



Warszawa, dnia 8 września 2011 r.

PG VIII TK 54/11
(SK 12/11)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	09. 09. 2011
L.dz.	L. zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną A G ,
o stwierdzenie niezgodności art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r.
o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191 ze
zm.) w zakresie, w jakim pozwala komornikom sądowym na pobranie od
dłużnika opłaty stosunkowej w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego
do wyegzekwowania w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na
wniosek wierzyciela, bez względu na skuteczność prowadzonego postępowania
egzekucyjnego, z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 27 pkt 5 w związku z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia
1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

**art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r.
o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191 ze
zm.) w zakresie, w jakim w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych,
w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek
wierzyciela przewiduje pobranie od dłużnika opłaty stosunkowej**

w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

Skarga konstytucyjna w niniejszej sprawie została złożona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

W dniu września 2009 r., Komornik Sądowy przy Sądzie Rejonowym w H wszczął na wniosek P S.A. postępowanie egzekucyjne przeciwko A G, zwanemu dalej Skarżącym, oraz innym dłużnikom. Przedmiotem postępowania egzekucyjnego był kredyt w łącznej wysokości zł, którego Skarżący był poręczycielem, a który nie został spłacony przez kredytobiorcę.

Podstawą wszczęcia postępowania egzekucyjnego był bankowy tytuł egzekucyjny zaopatrzony w klauzulę wykonalności przez Sąd Rejonowy w H oraz nakaz zapłaty z dnia czerwca 2006 r., któremu nadano klauzulę wykonalności w dniu stycznia 2008 r.

Odpis zawiadomienia o wszczęciu egzekucji został doręczony Skarżącemu w dniu października 2009 r.

W dniu grudnia 2009 r. wierzyciel, tj. P S.A., złożył wniosek o zawieszenie postępowania egzekucyjnego, w związku z dokonaniem restrukturyzacji wierzytelności będącej przedmiotem tego postępowania. W dniu tym Skarżący zawarł bowiem z P ugodę, na podstawie której zobowiązał się do spłaty wierzytelności.

W dniu stycznia 2010 r., wierzyciel złożył wniosek o umorzenie postępowania egzekucyjnego. Postanowieniem z dnia stycznia 2010 r. komornik umorzył postępowanie egzekucyjne. Z tą samą datą komornik wydał postanowienie o ustaleniu kosztów postępowania egzekucyjnego, w którym określił wysokość opłaty stosunkowej w kwocie zł.

Postanowieniem z dnia lutego 2010 r., Sąd Rejonowy w H oddalił skargę dłużników na wymienione postanowienie komornika z dnia stycznia 2010 r.

W uzasadnieniu Sąd Rejonowy wskazał m.in., że wysokość opłaty stosunkowej została ustalona w sposób prawidłowy, na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191 ze zm.), zwanej dalej ustawą o komornikach.

Postanowieniem z dnia grudnia 2010 r., Sąd Okręgowy w Z oddalił zażalenie Skarżącego oraz dwojga innych dłużników na postanowienie Sądu Rejonowego w H z dnia lutego 2010 r.

W uzasadnieniu tegoż orzeczenia Sąd Okręgowy podniósł m.in., że komornik, umarzając postępowanie egzekucyjne na wniosek wierzyciela, prawidłowo ustalił koszty postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach, nie przekraczając ustawowego ograniczenia co do wysokości opłaty stosunkowej. Opłata stosunkowa została bowiem ustalona w kwocie zł, co stanowi 5% kwoty pozostałej do wyegzekwowania, która wynosiła zł.

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach, Skarżący podniósł m.in., że przepis ten prowadzi do sytuacji, w której komornik, od momentu wszczęcia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela, ma *zagwarantowane wynagrodzenie w wysokości 5% egzekwowanej kwoty zadłużenia bez względu na efekty swojej pracy i bez względu na to, czy w ogóle podejmie czynności, które realnie mogą spowodować skuteczną egzekucję zadłużenia* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 7).

Zdaniem Skarżącego, w sprawie w związku z którą skierował skargę konstytucyjną, naliczenie w oparciu o kwestionowany przepis *szttywno określonej opłaty stosunkowej doprowadziło do utraty przez dłużnika prawa do własności środków pieniężnych* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 2).

W ocenie Skarżącego, prawo własności dłużnika ograniczone zostało przy tym w sposób bezzasadny, gdyż opłata stosunkowa ustalona przez komornika na podstawie kwestionowanego przepisu, pozostaje w całkowitej dysproporcji do efektów jego działania. Wynagrodzenie w takiej wysokości nie jest też uzasadnione ważnym interesem państwa.

Skarżący dopatrywał się naruszenia art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji w tym, że kwestionowany przepis prowadzi do uszczuplenia majątku dłużnika w sposób nieproporcjonalny i nieadekwatny do skuteczności działań komornika i zachowania dłużnika.

