INSTYTUT WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

dr Paweł Ostaszewski

Opłaty i koszty w systemie egzekucji komorniczej – obraz statystyczny

Warszawa 2014

Spis treści

Wstęp 1
1. Kancelarie komornicze – ogólny zarys systemu egzekucji komorniczej 4
2. Sprawy prowadzone w kancelariach komorniczych 6
3. Dochodowość kancelarii komorniczych 8
4. Oszacowanie wpływu obniżenia opłat egzekucyjnych 13
4.1. Wstępne założenia 13
4.2. Schemat symulacji 17
4.3. Wyniki symulacji 18
Podsumowanie 24

Wstęp

W niniejszym opracowaniu, przygotowanym na zlecenie Sekretarza Stanu Ministerstwa Sprawiedliwości – Pana Jerzego Kozdronia, skupiono się na prezentacji danych statystycznych charakteryzujących funkcjonowanie systemu egzekucji komorniczej. W Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej i w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają obecnie prace nad zmianami w systemie tej egzekucji[1]. Autor raportu postawił sobie dwa cele: po pierwsze – analizę wielkości, dochodowości, szybkości załatwiania spraw i efektywności poszczególnych kancelarii komorniczych, po drugie zaś – oszacowanie wpływu projektowanego obniżenia wysokości opłat egzekucyjnych na uzyskiwane przez komorników przychody i dochody. W Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości trwają obecnie szeroko zakrojone prace badawcze nad problematyką egzekucji komorniczej, których częścią jest poniższy raport. Kolejne etapy tego badania będą obejmować całościowy obraz systemu egzekucji sądowej i administracyjnej oraz ich ogólnej efektywności. Warto także podkreślić, że Instytut, jako placówka zajmująca się prowadzeniem badań i analiz dotyczących funkcjonowania sądów powszechnych i innych instytucji wymiaru sprawiedliwości, podejmował już uprzednio podobne analizy[2].

Podstawowym przedmiotem prezentowanych poniżej analiz były dane statystyczne charakteryzujące kancelarie komornicze. Dane te pochodzą z: Rocznego sprawozdania z czynności komornika MS-Kom23 (opracowywanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości), informacji o liczbie osób zatrudnianych w kancelariach (zebranych przez prezesów sądów apelacyjnych na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości) oraz informacji o przychodach, kosztach uzyskania przychodu i dochodach uzyskanych przez komorników sądowych (przygotowanych przez Ministerstwo Finansów na podstawie indywidualnych deklaracji podatkowych).

---

[1] Por. *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji* – druk nr 1842, szczegółowe dane o projekcie, opis procesu legislacyjnego – http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1842 (dostęp 22.04.2014 r.).

[2] Por. np. A. Siemaszko, P. Ostaszewski, *Efektywność kosztowa sądownictwa powszechnego*, Warszawa 2013 (niepublikowany raport IWS); A. Siemaszko, *Sprawność postępowań karnych w świetle danych statystycznych, (w:) Stosowanie* Prawa. Księga Jubileuszowa z okazji XX-lecia Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, red. A. Siemaszko, Warszawa 2011; P. Ostaszewski, *Oszacowanie kosztów obrony obligatoryjnej w postępowaniu sądowym*, Warszawa 2010 (raport dostępny na stronie www.iws.org.pl).

W analizie wykorzystane zostały wskaźniki efektywności egzekucji komorniczych, czasu trwania prowadzonych przez komorników postępowań oraz uzyskiwanych przez nich dochodów. Przeprowadzona została także symulacja wpływu zmiany procentowej wysokości opłat egzekucyjnych na efektywność i dochodowość egzekucji.

Zasady funkcjonowania systemu egzekucji komorniczej i poszczególnych kancelarii komorniczych określone zostały między innymi w przepisach kodeksu postępowania cywilnego[3] oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z dnia 29 sierpnia 1997[4]. Na system egzekucji komorniczej składają się poszczególni komornicy działający przy sądach rejonowych i nadzorowani przez prezesów sądów rejonowych, Izby Komornicze, Krajową Radę Komorniczą i Ministerstwo Sprawiedliwości. Komornik sądowy jest funkcjonariuszem publicznym, który zajmuje się wykonywaniem rozstrzygnięć o roszczeniach pieniężnych i niepieniężnych w drodze przymusu egzekucyjnego.

Komornikiem sądowym może zostać osoba, która ukończyła 25 lat, posiada obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich, jest nieskazitelnego charakteru, ukończyła wyższe studia prawnicze w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskała tytuł magistra prawa lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej, odbyła aplikację komorniczą oraz złożyła egzamin komorniczy.

Postępowanie egzekucyjne może być prowadzone z następujących składników majątkowych: z ruchomości, z wynagrodzenia za pracę, z rachunków bankowych, z wierzytelności (np. wynagrodzenie z tytułu umowy o dzieło), z nieruchomości oraz z innych praw majątkowych (np. akcje, udziały w spółce).

Co szczególnie ważne w kontekście niniejszego opracowania, komornicy prowadzą działalność na własny rachunek i pobierają w związku ze swoją działalnością opłaty, których wysokość została określona w wyżej wymienionej ustawie. Podstawowe

[3] Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. 1964 nr 43 poz. 296 z późn. zm.

[4] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, Dz.U. 1997 nr 133 poz. 882 z późn. zm.

formy egzekucji komorniczej i pobierane od nich opłaty zostały w skrótowej formie przedstawione w poniższej tabeli (por. tabela 1).

Tabela 1. Wysokość obecnych stawek za wybrane rodzaje egzekucji

Wybrane rodzaje egzekucji	Poziom stawki	Kwota minimalna	Kwota maksymalna
Egzekucja z ruchomości	15% świadczenia	1/10 p. w.[5]	30 p. w.
Egzekucja z nieruchomości	15% świadczenia	1/10 p. w.	30 p. w.
Egzekucja z wynagrodzenia za pracę	8% świadczenia	1/20 p. w.	10 p. w.
Egzekucja z rachunku bankowego	8% świadczenia	1/20 p. w.	10 p. w.
Egzekucja z innych wierzytelności	15% świadczenia	1/10 p. w.	30 p. w.
Egzekucja z innych praw majątkowych	15% świadczenia	1/10 p. w.	30 p. w.
Egzekucja z ułamkowych części nieruchomości	15% świadczenia	1/10 p. w.	30 p. w.
Egzekucja z użytkowania wieczystego	15% świadczenia	1/10 p. w.	30 p. w.
Egzekucja pieniężna z innych źródeł	15% świadczenia	1/10 p. w.	30 p. w.
Opróżnienie lokali	40% p. w. za każdą izbę		
Wpłata roszczenia bezpośrednio komornikowi	15 % świadczenia	1/10 p. w.	30 p. w.

W trzech kolejnych punktach opracowania zaprezentowane zastaną podstawowe informacje statystyczne dotyczące polskiego systemu egzekucji komorniczej. Będą one stanowiły wprowadzenie do przeprowadzonego w części czwartej oszacowania wpływu wprowadzenia projektowanych zmian w wysokości opłat egzekucyjnych.

[5] Skrót p. w. – przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 592, z późn. zm.). Przeciętne wynagrodzenie stosuje się poczynając od drugiego kwartału roku przez okres pełnego roku. Od 1 kwietnia 2012 r. do 31 marca 2013 r. stosowano kwotę 2974,69 zł, a od 1 kwietnia 2013 r do 31 marca 2014 r. kwotę 3191,93 zł. Por. Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 17 lutego 2012 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w 2011 r. i w drugim półroczu 2011 r. oraz Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 18 lutego 2013 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w 2012 r. i w drugim półroczu 2012 r.

1. Kancelarie komornicze – ogólny zarys systemu egzekucji komorniczej

W 2013 r. było w Polsce 1 236 komorników[6], co oznacza, że średnio na jednego przedstawiciela tej korporacji przypadało 30 tys. mieszkańców. W stosunku do 1045 komorników udało się ustalić liczbę zatrudnianych przez nich pracowników[7]. Było to ogółem 10 496 osób, co oznacza, że przeciętnie w jednej kancelarii, obok samego komornika, pracuje jeszcze 10 innych osób. Można więc oszacować łączną liczbę pracujących w ramach tego systemu na około 13,5 tys. osób.

