



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX KADENCJA**

Warszawa, dnia 7 grudnia 2016 r.

Druk nr 371

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Stanisław KARCZEWSKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniona jest senator Lidia Staroń.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Stanisław Gogacz

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji

Art. 1. W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2016 r. poz. 1138) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 49a ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1. Wszczęcie egzekucji świadczeń niepieniężnych i wykonanie postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych może być uzależnione od uiszczenia przez wierzyciela zaliczki na poczet opłaty stałej.

2. Nieuiszczenie zaliczki na poczet opłaty, o której mowa w ust. 1, w terminie 7 dni od otrzymania przez wierzyciela wezwania do zapłaty powoduje zwrot wniosku lub odmowę dokonania czynności.”;

2) art. 50 otrzymuje brzmienie:

„Art. 50. 1. Za egzekucję odebrania rzeczy komornik pobiera opłatę stałą w wysokości 20% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego.

2. Wysokość zaliczki na poczet opłaty stałej uiszczanej przez wierzyciela przed wszczęciem egzekucji wynosi 10% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego.”;

3) w art. 51:

a) w ust. 1 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Opłata stała wynosi 20% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego za:”;

b) dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. Wysokość zaliczki na poczet opłaty stałej uiszczanej przez wierzyciela przed wszczęciem egzekucji wynosi 10% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego.”;

4) art. 54 otrzymuje brzmienie:

„Art. 54. 1. Za wprowadzenie wierzyciela w posiadanie w przypadkach innych niż wymienione w art. 51 pobiera się opłatę stałą w wysokości 15% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, a w razie podjęcia egzekucji na skutek dalszych naruszeń posiadania, opłatę zwiększa się każdorazowo o 100%.

2. Wysokość zaliczki na poczet opłaty stałej uiszczanej przez wierzyciela przed wszczęciem egzekucji wynosi 10% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego.”;

5) po art. 54 dodaje się art. 54a w brzmieniu:

„Art. 54a. 1. Opłaty, o której mowa w art. 50 ust. 1, art. 51 ust. 1 i art. 54 ust. 1, nie pobiera się, jeżeli dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie. W takim przypadku komornik pobiera opłatę w wysokości 1/25 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego.

2. Opłaty, o której mowa w ust. 1, nie pobiera się jeżeli dłużnik przed doręczeniem mu wezwania dobrowolnie wykonał obowiązek.”;

6) uchyla się art. 57.

Art. 2. 1. Przepisy art. 54a ustawy, o której mowa w art. 1, stosuje się do postępowań egzekucyjnych wszczętych przed dniem wejścia w życie art. 1 pkt 5 niniejszej ustawy, jeżeli po dniu 21 października 2015 r. komornik nie ściągnął opłaty ustalonej odpowiednio na podstawie art. 50, art. 51 ust. 1 lub art. 54 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym. W takim przypadku komornik zwraca wierzycielowi opłatę uiszczoną odpowiednio na podstawie art. 50, art. 51 ust. 1 lub art. 54 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym.

2. Jeżeli do dnia 22 października 2015 r. komornik ściągnął część opłaty ustalonej na podstawie art. 50, art. 51 ust. 1 lub art. 54 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym obowiązek zwrotu opłaty wierzycielowi obejmuje jedynie nieściągniętą do tego dnia od dłużnika jej część.

Art. 3. Jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy komornik wezwał wierzyciela do zapłaty w terminie 7 dni opłaty na podstawie art. 49a ust. 2 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, a do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy termin ten nie upłynął, komornik wzywa wierzyciela do uiszczenia zaliczki na poczet opłaty stałej na podstawie art. 49a ust. 2 i odpowiednio zgodnie z art. 50 ust. 2, art. 51 ust. 4 lub art. 54 ust. 2 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 5 i art. 2, które wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2015 r. (sygn. akt P 3/14), stwierdzającego niezgodność art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2016 r. poz. 1138, z późn. zm.; dalej jako u.k.s.e.) z Konstytucją. Sentencja powołanego rozstrzygnięcia została opublikowana w Dz. U. poz. 1670 (data publikacji: 22 października 2015 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem ukazał się w OTK ZU Nr 9A, poz. 145.

2. Przedmiot i istota wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał orzekł, że art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e. 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.

