



**IV.512.51.2016.BB**

**Pan**  
**Zbigniew Ziobro**  
**Minister Sprawiedliwości**  
**WARSZAWA**

We wnioskach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich dłużnicy skarżą się na zakres ochrony prawnej, udzielanej im przez ustawodawcę w ramach regulacji postępowania egzekucyjnego. Analiza problemów zgłaszanych Rzecznikowi prowadzi do wniosku, że w istocie, w niektórych sytuacjach równowaga interesów stron postępowania egzekucyjnego jest zachwiana: dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy egzekucja świadczeń pieniężnych dotyczy kwot nieproporcjonalnie małych – w kontekście dolegliwości, których doświadcza dłużnik.

I. Problem właściwych proporcji pomiędzy dochodzoną kwotą a skutkami postępowania egzekucyjnego dla dłużnika ujawnia się bardzo ostro w przypadku egzekucji świadczeń pieniężnych prowadzonej z nieruchomości. Otóż nieruchomość gruntowa bądź lokalowa jest składnikiem majątkowym podlegającym egzekucji na zasadach ogólnych: obowiązującą zasadą jest prowadzenie egzekucji z wszystkich części majątku dłużnika (art. 803 kodeksu postępowania cywilnego). Ustawa nie określa także relacji wartości pomiędzy dochodzonym świadczeniem a składnikiem majątkowym, z którego prowadzona jest egzekucja. Zdarzają się zatem sytuacje, w których egzekucja relatywnie małych kwot prowadzi do spieniężenia najbardziej wartościowych składników majątku dłużnika – w tym nieruchomości, nie wyłączając nieruchomości

przeznaczonej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych dłużnika i jego rodziny. Często wartość spieniężanej nieruchomości jest kilkanaście bądź nawet kilkadziesiąt razy większa od egzekwowanej kwoty.

Wprawdzie art. 799 § 1 kodeksu postępowania cywilnego wprowadza zasadę prowadzenia egzekucji w sposób najmniej uciążliwy dla dłużnika: wierzyciel „powinien (...) rozważyć rzeczywiste możliwości przeprowadzenia egzekucji tak, aby zapewnić sobie zaspokojenie w całości własnych uprawnień, jednakże w sposób, który nie jest zbyt uciążliwy dla dłużnika. Powszechnie przyjmuje się, że wskazanie wielu sposobów prowadzenia egzekucji ponad rzeczywiste potrzeby bądź rozmyślne wskazanie sposobu egzekucji nadmiernie uciążliwego dla dłużnika może być uznane za szykanowanie dłużnika, co z kolei może uzasadniać odpowiedzialność odszkodowawczą wierzyciela na zasadach ogólnych (art. 415 kodeksu cywilnego)” (D. Zawistowski, Komentarz do art. 799 Kodeksu postępowania cywilnego, [w:] H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, LEX 2014).

Niemniej jednak, niezależnie od ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej, wniosek wierzyciela jest wiążący dla organu egzekucyjnego, bowiem to wierzyciel decyduje o biegu egzekucji i jej zakresie. „Dlatego nawet jeśli wybrał sposób egzekucji uciążliwy dla dłużnika, komornik nie może odmówić prowadzenia egzekucji” (R. Kowalkowski, Komentarz do art. 799 Kodeksu postępowania cywilnego, [w:] Z. Szczurek (red.), *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne – komentarz*, Sopot 2005). Jak wskazał Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, trudno przyjąć, że wierzyciel, który przekazuje sprawę do egzekucji narusza zasady współżycia społecznego z tego powodu, że kieruje egzekucję do jedynej wartościowego składnika majątkowego jakim jest nieruchomość powodów. Jest to bowiem jego prawo (wyrok z dnia 7 lutego 2012 r. sygn. I ACa 1419/11, LEX nr 1125304).

Warto także podkreślić, że owa odpowiedzialność odszkodowawcza wierzyciela za nieuzasadnioną uciążliwość egzekucji nie jest rzeczywistym zabezpieczeniem interesów dłużnika – zważywszy na fakt, że dłużnikowi nadwyżka finansowa pozostała po sprzedaży lokalu i zaspokojeniu dochodzonej należności jest zwracana, bardzo trudno jest wykazać bezpośrednią szkodę majątkową. Dolegliwością jest tutaj sam fakt sprzedaży nieruchomości, nawet jeśli dłużnik przez egzekucyjną sprzedaż mieszkania zwolni się z niewielkiego długu, a kwota pozostała ze sprzedaży (np. 90 % uzyskanej ceny) zostanie mu zwrócona.

