

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 13 stycznia 2017 r.

w przedmiocie rządowego projektu ustawy o kosztach komorniczych

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z rządowym projektem ustawy o kosztach komorniczych, przekazany przy piśmie Ministra Sprawiedliwości z 6 grudnia 2016 r., Nr DL-I-4191-6/16, zauważa, że na aprobatę zasługują podjęte przez projektodawcę działania mające na celu kompleksowe uregulowanie tematyki kosztów prowadzenia egzekucji oraz innych postępowań wykonawczych przez komorników sądowych w nowym akcie normatywnym rangi ustawowej. Rada, mając na uwadze, że działalność komorników sądowych ma zasadnicze znaczenie dla skuteczności wymiaru sprawiedliwości, przedstawia następujące uwagi do rządowego projektu ustawy o kosztach komorniczych.

Projekt ustawy o kosztach komorniczych stanowi jedynie część planowanej reformy ustawodawstwa dotyczącego komorników sądowych. Obok wyżej wskazanej ustawy status prawny komorników sądowych regulować ma również między innymi ustawa o komornikach sądowych (przekazana do zaopiniowania Krajowej Radzie Sądownictwa przy piśmie Ministra Sprawiedliwości z 24 listopada 2016 r., Nr DL-VII-4672-31/16), a obie projektowane ustawy mają zastąpić obecnie obowiązującą ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U. z 2016 r., poz. 1138).

Mając na uwadze powyższe, Krajowa Rada Sądownictwa proponuje wprowadzenie do art. 1 projektu ustawy o kosztach komorniczych bezpośredniego odniesienia do ustawy o komornikach sądowych poprzez dodanie po słowach „komornika sądowego” słów „w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia ... o komornikach sądowych”. Tego rodzaju odesłanie zapobiegnie możliwym wątpliwościom interpretacyjnym co do działalności komorników sądowych, do której odnosi się projektowana ustawa o „kosztach komorniczych”.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca również uwagę, na potrzebę redakcyjnego doprecyzowania treści art. 3 ust. 1 projektu ustawy, wprowadzającego generalną zasadę odnoszącą się do możliwości obciążenia stron i innych uczestników postępowań prowadzonych przez komorników obowiązkiem ponoszenia „opłat komorniczych” poprzez zamianę słów „należą się” na „komornik pobiera”. Tego rodzaju zabieg legislacyjny wyłączy ewentualne wątpliwości odnośnie poszerzenia katalogu podmiotów uprawnionych do pobierania opłat komorniczych.

Projektowany art. 4 ust. 1–3 wprowadza nową siatkę pojęć określających podmioty zobowiązane do ponoszenia kosztów komorniczych. Doprecyzowania wymaga jego ust. 3, przez wskazanie, że stroną w rozumieniu projektowanej ustawy jest obok dłużnika uczestnik przeciwko, któremu kieruje się inne postępowanie (niż egzekucyjne) wykonawcze prowadzone przez komornika. Nazwanie stroną postępowania prowadzonego przez komornika uczestnika innego (niż egzekucyjne) postępowania prowadzonego przez komornika, bez wyraźnego wskazania, czy nazewnictwo to odnosi się do stron postępowania egzekucyjnego *in generalis*, czy jedynie do wierzyciela i dłużnika, którzy ponoszą wydatki i opłaty w rozumieniu ustawy o kosztach komorniczych, tworzy niepotrzebne wątpliwości interpretacyjne.

Projektowany przepis art. 5 ust. 3 wymaga doprecyzowania, przez jednoznaczne wskazanie, że odnosi się do kosztów należnych komornikowi, w przeciwnym razie budzi wątpliwości interpretacyjne, w związku z brzmieniem projektowanego przepisu art. 770¹ k.p.c. który odnosi się do postanowienia komornika rozstrzygającego o prawie do otrzymania zwrotu poniesionych kosztach egzekucji, między stronami postępowania egzekucyjnego.

Co do regulacji proponowanej w Dziale II projektowanej ustawy, obejmującego katalog niezbędnych wydatków poniesionych przez komornika w toku prowadzonego postępowania, w tym opłat sądowych od wniosków składanych w jego toku, co do których komornikowi przysługuje prawo żądania zwrotu wyłożonych środków pieniężnych od stron tego postępowania lub prawo żądania zaliczki na ich poczet, przed poniesieniem tych wydatków czy opłat sądowych, Krajowa Rada Sądownicza zauważa, że w uzasadnieniu projektu nie wskazano wystarczających argumentów przemawiających za ograniczeniem tego katalogu do wskazanych w tej regulacji wydatków. W istocie projektodawca powtórzył zapisy obecnie obowiązującej regulacji, ograniczając w art. 9 ust. 4 prawo do pobrania zaliczki na poczet doręczania korespondencji do kwoty 30 złotych bez wyjaśnienia czy wskazane ograniczenie dotyczy jednorazowo pobieranej zaliczki, czy też górnego pułapu sumy zaliczek pobranych w ramach jednego postępowania prowadzonego przez komornika na wydatki z tego tytułu (pomijając ograniczenia w projektowanym art. 8 ust 7).