Do wszystkich kancelarii komorniczych wpłynęło w 2013 r. ogółem 4 909 734 nowe sprawy. W tym samym czasie załatwiono 4 923 270 spraw, ale efektywnie – więc przez wyegzekwowanie świadczenia – już tylko 1 080 102 spraw. Oznacza to, że liczona na podstawie liczby spraw ogólna efektywność kancelarii sięga zaledwie 22%.

W 2013 r. do każdej kancelarii komorniczej, która powstała przed 2013 r. (wg zebranych danych było 1 030 takich kancelarii) wpłynęło średnio 4 617 nowych spraw. Przy czym liczba ta wahała się od zaledwie 120 aż do 189 195 spraw. Należy także dodać, że rozpiętość ogólnej efektywności tych działających minimum cały rok komorników była ogromna, bo wynosiła od 1,8% do 106,9%[8].

Liczba kancelarii komorniczych funkcjonujących na obszarach konkretnych sądów powinna być zależna głównie od liczby wpływających tam spraw. Należałoby się więc spodziewać niezbyt dużego zróżnicowania średniej liczby spraw wpływających na jednego komornika w podziale na rewiry komornicze. Rzeczywistość w pewnym stopniu przeczy tym oczekiwaniom, gdyż na obszarach poszczególnych sądów rejonowych wahała się ona od 913 spraw na komornika w Sądzie Rejonowym w Sanoku, do 33 798 w Sądzie Rejonowym w Wołominie.

---

[6] Sprawozdanie Ministerstwa Sprawiedliwości MS-Kom23 za 2013 r.

[7] Nie udało się ustalić tej liczby w stosunku do 168 komorników przyjętych do zawodu w roku 2013 i 23 przyjętych wcześniej.

[8] Wskaźnik ten może przekraczać 100%, bo komornicy, poza sprawami, które wpłynęły im do referatu w danym roku, procedują także sprawy pozostałe z lat ubiegłych.

Innym wskaźnikiem dostępności do komornika na danym obszarze może być liczba mieszkańców, którzy przypadają na jedną kancelarię. Warto więc dodać, że liczba ta wahała się od niespełna 9 500 w Sądzie Rejonowym w Świnoujściu do 125 tys. w Limanowej.

Ogółem, w 2013 r. do wszystkich kancelarii komorniczych złożono wnioski o wyegzekwowanie 73 465 150 029 złotych. Z tego komornikom udało się wyegzekwować 7 730 032 896 zł, czyli zaledwie 10,5%. Jak już wspominano komorników cechują ogromne różnice w efektywności pracy, należało się więc spodziewać, że podobne różnice będzie można zaobserwować również w odniesieniu do odsetka kwot skutecznie przez nich wyegzekwowanych do tych zgłoszonych do egzekucji. Tak rozumianą efektywność można było obliczyć wobec kancelarii, które funkcjonowały przez minimum cały rok 2013. Wahała się ona od 0% (19 takich kancelarii) do 59,5%. Niewątpliwie dane o istnieniu kancelarii, które – pomimo prowadzenia wielu spraw egzekucyjnych opiewających łącznie na kwoty od ok. 5 do nawet ok. 500 milionów złotych – nie odzyskują dla wierzycieli nawet złotówki wydają się bardzo istotne w kontekście tematu niniejszego opracowania. Po pierwsze bowiem, może to wskazywać na duże ryzyko nie osiągnięcia przez komornika w konkretnym roku właściwie żadnego dochodu z prowadzonej działalności (poza zwrotem poniesionych wydatków gotówkowych). Po drugie, tego rodzaju dane mogą jednak świadczyć o niedostatkach narzędzia badawczego, jakim jest sprawozdanie MS-Kom 23 (konkretni komornicy mogli po prostu nie podać prawdziwych informacji). Po trzecie, rodzą one pytanie o rzeczywiste źródła dochodów komorników i wpływ na te dochody zmian w wysokości opłat od wyegzekwowanych świadczeń. Jeśli bowiem są kancelarie funkcjonujące także pomimo prowadzenia całkowicie nieskutecznej egzekucji świadczeń pieniężnych, to na nie żadne zmiany w zakresie opłat nie powinny w ogóle wpłynąć.

2. Sprawy prowadzone w kancelariach komorniczych

Jak już wspomniano, w 2013 r. do wszystkich kancelarii komorniczych wpłynęły ogółem 4 909 734 sprawy. Spośród nich najczęściej komornicy musieli zajmować się sprawami z repertorium Km (4 504 441 spraw, czyli 91,7% wszystkich). Pozostałe kategorie spraw to: z repertorium Kms – 332 946, czyli 6,8% wszystkich, z repertorium Kmp – 65 387, czyli 1,3% wszystkich i z repertorium Kmn – 6 960 spraw, czyli 0,1% wszystkich. Z kolei na główną kategorię Km składają się: egzekucja świadczeń pieniężnych (4 457 139 spraw, czyli 98,9%), zabezpieczenia (13 835 spraw, czyli 0,3%), opróżnienie lokali mieszkalnych (8 557 spraw, czyli 0,2%) i inne (24 910 spraw, czyli 0,6%). Kategoria Kms to głównie egzekucja grzywien karnych – 197 119 spraw i kosztów sądowych – 78 685 spraw, a kategoria Kmp to praktycznie wyłącznie egzekucja świadczeń alimentacyjnych – 65 221 spraw.

Tak w skrócie przedstawia się wpływ nowych spraw do kancelarii komorniczych, nie można jednak zapominać, że komornicy zajmują się także egzekucją w sprawach, które trwają niekiedy wiele lat – takich jak np. alimentacyjne. Dla pełnego obrazu struktury spraw, które mają w referacie trzeba więc dodać sprawy pozostałe do załatwienia z roku poprzedniego. W ten sposób otrzymamy informację, że wszyscy komornicy w Polsce prowadzili 8 342 128 spraw, z czego ciągle najwięcej (86,6%) to sprawy Km (czyli głównie egzekucja świadczeń pieniężnych). Co oczywiste, sprawy o egzekucję świadczeń powtarzających się regularnie, takich jak świadczenia alimentacyjne, zdecydowanie najczęściej będą trwały wiele lat i tym samym będą powiększać liczbę spraw prowadzonych przez komorników. Ogółem w 2013 r. prowadzili oni 645 984 takich spraw (repertorium Kmp), co stanowiło 7,7% spraw pozostających do załatwienia.

Podsumowując, z powyższej analizy jednoznacznie wynika, że komornicy sądowi zajmują się głównie egzekucją jednorazowych świadczeń pieniężnych, niespełna 8% stanowią sprawy alimentacyjne a niecałe 6% to sprawy o egzekucję grzywien i kosztów sądowych (repertorium Kms). Warto również dodać, że spośród wspominanych wyżej 4 909 734 nowych spraw wpływających w 2013 r. prawie połowa (2 389 592) to tak zwane sprawy spoza rewiru komornika (art. 8 ust. 5 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji).

Średni czas trwania sprawy Kmp (egzekucja grzywien i kosztów sądowych) wynosił nieco ponad pół roku, sprawy z repertorium Kmp (alimentacyjnej) już ponad 3 lata, a sprawy Km (egzekucja świadczeń pieniężnych) niespełna 10 miesięcy.

3. Dochodowość kancelarii komorniczych

W 2012 roku średnie miesięczne przychody uzyskiwane przez jedną kancelarię komorniczą wyniosły 113 377 zł[9]. Zróżnicowanie między poszczególnymi sądami rejonowymi były w tym zakresie bardzo duże. Przykładowo, odchylenie standardowe dla tych wartości wynosiło 55 557 zł, a więc aż 50% przeciętnej. Najwyższy średni miesięczny przychód, wynoszący 511 896 zł na jednego komornika, odnotowano w obszarze Sądu Rejonowego dla Warszawy-Woli, najniższy zaś (16 740 zł) wystąpił w jednym z małych sądów na wschodzie Polski.