Sytuacji dłużnika nie zmienia także okoliczność, że zgodnie z art. 799 § 2 kpc może on żądać zawieszenia egzekucji z określonej części majątku (np. z nieruchomości), jeżeli egzeku-

cja z jednej części majątku dłużnika oczywiście wystarcza na zaspokojenie wierzyciela. Rozwiązanie to jest skuteczne tylko wówczas, gdy dłużnik rzeczywiście posiada inny niż nieruchomościowy składnik majątkowy, który może służyć zaspokojeniu należności: sytuacja taka jednak nie zawsze ma miejsce. Dlatego – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – warto rozważyć takie rozwiązanie, które ogranicza możliwość prowadzenia egzekucji z nieruchomości niezależne od istnienia innego majątku podlegającego egzekucji, nawet kosztem niezaspokojonych należności wierzyciela. Zestawienie interesów majątkowych każdej ze stron prowadzi do wniosku, że strata po stronie dłużnika (utrata nieruchomości, lokalu mieszkalnego) jest istotnie większa niż korzyść wierzyciela.

Podsumowując: wierzyciel może żądać, aby egzekucja stosunkowo niewysokiej należności pieniężnej prowadzona była z nieruchomości, a komornik zasadniczo nie może się temu sprzeciwić, jest związany wnioskiem wierzyciela. Taka sytuacja – znajdująca oparcie w ustawie – może niekiedy prowadzić do zachwiania proporcji pomiędzy ochroną praw majątkowych wierzyciela oraz ochroną dłużnika, podczas gdy prawa każdego z nich chronione są przez art. 64 Konstytucji RP. Co więcej, należy ponownie podkreślić, że nieruchomość podlegająca egzekucji często służy zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika oraz jego rodziny: regulacja ustawowa, która nie stawia barier dla utraty mieszkania na skutek względnie niewielkiego zadłużenia, stoi w sprzeczności z art. 75 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w szczególności przeciwdziałają bezdomności.

Z tych względów proszę Pana Ministra o rozważenie zasadności wprowadzenia takiej regulacji prawnej, która pozwalałaby na prowadzenie egzekucji z nieruchomości dopiero od pewnej wysokości dochodzonej należności – określonej na takim poziomie, aby zrównoważone zostały interesy dłużnika (nie wyłączając jego potrzeb mieszkaniowych) oraz potrzeby wierzyciela.

II. W pracach Rzecznika Praw Obywatelskich pojawia się także problem wysokości opłaty egzekucyjnej w sprawach o egzekucję takich roszczeń, których wysokość jest nieznaczną, a często nawet niższą od samej opłaty egzekucyjnej.

W świetle przepisów regulujących wysokość opłaty egzekucyjnej przy egzekucji świadczeń pieniężnych, opłata ta nie może być niższa niż 1/20 wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego (zob. art. 49 ust. 1 – 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji: t. jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 790 ze zmian., dalej: u.k.s.e.).

„Przeciętne wynagrodzenie miesięczne” jest to – jak wskazuje art. 33 ust. 1 u.k.s.e. – przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej w roku poprzednim. Wskaźnik ten ogłaszany jest przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (t. jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 111 ze zmian.); zwykle stosowany jest przez ustawodawcę dla określenia wielu kwot, które powinny pozostawać w relacji z wynagrodzeniem pracowniczym. Zgodnie z obwieszczeniem Prezesa GUS z dnia 16 lutego 2016 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w 2015 r. i w drugim półroczu 2015 r. (M. P. nr 174 z dnia 17 lutego 2016 r.) przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej (pomniejszone o potrącone od ubezpieczonych składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe oraz chorobowe) w 2015 r. wyniosło 3408,62 zł.

Zatem stosownie do art. 49 u.k.s.e., wysokość najniższej opłaty egzekucyjnej wynosi obecnie 170,43 zł.

Faktem jest, że minęły zaledwie dwa lata od obniżenia stawki opłaty egzekucyjnej: przed dniem 26 grudnia 2013 r., czyli przed wejściem w życie ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U. poz. 1513 ze zmian.) najniższa opłata egzekucyjna wynosiła 1/10 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Niemniej jednak, w kontekście stanów faktycznych analizowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, w niektórych sytuacjach opłata ta w dalszym ciągu nie spełnia postulatu racjonalności. W przypadku egzekucji skrajnie niskich kwot, egzekucja sprowadza się w zasadzie do ściągnięcia opłaty egzekucyjnej – oraz tej drobnej kwoty, stanowiącej ułamek wartości opłaty egzekucyjnej, która dała pretekst do wszczęcia postępowania.

Jedną z najbardziej typowych sytuacji, w której dłużnik zobowiązany jest do uiszczenia najniższej opłaty, jest ta, gdy dłużnik spełnił całe świadczenie główne dobrowolnie, bez potrzeby uruchamiania całego postępowania egzekucyjnego, jednak przy obliczeniu należnych odsetek popełnił on pomyłkę, i opłacił np. kwotę o 10 zł mniejszą niż należna. Wówczas wyegzekwowanie tej kwoty będzie kosztowało dłużnika ponad siedemnastokrotnie więcej niż sama egzekwowana należność. Wydaje się także, że w niektórych sytuacjach jedynym powodem wszczęcia egzekucji bardzo niewielkiej kwoty jest właśnie swoistego rodzaju szykana – w ocenie dłużnika, intencją wierzyciela nie jest odzyskanie drobnej kwoty, ale ukaranie dłużnika koniecznością uiszczenia wysokiej opłaty egzekucyjnej.

