

USTAWA
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 2011 r. Nr 231, poz. 1376, z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 8 ust. 8 otrzymuje brzmienie:

„8. Komornik wybrany przez wierzyciela odmawia jednak wszczęcia egzekucji, wykonania postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia lub podjęcia innych czynności wchodzących w zakres jego ustawowych zadań, jeżeli w zakresie prowadzonych przez niego egzekucji zaległość przekracza sześć miesięcy **lub wpływ spraw do jego kancelarii w roku bieżącym przekroczył 15 000 spraw lub:**

- a) wpływ spraw do jego kancelarii w roku poprzednim przekroczył 2 000 spraw a skuteczność egzekucji nie przekroczyła **pierwszego progu skuteczności**
- b) wpływ spraw do jego kancelarii w roku poprzednim przekroczył 5 000 spraw a skuteczność egzekucji nie przekroczyła **drugiego progu skuteczności**

Zaległość tę oblicza się, dzieląc liczbę spraw niezadowolonych w poprzednim półroczu przez średni miesięczny wpływ spraw w poprzednim półroczu, wyłączając sprawy o egzekucję świadczeń powtarzających się. Minimalny próg skuteczności egzekucji w ostatnim roku statystycznym, liczony jest jako odsetek załatwień poprzez wyegzekwowanie świadczenia w odniesieniu do wpływu.

Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Komorniczej, określi, w drodze rozporządzenia, wartość pierwszego i drugiego progu skuteczności.”

Art. 2.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Niezbędnym elementem zagwarantowanego w art. 45 Konstytucji RP prawa obywatela do sądu jest zarówno efektywna, wykonywana bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy organ egzekucja sądowa, jak i prawo obywatela, aby egzekucja ta była wykonywana w sposób praworządny, niezależny, bezstronny i niezawisły.

Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji z dnia 29 sierpnia 1997 r. egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376, z późn. zm.) wprowadziła szczególny status komornika sądowego polegający na tym, iż z jednej strony komornik jest funkcjonariuszem państwa, który posługując się przymusem państwowym wykonuje wyroki sądowe, z drugiej zaś samofinansuje swoją działalność z opłat egzekucyjnych pobieranych w sprawach kierowanych do niego dobrowolnie przez wierzycieli. Konstrukcja statusu zawodu komornika sądowego oparta jest więc na przekonaniu ustawodawcy o pozytywnym wpływie ograniczonego współzawodnictwa ekonomicznego pomiędzy komornikami na jakość wykonywania wyroków sądowych rozumianą zarówno jako skuteczność, jak i praworządność.

Sposób rozumienia oraz ramy powyższego ekonomicznego współzawodnictwa był w kilku nowelizacjach powyższej ustawy doprecyzowywany i doskonalony.

W chwili obecnej, w związku z nasilającym się co roku zjawiskiem koncentracji wpływu spraw do kilkunastu komorników sądowych, zwanych hurtowniami komorniczymi, niezbędna jest kolejna nowelizacja ustawy pod tym kątem.

W celu przybliżenia problemu istnienia hurtowni komorniczych oraz zależności skuteczności komorników sądowych od kierowanego do nich rocznego wpływu spraw, poniżej przedstawiamy dane zaprezentowane przez przedstawiciela Ministerstwa Sprawiedliwości, Dyrektora Departamentu ds. Komorników Sądowych Rafała Reiwera w dniu 23 maja br. w trakcie Konferencji Naukowej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego w Gdańsku, pt. „Efektywność egzekucji sądowej. Problemy i wyzwania”:

Wpływ rocznego wpływu spraw na skuteczność

dane z 2013 roku

roczny wpływ spraw	liczba kancelarii	sumaryczny wpływ spraw	skuteczność
0 - 500			27,0
501 - 2000	509	500 000	23,0
2001 - 5000	577	1 800 000	29,0
5001 - 15000	110	800 000	23,0
15001 - 25000	21	500 000	15,0
25001 - 50000	7	240 000	13,0
powyżej 50000	11	1 121 000	12,4

Jak widać z powyższego zestawienia najwyższą skutecznością charakteryzują się kancelarie o rocznym wpływie spraw w przedziale pomiędzy 2 a 5 tysięcy spraw i średnio wynosi ona 29%, a zdecydowanie najmniejszą kancelarie o wpływie spraw powyżej 25 tysięcy i średnio wynosi ona około 12,5%.