2.2. Przepisy art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e. określają opłatę stałą za prowadzenie egzekucji polegającej na opróżnieniu lokalu z rzeczy lub osób.

W myśl art. 43 u.k.s.e., za prowadzenie egzekucji i inne czynności wymienione w ustawie komornik pobiera opłaty egzekucyjne. Z kolei art. 49a ust. 1 u.k.s.e. przesądza, że wszczęcie egzekucji świadczeń niepieniężnych i wykonanie postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych uzależnione jest od uiszczenia przez wierzyciela opłaty stałej. Opłata stała w przypadku opróżnienia lokalu wynosi 40% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, przy czym zgodnie z postanowieniem art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.s.e. od każdej izby należy się odrębna opłata, zaś art. 51 ust. 2 u.k.s.e. wyłącza pobieranie opłaty od pomieszczeń takich jak: przedpokoje, alkowy, korytarze, werandy, łazienki, spiżarnie, loggie oraz im podobnych.

Opłata, o której mowa w art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e., nie jest w żaden sposób powiązana ze stadiami egzekucji czy poszczególnymi czynnościami egzekucyjnymi, mimo że w świetle art. 1046 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (dalej jako: k.p.c.) można wyróżnić dwa etapy egzekucji w związku z opróżnieniem lokalu,

tj. wezwanie dłużnika przez komornika do dobrowolnego wykonania obowiązku i – w razie braku reakcji dłużnika – jego usunięcie wraz z należącymi do niego ruchomościami niebędącymi przedmiotem egzekucji. Również w orzecznictwie wyrażono pogląd, iż nie ma podstaw do przyjęcia, że przewidziana w art. 51 ust. 1 pkt 3 w związku z ust. 2 u.k.s.e. opłata egzekucyjna należy się komornikowi jedynie za czynności wykonane w drugim etapie, czyli za dokonanie czynności potrzebnych do przymusowego wydobycia lokalu od dłużnika i opróżnienia go z rzeczy ruchomych, a już nie za czynności pierwszego etapu. Nie ma także podstaw do tego, aby wierzyciel żądał od komornika (a komornik dokonywał) zwrotu na jego rzecz uiszczonej opłaty stałej lub jej części (tak m.in. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 14 grudnia 2001 r., sygn. akt III CZP 74/01).

Skoro zatem wierzyciel jest obowiązany uiścić omawianą opłatę stałą przy wszczęciu egzekucji, to stanowi ona element składowy kosztów postępowania egzekucyjnego i tym samym podlega rozliczeniu między stronami z chwilą zakończenia postępowania (art. 816 § 3 k.p.c.). Oznacza to, że dłużnik, który opuścił lokal dopiero po wystosowaniu do niego wezwania przez komornika, ostatecznie zostanie obciążony opłatą egzekucyjną w pełnej wysokości, niezależnie od kosztów stanowiących tzw. wydatki gotówkowe, o których mowa w art. 39 u.k.s.e. (por. art. 770 k.p.c.).

2.3. Konstytucja w art. 64 ust. 2 ustanowiła zasadę równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych. Przepis ten nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa wobec tego nie tylko pozytywny obowiązek ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, lecz również negatywny – powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać.

Prawo poręczone na mocy powołanego wzorca konstytucyjnego nie ma jednakże charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom z zachowaniem warunków wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w tym zasady proporcjonalności *sensu stricto*. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału, ocenie spełnienia tego wymogu służy m.in. przeprowadzenie testu, który sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na następujące pytania: 1) czy analizowana norma prawna jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (kwestia przydatności normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania);

3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń.

Natomiast art. 2 Konstytucji statuuje zasadę sprawiedliwości społecznej. Zasada ta jest pojmowana jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych, a zarazem powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli. Zasada sprawiedliwości społecznej nakazuje w szczególności, aby równo traktować podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną. Jednocześnie jest przeciwieństwem arbitralności, ponieważ wymaga, aby zróżnicowanie poszczególnych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji. W tym sensie zasada sprawiedliwości jest więc ściśle powiązana z zasadą równości.