Wysokość przychodów poszczególnych kancelarii komorniczych, co oczywiste, przekłada się najczęściej bezpośrednio na dochody uzyskiwane przez prowadzących je komorników. I tak średni miesięczny dochód na jednego komornika w 2012 r. wynosił 46 451 zł[10], przy czym ponownie przeciętnie zarobił najwięcej komornik przy Sądzie Rejonowym Warszawy Woli – 255 697 zł – a najmniej przy wspominanym już małym sądzie – 2 609 zł. Odchylenie standardowe dla tych wartości w poszczególnych sądach rejonowych przekroczyło 50% średniej i wyniosło 26 646 zł.

Interesujące są w tej mierze także maksymalne i minimalne roczne dochody uzyskane przez poszczególnych komorników w 2012 r. Wahały się one bowiem od 1 562 zł (komornik przy Sądzie Rejonowym dla Przemyśla), do 10 855 695 zł (Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa).

Analizując dokładniej same dochody poszczególnych komorników warto odnieść je do wynagrodzeń innych prawniczych grup zawodowych. Na podstawie art. 91 i 91a oraz załącznika Ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku Prawo o ustroju sądów powszechnych[11] minimalne stawki miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego (brutto) sędziów są wielokrotnością przeciętnego wynagrodzenia ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego i w 2012 roku wynosiły odpowiednio 6 556 zł dla sędziego sądu rejonowego, 7 547 zł dla sędziego sądu okręgowego

[9] Dane Ministerstwa Finansów dotyczące 852 zidentyfikowanych komorników prowadzących działalność przez cały rok 2012.

[10] Wszystkie wymieniane w opracowaniu kwoty dochodów są kwotami przed opodatkowaniem (brutto).

[11] Ustawa z dnia 27 lipca 2001 roku Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. 2001 nr 98 poz. 1070 z późn. zm.

i 8 749 zł dla sędziego sądu apelacyjnego. Z kolei podstawowe wynagrodzenie sędziego Sądu Najwyższego, obliczane na tej samej podstawie wynosiło 13 207 zł.

Bardzo wymownym jest, że jedynie w ośmiu spośród 238 rewirów komorniczych, dla których dysponowano danymi, średnie miesięczne dochody komorników nie przekraczały wysokości zasadniczego wynagrodzenia sędziego Sądu Najwyższego. Na wszystkich pozostałych obszarach uzyskiwali oni dochody wyższe, często kilka, a nawet kilkadziesiąt razy. W ramach tych ośmiu najmniej dochodowych rewirów jeden, wspominany już komornik z obszaru małego wschodniego sądu, uzyskał średni miesięczny dochód na poziomie niższym niż zasadnicze wynagrodzenie sędziego sądu okręgowego, a następny już równowartość takich zarobków.

Analizując dokładne najniższe kwoty rocznych dochodów uzyskanych przez komorników w poszczególnych sądach można także dojść do podobnych wniosków. Jedynie w dziewiętnastu przypadkach minimalny roczny dochód uzyskany przez jednego komornika w rewirze danego sądu był w 2012 r. niższy od rocznej, średniej krajowej pensji[12]. W osiemnastu następnych obszarach sądów dochody uzyskane przez najgorzej zarabiających komorników były niższe niż analogiczne dochody sędziego sądu rejonowego. W kolejnych siedmiu rewirach najniższe dochody komorników plasowały się na poziomie nie wyższym niż zasadnicze dochody sędziego sądu okręgowego, a w następnych ośmiu nie przekraczały one zarobków sędziego sądu apelacyjnego. W pewnym uproszczeniu można więc wskazać 37 najgorzej zarabiających w Polsce komorników, których zarobki są niższe od zarobków sędziów sądów powszechnych. Z pozostałej grupy sądów rejonowych warto wskazać 41 jednostek, w których najniższe dochody komorników odpowiadają wynagrodzeniom sędziów sądów powszechnych oraz 149 rewirów, w których minimalne dochody komorników przekraczają nawet wynagrodzenia sędziów Sądu Najwyższego. Tym samym zaś można jednoznacznie stwierdzić, że zdecydowana większość komorników uzyskuje dochody na bardzo wysokim poziomie, zdecydowanie przekraczającym np. wynagrodzenia sędziów i to pomimo bardzo niskiej skuteczności swojej pracy.

[12] Kwestia ta rodzi pewne wątpliwości, co do poprawności wszystkich analizowanych danych, dlatego w dalszych analizach konieczne było odrzucenie niektórych informacji i częściowe operowanie na wartościach średnich.

W objętym analizą roku średnie miesięczne koszty uzyskania przychodów na jednego komornika wyniosły 66 968 zł, co oznacza, że przeciętnie stanowiły one 59% wysokości średnich przychodów komornika. Ich udział w średnich miesięcznych przychodach na jednego komornika, wahał się jednak od 27% w Sądzie Rejonowym w Z., do aż 89% w Sądzie Rejonowym w Kwidzynie.

W pewien, choć trzeba mieć tego świadomość, niedoskonały sposób można próbować szacować przychody uzyskiwane przez poszczególnych komorników również na podstawie danych zawartych w sprawozdaniu MS-Kom 23 o kwotach efektywnie wyegzekwowanych świadczeń pieniężnych wg poszczególnych rodzajów egzekucji i podejmowanych przez nich czynnościach. Dopiero takie oszacowanie pozwoli na ustalenie wpływu proponowanych zmian w wysokości opłat egzekucyjnych na przychody i dochody komorników.

Jak już wyżej wspominano, w 2013 r. wszystkim komornikom udało się skutecznie wyegzekwować od dłużników należności na łączną kwotę 7 730 032 896 zł. W tabeli 2 przedstawiono dane o tym, jak kwota ta rozkładała się wg poszczególnych rodzajów egzekucji. Co ciekawe, największą kategorią jest w tym zakresie egzekucja z innych, niż wyszczególnione, źródeł (33%). Pozostałymi istotnymi kategoriami są egzekucje z: wynagrodzenia za pracę (31%), rachunku bankowego (14,5%), innych wierzytelności (14%) oraz nieruchomości (5,4%) i ruchomości (1,4%).

Tabela 2. Kwoty wyegzekwowane przez komorników w 2013 r. wg rodzaju prowadzonej egzekucji

Rodzaje egzekucji	Kwoty wyegzekwowane	%
Ogółem	7 730 032 896	100,0
Z ruchomości	108 006 613	1,4
Z nieruchomości	418 574 443	5,4
Z wynagrodzenia za pracę	2 402 979 584	31,1
Z rachunku bankowego	1 121 547 164	14,5
Z innych wierzytelności	1 091 586 780	14,1
Z innych praw majątkowych	13 886 654	0,2
Z ułamkowych części nieruchomości	7 471 236	0,1
Z użytkowania wieczystego	7 761 158	0,1
Inne	2 558 219 264	33,1

Uwzględniając obowiązujące wysokości opłat egzekucyjnych (8% świadczenia dla egzekucji z wynagrodzenia za pracę i z rachunku bankowego oraz 15% dla pozostałych rodzajów egzekucji świadczeń pieniężnych) można oszacować ogólną wysokość opłat pobranych przez wszystkich komorników z tego tytułu w roku 2013 na 912 788 062 zł, czyli 11,8% wyegzekwowanych kwot.

Jak już wcześniej sygnalizowano, wg danych Ministerstwa Finansów dotyczących 852 zidentyfikowanych komorników, średnie miesięczne przychody uzyskane w 2012 r. przez jedną kancelarię komorniczą wyniosły 113 377 zł. W przeliczeniu na cały rok i wszystkie kancelarie, co do których dysponowano tymi danymi, da to ogólny szacunkowy przychód na poziomie 1 159 161 880 zł. Aby dokładnie odnieść dane Ministerstwa Finansów do informacji zbieranych w sprawozdaniu MS-Kom23 należało oczywiście oszacować dane dla tej samej liczby komorników i uwzględnić przynajmniej część, możliwych do zidentyfikowania, pozostałych źródeł ich przychodów.