Należy także zaznaczyć, że istnieją hurtownie komornicze, których roczny wpływ spraw przekracza 100, a nawet 200 tysięcy spraw. W latach ubiegłych jeden z komorników osiągnął roczny wpływ spraw powyżej 300 tysięcy rocznie. Sprawa wymaga więc pilnego uregulowania.

Obok bowiem bardzo niskiej skuteczności komorników-hurtowników kwestią kluczową w rozważaniach o patologicznym charakterze hurtowni komorniczych jest przede wszystkim to, iż w polskim systemie prawnym, w trosce o prawa obywatelskie, obowiązuje model egzekucji sądowej o charakterze osobistym - prowadzonym właśnie osobiście przez komornika. Organem egzekucyjnym jest konkretny z imienia i nazwiska komornik - imperium państwa zostało złożone w jego ręce. To jeden z podstawowych gwarantów praworządności egzekucji sądowej wobec obywatela, a zwłaszcza dłużnika.

Największe hurtownie komornicze zatrudniają zaś nawet do 160 pracowników. W większości ci pracownicy to osoby zajmujące się jedynie obsługą teleinformatyczną w kancelarii. Trzeba sobie bowiem zdawać sprawę, że hurtownie prowadzą w

ogromnej większości jedynie egzekucje „wirtualne”, czyli tylko i wyłącznie przy pomocy systemów teleinformatycznych. Nie trzeba także specjalnie uzasadniać dlaczego jeden człowiek nie ma fizycznej możliwości prowadzenia nadzoru merytorycznego nad setkami pracowników w 100 tysiącach spraw rocznie. Ostatnia głośna medialna nieprawidłowa egzekucja jest najlepszym przykładem to, co dzieje się w sytuacji odrealnienia nadzoru merytorycznego komornika nad pracą kancelarii.

Niedopuszczalne jest także, jak to się dzieje w hurtowniach komorniczych, ograniczenie roli komornika - na wzór dyrektora czy prezesa sądu - jedynie do roli „prezesa kancelarii”, który zajmuje się kierowaniem pracą kancelarii, rekrutacją, procedurami, kontrolą systemów informatycznych czy pozyskiwaniem intratnych hurtowych wierzycieli. Komornik to nie udzielona przez państwo koncesja, którą można uzyskać, ale funkcja, którą należy wykonywać.

Trzeba zaznaczyć, że w kontraście do hurtowni komorniczych pozostaje 95% pozostałych kancelarii komorniczych w Polsce, w których przeciętnie komornik zatrudnia około 10 osób, a obecnie całkiem duży odsetek kancelarii stanowią kancelarie jedno, dwu i trzy osobowe.

Pamiętać należy, że istnienie komorników-hurtowników budzi wątpliwości także w kwestii ich niezawisłości, bowiem główną kategorią wierzycieli kierującą do nich swoje sprawy są ogromne firmy windykacyjne oraz firmy o charakterze korporacyjnym. O powodzeniu ekonomicznym komornika-hurtownika decyduje więc kilka, a niekiedy nawet jedna, ogromna firma windykacyjna, która zdecydowała się masowo skierować wyroki sądowe właśnie do niego. Trudno nie mieć wątpliwości w ocenie niezawisłości takiego komornika, jeśli o jego ogromnym wynagrodzeniu mogą decydować pojedynczy wierzyciele (jak dowodzi analiza Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości poświęcona projektowi z druku sejmowego nr 1842, komornicy prowadzący największe kancelarie w Polsce mogą osiągać wynagrodzenie nawet kilkunastu milionów złotych rocznie brutto).

Postulowany przez wielu filozofów politycznych, ekonomistów i politologów rozdział państwa od korporacji to z pewnością współczesne wyzwanie dla każdej demokracji, także demokracji w Polsce. Zjawisko pojawienia się hurtowni komorniczych, w której jeden komornik realizuje przymus państwowy wobec setek tysięcy obywateli na rzecz jednej lub kilku organizacji gospodarczych jest z pewnością przejawem takiego niewłaściwego związku państwa i korporacji.