Skarżący, powołując się na uzasadnienia wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sprawach P 6/04 i P 18/05, podniósł ponadto, że treść kwestionowanego przepisu *zupełnie lekceważy argumenty zawarte w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Pomimo (...) obniżenia opłaty stosunkowej z 15% do 5% w przypadku umorzenia postępowania, nadal opłata ta pozostaje stała i oderwana od rzeczywistych efektów i zakresu czynności komornika* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 7).

Precyzując stanowisko wyrażone w skardze konstytucyjnej, Skarżący wskazał, że kwestionowany przepis naruszył konstytucyjne prawa i wolności gwarantowane w art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, w ten sposób, że *staje się podstawą do wydania orzeczenia godzącego w prawo własności* (pismo skarżącego z dnia 19 maja 2011 r. o uzupełnieniu braków formalnych skargi konstytucyjnej, str. 3). Przepis ten umożliwia bowiem komornikom sądowym pobieranie *sui generis* świadczenia nienależnego w postaci opłaty stosunkowej, której wysokość oderwana jest od efektywności ich działania – co stanowi nieuprawnioną ingerencję w prawo do własności, określone w wymienionych przepisach Konstytucji.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zarzutów podniesionych w skardze konstytucyjnej odnieść należy się do kwestii formalnych, związanych

z dopuszczalnością jej rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, podstawową przesłanką skorzystania ze skargi konstytucyjnej jest zakwestionowanie takich przepisów, które, prowadząc do naruszenia konstytucyjnych praw i wolności skarżącego, są jednocześnie podstawą ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego. Kwestionowany w skardze akt normatywny powinien determinować, w sensie normatywnym, treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym. W procedurze inicjowanej skargą konstytucyjną przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny może być zatem jedynie norma, na podstawie której wydane zostało orzeczenie naruszające konstytucyjne prawa i wolności (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137 czy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1).

Skarżący zakwestionował w skardze konstytucyjnej art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach, który istotnie został wskazany jako podstawa rozstrzygnięć w przytoczonych orzeczeniach sądów obydwu instancji.

Jak już jednak wcześniej wskazano, sprawa, w której została skierowana skarga konstytucyjna, dotyczy opłat egzekucyjnych ustalonych przez komornika w postępowaniu egzekucyjnym, które zostało umorzone na wniosek wierzyciela, złożony po doręczeniu dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji. Do tego stanu faktycznego ma więc tylko zastosowanie norma zawarta w zdaniu pierwszym art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach. Zdanie drugie tegoż artykułu dotyczy bowiem pobierania opłat egzekucyjnych, w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela zgłoszony przed doręczeniem dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji.

Podstawą orzeczenia naruszającego, w ocenie Skarżącego, jego konstytucyjne prawa jest zatem norma zawarta w zdaniu pierwszym art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy opłat egzekucyjnych pobieranych przez komornika w postępowaniu egzekucyjnym umorzonym na wniosek wierzyciela, złożony po doręczeniu dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji. Tylko w tym zakresie przepis art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach może być przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny w trybie skargi konstytucyjnej.

Niezależnie od powyższego, podnieść należy, że przytaczane orzeczenie Sądu Okręgowego w Z z dnia grudnia 2010 r. jest orzeczeniem ostatecznym, w rozumieniu art. 79 Konstytucji. Skarżący spełnił ponadto pozostałe wymogi dopuszczalności skargi konstytucyjnej, wynikające z tegoż przepisu ustawy zasadniczej oraz z art. 47 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Reasumując, w niniejszej sprawie zaistniały przesłanki pozwalające na merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej przez Trybunał Konstytucyjny.

Przechodząc do oceny zasadności zarzutów podniesionych w skardze konstytucyjnej, odnieść się należy do wskazanych przez Skarżącego wzorców kontroli zaskarżonej regulacji, tj. art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Przepisy te stanowią, iż :

Art. 64.1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

(...)

3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Konstytucyjne pojęcie własności wyznaczają atrybuty tradycyjnie przynależne tylko własności. Są to: bezwzględny charakter tego prawa, prawo właściciela do czynienia z przedmiotem dowolnego użytku, zbywalność,

nieograniczoność w czasie. Treść prawa własności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego określona jest jako konstytucyjnie gwarantowana wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim (*vide* - wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU Nr 1/2001, poz. 5 oraz 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 217).

Wykładnia gramatyczna art. 64 ust. 1 Konstytucji wskazuje, iż przewidziane w nim prawo do własności i innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia ujęte zostały podmiotowo i dotyczą konkretnego prawa, będącego w dyspozycji konkretnej osoby. Obowiązkiem ustawodawcy jest zatem ustanowienie i ochrona tych praw, zapewniająca realizację zasady swobody majątkowej (L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe Warszawa 2003 r., tom III, *op. cit.*, str. 9-10).

