



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia 3 stycznia 2007 r.

DLP - II - 456 - 18/06

GABINET MARSZAŁKA SENATU
wpłynęło dn. 4.01.07
nr. 129 podpis.

MINISTERSTWA
Prac Senackich
wpłynęło dn. 5.01.07
nr. 133 podpis.

Pan

Bogdan Borusewicz

Marszałek Senatu

Rzeczypospolitej Polskiej

Uprzejmie przekazuję na ręce Pana Marszałka odpowiedź na oświadczenie Pana senatora Andrzeja Mazurkiewicza w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw oraz stanowisko do załączonych do tego oświadczenia propozycji Krajowej Rady Komorniczej.

W pierwszym rzędzie wskazać należy, że wbrew twierdzeniom Krajowej Rady Komorniczej przedmiotowy projekt ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw był przedmiotem konsultacji społecznych, w trakcie których opinie o projekcie wyraziło szereg podmiotów, w tym również Krajowa Rada Komornicza.

W uwagi na fakt generalnego zanegowania przez przedstawicieli samorządu komorniczego proponowanych w projekcie rozwiązań, propozycje Krajowej Rady Komorniczej zostały uwzględnione w trakcie prac nad projektem jedynie w ograniczonym zakresie. Większość z uwag przedstawianych podczas konsultacji społecznych została obecnie ponowiona w piśmie Krajowej Rady Komorniczej z dnia 22 listopada 2006 r. przekazanym przez Pana Senatora oraz w załączonych do tego pisma propozycjach zmian projektu.

Zauważyć należy, że w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji brak jest elementów wskazujących na negatywną ocenę działalności komorników sądowych w Polsce. W zdecydowanej większości przypadków pracę komorników ocenić należy pozytywnie i docenić ich trud i zaangażowane w prowadzeniu egzekucji. Nie można też nie zauważyć

zarysowujących się symptomów poprawy stanu egzekucji, w tym rosnącej z roku na rok skuteczności egzekucji. Jednak pomimo tych symptomów i dużego zaangażowania komorników stan egzekucji sądowej w Polsce jest wciąż daleki od zadowalającego. Wzrasta bowiem wpływ spraw do kancelarii komorniczych i zaległość w ich załatwianiu. W tej sytuacji u podłoża nowelizacji ustawy o komornikach sądowych i egzekucji leży założenie, że szybka i daleko idąca poprawa stanu egzekucji komorniczej, jest możliwa jedynie poprzez wprowadzenie w ustawie głębokich i radykalnych zmian, w tym również takich, które stworzą warunki do zwiększenia liczby komorników sądowych.

Wobec braku stosownego uzasadnienia, nie można odnieść się do twierdzenia Krajowej Rady Komorniczej, iż „analiza proponowanych zapisów pozwala na przypuszczenie, że największą korzyść ze zmian odniosą firmy windykacyjne i banki, ale na pewno nie drobni wierzyciele i przedsiębiorcy, których dobro tak często przywołuje się w wypowiedziach medialnych”. Można jedynie stwierdzić, że jedną z intencji projektodawcy było wprowadzenie do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji takich rozwiązań, które ograniczą tzw. dziką windykację i pozbawią firmy windykacyjne możliwości dokonywania czynności egzekucyjnych w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Ponadto przy konstruowaniu proponowanych rozwiązań kierowano się troską o stan egzekucji należności o dużej doniosłości społecznej (np. należności alimentacyjnych, pracowniczych, czy też przysługujących Skarbowi Państwa w sprawach nie związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej).

Wśród celów nowelizacji ustawy o komornikach sądowych i egzekucji wymienić należy usprawnienie i poprawę skuteczności egzekucji oraz dalsze obniżenie kosztów egzekucyjnych, w tym kosztów obciążających Skarb Państwa jako wierzyciela w sprawach nie związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Krajowa Rada Komornicza nie przytacza argumentów na poparcie tezy, że cele te nie mogą zostać osiągnięte. Nie przedstawia też jakiegokolwiek uzasadnienia na poparcie twierdzenia, że już wkrótce część regionów zostanie pozbawiona prawa do egzekucji wskutek braku komorników sądowych. W tej sytuacji stwierdzić należy jedynie, że projekt nowelizacji ustawy o komornikach sądowych i egzekucji zawiera cały szereg rozwiązań zmierzających do poprawy sprawności i skuteczności egzekucji. Wśród tych propozycji wymienić należy propozycje rozwiązań dotyczących pozyskiwania przez komorników informacji niezbędnych do

prowadzenia egzekucji, zwiększenia liczby komorników sądowych do poziomu umożliwiającego opanowanie wpływu spraw egzekucyjnych i zmniejszenie stanu zaległości, a ponadto propozycje rozwiązań mających na celu zwiększenie nadzoru nad komornikami.

