



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpilek 4/10 | 00-001 Warszawa | tel. 22 527 41 10 | faks 22 327 24 76 | krk@krmomik.pl | www.krmomik.pl

Warszawa, dnia 17 maja 2016 r.

KRK/V/440/16

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 23. 05. 2016

Szanowny Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

ul. Wiejska 4/6/8

00 – 902 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze

W odpowiedzi na pismo z dnia 4 maja 2016 r. (GMS-WP-173-115/16) dotyczące projektu nowelizacji ustaw z dnia 9 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2015 r., poz. 790 ze zm., dalej: u.k.s.e.), w zakresie dotyczącym przepisu art. 49 ust. 1, tj. co do wysokości opłat egzekucyjnych, w imieniu Krajowej Rady Komorniczej uprzejmie proszę o uwzględnienie następującego stanowiska samorządu komorniczego.

Przedłożony projekt przewiduje kolejne obniżenie wysokości opłat egzekucyjnych. Tym razem ustawodawca proponuje wprowadzenie zmiany sprowadzającej się do dodania zapisu (zdanie trzecie), wedle którego „w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych od dłużnika będącego podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą, wskutek skierowania egzekucji do wierzytelności należnych dłużnikowi od Narodowego Funduszu Zdrowia lub skierowania egzekucji do wierzytelności z rachunku bankowego podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 8% wartości wyegzekwowanego świadczenia, jednak nie niższej niż 1/20 i nie wyższej niż pięciokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego.”

Odnosząc się do wskazanej propozycji, w pierwszej kolejności należy wskazać, że **wprowadzanie kolejnej zmiany w przepisach ustawy o komornikach sądowych i egzekucji w chwili obecnej nie znajduje uzasadnienia**. Należy bowiem wskazać, że Minister Sprawiedliwości powołał specjalny zespół do opracowania nowej ustawy o komornikach sądowych. Wskazany zespół opracować ma projekt całkowicie nowej ustawy, kompleksowo regulującej nie tylko ustrój komorników sądowych, ale również koszty postępowania egzekucyjnego. Według informacji prasowych prace zespołu są zaawansowane i niebawem



można oczekiwać, że przedstawiony zostanie projekt nowej ustawy. W tym stanie, w przeddzień rozpoczęcia prac nad całkowicie nowymi rozwiązaniami prawnymi, wprowadzanie do obowiązującej ustawy kolejnej nowelizacji nie ma żadnego uzasadnienia.

Stąd konieczne wydaje się wstrzymanie prac nad przedstawionym do zaopiniowania projektem kolejnej nowelizacji ustawy.

Niezależnie od powyższego proponowana zmiana ustawy nie jest celowa i słuszna, tak pod względem merytorycznym, jak i z uwagi na konstrukcję proponowanej normy prawnej.

Jak wskazano wyżej, zmiana sprowadzać ma się do **obniżenia wysokości opłaty egzekucyjnej** do kwoty odpowiadającej pięciokrotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, w miejsce dotychczas obowiązującej dziesięciokrotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, co w praktyce oznacza **zmniejszenie opłat egzekucyjnych o połowę**. Wskazana regulacja dotyczyć ma jednak wyłącznie egzekucji prowadzonej przeciwko niektórym tylko dłużnikom, a mianowicie dłużnikom będącym podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą, w przypadku skierowania egzekucji do wierzytelności należnych takiemu dłużnikowi od Narodowego Funduszu Zdrowia lub skierowania egzekucji do wierzytelności z rachunku bankowego podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą.

Z treści tak skonstruowanego przepisu wynika, że projektodawca wprowadza **kolejne ograniczenie co do wysokości opłaty egzekucyjnej, w trzech przypadkach**, a mianowicie: 1) w przypadku prowadzenia egzekucji świadczeń pieniężnych od dłużnika będącego podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą, 2) w przypadku skierowania egzekucji do wierzytelności należnych dłużnikowi od Narodowego Funduszu Zdrowia, 3) w przypadku skierowania egzekucji do wierzytelności z rachunku bankowego podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą.

