

Warszawa, dnia 6 października 2014 r.

**Opinia**  
**Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji**  
**Krajowej Rady Radców Prawnych**  
**w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy**  
**z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji**

1. Niniejsza opinia została sporządzona na zlecenie Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych do projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (druk sejmowy nr 2516, - dalej „Projekt”).

2. Projekt przewiduje zmianę przepisu art. 8 ust. 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U.2011.231.1376 j.t., dalej „Ustawa”).

Projekt należy ocenić negatywnie z następujących względów:

- 1) Projekt przewiduje istotne rozszerzenie katalogu sytuacji, w razie zaistnienia których komornik wybrany przez wierzyciela jest zobowiązany odmówić wszczęcia egzekucji lub innych czynności wchodzących w zakres jego ustawowych zadań. W aktualnym stanie prawnym komornik wybrany przez wierzyciela jest zobowiązany odmówić wszczęcia egzekucji (podjęcia innych czynności), jeżeli w zakresie prowadzonych przez niego egzekucji zaległość przekracza sześć miesięcy. W razie przyjęcia rozwiązania zgodnego z intencjami Projektodawcy komornicy, w przypadku których wpływ do ich kancelarii przekroczył próg 2000 lub 5000 spraw w poprzednim roku będą zobowiązani odmówić wszczęcia egzekucji (innych czynności), jeśli zaległości w egzekucji przekroczą sześć miesięcy lub skuteczność egzekucji będzie niższa niż 35% (dla kancelarii o wpływie do 5000 spraw) albo 40% (dla kancelarii o wpływie ponad 5000 spraw).
- 2) Wprowadzenie proponowanej regulacji w sposób nieuzasadniony istotnie ograniczy prawo wierzyciela do wyboru komornika. Swoboda wierzyciela przy wyborze komornika jest najlepszym instrumentem dla zapewnienia najważniejszego celu postępowania egzekucyjnego, tj. skutecznego zaspokojenia wierzyciela. Zapewnia bowiem ona konkurencję między komornikami. W konsekwencji przyjęcia rozwiązań Projektu zmniejszy się konkurencja pomiędzy komornikami a w efekcie również skuteczność i sprawność egzekucji.

- 3) Przyjęcie rozwiązań przewidzianych w Projekcie spowoduje – w wyniku istotnego ograniczenia konkurencji pomiędzy komornikami – negatywny efekt w postaci zmniejszenia skuteczności i sprawności egzekucji, a tym samym negatywnie wpłynie na realizację przez Państwo wymiaru sprawiedliwości.
  - 4) Dla przedsiębiorców wprowadzenie Projektu może powodować utrudnienia w dochodzeniu należności, mogąc w ten sposób wpłynąć negatywnie na ich płynność finansową. Tym samym propozycja wywołać może skutek odwrotny w stosunku do celów, jakie przyświecały Ustawodawcy chociażby przy uchwalaniu ustawy z dnia 16 listopada 2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce (Dz.U. 2012 r., poz.1342) wprowadzającej ułatwienia dla przedsiębiorców. Ustawą z dnia 16 listopada 2012 r. zmieniono m.in. przepisy art.89a i 89b ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054), pozwalając na zmniejszenie obciążeń podatkowych w zakresie tego podatku w razie braku zapłaty ze strony kontrahenta i uzasadniając tę zmianę wolą ograniczenia zatorów płatniczych oraz poprawą płynności finansowej przedsiębiorców.
  - 5) Wprowadzenie rozwiązań zawartych w Projekcie może doprowadzić do sytuacji, w której sprawy – ze względu na ograniczenia w przyjmowaniu spraw spoza rewiru – będą prowadzone głównie przez komorników z danego rewiru. Spełnienie wymaganych progów skuteczności dla przyjęcia spraw w liczbie powyżej 2000 będzie dla większości kancelarii komorniczych nieosiągalne. Według danych zawartych w uzasadnieniu średnia skuteczność oscyluje na poziomie ok. 21-22 % a nawet w grupie najbardziej skutecznych kancelarii (o wpływie 2001-5000 spraw) poziom skuteczności nie przekracza 30 %.
  - 6) Zróżnicowanie sytuacji poszczególnych komorników na podstawie kryterium wpływu spraw do kancelarii stanowi naruszenie wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równego traktowania.
  - 7) Rozwiązania Projektu nie są korzystne z punktu widzenia stabilności prowadzenia działalności przez samych komorników i możliwości rozwoju kancelarii komorniczych. Komornicy, także ci, którzy będą spełniać wymagania dla przyjmowania spraw powyżej określone w Projekcie limity, mogą mieć mniejszą motywację do inwestowania w rozwój kancelarii (np. w pracowników, narzędzia informatyczne lub inne nowoczesne rozwiązania zwiększające efektywność działań) z obawy przed koniecznością ograniczenia rozmiarów działalności w razie spadku – w związku ze wzrostem liczby spraw - skuteczności egzekucji poniżej poziomu wymaganego dla prowadzenia większej liczby spraw.
3. W pierwszej kolejności należy wskazać, że zawarta w Projekcie propozycja treści art.8 ust.8 rozmią się z jego uzasadnieniem. W przypadku przyjęcia interpretacji zgodnej z literalnym brzmieniem proponowanej zmiany komornik, w przypadku którego wpływ do jego kancelarii przekroczy próg 2000 lub 5000 spraw w poprzednim roku, będzie

