



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IV kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM 10-102-03

Druk nr 1823-A
Warszawa, 22 grudnia 2003 r.

Pan
Marek Borowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Uprzejmie przedstawiam **AUTOPOPRAWKĘ** do przekazanego Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 18 lipca 2003 r. projektu ustawy

- o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji.

(-) Leszek Miller

A U T O P O P R A W K A
do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych
i egzekucji (druk nr 1823)

W projekcie ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji wprowadza się następujące zmiany:

1) tytuł projektu ustawy otrzymuje brzmienie:

„o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego”;

2) w art. 1:

a) po pkt 6 dodaje się pkt 6a w brzmieniu:

„6a) art. 23 otrzymuje brzmienie:

„Art. 23. 1. Komornik jest obowiązany do naprawienia szkód wyrządzonych przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu czynności.

2. Zastępca komornika ponosi odpowiedzialność jak komornik w zakresie czynności, które wykonywał.

3. Skarb Państwa jest odpowiedzialny za szkodę solidarnie z komornikiem.”;

b) po pkt 10 dodaje się pkt 10a w brzmieniu:

„10a) w art. 33 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Komornik może zlecić asesorowi komorniczemu przeprowadzenie egzekucji w sprawach o świadczenie pieniężne nie przewyższające kwoty dwudziestokrotności kwoty bazowej, określonej corocznie w ustawie budżetowej dla członków korpusu służby

cywilnej, zwanej dalej „kwotą bazową”, z wyłączeniem egzekucji z nieruchomości.”;”;

c) pkt 12 uchyla się,

d) pkt 16 otrzymuje brzmienie:

„16) art. 49 otrzymuje brzmienie:

„Art. 49. Cała opłata stosunkowa wynosi 15% wartości egzekwowanego świadczenia, jednak nie może być niższa niż 1/10 i wyższa niż trzydziestokrotna wysokość kwoty bazowej. Opłatę tę komornik pobiera również w wypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela. W tym celu komornik wydaje postanowienie, w którym wzywa dłużnika do uiszczenia należności z tytułu opłat w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia. Postanowienie po uprawomocnieniu podlega wykonaniu w drodze egzekucji bez zaopatrywania w klauzulę wykonalności.”;”;

e) pkt 17 otrzymuje brzmienie:

„17) użyte w art. 50, art. 51 ust. 1 i art. 53-58 określenie „prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia” zastępuje się określeniem „kwoty bazowej””;

f) pkt 19 uchyla się,

g) pkt 22 otrzymuje brzmienie:

„22) w art. 64 ust. 2 i 3 otrzymują brzmienie:

„2. Nadzór nad działalnością komorników sprawuje Minister Sprawiedliwości przez prezesów sądów okręgowych, sędziów wizytatorów, a w zakresie kontroli finansowej – przez osoby upoważnione.

3. Minister Sprawiedliwości lub, z jego upoważnienia, prezes sądu okręgowego może zlecić sędziemu – wizytatorowi, a w zakresie kontroli finansowej – osobie upoważnionej, przeprowadzenie wizytacji w określonej kancelarii.”;”;

h) pkt 23 otrzymuje brzmienie:

„23) w art. 67 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. Rada izby komorniczej przekazuje prezesowi właściwego sądu okręgowego odpisy protokołów wizytacji, wniosków i poleceń powizytacyjnych, o których mowa w ust. 1.””,

i) pkt 26 otrzymuje brzmienie:

„26) w art. 93 w ust. 1:

a) pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) wyrażanie opinii w sprawie tworzenia i znoszenia rewirów komorniczych, zmiany ich granic oraz wyznaczania siedzib kancelarii komorniczych.”,

b) pkt 3 uchyla się.”,

j) pkt 27 uchyla się;

3) po art. 1 dodaje się art. 1a w brzmieniu:

„Art. 1a. W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.¹⁾) art. 769 uchyla się.”;

4) art. 3 otrzymuje brzmienie:

„Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.”;

5) uzasadnienie projektu otrzymuje brzmienie:

„Uzasadnienie

Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1452), obowiązująca od dnia 1 stycznia 2002 r., zmieniła w szerokim zakresie unormowania ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882, z 1999 r. Nr 110, poz. 1255, z 2000 r. Nr 48, poz. 554, z 2001 r. Nr 98, poz. 1069 i 1070, z 2001 r. Nr 130, poz. 1452 oraz z 2003 r. Nr 41, poz. 361). Zmiany w największym stopniu dotyczyły statusu komornika oraz wysokości i zasad pobierania opłat egzekucyjnych. I tak wprowadzono przepis, zgodnie z którym komornik na własny rachunek wykonuje czynności wchodzące w zakres jego zadań. Tym samym nastąpiło odejście od pracowniczego statusu komorników sądowych.

Przyjęto rozwiązania mające na celu stworzenie mechanizmu powiązania dochodów komorników z efektywnością egzekucji. Uregulowano kwestie pobierania opłat egzekucyjnych w sprawach o zabezpieczenie roszczeń.

Już po kilku miesiącach obowiązywania nowych przepisów okazało się, że nie wszystkie rozwiązania sprawdzają się w praktyce. Ujawniły się negatywne konsekwencje przyjęcia rozwiązania, według którego w sprawach o egzekucję świadczeń powtarzających się komornik pobiera należną mu opłatę dopiero po roku prowadzenia egzekucji. Pojawiło się niebezpieczeństwo, że po roku prowadzenia egzekucji komornik przystąpi do ściągania własnych należności, co pozbawi wierzyciela przez jakiś czas należnych mu alimentów.