Art. 64 ust. 1 Konstytucji obejmuje ochroną wszystkie prawa majątkowe i zobowiązuje ustawodawcę zarówno do ustanowienia regulacji zapewniających ochronę prawną prawom majątkowym, jak i do powstrzymywania się od wprowadzania regulacji, które mogłyby pozbawić lub ograniczyć ochronę tych praw.

Naruszenie istoty prawa majątkowego chronionego w art. 64 ust. 3 Konstytucji występuje wtedy, gdy wprowadzone ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść określonego prawa i uniemożliwią realizację przez to prawo jego funkcji, którą ma ono pełnić w porządku prawnym (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2 oraz 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3), lub w ogóle uniemożliwią korzystanie z tego prawa (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78).

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji, na ustawodawcy pozytywnym ciąży obowiązek zapewnienia należytego poziomu ochrony prawnej prawa własności oraz innym prawom majątkowym. Ustawodawca ma obowiązek powstrzymania się od regulacji, które mogłyby pozbawiać ochrony prawnej prawa własności lub ochronę tę ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być ponadto realna. Kryterium weryfikacji tej cechy musi być skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 3). Zarzut naruszenia prawa własności, tj. art. 64 Konstytucji, podobnie jak innych praw majątkowych, wymaga analizy, czy istotnie kwestionowany przepis rzeczywiście stanowi ograniczenie prawa własności, czy ograniczenie znajduje uzasadnienie w świetle dyrektyw z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz czy ograniczenie nie narusza istoty prawa własności (*vide* - wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 15 maja 2006 r., sygn. P 32/05, OTK ZU Nr 5/A/2006, poz. 56; 17 maja 2006 r., sygn. K 33/05, OTK ZU Nr 5/A/2006, poz. 57).

W kontekście wymienionych wzorców kontroli konstytucyjnej przypomnieć należy, że kwestionowana regulacja dotyczy pobierania przez komornika opłat egzekucyjnych w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela.

Prawo komornika do zwrotu wydatków i do określonej opłaty egzekucyjnej oraz obowiązek dłużnika do poniesienia tych kosztów w oznaczonej wysokości wynika wprost z ustawy o komornikach, która zawiera normy prawa publicznego (*vide* – uchwała SN z dnia 22 października 2002 r., sygn. III CZP 65/02, OSNC 2003/7-8/100). Opłata egzekucyjna jest więc należnością przymusową, określoną – co do wysokości, sposobu ustalania i pobierania – przez normy o charakterze publicznoprawnym. Z tych względów

można uznać, iż opłata egzekucyjna jest należnością o charakterze publicznoprawnym, stanowiącą rodzaj daniny publicznej.

Zgodnie z art. 63 ust. 4 ustawy o komornikach, opłaty egzekucyjne wraz ze zwrotem wydatków gotówkowych składają się na dochód komornika. Opłaty egzekucyjne pobierane są od dłużnika (wierzyciela) za prowadzenie egzekucji, rozumianej jako zastosowanie przez komornika, przewidzianych prawem, środków przymusu w celu uzyskania należnego wierzycielowi od dłużnika świadczenia. Opłata egzekucyjna, stanowi formę wynagrodzenia komornika za prowadzenie egzekucji oraz inne czynności wymienione w ustawie o komornikach, kształtując tym samym jego sytuację majątkową jako osoby fizycznej tzw. piastuna organu. Odróżnia to opłaty egzekucyjne od podatków, które nie stanowią formy wynagrodzenia za określone czynności organów państwa oraz przekazywane są do budżetu państwa.

Podnieść ponadto należy, że prawo komornika do wynagrodzenia korzysta z ochrony prawnej przewidzianej w art. 64 Konstytucji, co wiąże się z przekształcaniem opłaty egzekucyjnej z daniny publicznej w wynagrodzenie za efektywną pracę komornika (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 5/09, OTK ZU nr 6/A/84).

Z uwagi na wskazany charakter opłat egzekucyjnych, stanowiących element wynagrodzenia komornika jako osoby fizycznej, kwestionowana regulacja nakładająca na dłużnika obowiązek ich uiszczenia na rzecz komornika, może być rozpatrywana pod kątem zgodności z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Dla oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji, konieczne jest odniesienie się do zmian brzmienia art. 49 ustawy o komornikach, będących następstwem wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005 oraz 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53.

W wyroku z dnia 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, Trybunał Konstytucyjny uznał m.in. za niezgodny z Konstytucją przepis art. 49 zdanie 2 i 3 w związku z art. 45 ust. 2 ustawy o komornikach, w ich brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 24 września 2004 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 236, poz. 2356).