W celu zapewnienia pewnego sposobu likwidacji hurtowni komorniczych oraz doprecyzowania rozumienia przez ustawodawcę osobistego prowadzenia egzekucji sądowej przez komornika, w projekcie wprowadzony został próg maksymalnego rocznego wpływu, jaki może przyjąć komornik sądowy. Bez wprowadzenia tego progu zmiana byłaby niespójna, ponieważ każdy komornik, który w bieżącym roku spełniłby warunek progu skuteczności dotyczącego wpływu powyżej 5000 spraw, w roku następnym mógłby przyjąć już dowolną, także hurtową liczbę spraw. Bez tego progu nie zostałyby więc wyeliminowane zjawisko istnienia hurtowni komorniczych, jedynie co roku zmieniałyby się imiona i nazwiska komorników je prowadzących.

W opinii wielu specjalistów próg pomiędzy kancelarią, a hurtownią to około 10 000 - 20 000 spraw. W celu określenia jednoznacznej, arbitralnej wartości tego progu, posłużyliśmy się także poniższym rozumowaniem. Średnia liczba komorników sądowych w rozwiniętych krajach europejskich jest taka, że na 20-25 tysięcy obywateli przypada jeden komornik, co w Polsce dawałoby optymalną docelową liczbę komorników 1500-1900. Jednocześnie w ostatnich latach średni, łączny roczny wpływ spraw kierowanych do komorników sądowych wynosi około 5 mln spraw, co przy założeniu przyszłej, optymalnej liczby komorników dawałoby około 3000 spraw egzekucyjnych na jednego komornika. W tym miejscu trzeba przypomnieć, że istotą obecnego statusu komornika sądowego jest jego samofinansowanie oraz pewne elementy współzawodnictwa ekonomicznego. W celu zachowania tego bodźca ekonomicznego dającego możliwość rozwoju zawodowego etycznych i skutecznych komorników uznaliśmy, iż próg maksymalnego rocznego wpływu spraw do kancelarii komorniczej, powinien stanowić około pięciokrotność optymalnego średniego wpływu. Naszym zdaniem próg 15 tysięcy spraw rocznie daje wystarczającą przestrzeń do rozwoju i ekonomicznego współzawodnictwa komorników. Ze statystycznej analizy skuteczności kancelarii komorniczych za 2013 rok wynika także, iż skuteczność kancelarii komorniczych załamuje się właśnie z 23% do 15% powyżej takiego wpływu.

Obok likwidacji zjawiska hurtowni komorniczych celem projektu jest także racjonalizacja dystrybucji wpływu spraw do komorników sądowych pod kątem ich skuteczności.

Kwestia wzmocnienia bodźca związanego ze skutecznością w pracy komorników sądowych wymaga jednak pogłębionej refleksji, bowiem radykalne, nieprzemyślane wprowadzenie progów skuteczności jako narzędzia motywującego i determinującego ich pracę może doprowadzić do brutalizacji egzekucji sądowej oraz łamania praw i godności obywatelskich. W przestrzeni dyskusji o egzekucji sądowej istnieją trzy podstawowe poglądy dotyczące powodów niskiej skuteczności egzekucji sądowej w Polsce.

Pogląd pierwszy, głoszący iż za niską skuteczność egzekucji sądowej odpowiadają komornicy sądowi, którzy ze względu na ciągle niewystarczająco silny bodziec wzajemnego współzawodnictwa ekonomicznego, nie są wystarczająco zainteresowani podejmowaniem niektórych skutecznych, ale pracochłonnych czynności egzekucyjnych. Za słuszością tego poglądu może przemawiać duże zróżnicowanie skuteczności egzekucji sądowej pomiędzy komornikami, nawet działającymi w obrębie tego samego rewiru.

