez nich lokalu mieszkalnego raczej nie znajdują się w dobrej sytuacji majątkowej.

Rozwiązania w przypadku dobrowolnego wykonania obowiązku

Zgodnie z projektowanym art. 54a ust. 1 u.k.s.e. wykonanie przez dłużnika obowiązku w wyznaczonym przez komornika terminie powoduje znaczące obniżenie wysokości należnej opłaty. Pułap wskazany w noweli - 1/25 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, to kwota 136,34 zł.

W zasadzie jedynie powyższa propozycja stanowi realizację orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wskazywanego jako motyw leżący u podstaw projektu. Z tego względu trudno odmówić zasadności tej propozycji w ogólności, jednakże istotne wątpliwości budzi wysokość proponowanej opłaty. Biorąc pod uwagę zasady regulujące przebieg postępowania egzekucyjnego, w szczególności postępowania dotyczącego wydania nieruchomości czy też opróżnienia pomieszczenia (lokalu), ustalenie wynagrodzenia komornika jedynie na poziomie 136,34 zł w sytuacji, w której wezwał już dłużnika do opuszczenia lokalu jest nieuzasadnione.

Zgodnie z art. 1046 § 1 k.p.c., jeżeli dłużnik ma wydać nieruchomość albo opróżnić pomieszczenie, komornik wzywa dłużnika do dobrowolnego wykonania tego obowiązku w wyznaczonym stosownie do okoliczności terminie, po którego bezskutecznym upływie dokona czynności potrzebnych do wprowadzenia wierzyciela w posiadanie.

Powyższy przepis nie oznacza jednak, że wezwanie do dobrowolnego wykonania obowiązku jest pierwszą czynnością podejmowaną przez komornika. Przede wszystkim przed wystosowaniem wezwania komornik zobowiązany jest do ustalenia wszelkich okoliczności wpływających na wyznaczenie terminu (wskazanie konkretnej daty). Uwzględniając szczegółowe regulacje zawarte w rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o opróżnienie lokalu lub pomieszczenia albo o wydanie nieruchomości (Dz.U. z 2012 r. poz. 11), komornik powinien, jeszcze przed wystosowaniem wezwania, wysłuchać dłużnika, który zobowiązany jest do wydania nieruchomości albo dłużnika, która ma opróżnić lokal służący zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, a z tytułu wykonawczego nie wynika prawo do lokalu socjalnego lub zamiennego. Celem wysłuchania jest m.in. ustalenie czy dłużnikowi przysługuje tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia, w którym może on zamieszkać. Jeśli zaś dłużnikowi taki

tytuł prawny nie przysługuje, komornik, jeszcze przed wystosowaniem wezwania występuje do właściwej gminy o wskazanie tymczasowego pomieszczenia – wezwanie do dobrowolnego wykonania obowiązku opróżnienia lokalu musi już bowiem zawierać wskazane tymczasowego pomieszczenia.

Również na tym etapie postępowania komornik zobowiązany jest do ustalenia przeciwko komu prowadzi postępowanie, tj. czy obok dłużnika wymienionego w treści tytułu wykonawczego nie ma innych osób zobowiązanych do wydania nieruchomości lub do opróżnienia pomieszczenia. Regulacja zawarta w art. 791 k.p.c. rozszerza bowiem skuteczność tytułu wykonawczego na osoby, które uzyskały władanie nieruchomością albo pomieszczeniem po wszczęciu postępowania, w którym wydano tytuł egzekucyjny, a także na domowników i krewnych dłużnika oraz inne osoby reprezentujące jego prawa. Możliwość prowadzenia egzekucji przeciwko wymienionym osobom czyni z nich dłużników (mimo że nie są wymienieni w tytule wykonawczym), co oznacza, że wobec każdej osoby komornik zobowiązany jest do wystosowania oddzielnego wezwania i dokonania odrębnych ustaleń.

Obowiązek wykonania powyższych czynności wynika wprost z przepisów rozporządzenia. Stanowią one niezbędne minimum, co nie oznacza, że w praktyce nakład pracy komornika zmierzającego do nakłonienia dłużnika do dobrowolnego wykonania obowiązku nie jest większy (mogą to być różnego rodzaju negocjacje, wskazywanie dłużnikowi możliwości i środków pozwalających na znalezienie nowego miejsca zamieszkania, często również wskazówki odnośnie właściwego postępowania i przysługujących dłużnikowi praw, rozmowy z organami gminy itp.).

W rezultacie wykonanie przez dłużnika obowiązku w zakreślonym przez komornika terminie nie oznacza, że czynności komornika ograniczały się do sporządzenia i wysłania wezwania. W tej sytuacji określenie wysokości opłaty na poziomie 1/25 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (niespełna 140 zł) jest rażącą niesprawiedliwe, jako pozbawiające komornika wynagrodzenia adekwatnego do nakładu pracy. Co więcej, możliwość w istocie bezpłatnej realizacji obowiązku dopiero w ramach postępowania egzekucyjnego spowoduje, że dłużnicy nie będą w żaden sposób motywowani do wykonania obowiązku już po powstaniu tytułu egzekucyjnego (np. po wydaniu przez sąd wyroku). Przypomnieć należy, że dłużnik zobowiązany jest do realizacji obowiązku już po powstaniu wykonalnego tytułu egzekucyjnego, nie zaś dopiero po wezwaniu wystosowanym przez komornika.