Przez minimum cały rok 2013 funkcjonowało 1030 kancelarii komorniczych. Gdyby w tym roku osiągnęły one taki sam średni miesięczny przychód co w 2012 r. 852 zidentyfikowanych komorników, to ich łączny, roczny przychód należałoby szacować na 1 401 334 198 zł. Jednocześnie, na podstawie kwot wyegzekwowanych świadczeń pieniężnych zawartych w sprawozdaniu MS-Kom23, można szacować, że tych samych 1030 komorników z tytułu samych opłat od tego rodzaju egzekucji powinno pobrać 878 398 388 zł.

Wg danych z Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań w 2011 roku w Polsce przeciętna liczba izb w mieszkaniach zamieszkanych wynosiła 3,83[13]. Wiedząc, że 1030 komorników dokonało w 2013 r. 3 060 efektywnych opróżnień lokalów i przyjmując, że stosowana w roku 2013 przeciętna stawka za opróżnienie jednej izby wynosiła 1 255,05 zł[14], można szacować, że pobrane z tego tytułu przez tych komorników opłaty wynosiły łącznie około 14 708 935 zł.

[13] Publikacja „Mieszkania - NSP 2011" dostępna na stronie internetowej Głównego Urzędu Statystycznego, http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/narodowy-spis-powszechny-ludnosci-i-mieszkan-2011/mieszkania-nsp-2011,13,1.html (dostęp 30.04.2014 r.)

[14] [2974,69 (stawka stosowana od 1 kwietnia 2012 r. do 31 marca 2013 r.) + 3191,93 (stawka stosowana od 1 kwietnia 2013 r do 31 marca 2014 r.) * 3)] / 4 * 40%.

Po odjęciu od 1 401 334 198 zł kwoty 878 398 388 zł i 14 708 935 zł pozostaje jeszcze ogólna suma 508 226 875 zł rocznych przychodów o niezidentyfikowanym pochodzeniu. Kwota tej wielkości (stanowiąca 36% sumarycznych przychodów 1030 komorników) została najpewniej pobrana od wierzycieli głównie tytułem zwrotu poniesionych przez komorników wydatków gotówkowych, zaliczek na koszty egzekucji oraz opłat od egzekucji innych świadczeń niepieniężnych i innych czynności komornika[15]. W przeliczeniu na 4 756 382 nowych spraw, które wpłynęły do 1030 kancelarii funkcjonujących przez cały 2013 r. taka szacunkowa kwota w pojedynczej sprawie wynosiłaby 107 zł, co wydaje się być sumą niezbyt wygórowaną i dosyć wiarygodną.

Tym samym zaś należy uznać, że dane gromadzone w Sprawozdaniu MS-Kom23 mogą dostarczyć rzetelnych podstaw do oszacowania wpływu proponowanych w poselskim projekcie zmian w wysokości opłat egzekucyjnych na dochodowość poszczególnych kancelarii komorniczych.

[15] Na podstawie analizowanych danych nie można niestety ustalić kwot tych opłat.

4. Oszacowanie wpływu obniżenia opłat egzekucyjnych

4.1. Założenia wstępne

Koszty prowadzonych przez komorników egzekucji, wraz z ich dochodami mają generalnie dwa źródła finansowania – zwrot poniesionych w toku egzekucji wydatków gotówkowych oraz opłaty egzekucyjne.

Zasadniczo, w każdej sprawie wydatki gotówkowe są pokrywane przez komornika z pobranych od wierzyciela zaliczek. Z opłat egzekucyjnych pokrywane będą zaś koszty osobowe, lokalowe, sprzętowe prowadzenia kancelarii i dochód samego komornika.

Projektowana zmiana ustawy o komornikach i egzekucji w jej aspekcie finansowym obejmuje jedynie obniżenie stawek opłat egzekucyjnych, tym samym zaś nie wpłynie na pobierane od wierzycieli kwoty wydatków gotówkowych, które będą zawierać się w przychodach i kosztach uzyskania przychodu komorników. Wpłynie zaś na kwoty dochodów poszczególnych kancelarii komorniczych, i ich koszty uzyskania przychodów, czyli np. koszty osobowe, lokalowe i sprzętowe prowadzenia kancelarii.

Projektowane stawki opłat w głównych kategoriach egzekucji wyszczególniono w tabeli 3. Obejmują one dwa nowe progi – 5% świadczenia w przypadku egzekucji z wynagrodzenia za pracę oraz z rachunku bankowego (obecnie 8%)[16] i 10% w przypadku pozostałych sposobów egzekucji świadczenia pieniężnego (obecnie 15%) oraz nową stawkę za przeprowadzenie opróżnienia lokalu – 10% przeciętnego wynagrodzenia za każdą izbę (obecnie 40%). Rozpatrywany projekt ustawy wprowadza dodatkowo także nową kategorię egzekucji zakładającą, że w przypadku dokonania wpłaty egzekwowanego roszczenia bezpośrednio komornikowi lub na rachunek jego kancelarii w terminie nie dłuższym niż 14 dni od daty doręczenia zawiadomienia o wszczęciu egzekucji opłata egzekucyjna wynosi 2% świadczenia (obecnie w takim przypadku komornik może pobrać nawet 15% egzekwowanej kwoty). Niestety, ze względu na brak odpowiedniej kategorii danych w sprawozdaniu

[16] Sprawozdanie MS-Kom23, na podstawie którego będą wykonywane dalsze analizy, niestety nie wyszczególnia pozostałych kategorii objętych tą stawką – m.in. egzekucji z renty, emerytury i zasiłków.

MS-Kom23, nie sposób dokładnie oszacować wpływu tej bardzo interesującej zmiany na dochodowość poszczególnych kancelarii. Z konieczności więc, opłaty w tych szczególnych sprawach będą szacowane tak, jak w zwykłych formach egzekucji świadczeń pieniężnych (odpowiednio 15% według obecnych stawek i 10% według projektowanych).

W tabeli 3 nie uwzględniono jednak kilku mniejszych modyfikacji, zakładających m.in.: obniżenie opłaty egzekucyjnej z 3% na 2% świadczenia w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela, wprowadzenie maksymalnej opłaty w wysokości 100% przeciętnego wynagrodzenia za dokonanie spisu inwentarza, obniżenie opłaty z 40% na 20% przeciętnego wynagrodzenia za wprowadzenie wierzyciela w posiadanie, z 25% na 5% przeciętnego wynagrodzenia za dokonanie czynności z udziałem Policji, Żandarmerii, Straży Granicznej lub ABW, oraz zmian w zakresie opłat od egzekucji odebrania rzeczy (było 50% przeciętnego wynagrodzenia za czynność, ma być 1% przeciętnego wynagrodzenia za każdą odebraną rzecz, przy czym minimum 10% a, maksimum 50% przeciętnego wynagrodzenia.

Tabela 3. Wysokość projektowanych stawek za wybrane rodzaje egzekucji

Wybrane rodzaje egzekucji	Poziom stawki	Kwota minimalna	Kwota maksymalna
Egzekucja z ruchomości	10% świadczenia	1/20 p. w.[17]	20 p. w.
Egzekucja z nieruchomości	10% świadczenia	1/20 p. w.	20 p. w.
Egzekucja z wynagrodzenia za pracę	5% świadczenia	1/20 p. w.	10 p. w.
Egzekucja z rachunku bankowego	5% świadczenia	1/20 p. w.	10 p. w.
Egzekucja z innych wierzytelności	10% świadczenia	1/10 p. w.	20 p. w.
Egzekucja z innych praw majątkowych	10% świadczenia	1/10 p. w.	20 p. w.
Egzekucja z ułamkowych części nieruchomości	10% świadczenia	1/10 p. w.	20 p. w.
Egzekucja z użytkowania wieczystego	10% świadczenia	1/10 p. w.	20 p. w.
Egzekucja pieniężna z innych źródeł	10% świadczenia	1/10 p. w.	20 p. w.
Opróżnienie lokali	10% p. w. za każdą izbę		2 p. w.
Wpłata roszczenia bezpośrednio komornikowi*	2 % świadczenia	1/10 p. w.	30 p. w.