Pogląd drugi, głoszący iż za niską skuteczność egzekucji sądowej odpowiadają przestarzałe, niedostosowane do współczesnego społeczeństwa informatycznego oraz obecnego statusu komornika sądowego przepisy postępowania cywilnego oraz niski poziom informatyzacji pozostałych struktur państwa. Za słuszością tego poglądu może przemawiać przygotowywany właśnie przez Ministerstwo Sprawiedliwości projekt obszernej zmiany kodeksu postępowania cywilnego mający w intencji projektodawców, w niedalekiej przyszłości, wprowadzić wiele elementów informatyzujących proces postępowania egzekucyjnego, np. poprzez wprowadzenie elektronicznego zajęcia rachunku bankowego.

Pogląd trzeci, mówiący iż skuteczność egzekucji sądowej podlega naturalnemu, nieprzekraczalnemu ograniczeniu wynikającemu z obiektywnej sytuacji ekonomicznej obywateli. Z całą pewnością należy założyć, iż naturalny próg skuteczności istnieje i nie wolno próbować go przekroczyć. Intuicję tą potwierdzają także wieloletnie badania resortu sprawiedliwości, z których wynika, iż średnia skuteczność egzekucji sądowej począwszy od 1998 roku do dzisiaj, bez względu na zastosowane prawne mechanizmy optymalizujące egzekucję sądową, nigdy nie przekroczyła poziomu 35%.

Niestety nie dysponujemy badaniami (i o ile nam wiadomo resort sprawiedliwości także takimi badaniami nie dysponuje), które pozwoliłyby w sposób

jednoznaczny i pewny ocenić wpływ powyższych poszczególnych czynników na niezadowalającą skuteczność egzekucji sądowej.

Zarówno więc ze względu na powyższą niepewność w ocenie wpływu jakości pracy komorników na niezadowalającą skuteczność, jak i ze względu na szczególny status komornika sądowego, który z jednej strony jest funkcjonariuszem państwa stosującym przymus państwowy wobec obywatela, z drugiej jakość stosowania tego przymusu przez niego jest podstawowym czynnikiem wpływającym na jego osobiste dochody, ze szczególną ostrożnością należy wprowadzać współczynnik minimalnego progu skuteczności. Jego nieprzemyślane wprowadzenie może bowiem doprowadzić nie do ewolucyjnego polepszenia jakości egzekucji sądowej, będącego rezultatem lepszej pracy komorników sądowych, lepszych przepisów egzekucyjnych oraz polepszającej się sytuacji ekonomicznej kraju, ale może doprowadzić do sztucznego wzrostu skuteczności egzekucji sądowej poprzez brutalizację jej wykonywania z łamaniem praw i godności dłużnika włącznie.

Stąd konieczne jest naszym zdaniem oddelegowanie określenia pierwszego i drugiego progu skuteczności Ministrowi Sprawiedliwości, który jako jedyny organ dysponuje pełnym materiałem statystycznym pozwalającym na bieżący, profesjonalny monitoring zjawisk zachodzących w pracy organów egzekucyjnych w tym także w zakresie skuteczności komorników.

Należy także zauważyć, iż wprowadzenie, np. wysokich docelowych progów minimalnej skuteczności spowodowałoby, zgodnie z danymi przedstawionymi przez resort sprawiedliwości, sytuację w której nawet statystycznie najlepsze kancelarie komornicze o wpływie 2-5 tysięcy spraw rocznie nie spełniałyby założonych projektem założeń i tym samym sprawy trafiałyby do statystycznie mniej skutecznych mniejszych kancelarii. Paradoksalnie więc wejście w życie projektu mogłoby spowodować obniżenie średniej (wynoszącej obecnie 22%) skuteczności, zamiast jej wzrost.

Należy także założyć, iż choćby ze względu zmieniającą się cyklicznie sytuację gospodarczą kraju racjonalne wartości progów skuteczności mogą się zmieniać w czasie.

Inną konsekwencją błędnego określenia progów skuteczności byłoby pozbawienie ogromnej większości wierzycieli prawa wyboru komornika spoza rewiru, więc w praktyce powrót do rejonizacji.

Wprowadzenie projektowanych zmian w życie nie spowoduje negatywnych skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz budżetu państwa.

Przedmiot projektowanej regulacji jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.