Uwzględniając wszystkie powyższe okoliczności, propozycja zgodnie z którą komornik nie otrzyma żadnego wynagrodzenia, jeśli do wykonania obowiązku dojdzie przed doręczeniem wezwania (mimo że już na tym etapie postępowania zobowiązany jest podjąć szereg czynności, w tym wysłuchać dłużnika) nie zasługuje na akceptację.

Na marginesie jedynie można wskazać, że proponowane wynagrodzenie przysługujące komornikowi w przypadku dobrowolnego wykonania obowiązku jest niższe niż zaliczka, do zapłaty której zobowiązany jest wierzyciel. Projekt nie przewiduje zaś sposobu rozliczenia zaliczki ani nie określa, od kogo pobierana jest opłata w wysokości 1/25 przeciętnego wynagrodzenia.

Proponowane wysokości opłat i zaliczek

Regulacje zawarte w art. 1 pkt 2, 3, 4 i 5 noweli zmierzają do obniżenia należnych komornikowi opłat.

Co do zasady poprzeć należy obniżenie opłaty przewidzianej w art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.s.e., tj. opłaty za opróżnienie lokalu z rzeczy i osób z 40% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (ok. 1360 zł) do 20% miesięcznego wynagrodzenia (ok. 680 zł). Jest to opłata pobierana od każdej opróżnianej izby, zatem realne opłaty sięgają zazwyczaj kilku tysięcy złotych (wg danych z Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań w 2011 roku w Polsce przeciętna liczba izb w mieszkaniach zamieszkanych wynosiła 3,83). Rozważyć można jedynie, czy nie byłoby zasadne wprowadzenie minimalnej opłaty na poziomie wyższym niż 20% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, należnej w przypadku opróżnienia jednoizbowego pomieszczenia.

Opłata w wysokości 20% przeciętnego wynagrodzenia wydaje się jednak zbyt niska w przypadku egzekucji polegających na wprowadzeniu w posiadanie nieruchomości i usunięciu z niej ruchomości, a także wprowadzeniu zarządcy w zarząd nieruchomości.

Zbyt niskie wydają się też projektowane opłaty za egzekucję odebrania rzeczy (art. 50 u.k.s.e.) czy też wprowadzenie wierzyciela w posiadanie (art. 54 u.k.s.e.).

Likwidacja odrębnej opłaty za udział w czynnościach funkcjonariuszy Policji, Żandarmerii Wojskowej, wojskowych organów porządkowych, Straży Granicznej i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Projekt likwidacji tej opłaty, tj. uchylenia art. 57 u.k.s.e., należy w całości poprzeć. Dotychczas za prowadzenie takich czynności komornik pobierał opłatę w wysokości 25% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (obecnie - ok. 852 zł). Zwrócić należy przy tym uwagę, że była to opłata należna komornikowi za czynności podejmowane przez inne organy. Niezależnie zaś od niej w ramach wydatków pobierana jest odrębna kwota stanowiąca zryczałtowany koszt czynności wynosząca 1,5 % przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (ok. 50 zł).

Regulacje przejściowe

O ile cel uregulowania zawartego w art. 2 projektu, tj. nadanie wyrokowi Trybunału pełnej skuteczności od dnia jego ogłoszenia (22 października 2015 r.) uznać należy za zasadny, to pewne wątpliwości budzi sposób jego realizacji.

Projektodawca zdaje się zapominać, że w toczących się w dniu wejścia w życie ustawy postępowaniach egzekucyjnych opłata egzekucyjna została już uiszczona przez wierzyciela. W toku postępowania komornik nie ściąga żadnej opłaty (a do takiej czynności komornika odnosi się art. 2). Jedyna należność podlegająca ewentualnie ściągnięciu na podstawie art. 770 k.p.c., to należne wierzycielowi koszty celowej egzekucji (w skład których wchodzi również uiszczona przez wierzyciela opłata). Jednakże postępowanie egzekucyjne kończy się wraz z wykonaniem obowiązku o charakterze nieegzekucyjnym, bez względu na to, czy zostały ściągnięte koszty na rzecz wierzyciela. Komornik wydaje wówczas postanowienie, w którym rozstrzyga również o kosztach postępowania – w praktyce najczęściej przyznając wierzycielowi od dłużnika określoną kwotę. Po uprawomocnieniu się takiego postanowienia, wydający je komornik nie ma pełnej wiedzy czy koszty zostały zapłacone – czy to dobrowolnie, czy w ramach egzekucji świadczenia pieniężnego, którą wierzyciel może odrębnie prowadzić. Komornik nie może zatem określić ani czy zachodzą przesłanki do zastosowania regulacji z art. 2, ani czy ewentualną nadpłatę (różnicę pomiędzy opłatą już pobraną, a opłatą należną zgodnie z projektowanym art. 54a) należy zwrócić wierzycielowi czy dłużnikowi.