Pobieranie opłat egzekucyjnych w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych uregulowane zostało przepisami art. 45 ust. 2 oraz art. 49 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Z regulacji tych wynika, że, co do zasady, opłaty egzekucyjne pobierane są od kwot wyegzekwowanych, nie zaś egzekwowanych.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości projekt nowelizacji ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw nie zawiera propozycji regulacji sprzecznych z Konstytucją (stanowisko w tej kwestii ze szczegółowym uzasadnieniem przekazane zostało Krajowej Radzie Komorniczej). Za nieuzasadnione należy uznać również twierdzenie, że Minister Sprawiedliwości bezkrytycznie przyjął opinie wielkich przedsiębiorstw, w tym z branży finansowej i windykacyjnej.

Odnosząc się do szczegółowych propozycji Krajowej Rady Komorniczej wprowadzenia zmian w projekcie, stwierdzić należy w pierwszej kolejności, że motywy już przyjętych rozwiązań zostały przytoczone w obszernym uzasadnieniu projektu. Ponadto wskazać można na następujące kwestie:

Proponowany do dodania przez Krajową Radę Komorniczą w art. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882, z późn. zm.), zwanej dalej ustawą, ust. 5a sformułowany został w sposób zbyt ogólny, aby możliwe było osiągnięcie wskazanego celu. Zaznaczyć należy, że zamiarem projektodawcy było umożliwienie komornikom maksymalnie szybkiego dostępu do informacji o dłużniku i jego majątku, co znalazło wyraz w projekcie (w proponowanych zmianach ustępów art. 2 ustawy).

Nie można przystać na propozycję pozostawienia art. 3 ustawy w dotychczasowym brzmieniu nie jest możliwe z uwagi na przyświecający nowelizacji postulat wzmocnienia nadzoru nad komornikami. Kierowanie się tym postulatem, jak już wspomniano, nie jest wyrazem negatywnej oceny pracy, czy też zachowania komorników, lecz służyć ma poprawie sprawności i skuteczności egzekucji, a także efektywności sprawowanego nadzoru. Prezes sądu rejonowego sprawuje nadzór nad działalnością komorników sądowych i wobec tego powinien dysponować odpowiednimi instrumentami nadzorczymi. Jest tym bardziej uzasadnione, że

komornik jako funkcjonariusz państwowy posiada w zasadzie wyłączne uprawnienie przymusowej egzekucji orzeczeń sądowych, zaś Skarb Państwa odpowiada solidarnie z komornikiem za niezgodne z prawem działania. Należy nadmienić, że postulat zwiększenia nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad komornikami wpisuje się w szerszy postulat zwiększenia nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad korporacjami prawniczymi.

Nie znajduje uzasadnienia propozycja pozostawienia dotychczasowego zapisu, że komornik podlega ustawom. Oczywistym jest, że i bez takiego zapisu komornik obowiązany jest stosować się do obowiązujących przepisów podobnie jak pozostali funkcjonariusze publiczni. Usunięcie tego sformułowania z ustawy, wbrew twierdzeniom Krajowej Rady Komorniczej, w żadnej mierze nie może przemawiać za tym, że komornik nie będzie podlegał ustawom.

W zakresie finansowania egzekucji komornika cechuje daleko idąca samodzielność, przejawiająca się między innymi w tym, że prowadzi on działalność egzekucyjną na własny rachunek. Wobec tego problem, czy komornik sądowy jest przedsiębiorcą, nie może być analizowany wyłącznie w oparciu o przepisy ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Wydaje się, że w tej sytuacji nawet zadekretowanie w ustawie, że komornik nie jest przedsiębiorcą może okazać się nie wystarczające do uznania, że działalność komorników nie polega na prowadzeniu działalności gospodarczej.