podlegać zakazowi przyjmowania nowych spraw, jeśli zostaną spełnione łącznie następujące przesłanki:

- 1) zaległości w egzekucji przekroczą sześć miesięcy oraz
- 2) skuteczność egzekucji będzie niższa niż 35% (przy wpływie ponad 2000 spraw) albo 40% (przy wpływie ponad 5000 spraw).

Uchwalenie Projektu w zaproponowanym brzmieniu oznaczałoby zatem złagodzenie obecnie istniejących wymagań wobec komorników dotyczących szybkości postępowania. Dla powstania obowiązku danego komornika odmowy przyjęcia nowej sprawy nie wystarczyłoby, jak obecnie, stwierdzenie istnienia zaległości, ale ponadto działalność komornika musiałaby się charakteryzować skutecznością mniejszą niż 35% (przy wpływie ponad 2000 spraw) albo 40% (przy wpływie ponad 5000 spraw).

Z uzasadnienia wynika jednak, że intencją Projektodawcy było wprowadzenie dodatkowych, niezależnych od wymagań w zakresie braku zaległości powyżej 6 miesięcy, wymagań odnoszących się do skuteczności egzekucji. W efekcie zarówno brak takiej zaległości jak i brak osiągnięcia określonego, zależnego od liczby spraw poziomu skuteczności skutkować miałyby, niezależnie od siebie, zakazem przyjmowania nowych spraw przez komornika. Wskazuje na to m.in. następujący fragment uzasadnienia Projektu: „Jednocześnie następną grupą kancelarii z wpływem od 2001 spraw do 5000 spraw rocznie aby móc przyjmować sprawy spoza rewiru będzie związana nie tylko dziś istniejącym wymogiem zaległości mniejszej niż 6 miesięczna w poprzedzającym półroczu ale również koniecznością osiągnięcia skuteczności na poziomie co najmniej 35%. Dla ostatniej kategorii kancelarii z wpływem powyżej 5000 spraw w/w próg skuteczności ustalony będzie na poziomie co najmniej 40%” (podkreślenie autora).

4. Gdyby Projekt został uchwalony w obecnym brzmieniu, należałoby go ocenić negatywnie. Nie wydaje się, by istniało uzasadnienie do złagodzenia wymagań mających na celu zapewnienie odpowiedniej szybkości prowadzenia przez komorników egzekucji i innych czynności wchodzących w zakres ich ustawowych zadań.

5. Ocena Projektu pozostaje taka sama także, gdyby Projekt w toku procesu legislacyjnego podlegał zmianie w kierunku zgodnym z intencjami Projektodawcy; również i w tym przypadku Projekt należy ocenić negatywnie.

Zawarte poniżej uwagi odnoszą się do Projektu, gdyby miał być zmieniony w toku procesu legislacyjnego zgodnie z intencjami Projektodawcy wynikającymi z uzasadnienia. Ze względu na okoliczność, iż zachowanie takich intencji wymagałoby zmiany brzmienia przepisu art.8 ust.8 Ustawy zaproponowanego w Projekcie w opinii pominięte zostały uwagi dotyczące jego redakcji i sformułowań w nim zawartych.