* W przypadku dokonania wpłaty egzekwowanego roszczenia bezpośrednio komornikowi lub na rachunek jego kancelarii w terminie nie dłuższym niż 14 dni od daty doręczenia zawiadomienia o wszczęciu egzekucji.

[17] Por. przypis 4.

Co ważne, projektowana zmiana ustawy wprowadza do omawianych wysokości opłat (poprzez przyimek „do") jeszcze jeden nowy element – stawki te mogłyby zawierać się w tak jednostronnie zamkniętym przedziale, czyli, gdyby komornik uznał to za właściwe, mogłyby być niższe niż np. określony procent świadczenia. Jednak w prowadzonych w tym opracowaniu analizach kwestia, ta nie mogła zostać uwzględniona, i zawsze jako wysokość stawki przyjmowana będzie jej górna granica, czyli np. dokładnie 10%, a nie „do 10%".

Spośród innych założeń przyjętych w prowadzonych tu analizach należy pokreślić, że ich przedmiotem są jedynie skutki finansowe dla dochodowości kancelarii zmian w wysokości opłat egzekucyjnych, nie rozpatrywane są więc np. kwestie zasadności wprowadzenia innych zmian w ustawie: czy powinna być ona kolejny raz nowelizowana, czy też materia ta powinna być przedmiotem nowej, kompleksowej ustawy oraz – podnoszone przez środowisko komornicze – kwestie ogólnoprewencyjnego wpływu opłat egzekucyjnych. Niewątpliwie bowiem należy spodziewać się, że część dłużników, która ma takie możliwości, będzie wolała uregulować swoje zobowiązania bez udziału komornika i przez to uniknąć ponoszenia dodatkowych kosztów opłat egzekucyjnych. Jednak szczegółowa analiza tego zagadnienia i ewentualnego wpływu obniżenia tych opłat na skłonność dłużników do nieregulowania swoich zobowiązań wymagałaby wstępnego ustalenia w jakim zakresie obecnie na ich zachowania wpływają wysokie opłaty, a to znacznie przekracza ramy niniejszego opracowania. Jest to oczywiście bardzo interesujące, ale niezmiernie trudne do oszacowania zagadnienie. Z podobnym problemem zbadania odstraszającego wpływu surowości kar na potencjalnych przestępców próbuje sobie do wielu lat poradzić kryminologia – na razie bez jednoznacznych rezultatów.

Podobnie bardzo interesującą i jednocześnie trudną do oszacowania sprawą jest wpływ proponowanych rozwiązań na rzeczywistą sytuację finansową wierzycieli i dłużników. Prognozy negatywne mogą sugerować, że osłabienie odstraszającej roli wysokich opłat egzekucyjnych spowoduje znaczący wzrost liczby i ogólnej kwoty niespłacanych długów, bo dłużnicy przestaną bać się komorniczej egzekucji. Według tego typu przewidywań proponowana zmiana wpłynie na czasowe pogorszenie sytuacji finansowej dłużników (na okres od niespłacenia długu do czasu skutecznej egzekucji) i tak samo okresowe polepszenie sytuacji dłużników (na ten sam okres).

Równie dobrze można jednak mniemać, że proponowana zmiana wywrze pozytywny wpływ na obie te grupy – dłużnicy będą mieli ogólnie mniej do zapłacenia, a wierzyciele szybciej i w wyższej kwocie otrzymają od komornika swoje należności, bo ten pobierze niższą opłatę.

Nie będzie także rozpatrywana, podnoszona przez krytyków projektowej zmiany, kwestia relacji między wysokością opłat egzekucyjnych, a przeciętnymi rynkowymi kosztami kredytu. Z kwestią tą wiąże się wątpliwość, czy po obniżeniu opłat, niepłacenie zobowiązań, prowadzące do postępowania sądowego i egzekucyjnego, nie okaże się aby tańszą formą kredytowania własnej działalności gospodarczej i nie będzie wybierana przez dłużników jako jej realna alternatywa. Wydaje się jednak, że po uwzględnieniu naliczanych przez całe postępowanie odsetek ustawowych od nieuregulowanych świadczeń, obawa ta jest raczej bezzasadna.

Ze względu na brak odpowiednich danych, prowadzone analizy nie uwzględniają również: zmian w opłatach występujących w sprawach o zabezpieczenie należnych świadczeń, wysokości opłaty minimalnej i maksymalnej (określonej jako wielokrotność przeciętnego wynagrodzenia) oraz problematyki wyłączenia z egzekucji określonych elementów majątku dłużnika (art. 829 k.p.c.).

W badaniu założono również, że poszczególni komornicy prowadzili w roku 2012 i 2013 kancelarie zatrudniające mniej więcej stałą liczbę pracowników, procedujące podobną liczbę spraw i uzyskujące zbliżone przychody i dochody. Tym samym zaś założono możliwość porównania uśrednionych danych dla obu tych lat, dla wszystkich komorników pracujących na terenie właściwości konkretnego sądu rejonowego.

Nie dysponując informacjami o wysokości wynagrodzeń uzyskiwanych przez pracowników poszczególnych kancelarii, przyjęto dla każdego z nich kwotę równą omawianemu już wcześniej przeciętnemu wynagrodzeniu miesięcznemu w gospodarce narodowej w roku 2013.

4.2. Schemat symulacji

Pierwszym krokiem w analizie wpływu proponowanej zmiany w zakresie opłat egzekucyjnych na dochodowość kancelarii komorniczych było oszacowanie ogólnych kwot opłat pobranych przez poszczególnych komorników od skutecznie wyegzekwowanych w 2013 r. świadczeń pieniężnych i od przeprowadzonych eksmisji (efektywnych opróżnień lokali mieszkalnych).

Drugim krokiem było zastąpienie obecnych stawek opłat projektowanymi i oszacowanie sum, które zostałyby pobrane z tego tytułu, gdyby w roku 2013 obowiązywały proponowane regulacje.

Trzecim krokiem było odniesienie tak oszacowanych kwot opłat (obliczonych według obecnych i projektowanych stawek) do średnich sum przychodów, kosztów uzyskania przychodów i dochodów uzyskanych w 2012 r. przez komorników funkcjonujących przy poszczególnych sądach rejonowych. Na tym etapie, dla zachowania pełnej porównywalności, należało dokonać drobnych korekt w niektórych danych. Celem było możliwie pełne ujednolicenie obu baz danych. Przy czym, jak już wspominano, dane Ministerstwa Finansów obejmowały informacje o 852 zidentyfikowanych komornikach prowadzących działalność w 2012 r., zagregowane w postaci średnich dla 238 sądów rejonowych. Z kolei najbardziej porównywalne dane ze sprawozdania Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczyły 1030 komorników funkcjonujących przez cały rok 2013 w rewirach 242 sądów rejonowych.

Po pierwsze, należało więc odrzucić dane z czterech sądów, dla których nie było informacji o średnich przychodach, kosztach uzyskania przychodu i dochodach podległych komorników (były do sądy w: Lubińcu, Skarżysku Kamiennej, Brzesku, i Strzelcach Opolskich). Po drugie, zidentyfikowano sześć rewirów sądów rejonowych, w których dysponowano danymi o większej liczbie działających komorników według danych Ministerstwa Finansów niż według danych Ministerstwa Sprawiedliwości. W trzech z nich uzupełniono występujące braki danymi dla komorników, którzy zostali powołani w roku 2013, ale których liczba procedowanych spraw sugeruje, że przejęli oni kancelarie po swoim poprzedniku. W pozostałych trzech należało odjąć jedną średnią kwotę uzyskanych w tym sądzie przez komorników przychodów, kosztów uzyskania przychodu i dochodów. Po trzecie,

znaleziono 116 obszarów sądów, co do których dane Ministerstwa Finansów nie obejmowały wszystkich komorników w rewirze. W tym przypadku zdecydowano się na dodanie odpowiedniej liczby przeciętnej kwoty przychodów, kosztów uzyskania przychodu i dochodów. W ten sposób oszacowano ostatecznie ujednolicone dane dla 1028 komorników funkcjonujących przy 238 sądach rejonowych.