Niewątpliwie prowadzenie każdego postępowania egzekucyjnego – także dotyczącego najniższych kwot – wiąże się z określonymi kosztami, takimi jak koszty osobowe i rzeczowe ponoszone w związku z prowadzoną działalnością egzekucyjną, np. koszty wynagrodzenia pracowników kancelarii czy koszty utrzymania lokalu. Niemniej jednak wszystkie bezpośrednio koszty egzekucji (takie jak koszty korespondencji, przekazów pocztowych czy przelewów bankowych) zostaną komornikowi zwrócone zgodnie z art. 39 u.k.s.e. Warto też zauważyć, że egzekucja bardzo niskich kwot jest zwykle egzekucją prostą, nie wymagającą dużego nakładu pracy komornika, ogranicza się ona często do wezwania dłużnika do zapłaty określonej kwoty bądź też do zajęcia pieniężnych składników majątkowych (konto bankowe, świadczenie z ubezpieczenia społecznego), których zajęcie szybko skutkuje spłatą całego zadłużenia.

Co także istotne, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny między innymi w sprawie o sygn. K 5/02 (zob. wyrok z 3 grudnia 2003 r.), ustawa nie zakłada, że każde postępowanie egzekucyjne ma przynosić komornikowi "dochód", ani nawet że każde postępowanie egzekucyjne będzie się "bilansować", tj. komornik otrzyma dokładnie tyle, ile wynosiły jego wydatki w tym postępowaniu. Zgodnie z konstrukcją opłaty jako "ryczałtowego" zwrotu kosztów i wynagrodzenia komornika jest dopuszczalne, aby komornik otrzymał kwotę wyższą niż jego wydatki, możliwa jest również sytuacja odwrotna, polegająca na braku należytego zwrotu kosztów. Innymi słowy: opłaty uzyskiwane przez komornika w tych postępowaniach, które są bardzo „dochodowe”, rekompensują bardzo niskie wynagrodzenie osiągnięte przez komornika w innych sprawach, np. wówczas, gdy opłata egzekucyjna jest przez ustawodawcę określona na niskim poziomie. „O sprzeczności z Konstytucją można by więc mówić dopiero wtedy, gdyby wykazano, że przy określonych średnich kosztach postępowania egzekucyjnego i określonym statystycznie poziomie ściągłości opłat egzekucyjnych prognoza ustawodawcy co do wpływów komorników okazała się oczywiście błędna i prowadzi do tego, że wykonywanie tego zawodu na ustawowych warunkach jest z założenia deficytowe, a zatem nieopłacalne”. Wydaje się, że obniżenie wysokości opłaty przy egzekucji najniższych kwot nie doprowadzi do podważenia finansowych podstaw działania komornika.

Warto też zauważyć, że opłata przewidziana przez art. 49 u.k.s.e. nie jest najniższą przewidzianą przez ustawę: i tak np. zgodnie z art. 45 ust. 1 u.k.s.e., za wykonanie postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia roszczenia pieniężnego komornikowi przysługuje opłata w wysokości 2% wartości roszczenia, które podlega zabezpieczeniu, nie mniejsza jednak niż 3% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego; jeszcze niższą opłatę (2% przeciętnego wynagro-

dzenia) komornik pobiera od wierzyciela za poszukiwanie majątku dłużnika, aczkolwiek jeśli majątek ten komornik znajdzie, dodatkową opłatę pobiera także od dłużnika (art. 53 a u.k.s.e.). W każdym razie ustawodawca założył, iż dochód komornika wykonującego np. tylko zabezpieczenie może być niższy niż 1/20 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego.

Wydaje się zatem, że w przypadku egzekucji bardzo niskich kwot pieniężnych, znacznie niższych niż np. obecna najniższa opłata egzekucyjna, celowym byłoby określenie wysokości kosztów egzekucji (opłaty) na poziomie adekwatnym do dochodzonych należności.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w regulacji postępowania egzekucyjnego ustawodawca musi dążyć do utrzymania równowagi pomiędzy słusznym interesem wierzyciela, potwierdzonym treścią tytułu wykonawczego, oraz ochroną dłużnika; jego najbardziej żywotne interesy, np. mieszkaniowe, nie mogą zostać pominięte. Dlatego, w oparciu o art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn.: Dz. U. z 2015 r., nr 1648 ze zmian.) uprzejmie proszę Pana Ministra o przeanalizowanie przedstawionych problemów i przekazanie mi swojego stanowiska w sprawie.

Podpis na oryginale