6. W konsekwencji wprowadzenia Projektu w życie zgodnie z intencjami Projektodawcy:

- 1) komornicy, w przypadku których wpływ do ich kancelarii w poprzednim roku był nie wyższy niż 2000 spraw, nie będą ograniczeni w zakresie przyjmowania nowych spraw bez względu na zaległości w egzekucji i skuteczność w załatwianiu spraw,

- 2) komornicy, w przypadku których wpływ do ich kancelarii przekroczył próg 2000 lub 5000 spraw w poprzednim roku będą podlegać zakazowi przyjmowania nowych spraw, jeśli zaległości w egzekucji przekroczą sześć miesięcy **lub** skuteczność egzekucji będzie niższa niż 35% (dla kancelarii o wpływie do 5000 spraw) albo 40% (dla kancelarii o wpływie ponad 5000 spraw).

7. Należy podzielić podgląd wyrażony przez Pana dr. P. Sobolewskiego w opinii Biura Analiz Sejmowych w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (druk sejmowy nr 2516), iż przewidziane w Projekcie zróżnicowanie sytuacji poszczególnych komorników na podstawie kryterium wpływu spraw do kancelarii stanowi naruszenie wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równego traktowania (por. <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=2516>). Argumentację zawartą w ww. opinii należy uznać za prawidłową.

8. W stosunku do obowiązującego rozwiązania Projekt przewiduje istotne rozszerzenie zawartego w art. 8 ust. 8 Ustawy katalogu sytuacji, w razie zaistnienia których komornik jest zobowiązany odmówić wszczęcia egzekucji lub innych czynności wchodzących w zakres jego ustawowych zadań (przesłanek odmowy podjęcia czynności egzekucyjnych). W rezultacie wprowadzenia Projektu prawo wierzyciela do wyboru komornika zostanie istotnie ograniczone.

Odnoszące się do skuteczności wymagania, które powinny być spełnione, aby komornik mógł przyjąć kolejne sprawy powyżej progów wskazanych w Projekcie są co najmniej „dyskusyjne” (35 % i 40 % skuteczności dla kancelarii komorniczych z wpływem odpowiednio 2001-5000 oraz powyżej 5000 spraw).

Z uzasadnienia Projektu wynika, że wśród kancelarii z wpływem ponad 50000 spraw efektywność egzekucji wyniosła w 2013 r. ok. 12 %. Jednocześnie jednak w uzasadnieniu tym stwierdza się, iż: „Dane statystyczne pokazują, iż najlepszą skutecznością egzekucji mogą wykazać się kancelarie z wpływem od 2001 do 5000 spraw, w których skuteczność jest już obecnie bliska 30% a więc o prawie 8% wyższa od aktualnej średniej. Jest to również najliczniejsza grupa kancelarii komorniczych (około 577). Do 149 kancelarii komorniczych z wpływem powyżej 5000 spraw rocznie wpłynęło 2 593 085 spraw co stanowi ponad 52% całego wpływu. Z tej liczby blisko 1 900 000 były to sprawy z wyboru wierzyciela (co stanowi blisko 80% spośród wpływu wszystkich 2 325 280 spraw z wyboru).” (podkreślenie autora).

Z zawartych w uzasadnieniu statystyk wynika, że spełnienie wymaganych progów skuteczności dla przyjęcia spraw w liczbie powyżej 2000 będzie dla większości kancelarii komorniczych nieosiągalne, skoro średnia skuteczność oscyluje na poziomie ok.21-22 %<sup>1</sup> a nawet w grupie najbardziej skutecznych kancelarii (o wpływie 2001-

---

<sup>1</sup> Wartość ta została przyjęta na podstawie informacji, zgodnie z którą którą skuteczność kancelarii o wpływie 2001-5000 spraw jest bliska 30% i jest to wartość o prawie 8% wyższa od aktualnej średniej. Stąd przyjęto, iż aktualna średnia skuteczność wynosi ok. 21-22 %.

5000 spraw) poziom skuteczności nie przekracza 30 %, a więc wartości istotnie niższej od wymaganej, trzydziestopięcioprocentowej skuteczności. Jeszcze mniej kancelarii będzie w stanie osiągnąć czterdziestoprocentowy poziom skuteczności egzekucji.