Rada zauważa przy tym, że tytuł Działu II projektowanej ustawy: „Wydatki komornika i opłata sądowa” jest mylący, co do projektowanych treści. Wskazane prawo do pobrania opłaty sądowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 projektu ustawy, czy prawo do pobrania innej opłaty sądowej, którą komornik jest zobowiązany uiścić w związku z koniecznością złożenia do sądu wniosku zapewniającego prawidłowy tok prowadzonego postępowania

egzekucyjnego, jest w istocie prawem do zwrotu wydatku komornika, a nie do pobrania opłaty sądowej.

Przedstawiony projekt ustawy w art. 11 ust. 2 wprowadza przy tym zasadę, że uiszczona przez wierzyciela zaliczka na pokrycie wydatków komornika może być przeznaczona wyłącznie na zaspokojenie wydatków, na poczet których została pobrana. Rada zwraca uwagę, że tego rodzaju rozwiązanie może okazać się niecelowe i spowolnić podejmowanie przez komornika czynności egzekucyjnych. Zgodnie z brzmieniem projektowanego art. 18 ust. 1, komornik rozlicza zaliczkę w terminie miesiąca od dnia poczynienia wydatków, na które była przeznaczona i zwraca jej niewykorzystaną część. Należy rozważyć nadanie komornikowi uprawnienia do zaliczenia za zgodą wierzyciela lub dłużnika środków finansowych na poczet przyszłych wydatków, co, w powiązaniu z nałożonym na komornika w art. 18 ust. 4 obowiązkiem informacyjnym, wydaje się wystarczające do zabezpieczenia interesów wierzyciela lub dłużnika w ramach prowadzonego postępowania egzekucyjnego.

Szeroki obowiązek informacyjny nałożony na komornika na podstawie art. 18 ust. 4 projektu przemawia również za rozważeniem wydłużenia sześciomiesięcznego terminu do wydania postanowienia ustalającego wysokość opłat ściągniętych i należnych komornikowi na podstawie art. 21 ust. 1 projektu. Zaskarżalność tego rodzaju postanowienia może doprowadzić do znacznego obciążenia sądów orzekających w tym przedmiocie, a ponadto utrudnić prowadzone postępowania egzekucyjne. Krajowa Rada Sądownictwa postuluje wprowadzenie rocznego terminu dla komornika do wydania postanowienia ustalającego wysokość opłat ściągniętych i należnych, a w wypadku egzekucji prowadzonych krócej niż jeden rok – obowiązku jednorazowego wydania takiego postanowienia w związku z zakończeniem prowadzonego przez komornika postępowania.

Istotną kwestią wymagającą uzupełnienia jest również doprecyzowanie nałożonego na komornika obowiązku pouczenia osoby uprawnionej zawartego w art. 12 ust. 2 i art. 16 ust. 3 projektu ustawy. Oba wskazane przepisy powinny zawierać, obok wskazania terminu do wykonania wskazanych w nich czynności prawnych, obowiązek pouczenia przez komornika uprawnionych podmiotów o skutkach niedokonania czynności prawnej – w wypadku art. 12 ust. 2 niezłożenia odpowiedniego wniosku, a w wypadku art. 16 ust. 3 odpowiedniego wezwania.

W art. 28 ust. 1 projektu ustawy Krajowa Rada Sądownictwa proponuje jednoznaczne doprecyzowanie tej regulacji, pozwalające na rozstrzygnięcie, czy w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego, z uwagi na spełnienie świadczenia przez dłużnika po wszczęciu

egzekucji, opłatę od dłużnika pobiera komornik który prowadził postępowanie egzekucyjne, czy też umożliwiała ona przekazywanie egzekucji tych kosztów przez komornika, który wydał to postanowienie innemu komornikowi, a jeżeli tak to w jakim wypadku.