Chcąc ustalić procent przychodu komornika niezależny do wysokości pobieranych opłat egzekucyjnych odniesiono uśrednione dane o przychodach uzyskanych przez komorników na obszarze danego sądu rejonowego do oszacowanej sumy tych opłat. Niestety dane te nie były do końca porównywalne, gdyż odnosiły do dwóch różnych lat. Jak już wcześniej informowano, założono jednak, że uśrednione informacje dla całych obszarów sądów rejonowych zachowają w tym zakresie większą porównywalność. Dodatkowo, zdecydowano się na przeprowadzenie weryfikacji tych różnic opartej na statystycznej metodzie standaryzacji. W największym skrócie, odrzucono z dalszych analiz dane dla 40 obszarów sądów, które budziły zbytnie wątpliwości, czyli których procentowa różnica między kwotami oszacowanych opłat egzekucyjnych a przychodami odbiegała o więcej niż jedno odchylenie standardowe od średniej różnicy. Tym samym zaś dla kancelarii funkcjonujących w rewirach pozostałych 198 sądów można było ustalić dokładny procent przychodów, na który nie wpłynie projektowana zmiana stawek opłat. Dla kancelarii, dla których nie dysponowano takimi dokładnymi i wiarygodnymi danymi, należało zaś przyjąć omawianą już wcześniej średnią ogólnopolską.

W czwartym kroku przeprowadzono zaś prognozę wpływu obniżenia opłat na dochody oraz koszty uzyskania przychodów poszczególnych komorników, w tym szczególnie na ewentualną redukcję liczby zatrudnianych w kancelariach pracowników.

4.3. Wyniki symulacji

Jak już wcześniej podawano, na podstawie danych ze sprawozdania Ministerstwa Sprawiedliwości z czynności komornika MS-Kom23 obliczono, że 1030 komorników funkcjonujących przez cały 2013 r. z tytułu opłat od egzekucji świadczeń pieniężnych

pobrało łącznie 878 398 388 zł, a z tytułu opróżnienia lokali mieszkalnych łącznie około 14 708 935 zł.

Gdyby w roku 2013 obowiązywały proponowane z nowelizacji regulacje to ci sami komornicy z tytułu opłat od egzekucji świadczeń pieniężnych pobraliby łącznie 574 401 667 zł, a z tytułu opróżnienia lokali mieszkalnych łącznie około 3 677 204 zł. Ogółem więc oznaczałoby to spadek przychodów z tego tytułu o około 35%.

Wśród analizowanych danych nie dysponowano niestety dokładną informacją o tym jaki procent ogólnych przychodów komorników stanowią pobierane opłaty egzekucyjne. Dopiero taka informacja pozwoliłaby bowiem odpowiedzieć na pytanie o to, w jakim rzeczywiście stopniu zmiany w stawkach tych opłat wpłyną na przychody i dochody tej grupy zawodowej, a w jakim kwoty te mogą być niezależne od ewentualnych zmian. Sumy te należało więc oszacować. Jak już podawano w części trzeciej opracowania, wstępne analizy na danych dla całej Polski sugerowały, że opłaty egzekucyjne mogą odpowiadać za około 64% ogólnych przychodów komorników (pozostałe przychody pochodziły najpewniej ze zwrotów wydatków gotówkowych komorników). Po przeprowadzeniu zaś wszystkich etapów, omówionego wyżej, trzeciego kroku symulacji ustalono, że dla obszarów poszczególnych sądów rejonowych wynosił on średnio 67,1% oraz wahał się od 99,6% do 36,1%.

Zakładając, że projektowane zmiany wpłyną jedynie na obniżenie opłat egzekucyjnych, a pozostałe przychody komorników oraz efektywność ich pracy pozostaną na niezmienionym poziomie można oszacować, że nowelizacja obniży łączne przychody tej grupy zawodowej o 22,7%. Uwzględniając dokładne dane dla 198 poszczególnych obszarów sądów rejonowych uzyskano także bardzo zbliżone wyniki – przeciętny odsetek o jaki obniżyłyby się przychody komorników wynosił w tym przypadku 23,7% i wahał się od 12,4% do 35,1%.

Tak oszacowana zmiana kwot uzyskanych przychodów nie musi oczywiście w bezpośredni sposób przełożyć się na taką samą zmianę dochodów. W dużym uproszczeniu można założyć trzy scenariusze: 1) komornik, dysponując obniżonym przychodem będzie chciał proporcjonalnie obniżyć swoje dochody i ponoszone koszty uzyskania przychodów (np. poprzez redukcję wydatków na wynagrodzenia pracowników, na utrzymanie lokalu, itp.); 2) komornik obniży jedynie swoje dochody,

utrzymując wydatki na prowadzenie kancelarii na tym samym poziomie; 3) komornik obniży jedynie koszty uzyskania przychodu, zachowując własny dochód w obecnej wysokości.

Bez wątpienia najbardziej racjonalny i prawdopodobny wydaje się być scenariusz pierwszy, wg którego po wprowadzeniu zmniejszonych opłat komornicy, którym nie udałoby się poprawić ściągalności egzekwowanych przez siebie świadczeń, będą starali się możliwie proporcjonalnie obniżyć i swoje dochody i koszty uzyskania przychodów, np. rezygnując z części wydatków na prowadzenie kancelarii. Jednocześnie jednak jest to scenariusz praktycznie niemożliwy do oszacowania jedynie na podstawie danych statystycznych, gdyż tego rodzaju analiza wymagałaby dokładnej wiedzy między innymi o strukturze wydatków, warunkach prowadzenia działalności i indywidualnych postawach i decyzjach każdego komornika. Można natomiast próbować przewidywać dwa pozostałe, wyizolowane i bardziej hipotetyczne scenariusze.

Drugi scenariusz zakładał, że komornik, w wyniku zmniejszenia uzyskiwanych wpływów, po wprowadzeniu projektowej zmiany stawek opłat egzekucyjnych obniży jedynie swoje dochody, utrzymując wydatki na prowadzenie kancelarii na tym samym poziomie. Scenariusz ten należy uznać za bardzo prawdopodobny, przynajmniej w pierwszym okresie po wejściu w życie analizowanej w opracowaniu nowelizacji, gdyż wprowadzenie restrukturyzacji kancelarii, niewątpliwie potrzebnej dla redukcji kosztów jej utrzymania, będzie wymagało czasu. Symulację tego scenariusza najlepiej przeprowadzić na analizowanych już informacjach Ministerstwa Finansów o deklarowanych w zeznaniach podatkowych minimalnych, przeciętnych i maksymalnych dochodach uzyskanych przez komorników w poszczególnych rewirach komorniczych. W tym celu należało uwzględnić obliczone dla obszarów poszczególnych sądów rejonowych i prezentowane wcześniej dane o szacowanym, w wyniku wprowadzenia projektowanej zmiany, obniżeniu ogólnych przychodów funkcjonujących tam kancelarii[18]. Symulacja tego scenariusza uwzględniała też ustalony dla każdego rewiru przeciętny udział kosztów uzyskania przychodów i dochodów w ogólnych przychodach kancelarii. Ustalono w ten sposób, że dla

[18] Dla 198 rewirów podstawiono oszacowany dla nich wcześniej dokładny stopień zmniejszenia przychodów (wahający się od 12,4% do 35,1%), dla pozostałych 40 rewirów – analogiczny procent obliczony dla całej Polski – 22,7%.

pokrycia różnicy w przychodach wynikającej z obniżenia wysokości opłat egzekucyjnych komornicy w poszczególnych rewirach musieliby poświęcić od niezbyt wygórowanych 23% do całkowicie abstrakcyjnych 191% swoich dochodów (średnio 63%). Odsetek przekraczający 100, oszacowany dla 19 rewirów oznacza, że przy zachowaniu dotychczasowych, przeciętnych kosztów uzyskania przychodu kancelarie tam funkcjonujące musiałyby w zeznaniach podatkowych odnotować stratę. Wynik ten był związany głównie z wysokim udziałem w ogólnych przychodach kosztów ich uzyskania.