W uzasadnieniu tegoż wyroku Trybunał podniósł m.in., że ustawodawca przyjął w ustawie o komornikach model uzależniający opłatą egzekucyjną, będącą elementem wynagrodzenia komornika, od skuteczności egzekucji. Z uwagi na to, że art. 49 zdanie drugie i trzecie art. 49 ustawy o komornikach pozwalał na pobranie opłaty egzekucyjnej w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela, a więc niezależnie od skuteczności egzekucji, przepis ten został uznany za dysfunkcjonalny w świetle przyjętych przez ustawodawcę założeń, a przez to niezgodny z art. 2 Konstytucji. Powołując się na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2003 r., sygn. III CZP 57/03 (Prokuratura i Prawo, nr 4/2004, poz. 34), Trybunał stwierdził, że pobieranie opłaty egzekucyjnej bez względu na zakres wykonanych przez komornika czynności, jeżeli opłata ma służyć m.in. wynagrodzeniu komornika, pozostaje w rażącej sprzeczności z zasadami wynagradzania. Obciążanie dłużników kosztami egzekucyjnymi, w sytuacji dobrowolnego zaspokojenia przez nich wierzyciela, wykazuje zaś cechy swoistej kary finansowej.

W uzasadnieniu przytaczanego wyroku Trybunał Konstytucyjny odniósł się również do art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach, w jego brzmieniu przyjętym wymienioną ustawą, która weszła w życie z dniem 13 listopada 2004 r.

Przepis ten stanowił, iż:

Art. 49. 1. *Cała opłata stosunkowa wynosi 15% wartości egzekwowanego świadczenia, jednak nie może być niższa niż 1/10 i wyższa niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Opłatę ustala się w wysokości odpowiedniej do poniesionych przez komornika*

wydatków, nakładu jego pracy oraz wartości wyegzekwowanej części świadczenia zgłoszonego do egzekucji. Oplatę tę komornik pobiera również w wypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela oraz na podstawie art. 823 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.). W tym celu komornik wydaje postanowienie, w którym wzywa dłużnika do uiszczenia należności z tytułu opłat w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia. Postanowienie po uprawomocnieniu podlega wykonaniu w drodze egzekucji bez zaopatrywania w klauzulę wykonalności. Podstawą ustalenia wysokości opłaty są egzekwowane należności według stanu na dzień wyegzekwowania lub umorzenia postępowania egzekucyjnego.

Trybunał stwierdził m.in., że regulacja została nie tylko powtórzona z minimalnymi zmianami redakcyjnymi (art. 49 ust. 1 zd. 3-5), ale też znacząco rozszerzona, bowiem obecnie opłatę stosunkową pobiera się: po pierwsze w każdym przypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela (a więc również na wniosek złożony po upływie roku od otrzymania przez komornika wniosku o wszczęcie egzekucji), po wtóre zaś w razie umorzenia postępowania na podstawie art. 823 k.p.c. (jeśli postępowanie egzekucyjne zostało umorzone *ex lege*, w związku z niedokonaniem przez wierzyciela w ciągu roku czynności potrzebnej do dalszego prowadzenia postępowania lub brakiem żądania podjęcia zawieszzonego postępowania). Tym samym można się spodziewać większej liczby dłużników, od których pobierana będzie opłata stosunkowa, mimo że nie doszło do wyegzekwowania roszczenia". W konsekwencji Trybunał stwierdził, że regulacja ta jest nadal wadliwa. Podniósł też, że wadliwości tej nie osłabia art. zdanie drugie art. 49 ust.1 ustawy o komornikach, ani też norma z ustępu drugiego tegoż artykułu, zgodnie z którym w wypadkach szczególnie uzasadnionych, sąd mógł zmniejszyć wysokość opłaty egzekucyjnej. W tym kontekście Trybunał podniósł m.in., że nie da się zmierzyć nakładu pracy

komornika w sytuacji, gdy nie wyegzekwował on świadczenia, gdyż zostało ono spełnione bez jego udziału.

W wyroku z dnia 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05, Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodny z art. 2 Konstytucji art. 49 ust. 1 zdanie trzecie ustawy o komornikach w brzmieniu przyjętym wymienioną ustawą z dnia 24 września 2004 r., dzieląc pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku w sprawie P 6/04.

W uzasadnieniu swego stanowiska Trybunał podniósł m.in., że od zmian wprowadzonych w ustawie o komornikach ustawą z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1452), pobieranie opłaty egzekucyjnej w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego wymaga uwzględnienia realnego nakładu kosztów, czasu i wysiłków ze strony komornika, jako kryterium przyznania mu wynagrodzenia.