Należy mieć na uwadze, że zgodnie z treścią art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e., ustalającego **podstawową stawkę opłat egzekucyjnych**, w sprawach o egzekucję „świadczeń pieniężnych komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 15% wartości wyegzekwowanego świadczenia, jednak nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego”. W zdaniu drugim obowiązującej normy prawnej przewidziano już **wyjątek od tej zasady**, sprowadzający się do określenia, że „w przypadku wyegzekwowania świadczenia wskutek skierowania egzekucji do wierzytelności z rachunku bankowego, wynagrodzenia za pracę, świadczenia z ubezpieczenia społecznego jak również wypłacanych na podstawie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zasiłku dla bezrobotnych, dodatku aktywizacyjnego, stypendium oraz dodatku szkoleniowego,



komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 8% wartości wyegzekwowanego świadczenia, jednak nie niższej niż 1/20 i nie wyższej niż dziesięciokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego". Tym samym ustawodawca przewidział już zmniejszoną opłatę egzekucyjną (8% wartości wyegzekwowanego świadczenia), przy czym owa zmniejszona stawka odnosi się do wskazanych sposobów egzekucji (egzekucji z wierzytelności z rachunku bankowego, wynagrodzenia za pracę, świadczenia z ubezpieczenia społecznego, świadczeń wypłacanych na podstawie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zasiłku dla bezrobotnych, dodatku aktywizacyjnego, stypendium oraz dodatku szkoleniowego), a wyjątki te mają charakter ogólny i odnoszą się do wszystkich dłużników. Innymi słowy obniżona stawka opłaty egzekucyjnej nie jest uzależniona od statusu dłużnika, lecz od realizowanego przez komornika sądowego sposobu egzekucji. Ustawodawca przyjął bowiem, że **wysokość opłaty egzekucyjnej uzależniona ma być od nakładu pracy organu egzekucyjnego**: przy prowadzeniu egzekucji przy wykorzystaniu sposobów mniej pracochłonnych, czasochłonnych i kosztownych ustawodawca zdecydował się na ustalenie opłaty o połowę niższej od opłaty podstawowej. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki z dnia 17.5.2005 r., P 6/04, OTK-A 2005, Nr 5, poz. 50; z dnia 24.2.2003 r., K 28/02, OTK-A 2003, Nr 2, poz. 13; z dnia 3.12.2003 r., K 5/02, OTK-A 2003, Nr 9, poz. 98) wskazywano, że opłatę egzekucyjną ustala się w wysokości odpowiedniej do poniesionych przez komornika wydatków, nakładu jego pracy oraz wartości wyegzekwowanej części świadczenia zgłoszonego do egzekucji.

Obecnie proponuje się jednak wprowadzenie kolejnego wyjątku od zasady wyrażonej w art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e., tj. kolejnego odstępstwa od wysokości podstawowej opłaty egzekucyjnej (15%), który to wyjątek nie ma żadnego związku z ponoszonymi przez komornika wydatkami czy nakładem jego pracy. **Wyjątek ma bowiem charakter podmiotowy i stanowi wyraźne uprzywilejowanie niektórych tylko dłużników.**

W uzasadnieniu projektu wskazano na szereg okoliczności składających się na narastające zadłużenie polskich szpitali. Przywołane zostały dane opublikowane przez Ministerstwo Zdrowia, z których wynika, że zobowiązania Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej w III kwartale 2015r. wyniosły 10.847,1 mln zł, zaś dynamiczna analiza stanu zadłużenia Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki zdrowotnej obrazuje, że stan zadłużenia tych podmiotów wykazuje tendencję do wzrostu. Dalej projektodawca wskazuje, że wobec ograniczonych środków na prowadzenie działalności, szpitale muszą liczyć się z koniecznością ponoszenia kosztów prowadzonych przeciwko nim postępowań egzekucyjnych,



co w konsekwencji prowadzi do redukcji faktycznie dostępnych środków, które mogłyby być spożytkowane na leczenie pacjentów. W uzasadnieniu wskazuje się też, że respektując konieczność ponoszenia opłaty stosunkowej związanej z prowadzonym postępowaniem egzekucyjnym, należy podkreślić, iż jej wysokość w stosunku do podmiotów leczniczych jest, w aktualnym stanie prawnym, niewspółmierna do wysiłku organu egzekucyjnego w postępowaniu, co uzasadniać ma obniżenie owej opłaty.

Podkreślenia jednak wymaga, że obniżenia opłaty egzekucyjnej w stosunku do wysiłku organu egzekucyjnego dokonano już poprzez wprowadzenie do art. 49 ust. 1 u.k.s.e. wyjątku zawartego w zdaniu drugim tego przepisu, a odnoszącego się do sposobów egzekucji wymagających mniejszego wysiłku organu egzekucyjnego (egzekucja z rachunku bankowego, wynagrodzenia za pracę, świadczeń z ubezpieczenia społecznego itp.), niezależnie od tego przeciwko komu jest prowadzona egzekucja. Tymczasem nowela, wbrew sugestiom zawartym w uzasadnieniu, nie dostosowuje wysokości opłaty do wysiłku organu egzekucyjnego (to już zostało dokonane wcześniej), lecz do statusu dłużnika (będącego podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą). Wskazane w uzasadnieniu argumenty dotyczące stanu zadłużenia Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki czy konieczności redukcji ponoszenia kosztów prowadzonych przeciwko tym podmiotom postępowań egzekucyjnych w celu możliwości spożytkowania tych środków na leczenie pacjentów, wskazuje jednoznacznie, że projekt wprowadza swoiste zwolnienie niektórych tylko dłużników z obowiązku ponoszenia kosztów egzekucji, bez względu na sposób egzekucji. Jak proponuje się bowiem obniżenie opłaty egzekucyjnej „w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych od dłużnika będącego podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą”. Redakcja przepisu jasno wskazuje, że obniżona stawka nie jest zależna od realizowanych sposobów egzekucji i stosowana ma być w każdym przypadku prowadzenia egzekucji przeciwko podmiotom leczniczym, przy czym nie do każdego sposobu egzekucji odnieść można argumenty odnoszące się do wysiłku organu egzekucyjnego.

Przypomnieć należy, że – wbrew obiegowej opinii – opłaty egzekucyjne nie stanowią wynagrodzenia komornika, lecz są daniną publiczną służącą utrzymaniu całego aparatu egzekucji sądowej. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 22.10.2002 r. (III CZP 65/02, OSNC 2003, Nr 7-8, poz. 100) „opłata egzekucyjna jest należnością przymusową, określoną co do wysokości, sposobu ustalania i pobierania przez zawarte w ustawie normy o charakterze publicznoprawnym. Opłaty egzekucyjne są należnościami o charakterze publicznoprawnym, rodzajem „daniny publicznej” (...). Opłaty są uiszczane z tytułu prowadzenia egzekucji (wykonania zabezpieczenia), a więc z tytułu i w ramach realizacji zadań publicznych państwa;



zadania te powierzono do wykonania organowi egzekucyjnemu – komornikowi, będącemu funkcjonariuszem publicznym. Żądanie uiszczenia opłat kierowane przez komornika do obciążonego (z mocy ustawy) obowiązkiem jej poniesienia stanowi zatem realizację uprawnienia o charakterze publicznoprawnym, a nie prywatnoprawnym, bo takowy pomiędzy komornikiem a stroną postępowania egzekucyjnego nie istnieje". Pobierane więc przez komornika opłaty egzekucyjne stanowią źródło finansowania kosztów działalności egzekucyjnej. **Pokrywają więc one koszty całej działalności egzekucyjnej komornika, a nie tylko koszty egzekucji w danej sprawie.** Opłaty egzekucyjne spełniają zatem przede wszystkim funkcję fiskalną. W doktrynie prawa finansowego wskazuje się, że opłata publiczna jest odpłatnym świadczeniem pieniężnym ponoszonym przymusowo, jest związana ze świadczeniem wzajemnym ze strony podmiotu publicznego. Opłata egzekucyjna jest natomiast klasyfikowana jako jeden z rodzajów opłat sądowych uiszczanych z tytułu korzystania z wymiaru sprawiedliwości. Postępowanie egzekucyjne jest przymusowym etapem postępowania cywilnego w sytuacji, gdy dłużnik nie wykonuje dobrowolnie obowiązków wynikających z tytułu egzekucyjnego. Jest więc postępowaniem sformalizowanym, prowadzonym przez organ egzekucyjny z wykorzystaniem, na mocy upoważnienia ustawowego, środków przymusu, których stosowanie jest monopolem państwa (wyrok TK z 30.4.2012 r., SK 4/10, OTK-A 2012, Nr 5, poz. 59). W dalszych rozważaniach Trybunał Konstytucyjny wskazuje, iż co do zasady, opłatę egzekucyjną uiszcza dłużnik, bowiem wszczęcie postępowania egzekucyjnego jest spowodowane odmową wykonania ciążącego na nim obowiązku. Opłata egzekucyjna stanowi więc obciążenie finansowe dla dłużnika, pełni jednak funkcję prewencyjną, aby dłużnik miał świadomość, że brak dobrowolnego wykonania tytułu egzekucyjnego wiąże się dodatkowo, poza przymusowym spełnieniem orzeczonego świadczenia, z kosztami postępowania egzekucyjnego.

Należy w pełni podzielić twierdzenie, że podmioty lecznicze nie będące przedsiębiorstwami odgrywają ważną rolę społeczną i zadłużenie takich podmiotów jest ze wszech miar zjawiskiem niekorzystnym i źle wpływającym na działalność tych podmiotów. Zwolnienie z obowiązku ponoszenia opłat z tytułu prowadzenia egzekucji przeciwko tym podmiotom z pewnością jednak nie rozwiąże problemu, co więcej, w ocenie samorządu komorniczego, przyczyni się do rezygnacji z dobrowolnego zaspokajania wierzycieli (z uwagi na niskie koszty takiego zaniedbania), a tym samym do powiększania zadłużenia. Tymczasem wierzyciele podmiotów leczniczych, którzy nie otrzymują należnych im świadczeń, a którzy częstokroć również pełnią doniosłą rolę społeczną, sami popadają w zadłużenia i nie mogą realizować swej działalności.



Brak jest również podstaw, by skutki zwolnienia podmiotów leczniczych z obowiązku pokrywania kosztów egzekucji przerzucać na komorników sądowych. Jak wyżej podkreślono, opłaty egzekucyjne nie stanowią wynagrodzenia komornika za przeprowadzenie danej egzekucji, lecz stanowią źródło finansowania całej działalności egzekucyjnej. Każde obniżenie opłaty egzekucyjnej (czy to o charakterze ogólnym, czy też, jak obecnie, w odniesieniu do danego podmiotu) skutkować będzie zmniejszeniem środków na prowadzenie egzekucji w innych sprawach, co wpłynie ujemnie na skuteczność egzekucji. Takie zjawisko na pewno nie jest pozytywnym skutkiem społeczno – gospodarczym.

Ponadto należy mieć na uwadze, że w Polsce istnieje więcej podmiotów, realizujących działalność o szczególnym znaczeniu społecznym i które to podmioty również mogą stać się dłużnikami. W takiej zaś sytuacji uprzywilejowanie niektórych tylko podmiotów wywoływać może wątpliwości co do konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP).

Należy też podkreślić, że w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, w którym podmioty lecznicze również występują w charakterze dłużników (zobowiązanych), brak jest jakichkolwiek przywilejów dla jakichkolwiek podmiotów – opłaty są jednakowe dla wszystkich zobowiązanych, bez względu na ich status. Co więcej, pomimo pozornie niższej wysokości opłat w egzekucji administracyjnej, z uwagi na konstrukcję przepisów (opłaty czynnościowe), finalnie okazuje się, że opłaty w egzekucji administracyjnej są wyższe niż opłaty pobierane przez komorników sądowych. Pomimo tego, w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym nie proponuje się obniżania opłat.

W uzasadnieniu projektu wskazano też, że „*zdaniem wnioskodawców mechanizm miarkowania opłaty egzekucyjnej (uregulowany w art. 49 ust. 7 – 10 u.k.s.e.), w przypadku podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcami, jest rozwiązaniem połowicznym, prowadzącym do składania przez te podmioty licznych wniosków o obniżenie opłaty stosunkowej, co z kolei absorbuje środki i czas systemu sądowego. W opinii wnioskodawców dzięki zmianie zasad ustalania opłaty stosunkowej liczba wniosków o obniżenie tejże opłaty może ulec redukcji*”. Z tak zaprezentowanym poglądem w żaden sposób nie można się zgodzić. Przepis art. 49 ust. 7 u.k.s.e. stanowi jednoznacznie, że „*dłużnik może złożyć wniosek o obniżenie wysokości opłat, o których mowa w ust. 1 i 2*”. Tym samym mechanizm obniżania opłat, niezwykle negatywnie wpływający na możliwość realizacji działalności egzekucyjnej, jest niezależny od ustawowego obniżenia opłat. Poprzednie nowelizacje pokazują, że pomimo niższych stawek opłat dłużnicy nie rezygnują z możliwości wnioskowania o dalsze miarkowanie opłat przez sądy.



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 78 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

Reasumując wskazać należy, że proponowane rozwiązania, wobec prowadzonych prac nad nową ustawą, są zbędne. Nadto, w żaden sposób nie można przyjąć, że proponowany sposób zmniejszenia dolegliwości związanych z zadłużeniem podmiotów leczniczych pozostanie bez wpływu na ich dalsze zadłużanie oraz nie wywoła negatywnych skutków w zakresie sprawności działania organów egzekucyjnych, co przy stałym zmniejszaniu źródeł finansowania egzekucji będzie zjawiskiem oczywistym. Projekt budzi też poważne wątpliwości co do jego zgodności z wyrażoną w Konstytucji zasadą równości wobec prawa.

Mam nadzieję, że powyższe uwagi okażą się przydatne i zostaną uwzględnione w dalszym procesie legislacyjnym.

2 wyroczni i zeznania

Prezes
Krajowej Rady Komorniczej

Rafał Fronczek



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 23.05. 2016 r.

PK I BP 025.79.2016

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 24.05.2016

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do pisma z dnia 4 maja 2016 r., nr GMS-WP-173-115/16, dotyczącego poselskiego *projektu ustawy o zmianie ustawy o Komornikach sądowych i egzekucji, druk nr 475*, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 § 1 pkt 12 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177), uprzejmie informuję, że w zakresie odnoszącym się do obszaru działań prokuratury nie wnoszę uwag do projektu.

2
z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Bogdan Świączkowski
Prokurator Krajowy