A jak projektowane zmiany odbiłyby się na kwotach deklarowanych przez komorników dochodów? Dane ponownie oszacowano dla 1028 kancelarii z 238 rewirów. Dla wspomnianych wyżej 19 obszarów, na których funkcjonowało 66 komorników średnia miesięczna strata wynosiłaby 5 056 zł i zawierałaby się w przedziale od 25 145 zł, do 546 zł. Pozostali komornicy zachowaliby przeciętne miesięczne dochody na poziomie od 338 zł do 139 496 zł (średnio 22 686 zł). Trzech komorników funkcjonujących przy jednym z wielkopolskich sądów nie przekroczyłoby średnio ustawowej granicy ubóstwa, dochody siedmiu kolejnych pracujących przy jednym z krakowskich i jednym z warmińsko-mazurskich sądów byłyby zaś niższe niż minimum socjalne. Następnych 21 kancelarii z pięciu rewirów osiągałoby dochody niższe niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej. Idąc w kierunku coraz wyższych oszacowanych dochodów należy wymienić następnie: 87 komorników z 20 rewirów, którzy zarobiliby średnio poniżej zasadniczej pensji sędziego sądu rejonowego, 33 komorników z 9 obszarów sądów, których dochody byłby niższe niż zasadnicze wynagrodzenie sędziego sądu okręgowego, 53 kancelarie funkcjonujące przy dziewięciu sądach rejonowych, które odnotowałyby dochód niższy niż sędzia sądu apelacyjnego oraz 118 komorników z 33 rewirów, którzy zarobiliby mniej niż sędzia Sądu Najwyższego. Pozostałych 640 kancelarii (62% rozpatrywanych), działających w 140 rewirach, po wprowadzeniu projektowanych zmian w opłatach egzekucyjnych nadal osiągałoby dochód przekraczający, często kilkukrotnie, wynagrodzenie sędziego Sądu Najwyższego (13 207 zł). Przewidując ostrożnie, że komornicy uznaliby za nieopłacalne prowadzenie kancelarii, która generowałaby im stratę bądź dochody niższe niż zasadnicze wynagrodzenie sędziego sądu rejonowego (6 556 zł), należałoby szacować, że 184 komorników (18% wszystkich) z 47 obszarów sądów rejonowych

znalazłoby się w kłopotliwej sytuacji. Musieliby oni wprowadzić oszczędności w kosztach prowadzenia kancelarii, poprawić efektywność egzekucji, zapewnić większy wpływ nowych spraw lub zakończyć działalność w charakterze komornika. Należy mieć jednak na uwadze, że dane te zostały oszacowane na średnich dla całych rewirów, tym samym więc oszacowaną liczbę 184 komorników można traktować jako w pewnym sensie maksymalną wielkość grupy, której dochodowości zagroziłaby projektowana nowelizacja.

Minimalne kwoty oszacowanych dochodów uzyskanych przez komorników przy poszczególnych sądach po wprowadzeniu projektowanych zmian w opłatach egzekucyjnych, co oczywiste, są jeszcze niższe niż kwoty przeciętne opisane powyżej. Na podstawie tych danych można stwierdzić, że w 120 rewirach (czyli połowie wszystkich) funkcjonował komornik, który, przy zachowaniu niezmienionych kosztów uzyskania przychodu i tej samej efektywności pracy, odnotowałby stratę lub uzyskałby dochód niższy niż wynagrodzenie sędziego sądu rejonowego i mógłby rozważać zamknięcie kancelarii. Jednocześnie należy także jednak zauważyć, że w 58 rewirach (24%) dochody nawet najgorzej zarabiającego komornika nadal przekraczałyby zarobki sędziów Sądu Najwyższego.

Ostatni scenariusz, niewątpliwie najmniej prawdopodobny, nie wpłynąłby na dochodowość kancelarii, ale mógłby zmniejszyć efektywność jej pracy, gdyż prowadziłby do szukania oszczędności na różnych polach, m.in. w redukcji zatrudnienia. Dysponując jedynie danymi statystycznymi, nie sposób oczywiście ocenić, które wydatki poszczególne kancelarie mogłyby zmniejszyć i jakie wywoła to konsekwencje dla ich organizacji. Można jednak przeprowadzić symulację dla najbardziej skrajnego i czysto hipotetycznego rozwiązania, wg którego komornik, dla zrekompensowania straty wynikającej z obniżenia opłat egzekucyjnych, decyduje się wyłącznie na zwolnienie określonej liczby pracowników. Przyjęto, że wiarygodną symulację można w tym przypadku wykonać, dla tych komorników, którzy funkcjonowali przez cały rok 2013, którzy w informacji dla prezesów nadrzędnych sądów podali, że zatrudniali przynajmniej jednego pracownika, a w sprawozdaniu MS-Kom23, że w toku prowadzonych egzekucji wyegzekwowali choćby minimalną kwotę świadczeń (a więc można dla nich oszacować wpływ projektowej zmiany na przychody). Ustalono 961 komorników spełniających te kryteria. Spośród nich 579, czyli 62% po takiej hipotetycznej redukcji zatrudnienia pozostałoby z minimum

jednym pracownikiem. Każdy z nich musiałby zwolnić średnio nieco ponad 60% swojej załogi. Następnych stu pięciu komorników, gdyby chciało pokryć wynikający z projektowanej zmiany ustawy spadek przychodów jedynie wynagrodzeniami podwładnych, byłoby w jeszcze gorszej sytuacji, gdyż musiałoby zwolnić wszystkich swoich pracowników. Dla ostatniej grupy – 277 osób, czyli niespełna 30% – nawet całkowita redukcja zatrudnienia nie pokryłaby oszacowanego zmniejszenia przychodów.

Na zakończenie symulacji zmian w dochodach komorników wynikających z projektowanego obniżenia wysokości stawek opłat egzekucyjnych warto jeszcze zasygnalizować problem efektywności egzekucji. Oczywiście ogólna skuteczność pracy komorników, przedstawiana bądź jako liczba spraw, w których udało się wyegzekwować świadczenie do ogółu spraw, bądź jako suma kwot wyegzekwowanych do tych zgłoszonych do wyegzekwowania, nie wynika tylko z ich nakładu pracy i możliwości. Komornik ma bowiem często do czynienia z dłużnikiem rzeczywiście całkowicie niewypłacalnym lub takim, który wykonał wiele, by uniemożliwić pracę temu pierwszemu. Nie można jednak również wykluczyć, że części z komorników, już i tak uzyskujących bardzo wysokie dochody, nie zależy na poprawie efektywności. Problematyka ta będzie przedmiotem odrębnego opracowania autora. W tym miejscu warto jedynie zasygnalizować, że dla pełnego wyrównania różnicy w wysokości opłat egzekucyjnych, które zostałyby pobrane, gdyby obowiązywały projektowane stawki, do tych rzeczywiście pobranych w 2013 r. wystarczyłoby, gdyby ogólna efektywność egzekucji świadczeń pieniężnych wzrosła o niespełna 6 punktów procentowych (z 10,5% do 16,3%). Natomiast poszczególni komornicy dla pokrycia tej różnicy musieliby poprawić skuteczność egzekucji tych świadczeń o od 0,2 do 30,5 punktów procentowych.

Podsumowanie

W niniejszym opracowaniu starano się zarysować podstawowy obraz statystyczny polskiego systemu egzekucji komorniczej. Poddano analizie wielkość wpływu spraw i zatrudnienia poszczególnych kancelarii komorniczych oraz ich efektywność i dochodowość. Przeprowadzono także prognozę wpływu obniżenia wysokości opłat egzekucyjnych, zakładanego przez poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (druk nr 1842)[19] na dochodowość egzekucji.

Przedmiotem analiz były dane statystyczne pochodzące z: Rocznego sprawozdania z czynności komornika MS-Kom23 (opracowywanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości), informacji o liczbie osób zatrudnianych w kancelariach (zebranych przez prezesów sądów apelacyjnych na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości) oraz informacji o przychodach, kosztach uzyskania przychodu i dochodach uzyskanych przez komorników sądowych (przygotowanych przez Ministerstwo Finansów na podstawie indywidualnych deklaracji podatkowych).