Trybunał stwierdził, że *reguła wyrażona w zakwestionowanym przepisie, zgodnie z którą komornik pobiera pełną opłatę stosunkową w każdym przypadku umorzenia postępowania i bez względu na czas prowadzenia egzekucji, po którym postępowanie zostało umorzone, musi być oceniona jako nie mająca oparcia ani w konstrukcji ustawy o komornikach, ani w aksjologii konstytucyjnej*. Podniósł, że brak jest racjonalnego uzasadnienia dla przyjęcia rozwiązania, przy którym dłużnik ma opłacać całą opłatę stosunkową, pomimo braku jakichkolwiek efektów egzekucji.

W konsekwencji Trybunał uznał, że art. 49 ust. 1 zdanie trzecie ustawy o komornikach, w brzmieniu przyjętym ustawą z dnia 24 września 2004 r., jest *przepisem dysfunkcyjnym, nie odpowiadającym ratio legis ustawy zmieniającej i niezgodnym z zasadą demokratycznego państwa prawnego*. Przepis ten utracił moc obowiązującą z dniem 18 maja 2006 r.

Kwestionowana w skardze konstytucyjnej regulacja została wprowadzona ustawą z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 112, poz. 769),

która weszła w życie z dniem 28 grudnia 2008 r., mocą której art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach nadane zostało następujące brzmienie:

Art. 49. (...)

2. W sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela oraz na podstawie art. 823 Kodeksu postępowania cywilnego komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 5 % wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, jednak nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż dziesięciokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Jednakże w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela zgłoszony przed doręczeniem dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 1/10 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego.

Z uzasadnienia projektu wymienionej ustawy wynika, że nadanie nowego brzmienia art. 49 ustawy o komornikach (w tym także w odniesieniu do ust. 2 tegoż artykułu) miało na względzie m.in. *potrzebę wmontowania do ustawy mechanizmów zachęty dla dłużnika do szybszego i dobrowolnego spełnienia egzekwowanego obowiązku*. Zmiana ta miała ponadto *na celu powiązanie wysokości pobieranej przez komornika opłaty z rzeczywistym nakładem jego pracy w danym postępowaniu egzekucyjnym oraz sprzyjąc kształtowaniu zachowań wierzyciela i dłużnika zwiększających skuteczność egzekucji oraz obniżających jej koszty* (uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1287, Sejm V kadencji).

Art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach reguluje pobieranie opłaty egzekucyjnej w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela (jak to miało miejsce w sprawie w związku z którą skierowano skargę konstytucyjną) oraz na podstawie art. 823 k.p.c. Wierzyciel może złożyć

wniosek o umorzenie postępowania egzekucyjnego na każdym jego etapie i wniosek ten jest dla organu egzekucyjnego wiążący.

Z treści art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach nie wynika, aby pobranie opłaty w przypadku umorzenia postępowania na żądanie wierzyciela było uwarunkowane motywami rezygnacji z dalszego prowadzenia egzekucji. Brak powiązania zasadności pobrania opłaty z motywami wniosku wierzyciela harmonizuje z dyspozycją art. 825 pkt 1 *in principio* k.p.c., pozostawiającego wierzycielowi swobodę w zakresie rozporządzania postępowaniem egzekucyjnym i - co za tym idzie - wyłączającym możliwość dociekania przez organ egzekucyjny przyczyn żądania umorzenia egzekucji.

Wskazać ponadto należy, że, zgodnie z art. 804 k.p.c., organ egzekucyjny nie jest uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym. W świetle tego unormowania, gdy dłużnik w toku postępowania egzekucyjnego spełni świadczenie do rąk wierzyciela, a ten nie zażąda umorzenia postępowania, organ egzekucyjny zobligowany jest kontynuować egzekucję zgodnie z treścią tytułu wykonawczego. Świadczenie spełnione przez dłużnika poza postępowaniem egzekucyjnym, wchodzi w zakres świadczenia pozostałego do wyegzekwowania w rozumieniu art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach. W przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela po zawiadomieniu dłużnika o wszczęciu egzekucji, od świadczenia spełnionego przez dłużnika bezpośrednio do rąk wierzyciela komornik pobiera opłatę przewidzianą w tymże przepisie (*vide* – uchwała SN z dnia 29 października 2009 r., sygn. III CZP 82/09, LEX nr 522993).

Zgodnie z kwestionowaną regulacją, w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela zgłoszony po doręczeniu dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, komornik pobiera opłatę egzekucyjną w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do

wyegzekwowania, przy czym wartość ta musi mieścić się w granicach określonych w tym przepisie.

Wartość świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, to różnica pomiędzy wartością egzekwowanego świadczenia i wartością świadczenia już wyegzekwowanego, ustalona na dzień wpływu wniosku wierzyciela o umorzenie postępowania egzekucyjnego lub dzień umorzenia postępowania z mocy prawa.