Źródło stale rosnącej zaległości w załatwianiu spraw egzekucyjnych i zmniejszającej się skuteczności egzekucji tkwi również w niedoskonałości niektórych przepisów, obowiązujących od chwili uchwalenia ustawy. Dotyczy to w szczególności unormowań z zakresu powoływania komorników, wyznaczania zastępcy komornika i sprawowania nadzoru nad komornikami.

W tej sytuacji pojawiła się potrzeba wypracowania rozwiązań zmierzających do usprawnienia egzekucji i wyeliminowania opisanych wyżej niekorzystnych zjawisk. Minister Sprawiedliwości, sprawujący zwierzchni nadzór nad komornikami i samorządem komorniczym, przeanalizował dwa sposoby wyjścia z zaistniałej sytuacji. Pierwszy to szybka nowelizacja ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, drugi zaś to uchwalenie nowego aktu prawnego. Ostatecznie zdecydowano się na nowelizację, przyjmując przy tym, że nie wyklucza to możliwości podjęcia w następnej kolejności prac mających na celu uchwalenie nowego aktu prawnego. Postulat szybkości, determinowany w tym przypadku skalą występowania niekorzystnych zjawisk, rzutuje na zakres nowelizacji.

Celem nowelizacji jest przede wszystkim skorygowanie części rozwiązań wprowadzonych nowelą z dnia 18 września 2001 r. Przy tej okazji celowe jest również znowelizowanie niektórych przepisów obowiązujących od chwili uchwalenia ustawy, stwarzających przeszkody do sprawnego i skutecznego prowadzenia egzekucji oraz płynnego i stabilnego funkcjonowania kancelarii komorniczych.

Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie niektórych innych ustaw zmieniła brzmienie art. 7 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (zwanej w dalszej części uzasadnienia „ustawą”). Przepis ten reguluje kwestie tworzenia rewirów komorniczych. Przed nowelizacją rewiry ustanawiał, znosił oraz wyznaczał siedziby kancelarii komorniczych Minister Sprawiedliwości. Wskutek nowelizacji uprawnienie do tworzenia rewirów komorniczych uzyskali prezesi sądów apelacyjnych. Kierunek zmiany uznać należy za właściwy. Prezes sądu apelacyjnego ma niewątpliwie większe niż minister rozeznanie, co do potrzeby tworzenia rewirów komorniczych. Unormowania art. 7 ustawy są jednak niekompletne. Nie zostały uregulowane kwestie znoszenia rewirów, zmiany ich granic, czy też określania siedzib kancelarii komorniczych. Z unormowań tych nie wynika, jakim aktem decyzyjnym prezes sądu apelacyjnego ustanawia rewiry. W ustawie brak jest regulacji bardzo istotnej kwestii prowadzenia i corocznego publikowania wykazu zarejestrowanych rewirów i kancelarii komorniczych.

Dążąc do wyeliminowania powyższych ograniczeń należało przepisom art. 7 ustawy nadać nowe brzmienie. Proponuje się wprowadzenie zasady, zgodnie z którą rewiry komornicze w każdym przypadku tworzy, znosi, zmienia ich granice oraz wyznacza siedziby kancelarii prezes sądu apelacyjnego. Celem zmian jest usprawnienie procedury tworzenia rewirów. Odstępuje się od koncepcji, według której najpierw dochodzi do utworzenia rewiru, a dopiero potem do jego powstania. Postuluje się wprowadzenie unormowania zobowiązującego Ministra Sprawiedliwości do ogłaszania, w drodze obwieszczenia, wykazu rewirów i siedzib kancelarii komorniczych. Ogłoszenia będą przygotowywane w oparciu o dane uzyskiwane z Krajowej Rady Komorniczej.

Konsekwencją uregulowania znoszenia rewirów jest wprowadzenie regulacji pozwalającej Ministrowi Sprawiedliwości odwołać komornika, którego rewir został zniesiony. Równocześnie – wobec faktu, że odwołanie takie wynika z przyczyn natury organizacyjnej, nie leżących po stronie komornika – przewiduje się obowiązek zaproponowania odwołanemu z tego powodu komornikowi objęcia innego wolnego

rewiru. Zgoda zainteresowanego skutkowałaby ponownym powołaniem na stanowisko komornika, w sposób podobny, jak wskazany poniżej przy przenoszeniu komornika na inny rewir.

Duże problemy w praktyce powodowało też stosowanie art. 8 ust. 4 ustawy, ograniczającego wierzycielowi prawo wyboru komornika jedynie do tych komorników z obszaru właściwości sądu apelacyjnego, których zaległość w zakresie prowadzonych przez nich spraw egzekucyjnych nie przekracza sześciu miesięcy. Nowelizacja ust. 4 w art. 8 ustawy uczyniła ten przepis niezrozumiałym. Przyczyna kontrowersji tkwi w nieostrym kryterium stanu sześciomiesięcznej zaległości. Z przepisu tego nie wynika, czy stan zaległości należy ujmować w zależności od rodzaju sprawy, według jakiej daty ją oceniać i czy brać pod uwagę również sprawy, w których prowadzona jest egzekucja świadczeń powtarzających się, które charakteryzują się długotrwałością postępowania. Intencje wprowadzenia kryterium stanu zaległości były oczywiste. Chodziło o to, aby przy zachowaniu prawa wyboru komornika, wyeliminować niebezpieczeństwo realizacji tego prawa z uszczerbkiem dla sprawności i skuteczności postępowania w sprawach, których właściwość wyznaczają przepisy Kodeksu postępowania cywilnego.

Kryterium stanu zaległości wymaga więc doprecyzowania. W przeciwnym wypadku przepis ograniczający prawo wyboru komornika albo pozostanie martwy, albo – przy rygorystycznej wykładni – doprowadzi do zniweczenia tego prawa wyboru.

Naprzeciw tym postulatом wychodzą propozycje nadania nowego brzmienia ust. 1, 2, 3 i 4 w art. 8 ustawy. Postuluje się, aby nie były brane pod uwagę, przy określaniu stanu zaległości, sprawy o egzekucję świadczeń powtarzających się. Decydujący ma być stan zaległości za rok poprzedni.

W praktyce stosowania art. 8 ust. 1 ustawy wyłonił się problem, czy wierzycielowi przysługuje prawo wyboru komornika, w przypadku gdy egzekucję kieruje do nieruchomości dłużnika. Wychodząc z założenia, że wynikająca z przepisów Kodeksu postępowania cywilnego właściwość komornika w sprawach

o egzekucję z nieruchomości jest właściwością wyłączną, należało wyłączyć prawo wyboru komornika w odniesieniu do tego sposobu egzekucji.

Kwestie związane z powoływaniem komorników regulują przepisy art. 11 ustawy. Obecnie obowiązujące unormowania nie sprzyjają szybkości postępowania i rodzą w praktyce szereg wątpliwości. Nagminne są przypadki składania przez zainteresowanych w tym samym czasie kilku wniosków o powołanie na stanowisko komornika w różnych rewirach. Liczne są też przypadki składania wniosków w momencie, kiedy sprawa dojrzała do wydania decyzji w przedmiocie powołania. W takich sytuacjach zachodzi konieczność nadania sprawie dalszego biegu. W konsekwencji postępowanie w przedmiocie powołania komornika przedłuża się.

Propozycje zmian w zakresie procedury powoływania komorników zmierzają do skrócenia postępowania i ograniczenia praktyki składania w tym samym czasie więcej niż jednego wniosku o powołanie. Ma temu służyć wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym zainteresowani mogą składać wnioski w określonym, jednomiesięcznym terminie od daty wskazanej w obwieszczeniu o wolnych rewirach komorniczych. Rygoryzm wynikający z powyższego ograniczenia czasowego jest łagodzony rozwiązaniem, według którego o wolnych rewirach Minister Sprawiedliwości informuje, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski". W dotychczasowym stanie prawnym zainteresowani zmuszeni byli do prowadzenia swego rodzaju dochodzeń w celu ustalenia wolnych rewirów.

Praktykę składania w tym samym czasie więcej niż jednego wniosku o powołanie ma ograniczyć przepis wprowadzający zapis o możliwości ubiegania się w tym samym czasie o powołanie na stanowisko komornika w jednym tylko rewirze komorniczym.

Usprawnieniu procedury powoływania mają też służyć nowe zapisy odnośnie do opiniowania kandydatów na stanowisko komornika.

Brak jest przepisu umożliwiającego przeniesienie komornika na inny rewir. Tymczasem zdarzają się przypadki, związane zarówno z sytuacją życiową zainteresowanego, jak i wynikające z potrzeby prawidłowego i sprawnego

prowadzenia czynności, o których mowa w art. 2 ustawy, uzasadniająca przeniesienie komornika na inny rewir. W obecnym stanie prawnym przeniesienie komornika na inny rewir jest możliwe jedynie pod warunkiem przeprowadzenia procedury odwołania zainteresowanego komornika z zajmowanego rewiru i następnie wszczęcia postępowania o powołanie na stanowisko komornika w innym rewirze. To ostatnie postępowanie otwiera możliwość ubiegania się o powołanie także innym osobom. Zainteresowany komornik nie ma więc gwarancji powołania na inny rewir. Powołanie nie jest w ogóle możliwe, jeżeli komornik nie spełnia warunków, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3, 4 i 5 ustawy.

Wobec powyższego proponuje się wprowadzenie instytucji przeniesienia komornika na inny rewir. Przeniesienie będzie realizowane przez wydanie decyzji administracyjnej, mocą której zainteresowany komornik będzie jednocześnie odwoływany z jednego rewiru i powoływany na inny, wolny rewir.

Przeniesienie komornika na inny rewir wyklucza możliwość obsadzenia tego rewiru w trybie powołania, o którym mowa w art. 11 ustawy. Stąd też należy wprowadzić do ustawy przepis stanowiący, że w przypadku wszczęcia procedury przeniesienia nie stosuje się przepisów o powołaniu na stanowisko komornika.

Wobec zmian w zakresie procedury powoływania komorników zmianie ulec musi także brzmienie art. 12 ustawy, regulującego kwestie składania załączników wniosku o powołanie.

Według obecnie obowiązujących przepisów istnieje różnica poglądów co do tego, czy asesor komorniczy, pełniący funkcję zastępcy komornika, może wykonywać wszelkie czynności, czy jedynie czynności w zakresie określonym w art. 33 ustawy. Przeważa drugi z przedstawionych poglądów, co godzi w efektywność egzekucji i pogarsza sytuację wierzycieli.

Wobec tego proponuje się wprowadzenie do art. 26 ustawy przepisu, zgodnie z którym asesorowi komorniczemu, pełniącemu funkcję zastępcy komornika, przysługują w zakresie czynności, o których mowa w art. 2, prawa i obowiązki komornika.

Z istoty instytucji zastępstwa komornika wynika, że do jego ustanowienia konieczne jest istnienie osoby komornika, który z przyczyn natury faktycznej lub prawnej nie może wykonywać powierzonych mu czynności. Interes wierzycieli wymaga w takich wypadkach kontynuowania już prowadzonych i zapewnienia możliwości wszczynania nowych postępowań egzekucyjnych.

Podobna sytuacja występuje także w przypadku śmierci albo odwołania komornika. Procedura obsadzania rewirów uwolnionych wskutek śmierci albo odwołania komornika wymaga czasu. Dlatego też proponuje się wprowadzenie do art. 26 ustawy przepisu, według którego przepisy o ustanowieniu zastępcy stosuje się odpowiednio w razie śmierci albo odwołania komornika.

Proponuje się nadanie nowego brzmienia art. 27 ustawy. Zmiany mają doprowadzić do usprawnienia procedury wyznaczania zastępcy. W celu zapewnienia efektywności egzekucji postuluje się dodanie przepisu, według którego z ważnych powodów prezes sądu apelacyjnego może dokonać zmiany zastępcy.

Dążąc do usunięcia wątpliwości co do zakresu praw i obowiązków zastępcy komornika, postuluje się dodanie art. 27a stanowiącego, że do zastępcy komornika, wyznaczonego w razie śmierci lub odwołania komornika, stosuje się odpowiednio przepisy art. 3a i art. 28 ustawy.

Proponuje się wprowadzenie przepisu regulującego obowiązki zastępcy komornika w razie likwidacji kancelarii zastępowanego komornika, będącej konsekwencją utworzenia przez powołanego komornika własnej kancelarii.

Konieczna jest zmiana brzmienia art. 28 ustawy. Przepis ten pozostaje w kolizji z unormowaniem z art. 3a ustawy, który stanowi, że komornik nie jest przedsiębiorcą, aczkolwiek prowadzi działalność na własny rachunek. Obecne brzmienie art. 28 ustawy sugeruje, że komornik jest jednak osobą prowadzącą działalność gospodarczą. Propozycja zmiany sprowadza się więc do przyjęcia takiego zapisu, z którego jednoznacznie wynika, że komornik nie jest przedsiębiorcą, że jedynie stosuje się do niego przepisy o podatku dochodowym od osób fizycznych, o ubezpieczeniach społecznych oraz o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, dotyczące osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.

Zmiana art. 33 sprowadza się do zastąpienia pojęcia prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej określeniem kwoty bazowej, ustalonej corocznie w ustawie budżetowej dla członków korpusu służby cywilnej. Zmiana ta zmierza do zastąpienia nie występującego już w polskim porządku prawnym pojęcia prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia określeniem kwota bazowa. Stąd zachodzi potrzeba zmiany przepisów ustawy, które odwołują się do prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia. Projekt przyjmuje za podstawę obliczania opłat kwotę bazową jako aktualny odpowiednik prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej, pozostając w ten sposób w zgodzie z dotychczasową wykładnią. Przewidująca wskaźnik prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej (Dz. U. Nr 34, poz. 163, z późn. zm.) została uchylona z dniem 1 stycznia 2000 r. przez art. 31 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej (Dz. U. Nr 110, poz. 1255, z późn. zm.). Równocześnie ustawa ta w art. 2 pkt 6 w miejsce prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej wprowadziła pojęcie kwoty bazowej, wskazując w art. 9 ust. 1 pkt 2, że wysokość kwot bazowych określa ustawa budżetowa.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy budżetowej na rok 2003 z dnia 14 marca 2002 r. (Dz. U. Nr 235, poz. 1981) kwota bazowa w bieżącym roku wynosi 1667,70 zł.

Stosownie do przyjętej terminologii pojęcie kwoty bazowej należało wprowadzić również w pozostałych przepisach ustawy (w art. 50, 51, 53, 54, 55, 56, 57 i 58).

Drobnej, jednak istotnej korekcie należało poddać art. 39 ustawy, ponieważ szereg instytucji pobiera opłaty za udzielenie komornikowi informacji niezbędnych do prowadzenia egzekucji. Równocześnie konieczność zażądania takich informacji w toku postępowania egzekucyjnego wynika z tego, że nie przedstawił ich – ze względu na brak podstawy prawnej do ich uzyskania albo przez zaniechanie – wierzyciel. Wobec tego, że charakter kosztów uzyskania informacji niezbędnych do

prowadzenia egzekucji zbliża je do kategorii wydatków gotówkowych ponoszonych w toku egzekucji, proponuje się dodanie w art. 39 ust. 2 ustawy pkt 7, zaliczającego ten rodzaj kosztów do tej właśnie kategorii wydatków. Nie ma natomiast podstaw, aby kategorię wydatków rozszerzać o koszty korespondencji. Przepis art. 108 § 1 Kpc w związku z art. 13 § 2 Kpc powoduje, że praktyczne rozliczenie takich wydatków byłoby niemożliwe. Komornik ma też możliwość doręczania pism osobiście lub przez pracownika kancelarii działającego w jego imieniu, stąd przyjęcie kosztów doręczeń jako wydatku skutkowałoby złamaniem zasady, że koszty utrzymania kancelarii komornik pokrywa z uzyskanych opłat egzekucyjnych.

Przepis art. 45a ustawy wprowadza zbyt krótki termin do podjęcia czynności, nie wiąże uchybienia z kwestią winy i jest błędnie zredagowany, wskazując na konieczność podjęcia czynności egzekucyjnych w sytuacji, gdy te w większości przypadków są podejmowane w późniejszej fazie postępowania. Unormowanie to określa odpowiedzialność dyscyplinarną komornika w oderwaniu od ogólnych zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Wobec tego proponuje się skreślenie art. 45a i uzupełnienie art. 71 ustawy przez dodanie pkt 5, przewidującego odpowiedzialność dyscyplinarną komornika za podejmowanie czynności z rażącą zwłoką.

W wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 18 września 2001 r. komornik w sprawach o egzekucję świadczeń powtarzających się ma obowiązek prowadzenia egzekucji przez rok na własny koszt. Ponosi przez to ryzyko bezskuteczności egzekucji. W przypadku egzekucji skutecznej zachodzi niebezpieczeństwo, że po roku prowadzenia egzekucji komornik przystąpi do ściągania własnych należności, co, jak już o tym była mowa, pozbawi wierzyciela przez pewien czas należnych mu alimentów.

Wskutek nowelizacji skreślony został przepis art. 48 ustawy, regulujący pobieranie opłat w sprawach o egzekucję alimentów zasądzonych w stosunku ułamkowym lub procentowym. Nadal jednak mają miejsce przypadki prowadzenia egzekucji alimentów zasądzonych w taki właśnie sposób.

Wobec tego proponuje się przywrócenie regulacji art. 47 i art. 48 ustawy w brzmieniu sprzed nowelizacji.

Proponuje się nowe brzmienie art. 49. Zmiana sprowadza się do wyeliminowania nieuzasadnionego ograniczenia czasowego w zakresie prawa komornika do pobrania opłaty w wypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela.

Niezbędną zmianą jest też skreślenie ust. 4 w art. 59. Przepis ten nie został uchylony w ramach nowelizacji z września 2001 r., pomimo zmiany modelu funkcjonowania komornika i zasad pobierania opłat. Aktualnie pojęcie „drugiej części opłaty egzekucyjnej”, którym posługuje się ten przepis, nie ma desygnatu – ustawa nie określa drugiej części opłaty (art. 49 określa jedynie „całą opłatę stosunkową”, zaś nie można uznać za „pierwszą część opłaty” części opłaty, którą fakultatywnie – i jedynie w niektórych sprawach – komornik mógł zażądać od wierzyciela w oparciu o art. 45 ust. 5). Skoro wprowadzono zasadę działania komornika na własny rachunek – opłaty stanowią obecnie przychód komornika, a nie Skarbu Państwa. Przewidziany w tym przepisie obowiązek odprowadzania przez komorników do budżetu 20% z drugiej części opłat egzekucyjnych ściągniętych od dłużnika stanowi w istocie daninę publiczną, noszącą znamiona podatku o charakterze obrotowym, którego nałożenie wymaga zachowania warunków określonych w art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Nowe rozwiązania dotyczące zastępcy komornika pociągają za sobą potrzebę zmiany przepisów art. 63 ustawy. Propozycje zmierzają do określenia zasad udziału zastępcy komornika w dochodzie zastępowanego komornika, dając pierwszeństwo postanowieniom umownym. Zawierają także rozwiązania odnoszące się do sytuacji ustanowienia zastępstwa w związku z odwołaniem albo śmiercią komornika. Proponuje się uregulowanie, zgodnie z którym komornikowi odwołanemu oraz spadkobiercom zmarłego komornika należą się opłaty prawomocnie ustalone przed odwołaniem albo śmiercią komornika.

Według art. 64 ust. 2 ustawy Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad działalnością komorników przez prezesów sądów apelacyjnych. Problematyka

postępowania egzekucyjnego jest jednak domeną sądów rejonowych i okręgowych, które zasadniczo pełnią funkcję sądów egzekucyjnych, sądy apelacyjne zaś występują w tej roli rzadko. Rozwiązania w zakresie nadzoru nad komornikami powinny być podobne jak w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych, zwłaszcza że prezes sądu okręgowego i tak pełni nadzór podległych mu jednostek organizacyjnych. Wobec tego proponuje się wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym Minister Sprawiedliwości sprawuje zwierzchni nadzór nad komornikami przez prezesów sądów okręgowych.

Do zapewnienia efektywności nadzoru konieczne jest ponadto dodanie ust. 4 w art. 67 ustawy, przewidującego obowiązek rady izby komorniczej przekazywania prezesowi sądu okręgowego odpisów protokołów wizytacji, wniosków i poleceń powizytacyjnych. W aktualnym stanie prawnym obowiązek taki ciąży na radzie izby komorniczej wyłącznie wobec Krajowej Rady Komorniczej. Rozwiązanie takie sprzyjać będzie właściwemu sprawowaniu nadzoru przez prezesów sądów okręgowych.

Praktyka wskazuje na potrzebę wzmocnienia pozycji Ministra Sprawiedliwości w postępowaniu dyscyplinarnym. Sprawuje on bowiem zwierzchni nadzór nad komornikami i samorządem komorniczym. Efektywność tego nadzoru w dużym stopniu zależy od zakresu uprawnień w postępowaniu dyscyplinarnym.

W związku z tym proponuje się wprowadzenie przepisu, według którego wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, złożony przez Ministra Sprawiedliwości, wszczyna postępowanie dyscyplinarne oraz przepisu dającego Ministrowi Sprawiedliwości, składającemu wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, uprawnienie do zawieszenia komornika w czynnościach.

Wobec propozycji przyznania prezesom sądów apelacyjnych uprawnienia do zlecenia asesorom komorniczym zastępowania komorników, konieczne staje się skreślenie pkt 3 w ust. 1 w art. 93 ustawy. Jednocześnie należy zmienić treść pkt 1 w celu dostosowania przepisu do projektowanego brzmienia art. 7 ust. 2 ustawy.

Niezależnie od powyższych względów zachodzi też pilna potrzeba nowelizacji zasad odpowiedzialności komornika jako funkcjonariusza publicznego. W obecnym

stanie prawnym odpowiedzialność cywilna komornika regulowana jest przez dwa przepisy, tj. art. 23 ustawy o komornikach sądowych i art. 769 Kodeksu postępowania cywilnego. Pierwszy z nich ustanawia ogólną regułę, że komornik ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu czynności. Drugi – uzależnia odpowiedzialność za szkodę do szkód wyrządzonych umyślnie lub przez niedbalstwo, stawiając dodatkowy warunek odpowiedzialności w postaci dochowania należytej staranności przez poszkodowanego (komornik odpowiada tylko za szkody, którym poszkodowany nie mógł zapobiec korzystając ze środków procesowych przewidzianych w Kpc) oraz przewiduje solidarną odpowiedzialność Skarbu Państwa. W orzecznictwie sądów (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 11 lipca 2000 r. sygn. III CZP 24/00 – OSNC 2000/11/198 i wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 września 2002 r. sygn. I CKN 926/00 – niepublikowany) ukształtowała się wykładnia, że przepis art. 769 Kpc jest przepisem szczególnym, dotyczącym wyłącznie sytuacji, gdy komornik działa jako organ egzekucyjny (a nie jest to wyłączna sfera działania komornika w świetle art. 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji).

Regulacji takiej nie można uznać za prawidłową i wystarczającą. Zgodnie z art. 77 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. W świetle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r. sygn. SK 18/00 (Dz. U. Nr 145, poz. 1638, OTK 2001/8/256) nie sposób uznać za spełniające wymogi konstytucyjne przepisów wprowadzających dodatkowe ograniczenia odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego. W rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2007) zaproponowano zmianę zasad odpowiedzialności za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Zachodzi zatem potrzeba dokonania odpowiedniej nowelizacji zarówno odpowiedzialności samego komornika za szkody wyrządzone przy wykonywaniu powierzonych mu przez ustawę czynności, jak też odpowiedzialności Skarbu Państwa za komornika jako funkcjonariusza publicznego. Proponowane w niniejszym projekcie rozwiązanie, polegające na zamieszczeniu reguł odpowiedzialności w nowym art. 23 ustawy

o komornikach, jest spójne z ogólną regułą odpowiedzialności Skarbu Państwa za funkcjonariuszy publicznych, jak i wymogami konstytucyjnymi. Konsekwencją jej przyjęcia jest usunięcie z Kodeksu postępowania cywilnego przepisu art. 769. Zmiana taka jest ponadto uzasadniona względami systemowymi, gdyż eliminuje z ustawy procesowej przepis o charakterze materialnoprawnym.

Ocena skutków regulacji

1. Cel wprowadzenia ustawy

Celem proponowanych zmian jest usprawnienie i uproszczenie procedur tworzenia rewirów komorniczych, powoływania komorników, wyznaczania zastępcy komornika, a ponadto zracjonalizowanie systemu opłat egzekucyjnych w sprawach alimentacyjnych i świadczeń powtarzających się oraz usprawnienie nadzoru nad egzekucją.

2. Wskazanie podmiotów, na które oddziałuje ustawa

W zakresie odnoszącym się do kwestii powoływania komorników projekt dotyczy Ministra Sprawiedliwości, prezesów sądów apelacyjnych, prezesów sądów okręgowych, organów samorządu komorniczego oraz osób ubiegających się o powołanie, spełniających określone warunki ustawowe.

W kwestiach dotyczących tworzenia rewirów komorniczych i wyznaczania zastępcy komornika projekt dotyczy prezesów sądów okręgowych, prezesów sądów apelacyjnych, organów samorządu komorniczego, Ministra Sprawiedliwości, komorników i asesorów komorniczych.

Propozycje odnoszące się do opłat i wydatków dotyczą nieograniczonego kręgu podmiotów, mogących występować jako strona lub uczestnik w postępowaniu egzekucyjnym.

3. Konsultacje

W pracach nad projektem uczestniczyli przedstawiciele Krajowej Rady Komorniczej.

Ponadto w ramach uzgodnień projekt został skierowany do uzgodnień z samorządami zawodów prawniczych, Krajową Radą Sądownictwa i Sądem Najwyższym. Z uwag zgłoszonych przez resorty nie została uwzględniona uwaga dotycząca wprowadzenia szczególnej stawki opłaty stosunkowej, w wypadku egzekucji przeciwko podmiotom świadczącym usługi o charakterze użyteczności publicznej, którego głównym źródłem dochodu są środki publiczne. Uwzględnienie tej uwagi mogłoby wywoływać wątpliwości natury konstytucyjnej, pomijając kwestię, że zastosowanie tej ulgowej stawki miałoby charakter ocenny.

Nie wszystkie uwagi Krajowej Rady Komorniczej, zgłoszone w toku konsultacji, mogły zostać uwzględnione, ze względu na jasno zakreślony zakres ustawy. Uwagi te zasługują na wykorzystanie przy pracach nad zupełnie nową ustawą o komornikach sądowych. Szczególnie krytycznie samorząd komorniczy ocenił brak nowelizacji art. 45 ustawy zmierzającej w kierunku wprowadzenia opłaty pobieranej od wierzyciela za wszczęcie egzekucji. Zdaniem Krajowej Rady Komorniczej brak takiej opłaty spowoduje niedofinansowanie kancelarii komorniczych, a w konsekwencji – niemożność egzekwowania orzeczeń sądowych, nie da się również pogodzić z zasadami konstytucyjnymi – zawód komornika traktowany jest gorzej niż inne zawody prawnicze, poddając komornika regułom podobnym do obowiązujących przedsiębiorcę nie uwzględnia się nakładanych na komornika ograniczeń, którym przedsiębiorca nie podlega. Rozwiązanie to zostało natomiast pozytywnie ocenione przez Krajową Radę Sądownictwa, spotkało się również z pozytywną oceną środowisk gospodarczych (Konfederacji Pracodawców Prywatnych, Krajowej Izby Gospodarczej).

4. Skutki finansowe i społeczno-gospodarcze ustawy

W wyniku wprowadzenia proponowanych zmian nie zwiększy się obciążenie wierzycieli z tytułu opłat egzekucyjnych. Zmiany te powinny mieć korzystny wpływ na sprawność i efektywność egzekucji.

Proponowana ustawa nie będzie miała wpływu na sektor finansów publicznych (przepis art. 59 ust. 4 faktycznie nie był stosowany od dnia 1 stycznia 2002 r.).

Wprowadzenie w życie przedmiotowej nowelizacji wpłynie jedynie pośrednio, lecz pozytywnie, na rynek pracy, konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki, sytuację i rozwój regionalny. Szybkie i skuteczne dochodzenie roszczeń w znacznej mierze uzależnione jest nie tylko od rozwiązań proceduralnych, lecz również od rozwiązań dotyczących modelu i funkcjonowania organów egzekucyjnych. Jest to zatem element wpływający m.in. na zaufanie do prawa i szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości. Sprawne organy egzekucyjne wydatnie wpływają na zwiększenie pewności obrotu, co jest czynnikiem sprzyjającym rozwojowi społeczno-gospodarczemu.

Materia projektowanej nowelizacji leży poza zakresem spraw normowanych przez prawo Unii Europejskiej.”.

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały opublikowane w Dz. U. z 1965 r. Nr 15, poz. 113, z 1974 r. Nr 27, poz. 157 i Nr 39, poz. 231, z 1975 r. Nr 45, poz. 234, z 1982 r. Nr 11, poz. 82 i Nr 30, poz. 210, z 1983 r. Nr 5, poz. 33, z 1984 r. Nr 45, poz. 241 i 242, z 1985 r. Nr 20, poz. 86, z 1987 r. Nr 21, poz. 123, z 1988 r. Nr 41, poz. 324, z 1989 r. Nr 4, poz. 21 i Nr 33, poz. 175, z 1990 r. Nr 14, poz. 88, Nr 34, poz. 198, Nr 53, poz. 306, Nr 55, poz. 318 i Nr 79, poz. 464, z 1991 r. Nr 7, poz. 24, Nr 22, poz. 92 i Nr 115, poz. 496, z 1993 r. Nr 12, poz. 53, z 1994 r. Nr 105, poz. 509, z 1995 r. Nr 83, poz. 417, z 1996 r. Nr 24, poz. 110, Nr 43, poz. 189, Nr 73, poz. 350 i Nr 149, poz. 703, z 1997 r. Nr 43, poz. 270, Nr 54, poz. 348, Nr 75, poz. 471, Nr 102, poz. 643, Nr 117, poz. 752, Nr 121, poz. 769 i 770, Nr 133, poz. 882, Nr 139, poz. 934, Nr 140, poz. 940 i Nr 141, poz. 944, z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 117, poz. 757, z 1999 r. Nr 52, poz. 532, z 2000 r. Nr 22, poz. 269 i 271, Nr 48, poz. 552 i 554, Nr 55, poz. 665, Nr 73, poz. 852, Nr 94, poz. 1037, Nr 114, poz. 1191 i 1193 i Nr 122, poz. 1314, 1319 i 1322, z 2001 r. Nr 4, poz. 27, Nr 49, poz. 508, Nr 63, poz. 635, Nr 98, poz. 1069, 1070 i 1071, Nr 123, poz. 1353, Nr 125, poz. 1368 i Nr 138, poz. 1546, z 2002 r. Nr 25, poz. 253, Nr 26, poz. 265, Nr 74, poz. 676, Nr 84, poz. 764, Nr 126, poz. 1069 i 1070, Nr 129, poz. 1102, Nr 153, poz. 1271, Nr 219, poz. 1849 i Nr 240, poz. 2058 oraz z 2003 r. Nr 41, poz. 360, Nr 42, poz. 363, Nr 60, poz. 535, Nr 109, poz. 1035, Nr 119, poz. 1121, Nr 130, poz. 1188 i Nr 139, poz. 1323).

Uzasadnienie autopoprawki

Zmiany proponowane w autopoprawce do projektu rządowego sprowadzają się do czterech sfer:

- systemu opłat egzekucyjnych (zmiany proponowane w pkt 2 lit. c, d, f autopoprawki),
- nadzoru nad komornikami (zmiany proponowane w pkt 2 lit. g i h autopoprawki),
- odpowiedzialności komornika jako funkcjonariusza publicznego i odpowiedzialności Skarbu Państwa za tego funkcjonariusza (zmiany proponowane w pkt 2 lit. a i pkt 3 autopoprawki),
- korekt techniczno – redakcyjnych (zmiany proponowane w pkt 1, pkt 2 lit. b, e, i, j oraz pkt 4 i 5 autopoprawki).

W zakresie opłat egzekucyjnych autopoprawka polega na wycofaniu się z propozycji zmiany zasad pobierania i wysokości opłat egzekucyjnych (nadania nowego brzmienia art. 45 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882, z późn. zm.) – zmian w zakresie art. 45 i art. 49 ustawy (w art. 49 proponuje się jedynie korektę redakcyjną), a w konsekwencji – wycofaniu się z propozycji wprowadzenia do ustawy nowego art. 59a. Wycofanie się z propozycji zmiany systemu pobierania opłat egzekucyjnych usprawiedliwia wnikliwa analiza wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2003 r. sygn. akt K 28/02 (Dz. U. Nr 41, poz. 361). Nie ulega bowiem wątpliwości, że rezygnacja z zasady działania komornika na własny rachunek, ustanowionej w art. 3a ustawy, nie byłaby korzystna dla egzekucji i projekt rządowy nie proponował ingerencji w treść art. 3a ustawy. Tymczasem z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego wynika, że nie budzi wątpliwości natury konstytucyjnej dopuszczalność ukształtowania zasad finansowania egzekucji według tej zasady, lecz wprowadzanie od niej wyjątków. Stąd – przynajmniej na tym etapie prac nad reformą egzekucji – ingerencja w system opłat egzekucyjnych wydaje się nieuzasadniona. Zmiana systemu finansowania w istotny sposób rzutuje na całą konstrukcję ustawy i model funkcjonowania komornika, stąd nie powinna być dokonywana w ramach ograniczonej nowelizacji. W konsekwencji należy pozostawić dotychczasowy, obecnie

funkcjonujący system, bez zmian, w tym również w zakresie wysokości opłaty, ze względu m. in. na wyniki konsultacji społecznych.

W zakresie nadzoru sprawowanego nad komornikami przez Ministra Sprawiedliwości proponuje się przeniesienie go na szczebel sądów okręgowych, a w konsekwencji – nadanie odpowiedniego brzmienia art. 64 ust. 2 i 3 ustawy oraz dodanie nowego art. 67 ust. 4 ustawy. Rozwiązanie to powinno umożliwić bardziej efektywny nadzór.

W zakresie uregulowania odpowiedzialności komornika jako funkcjonariusza publicznego i w tym samym zakresie odpowiedzialności Skarbu Państwa za działania komornika proponuje się jednolitą (w miejsce dotychczasowego rozbitcia pomiędzy art. 23 ustawy i art. 769 Kpc) formułę tej odpowiedzialności. Uregulowanie to jest dostosowane zarówno do wymagań art. 77 Konstytucji, jak i rozpatrywanej obecnie przez sejm noweli Kodeksu cywilnego (druk sejmowy nr 2007).

Pozostałe zmiany proponowane w autopoprawce mają charakter techniczno – redakcyjnej ingerencji w projekt rządowy. Po części wynikają one z wprowadzenia autopoprawką nowych rozwiązań, po części zaś z konieczności usunięcia drobnych, legislacyjnych nieścisłości rządowego projektu. I tak zaproponowana w autopoprawce zmiana art. 33 jest jedynie zabiegiem technicznym – rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji proponował wprowadzenie kwoty bazowej w miejsce nie używanego obecnie przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia w sferze budżetowej, zmianie ulega jedynie miejsce wprowadzenia tego określenia i jego definicji po raz pierwszy do ustawy. Stąd też odpowiednia korekta art. 49 ustawy.

Konsekwencją przyjęcia autopoprawki jest dostosowanie uzasadnienia projektu do nowego, zmienionego kształtu rządowego projektu.

Konieczność przygotowania autopoprawki wynikała z przeprowadzonej społecznej dyskusji nad sposobem finansowania egzekucji i związanych z tym obciążających strony kosztów, jak również dyskusji co do wskazań wynikających z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2003 r. sygn. akt K 28/02.

Projekt został uzgodniony, podlegał też konsultacji z Krajową Radą Sądownictwa i Krajową Radą Komorniczą. Krajowa Rada Komornicza negatywnie oceniła autopoprawkę w całości, choć stanowisko to ograniczało się wyłącznie do krytyki zmian w sferze opłat egzekucyjnych. Z drugiej strony ten właśnie aspekt autopoprawki został pozytywnie oceniony przez Krajową Radę Sądownictwa, jak również – w złożonych niezależnie od trybu konsultacji opiniach – przez Konfederację Pracodawców Prywatnych i Krajową Izbę Gospodarczą.

Przyjęcie rozwiązań proponowanych w autopoprawce powoduje, że zmiana ustawy o komornikach sądowych i egzekucji nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa. Jedyną konsekwencją w sferze finansowej sprowadza się do rozszerzenia katalogu wydatków (o koszt uzyskania informacji niezbędnych do prowadzenia egzekucji). Wydatki te, w formie zaliczki, obciążają wierzycieli, a w wypadku skutecznej egzekucji podlegają zwrotowi, gdyż należą do poniesionych przez wierzyciela usprawiedliwionych kosztów egzekucji.

Projekt autopoprawki, zgodnie z opinią Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej, nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.