W 2013 r. w Polsce było 1 236 kancelarii komorniczych, w których pracowało łącznie około 13,5 tys. osób. Wpłynęły do nich 4 909 734 nowe sprawy, głównie o egzekucje jednorazowych świadczeń pieniężnych, spośród których efektywnie wyegzekwowano świadczenia jedynie w przypadku 1 080 102 spraw (22%). Składane do komorników wnioski dotyczyły ogółem 73 465 150 029 złotych długów. Z tej sumy komornikom udało się wyegzekwować jedynie 7 730 032 896 zł (10,5%).

Średni czas trwania sprawy Kmp (egzekucja grzywien i kosztów sądowych) wynosił w 2013 r. nieco ponad pół roku, sprawy z repertorium Kmp (alimentacyjnej) już ponad 3 lata, a sprawy Km (egzekucja świadczeń pieniężnych) niespełna 10 miesięcy.

W 2012 roku średnie miesięczne przychody uzyskiwane przez jedną kancelarię komorniczą wyniosły 113 377 zł, średni miesięczny dochód na jednego komornika wynosił zaś 46 451 zł. Jedynie w ośmiu spośród 238 rewirów komorniczych, dla których dysponowano danymi, średnie miesięczne dochody komorników nie przekraczały wysokości zasadniczego wynagrodzenia sędziego Sądu Najwyższego. Na wszystkich pozostałych obszarach uzyskiwali oni dochody wyższe, często kilka,

[19] Por. przypis 1.

a nawet kilkadziesiąt razy. Stwierdzono więc, że zdecydowana większość komorników uzyskuje dochody na bardzo wysokim poziomie, zdecydowanie przekraczającym np. wynagrodzenia sędziów i to także pomimo bardzo niskiej skuteczności swojej pracy.

Ustalono, że koszty prowadzonych przez komorników egzekucji, i ich dochody mają swoje źródło w zwrotach poniesionych w toku egzekucji wydatków gotówkowych oraz w opłatach egzekucyjnych. Z tych ostatnich, których wysokości dotyczy analizowany projekt, pokrywane są koszty osobowe, lokalowe, sprzętowe prowadzenia kancelarii i dochód samego komornika. Tym samym należało się spodziewać, że projektowana zmiana wpłynie na kwoty dochodów poszczególnych kancelarii komorniczych i ich koszty uzyskania przychodów.

W toku symulacji ustalono, że proponowane w nowelizacji regulacje doprowadziłyby do spadku przychodów komorników z tytułu opłat egzekucyjnych o około 35%. Opłaty te odpowiadały zaś za około 64% ogólnych przychodów komorników i gdyby pozostałe przychody komorników oraz efektywność ich pracy pozostały na niezmienionym poziomie nowelizacja oznaczałaby obniżenie przychodów tej grupy zawodowej o około 23%.

Przy założeniu, że komornik utrzymałby wydatki na prowadzenie kancelarii i efektywność na dotychczasowym poziomie, musiałby poświęcić średnio 63% swoich dochodów na pokrycie różnicy w wysokości opłat. Dla 66 komorników funkcjonujących w 19 rewirach nowelizacja mogłaby wiązać się z koniecznością odnotowania straty w zeznaniu podatkowym. Pozostali komornicy zachowaliby przeciętne miesięczne dochody na poziomie od 338 zł do 139 496 zł (średnio 22 686 zł). Można jednak przewidywać, że komornicy uznaliby za nieopłacalne prowadzenie kancelarii, która generowałaby im stratę bądź dochody niższe niż zasadnicze wynagrodzenie sędziego sądu rejonowego (6 556 zł). Dlatego też można szacować, że przynajmniej część ze 184 komorników (18% wszystkich) z 47 obszarów sądów rejonowych, musiałaby rozważyć restrukturyzację kancelarii, poprawienie efektywności prowadzonych egzekucji, lub zakończenie działalności.

Analizując minimalne kwoty oszacowanych dochodów, które uzyskiwaliby komornicy po wprowadzeniu projektowanych zmian w opłatach egzekucyjnych w poszczególnych rewirach, zidentyfikowano z kolei 120 kancelarii, które znalazłyby

się w trudnej sytuacji. Komornicy ci, przy zachowaniu niezmienionych kosztów uzyskania przychodu i tej samej efektywności pracy, odnotowaliby stratę lub uzyskaliby dochód niższy niż wynagrodzenie sędziego sądu rejonowego i mogliby rozważać zamknięcie kancelarii.

Prezentowane w niniejszym opracowaniu wyniki analiz należy uznać za dobre wprowadzenie do pogłębionych studiów problematyki egzekucji. W kolejnych pracach poświęconych polskiemu systemowi egzekucji komorniczej i administracyjnej, prowadzonych między innymi w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości, należało będzie poświęcić większą uwagę takim kwestiom, jak koncentracja spraw w poszczególnych kancelariach i izbach skarbowych, ich specjalizacja oraz skuteczność i szybkość pracy. Warto określić również pewien docelowy model funkcjonowania kancelarii komorniczych i organów egzekucyjnych izb skarbowych i rozważyć, między innymi, ile ma być tych podmiotów oraz jak mogą one poradzić sobie z zahamowaniem wzrostu lub nawet spadkiem liczby nowych spraw egzekucyjnych.

Warto na zakończenie jeszcze raz podkreślić, że wszystkie formułowane w tym opracowaniu wyniki symulacji wpływu projektowanych zmian na dochodowość kancelarii komorniczych w bardzo dużym stopniu zależą od przyjętych założeń i obecnych uwarunkowań. Podstawową cechą systemu egzekucji komorniczej, jaka wyłania się z prezentowanych w raporcie danych, jest ogromne zróżnicowanie wielkości i dochodowości poszczególnych kancelarii. Gdyby tę samą analizę prowadzić w warunkach, w których liczba nowych spraw wpływających do każdego komornika była na bardziej jednolitym poziomie, to należałoby się spodziewać, że osiągane przez nich przychody i dochody (tak obecne, jak i przewidywane po ewentualnym wprowadzeniu nowelizacji) byłyby bliższe prezentowanym wartościom średnim, a nie tym minimalnym bądź maksymalnym.

Podobnie, co oczywiste, odmienne wyniki uzyskano by prowadząc symulację dla innych niż projektowane stawek opłat egzekucyjnych. Obecnie największe kontrowersje budzą nie tyle wysokie (np. piętnastoprocentowe) opłaty pobierane od naprawdę pracochłonnych i trudnych egzekucji, takich jak egzekucja z nieruchomości, ale od tych niewymagających od komornika właściwie żadnych działań, takich jak sytuacja dokonanej dobrowolnie przez dłużnika wpłaty

świadczenia komornikowi. Przedmiotem dalszych analiz mogłyby być więc również prognozy uwzględniające także inne, np. bardziej ujednolicone, stawki opłat.

Przykładowo, wstępne obliczenia dla opcji zachowującej dotychczasowe stawki i jedynie modyfikującej zakres ich stosowania – 8% jako stawka podstawowa dla wszystkich typów egzekucji i 15% jedynie dla egzekucji z ruchomości, nieruchomości, ułamkowych części nieruchomości i użytkowania wieczystego – wydają się być obiecujące. Wprowadzenie takiej zmiany i zachowanie projektowanych opłat z tytułu opróżnienia lokali mieszkalnych oznaczałoby spadek uzyskiwanych z tego tytułu przychodów rozpatrywanych wcześniej 1030 komorników funkcjonujących przez cały 2013 r. już nie o 35% (jak w przypadku analizowanego projektu), a o 27,6%. Oczywiście, by dokładnie oszacować wpływ np. takiej propozycji na dochody przedstawicieli korporacji komorniczej należałoby ponownie przeprowadzić wszystkie etapy omawianej wcześniej symulacji. Jednakowoż nawet ta zasygnalizowana różnica wskazuje, że stałaby za nią automatycznie lepsza sytuacja materialna najgorzej zarabiających komorników.