2.4. Trybunał przypomniał, że opłaty egzekucyjne są podstawą finansowania działalności komornika. Kwoty uzyskiwane ich tytułem oraz tytułem zwrotu poniesionych wydatków gotówkowych przeznaczone są na pokrycie kosztów działalności egzekucyjnej komornika, a w pozostałej części stanowią jego dochód. Co więcej: opłata egzekucyjna jest świadczeniem publicznoprawnym, uiszczanym przymusowo z tytułu egzekucji prowadzonej w konkretnej sprawie. Komornik nie może odstąpić od jej pobrania ani też umówić się co do jej wysokości w konkretnej sprawie. Jako świadczenie publicznoprawne, opłata egzekucyjna jest zaliczana do danin publicznych. Ponieważ finalnie opłatę pokrywa dłużnik, to pełni ona również funkcję prewencyjną – świadomość obowiązku jej poniesienia ma skłaniać dłużnika do dobrowolnego wykonania tytułu egzekucyjnego.

Prowadzi to do wniosku, że opłata egzekucyjna nie może być traktowana jako zwykła cena za czynności komornika. Skądinąd wysokość opłat publicznoprawnych jest kalkulowana w różnorodny sposób w zależności od rodzaju opłaty. Kryterium ustalania wysokości opłaty publicznoprawnej nie jest co do zasady wartość konkretnych czynności czy świadczeń, które podlegają opłacie. W pewnych okolicznościach opłaty mogą być w istocie niższe niż wartość uzyskanego świadczenia. Niemniej możliwa jest też sytuacja odwrotna, gdy opłata przewyższa koszt świadczeń. W każdym razie normatywne uregulowanie wysokości opłat opiera się na założeniach szacunkowych. U.k.s.e. nie zakłada zwłaszcza, że każde postępowanie egzekucyjne musi przynosić komornikowi zysk. Nie gwarantuje nawet zbilansowania się wpływów i wydatków we wszystkich przypadkach.

W ocenie Trybunału, akceptowalna jest sytuacja, gdy wysokość opłaty egzekucyjnej nie jest całkowicie adekwatna do nakładu pracy komornika i stopnia skuteczności jego działań w ramach konkretnej egzekucji. Tyle że zasadnicza koncepcja u.k.s.e. wymaga uwzględnienia realnego, a nie czysto formalnie rozumianego, nakładu kosztów, czasu i wysiłku komornika jako kryterium ustalania wysokości opłaty egzekucyjnej. Istotnym motywem przyjęcia takiej reguły jest – według Trybunału – konieczność ochrony praw majątkowych dłużnika przed nadmierną (nieproporcjonalną) ingerencją. Nie wolno bowiem zapominać, że „celem istnienia wyposażonego we władcze uprawnienia «aparatu egzekucyjnego» jest zaspokajanie roszczeń wierzycieli, których dłużnicy ociągają się z wywiązaniem się ze zobowiązań. Aczkolwiek dłużnicy ci na każdym etapie postępowania powinni być motywowani do dobrowolnego i pełnego zaspokojenia wierzycieli”.

Zdaniem Trybunału, regulacja wynikająca z zakwestionowanych przepisów art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e. jest nieadekwatna do celów unormowania przez to, że nie stawia w korzystniejszej sytuacji dłużników, którzy dobrowolnie wykonują zobowiązania. Wynika to stąd, że jednakowa opłata stała z tytułu opróżnienia lokalu z rzeczy lub osób zostanie pobrana zarówno przy dobrowolnym, jak i przymusowym wykonaniu tego obowiązku. Można wręcz uznać, że ustawodawca nakłada swoistą sankcję na dłużnika, który – choć z opóźnieniem – to jednak wywiązuje się ze swych zobowiązań.

Ustalenie jednakowej opłaty egzekucyjnej niezależnej od tego, czy obowiązek zostanie spełniony dobrowolnie czy też przymusowo, oznacza równe traktowanie pod względem majątkowym podmiotów, które nie mają wspólnej cechy istotnej, a tym samym – generalnie – ich sytuacja nie zasługuje na zrównanie. Jest to zresztą argument za naruszeniem nie tylko zasady równości wyprowadzanej w tym przypadku z art. 64 ust. 2 Konstytucji, ale także zasady proporcjonalności ingerencji ustawodawczej w sferę praw majątkowych dłużnika, który dobrowolnie wykonał w terminie obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego z rzeczy lub osób, po wezwaniu przez komornika. Dodatkowo opłaty stałej na poziomie ustalonym w zaskarżonych przepisach nie uzasadnia konieczność ochrony innych wartości konstytucyjnych, a w szczególności konieczność zagwarantowania pokrycia kosztów działalności komorniczej, gdyż komornikowi przysługuje zwrot wydatków gotówkowych poniesionych w toku egzekucji (art. 39 u.k.s.e.).