Może to doprowadzić do sytuacji, w której - ze względu na ograniczenia w przyjmowaniu nowych spraw - sprawy będą prowadzone głównie przez komorników z danego rewiru (zgodnie bowiem art.8 ust.4 komornik nie może odmówić przyjęcia wniosku o wszczęcie egzekucji lub wykonania postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia, do przeprowadzenia których jest właściwy zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego, a odmówić czynności na podstawie ust.8 tego przepisu powinien jedynie komornik wybrany przez wierzyciela). W efekcie rzeczywista konkurencja pomiędzy komornikami może w dużej mierze zostać ograniczona do obszaru rewiru.

Rezultatem ograniczenia prawa do wyboru komornika będzie mniejsza konkurencja pomiędzy komornikami a w konsekwencji spadek skuteczności komorników (rozumianej tu również jako szybkość wyegzekwowania należnego wierzycielowi świadczenia).

9. Założonych przez Projektodawców celów nie da się osiągnąć poprzez zmianę wymagań co do poziomu skuteczności, od których zależy możliwość przyjmowania dodatkowo spraw ponad określone w przepisie limity, lub też samych limitów.

Każde bowiem rozwiązanie, które ogranicza konkurencyjność, rodzi ryzyko obniżenia skuteczności działań komorników.

Z punktu widzenia wierzycieli prawo wyboru komornika jest jednym z najbardziej istotnych rozwiązań nowelizacji Ustawy z 2007 r. (por. ustawa z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw; Dz.U. z 2007 r. Nr 112 poz.769).

Ze wszystkich możliwych do wprowadzenia rozwiązań, swoboda wierzyciela przy wyborze komornika jest najlepszym instrumentem dla zapewnienia najważniejszego celu postępowania egzekucyjnego, tj. skutecznego zaspokojenia wierzyciela. Zapewnia ona bowiem konkurencję między komornikami. To właśnie możliwość wyboru komornika (rezygnacji z jego usług) najbardziej motywuje komorników do jak najskuteczniejszego działania, a więc takiego, którego oczekuje wierzyciel.

Potwierdza to uzasadnienie do projektu ww. ustawy z dnia 24 maja 2007 r. Przy uzasadnieniu rozwiązania pozwalającego na funkcjonowanie w rewirze wielu komornikom (dot. art.8 ust.2 tego projektu) stwierdzono m.in., że „Proponowane rozwiązanie powinno doprowadzić do zwiększenia konkurencyjności wśród komorników i w konsekwencji wymusić wzrost skuteczności i staranności komorników...” (podkreślenie autora). Wyraźnie zatem wskazano na konkurencyjność jako czynnik mający decydujące znaczenie dla wzrostu skuteczności i staranności komorników.

W uzasadnieniu stwierdzono również, że „wierzyciel egzekwujący jest podmiotem, w stosunku do którego sąd w postępowaniu rozpoznawczym orzekł, że jego żądanie jest zasadne i zasługuje na ochronę i wsparcie państwa”, stąd „wierzyciel powinien już chociażby z tej racji czerpać dodatkową korzyść w postaci możliwości wyboru komornika na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, kierując się własnym przekonaniem co do kwalifikacji czy też skuteczności danego komornika”.

Obie wskazane wyżej tezy zachowują aktualność.

10. Nie można formułować twierdzeń o bezpośrednim związku wielkości kancelarii i skuteczności egzekucji na podstawie danych statystycznych nieuwzględniających charakterystyki wierzytelności i dłużników.

Skuteczność komornika zależy nie tylko od jego działań, ale przede wszystkim od stanu majątkowego i sytuacji życiowej dłużnika, na które wierzyciel i tym bardziej komornik nie mają wpływu. Dla skuteczności egzekucji mogą mieć też znaczenie działania wierzyciela podjęte jeszcze przed rozpoczęciem postępowania sądowego czy też w jego trakcie (np. wymaganie udzielenia zabezpieczeń przy zawieraniu umowy lub złożenie wniosku o zabezpieczenie powództwa).

Posiadanie odpowiedniego, wyspecjalizowanego personelu, narzędzi informatycznych dla prowadzenia większej liczby postępowań egzekucyjnych, zautomatyzowanie procesów i procedur stosowanych przy załatwianiu spraw powoduje, że sprawy te mogą być załatwiane szybciej i sprawniej. To właśnie z tego powodu wielu wierzycieli, zwłaszcza posiadających większą liczbę dłużników, świadomie wybiera kancelarie komornicze, które dysponują odpowiednim zapleczem dla prowadzenia dużej liczby postępowań egzekucyjnych.