Świadczenie wyegzekwowane to świadczenie uzyskane w wyniku realnych działań komornika będących rezultatem efektywnej egzekucji (*vide* - uzasadnienia uchwał SN z dnia 14 lipca 1998 r., sygn. III CZP 28/98, OSNC 1998, nr 12, poz. 202, 16 października 2008 r., sygn. III CZP 90/08, OSNC 2009, nr 9, poz. 123, 12 lutego 2009 r., sygn. III CZP 142/08, OSNC 2009, nr 12, poz. 163 oraz 29 października 2009 r., sygn. III CZP 82/09, OSNC 2010, nr 5, poz. 67). Spełnienie świadczenia na skutek pozaegzekucyjnych czynności samego dłużnika oznacza, iż to nie działanie komornika doprowadziło do zaspokojenia wierzyciela (*vide* – uchwała SN z dnia 12 lutego 2009 r., sygn. III CZP 142/08, OSNC 2009, nr 12, poz. 163)

Oceniając kwestionowaną regulację, w kontekście wzorców kontroli z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji zauważyć należy, że uprawnia ona komornika do pobrania od dłużnika opłaty egzekucyjnej w wysokości uzależnionej od wartości należności pozostałej do wyegzekwowania.

Opłata egzekucyjna, o której mowa w art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach, oderwana jest więc od wyegzekwowanych świadczeń, a tym samym od realnego nakładu pracy komornika związanego ze skuteczną egzekucją należnego wierzycielowi świadczenia. Pobierana jest bowiem w wysokości 5% świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, a zatem jej wysokość uzależniona jest od wartości świadczenia, które nie zostało przez komornika wyegzekwowane przed złożeniem przez wierzyciela wniosku o umorzenie postępowania egzekucyjnego. Nałożony na dłużnika obowiązek

uiszczenia opłaty egzekucyjnej dotyczy przy tym sytuacji, w której dłużnik podjął działania zmierzające do zapłacenia egzekwowanego świadczenia w przyszłości (jak w sprawie, w której została skierowana skarga konstytucyjna) bądź dobrowolnie uiszczył świadczenie bezpośrednio wierzycielowi, co w konsekwencji spowodowało złożenie przez wierzyciela wniosku o umorzenie postępowania egzekucyjnego. Zgodnie z kwestionowaną regulacją, nawet jeśli wierzyciel wystąpi o umorzenie postępowania egzekucyjnego, w związku z czym nie dojdzie do wyegzekwowania świadczenia w drodze czynności egzekucyjnych komornika, ten ostatni ustali opłatę stosunkową w wysokości zależnej od wartości niewyegzekwowanej należności. Dłużnik zaś będzie miał obowiązek uiszczenia tak ustalonej opłaty egzekucyjnej.

Kwestionowana regulacja nakłada zatem na dłużnika obowiązek uiszczenia opłaty egzekucyjnej w wysokości niezwiązanej z czynnościami komornika oraz nakładem jego pracy w konkretnym postępowaniu egzekucyjnym, gdyż świadczenie zostało spełnione lub będzie spełnione (jak w sprawie, w związku z którą skierowano skargę konstytucyjną) bez udziału komornika.

W kontekście oceny konstytucyjności zaskarżonego rozwiązania, podnieść należy, że ustawodawca ma oczywiście względną swobodę stanowienia prawa odpowiadającego celom politycznym i gospodarczym. W zakresie swobody ustawodawcy mieści się także prawo do stworzenia systemu opłat egzekucyjnych całkowicie oderwanych zarówno od efektywności egzekucji, jak i nakładu pracy komornika związanej z prowadzeniem przez niego egzekucji.

Podkreślić jednak należy, że, zgodnie z zasadniczą koncepcją ustawy o komornikach przyjętą w nowelizacji z 2001 r., wysokość należnych komornikowi opłat stosunkowych jest ściśle powiązana z efektywnością egzekucji. Ustawodawca nie zdecydował się na zmianę rozwiązania

dotyczącego systemu wynagrodzenia komorników, pomimo licznych nowelizacji przepisów tejże ustawy.

Dodać należy, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie prezentowane jest stanowisko, że należna komornikowi opłata egzekucyjna powinna być ściśle powiązana z efektywnością egzekucji. Wskazać należy m.in. na wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02 (OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13 oraz przytaczane już wyroki w sprawach P 6/04 i P 18/05). Również w orzecznictwie Sądu Najwyższego aprobowany jest pogląd, iż oderwanie należnych komornikowi opłat stosunkowych nie ma wyraźnych podstaw w wykładni przepisów ustawy o komornikach i prowadzi do trudnych do zaakceptowania wniosków (*vide* - uzasadnienia uchwał Sądu Najwyższego z dnia: 25 września 1998 r., III CZP 25/98, OSNC 1999, nr 4, poz. 68), 16 grudnia 2005 r., sygn. III CZP 115/05, OSNC 2006, nr 12, poz. 196, 16 października 2008 r., sygn. III CZP 90/08, OSNC 2009, nr 9, poz. 123 czy 12 lutego 2009 r., sygn. III CZP 142/08, LEX nr 478085).