Pozostawienie przepisów art. 8 ustawy w obecnym brzmieniu nie wydaje się możliwe. Wprowadzenie zapisu, że komornik może odmówić przyjęcia sprawy od wierzyciela, który go wybrał, prowadziłoby do sytuacji, że to komornikowi przysługiwałoby prawo wyboru wierzyciela. W projekcie znalazł się natomiast zapis zezwalający komornikowi na odmowę wszczęcia egzekucji, jeżeli w zakresie prowadzonych przez niego egzekucji zaległość przekracza sześć miesięcy. Zapis ten zawiera mechanizm zabezpieczający komornika przed nadmiernym wpływem spraw. Drugi mechanizm polega na wprowadzeniu rozwiązania, zgodnie z którym w przypadku realizacji przez wierzyciela prawa wyboru komornika część ściśle określonych wydatków egzekucyjnych definitywnie obciąża wierzyciela.

Propozycja rezygnacji z zapisów umożliwiających przystąpienie do egzaminu komorniczego bez odbycia aplikacji jest niemożliwa do przyjęcia z uwagi na realizowany, także w odniesieniu do innych grup prawniczych, postulat zwiększenia dostępu do zawodów prawniczych. Obawy Krajowej Rady Komorniczej, że osoby,

które nie odbyły aplikacji komorniczej, nie będą właściwie przygotowane do zawodu, są o tyle bezpodstawne, że stopień tego przygotowania będzie weryfikowany wynikami egzaminu komorniczego. Przepisy regulujące przeprowadzanie egzaminów komorniczych zostały w projekcie zmienione na tyle dalece, aby sam egzamin stanowił barierę dla osób, które nie mają przygotowania praktycznego i teoretycznego do wykonywania zawodu komornika.

Proponowany przepis art. 16 ust. 1 ustawy w istocie nie różni się od obecnie obowiązującego.

Propozycja odstąpienia od umieszczania na okrągłych pieczęciach danych adresowych komornika warta jest rozważenia w toku dalszych prac legislacyjnych. Wydaje się jednak, że przy obecnych możliwościach technicznych umieszczenie tych danych na pieczęciach okrągłych nie powinno stanowić problemu.

Rozwiązanie proponowane przez Krajową Radę Komorniczą, aby nowo powołany komornik przejmował kancelarię poprzedniego komornika (art. 27 ust.2) jest nie do przyjęcia z uwagi na przyjęte rozwiązania dotyczące rewirów komorniczych oraz powoływania na stanowisko komornika, będące wyrazem realizacji postulatu zwiększenia liczebności komorników i dostępności do zawodu komornika. W obecnym stanie prawnym, od którego projekt zdecydowanie odchodzi, komornik powoływany jest na rewir jednoosobowy, opróżniony przez poprzednika albo nowo utworzony. Tylko w przypadku powołania na opróżniony rewir można mówić o swego rodzaju sukcesji następcy i tylko w tym przypadku możliwe byłoby wprowadzenie regulacji nakładających na komornika obowiązek przejęcia kancelarii swego poprzednika.

Bezpodstawny jest zarzut, że nie został przygotowany projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości regulującego zagadnienia związane z likwidacją kancelarii komorniczych. Podstawa prawna do wydania takiego rozporządzenia została wprowadzona do projektu nowelizacji ustawy, wraz z którym przygotowany został również projekt rozporządzenia. Projekty wstępne tych aktów wykonawczych zostały przekazane Sejmowi RP wraz z projektem ustawy.

Odstąpienie od nowelizacji przepisów regulujących aplikację i asesurę komorniczą nie jest możliwe z uwagi na wspomniany postulat zwiększenia dostępności do zawodu komornika oraz ze względu na konieczność synchronizacji z podobnymi rozwiązaniami przyjętymi w innych korporacyjnych ustawach prawniczych.

Wymóg zachowania niezbędnej spójności z przepisami dotyczącymi kosztów w sprawach cywilnych, które nie pozwalają na zaliczenie kosztów korespondencji do kategorii wydatków, przemawia przeciwko propozycji Krajowej Rady Komorniczej zmiany art. 39 ust. 2 pkt 5 ustawy poprzez zaliczenie do wydatków egzekucyjnych kosztów korespondencji oraz doręczenia środków pieniężnych przez pocztę lub przelewem bankowym.

Trudno odnieść się do zarzutu, że uchylene art. 44 ustawy jest sprzeczne z aksjologią proponowanych zmian, bowiem stanowisko Krajowej Rady Komorniczej w tym zakresie nie zawiera żadnego uzasadnienia.

Zgodnie z proponowanym art. 45 ust. 2 ustawy w sprawach o zabezpieczenie roszczeń, nie związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej wszczętych na wniosek Skarbu Państwa, w tym na polecenie sądu lub prokuratora, wierzyciele nie mają obowiązku uiszczenia opłaty, o której mowa w ust. 1. Proponowana regulacja stwarza pewne preferencje, lecz nieuprzywilejowanie, dla Skarbu Państwa występującego w roli wierzyciela, uzasadnione z jednej strony charakterem zabezpieczanych roszczeń i ich doniosłością społeczną, a z drugiej statusem komornika, który jest organem państwowym, powiązany różnorodnymi więzami z sądem rejonowym, przy którym działa. Wydaje się, że w tej sytuacji propozycja Krajowej Rady Komorniczej uchylene tego zapisu nie ma uzasadnionych podstaw.

Odnosząc się do zaproponowanego przez Krajową Radę Komorniczą sposobu naliczania kosztów egzekucji, wskazać należy, że system taksy komorniczej obowiązywał w stanie prawnym obowiązującym do czasu uchwalenia ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. System ten nie wiąże wysokości należnych komornikom opłat egzekucyjnych z efektywnością podejmowanych przez nich czynności egzekucyjnych, lecz z podjęciem ściśle określonych czynności egzekucyjnych i tym samym nie stwarza odpowiedniej zachęty do prowadzenia sprawnej i skutecznej egzekucji. Wydaje się, że wcześniej wspomniane symptomy poprawy stanu egzekucji nie mogłyby się pojawić bez regulacji prawnych uzależniających wysokość kwot uzyskiwanych przez komorników z tytułu opłat egzekucyjnych od efektów ich pracy.

Wbrew stanowisku Krajowej Rady Komorniczej przepis art. 45 a ustawy wymaga nowelizacji. Projekt przewiduje, że komornik podejmuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni od dnia wpływu wniosku, czynności niezbędne do

skutecznego przeprowadzenia egzekucji lub zabezpieczenia roszczenia. Propozycja ta ma na celu zdynamizowanie postępowania egzekucyjnego. W obecnym stanie prawnym przepis pozwala komornikowi na podjęcie czynności egzekucyjnych w terminie 21 dni, choćby ich podjęcie było możliwe znacznie wcześniej.

Propozycja Krajowej Rady Komorniczej nadania nowego brzmienia przepisom art. 49 ustawy zawiera rozwiązania łamiące zasadę wynikającą zarówno z obowiązującego stanu prawnego, jak i proponowanego, że w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych wierzyciel nie uiszcza opłat egzekucyjnych. Rozwiązaniem takim jest bez wątpienia unormowanie, zgodnie z którym wierzyciel miałby pokrywać koszty postępowania egzekucyjnego, jeżeli nie mogą być one ściągnięte od dłużnika. Wydaje się, że należy pozostać przy rozwiązaniu, w myśl którego komornik ponosi ryzyko bezskutecznych egzekucji, finansując bezskuteczne egzekucje z opłat pochodzących z egzekucji skutecznych. Jedynie w przypadku niecelowego wszczęcia egzekucji wierzyciel winien być, jak to się proponuje się w projekcie, obciążony obowiązkiem uiszczenia opłaty egzekucyjnej. Poza tym proponowane przez Krajową Radę Komorniczą brzmienie przepisów art. 49 ustawy może być rozważane jedynie przy założeniu, że wprowadzony zostałby system taksy komorniczej.

Wydaje się, że przy kształtowaniu treści proponowanego art. 53 a ustawy, regulującego pobieranie opłat egzekucyjnych za czynność poszukiwania majątku dłużnika, uwzględniono fakt, że jest to czynność czasochłonna. Za podstawę do naliczania opłat z tego tytułu przyjęto bowiem czas trwania czynności. Propozycja Krajowej Rady Komorniczej nie zawiera przy tym szczegółowych rozwiązań, co uniemożliwia zajęcie co do niej stanowiska. Niemniej jednak zważyć należy, że opłata za godzinę czynności stawiałaby pod znakiem zapytania szybkość i sprawność wykonania jej, a tym samym skuteczność nie byłaby z pewnością zadowalająca.

? unaw

z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

Andrzej Kryżo
SEKRETARZ STANU