Gdyby założenie Projektodawcy oparte na przedstawionych statystykach było prawdziwe, oznaczałoby to, że większość ogółu wierzycieli lub co najmniej tych spośród nich, którzy posiadają bardzo dużą liczbę spraw, myli się przy wyborze komornika. Bardziej prawdopodobne jest jednak, że wybór ten jest świadomy i z punktu widzenia wierzycieli słuszny.

11. Dla przedsiębiorców zmniejszenie skuteczności egzekucji może powodować utrudnienia w dochodzeniu należności (wpływając w ten sposób negatywnie na ich płynność finansową).

Tym samym proponowana regulacja jest sprzeczna z deklarowaną przez Państwo polityką ułatwiania prowadzenia działalności gospodarczej, której rezultatem było chociażby uchwalenie ustawy z dnia 16 listopada 2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce (Dz.U. 2012 r., poz.1342). Ustawą tą zmieniono m.in. przepisy art.89a i 89b ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054), pozwalając na zmniejszenie obciążeń podatkowych w zakresie tego podatku w razie braku zapłaty ze strony kontrahenta i uzasadniając zmianę tę wolą ograniczenia zatorów płatniczych oraz poprawą płynności finansowej

przedsiębiorców (por. str.2 uzasadnienia do projektu ww. ustawy, druk sejmowy nr 833).

12. Rozwiązania Projektu nie są też korzystne z punktu widzenia stabilności prowadzenia działalności przez samych komorników i możliwości rozwoju kancelarii.

Konsekwencją wprowadzenia rozwiązań zawartych w Projekcie będzie najprawdopodobniej wyeliminowanie „z rynku” kancelarii o dużym wpływie spraw, które – głównie, jak należy przyjąć, ze względu na duży udział spraw o tzw. „niskiej skuteczności” – nie będą w stanie osiągnąć wymaganego limitu 40 % dla prowadzenia w dalszym ciągu działalności w dotychczasowym rozmiarze. W rezultacie kancelarie te będą zmuszone do ograniczenia rozmiarów swojej działalności mimo wysokiego poziomu zorganizowania i innowacyjności.

Problematyczne jest także to, czy rzeczywiście takie rozwiązanie będzie lepsze dla nowopowstających kancelarii. Wszak w efekcie przyjęcia proponowanych rozwiązań nowy komornik będzie konkurował głównie z innymi komornikami z tego samego rewiru (o ustalonej już renomie) o sprawy z obszaru właściwości tego rewiru. Jednocześnie – ze względu na wymagania co do skuteczności – jedynie w ograniczonym zakresie będzie mógł zaoferować prowadzenie egzekucji poza swoim rewirem (szukając w ten sposób nowych „klientów” koniecznych dla rozwoju kancelarii).

Ponadto komornicy, także ci, którzy będą spełniać wymagania co do limitów, mogą mieć mniejszą motywację do inwestowania w rozwój kancelarii, w tym w pracowników (m.in. w zwiększenie zatrudnienia, szkolenia itp.), narzędzia informatyczne czy inne nowoczesne rozwiązania zwiększające efektywność działań.

Wskazać bowiem należy, iż w przypadku spełnienia przewidzianych ustawą wymagań (co do braku zaległości powyżej sześciu miesięcy i odpowiedniego poziomu skuteczności) komornik wybrany nie ma prawa odmowy prowadzenia sprawy nawet, jeśli kancelaria jest do tego nieprzygotowana, o ile egzekucja lub inne czynności wchodzące w zakres jego ustawowych zadań byłyby prowadzone w obszarze właściwości sądu apelacyjnego obejmującego jego rewir (art.8 ust.7 ustawy). W efekcie rozwój kancelarii, w tym w zakresie służącym poprawie skuteczności egzekucji i obsługi wierzycieli, może być hamowany obawą przed koniecznością ograniczenia liczby nowo przyjmowanych spraw (a tym samym ograniczeniem z czasem rozmiarów działalności) w następstwie utraty wymaganego poziomu skuteczności.

Powyższe również może mieć negatywny wpływ na skuteczność egzekucji.

Radca prawny Adrian Dworzyński