Co do regulacji proponowanej w Dziale III projektowanej ustawy obejmującego „opłaty komornicze” w tym opłaty egzekucyjne, wymaga ona poczynienia uwag ogólnych, odnoszących się do projektowanego obniżenia tych opłat w stosunku do regulacji obecnie obowiązującej. Projektodawca zdecydował o zmniejszeniu opłat egzekucyjnych należnych komornikom w ramach egzekucji świadczeń pieniężnych i niepieniężnych. Nie negując takiej możliwości, a nawet potrzeby, Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje, że tego rodzaju zabieg legislacyjny powinien być poparty odpowiednimi wyliczeniami zawartymi w uzasadnieniu projektu. Zdawkowe odwołanie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2015 r. o sygn. akt P 3/14 zawarte w uzasadnieniu projektu i wskazanie, że wysokość opłaty winna być zależna od rzeczywistego nakładu pracy komornika nie jest wystarczające do oceny przewidywanych skutków zmiany opłat egzekucyjnych. Nie jest tym samym możliwa ocena zasadności przedstawionych rozwiązań w tym zakresie.

Powyższa kwestia nabiera istotnego znaczenia szczególnie z uwagi na brzmienie art. 1 w zw. z art. 27 przedstawionego projektu. Zgodnie z tymi przepisami komornik nie pobiera od wierzyciela opłaty od wniosku o wszczęcie egzekucji świadczeń pieniężnych. Całość opłaty egzekucyjnej jest ściągana wraz z egzekwowanym świadczeniem od dłużnika. Krajowa Rada Sądownictwa postuluje rozważenie wprowadzenia częściowej partycypacji wierzyciela w kosztach egzekucji, gdyż niezasadnym jest nałożenie na komornika obowiązku ponoszenia kosztów egzekucji do chwili wyegzekwowania całej opłaty egzekucyjnej. Tego rodzaju rozwiązanie ustawowe rodzi uzasadnione wątpliwości w sytuacji znacznego zmniejszenia wysokości opłat egzekucyjnych i tym samym ograniczonej możliwości pokrycia przez komornika bieżących wydatków z dochodów uzyskanych w ramach innych postępowań egzekucyjnych.

Postanowienia zawarte w przedstawionym projekcie ustawy o kosztach komorniczych nie powinny być również analizowane w oderwaniu od projektu ustawy o komornikach sądowych i szczególnie zasady przewidzianej w jego art. 97. Uznanie, że opłata egzekucyjna stanowi daninę publiczną, będącą w całości dochodem budżetu państwa, a komornikowi za jego służbę należy się wynagrodzenie prowizyjne z uzyskanych opłat egzekucyjnych prowadzi do dodatkowego obniżenia przychodów kancelarii komorniczych, które powinno zostać przez projektodawcę poparte odpowiednimi wyliczeniami i uwzględnione w projekcie ustawy

o kosztach komorniczych. Przedstawione uzasadnienia obu projektów wydają się tymczasem pomijać wzajemne zależności pomiędzy zmianą wysokości opłat egzekucyjnych, a zmianą ich charakteru i nadaniem im statusu daniny publicznej.

Powyższe uwagi znajdują również aktualność odnośnie art. 46 projektu ustawy, który przewiduje możliwość obniżenia opłaty egzekucyjnej za egzekucję świadczeń pieniężnych na wnioski wierzyciela lub dłużnika. Nie zawarcie w uzasadnieniu projektu ustawy stosownych danych i wyliczeń przemawiających za nową wysokością opłat egzekucyjnych oraz brak odniesienia skutków tych zmian do możliwości prawnej przewidzianej w art. 46, a w szczególności wysokości minimalnej opłaty określonej w art. 46 ust. 5 projektu powoduje brak możliwości oceny zasadności przedstawionych rozwiązań.

Doprecyzowania wymaga również proponowana regulacja zawarta w art. 45 ustawy, tak aby nie budziło wątpliwości, że zwolnienie strony postępowania egzekucyjnego od kosztów sądowych nie pozbawia komornika prawa pobrania od tej strony opłaty egzekucyjnej, jeżeli na podstawie pozostałych przepisów jest zobowiązana do jej poniesienia. Nadto przepis ten dodatkowo i zbędnie reguluje materie nieobjętą projektowaną ustawą, tylko przepisami Kodeksu postępowania cywilnego, czyli rozstrzyga o obowiązku zwrotu kosztów między stronami postępowania egzekucyjnego, co we wskazanym zakresie reguluje obecnie art. 770 i 771 Kodeksu postępowania cywilnego.

Rozważyć również należy zasadność wprowadzenia do art. 770 Kodeksu postępowania cywilnego § 2, ustalającego zasadę, że wydatki komornika wybranego przez wierzyciela i działającego poza rewirem obciążają wierzyciela, przy jednoczesnym wprowadzeniu przez projektodawcę w art. 10 projektu ustawy o kosztach komorniczych przepisu regulującego analogiczną tematykę. Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje, że w tej sytuacji zmiana Kodeksu postępowania cywilnego nie jest konieczna i może zostać zastąpiona całościowym uregulowaniem tematyki kosztów egzekucji komorniczych w jednym akcie prawnym, jakim jest projektowana ustawa o kosztach komorniczych.