Kwestionowana regulacja, zgodnie z którą komornik, w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego, pobiera od dłużnika opłaty stosunkowe w wysokości uzależnionej od wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, stanowi zatem wyjątek od zasadniczej konstrukcji systemu wynagrodzenia komorników, przyjętej w ustawie o komornikach.

Ustawodawca może oczywiście kreować wyjątki od reguł przyjętych w aktach prawnych tej samej rangi. Muszą one jednak znajdować racjonalne, zgodne z aksjologią Konstytucji uzasadnienie i być adekwatne oraz pozostawać w proporcji do celów stawianych przez ustawodawcę.

Brak jest racjonalnego uzasadnienia dla – wynikającego z kwestionowanej regulacji – obowiązku ponoszenia przez dłużnika kosztów wynagrodzenia komornika w postaci opłaty stosunkowej w wysokości uzależnionej od wartości świadczenia, którego tenże komornik nie

wyegzekwował. Opłata ta nie jest bowiem zależna od nakładu pracy włożonej przez komornika w odzyskanie konkretnej wierzytelności, gdyż w tym zakresie brak jest efektów egzekucji. Również cel w postaci motywowania dłużników do dobrowolnego i pełnego zaspokajania wierzyciela, nie uzasadnia obciążenia dłużnika obowiązkiem uiszczenia opłaty egzekucyjnej w wysokości, która pozostaje bez związku zarówno ze skutecznością egzekucji jak i nakładem pracy komornika poczynionym w jej trakcie. Rozwiązanie takie wydaje się rażąco niesprawiedliwe dla dłużnika, który dobrowolnie zaspokaja roszczenia wierzyciela, aczkolwiek dopiero po doręczeniu mu zawiadomienia o egzekucji. Opłata egzekucyjna stanowi w tym przypadku nadmierne obciążenie finansowe dłużnika, który z posiadanego majątku dobrowolnie uiszcza bądź będzie miał uiścić należności wierzyciela.

Uzależnienie wysokości opłaty egzekucyjnej od wartości świadczenia, którego komornik nie wyegzekwował, można zatem uznać za rodzaj *sui generis* sankcji nałożonej na dłużnika, który działa w interesie wierzyciela. Przy takim sposobie określania wysokości opłaty stosunkowej, nie zmienia tej oceny okoliczność, iż ustawodawca przyjął w kwestionowanej regulacji niższą stawkę procentową niż w art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach, gdzie wysokość opłaty jest uzależniona od wartości świadczenia realnie wyegzekwowanego przez komornika.

Z przytaczanych wyroków w sprawach P 6/04 i P 18/05 nie wynika przy tym, aby Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodne z Konstytucją rozwiązanie, w którym wysokość opłaty egzekucyjnej, w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela, uzależniona jest od wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, niezależnie od skuteczności działań komornika i zachowania wierzyciela..

Podnieść ponadto należy, że dłużnik, podejmujący dobrowolnie działania zmierzające do zaspokojenia wierzyciela (czego skutkiem jest stosowny wniosek o umorzenie postępowania egzekucyjnego), działa w jego

interesie. Tymczasem kwestionowana regulacja służy wyłącznie zapewnieniu dochodu komornikowi, nie zaś zaspokojeniu wierzyciela. W interesie tego ostatniego leży bowiem, aby nie uszczuplać majątku dłużnika, który zawarł z nim ugodę dotyczącą dalszego spłacania wierzytelności. W tym kontekście kwestionowana regulacja, która obciąża dłużnika obowiązkiem uiszczenia opłaty egzekucyjnej w wysokości zależnej od wartości niewyegzekwowanego świadczenia, a zatem świadczenia, które dłużnik chce spłacić – jest nieadekwatna do celu postępowania egzekucyjnego, jakim jest zaspokojenie roszczeń wierzyciela.

W stanie prawnym obowiązującym w dacie rozpoznawania sprawy, na tle której sformułowana została skarga konstytucyjna, obowiązywał art. 49 ustawy o komornikach w brzmieniu przyjętym ustawą z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 112, poz. 769), mocą której zniesiono możliwość „miarkowania” wysokości opłat komorniczych przez sąd.

Ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 40, poz. 228), która weszła w życie z dniem 17 czerwca 2010 r., w art. 49 dodano ust. 7 – 10, które wprowadziły możliwość obniżenia przez sąd, na wniosek dłużnika, wysokości opłat stosunkowych.