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

W końcowym fragmencie uzasadnienia Trybunał zaznaczył, że skutkiem wyroku powinna być „refleksja ustawodawcy nad przeformulowaniem obecnie obowiązującego mechanizmu poboru opłat stałych. Wiąże się to z tym, że w aktualnym stanie prawnym wierzyciel uiszcza taką opłatę komorniczą w momencie wszczęcia postępowania egzekucyjnego, a to, czy dłużnik wykona obowiązek dobrowolnie, czy też konieczne będzie jego przymusowe wyegzekwowanie, okaże się dopiero później. Tym samym o wysokości opłaty, która powinna uprzednio zostać uiszczona, decydują okoliczności występujące później. Powinno to być wzięte pod uwagę przez ustawodawcę podczas wykonania (...) orzeczenia”.

Mając powyższe na względzie, jak również wywód Trybunału na temat konieczności ochrony praw majątkowych dłużników, a zwłaszcza swoistego premiowania zachowań, które polegają na dobrowolnym spełnieniu świadczenia, oraz odnośnie do potrzeby zrównoważenia wysokości opłaty stałej i realnego nakładu kosztów, czasu i wysiłku komornika, proponuje się, po pierwsze, wprowadzenie instytucji zaliczki na poczet opłaty należnej z tytułu egzekucji świadczeń niepieniężnych i wykonania postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych (projektowane przepisy art. 49a ust. 1 i 2), po drugie zaś – zmianę brzmienia tych przepisów, które dotyczą wysokości opłat wnoszonych w związku z egzekucją odebrania rzeczy, wprowadzenia w posiadanie nieruchomości i usunięcia z niej ruchomości, wprowadzenia zarządcy w zarząd nieruchomości lub przedsiębiorstwa oraz wprowadzenia dozorczy w dozór nieruchomości, opróżnienia lokalu z rzeczy lub osób czy wreszcie – wprowadzenia wierzyciela w posiadanie w innych przypadkach niż wyżej wymienione.

Dokonanie proponowanej nowelizacji doprowadzi zatem do tego, że odmiennie aniżeli to jest obecnie wszczęcie egzekucji świadczeń niepieniężnych nie będzie uzależnione od uiszczenia przez wierzyciela całej opłaty, ale co najwyżej zaliczki w wysokości równej 10% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego (zob. proponowane brzmienie art. 50 ust. 2, art. 51 ust. 4 oraz art. 54 ust. 2). Jednocześnie opłaty pobierane w sprawach egzekucji świadczeń niepieniężnych, zostaną zmniejszone do 20% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego za egzekucję odebrania rzeczy (aktualnie 50% – art. 50 u.k.s.e.) oraz egzekucję polegającą na wprowadzeniu w posiadanie nieruchomości i usunięciu z niej ruchomości, wprowadzeniu zarządcy w zarząd nieruchomości lub przedsiębiorstwa tudzież wprowadzeniu dozorczy w dozór nieruchomości oraz opróżnieniu lokalu z rzeczy lub osób (dziś – wedle art. 51 u.k.s.e. – 40%) i odpowiednio do 15% w pozostałych sprawach, w których zachodzi konieczność wprowadzenia

wierzyciela w posiadanie (zgodnie z art. 54 u.k.s.e. w obowiązującym brzmieniu to 25% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego). Tym samym opisywane opłaty staną się bardziej adekwatne w kontekście bieżącej sytuacji społeczno-ekonomicznej. Analizowanej kwestii zostały poświęcone art. 1 pkt 2 (w zakresie art. 50 ust. 1), pkt 3 lit. a i pkt 4 (w zakresie art. 54 ust. 1) projektu.

Realizując z kolei wskazówkę, której źródłem jest sama sentencja orzeczenia z dnia 13 października 2015 r., w art. 1 w pkt 5 projektu zaproponowano, aby opłaty należne zgodnie z art. 50 ust. 1, art. 51 ust. 1 oraz art. 54 ust. 1 podlegały redukcji do wysokości zaledwie 1/25 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego albo by obowiązek ich pokrycia w całości odpadał, jeżeli dłużnik zdecyduje się na dobrowolne wykonanie obowiązku w terminie oznaczonym w wezwaniu komornika (projektowany art. 54a ust. 1) bądź jeszcze przed doręczeniem mu takiego wezwania (art. 54a ust. 2).

Ponadto w art. 1 pkt 6 projektu proponuje się skreślenie przepisu art. 57 u.k.s.e., który przyznaje komornikowi prawo do pobrania opłaty stałej w wysokości 25% przeciętnego wynagrodzenia w razie dokonywania czynności egzekucyjnych z udziałem Policji, Żandarmerii Wojskowej, wojskowych organów porządkowych, Straży Granicznej i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W ocenie projektodawcy ta ekstraordynaryjna opłata nie znajduje uzasadnienia ani w rzeczywistym nakładzie pracy komornika, ani w ponoszonych przez niego kosztach, jako że komornik nie pokrywa kosztów zaangażowania wskazanych służb.

Projektowana ustawa zawiera także uregulowania intertemporalne. Art. 3 opiera się na zasadzie bezpośredniego stosowania nowego prawa i znajdzie zastosowanie w nielicznych zapewne przypadkach, w których przed wejściem w życie ustawy wierzyciel został wezwany do zapłaty całej opłaty stosownie do art. art. 49a ust. 2 u.k.s.e., w brzmieniu dotychczasowym. Zakłada się, że w takim przypadku komornik wezwie ponownie wierzyciela do zapłaty, aczkolwiek tylko zaliczki na poczet należnej opłaty. Natomiast art. 2 ma na celu nadanie wyrokowi Trybunału pełnej skuteczności od dnia jego ogłoszenia, tj. 22 października 2015 r. W tych więc sprawach, w których przed dniem wejścia w życie art. 1 pkt 5 projektowanej ustawy (art. 54a) nie nastąpiło ostateczne rozliczenie kosztów egzekucji wszczętej przed tą datą (komornik nie ściągnął od dłużnika całej opłaty uiszczonej wcześniej przez wierzyciela na podstawie art. 50, art. 51 lub art. 54 u.k.s.e. w dotychczasowym brzmieniu), zasadne będzie ustalenie opłaty z uwzględnieniem postanowień nowego art. 54a. W konsekwencji w przypadku gdy dłużnik zachował się lojalnie, czyli sam wykonał tytuł wykonawczy w terminie

wyznaczonym przez komornika, maksimum jego obciążeń winna stanowić kwota równa 1/25 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, a jeżeli swój obowiązek wykonał jeszcze przed wezwaniem – komornik powinien w całości odstąpić od ściągnięcia opłaty. W myśl art. 2 ust. 2, komornik będzie musiał wówczas dokonać zwrotu całej bądź też odpowiedniej części opłaty na rzecz wierzyciela.

4. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Tytuł projektu: Projekt ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji	Data sporządzenia: 5.12.2016 r.
Przedstawiciel wnioskodawcy: Senator Lidia Staroń	Źródło: Wyrok TK
Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Katarzyna Konieczko, ekspert ds. legislacji, tel. 22 694 9557 Miroslaw Reszczyński, legislator, tel. 22 694 9192 Andrzej Fałek, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9097	Nr druku: 371

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Celem projektowanej regulacji jest rozwiązanie problemu związanego z brakiem odrębnej stawki pobieranej przez komorników w związku z realizacją wniosku o dokonanie eksmisji z lokalu mieszkalnego, w sytuacji, gdy dłużnik dobrowolnie opuścił zajmowany lokal. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 października 2015 r. (sygn. akt P3/14) stwierdził, że art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2015 r. poz. 790) 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.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego zachodzi konieczność dokonania nowelizacji ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji polegającej na przeformułowaniu obecnie obowiązującego mechanizmu poboru opłat stałych dokonywanych przez komorników.

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

- **obniżyć wysokość opłaty stałej** do wysokości 20% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, przy czym za opróżnienie lokalu z rzeczy lub osób odrębną opłatę pobiera się od każdej izby,
- **ustanowić zaliczkę**, wszczęcie egzekucji może być uzależnione od uiszczenia przez wierzyciela zaliczki na poczet opłaty stałej. Nieuiszczenie zaliczki na poczet opłaty, w terminie 7 dni od otrzymania przez wierzyciela wezwania do zapłaty, będzie powodować zwrot wniosku lub odmowę dokonania czynności. Wysokość zaliczki określona została na poziomie 10% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego,
- **obniżyć wysokość opłaty** za wprowadzenie wierzyciela w posiadanie, w przypadkach innych niż wymienione w art. 51 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2015 r. poz. 790) do wysokości 15% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego.

Efektom przyjęcia projektowanej regulacji będzie doprowadzenie do zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów, w oparciu o które komornicy będą ustalać opłaty za wykonywane czynności związane z realizacją wniosków wierzycieli o wszczęcie egzekucji obowiązującego na opróżnieniu, opuszczeniu i wydaniu zajmowanego przez dłużnika lokalu mieszkalnego.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Brak danych

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Wierzyciele wnoszący wnioski o wszczęcie egzekucji świadczeń niepieniężnych	ok. 8 tys. spraw załatwianych rocznie polegających na wydaniu lokalu mieszkalnego zajmowanego przez dłużnika	Ministerstwo Sprawiedliwości	obniżenie kosztów ponoszonych w związku z wnioskiem składanym komornikowi o wszczęcie postępowania o egzekucję

Komornicy	1.400 komorników wspieranych przez 1.200 asesorów i ponad 1.000 aplikantów	Krajowa Rada Komorników	zmniejszenie przychodów uzyskiwanych w związku z realizacją wniosków wierzycieli o przeprowadzenie egzekucji
Dłużnicy w stosunku do których wierzyciel wniósł wniosek o egzekucję			zmniejszenie obciążeń finansowych ponoszonych w związku z egzekucją, w przypadku dobrowolnego opuszczenia lokalu mieszkalnego

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Przedmiotowa regulacja nie wpłynie na wydatki sektora finansów publicznych, może natomiast wiązać się z nieznacznym spadkiem dochodów do budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego z tytułu podatku dochodowego płaconego przez komorników. Obniżenie wysokości opłaty stałej uiszczanej przez wierzyciela, w związku z uregulowaniem statusu komornika, który jest funkcjonariuszem publicznym działającym przy sądzie rejonowym, jednakże czynności egzekucyjne wykonuje na własny rachunek w ramach samofinansującego się modelu egzekucji sądowej, będzie powodowało zmniejszenie wielkości przychodów uzyskiwanych z realizacji wniosków o dokonanie egzekucji, w sytuacji gdy lokal zostanie opuszczony przez dłużnika dobrowolnie. W konsekwencji można oczekiwać, że przedmiotowa regulacja będzie negatywnie oddziaływała na wysokość dochodów komorników, w tym na wysokość deklarowanej podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym. Jednakże skala ubytku dochodów do budżetu państwa z powodu przedmiotowej regulacji będzie nie duża.											

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki																																										
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)																																				
W ujęciu niepieniężnym	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe (dłużnicy)	Zmniejszenie obciążeń dłużników w związku z procesem eksmisji z lokalu mieszkalnego, w sytuacji gdy zajmowany lokal mieszkalny został opuszczony przez nich dobrowolnie, w konsekwencji wzrost poczucia ochrony przez państwo w przypadku znalezienia się w trudnej sytuacji i poczucia sprawiedliwości społecznej.																																										
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Z danych Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, że w latach 1999 - 2015 liczba spraw o opróżnienie lokali mieszkalnych przez komorników zawierała się w przedziale od 6.995 do 13.222. W omawianym okresie komornicy przeciętnie w skali roku realizowali 8.360 wniosków wierzycieli o eksmisję.</p> <p>Wykres: Liczba spraw załatwionych przez komorników o opróżnienie lokali mieszkalnych w latach 1999-2015.</p> <table border="1"> <caption>Dane do wykresu: Liczba spraw załatwionych przez komorników o opróżnienie lokali mieszkalnych w latach 1999-2015</caption> <thead> <tr> <th>Rok</th> <th>Liczba spraw</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1999</td><td>11 500</td></tr> <tr><td>2000</td><td>13 200</td></tr> <tr><td>2001</td><td>9 000</td></tr> <tr><td>2002</td><td>7 500</td></tr> <tr><td>2003</td><td>8 500</td></tr> <tr><td>2004</td><td>8 000</td></tr> <tr><td>2005</td><td>7 000</td></tr> <tr><td>2006</td><td>6 800</td></tr> <tr><td>2007</td><td>7 500</td></tr> <tr><td>2008</td><td>7 000</td></tr> <tr><td>2009</td><td>7 500</td></tr> <tr><td>2010</td><td>7 000</td></tr> <tr><td>2011</td><td>7 500</td></tr> <tr><td>2012</td><td>8 000</td></tr> <tr><td>2013</td><td>8 500</td></tr> <tr><td>2014</td><td>8 500</td></tr> <tr><td>2015</td><td>8 500</td></tr> </tbody> </table> <p>Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, GUS.</p>								Rok	Liczba spraw	1999	11 500	2000	13 200	2001	9 000	2002	7 500	2003	8 500	2004	8 000	2005	7 000	2006	6 800	2007	7 500	2008	7 000	2009	7 500	2010	7 000	2011	7 500	2012	8 000	2013	8 500	2014	8 500	2015	8 500
Rok	Liczba spraw																																											
1999	11 500																																											
2000	13 200																																											
2001	9 000																																											
2002	7 500																																											
2003	8 500																																											
2004	8 000																																											
2005	7 000																																											
2006	6 800																																											
2007	7 500																																											
2008	7 000																																											
2009	7 500																																											
2010	7 000																																											
2011	7 500																																											
2012	8 000																																											
2013	8 500																																											
2014	8 500																																											
2015	8 500																																											

	<p>Wpływ przedmiotowej regulacji na wierzyciela, komornika i dłużnika najlepiej obrazuje ukazanie skutków na poziomie mikroekonomicznym, tj. poprzez przedstawienie ich na przykładzie realizacji pojedynczego wniosku, gdy dłużnik dobrowolnie opuścił zajmowany lokal mieszkalny.</p> <p>Bezpośrednim skutkiem przedmiotowej regulacji polegającej na obniżeniu opłaty składanej przy złożeniu wniosku do komornika o wszczęcie egzekucji obowiązku polegającego na wydaniu lokalu zajmowanego przez dłużnika z <u>40% do 20% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego (4.055,04 zł w III. kw. 2016 r.)</u> będzie powodowało zmniejszenie kosztów dochodzenia praw własności oraz kosztów jakie w związku z tym wydarzeniem ponosić będą osoby znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej.</p> <p>Z uwagi na uregulowanie statusu komornika, który czynności egzekucyjne wykonuje na własny rachunek, w ramach samofinansującego się modelu egzekucji sądowej, obniżenie przychodów z tytułu realizacji wniosku o eksmisję będzie negatywnie oddziaływało na rentowność prowadzonej działalności. Jednakże w przypadku dobrowolnego opuszczenia lokalu mieszkalnego przez dłużnika komornik nie musi prowadzić egzekucji w pełnym zakresie. Poniesiony wówczas nakład pracy i w konsekwencji koszt jest znacznie mniejszy. W projekcie ustawy na pokrycie tych kosztów została określona opłata egzekucyjna w wysokości 20% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. W związku z tym można zakładać, że pozwoli ona na pokrycie poniesionych przez komornika kosztów, jednakże obniży opłacalność prowadzonej działalności.</p>
--	---

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Przedmiotowa regulacja nie wpływa na zmianę obciążeń regulacyjnych.

9. Wpływ na rynek pracy

Brak wpływu na rynek pracy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
--	--	---

Omówienie wpływu	Brak wpływu
------------------	-------------

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Przepisy projektu będą miały zastosowanie od dnia jego wejścia w życie.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Biorąc pod uwagę istotę regulacji ewaluacja powinna polegać na dokonaniu oceny wpływu zmienionych wysokości opłat na sytuację finansową komorników. Miernikiem zastosowanym do oceny sytuacji finansowej komorników powinna być zmiana wysokości osiąganych dochodów. Efektem przeprowadzonej ewaluacji powinna być diagnoza prowadząca do uzyskania konkluzji: czy i w jakim stopniu zmiana wysokości opłaty spowodowała zmianę rentowności prowadzonej działalności i ich płynność finansową (zdolność do pokrywania bieżących zobowiązań).

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Brak załączników