Nie można jednak uznać, że, w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego, przed pobraniem zbyt wysokiej opłaty egzekucyjnej dłużnika chronić będzie przepis art. 49 ust. 10 ustawy o komornikach, zgodnie z którym sąd, na wniosek dłużnika, może obniżyć wysokość opłat, o których mowa w art. 49 ust. 1 i 2 tej ustawy, uwzględniając w szczególności nakład pracy komornika lub sytuację majątkową wnioskodawcy oraz wysokość jego dochodów.

Przepis ten z pewnością może stanowić barierę dla zbyt wysokich opłat egzekucyjnych w sprawach, o których mowa w art. 49 ust. 1 ustawy

o komornikach, w których wysokość opłaty uzależniona jest od wartości wyegzekwowanego świadczenia.

W sprawach, w których umorzono postępowanie egzekucyjne na wniosek wierzyciela, gdzie opłata egzekucyjna wynosi 5% świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, sytuacja jest jednak odmienna.

Jeżeli świadczenie nie zostało wyegzekwowane na skutek umorzenia postępowania, brak jest możliwości powiązania nakładu pracy komornika w konkretnym postępowaniu egzekucyjnym z podjęciem przez dłużnika działań, w następstwie których wierzyciel występuje z wnioskiem o umorzenie tego postępowania. Miarkowanie wysokości opłaty stosunkowej, musiałoby być wtedy dokonywane przez ocenę nakładu pracy komornika, w istocie oderwanego od podstawy jej ustalenia.

W razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela, art. 49 ust. 10 ustawy o komornikach pozwala więc na obniżenie opłaty stosunkowej określonej w ust. 2 tegoż artykułu jedynie w przypadku zaistnienia innych przesłanek, niż nakład pracy komornika.

Podnieść należy, że rozwiązania przyjętego w kwestionowanej regulacji nie tłumaczy konieczność ochrony interesów finansowych komornika. Zauważyć należy, że, zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o komornikach, komornikowi przysługuje zwrot wydatków gotówkowych w postaci: należności biegłych; kosztów ogłoszeń w pismach; kosztów transportu specjalistycznego; przejazdu poza miejscowość, która jest siedzibą komornika; przechowywania i ubezpieczenia zajętych ruchomości, należności osób powołanych na podstawie odrębnych przepisów do udziału w czynnościach; kosztów działania komornika, o których mowa w art. 8 ust. 11 ustawy, poza terenem rewiru komorniczego; kosztów doręczenia przez pocztę lub przelewem bankowym, kosztów uzyskiwania informacji niezbędnych do prowadzenia postępowania egzekucyjnego lub wykonania postanowienia o zabezpieczeniu; kosztów doręczenia korespondencji, za wyjątkiem kosztów doręczenia stronom

zawiadomienia o wszczęciu egzekucji lub postępowania zabezpieczającego. Zwrot tych wydatków przysługuje komornikowi także w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela, a zatem w tym zakresie komornik nie ponosi strat z tytułu prowadzonej egzekucji.

Brak jest również innych wartości konstytucyjnych, które uzasadniałyby przyjęcie kwestionowanego rozwiązania.

Niezależnie od powyższego zauważyć wypada, że, z uwagi na brak korelacji pomiędzy przepisami ust. 1 i 2 art. 49 ustawy o komornikach w części dotyczącej określenia górnej i dolnej wysokości opłat egzekucyjnych, możliwa jest sytuacja, w której wysokość opłaty egzekucyjnej pobieranej przez komornika w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego jest *in casu* taka sama (przy świadczeniach o znacznej wartości) albo większa (przy świadczeniach o niewielkiej wartości), niż w przypadku skutecznego egzekwowania świadczenia z rachunku bankowego, świadczenia z ubezpieczenia społecznego, jak również wypłacanych na podstawie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zasiłku dla bezrobotnych, dodatku aktywizacyjnego, stypendium oraz dodatku szkoleniowego. Wynika to z tego, iż w przypadku opłat egzekucyjnych, pobieranych od świadczeń faktycznie wyegzekwowanych z wymienionych źródeł, minimalna i maksymalna kwota opłaty stosunkowej wynosi odpowiednio 1/20 i dziesięciokrotną wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach), zaś w razie umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela, po doręczeniu dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, 1/10 i dziesięciokrotną wysokość miesięcznego wynagrodzenia (art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach).

W świetle przedstawionej argumentacji zasadne jest przyjęcie, iż kwestionowana regulacja nie ma racjonalnego uzasadnienia, ma charakter nieadekwatny i nieproporcjonalny oraz prowadzi do nadmiernego uszczuplenia majątku dłużnika.

W świetle powyższego uznać należy, że art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach w zakresie, w jakim w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela, przewiduje pobranie od dłużnika opłaty stosunkowej w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego