



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krik@komornik.pl | www.komornik.pl

Warszawa, dnia 12 grudnia 2019 r.

KRK/VI/1091/19

Trybunał Konstytucyjny Al. J. Ch. Szucha 12a 00-918 Warszawa

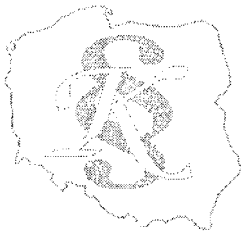
Wnioskodawca: Krajowa Rada Komornicza
ul. Szpitalna 4/10
00-031 Warszawa
reprezentowana przez:
radcę prawnego Grzegorza Julke
ul. Świętojańska 116 lok. 3a
81 – 388 Gdynia

WNIOSEK

o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. poz. 770)

Działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), oraz na podstawie art. 197 i 202 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 771, 1443, 1669) i uchwały Krajowej Rady Komorniczej z dnia 25 października 2019 r. nr 2222/VI podjętej na podstawie § 7 w zw. z § 14 ust. 1 i 15 Regulaminu działania Krajowej Rady Komorniczej, Krajowa Rada Komornicza wnosi o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności:

1. przepisu art. 4 zd. 2 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 20 marca 1952 r. (Dz.U. 1995 nr 36 poz. 175);
2. przepisu art. 6 w związku z art. 5 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 20 marca 1952 r. (Dz.U. 1995 nr 36 poz. 175);
3. przepisu art. 7 ust. 2 oraz ust. 5 w związku z art. 21 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2



- Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 20 marca 1952 r. (Dz.U. 1995 nr 36 poz. 175);
4. przepisu art. 21 ust. 1 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim pomija obowiązek uiszczenia przez wierzyciela opłaty od wniosku o wszczęcie egzekucji świadczeń pieniężnych;
 5. przepisu art. 25 ust. 1 oraz art. 28 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 20 marca 1952 r. (Dz.U. 1995 nr 36 poz. 175);
 6. przepisu art. 34 ust. 1, 35 i 40 i 42 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 20 marca 1952 r. (Dz.U. 1995 nr 36 poz. 175);
 7. przepisu art. 27 ust. 1 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 20 marca 1952 r. (Dz.U. 1995 nr 36 poz. 175);
 8. przepisu art. 27 ust. 2 oraz art. 28 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 20 marca 1952 r. (Dz.U. 1995 nr 36 poz. 175);
 9. przepisu art. 48 ust. 1 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 20 marca 1952 r. (Dz.U. 1995 nr 36 poz. 175);
 10. przepisu art. 29 ust. 6 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP;
 11. przepisu art. 48 ust. 3 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z art. 21 ust. 1 Konstytucji (dopuszczalność miarkowania opłaty egzekucyjnej w ramach samokontroli komornika);
 12. przepisu art. 21 ust. 1 zd. 3 i 4 oraz art. 16 ust. 4 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych wyrażonej w preambule i art. 2 Konstytucji RP (zasada państwa prawnego) w związku z art. 45 Konstytucji RP (prawo do skutecznego wykonania wyroku sądowego);
 13. przepisu art. 27 ust. 2 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych wyrażonej w preambule i art. 2 Konstytucji RP (zasada zaufania obywatela do państwa) w związku z art. 45 Konstytucji RP (prawo do skutecznego wykonania wyroku sądowego);
 14. przepisu art. 28 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych wyrażonej



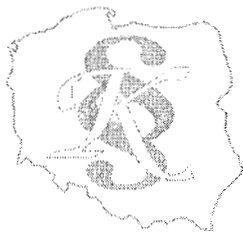
- w preambule i art. 2 Konstytucji RP (zasada państwa prawnego) w związku z art. 45 Konstytucji RP (prawo do skutecznego wykonania wyroku sądowego);
15. przepisu art. 48 ust. 1 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z wyrażoną w preambule Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznej w związku z art. 2 Konstytucji RP (zasada demokratycznego państwa prawnego) oraz z art. 45 Konstytucji RP w zakresie wyrażonego w tym przepisie prawa do wykonania prawomocnego wyroku sądu;
 16. przepisu art. 6 w związku z art. 5 oraz art. 7 ust. 2 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z art. 2 Konstytucji RP (zasada określoności prawa);
 17. przepisu art. 48 ust. 1 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z art. 2 Konstytucji RP (zasada określoności prawa);
 18. przepisu art. 45 ust. 2 ustawy o kosztach komorniczych (Dz.U. z 2018 r., poz. 770) z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 20, art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Do reprezentowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wnioskodawca umocowuje radcę prawnego Grzegorza Julke.

Uzasadnienie

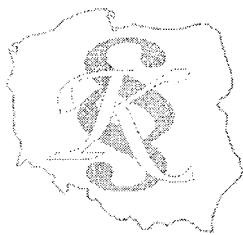
Krajowa Rada Komornicza działając na podstawie art. 197 i 202 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 771, 1443, 1669) jest uprawniona do podejmowania uchwał, które dotyczą reprezentacji interesów komorników, również w sprawach niewymienionych *expressis verbis* w art. 202 ustawy o komornikach sądowych. Przepis ten nie zawiera bowiem wyczerpującego katalogu kompetencji Rady. Jest ona zatem umocowana także do podejmowania uchwał o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących kontroli konstytucyjności ustaw (i innych aktów normatywnych), regulujących kwestie interesów komorników sądowych i samorządu ich zrzeszającego. Uchwały podejmowane są przez Radę na podstawie § 7 w zw. z § 14 ust. 1 i 15 Regulaminu działania Krajowej Rady Komorniczej (Regulamin działania Krajowej Rady Komorniczej przyjęty przez Krajową Radę Komorniczą w dniu 14 maja 2018 r., uchwała nr 1876/VI z dnia 14 maja 2018 r. zmieniona uchwałą nr 1951/VI i 1952/VI z dnia 04 września 2018 r.). Uchwałę o wystąpieniu z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego Krajowa Rada Komornicza podjęła na swym posiedzeniu w dniu 25 października 2019 r., nr 2222/VI.

Kwestionowane przepisy dotyczą zakresu działania samorządu komorniczego i interesów tworzących go komorników. Wniosek spełnia więc wymagania przewidziane w art. 191 ust. 1 pkt 4 i 191 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w art. 48 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. 2016, poz. 2072.



I. Konstytucyjność określenia statusu majątkowego komornika sądowego w kontekście określenia w ustawie z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) wysokości opłat egzekucyjnych i zasad ich miarkowania.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie powtarzany był pogląd, że: „Od pozycji prawnej komornika jako organu państwa (organu egzekucji sądowej), oddzielić należy kwestie osobistego i majątkowego statusu komornika jako określonej osoby, tzw. piastuna organu” (wyrok z 2 stycznia 2004 r., SK 26/03). Kwestia opłat egzekucyjnych przynależy - zdaniem TK - do drugiej ze wskazanych sfer, tj. są one nabywane przez komornika jako piastuna organu. Wprawdzie przywołany pogląd był wyrażany na gruncie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z 1997 r. (dalej: u.k.s.e.) po noweli z 2001 r., która - jak wskazywał TK - stanowiła wyraz „prywatyzacji” zawodu komornika (wyrok z 20 stycznia 2004 r., SK 26/03), w efekcie którego komornicy sądowi mogli nabywać prawa majątkowe związane z opłatą za piastowanie funkcji, przy czym opłata ta ulegała stopniowo przekształceniu z daniny publicznej w wynagrodzenie za efektywną pracę komornika. Przyjęcie odmiennego modelu funkcjonowania i finansowania komorników sądowych w nowej ustawie o komornikach sądowych (dalej: u.k.s.) z 22 marca 2018 r., zakładającego - jak podkreślono w uzasadnieniu projektu tej ustawy - „że komornik w zależności od wyników swojej pracy zyskuje jedynie uprawnienie do wynagrodzenia prowizyjnego ustalanego proporcjonalnie do wysokości uzyskanych opłat” nie zmienia jednak faktu, iż wprowadzone w obu ustawach z 2018 r. (u.k.s. i ustawy o kosztach komorniczych, dalej: u.k.k.) rozwiązania mogą być oceniane z punktu widzenia ochrony praw majątkowych komorników sądowych. Zarówno na gruncie u.k.s.e. z 1997 r., jak i nowej u.k.s. z 2018 r. kancelaria komornicza jest prowadzona i finansowana przez komornika występującego w roli swoistego „przedsiębiorcy”. Zasadnicza różnica polega jednak na tym, iż ustawa z 2018 r. określając charakter opłat egzekucyjnych, a także zasady finansowania kosztów działalności egzekucyjnej, nadal pełną odpowiedzialnością majątkową obciąża komornika tak jak czyniła to ustawa z 1997 r., niemniej na zasadniczo innych warunkach określających status majątkowy komorników sądowych. Wyrazem tej zmiany jest brzmienie art. 149 u.k.s. z 2018 r., w myśl którego opłata egzekucyjna stanowi niepodatkową należność budżetową o charakterze publicznoprawnym pobieraną za czynności, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2, na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu uzyskane opłaty egzekucyjne, po potrąceniu wynagrodzenia prowizyjnego komornika, stanowią dochód budżetu państwa i podlegają przekazaniu na właściwy rachunek. Wynagrodzenie prowizyjne przysługuje komornikowi za pełnioną służbę, proporcjonalnie do wysokości uzyskanych opłat egzekucyjnych (art. 150). W myśl art. 152 ust. 2 u.k.s. koszty działalności egzekucyjnej, których katalog nie uległ zmianie w stosunku do dotychczas obowiązujących przepisów u.k.s. (art. 152 ust. 1) komornik pokrywać będzie z wynagrodzenia prowizyjnego oraz opłat komorniczych niebędących opłatami egzekucyjnymi. W odróżnieniu zatem od stanu prawnego ukształtowanego u.k.s.e. z 1997 r. komornik pokrywać ma koszty działalności egzekucyjnej, dysponując wynagrodzeniem prowizyjnym (art. 152 ust. 2), potrącanym bezpośrednio z uzyskanych opłat egzekucyjnych i proporcjonalnie do ich wysokości wedle zasad sztywno

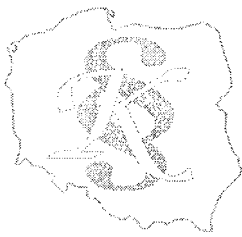


określonych w art. 150 ust. 2 u.k.s. Stosownie do tego przepisu komornikowi przysługuje wynagrodzenie prowizyjne w wysokości:

- 1) 99% uzyskanych opłat egzekucyjnych – od opłat egzekucyjnych, których łączna wysokość w danym roku kalendarzowym nie przekroczyła 500 000 złotych;
- 2) 95% uzyskanych opłat egzekucyjnych – od nadwyżki opłat egzekucyjnych przekraczającej 500 000 złotych w danym roku kalendarzowym – do wysokości 1 000 000 złotych;
- 3) 80% uzyskanych opłat egzekucyjnych – od nadwyżki opłat egzekucyjnych przekraczającej 1 000 000 złotych w danym roku kalendarzowym – do wysokości 1 500 000 złotych;
- 4) 70% uzyskanych opłat egzekucyjnych – od nadwyżki opłat egzekucyjnych przekraczającej 1 500 000 złotych w danym roku kalendarzowym – do wysokości 2 000 000 złotych;
- 5) 60% uzyskanych opłat egzekucyjnych – od nadwyżki opłat egzekucyjnych przekraczającej 2 000 000 złotych w danym roku kalendarzowym.

W świetle powyższego przepisy u.k.k. zmieniające zasadniczo zasady finansowania działalności egzekucyjnej w postaci znacznego obniżenia stawek opłat egzekucyjnych, w tym na warunkach określonych art. 27 ust. 2 u.k.k. (wpłacenie do rąk komornika lub na jego rachunek bankowy całość lub część egzekwowanego świadczenia w terminie miesiąca od zawiadomienia o wszczęciu egzekucji), a także utrzymania możliwości ich obniżania na wniosek wierzyciela lub dłużnika w formie tzw. miarkowania może być oceniana z punktu widzenia wskazanych w tym punkcie niniejszego wniosku wzorców konstytucyjnych, tj. art. 64 ust. 2 (zasada równej ochrony praw majątkowych) oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji (zasada proporcjonalności ingerencji w sferę konstytucyjnie chronionego prawa majątkowego, jakim jest wynagrodzenie komornika za skuteczną egzekucję).

W pełni należy podzielić stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa wyrażone w opinii o projekcie ustawy o kosztach komorniczych, że postanowień tej ustawy nie można analizować i oceniać w oderwaniu do ustawy o komornikach sądowych z 2018 r. Jak wskazano: „Uznanie, że opłata egzekucyjna stanowi daninę publiczną, będącą w całości dochodem budżetu państwa, a komornikowi za jego służbę należy się wynagrodzenie prowizyjne z uzyskanych opłat egzekucyjnych prowadzi do dodatkowego obniżenia przychodów kancelarii, które powinno zostać przez projektodawcę poparte odpowiednimi wyliczeniami i uwzględnione w projekcie ustawy o kosztach komorniczych. Przedstawione uzasadnienia obu projektów wydają się tymczasem pomijać wzajemne zależności pomiędzy zmianą wysokości opłat egzekucyjnych, a zmianą ich charakteru i nadaniem im statusu daniny publicznej” (Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z 13 stycznia 2017 r. w przedmiocie rządowego projektu ustawy o kosztach komorniczych, www.krs.pl/admin/files/opinie-i-stanowiska/170113%20020191.pdf s. 4-5). Niedostrzeżenie przez ustawodawcę wzajemnych zależności obu ustaw z 2018 r., a w konsekwencji niespójność przyjętych w nich rozwiązań, widać zarówno w kontekście istotnego obniżenia w ustawie o kosztach komorniczych wysokości opłat egzekucyjnych, w tym zwłaszcza na warunkach określonych w art. 27 ust. u.k.k., jak i utrzymania w tej ustawie



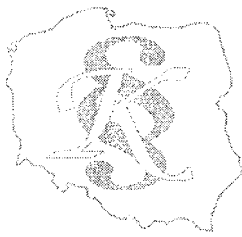
Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 627 29 70 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

instytucji miarkowania tej opłaty przez sąd (art. 48 ust. 1 u.k.k.). W tym kontekście zasadne jest zatem rozważenie przez Trybunał Konstytucyjny, czy mające podstawę ustawową prawa majątkowe komornika, związane z prowadzoną przez niego działalnością, nie doznają wskutek zmian przyjętych w u.k.k w związku z u.k.s. z 2018 r. tak daleko idącego uszczerbku, że można stwierdzić - jak podkreślał TK - naruszenie Konstytucji z uwagi na fakt, że cała konstrukcja opłaty egzekucyjnej (określenia jej wysokości w stawkach podstawowych i obniżonych, możliwości miarkowania) oraz statusu prawnego komorników „a nie tylko jej wybrane i traktowane odrębnie elementy” jest sprzeczna z ustawą zasadniczą (wyrok z 3 grudnia 2003 r., K 5/02). W sytuacji bowiem, gdy ustawodawca z premedytacją, a zarazem wbrew deklaracjom formułowanym w uzasadnieniu projektu u.k.s. z 2018 r., łączy wszystkie konsekwencje ukształtowania pozycji komornika sądowego jako *sui generis* przedsiębiorcy i pracodawcy z pełną odpowiedzialnością majątkową za podstawy materialne prowadzonej działalności bez koniecznych gwarancji ze strony państwa w sytuacji, gdy wynagrodzenie prowizyjne nie pokryje kosztów działalności egzekucyjnej (a w konsekwencji przyniesie stratę) ze statusem podmiotu pełniącego funkcje publiczne (organu władzy publicznej) oraz swoistym służbowym (quasi-pracowniczym) podporządkowaniem, w pełni możliwa i konieczna jest - zdaniem wnioskodawcy - ocena konstytucyjności przepisów u.k.k. regulujących kwestię wysokości opłat egzekucyjnych oraz założeń, w oparciu o które zostały ustalone przez ustawodawcę oraz możliwości ich miarkowania.

System egzekucji sądowej powinien nie tylko zapewniać skuteczne prowadzenie postępowań egzekucyjnych, ale także w równym stopniu zabezpieczać uprawnienia wszystkich uczestników tych postępowań, w tym także prawa majątkowe komorników. Nie zmienia tego w żadnym stopniu deklarowana w uzasadnieniu projektu u.k.s. z 2018 r. modyfikacja - przynajmniej na poziomie założeń sformułowanych w uzasadnieniu projektu u.k.s. z 2018 r. - statusu ustrojowego komorników sądowych oraz charakteru opłat egzekucyjnych. Wprawdzie ustawodawca zrezygnował w tej ustawie z formuły, iż komornik prowadzi działalność „na własny rachunek”, określającej zasady finansowania jego działalności oraz wynagradzania, niemniej wynagrodzenie komornika (w świetle ustawy - prowizyjne) służy w dalszym ciągu zapewnieniu właściwej organizacji i utrzymaniu kancelarii komorniczej (art. 7 u.k.s.), którą komornik tworzy na własny koszt, a także stanowi „zapłatę” za efektywną egzekucję oraz źródło utrzymania komornika. W orzecznictwie TK na gruncie u.k.s.e. z 1997 r. podkreślano, że „wykonywanie czynności na własny rachunek”, zawarte w art. 3a tej ustawy, jest wyrazem swoistej prywatyzacji zawodu komornika w zakresie dotyczącym finansowania jego działalności oraz jego wynagradzania (por. wyroki TK z: 17 maja 2005 r., P 6/04, poz. 50; z 24 lutego 2009 r., SK 34/07). Na gruncie u.k.s.e. z 1997 r. państwo (Skarb Państwa) nie było w tym zakresie obciążone jakimikolwiek zobowiązaniami, ani też nie zabezpieczało środków finansowych niezbędnych do funkcjonowania kancelarii komorniczej.

Taki stan utrzymuje obowiązująca u.k.s. z 2018 r., zmieniając zarazem zasadniczo - jak wskazano wyżej - zasady finansowania działalności egzekucyjnej. Jeszcze raz należy bowiem podkreślić, że zarówno w poprzednim stanie prawnym, jak i obecnie źródłem finansowania działalności egzekucyjnej komornika stanowią opłaty egzekucyjne oraz zwrot wydatków objętych katalogiem ustawowym. Niemniej na gruncie u.k.s.e. z 1997 r. dochodem komornika były pobrane i ściągnięte w danym miesiącu opłaty egzekucyjne oraz zwrot określonych



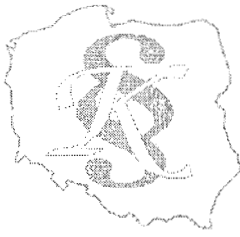
Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 627 71 13 | faks 22 627 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

w ustawie wydatków gotówkowych, pomniejszone o koszty działalności egzekucyjnej komornika. Nadwyżka opłat nad kosztami działalności egzekucyjnej stanowiła dochód komornika, a więc - jak podkreślał TK - „stawała się jego własnością, wyodrębnioną i podlegającą opodatkowaniu” (wyrok z 24 lutego 2003 r., K 28/02). Na gruncie tej regulacji opłaty i zaliczki uzyskiwane przez komornika stawały się - jak podkreślił TK w powołanym wyroku - w ostatecznym rozrachunku elementem „dochodu komornika (quasi-wynagrodzenie), które podlega ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji”.

Co więcej w wyroku z 16 czerwca 2009 r. (SK 5/09) TK podkreślił, że: „Komornik jest organem samofinansującym się oraz ponoszącym ryzyko, a w konsekwencji także osobistą odpowiedzialność za prowadzoną działalność. Normatywnie ustalony sposób rozdysponowania opłaty egzekucyjnej (noszącej w sobie element wynagrodzenia komornika) ma więc znaczenie dla konstytucyjnej ochrony jego praw majątkowych”. Aktualny jest w związku z tym również pogląd TK wyrażony w wyroku w sprawie K 21/08, iż prawo komornika do pobierania opłat egzekucyjnych stanowi prawo majątkowe podlegające ochronie konstytucyjnej. „Wynagrodzenie” komornika nie może być traktowane jako prawo „gorszej kategorii” i korzysta z konstytucyjnej ochrony przewidzianej w art. 64 ust. 2 Konstytucji”. Oceny tej nie zmienia fakt uznania w u.k.s. z 2018 r. opłaty egzekucyjnej za daninę publiczną (niepodatkową należność publicznoprawną), stanowiącą dochód budżetu państwa. Zarówno bowiem w obecnym stanie prawnym, jak i na gruncie u.k.s.e. z 1997 r. (uznającej opłaty egzekucyjne w całości za przychód komornika po odliczeniu kosztów działalności egzekucyjnej) mają one w istocie w dalszym ciągu - niezależnie od odmiennego sposobu ich kwalifikacji i użytej terminologii - mieszany charakter (por. także podobnie wyroki TK z 13 października 2015 r., P 3/14 z 26 lutego 2013 r., SK 12/11, a także w doktrynie J. Studzińska, Zasady miarkowania opłaty komorniczej w ustawie o kosztach komorniczych, [w:] Komornicy sądowi i egzekucja w nowej rzeczywistości prawnej, R. Kulski (red.), Sopot 2019, s. 172). Z jednej strony bowiem również na gruncie u.k.s.e. opłaty miały charakter daniny publicznej, z drugiej zaś zarówno w świetle poprzednio obowiązującej regulacji, jak i obecnie stanowią punkt odniesienia dla ustalenia wysokości wynagrodzenia oraz składnik tego wynagrodzenia, z zastrzeżeniem nowych zasad potrącania wynagrodzenia prowizyjnego z uzyskanych opłat egzekucyjnych w proporcji określonej w art. 150 ust. 2 u.k.k. Innymi słowy zmianie nie uległ charakter opłaty egzekucyjnej, ale zasady ustalania wysokości i pobierania wynagrodzenia komornika będącego pochodną uzyskanych opłat od skutecznie przeprowadzonych egzekucji.

Niezmienne zatem rolą ustawodawcy jest wyważenie relacji wysokości opłat i wynagrodzenia komornika sądowego w odniesieniu do jego obowiązków. Działanie ustawodawcy nie może jednak przybrać postaci arbitralnego przerzucania na komornika sądowego całego ciężaru prowadzenia egzekucji bez jednoczesnego zabezpieczenia podstaw jego ekonomicznego bytu jako podmiotu prowadzącego specyficzny rodzaj działalności (samodzielnie ponoszącego koszty działania w tym koszty osobowe, rzeczowe i majątkowe). Regulacja ustawowa oparta na założeniu normatywnym, które taki skutek w praktyce dopuszcza wymaga oceny z punktu widzenia art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji. Jak podkreśla się w orzecznictwie TK „Przepis ten nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia



Krajowa Rada Komornicza

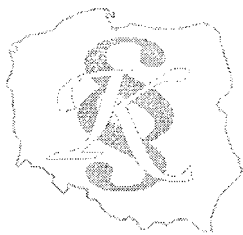
ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40). Obecna regulacja konstytucyjna nie pozostawia więc żadnych wątpliwości co do zakresu ochrony udzielanej prawom majątkowym innym niż własność w znaczeniu technicznoprawnym (cywilistycznym). Gwarancja równej ochrony praw majątkowych nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych, jest bowiem oczywiste, że jest ona determinowana treścią i konstrukcyjnym ujęciem tych praw. Równość może być zatem odnoszona jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii (zob. wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. K. 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94). „Wynagrodzenie” komornika nie może być traktowane jako prawo „gorszej kategorii” i korzysta z konstytucyjnej ochrony przewidzianej w art. 64 ust. 2 Konstytucji” (wyrok K 21/08).

W orzecznictwie TK podkreśla się ponadto konsekwentnie, że zróżnicowanie ochrony praw majątkowych, „stanowiąc wyłom od zasady wyrażonej w art. 64 ust. 2, a tym samym również w art. 32, powinno być z całą pewnością skonfrontowane z kryteriami przyjętymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten wskazuje zarówno na sposób rozumienia przesłanki konieczności (a tym samym i proporcjonalności) ograniczenia określonego prawa, jak i na inne wartości konstytucyjne, które mogą przeważać na rzecz utrzymywania takiego ograniczenia, w tym wypadku więc uzasadnić odstępianie od zasady równej ochrony praw majątkowych” (wyrok z 2 czerwca 1999 r., K. 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94, a także z 26 listopada 2007 r., P 24/06).

W świetle powyższego - co zostanie rozwinięte w dalszej części niniejszego wniosku - kwestionowane przez wnioskodawcę rozwiązania ustawy o kosztach komorniczych z 2018 r. mogą być oceniane z punktu widzenia zgodności z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji (zasada równej ochrony praw majątkowych) w zakresie nieproporcjonalnej ingerencji w prawo majątkowe w postaci wynagrodzenia komornika z tytułu świadczonej pracy zarobkowej w ramach pełnionej służby w przypadku, gdy określone w ustawie wynagrodzenie prowizyjne zostanie „skonsumowane” przez koszty działalności egzekucyjnej.

Uzasadniając zarzut naruszenia przez kwestionowane przepisy ustawy o kosztach komorniczych z 22 marca 2018 r. art. 64 ust. 2 oraz 64 ust. 3 w związku z 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP na wstępie należy podkreślić, że oczywiście ochrona prawa własności, a tym bardziej innych praw majątkowych, nie ma charakteru absolutnego, co również wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny (już w orzeczeniu z 28 maja 1991 r., K 1/91 czy z 31 stycznia 1996 r., K 9/95 i szeregu późniejszych). Granice ingerencji w prawa majątkowe wynikają bowiem z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, w tym prawa własności i innych praw majątkowych. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia (zasada proporcjonalności), związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości konstytucyjnych (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i



moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

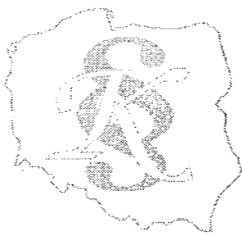
Wkroczenie w sferę materii ustawowej, szczególnie wtedy, gdy dotyczy to kwestii opłat egzekucyjnych, niezależnie od uznania przez projektodawców, że zmiany są korzystne dla uczestników postępowania egzekucyjnego (wierzyciel, dłużnik), musi pozostawać w zgodzie z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Badanie tej zgodności odbywa się w oparciu o trzy kryteria:

- przydatności - ocena dotyczy tego, czy wprowadzana regulacja może w praktyce doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego celu. Ustanawiając dane ograniczenie prawa czy wolności ustawodawca zobowiązany jest więc za każdym razem badać, czy za pomocą danego ograniczenia uda się osiągnąć zamierzone skutki, czy dane unormowanie jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, któremu ma służyć, i czy efekty owego ograniczenia pozostają w proporcji do ciężaru nałożonego na obywatela (por. m.in. wyroki TK: z 29 czerwca 2001 r., K 23/00; K 20/07). Biorąc pod uwagę, że adresatem zmian wprowadzonych w u.k.k. z 2018 r. w związku z u.k.s. z 2018 r. jest organ egzekucyjny, którym jest komornik sądowy, konieczne jest poddanie ocenie czy zakwestionowane uregulowanie jest niezbędne dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związane (por. wyrok TK z 16 lipca 2009 r., Kp 4/08);

- konieczności (efektywności) - ocena następuje w oparciu o wykazanie niezbędności ingerencji ustawodawcy w określoną sferę. W tym zakresie stawia się przed ustawodawcą (np. wyrok TK z 22 września 2005 r., Kp 1/05) – „z jednej strony (...) wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś, winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów”;

- proporcjonalności sensu stricto - ocena ma na celu stwierdzenie czy nałożone ograniczenia (stopień i zakres ingerencji) są proporcjonalne do osiągniętych (lub dopiero w przyszłości mających nastąpić) celów oraz korzyści. W praktyce więc „chodzi o zastosowanie środków niezbędnych w tym sensie, że chronić one będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a jednocześnie winny to być środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa bądź wolności ulegają ograniczeniu” (por. wyrok TK z 3 października 2000 r., K. 33/99).

Jak wskazano wyżej, Konstytucja z 1997 r. ujęła zasadę proporcjonalności w sposób wyraźny w art. 31 ust. 3, odnosząc ją do wszystkich konstytucyjnych wolności i praw. Zdaniem ustawodawcy w ślad za doktryną nie czyni to nieaktualnym art. 2 Konstytucji jako wzorca w zakresie oceny proporcjonalności ingerencji, ponieważ - jak podkreśla się w doktrynie - „skoro przepis ten pozostawiono w niezmienionym brzmieniu – nie można przyjmować, że wejście w życie nowej konstytucji ograniczyło znaczenie prawne klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Tym samym doszło do pewnego nałożenia się treści zawartych w art. 2 (zasada państwa prawnego) i art. 31 ust. 3” (W. Sokolewicz, M. Zubik, Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016, s. 153-154). W związku z powyższym zasadnym jest ocena proporcjonalności ingerencji w sferę praw majątkowych komorników w konsekwencji wejścia w życie kwestionowanych

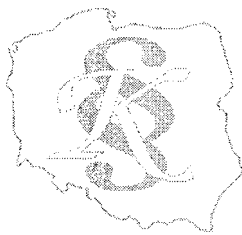


Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

w niniejszym wniosku przepisów u.k.k. z 2018 r. z punktu widzenia obu wzorców konstytucyjnych.

Kwestia istnienia interesu publicznego uzasadniającego ingerencję ustawodawcy w sferę praw i wolności, w tym prawo do poszanowania mienia, o którym stanowi art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a także istnienie sprawiedliwej równowagi między interesem prywatnym i publicznym stanowi także przedmiot oceny Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W świetle orzecznictwa strasburskiego przyszłe dochody stanowią własność („mienie”) w rozumieniu tego przepisu, „gdy stanowią otrzymane wynagrodzenie (...) lub gdy istnieje egzekwowalne roszczenie o te dochody” (decyzja z 5 lipca 1994 r. w sprawie Storksen przeciwko Norwegii (za: A. Wróbel, Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Tom II, Komentarz do artykułów 19-59 oraz Protokołów Dodatkowych, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2011, s. 487). Co do zasady zatem skarżący musi wykazać się odpowiednim dokumentem czy wyrokiem sądu, potwierdzającym roszczenie. Jednak - co tutaj istotne - w wyroku z 19 października 2000 r. w sprawie Ambruosi przeciwko Włochom (§ 21 i 24) ETPCz uznał, że „roszczenie adwokata o wynagrodzenie opłat i kosztów sądowych stanowi własność, w rozumieniu art. 1, nie tylko wtedy, gdy zostaną one przyznane bezpośrednio adwokatowi orzeczeniem sądu, lecz także wówczas, gdy na podstawie przepisów krajowych o opłatach adwokackich klient ponosi koszty każdej czynności adwokata podjętej w jego imieniu w toczącym się postępowaniu” (A. Wróbel, op. cit., s. 487-488). Wprawdzie w świetle art. 152 ust. 2 u.k.s. z 2018 r. koszty działalności egzekucyjnej, o których mowa w ust. 1 tego przepisu ponosi sam komornik z wynagrodzenia prowizyjnego, niemniej możliwy skutek kwestionowanych tutaj przepisów w postaci „skonsumowania” przez koszty działalności egzekucyjnej tej części wynagrodzenia prowizyjnego, która służyć powinna zaspokojeniu potrzeb życiowych komornika, a nawet poniesienia straty, jest nie do pogodzenia z wymogiem sprawiedliwej równowagi, będącym podstawową regułą kolizyjną w sprawach dotyczących pozbawienia własności i innych ingerencji w sferę prawa do poszanowania mienia. Treścią tego wymogu jest nakaz zachowania rzetelnej (sprawiedliwej) równowagi między ochroną prawa własności a potrzebami społeczeństwa (wspólnoty) oraz wykazania istnienia rozsądnego (racjonalnego) związku pomiędzy środkiem pozbawiającym własności a celem, do realizacji którego dąży państwo. Ocena ich spełnienia ma doprowadzić do ustalenia, czy jednostka nie musiała znosić nieproporcjonalnego i nadmiernego obciążenia, przy jednoczesnym uwzględnieniu różnych interesów relewantnych dla danej sprawy (por. wyroki ETPCz w sprawach James i inni, § 50, Lithgow i inni, § 120, Święte Monastery, § 70, Pressos Compania Naviera S.A. i inni, § 33). Uwzględniając nawet szczególną pozycję komorników sądowych jako funkcjonariuszy publicznych trudno jednak przyjąć, że brak jasnego wyodrębnienia w wynagrodzeniu prowizyjnym tej jego części, która służy wyłącznie zaspokojeniu uzasadnionych potrzeb życiowych komornika jako osoby wykonującej pracę zarobkową, i która nie mogłaby zostać uszczuplona w sytuacji, w której koszty działalności egzekucyjnej przekraczają przychody (strata), nie stanowi nadmiernego i nieproporcjonalnego obciążenia. Proporcja pomiędzy skutkiem wprowadzonych rozwiązań ustawowych a ciężarem nałożonym na komornika sądowego nie została bowiem zachowana, skoro w ostatecznym rozrachunku komornik ponosi całkowite ryzyko ekonomiczne funkcjonowania kancelarii (M. Jabłoński, Opinia prawna z 17 lipca 2017 r..., pkt 2.1. VII).



1. Niezgodność przepisu art. 4 zd. 2 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 20 marca 1952 r. (Dz.U. 1995 nr 36 poz. 175).

Oceny konstytucyjności z perspektywy dostatecznej gwarancji ochrony praw majątkowych komornika (wynagrodzenia za skuteczną egzekucję) wymaga - zdaniem wnioskodawcy - w pierwszej kolejności art. 4 zd. 2 u.k.k. z 2018 r. Zgodnie z tym przepisem za egzekucję kosztów komorniczych nie pobiera się opłaty egzekucyjnej. W myśl art. 2 u.k.k. koszty komornicze obejmują wydatki komornika sądowego poniesione w toku prowadzonego przez niego postępowania egzekucyjnego, innego postępowania albo dokonywania innych czynności oraz opłaty komornicze. Te ostatnie natomiast w świetle art. 18 ust. 1 u.k.k. obejmują opłaty egzekucyjne oraz opłaty za przeprowadzenie innego postępowania albo dokonanie innych czynności.

Sposób sformułowania art. 4 zd. 2 u.k.k. wywołuje w doktrynie pewne wątpliwości interpretacyjne w kwestii zakresu jego stosowania. Według jednego poglądu przepis ten może dotyczyć tylko wypadku, gdy koszty komornicze są egzekwowane w innym postępowaniu niż to, w którym powstały. „Jeżeli bowiem chodzi o uzyskiwanie (ściąganie) kosztów komorniczych w postępowaniu, w którym powstały, to nie ma wątpliwości, że nigdy nie pobiera się opłaty egzekucyjnej. Wyraźnie bowiem określono, że opłatę egzekucyjną pobiera się od wartości egzekwowanego świadczenia, a żadnego składnika kosztów komorniczych nie wlicza się do tej wartości ...” (I. Kunicki, Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz, Warszawa 2018, LEX).

Według drugiego poglądu natomiast przepis ten dotyczy zarówno „postępowania, w którym koszty te powstały, jak i przypadków, w którym egzekucję kosztów prowadzi komornik inny niż ten, który wydał postanowienie. Wskazany przepis ma bowiem charakter *ius cogens* i nie zawiera żadnych regulacji pozwalających na różnicowanie takich postępowań (*lege non distinguente nec nostrum est distinguere*)” - (R. Reiwer (red.), Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz [w:] R. Reiwer (red.), Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz, Warszawa 2019, LEX).

Niezależnie od odmienności powyższych poglądów oba wskazują wyraźnie na fakt, iż kwestionowany przepis wyłącza możliwość pobierania opłaty egzekucyjnej za egzekucję kosztów komorniczych w innym postępowaniu niż to, w którym one powstały. Zarazem art. 4 u.k.k. nie zawiera wyraźnej regulacji zakazującej komornikowi, który wydał postanowienie zawierające wezwanie do uiszczenia kosztów komorniczych, powierzenia jego egzekucji innemu komornikowi. Jak się podkreśla: „Zakaz taki byłby irracjonalny z uwagi na fakt, że w wielu przypadkach tylko inny komornik ma możliwość skutecznego przeprowadzenia egzekucji, np. jeżeli pierwszy dokonał zajęcia określonych składników majątkowych lub jest właściwy z uwagi na miejsce położenia nieruchomości” (R. Reiwer, op. cit., LEX).

Trudno uznać to rozwiązanie za dopuszczalne z perspektywy konstytucyjnej ochrony wynagrodzenia komornika jako prawa majątkowego (art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3

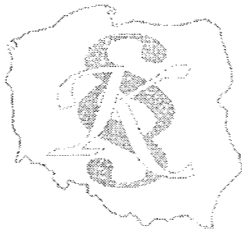


i art. 2 Konstytucji). Oznaczałoby to bowiem prowadzenie w zakresie egzekucji kosztów komorniczych postępowania nieodpłatnie (por. Opinia Krajowej Rady Komorniczej na temat projektu ustawy o kosztach komorniczych (projekt z dnia 26 października 2016 r. - UD 162). W doktrynie wskazuje się, że o ile w sytuacji, w której „koszty komornicze egzekwuje na swoją rzecz komornik, któremu się one należą, to należy przyjąć, że rzeczywiście nie powinien pobierać odrębnej opłaty egzekucyjnej. Jeżeli jednak koszty te egzekwuje inny komornik, to wyłączenie możliwości pobrania opłaty oznacza konieczność pracy bez wynagrodzenia” (I. Kunicki, Opinia do projektu ustawy o kosztach komorniczych, załączona do opinii Krajowej Rady Komorników na temat projektu ustawy o kosztach komorniczych).

Ratio legis kwestionowanego przepisu stanowiła eliminacja przypadków przekazywania wniosków o egzekucję kosztów komorniczych do innych kancelarii. W tym kontekście słusznie podnosi się w doktrynie, że obecna treść art. 4 zd. 2 u.k.k. wskazuje na zbyt daleko idącą tendencję ustawodawcy „do wyeliminowania sytuacji, w których komornicy, nawet potencjalnie, mogliby nadużywać swoich uprawnień do maksymalizacji osiąganych dochodów” (R. Flejszar, Pobieranie i ściąganie opłat egzekucyjnych według ustawy o kosztach komorniczych, [w:] Komornicy sądowi i egzekucja w nowej rzeczywistości prawnej, R. Kulski (red.), Sopot 2019, s. 167). Jest to tym bardziej niezasadna regulacja, że problem ten stracił na znaczeniu na gruncie nowych przepisów, które - jak się słusznie wskazuje - „eliminują ryzyko, iż komornicy na wartość odnotowania skalę mogą składać wnioski o egzekucję kosztów komorniczych do swoich kolegów, zamiast egzekwować je samemu” (R. Reiwer, op. cit., LEX). W świetle art. 150 u.k.s. wynagrodzenie prowizyjne przysługuje bowiem komornikowi proporcjonalnie do wysokości uzyskanych opłat egzekucyjnych, a zatem „w przypadku przekazania ustalonej opłaty innemu komornikowi do egzekucji, gdyby egzekucja ta okazała się skuteczna, to komornik, który uzyskał opłatę, nabędzie prawo do wynagrodzenia prowizyjnego, nie zaś komornik, który opłatę ustalił” (ibidem). W konsekwencji „w interesie samego komornika, który wydał postanowienie o pobraniu kosztów komorniczych, leży samodzielna egzekucja kosztów nim objętych” (ibidem).

W świetle wyżej wskazanych wymogów wynikających z zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji) przedmiotowe postanowienia art. 4 u.k.k. są w oczywisty sposób niekonstytucyjne. Nie dochowując bowiem z przyczyn wskazanych wyżej wymogu adekwatności i konieczności ingerencji w sferę prawa do wynagrodzenia za skuteczną egzekucję kosztów egzekucyjnych (brak wyraźnej potrzeby ingerencji oraz interesu publicznego, którego urzeczywistnieniu służyć miałyby pozbawienie prawa do pobrania opłaty egzekucyjnej za egzekucję kosztów poniesionych w innym postępowaniu) stanowią wyraz nadmiernej ingerencji w prawo majątkowe (wynagrodzenie) za skuteczną czynność wyegzekwowania kosztów komorniczych, wymagającą określonego nakładu pracy komornika sądowego. Z tych przyczyn pozostają one także w sprzeczności z art. 1 Protokołu nr 1 do EKPCz.

Rozwiązania przyjętego w art. 4 zd. 2 u.k.k. nie uzasadnia także w żadnym zakresie stanowisko projektodawcy do uwag zgłoszonych w toku konsultowania projektu ustawy o kosztach komorniczych. W ich trakcie podnoszono bowiem, że przepis ten wymaga doprecyzowania pod względem tego, kto może prowadzić egzekucję kosztów, a więc, czy komornik, który wydał postanowienie, czy też komornik może jako wierzyciel skierować wniosek o egzekucję do innego komornika - jeżeli tak, to co wówczas z kolejnością zaspokajania z art. 1025 kpc. (SA Szczecin,

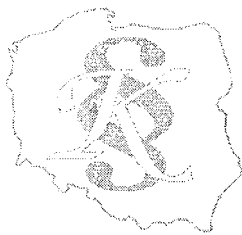


uwaga do art. 5 projektu ustawy, Omówienie wyników konsultacji, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/C502B9ADDFBEE5A8C125813000443CA2/%24File/1581.pdf>, s. 31). W stanowisku projektodawcy uwagę tę uznano za nieuzasadnioną. Jak podkreślono: „Przepisy nie przesądzają, który komornik ma prowadzić egzekucję postanowienia w przedmiocie kosztów. Wprowadzenie dokładnej regulacji w tym przedmiocie wymagałoby bardzo szczegółowego unormowania, z uwagi na konieczność uwzględnienia szeregu różnych wyjątków”.

Odnośnie natomiast wątpliwości dotyczących pozbawienia wynagrodzenia komornika prowadzącego egzekucję kosztów powstałych w postępowaniu prowadzonym przez innego komornika, np. w sytuacji zbiegu egzekucji (KRC, uwaga do art. 5 projektu ustawy, ibidem, s. 31-32) stanowisko projektodawcy, uznające powyższe zastrzeżenia za niezasadne, poprzestało jedynie na stwierdzeniu, że: „Pobieranie opłat za egzekucję opłat kosztów generuje „łańcuch” kolejnych opłat egzekucyjnych, co nie powinno mieć miejsca i to bez względu na to, czy egzekucję kosztów prowadzi ten sam, czy inny komornik” (ibidem, s. 31-32). Zatem - jak podkreślono - „Nie jest uzasadnione uzależnianie dopuszczalności pobrania opłaty w zależności od tego, który komornik egzekwuje koszty (ibidem, s. 32).

2. Niezgodność przepisu art. 6 w związku z art. 5 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 20 marca 1952 r. (Dz.U. 1995 nr 36 poz. 175).

W myśl art. 5 u.k.k. określony nakład finansowy może być uznany za wydatek, jeżeli jest on „niezbędny” oraz został ujęty jako wydatek w ustawie. Oznacza to, że w razie poniesienia przez komornika „zbędnych” (nadmiernych) wydatków, to komornik będzie je ostatecznie ponosił z wynagrodzenia, a nie strony (por. stanowisko projektodawcy wobec uwagi KRRP do art. 7, Omówienie wyników konsultacji, op. cit. s. 35). Konsekwencją warunku wykazania „niezbędności” wydatku jest zatem zamknięty katalog wydatków komornika sądowego, określony w art. 6 u.k.k., do których zaliczono: należności biegłych i tłumaczy, koszty ogłoszeń; koszty transportu specjalistycznego; koszty przejazdu poza miejscowość, która jest siedzibą kancelarii komorniczej; zryczałtowane koszty utrwalania czynności odbywających się poza kancelarią oraz przechowywania zapisu obrazu i dźwięku, o ile wierzyciel domagał się utrwalenia czynności; należności osób powołanych na podstawie odrębnych przepisów do udziału w czynnościach; koszty uzyskania dokumentów lub informacji niezbędnych do prowadzenia postępowania; koszty doręczenia korespondencji z wyjątkiem kosztów doręczenia stronom zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, postępowania zabezpieczającego lub postępowania o wykonanie europejskiego nakazu zabezpieczenia na rachunku bankowym; koszty działania komornika poza rewirem komorniczym, o których mowa w art. 8; koszty przekazania środków pieniężnych przekazem pocztowym lub przelewem bankowym; koszty pokrycia opłaty sądowej należnej od wniosku o wpis w księdze wieczystej.



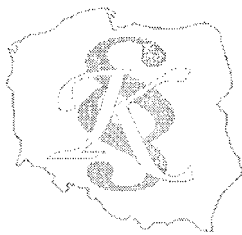
Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

Z perspektywy wskazanej wyżej zasadniczej zmiany warunków finansowania działalności egzekucyjnej w ustawie o komornikach sądowych z 2018 r. wątpliwości z punktu widzenia zgodności z konstytucyjną gwarancją ochrony prawa majątkowego (wynagrodzenie komornika) budzi w pierwszej kolejności zamknięty katalog wydatków określonych w art. 6 u.k.k. W praktyce mogą bowiem pojawić się takie wydatki, które będą konieczne do prowadzenia egzekucji, a nie zostały objęte tym katalogiem, tym bardziej, że został on ograniczony w stosunku do dotychczasowego katalogu wydatków określonych w art. 39 ust. 2 u.k.s.e. z 1997 r. W tym kontekście wątpliwości budzi pominięcie w art. 6 u.k.k. wydatków ujętych w dotychczasowym katalogu ujętych w art. 39 ust. 2 u.k.s.e. Wskazać należy mianowicie na: koszty przechowywania i ubezpieczenia rzeczy, koszty dostępu do systemu teleinformatycznego, obsługującego zajęcie wierzytelności z rachunku bankowego) - (por. A. Kościółek, *Zasady pobierania i rozliczania zaliczki na wydatki według ustawy o kosztach komorniczych*, [w:] *Komornicy sądowi i egzekucja w nowej rzeczywistości prawnej*, red. R. Kulski, Sopot 2019, s. 208).

Podkreślenia wymaga, iż w opiniach do projektu ustawy o kosztach komorniczych wskazywano, że przewidziany w niej katalog wydatków jest zbyt wąski (por. np. *Opinia Stowarzyszenia Sędziów Polskich "Iustitia" do projektu ustawy z 26 października 2016 r. o kosztach komorniczych*, <https://www.iustitia.pl/dzialalnosc/opinie/1545-opinia-z-c2>). Wprawdzie wobec wielu krytycznych uwag poszerzono ten katalog w toku prac nad projektem ustawy (np. koszty związane z przekazywaniem środków pieniężnych, ale ograniczone tylko do przekazu pocztowego lub przelewu bankowego. Jak wskazano w stanowisku wobec uwagi do art. 8 projektu SA w Katowicach - „W pozostałym zakresie komornik ma możliwość skorzystania z produktów bankowych, w których za stałą niewygórowaną opłatą miesięczną wszystkie przelewy są wolne od opłat”, s. 36 wyników konsultacji), niemniej w dalszym ciągu zabrakło w nim niektórych koniecznych wydatków. Pomimo wspomnianych korekt art. 6 u.k.k. ostatecznie uchwalona ustawa pomija takie koszty jak koszty wydawania zaświadczeń, koszty archiwizacji akt komorniczych (w praktyce wysokie, ponieważ wymagające np. wynajęcia dodatkowych pomieszczeń), czy koszty przejazdów w na terenie siedziby komornika (*Opinia Krajowej Rady Komorniczej na temat projektu ustawy o kosztach komorniczych* (projekt z dnia 26 października 2016 r. - UD 162). Wydatkiem w rozumieniu art. 6 u.k.k. są bowiem tylko koszty przejazdu poza miejscowość, która jest siedzibą kancelarii komorniczej (uwaga KRK, *Omówienie wyników konsultacji...*, s. 67).

Jak wskazano w stanowisku projektodawcy wobec powyższej uwagi: „Pozostałe wydatki (podobnie jak w aktualnym stanie prawnym) nie będą finansowane przez strony, ale wejdą w skład kosztów działalności egzekucyjnej. Wynika to stąd, że projekt utrzymuje zasadę ryczałtowego charakteru opłat egzekucyjnych (jedna opłata za całość postępowania)” - (ibidem, s. 67). Zdaniem wnioskodawcy nie jest zasadny w powyższym zakresie argument, odwołujący się do faktu utrzymania zasady ryczałtowego charakteru opłat egzekucyjnych wobec innych daleko idących zmian dotyczących finansowania działalności komorników sądowych, tj.: uznania opłat egzekucyjnych za należność publicznoprawną stanowiącą dochód budżetu państwa; ich znaczącego obniżenia poprzez wprowadzenie wynagrodzenia prowizyjnego. Powyższe stanowisko projektodawcy jest więc kolejnym dowodem nie dostrzegania (lub braku takiej chęci) bezpośredniego związku między obiema ustawami „komorniczymi” z 2018 r.



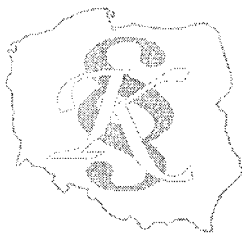
Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krik@komornik.pl | www.komornik.pl

Należy także podkreślić, że w przypadku niektórych wydatków argumentacja przyjęta w uzasadnieniu projektu ustawy, wedle której mieszczą się one w innych wydatkach ujętych w art. 6 u.k.k. może wywoływać wątpliwości interpretacyjne w praktyce stosowania ustawy i zarzuty z punktu widzenia zasadności ich pobrania przez komornika. To ostatnie dotyczy wydatków na przechowywanie ruchomości, w odniesieniu do których w czasie konsultacji projektu wskazywano na brak uzasadnienia dla pominięcia w projekcie u.k.k. - w stosunku do katalogu wydatków w art. 39 ust. 2 pkt 3 in fine u.k.s.e. z 1997 r. - kosztów przechowania i ubezpieczenia zajętych ruchomości, które mogą okazać się znaczne. W związku z czym brak jest argumentów, aby koszty te ponosił komornik (uwaga SSP Iustitia do art. 8 projektu, uznająca przyjęty katalog wydatków za zbyt wąski, Omówienie wyników konsultacji..., s. 37).

Wątpliwości dotyczą także zryczałtowanych kosztów utrwalania czynności odbywających się poza kancelarią oraz przechowywania zapisu obrazu i dźwięku, o ile wierzyciel domagał się utrwalenia czynności (art. 6 pkt 5). Wobec brzmienia tego przepisu można wyprowadzić wniosek, że do wydatków w jego rozumieniu należą jedynie koszty związane z utrwalaniem czynności na wniosek wierzyciela. Nie zalicza się natomiast do katalogu wydatków utrwalania czynności dokonywanego z urzędu lub na wniosek dłużnika. Zgodnie bowiem z treścią art. 1 u.k.k. komornikowi przysługuje zwrot wydatków w zakresie określonym ustawą. Oznaczałoby to zatem, że jeżeli komornik utrwała czynność na wniosek dłużnika lub z urzędu, to koszty tego utrwalenia oraz przechowywania zapisu obrazu i dźwięku stanowią koszty działalności komornika i nie podlegają zwrotowi. Jak się wskazuje, na rzecz takiej wykładni przemawia również treść art. 152 ust. 1 pkt 6 ustawy o komornikach sądowych z 22 marca 2018 r., w świetle którego koszty działalności komornika nie mają - w przeciwieństwie do katalogu wydatków - charakteru zamkniętego. W myśl tego przepisu koszty działalności egzekucyjnej komornika obejmują inne koszty niezbędne do wykonywania czynności egzekucyjnych oraz czynności przewidzianych przepisami ustawy, jeżeli nie są pokrywane w ramach wydatków gotówkowych w toku egzekucji, których zwrot należy się komornikowi na podstawie u.k.k. z 2018 r. (por. A. Laskowska-Hulisz, Wydatki komornika sądowego i zasady ich ustalania w świetle ustawy o kosztach komorniczych, [w:] Komornicy sądowi i egzekucja w nowej rzeczywistości prawnej, R. Kulski (red.), Sopot 2019, s. 197).

Nie budzi wątpliwości, że zawężenie zakresu wydatków podlegających zwrotowi oznacza - jak wskazuje się także w doktrynie - że koszty z tego tytułu komornik będzie zmuszony pokrywać z opłat egzekucyjnych, co uwzględniając ich znaczne obniżenie przy jednoczesnym istotnym zwiększeniu zakresu obowiązków komornika (np. utrwalanie czynności dokonywanych poza kancelarią oraz przesyłanie ogromnej ilości pouczeń i informacji, często zbędnie powtarzanych i powiększających wydatki i nakład pracy komornika, por. w dalszej części niniejszego wniosku), spowoduje w konsekwencji znaczne obniżenie dochodów komorników. Skutek ten w powiązaniu z radykalnymi zmianami modelu finansowania i działalności komorników sądowych (wynagrodzenie prowizyjne o charakterze degresywnym i uznanie opłat za należności publiczno-prawne) oraz brakiem jakichkolwiek gwarancji ze strony Skarbu Państwa w przypadku ewentualnej straty poniesionej przez komornika (różnica między wysokością wynagrodzenia prowizyjnego a wysokością poniesionych kosztów egzekucyjnych) stanowi zarówno nadmierną ingerencję w prawo majątkowe komornika



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

(wynagrodzenie za skuteczną egzekucję), jak i prawo własności (w sytuacji konieczności finansowania „straty” z majątku prywatnego komornika) - art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Pośrednio powyższy skutek potwierdza stwierdzenie zawarte w Ocenie Skutków Regulacji załączonej do projektu u.k.k. Jak podkreślono bowiem: „Projektowane regulacje przez zmiany polegające na ograniczeniu katalogu wydatków komornika w odniesieniu do kosztów przekazywania środków pieniężnych oraz zmiany w zakresie kosztów korespondencji będą skutkować zwiększeniem obciążeń finansowych komorników sądowych i zmniejszeniem obciążeń wierzycieli. Jednocześnie oszacowanie wskazanych zmian i ich przedstawienie w sposób kwotowy zdaje się być niemożliwe” (s. 7, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/C502B9ADDFBEE5A8C125813000443CA2/%24File/1581.pdf>). Stwierdzenie to wymaga konfrontacji z założeniem racjonalności ustawodawcy, którego działania powinny być poprzedzone dojrzałą decyzją opartą na analizie zarówno celów regulacji, jak i jej skutków (w tym finansowych).

Zgodnie z art. 7 ust. 2 u.k.k. zaliczkę na koszty doręczenia korespondencji uiszcza wierzyciel lub wnioskodawca i nie może ona jednorazowo przekroczyć 60 złotych, chyba że planowane wydatki znacznie przekroczą tę kwotę. Wprawdzie pod wpływem licznych krytycznych opinii pod adresem przyjętej w pierwotnej wersji projektu u.k.k. wysokości zaliczki na koszty doręczenia korespondencji (30 zł) kwotę tę poniesiono do 60 zł.

Jak wskazano w stanowisku projektodawcy do uwag przedstawionych w toku konsultacji projektu (por. Omówienie wyników konsultacji..., s. 42): „Maksymalna wysokość zaliczki na koszty doręczeń została ustalona na takim poziomie, aby odpowiadała ona kosztom doręczeń w przeciętnej sprawie egzekucyjnej (koszty doręczenia około 5 przesyłek pocztowych). Mając jednak na uwadze fakt, że w niektórych postępowaniach koszty te mogą znacznie przekraczać kwotę 30 złotych, zmieniono powyższy przepis podwyższając limit do 60 złotych”. Niemniej, podzielić należy zarzuty, że w dalszym ciągu jest to kwota zbyt niska, a zastrzeżenia podnoszone na etapie konsultacji u.k.k. są nadal aktualne. Jak wskazano w uwagach Prokuraturii Generalnej SP do projektu ustawy (uznających zbyt niski pułap zaliczki w wysokości 30 zł): „Biorąc pod uwagę nałożenie na komorników licznych obowiązków informacyjnych, które na ogół muszą być realizowane przez wysłanie pism zarówno do dłużnika jak i wierzyciela, przerzucenie ciężaru ich wykonania na komornika ponad kwotę 30 zł, chociażby tymczasowo, nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia. Proponowane rozwiązanie może okazać się sprzeczne z Konstytucją” (por. Omówienie wyników konsultacji z odwołaniem się do uzasadnienia TK z 14 maja 2009 r. K 21/08, s. 43). W opiniach do projektu ustawy wskazywano także zasadnie, że skoro kosztów korespondencji komornik nie może kształtować swobodnie, nie ma zatem niebezpieczeństwa, że je zawyży. Jak podkreślano, określona przez ustawodawcę wysokości zaliczki (pierwotnie 30 zł) „nie wystarczy częstokroć nawet na doręczenie planu podziału, gdyż jest to na ogół obszerne orzeczenie, a uczestników postępowania podziałowego jest nierzadko kilkunastu. Koszty korespondencji obciążą zatem dochód komornika z opłat (...)” (I. Kunicki, Uniwersytet Łódzki, Opinia do projektu ustawy o kosztach komorniczych..., op. cit.).

W doktrynie wskazuje się także inny skutek kwestionowanych regulacji - sprzeczny zresztą z założeniami projektu u.k.s. i u.k.k. z 2018 r. - w postaci wyeliminowania „z rynku najslabszych ekonomicznie komorników i w konsekwencji dążenie do monopolizacji tego zawodu” (tak np. I.



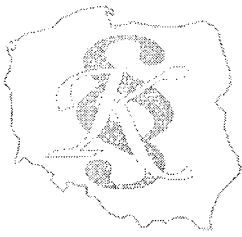
Kunicki, Opinia do projektu ustawy o kosztach komorniczych..., op. cit..). Należy wyraźnie podkreślić, że monopolizacja zawodu komornika sądowego nie leży w interesie nie tylko samych komorników, ale przede wszystkim stron postępowania egzekucyjnego w kontekście realizacji ich uprawnień, o których stanowi art. 45 Konstytucji (prawo do wykonania prawomocnego wyroku sądu).

3. Niezgodność przepisu art. 7 ust. 2 oraz ust. 5 w związku z art. 21 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 20 marca 1952 r. (Dz.U. 1995 nr 36 poz. 175).

Ocenę kwestionowanego art. 7 ust. 2 i 5 w związku z art. 21 u.k.k. z punktu widzenia wskazanych wyżej wzorców konstytucyjnych należy poprzedzić przypomnieniem, iż wobec zarzutów pod adresem nowego modelu finansowania działalności egzekucyjnej w u.k.s. z 2018 r. (uznającego opłaty egzekucyjne za należności publicznoprawne, zasilające budżet państwa znaczną nawet ich częścią - sztywno określone wynagrodzenie prowizyjne komornika, a zarazem pozostawiającego w niezmienionej formie stan prywatyzacji zadania publicznego, polegającego na prowadzeniu działalności egzekucyjnej przy znacznie obniżonych opłatach egzekucyjnych) Ministerstwo Sprawiedliwości wskazywało, że: „Krytykowana regulacja, zgodnie z którą Skarb Państwa nie odpowiada za zobowiązania komornika wynikające z kosztów prowadzonej działalności, jest powtórzeniem obowiązujących unormowań. (...) Wydaje się zatem, że rozwiązaniem dostatecznym jest wprowadzenie mechanizmów pośrednich, które istotnie zmniejszą ryzyko poniesienia przez komornika straty. Należy do nich obowiązujący już dziś system pobierania zaliczek na wydatki związane z egzekucją (...) - Pismo Ministerstwa Sprawiedliwości skierowane do Przewodniczącego Rady Legislacyjnej M. Steca z 14 kwietnia 2017 r. DL-VII-4672-31/16/179, pkt V 2).

W świetle powyższego należy podkreślić - abstrahując od zasadności tej argumentacji w kontekście zmiany warunków finansowania działalności egzekucyjnej w Polsce po 2018 r. (o czym w dalszej części niniejszego wniosku) przyjętych w obowiązującej u.k.k., system pobierania zaliczek na wydatki komornika jako „mechanizm pośredni”, mający zmniejszyć ryzyko poniesienia przez komornika straty, winien być uregulowany po pierwsze - w sposób nie budzący żadnych wątpliwości interpretacyjnych, a po drugie - w sposób gwarantujący nieobciążanie komornika (nawet tymczasowo) koniecznością ponoszenia wydatków ponoszonych w toku postępowania egzekucyjnego.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.k.k. jeżeli czynność komornika powoduje wydatki komornik uzależnia dokonanie tej czynności od uiszczenia zaliczki przez stronę, która wnosi o dokonanie czynności. Niemniej, w myśl art. 7 ust. 5 u.k.k. jeżeli zaliczka nie wystarcza na pokrycie wydatków, wydatki ponosi tymczasowo komornik. W takim przypadku komornik może wydać postanowienie o pobraniu brakującej zaliczki od strony, która żądała dokonania czynności powodującej wydatki, albo ściągnąć od dłużnika kwotę odpowiadającą wysokości wydatków, które nie



zostały pokryte z zaliczki. Ściągnięcie tej kwoty od dłużnika nie wymaga wydania postanowienia.

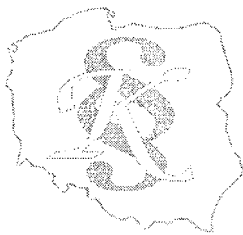
Ocena konstytucyjności zasady tymczasowego ponoszenia wydatków przez komornika winna być - zdaniem wnioskodawcy - dokonywana w powiązaniu z innymi konsekwencjami zmian przyjętych w u.k.s. i u.k.k. z 2018 r., w tym także w świetle art. 21 ust. 1, przewidującego, że opłatę egzekucyjną za egzekucję świadczeń pieniężnych komornik ściąga wraz z egzekwowanym świadczeniem, proporcjonalnie do wartości wyegzekwowanego świadczenia. W tym zakresie u.k.k. z 2018 r. utrzymuje zasadę niepobierania od komornika opłaty wstępnej.

Brzmienie art. 7 ust. 5 u.k.k. nie uwzględnia faktu, że z uwagi na wielość prowadzonych postępowań egzekucyjnych w sytuacji pogorszenia kondycji finansowej kancelarii komorniczych z uwagi na zmianę zasad wynagradzania komorników oraz obniżenie wysokości opłat egzekucyjnych, komornik może nie dysponować środkami finansowymi, koniecznymi do kredytowania wydatków we wszystkich prowadzonych sprawach (Opinia Stowarzyszenia Sędziów Polskich "Iustitia" do projektu ustawy z dnia 26 października 2016 r. o kosztach komorniczych, <https://www.iustitia.pl/dzialalnosc/opinie/1545-opinia-z-c2>). Zgodzić należy się z uwagami zgłaszanymi w toku konsultacji projektu u.k.k., że „lepsza byłaby regulacja, aby komornik miał prawo wezwać stronę do uiszczenia brakującej części zaliczki bez konieczności pokrywania jej tymczasowo; z omawianej regulacji wynika, że komornik może wydać postanowienie o pobraniu brakującej zaliczki od strony dopiero po tymczasowym pokryciu wydatków, na które nie starczyło zaliczki. Nie określono rygoru, jaki komornik ma określić w postanowieniu o pobraniu brakującej zaliczki od strony, która żądała czynności powodującej wydatki. (ibidem).

Zastrzeżenia te uznano w toku konsultacji projektu u.k.k. za niezasadne z uwagi na fakt, że kwestionowany przepis „nie przewiduje definitywnego ponoszenia wydatków, ale tylko tymczasowe i przewiduje w zd. 2 możliwość uzyskania przez komornika brakującej zaliczki. Ponadto, nieuzupełnienie zaliczki przez wierzyciela nie może naruszać praw osób trzecich (na rzecz których konieczne jest poniesienie wydatków) - stanowisko do uwag SSP Iustitia, Omówienie wyników konsultacji..., s. 45-46).

Na etapie konsultacji projektu u.k.k. nie uwzględniono także - bez żadnego racjonalnego uzasadnienia - propozycji KRK, by wprowadzić fakultatywność tymczasowego ponoszenia wydatków przez komornika, ponieważ nie zawsze sytuacja finansowa komornika będzie mu pozwalała na poniesienie tych wydatków (Omówienie wyników konsultacji, s. 65). W stanowisku projektodawcy do powyższej uwagi KRK stwierdzono jedynie, że „wprowadzenie fakultatywności w zakresie tymczasowego ponoszenia wydatków podważałoby sens tymczasowego ponoszenia wydatków przez komornika” (ibidem). Tymczasem proponowana fakultatywność tymczasowego ponoszenia wydatków przez komornika pozwalałaby komornikowi na racjonalną decyzję w kwestii dysponowania środkami finansowymi bez narażania stabilności finansowej kancelarii komorniczej.

Trudno uznać powyższe uzasadnienie za przekonujące, ponieważ istota zastrzeżeń wobec art. 7 ust. 5 u.k.k. dotyczy właśnie obowiązku tymczasowego ponoszenia wydatków ponad pobraną zaliczkę, stanowiącego - jak słusznie podkreślano w uwagach do projektu (art. 9 ust. 5 projektu) - „kolejny ciężar o charakterze fiskalnym przerzucanym na komornika, zmuszający

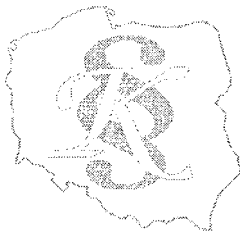


go do kredytowania egzekucji...” (uwaga SA w Szczecinie, Omówienie wyników konsultacji., s.46-47). Istota zasady tymczasowego ponoszenia wydatków sprowadza się bowiem do konieczności dokonania czynności i poniesienia związanych z nią kosztów, które nie znajdują pokrycia w uiszczonej zaliczce. Kwestionowany przepis nie wskazuje natomiast źródeł tymczasowego pokrywania wydatków przez komornika, ani też nie przewiduje żadnych gwarancji na wypadek braku możliwości finansowych tymczasowego pokrycia przez komornika wydatków w konkretnej sprawie, ograniczając się jedynie do nałożenia na komornika obowiązku kredytowania egzekucji (por. krytycznie o tej regulacji A. Kościółek, op. cit., s. 225). Co więcej, ustawa wyłącza co do zasady możliwość tymczasowego pokrycia wydatków ponad uiszczoną zaliczkę z zaliczki przeznaczonej na pokrycie innych wydatków. W myśl art. 9 ust. 2 uiszczoną zaliczkę przeznacza się bowiem wyłącznie na pokrycie wydatków, na poczet których została uiszczona. Przeznaczenie zaliczki na pokrycie innych wydatków może nastąpić wyłącznie za zgodą strony, która ją uiszcza. Oznacza to, że tym bardziej nie jest możliwe pokrycie wydatków niezbędnych dla prowadzenia danego postępowania z zaliczki uiszczonej na pokrycie wydatków w innym postępowaniu.

Prawdą jest, że - jak wskazywano w stanowisku do uwag zgłoszonych do projektu u.k.k. - komornik ma możliwość uzyskania brakującej zaliczki na niezbędne wydatki, ale po pierwsze, postanowienie o pobraniu brakującej zaliczki może wydać dopiero po poniesieniu wydatków przewyższających pobraną zaliczkę, a po drugie, w przypadku braku ich płatności przez wierzyciela konieczne będzie prowadzenie egzekucji w stosunku do wierzyciela. Zgodzić się należy z poglądem, iż skutkiem takiej sytuacji będzie spowolnienie egzekucji „poprzez mnożenie zbędnych spraw egzekucyjnych” (uwaga SA w Szczecinie, Omówienie wyników konsultacji, s.46-47).

Zarówno zatem brzmienie art. 7 ust. 5 („zastosowana w przepisie kolejność wyliczenia, obejmująca w pierwszej kolejności zasadę tymczasowego ponoszenia wydatków przez komornika, następnie zaś pobranie brakującej zaliczki od strony bądź ściągnięcie od dłużnika odpowiedniej kwoty, nie jest przypadkowa” - A. Kościółek, op. cit., s. 218), jak i powyżej przytoczone stanowisko projektodawcy do uwag w toku konsultacji projektu, potwierdzają taką interpretację kwestionowanego przepisu, wedle której po skonsumowaniu zaliczki pobranej od strony na wydatki w danym postępowaniu egzekucyjnym „komornik nie może powtórzyć żądania uiszczenia zaliczki na poczet wydatków (z wyjątkiem zaliczki pobranej na poczet kosztów doręczenia korespondencji), lecz pokrywa te wydatki sam, ze środków przeznaczonych na finansowanie działalności” (A. Kościółek, op. cit., s. 217). Dopiero także z tą chwilą powstaje możliwość uzyskania brakującej kwoty, zgodnie ze zd. 2 art. 7 ust. 5 u.k.k.

Niemniej, zgodzić należy się z wątpliwościami wyrażanymi w doktrynie, iż przepis art. 7 ust. 5 u.k.k. nie przesądza w sposób dostatecznie jasny sposobu postępowania komornika w zależności od tego, czy czynność powodująca wydatki została już dokonana, czy też jeszcze dokonana nie została, a komornik po otrzymaniu zaliczki powziął informację, że jej wysokość jest niższa od kosztów, które wiążą się z przeprowadzeniem tej czynności (A. Kościółek, op. cit., s. 217). W szczególności zgodzić się należy, że kwestionowany przepis nie uzasadnia w sposób niebudzący wątpliwości takiej interpretacji, iż tylko w sytuacji czynności już dokonanej komornik jest zobowiązany do tymczasowego poniesienia wydatków ponad wysokość pobranej zaliczki, zaś w przypadku powzięcia informacji o różnicy między wysokością zaliczki a łączną



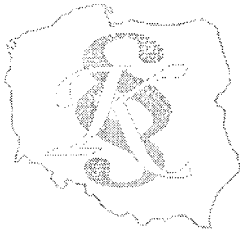
Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

sumą wydatków na przeprowadzenie danej czynności powinien wezwać stronę postępowania do uiszczenia brakującej różnicy pod rygorem odstąpienia od czynności (ibidem, s. 217). Jak się wskazuje, „stosowanie takiego różnicowania w praktyce naraża komornika na odpowiedzialność z tytułu niepodjęcia czynności w terminie, o którym mowa w art. 9 ust. 1 u.k.k. W każdym bowiem przypadku, gdy uiszczona zaliczka okazała się zbyt niska, wydatki ponosi tymczasowo komornik, który jest zobligowany do podjęcia czynności w terminie siedmiu dni od uiszczenia zaliczki” (ibidem, s. 217). W myśl wyraźnego brzmienia art. 9 ust. 1 „Czynność, w związku z którą komornik zażądał zaliczki na pokrycie wydatków, podejmuje się nie później niż w terminie 7 dni od dnia uiszczenia zaliczki”.

Rozwiązanie przyjęte w art. 7 ust. 5 u.k.k. oznacza - zdaniem wnioskodawcy - niedochowanie wymogów wynikających z zasady proporcjonalności ingerencji w prawo majątkowe w postaci wynagrodzenia komornika za skuteczną egzekucję zarówno z uwagi na niewykazanie przez ustawodawcę konieczności ingerencji, a przede wszystkim jej nadmierność (wymóg proporcjonalności sensu stricto). Realizacja założonego przez ustawodawcę celu w postaci sprawnego systemu egzekucji, w którym wydatki są finansowane z pobieranych zaliczek może odbywać się bez konieczności nakładania na komorników obowiązku kredytowania egzekucji w postaci powiązania wezwania strony lub innego uczestnika postępowania do uiszczenia zaliczki z jednoczesnym uzależnieniem podjęcia czynności od jej uiszczenia. Takie rozwiązanie przewidywał zresztą art. 40 ust. 1 u.k.s. z 1997 r. („Na pokrycie wydatków, o których mowa w art.39, komornik może żądać zaliczki od strony lub innego uczestnika postępowania, który wniósł o dokonanie czynności, uzależniając czynność od jej uiszczenia”). Jak wskazywano w przywołanych wyżej uwagach w toku konsultacji projektu u.k.k., zgodna z konstytucyjnym standardem ochrony prawa majątkowego komornika, związanego z jego działalnością, „byłaby regulacją, aby komornik miał prawo wezwać stronę do uiszczenia brakującej części zaliczki bez konieczności pokrywania jej tymczasowo” (uwaga do art. 9 ust. 5, SSP Iustita, Omówienie wyników konsultacji, s. 45). Tymczasem kwestionowany art. 7 ust. 5 obowiązującej u.k.k. zmusza komornika do prowadzenia postępowania egzekucyjnego, bez pokrycia na tym etapie kosztów na wydatki. Oceny tej nie zmienia fakt, że obowiązek ten ma charakter tymczasowy. W sytuacji pogorszenia kondycji finansowej kancelarii komorniczych w konsekwencji przyjętego w ustawach „komorniczych” z 2018 r. modelu funkcjonowania komorników opartego na koncepcji wynagrodzenia prowizyjnego (sztywno określonego), obniżenia opłat egzekucyjnych z jednoczesnym utrzymaniem na dotychczasowych zasadach prywatyzacji zadania publicznego (prowadzenia działalności egzekucyjnej), obowiązek tymczasowego pokrywania wydatków w bardzo wielu postępowaniach egzekucyjnych z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością doprowadzi do „zatorów” finansowych, braku możliwości finansowania bieżących kosztów funkcjonowania kancelarii (w tym stałych kosztów związanych z utrzymaniem lokalu, zatrudnieniem pracowników itp.), a w skrajnych przypadkach niewydolnością kancelarii i koniecznością wszczęcia postępowania likwidacyjnego.

Co więcej, kwestionowany art. 7 ust. 5 nie spełnia także wymogu adekwatności ingerencji w prawo majątkowe komornika. Podejmując bowiem czynności generujące wydatki przekraczające kwotę pobranej zaliczki do czasu jej uiszczenia przez stronę komornik - będąc zmuszonym do ich tymczasowego ponoszenia - będzie zachowywał daleko idącą ostrożność.



Krajowa Rada Komornicza

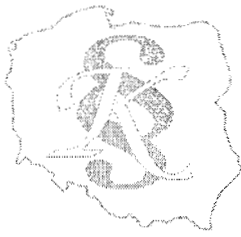
ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

Jak podkreślił TK w wyroku z 14 maja 2009 r., K 21/08, w skrajnych wypadkach, przy braku środków na pokrycie niezbędnych wydatków kwestionowane rozwiązanie może doprowadzić „do zaniechania czynności powodujących wydatki, co będzie rzutować negatywnie na szybkość, skuteczność i efektywność egzekucji należności sądowych”. Rozwiązanie to nie służy nie tylko wartości konstytucyjnej, jaką jest sprawność i szybkość postępowania egzekucyjnego (preambuła Konstytucji i art. 2 Konstytucji), ale także interesowi wierzyciela w postaci szybkiego wykonania prawomocnego wyroku (art. 45 Konstytucji). Jego interesowi co do zasady bardziej odpowiada postulowane wyżej rozwiązanie w postaci wezwania strony do uiszczenia zaliczki na wydatki z jednoczesnym uzależnieniem podjęcia czynności do jego realizacji bez konieczności tymczasowego ponoszenia wydatków bez komornika. W takiej sytuacji wierzyciel może mieć pewność, że czynności będą podejmowane przez komornika z intencją szybkiego i sprawnego zakończenia postępowania egzekucyjnego.

We wskazanym wyżej kontekście aktualne są *mutatis mutandis* uwagi TK wyrażone w wyroku P 21/08, wskazujące na niespełnienie wymogu konieczności ocenianego w tej sprawie przepisów art. 40 ust. 2, art. 45 ust. 2 i art. 49a ust. 3 u.k.s.e. z 1997 r. Jak wskazał TK, „zwolnienie z wnoszenia zaliczek na wydatki (czy też opłat) stanowi swoiste udogodnienie dla Skarbu Państwa, przy jednoczesnym przerzuceniu ciężaru ich ponoszenia na majątek komornika. (...) Spowoduje to dużą ostrożność w podejmowaniu czynności egzekucyjnych powodujących wydatki, a w skrajnych wypadkach, przy braku środków na ich pokrycie, do zaniechania czynności powodujących wydatki, co będzie rzutować negatywnie na szybkość, skuteczność i efektywność egzekucji należności sądowych, a więc cel ustawy zmieniającej z 2007 r. nie zostanie osiągnięty”. Ponadto, uznał wprowadzone rozwiązanie za nadmierne ograniczenie prawa do równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji), ponieważ „oprócz ryzyka bezskutecznej egzekucji, komornik jako osoba fizyczna (piastun organu egzekucyjnego) został obciążony dodatkowym ciężarem o charakterze publicznoprawnym; w świetle regulacji obowiązujących od 1 stycznia 2002 r. komornicy nie otrzymują wynagrodzenia, ich dochód stanowi nadwyżka opłat nad kosztami działalności egzekucyjnej”.

Kwestionowany tutaj przepis mógłby się obronić jedynie w sytuacji, w której Skarb Państwa partycypowałby w kosztach postępowania egzekucyjnego. Tymczasem zmusza on komornika do kredytowania działalności egzekucyjnej, ponieważ w przeciwnym razie naraża się na odpowiedzialność dyscyplinarną w związku z niepodjęciem czynności bez zbędnej zwłoki. Takiego rozwiązania w żaden sposób nie można pogodzić z wymogiem proporcjonalności ingerencji w sferę prawa majątkowego związanego z prowadzeniem przez komornika działalności egzekucyjnej. W jego konsekwencji komornik ponosi on wszystkie konsekwencje (finansowe oraz związane z odpowiedzialnością) sytuacji, w której pobrana zaliczka przewyższa wydatki.

Przy ocenie konstytucyjności art. 7 ust. 5 u.k.k. argumentów - *mutatis mutandis* - dostarcza wyrok TK z 14 maja 2009 r. (K 21/08), w którym TK uznał za niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji przepis art. 40 ust. 2 u.k.s. z 1997 r. z uwagi na uprzywilejowanie SP przy jednoczesnym obciążaniu finansowym komorników. Przepis ten zwalniał bowiem Skarb Państwa z obowiązku uiszczenia zaliczek na wydatki gotówkowe w sprawach o egzekucję i zabezpieczenie. Jak wskazywał wnioskodawca w sprawie K 21/08 „zwolnienie Skarbu Państwa – na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy – od ciężaru wnoszenia zaliczki na pokrycie wydatków



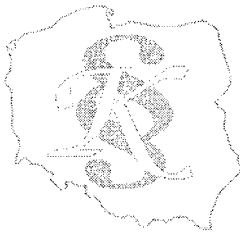
oznacza, że wydatki te będzie ponosić, tymczasowo (do czasu wyegzekwowania ich od dłużnika) albo też definitywnie, komornik. W rezultacie ryzyko prowadzenia egzekucji wymienionych należności Skarbu Państwa w zakresie wydatków egzekucyjnych spoczywać będzie na komorniku sądowym, z pominięciem wierzyciela". W rezultacie, „kwestionowane przepisy naruszają art. 64 ust. 2 Konstytucji, przez to, że skutkiem zwolnienia Skarbu Państwa z obowiązku uiszczania zaliczek na wydatki (opłat) jest „transfer określonej wartości majątku z majątku prywatnego komornika do majątku Skarbu Państwa jako podmiotu prawa prywatnego”, a przepisy nie stwarzają żadnych mechanizmów ochrony majątku komornika w sytuacji, gdy prowadzi egzekucję czy dokonuje zabezpieczenia na rzecz Skarbu Państwa”. Powyższe argumenty podzielił TK, uznając art. 40 ust. 2 u.k.s. z 1997 r. za niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji, uznanego za adekwatny do oceny konstytucyjności ingerencji ustawodawcy w prawo majątkowe komornika.

Na koniec tej części rozważań należy z całą stanowczością podkreślić, że rozwiązania przyjętego w kwestionowanym art. 7 ust. 5 u.k.k. nie można tym bardziej pogodzić z konstytucyjną zasadą ochrony prawa majątkowego komornika sądowego wobec braku w obowiązującej u.k.k. z 2018 r. opłaty wstępnej uiszczanej przez wierzyciela od wniosku o wszczęcie egzekucji świadczeń pieniężnych (por. dalsza część niniejszego wniosku).

4. Niezgodność przepisu art. 21 ust. 1 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim pomija obowiązek uiszczenia przez wierzyciela opłaty od wniosku o wszczęcie egzekucji świadczeń pieniężnych.

Ustawa utrzymuje zasadę, iż opłatę egzekucyjną za egzekucję świadczeń pieniężnych komornik ściąga wraz z egzekwowanym świadczeniem, proporcjonalnie do wartości wyegzekwowanego świadczenia (art. 21 ust. 1 u.k.k.). Powołany przepis powtarza zatem za u.k.s.e. z 1997 r. koncepcję rezygnacji przez ustawodawcę z „zaliczki na opłatę” czy inaczej „opłaty wstępnej”. Jak się wskazuje w doktrynie, przepis ten „ma zasadnicze znaczenie dla całego systemu finansowania egzekucji komorniczej oraz pociąga za sobą znaczące konsekwencje proceduralne i podatkowe”, ponieważ „oznacza w istocie rzeczy „uwolnienie wierzyciela od ciężaru ponoszenia opłat egzekucyjnych przy jednoczesnym zwiększeniu obciążeń komornika w zakresie ogólnych kosztów działalności egzekucyjnej, przynajmniej do czasu wyegzekwowania całej opłaty egzekucyjnej od dłużnika, albo jej części od wierzyciela lub dłużnika w razie bezskuteczności egzekucji” (por. A. Marciniak, Ocena projektu ustawy o kosztach komorniczych, załączona do opinii Krajowej Rady Komorniczej na temat projektu ustawy o kosztach komorniczych (projekt z dnia 26 października 2016 r. - UD 162)).

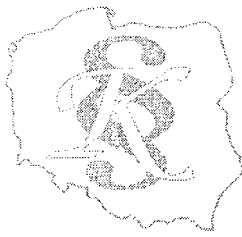
Jak podkreśla się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego „Zarzut niekonstytucyjności może (...) dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować” (K 25/95). Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny jest kompetentny do oceny tego, czy ustawodawca



„normując określoną sferę stosunków „dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie. Pominięcie prawodawcze ma szczególne znaczenie w sferze prawa publicznego; jego zaistnienie sprawia, że organ władzy publicznej nie może działać w przypadku pominięcia, zważywszy na wymóg legalizmu (art. 7 Konstytucji RP)” (M. Grzybowski, Zaniechanie prawodawcze w praktyce polskiego Trybunału Konstytucyjnego, s. 7, www.confeuconstco.org/reports/rep-xiv/report_Poland_po.pdf i omówione tam orzecznictwo).

Co istotne, rozwiązanie oparte na braku „opłaty wstępnej” zostało uznane za wątpliwe z punktu widzenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 2 Konstytucji) w wyroku TK z 3 grudnia 2003 r., K 5/02. W każdym razie, TK rozważając, czy z art. 2 Konstytucji można wyprowadzić wskazówkę co do tego, kto powinien te koszty ponosić stwierdził, że z zasady proporcjonalności można wyprowadzić wniosek, że koszty egzekucji nie powinny obciążać wyłącznie komornika. Zgodzić się należy z poglądem A. Marciniaka, że wyrok w tym zakresie *mutatis mutandis* zachowuje swoją aktualność, co dotyczy „w szczególności sytuacji, gdy wierzyciel i dłużnik nie ma środków pozwalających na pokrycie kosztów bezskutecznej egzekucji” (*ibidem*). W powołanym wyroku odnosząc się do zarzutu wnioskodawcy dotyczącego regulacji przyjętej w u.k.s.e. z 1997 r. odnośnie do braku możliwości obciążenia wierzyciela przynajmniej częściowo kosztami bezskutecznej egzekucji oraz pobierania opłat dopiero po upływie pewnego okresu w przypadku egzekucji świadczeń powtarzających się, TK zauważył: „Zgodne z doświadczeniem życiowym jest założenie, że jeśli komornik uzyskuje pewną kwotę na początku postępowania egzekucyjnego, to może nie być dostatecznie umotywowany do aktywnego prowadzenia egzekucji i do czasochłonnego poszukiwania majątku dłużnika. Takiej sytuacji ustawodawca starał się przeciwstawić. Tym niemniej nie można przecież wykluczyć sytuacji, gdy bezskuteczna egzekucja nie wynika z „niedociągnięć” komornika, ale z rzeczywistego – a nie tylko pozornego – braku majątku dłużnika. Przyznanie wierzycielowi prawa domagania się od komornika podejmowania różnego rodzaju działań bez żadnej „odpowiedzialności” finansowej wydaje się istotnie nieproporcjonalnym wzmocnieniem pozycji wierzyciela w porównaniu z komornikiem. Zasada sprawnej egzekucji nie jest tu dostatecznym uzasadnieniem. Wydaje się, że nadmiernym obciążeniem komornika jest traktowanie jego obowiązków wyłącznie w kategoriach „zobowiązania rezultatu”, pomijając zupełnie staranność działania, które z przyczyn niezależnych od komornika okazało się jednak nieskuteczne”.

W każdym razie, ówczesny przepis art. 47 u.k.s.e. z 1997 r. odnośnie terminu pobierania opłaty egzekucyjnej przy świadczeniach powtarzających się został uznany w uzasadnieniu wyroku K 5/02 za potęgujący „ryzyko komornika, bowiem opłata egzekucyjna pobierana jest nie „równoległe” ze egzekwowanym świadczeniem, ale dopiero po upływie roku lub po zakończeniu egzekucji”. Także w doktrynie - jak zauważa A. Marciniak - „od lat postuluje się konieczność ponownego wprowadzenia regulacji przewidującej obciążenie wierzyciela ciężarem uiszczenia opłaty egzekucyjnej (zaliczki na opłatę, opłaty wstępnej) od wniosku o wszczęcie egzekucji świadczeń pieniężnych” (por. A. Marciniak, Ocena projektu ustawy o kosztach komorniczych..., op. cit.). Konstytucyjnym uzasadnieniem przywrócenia opłaty wstępnej jest zarówno wspomniany art. 2 Konstytucji (wyprowadzona zeń zasada proporcjonalności),



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 627 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

jak i art. 32 Konstytucji (zasada równości wobec prawa) oraz zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) - ibidem.

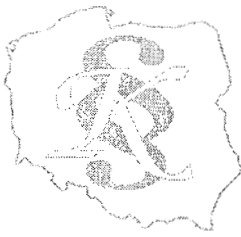
Jak zauważa A. Marciniak, „postulat wprowadzenia ustawowego ciężaru uiszczenia opłaty egzekucyjnej od wniosku o wszczęcie egzekucji świadczeń pieniężnych polega w istocie rzeczy na przywróceniu tradycyjnej, charakterystycznej dla wszystkich dotychczasowych unormowań prawnych zasady pobierania opłat egzekucyjnych, według której organ egzekucyjny, podobnie jak sąd przy opłatach sądowych, nie podejmie żadnej czynności objętej opłatą bez uprzedniego jej uiszczenia”.

Należy przypomnieć, że opłatę wstępną przewidywała ustawa o komornikach sądowych i egzekucji z 1997 r. w jej pierwotnym brzmieniu. W świetle ówczesnego art. 45 ust. 1-4 u.k.s.e. warunkiem wszczęcia egzekucji świadczeń pieniężnych było uiszczenie przez wierzyciela części opłaty stosunkowej w wysokości 7% wartości egzekwowanego roszczenia, nie więcej jednak niż 1/3 całej opłaty. Jak przypominał TK w wyroku z 24 lutego 2003 r., K 28/02, obowiązek ten „w równym stopniu dotyczył wszystkich wierzycieli, w tym Skarbu Państwa oraz gmin – i to także w sytuacji, kiedy egzekucja była prowadzona na polecenie sądu czy prokuratora. Zróżnicowanie sytuacji sądu czy prokuratora składających polecenie egzekucyjne w relacji do innych podmiotów zobowiązanych do uiszczenia części opłaty stosunkowej pojawiało się dopiero w kontekście skutków braku wpłaty. Wedle pierwotnego brzmienia art. 45 ust. 4 u.k.s.e., „nieuiszczenie opłaty, o której mowa w ust. 1, w terminie tygodnia od dnia otrzymania przez wierzyciela wezwania do zapłaty lub nieprzekazania jej przez sąd lub prokuratora łącznie z poleceniem egzekucyjnym, powodowały zwrot wniosku lub polecenia”.

Konsekwencją nowego statusu prawnego komorników po wejściu w życie ustawy z 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz zmianie niektórych innych ustaw była modyfikacja systemu ich wynagradzania (zrezygnowano z wynagrodzenia zasadniczego), a także przyjęcie jako zasady braku obowiązku uiszczania części opłaty stosunkowej przez wierzyciela zgłaszającego wniosek o wszczęcie egzekucji. O ile jednak rezygnacja z opłaty wstępnej miała swoje uzasadnienie w nowym statusie komornika sądowego, związanego z „prywatyzacją” tego zawodu na gruncie wspomnianej noweli do u.k.s.e. z 1997 r., o tyle trudno ją bronić w zmienionych warunkach prowadzenia i finansowania działalności egzekucyjnej po wejściu w życie ustaw „komornicznych” z 2018 r.

Tymczasem w stanowisku projektodawcy do uwag KRS zgłoszonych w trakcie konsultacji projektu ustawy wskazano, że postulat wprowadzenia „opłaty wstępnej” w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych „był rozważany w trakcie prac nad projektem, ale nie został uwzględniony. Po pierwsze, oznaczałoby to nałożenie na wierzycieli dodatkowego ciężaru finansowego. Po drugie, generowałoby dodatkowe koszty obciążające dłużników np. w postępowaniach, które okazały się bezskuteczne (dłużnik byłby wówczas zobowiązany do zwrotu na rzecz wierzyciela wyższych kosztów postępowania, niż to ma miejsce obecnie)” - (Omówienie wyników konsultacji, s. 72, stanowisko wobec uwagi KRS)

Rezygnacja przez projektodawców z przywrócenia tzw. opłaty wstępnej, podyktowana - jak wskazano wyżej - chęcią uniknięcia nadmiernego obciążenia dla wierzyciela poprzez częściową partycypację w kosztach egzekucji, powoduje jednak nałożenie (a w zasadzie nieuzasadnione przerzucenie) na komornika ciężaru ponoszenia kosztów egzekucji do chwili wyegzekwowania całej opłaty egzekucyjnej. Na wadliwość tego rozwiązania wskazywała także Krajowa Rada



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 627 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

Sądownictwa, podkreślając, że „Tego rodzaju rozwiązanie ustawowe rodzi uzasadnione wątpliwości w sytuacji znacznego zmniejszenia wysokości opłat egzekucyjnych i tym samym ograniczonej możliwości pokrycia przez komornika bieżących wydatków z dochodów uzyskanych w ramach innych postępowań egzekucyjnych” (Opinia z 13 stycznia 2017 r. w przedmiocie rządowego projektu ustawy o kosztach komorniczych, s. 4).

Brak opłaty wstępnej w powiązaniu z istotnym obniżeniem wysokości opłat egzekucyjnych w u.k.k. oraz przyjęciem zasady tymczasowego ponoszenia wydatków przez komornika zgodnie z art. 7 ust. 5 u.k.k. może być uznane - zdaniem wnioskodawcy - za pominięcie prawodawcze, podlegające ocenie TK z punktu widzenia art. 64 ust. 2 Konstytucji.

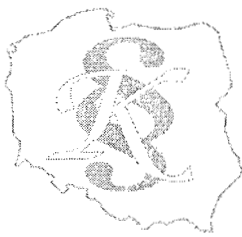
5. Niezgodność przepisu art. 25 ust. 1 oraz art. 28 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 20 marca 1952 r. (Dz.U. 1995 nr 36 poz. 175).

Wątpliwości konstytucyjne budzi określenie w ustawie o kosztach komorniczych wysokości maksymalnych i minimalnych opłat egzekucyjnych (stosunkowych). Zgodnie z art. 25 u.k.k. opłaty stosunkowe w sprawie nie mogą być niższe niż 150 złotych i wyższe niż 50 000 złotych.

Pod adresem powyższego przepisu w opiniach do projektu u.k.k. podnoszono wątpliwości odnośnie przyjętych przez ustawodawcę kryteriów ustalenia najniższej opłaty egzekucyjnej wobec braku uzasadnienia tej wysokości w uzasadnieniu projektu ustawy. Wprawdzie pod wpływem zgłaszanych wątpliwości wysokość opłaty minimalnej podniesiono ze 100 zł do 150 zł., niemniej w dalszym ciągu wysokość ta nie uwzględnia faktu, iż - wedle analiz niezależnej firmy PwC - przeciętny koszt prowadzenia sprawy egzekucyjnej wynosi 270 zł. (por. też A. Marciniak, Ocena projektu ustawy o kosztach komorniczych..., op. cit) oraz Opinia Krajowej Rady Komorniczej na temat projektu ustawy o kosztach komorniczych (projekt z dnia 26 października 2016 r. - UD 162).

Należy zaznaczyć, że wyniki tego raportu nie zostały w żaden sposób uwzględnione przy ustalaniu minimalnych opłat egzekucyjnych. W uzasadnieniu projektu ustawy o kosztach komorniczych ograniczono się jedynie do stwierdzenia, że: „Jednocześnie w art. 25 projektu zrationalizowano wysokość opłat egzekucyjnych przez wskazanie, że opłata minimalna wynosi 100 złotych, zaś opłata maksymalna nie może przekraczać 50 000 złotych. Kwota 50 000 złotych jest sumą na tyle znaczną, że trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie, by z tytułu dokonywanych czynności miała komornikom jednorazowo przysługiwać wyższa opłata. Wyjątek dotyczy opłaty za egzekucję z nieruchomości, o której mowa w art. 24 projektu”.

W świetle powyższego fragmentu uzasadnienia projektu ustawy nie budzi zatem wątpliwości, że ustawodawca nie uzasadnił w jakikolwiek sposób przyjętej w art. 25 ust. 1 u.k.k. wysokości minimalnej i maksymalnej opłaty, ani też kryteriów wedle których wysokość ta została ustalona na przyjętym poziomie. Nie poparto w szczególności przyjętego rozwiązania jakimikolwiek wyliczeniami, odwołującymi się do średniego kosztu prowadzenia sprawy egzekucyjnej (choćby wynikającego z raportu firmy PwC). W uzasadnieniu projektu ustawy nie uwzględniono także



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpilna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

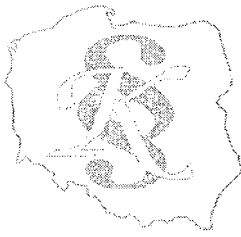
skutków określenia w art. 25 ust. 1 u.k.k. wysokości zwłaszcza stawek minimalnych, ale także maksymalnych dla kondycji kancelarii komorniczych w zmienionych warunkach finansowania działalności komorników wobec rozwiązań przyjętych w oby ustawach „komorniczych” z 2019 r.

Taki sposób określenia przez ustawodawcę kwestii zasadniczej dla kondycji kancelarii komorniczych w Polsce, a co za tym idzie sprawnego działania systemu egzekucji sądowej, jest nie do pogodzenia w pierwszej kolejności z art. 2 (zasada prawidłowej legislacji). Ustalenie wysokości opłat minimalnych i maksymalnych sprawia wrażenie działania dowolnego (arbitralnego), a w konsekwencji mogącego zagrażać finansowemu istnieniu kancelarii komorniczych. Abstrahuje ono bowiem - jak wskazano wyżej - od przeciętnego kosztu prowadzenia sprawy egzekucyjnej na poziomie 270 zł, ale także od faktu, że - jak podkreślała Krajowa Rada Komornicza w powołanej wyżej opinii na temat projektu ustawy o kosztach komorniczych (projekt z dnia 26 października 2016 r. - UD 162) - „znacząca część spraw (w niektórych kancelariach ok. 60%) to sprawy o niskich wartościach egzekwowanego świadczenia (do 2.000 zł)”. W konsekwencji - jak podnoszono w opinii „przyjęte opłaty minimalne nie pokryją kosztów wytworzenia dokumentacji związanej z prowadzonym postępowaniem”.

W uzasadnieniu projektu ustawy w miejsce rzetelnego poparcia przyjętej wysokości opłat minimalnych i maksymalnych analizą ich wpływu na kondycję kancelarii komorniczych w związku z całokształtem nowych rozwiązań przyjętych w ustawach „komorniczych” z 2018 r. poprzestano na stwierdzeniu o „zracjonalizowaniu” wysokości opłat egzekucyjnych. Dalej idącego skonkretyzowania tego wysoce niedookreślonego pojęcia nie można znaleźć w Ocenie Skutków Regulacji, w której ograniczono się do stwierdzenia, że: „Zmiana polega na określeniu kwotowym wysokości opłat minimalnych, maksymalnych oraz stałych, a nie jak w obecnie obowiązujących przepisach w odniesieniu do wysokości wynagrodzeń w gospodarce narodowej” (<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/C502B9ADDFBEE5A8C125813000443CA2/%24File/1581.pdf>, s. 5).

Wprawdzie w Ocenie Skutków Regulacji odnośnie całokształtu zmian dotyczących wysokości opłat egzekucyjnych dostrzeżono fakt, że projekt ustawy o komornikach sądowych z 2018 r. zmienił „sposób wynagradzania komorników, co tym samym utrudnia precyzyjne określenie wpływu zmian wprowadzanych niniejszą ustawą na przyszłe kształtowanie się zarówno dochodów komorników, jak i sektora finansów publicznych” (s. 8). Ze stwierdzenia tego wynika zatem wyraźnie, że pierwotnym źródłem wadliwości kwestionowanych tutaj przepisów u.k.k. jest brak ich spójności z rozwiązaniami przyjętymi w u.k.s. z 2018 r.

Podobny brak uzasadnienia towarzyszy określeniu w art. 25 ust. 1 u.k.k. maksymalnej wysokości opłaty na poziomie 50 tys. zł. Jak wskazywano w powołanej wyżej opinii KRK do projektu ustawy o kosztach komorniczych, opłata ta jest po pierwsze, nieadekwatna przy egzekucji bardzo wysokich świadczeń, a po drugie z niezrozumiałych względów różnicuje wysokość maksymalnej opłaty sądowej (100 tys. zł.) oraz maksymalnej opłaty egzekucyjnej. „Oznacza to, iż możliwa jest sytuacja, w której sąd wydając wyrok, będzie pobierał opłatę dwukrotnie wyższą niż opłata pobrana za skuteczne wykonanie tego wyroku”. Zdaniem wnioskodawcy rozwiązanie taki podaje w wątpliwość status komornika jako funkcjonariusza publicznego, wpierającego funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Jest także po raz kolejny przykładem niespójności



rozwiązań przyjętych w obu ustawach „komorniczych” z 2018 r. Skoro w u.k.s. z 2018 r. opłaty egzekucyjne zostały uznane za należności publicznoprawne stanowiące dochód budżetu państwa, to nie ma żadnego uzasadnienia dla różnicowania w zakresie maksymalnej wysokości opłat - opłaty sądowe oraz opłaty egzekucyjne.

Podobne zastrzeżenia należy odnieść także do określonej bez żadnego uzasadnienia ze strony projektodawców w art. 28 u.k.k. wysokości opłat minimalnych w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych w sytuacji, gdy dłużnik, w terminie miesiąca od dnia doręczenia mu zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, wpłaci do rąk komornika lub na jego rachunek bankowy całość lub część egzekwowanego świadczenia (w zależności do sposobu egzekucji 150 zł., 200 zł oraz 300 zł), a także w razie umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela (art. 29 ust. 1) - 200 zł.

6. Niezgodność przepisu art. 34 ust. 1, 35 i 40 i 42 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 20 marca 1952 r. (Dz.U. 1995 nr 36 poz. 175)

Podobnie nie towarzyszyły żadne analizy zmianie wprowadzonej w u.k.k. z 2018 r. w postaci kwotowego określenia wysokości opłat stałych w sprawach o egzekucję świadczeń niepieniężnych (w miejsce dotychczasowego odniesienia do wysokości wynagrodzeń w gospodarce narodowej), , zarówno w uzasadnieniu projektu ustawy, jak i w Ocenie Skutków Regulacji.

Zgodzić się należy z uwagą wyrażoną w toku konsultacji projektu u.k.k., iż opłaty stałe „powinny nie tylko pokrywać koszty przeprowadzonej czynności, ale przynajmniej w części finansować również czynności, które dla komornika są niedochodowe lub są na granicy opłacalności. Konieczne jest przeprowadzenie dokładnej analizy systemu opłat i określenia ich z uwzględnieniem całokształtu sytuacji, co wpłynie też bezpośrednio na atrakcyjność zlecenia podjęcia czynności dla wierzycieli. Nie jest wskazane, aby zmiany w zakresie opłat za czynności komornicze miały wyłącznie charakter dążący do ich pomniejszenia, ponieważ konsekwencją takich działań może być doprowadzenie do zapaści całego systemu dochodzenia wierzytelności, który jest konieczny dla poprawnego funkcjonowania gospodarki. Istotne jest również to, że opłaty za czynności komornicze obciążają niesolidnego dłużnika, co dodatkowo motywuje go do spełnienia egzekwowanej wierzytelności, w przypadku znacznego obniżenia opłat może dojść do sytuacji, w której dłużnicy będą celowo unikali przez dłuższy czas spłacania dochodzonych wierzytelności, ponieważ będzie to tańsza forma finansowania swojej działalności. Tym samym opłaty za czynności komornicze oprócz oczywiście spełnianej funkcji jako należność za wykonaną czynność powinny być także traktowane jako czynnik motywacyjny do szybszego dokonania spłaty dochodzonej wierzytelności” (uwaga Związków Banków Polskich do projektu u.k.k., Omówienie wyników konsultacji..., s. 70-72).



Trudno uznać za zadawalające stanowisko projektodawcy do powyższej uwagi ZBP. Jak bowiem wskazano jest ona niezasadna, zaś „analiza proponowana w uwadze została przeprowadzona na etapie prac zmierzających do opracowania projektu, co zostało wyraźnie zaznaczone w uzasadnieniu projektu”. W OSR ograniczono się natomiast jedynie do wskazania skutków zmiany wysokości opłat stałych dla dochodów budżetu państwa. Jak wskazano: „Projektowane zmiany polegające na podwyższeniu wysokości pobieranych opłat stałych w jednych rodzajach spraw oraz obniżeniu opłat w innych rodzajach spraw mogą wpłynąć na wysokość dochodów budżetu państwa. Wielkość skutków finansowych przedmiotowych zmian jest niemożliwa do oszacowania z uwagi na brak szczegółowych danych o wielkości dochodów uzyskiwanych w tym obszarze przy obecnie obowiązujących stawkach” (OSR, s. 5). Zarazem bardzo lakonicznie dostrzeżono, że projekt nowej u.k.s. „zmienia również sposób wynagradzania komorników, co tym samym utrudnia precyzyjne określenie wpływu zmian wprowadzanych niniejszą ustawą na przyszłe kształtowanie się zarówno dochodów komorników, jak i sektora finansów publicznych”. To ostatnie stwierdzenie podaje w wątpliwość zacytowane wyżej stanowisko projektodawcy w procesie konsultacji projektu u.k.k., wskazujące na przeprowadzoną analizę kwestii wysokości opłat na etapie opracowywania projektu u.k.k.

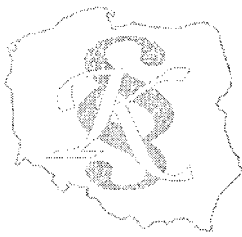
Powyższą uwagę ZBP można w pełni odnieść także do określonej w ustawie wysokości opłat stosunkowych w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych (por. poniższy punkt niniejszego wniosku), w tym także minimalnych i maksymalnych (por. pkt I.5 niniejszego wniosku).

W świetle powyższego wątpliwości budzi większość przepisów oddziału 3 i 4 u.k.k., niemniej największe zastrzeżenia z punktu widzenia zasady równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji) wywołują przepisy art. 34 ust. 1, 35 i 40 i 42 u.k.k.

W pierwszej kolejności wątpliwości konstytucyjne budzi zastosowanie przez ustawodawcę jednakowej stawki 400 zł z tytułu opłaty stałej w przypadku wszystkich trzech rodzajów czynności komorników niebędących czynnościami egzekucyjnymi wymienionymi w tym przepisie, a mianowicie wykonania postanowienia o zabezpieczeniu spadku, sporządzenia spisu inwentarza (art. 40), a także sporządzenia protokołu stanu faktycznego (art. 42). Jak się słusznie zauważa, stanowi to istotną zmianę w stosunku do dotychczasowej regulacji tych opłat przewidzianych w ustawie o komornikach sądowych i egzekucji (A. Marciniak, Ocena projektu ustawy o kosztach komorniczych..., op. cit.). W uzasadnieniu projektu u.k.k. rozwiązanie to uzasadniono - w sposób mało przekonujący, tym, że dotychczasowa regulacja nie stanowiła motywacji do sprawnego prowadzenia postępowania. Zgodzić się należy, że powyższy argument „jest dość gołosłowny i niezrozumiały” (ibidem).

Zgodnie z art. 53 u.k.s.e. za dokonanie spisu inwentarza lub innego spisu majątku komornik pobierał stałą opłatę w wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia za każdą rozpoczętą godzinę. Natomiast art. 40 u.k.k. przewiduje stałą stawkę w wysokości 400 zł niezależnie od czasochłonności (jedna godzina, tydzień czy miesiąc), a także nakładu pracy komornika sądowego w zależności od ilości składników inwentarza podlegającego spisowi (por. Opinia Krajowej Rady Komorniczej na temat projektu ustawy o kosztach komorniczych (projekt z dnia 26 października 2016 r. - UD 162 czy A. Marciniak, Ocena projektu..., op. cit.).

Zdaniem wnioskodawcy, ustalenie wysokości powyższej opłaty w sposób sztywny, arbitralny (niepoparty żadnymi argumentami zarówno w uzasadnieniu projektu ustawy, jak i OSR), a także



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

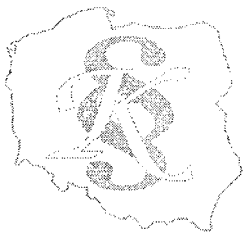
nieróżnicujący wysokości opłaty od czasu zaangażowanego przez komornika w sporządzenie inwentarza oraz nakładu pracy w zależności od różnej jego obszerności nie daje się pogodzić z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji (zasada równej ochrony praw majątkowych). W różnych stanach faktycznych opłatę w tej samej wysokości otrzymają bowiem komornicy bez względu na zróżnicowany nakład pracy i czasu. W toku konsultacji społecznych uwagę KRC, wskazującą na konieczność uzależnienia - podobnie jak na gruncie art. 53 u.k.s.e. - wysokości opłaty od ilości godzin pracy komornika - uznano za niezasadną i odesłano do analizy w OSR, która do powyższej kwestii się nie odnosi.

Analogiczne wątpliwości konstytucyjne należy odnieść do art. 42 u.k.k., ustalającego opłatę za sporządzenie protokołu stanu faktycznego na stałej i sztywno określonej bez względu na nakład czasu pracy i komornika na wysokości 400 złotych. Nie uwzględniono go także odnośnie do ustalenia stałej (jednolitej) opłaty o tej samej wysokości od wniosku o wprowadzenie: syndyka masy upadłości albo zarządcy w posiadanie majątku oraz zarządcy w zarząd nieruchomości (art. 35). W tym ostatnim zakresie u.k.k. wprowadza także zasadniczą zmianę w stosunku do u.k.s.e., której art. 51 ust. 1 przewidywał, że komornik od powyższych czynności mógł pobierać opłatę stałą w wysokości 40% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego.

Podobnie różnego nakładu czasu i pracy nie uwzględniono w art. 34 ust. 1 i 2 u.k.k., ustalających opłatę stałą od wniosku o wszczęcie egzekucji, wprowadzenia w posiadanie nieruchomości służącej do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych dłużnika albo opróżnienia lokalu lub pomieszczenia służącego do zaspokojenia takich potrzeb na poziomie 1500 złotych (ust. 1), zaś od wniosku o wszczęcie egzekucji, wprowadzenia w posiadanie innej nieruchomości albo opróżnienia innego lokalu lub pomieszczenia na poziomie 2000 złotych (ust. 2). Oznacza to zatem, że jednakową opłatę będzie pobierał komornik niezależnie od tego jakiego nakładu pracy będzie wymagała egzekucja.

Z kolei wątpliwości interpretacyjnych, a co za tym idzie wątpliwości dotyczących wysokości należnej opłaty stałej może nastroić ust. 3 art. 34 u.k.k., ustalający powiększoną opłatę (w wysokości 1000 złotych od drugiej i każdej kolejnej izby wchodzącej w skład nieruchomości, nie więcej niż 30 tys.), jeżeli nieruchomość, lokal lub pomieszczenie są wykorzystywane przez dłużnika wyłącznie do prowadzenia działalności gospodarczej. Jak wskazywała Krajowa Rada Komornicza w opinii do projektu u.k.k. w praktyce trudności może rodzić ustalenie czy nieruchomość lub lokal jest wykorzystywany wyłącznie w jakimś celu (wyłącznie mieszkaniowym bądź gospodarczym). Ponadto, przepis ten nie rozstrzyga tego, czy ust. 3 art. 34 u.k.k. może mieć zastosowanie w sytuacji, gdy nieruchomość lub lokal wykorzystywany jest częściowo do celów mieszkalnych i prowadzenia działalności gospodarczej (Opinia Krajowej Rady Komorniczej na temat projektu ustawy o kosztach komorniczych (projekt z dnia 26 października 2016 r. - UD 162).

Zdaniem wnioskodawcy, nie sposób także pogodzić z zasadą równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji) oraz zakazu nadmiernej ingerencji w sferę praw majątkowych (art. 2 i 31 ust. 3 Konstytucji) kwotowego określenia stawek opłat stałych bez jednoczesnego wprowadzenia mechanizmu ich aktualizacji w sytuacji zmiany siły nabywczej pieniądza (inflacji) oraz warunków finansowych prowadzenia działalności egzekucyjnej (por. też Opinia Krajowej Rady Komorniczej na temat projektu ustawy o kosztach komorniczych (projekt z dnia 26



Krajowa Rada Komornicza

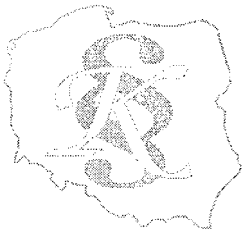
ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 78 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

października 2016 r. - UD 162). W toku konsultacji społecznych projektu u.k.k. na konieczność określenia „zasad, na jakich będzie następowała cykliczna aktualizacja wysokości stawek opłat egzekucyjnych, a tym samym zasad ich dostosowania do aktualnej siły nabywczej pieniądza” wskazywał także Związek Banków Polskich. Proponowano w związku z tym „wprowadzenie corocznej aktualizacji stawek oraz progów w oparciu o wzrost stawki minimalnego wynagrodzenia za pracę. Zachowanie wartości tych opłat w czasie jest konieczne, ponieważ corocznie dokonywana jest m.in. aktualizacja minimalnego wynagrodzenia za pracę, wzrostowi ulega również przeciętne miesięczne wynagrodzenie jak również wzrastają ceny towarów. Tym samym w przypadku jednorazowego ustalenia opłat oraz braku aktualizacji ich wartości nastąpi spadek ich realnej wartości jak również zmniejszeniu ulegnie skutek dolegliwości opłat dla niesolidnego dłużnika (uwaga Związków Banków Polskich do projektu u.k.k., Omówienie wyników konsultacji, s. 70-72, por. też propozycję KRK wprowadzenia progów oraz stawek procentowych w odniesieniu do minimalnego wynagrodzenia za pracę (Opinia Krajowej Rady Komorniczej na temat projektu ustawy o kosztach komorniczych (projekt z dnia 26 października 2016 r. - UD 162))).

Wprowadzenie kwotowo określonych opłat stałych w kwestionowanych wyżej przepisach art. 34, 35 oraz 40 i 42 u.k.k., a także w pozostałych przepisach oddziału 3 i 4 ustawy spowoduje podwójnie niekorzystny skutek zarówno z perspektywy funkcji opłaty egzekucyjnej oraz celów postępowania egzekucyjnego, jak i praw majątkowych komorników sądowych. W tej pierwszej - jak podkreślano w stanowisku Związku Banków Polskich - brak aktualizacji opłaty stałej w sytuacji wzrostu przeciętnego (także minimalnego) wynagrodzenia za pracę osłabi funkcję represyjną opłat egzekucyjnych (ich dolegliwość dla niesolidnego dłużnika), zaś w drugiej zmniejszające się radykalnie opłaty stałe w sytuacji zmiany siły nabywczej pieniądza „staną się nieadekwatne do wzrastających kosztów działalności egzekucyjnej” (Opinia Krajowej Rady Komorniczej na temat projektu ustawy o kosztach komorniczych (projekt z dnia 26 października 2016 r. - UD 162))).

Wskazywane wyżej zarzuty pod adresem powyższych przepisów u.k.k. na etapie prac nad jej projektem zostały uznane przed projektodawcą za niezasadne. Jak podkreślono w sposób niezwykle lakoniczny, a co więcej pozostający w sprzeczności z podstawowymi zasadami makroekonomii oraz doświadczenia życiowego, „wprowadzenie mechanizmu aktualizacji opłat wymagałoby przyjęcia apriorycznego założenia, że w przyszłości nastąpi zmiana siły nabywczej pieniądza, a tego nie da się przewidzieć (Omówienie wyników konsultacji, s. 70). Poza tym wprowadzenie tego rodzaju mechanizmów przez racjonalnego i przewidującego ustawodawcę nie musiałyby się przecież wiązać z koniecznością ich zastosowania w praktyce gdyby do znaczącego wzrostu poziomu inflacji nie doszło.

7. Niezgodność przepisu art. 27 ust. 1 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 20 marca 1952 r. (Dz.U. 1995 nr 36 poz. 175).



Nie negując możliwości, czy nawet potrzeby obniżenia opłat egzekucyjnych w ramach egzekucji świadczeń pieniężnych i niepieniężnych Krajowa Rada Sądownictwa słusznie wskazywała w opinii do projektu ustawy (Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z 13 stycznia 2017 r. w przedmiocie rządowego projektu ustawy o kosztach komorniczych, s. 4), że: „tego rodzaju zabieg legislacyjny powinien być poparty odpowiednimi wyliczeniami zawartymi w uzasadnieniu projektu. Zdawkowe odwołanie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2015 r. o sygn. P 3/14 zawarte w uzasadnieniu projektu i wskazanie, że wysokość opłaty winna być zależna od rzeczywistego nakładu pracy komornika nie jest wystarczające do oceny przewidywanych skutków zmiany opłat egzekucyjnych”.

Obniżenie opłaty egzekucyjnej nabiera szczególnego znaczenia - jak podkreślono w opinii Krajowej Rady Sądownictwa - wobec wskazanego wyżej utrzymania w ustawie o kosztach komorniczych z 2018 r. rozwiązania, wedle którego komornik nie pobiera opłaty od wniosku o wszczęcie egzekucji świadczeń pieniężnych oraz znacznego obniżenia opłat egzekucyjnych w u.k.k. (Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z 13 stycznia 2017 r. w przedmiocie rządowego projektu ustawy o kosztach komorniczych, s. 4).

W zakresie opłat egzekucyjnych w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych zasadnicza stawka opłaty stosunkowej została ustalona w art. 27 ust. 1 u.k.k. w wysokości 10% wartości wyegzekwowanego świadczenia. Oznacza to tym samym rezygnację z dotychczasowych dwóch stawek przewidzianych w art. 49 ust. 1 u.k.s.e. z 1997 r., tj. stawki podstawowej - 15% i stawki obniżonej - 8%, przy czym, obniżona stawka 8% miała zastosowanie jedynie w przypadku wyegzekwowania świadczenia przy wykorzystaniu sposobów egzekucji określonych w art. 49 ust. 1 zd. 2 u.k.s.e.

Wprowadzenie w u.k.k. z 2018 r. jednolitej stawki opłaty stosunkowej należy przyjąć z aprobatą jako rozwiązanie eliminujące dotychczasowe wątpliwości związane ze stosowaniem różnych stawek opłat, a co za tym idzie nadmiernym skomplikowaniem zasad ich ustalania i pobierania, będących także źródłem wielu nadużyć zarówno ze strony organów egzekucyjnych, jak i stron postępowania egzekucyjnego (por. tak A. Marciniak, Ocena projektu ustawy o kosztach komorniczych..., op. cit). Daleko idące wątpliwości budzi natomiast wysokość przyjętej stawki 10% w powiązaniu z innymi bardzo niekorzystnymi skutkami finansowymi dla komorników sądowych, będącymi konsekwencją całokształtu rozwiązań przyjętych w ustawach „komorniczych” z 2018 r.

W uzasadnieniu przedmiotowego projektu ustawy o kosztach komorniczych propozycja daleko idącego obniżenia wysokości opłat egzekucyjnych została potraktowana bardzo lakonicznie. Ograniczono się jedynie do stwierdzenia, że: „Jednym z podstawowych założeń projektu jest jednoznaczne określenie, że opłata egzekucyjna ma co do zasady jednolitą wysokość określoną jako 10% egzekwowanego roszczenia. Takie rozwiązanie prowadzi do wyeliminowania dwóch obowiązujących obecnie stawek – podstawowej określonej na 15% i obniżonej w wysokości 8%”.

Podobnie jak uczyniono w przypadku określenia wysokości stawek minimalnych i maksymalnych, także w odniesieniu do ustalenia jednolitej stawki opłaty stosunkowej w wysokości 10% wartości wyegzekwowanego świadczenia projektodawcy nie poparli przyjętego rozwiązania szczegółową analizą skutków finansowych proponowanych zmian zarówno dla funkcjonowania kancelarii komorniczych i możliwości pokrywania kosztów



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krc@komornik.pl | www.komornik.pl

ich funkcjonowania z opłat egzekucyjnych, jak również dla stabilności systemu egzekucji komorniczej.

Uzasadnienie projektu ani OSR nie wskazują zatem w wystarczający sposób celu i potrzeby (poza ogólnym założeniem zmniejszenia ciężaru egzekucji dla wierzyciela) istotnej zmiany wysokości opłaty stosunkowej w art. 27 ust. 1 u.k.k. (podobnie jak innych, wskazanych wyżej), co powoduje, że trudno ocenić propozycje z punktu widzenia wymogu proporcjonalności ingerencji w prawo własności (prawa majątkowe) komorników sądowych, a zwłaszcza wymogu jej konieczności. Rodzi to także poważne wątpliwości z punktu widzenia zgodności z art. 2 Konstytucji. Wskazuje na to również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, akcentującego (także w kontekście spraw dotyczących postępowania egzekucyjnego) że „wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada poprawnej legislacji obejmuje również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte...” (wyrok K 21/08). Tymczasem uzasadnienie przedmiotowego projektu sprawia wrażenie, jak gdyby projektodawcy w ogóle nie liczyli się z zasadami prawidłowej legislacji, zakładającymi – jak wynika z orzecznictwa TK - konieczność wykazania choćby najważniejszych przesłanek uzasadniających wprowadzenie konkretnych zmian. W tym zakresie propozycje te nie zawierają także niezbędnego uzasadnienia konstytucyjnego z punktu widzenia art. 2 Konstytucji RP, a zwłaszcza wyprowadzonych z tego przepisu zasad prawidłowej legislacji. Jednym z obowiązków ustawodawcy wynikającym z tych zasad jest nakaz stanowienia przepisów prawnych spójnych z przyjętymi przez ustawodawcę ogólnymi założeniami systemowymi (por. wyrok TK z 26 listopada 2007 r., P 24/06).

„Nie ulega wątpliwości, że zgodne z art. 2 Konstytucji sformułowanie treści stanowionego prawa wymaga stosownej aktywności już na etapie przygotowania projektu ustawy. Jego przygotowanie poprzedzić winno m.in. wyznaczenie i opisanie stanu stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji organów władzy publicznej oraz wskazaniem pożądanego kierunku zmian prawa, a także określenie przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań. Ponad wszelką wątpliwość prawodawca powinien określić cele, jakie zamierza się osiągnąć przez wydanie nowej ustawy lub innego aktu normatywnego”. (wyrok z 24 lutego 2003 r., K 28/02 dot. u.k.s.e z 1997 r.).

Na powyższą wadliwość uzasadnienia projektu u.k.k. wskazywano także w procesie jego konsultacji społecznych. Jak zwrócono słusznie uwagę w opinii Sądu Najwyższego, „zagadnienie wysokości opłat komorniczych objęte jest obszerną, szczegółową regulacją, której treść pozostaje w znaczącej mierze pozostawiona swobodnemu uznaniu ustawodawcy...” (Omówienie wyników konsultacji..., s. 1).

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że waga określenia w ustawie wysokości opłat egzekucyjnych oraz sposób korzystania przez ustawodawcę ze swobody regulacyjnej wynika z faktu, że w dalszym ciągu - niezależnie od zmian wprowadzonych wraz z wejściem w życie ustaw „komorniczych” z 2018 r. - kancelarie komornicze nie otrzymują żadnego finansowania z budżetu państwa, utrzymując się wyłącznie z opłat egzekucyjnych uzyskanych w sprawach zakończonych skuteczną egzekucją. Jak podkreślano w opinii KRK do projektu ustawy: „Opłaty te służą pokryciu kosztów utrzymania całej działalności egzekucyjnej prowadzonej przez komornika sądowego, również prowadzeniu egzekucji w sprawach umorzonych z powodu



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 627 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

bezskuteczności egzekucji. Sytuacja finansowa kancelarii zależy więc bezpośrednio od liczby wpływających do kancelarii komorniczej spraw egzekucyjnych” (Opinia Krajowej Rady Komorniczej na temat projektu ustawy o kosztach komorniczych (projekt z dnia 26 października 2016 r. - UD 162)). Jak słusznie wskazano w uwagach SN do projektu u.k.k. - „Przychody komornika są zatem jedynie w niewielkim stopniu uwarunkowane mechanizmami rynkowymi, a w przeważającej mierze - przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Przychody komornika z tytułu opłat egzekucyjnych są przy tym zależne nie tylko od ich wysokości, ale również od innych okoliczności, jak np. liczba komorników i kryteria dostępu do zawodu, dopuszczalna liczba postępowań prowadzonych przez jednego komornika, czy możliwość powierzania czynności egzekucyjnych innym osobom (Omówienie wyników konsultacji..., s. 2). W tym kontekście należy zauważyć, że w ostatnim czasie, a mianowicie od pierwszego półrocza 2016 r., nastąpił istotny spadek liczby spraw wpływających do kancelarii komorniczych. Jak wskazywano także w opinii KRK do projektu u.k.k. - „W I półroczu 2016 roku do wszystkich kancelarii komorniczych w Polsce wpłynęło nieco ponad 2 mln spraw, tj. aż o 40% mniej spraw niż w I półroczu 2015 roku. Wpływ ten zmalał zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i przeciętnie, w przeliczeniu na jedną kancelarię komorniczą (...) W I półroczu 2016 roku do jednej kancelarii komorniczej wpłynęło średnio 1.368 spraw egzekucyjnych, podczas gdy średni wpływ w I półroczu 2015 roku wyniósł 2.266 spraw. Oznacza to, że przeciętna wielkość kancelarii zmniejszyła się o blisko 40%. W 55% kancelarii komorniczych zanotowano spadek wpływu spraw w porównaniu do wpływu notowanego w analogicznym półroczu roku poprzedzającego badania. W kancelariach tych zanotowano przeciętny spadek wpływu o 2.209 spraw, tj. aż o 62%. Tylko jedna trzecia kancelarii odnotowała wzrost wpływu, przeciętnie o ok. 400 spraw. Tak radykalny spadek wpływu wiąże się z istotnym pogorszeniem warunków finansowych tych kancelarii, którym siłą rzeczy towarzyszy redukcja zatrudnienia (spadek o 10% w stosunku do stycznia 2016). W tych okolicznościach jakiegokolwiek obniżenie wysokości opłat egzekucyjnych będzie skutkowało niewydolnością finansowania systemu egzekucji sądowej i z całą pewnością spowoduje w ciągu najbliższych dwóch lat konieczność ich likwidacji” (ibidem).

Powyższe dane nie tylko nie zostały uwzględnione przez projektodawców, ale co więcej nie znalazły się także ani w uzasadnieniu projektu ustawy ani w OSR. Na okoliczność oparcia rozwiązań przyjętych w u.k.k. (obniżenia opłat egzekucyjnych stałych, stosunkowych, minimalnych i maksymalnych) na nieaktualnych danych (zwłaszcza z 2012 r.) zwrócono także uwagę w powołanej wyżej opinii SN do projektu u.k.k. Nie w pełni przekonująca jest zatem uwaga zawarta w stanowisku projektodawcy do powyższych uwag SN, w której wskazano, że „W ocenie skutków regulacji za podstawę tych analiz przyjęto przede wszystkim dane za lata 2014 i 2015” (Omówienie wyników konsultacji..., s. 1). Mianowicie średnie miesięczne przychody uzyskiwane przez jedną kancelarię komorniczą przedstawiono według danych na 2012 r., a zatem na cztery lata przed wskazanym wyżej drastycznym spadkiem wpływu spraw do kancelarii komorniczych. Jak wskazano mianowicie: „Zgodnie z danymi zawartymi w raporcie IWS z 2015 r. średnie miesięczne przychody uzyskiwane przez jedną kancelarię komorniczą, w 2012 r., wynosiły 113 377 zł. Zróżnicowanie między poszczególnymi sądami rejonowymi było w tym zakresie bardzo duże. Przykładowo odchylenie standardowe dla tych wartości wynosiło 55 557 zł, a więc aż 50% przeciętnej. Najwyższy średni miesięczny przychód,

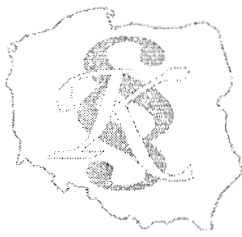


wynoszący 511 896 zł na jednego komornika, odnotowano w obszarze Sądu Rejonowego dla Warszawy-Woli, najniższy zaś (16 740 zł) wystąpił w jednym z małych sądów na wschodzie Polski. Wysokość przychodów poszczególnych kancelarii komorniczych, co oczywiste, przekłada się najczęściej bezpośrednio na dochody uzyskiwane przez prowadzących je komorników. I tak średni miesięczny dochód na jednego komornika w 2012 r. wynosił 46 451 zł, przy czym ponownie przeciętnie zarobił najwięcej komornik przy Sądzie Rejonowym dla Warszawy-Woli – 255 697 zł – a najmniej przy wspomnianym już małym sądzie – 2609 zł. Odchylenie standardowe dla tych wartości w poszczególnych sądach rejonowych przekroczyło 50% średniej i wyniosło 26 646 zł.”

Powyższe dane - jak wskazano również w uwagach SN w toku konsultacji projektu - wykazują daleko idące zróżnicowanie zarówno, gdy idzie o przychody, jak i dochody poszczególnych komorników, ponieważ „obok kancelarii osiągających znaczne przychody, występują takie, które funkcjonują na granicy opłacalności” (por. Omówienie wyników konsultacji..., s. 4). Nie uwzględniono natomiast danych dotyczących przychodów i dochodów komorników w kolejnych latach, w tym uwzględnionym w OSR 2014 i 2015 r., ani tym bardziej w krytycznym I półroczu 2016 r.

Dla uzasadnienia wprowadzenia jednolitej stawki opłaty stosunkowej w wysokości 10% wyegzekwowanego świadczenia w OSR wskazano, iż analiza sprawozdań statystycznych „pozwała ustalić, że średnia opłata (to jest stosunek pobranych opłat do wyegzekwowanych kwot) w okresie 2014–2015 wahała się pomiędzy 10,7% a 12,1% – w zależności od przyjętych założeń, koniecznych ze względu na niedostateczną dokładność zestawień statystycznych”. W konsekwencji - jak podkreślono - zmiana stawek opłat stosunkowych spowoduje obniżenie przychodów z tego tytułu od 7% do 17%, zastrzegając zarazem, że „przychody z tytułu opłat egzekucyjnych stanowią jedynie ok. 70% przychodów komorników (tak powołane wcześniej opracowania Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości), zatem spadek przychodów z tytułu opłat egzekucyjnych nie oznacza wprost takiego samego spadku ogólnych przychodów komorników”. Z tym ostatnim stwierdzeniem trudno się zgodzić uwzględniając całokształt zmian wprowadzonych u.k.k., a mianowicie obniżenie dochodów komorników przez nałożenie ogromnej ilości obowiązków informacyjnych, zmniejszenie opłat egzekucyjnych oraz wyeliminowanie niektórych wydatków z kręgu wydatków podlegających zwrotowi przez uczestników postępowania. Wszystko to - jak się słusznie podkreśla w doktrynie - spowoduje pogorszenie sytuacji ekonomicznej wszystkich komorników, przy czym najbardziej dotknie to małych kancelarii, prowadzonych jednoosobowo (I. Kunicki, Opinia do projektu ustawy o kosztach komorniczych..., op. cit.).

Ponadto, oszacowana w OSR skala obniżenia przychodów z tytułu opłat egzekucyjnych wskutek obniżenia opłaty stosunkowej do wysokości 10% wyegzekwowanego świadczenia została oparta o dane z lat 2014 i 2015, nie uwzględniając drastycznego spadku wpływu spraw w I półroczu 2016 r. Z tego punktu widzenia trudno zatem uznać wyliczenia przyjęte w OSR za w pełni rzetelnie uzasadniające decyzję ustawodawcy o obniżeniu wysokości opłaty stosunkowej w art. 27 ust. 1 u.k.k. W tym kontekście należy w pełni zgodzić się z powołanymi wyżej uwagami SN do projektu u.k.k., iż ustawodawca dysponuje szerokim zakresem swobody zarówno w zakresie określenia statusu prawnego komorników sądowych, jak i pożądanej wysokości dochodów osób wykonujących ten zawód, a zarazem prawna regulacja zawodu



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

komornika stanowi wyraz aksjologicznych przekonań ustawodawcy w tej materii (uwaga SN, Omówienie wyników konsultacji..., s. 2-3).

Tymczasem według analiz niezależnej firmy PwC „Wpływ planowanych zmian w opłatach komorniczych i opodatkowaniu komorników na wyniki kancelarii”, wskazującej na negatywne skutki obniżenia opłaty egzekucyjne w u.k.k. z 2018 r., przychody przeciętnej kancelarii komorniczej spadną na skutek wprowadzonych zmian o 27%, przy czym w przypadku kancelarii, dla których opłaty stałe (istotnie zmniejszone) oraz/lub opłaty stosunkowe od wpłat gotówkowych stanowią istotną część przychodów, spadki te mogą sięgać nawet 80% (za opinią KRK do projektu ustawy o kosztach komorniczych). Wbrew zatem analizom zawartym w OSR (opartym na nieaktualnych danych) „już na poziomie przeciętnych wyników brutto, około połowa kancelarii będzie ponosić straty, a przeciętny miesięczny wynik brutto spadnie z 27,5 tysiąca do 1,5 tysiąca złotych miesięcznie” (ibidem). Jak wskazano w powołanej analizie: „Jeszcze gorzej prezentuje się oczekiwana dochodowość netto wykonywania zawodu komornika po wprowadzeniu planowanych zmian. W zależności od sposobu opodatkowania oraz od tego czy liczba prowadzonych spraw zostanie ograniczona do 5000 tysięcy rocznie, dochody netto komorników spadną przeciętnie z 21,8 tysięcy złotych miesięcznie do minus 5,9-7,5 tysięcy złotych miesięcznie. Oznacza to, iż istnieje poważne zagrożenie zamknięcia znacznej liczby kancelarii komorniczych w przypadku wprowadzenia planowanych zmian w opłatach komorniczych, niezależnie od sposobu opodatkowania dochodów samych komorników. Na podstawie otrzymanych wyników można szacować, iż problemy z utrzymaniem będzie miała ponad połowa kancelarii” (ibidem)

Ustawodawca dysponując szerokim zakresem swobody regulacyjnej w kwestii wysokości opłat egzekucyjnych jest ograniczony treścią przepisów konstytucyjnych, nakazujących uwzględnić i odpowiednio zrównoważyć zarówno interes publiczny, jak i prywatny, przy czym łącznikiem dla obu interesów jest konieczność zapewnienia efektywnej egzekucji sądowej. Jak podkreślał słusznie SN w uwagach do projektu ustawy: „Nie przesądzając kwestii pożądanej wysokości dochodów komorników należy przyjąć, że projektowane regulacje powinny zapewniać stabilne funkcjonowanie systemu egzekucji sądowej, co wymaga z kolei zagwarantowania, aby prawidłowo funkcjonująca kancelaria komornicza osiągała dodatni wynik finansowy. To z kolei wymaga, aby ewentualne zmiany ustawowe zostały poprzedzone przeprowadzeniem rzetelnej analizy ekonomicznej” (Omówienie wyników konsultacji..., s. 3).

Rzetelna analiza ekonomiczna powinna uwzględniać przy tym całokształt możliwych skutków obniżenia opłat egzekucyjnych (w powiązaniu z innymi rozwiązaniami przyjętymi w ustawach „komorniczych” z 2018 r.), a więc także ich wpływ na stan zatrudnienia w kancelariach komorniczych (już z początkiem 2016 r. spadek ten wynosił około 10%), zachowania dłużników (im niższe opłaty tym mniejsza zachęta do wykonywania zobowiązań), ewentualność powstawania zatorów płatniczych w gospodarce nie do pogodzenia z zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (preambuła i art. 2 Konstytucji). „Prawo i organy państwowe winny stwarzać warunki do sprawnego funkcjonowania organów państwowych (w tym organów egzekucyjnych) i do udaremnienia postępowania w sposób niezgodny z prawem” (Opinia Krajowej Rady Komorniczej..., op. cit.).

Uwzględniając akcentowane w uzasadnieniu projektu u.k.k. i OSR trudności oszacowania przychodów i dochodów kancelarii komorniczych, a także ich zróżnicowanie geograficzne



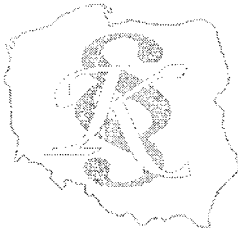
Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

w zależności od miejsca prowadzenia kancelarii komorniczej, rzetelna analiza, odpowiadająca rzeczywistej sytuacji wszystkich kancelarii komorniczych (według kryterium kancelarii przeciętnej, bez ukazywania skrajności - jak czynią to projektodawcy) jest konieczna - jak podkreślano także w opinii SN - „ze względu na konieczność uniknięcia sytuacji, w której ze względu na treść przepisów ustawy prawidłowe wykonywanie zawodu komornika będzie - przynajmniej w niektórych regionach Polski - ekonomicznie nieopłacalne” (Omówienie wyników konsultacji..., s. 3-4). Co więcej - jak podkreślono i z czym należy się w pełni zgodzić - analiza ta powinna „uwzględniać nie tylko samą korektę wysokości opłat, ale również pozostałe zmiany dotyczące zasad wykonywania zawodu komornika”. (uwaga SN, Omówienie wyników konsultacji..., s. 4). Racjonalny i odpowiedzialny ustawodawca musi bowiem zdawać sobie sprawę, że przyjęcie rozwiązań godzących w stabilność finansową kancelarii komorniczych, a w konsekwencji skutkujących koniecznością ich likwidacji, wymusi powrót do koncepcji „upaństwowienia” zawodu komornika, a co za tym idzie obciążenia państwa kosztami funkcjonowania aparatu egzekucyjnego (por. Opinia Krajowej Rady Komorniczej..., op. cit.).

Sposób ustalenia wysokości opłaty egzekucyjnej powinien zatem racjonalnie ważyć pomiędzy interesem publicznym w postaci z jednej strony sprawnie funkcjonującego i stabilnego systemu egzekucji sądowej, a z drugiej interesu wierzycieli wyrażającego się w nieobciążaniu ich ekstremalnie wysokimi opłatami egzekucyjnymi oraz interesem komorników sądowych. Ten ostatni wyraża się w takim ustaleniu wysokości opłaty egzekucyjnej by pokrywała ona koszty działalności egzekucyjnej i zapewniała dochód komornika. Jest to tym bardziej istotne, że zgodnie z obowiązującą ustawą o komornikach sądowych i egzekucji nie obciąża państwa w finansowaniu kosztów działalności egzekucyjnej, a niewątpliwie zapewnienie sprawnego funkcjonowania systemu egzekucji sądowej jest zadaniem publicznym. Skoro w obecnym stanie prawnym ustawa scedowała wykonywanie tego zadania na komorników sądowych prowadzących działalność w swoim imieniu i na własną odpowiedzialność, od państwa (ustawodawcy) należy wymagać stworzenia racjonalnych podstaw ekonomicznych realizacji zadania, którego wykonanie zostało przerzucone na komorników sądowych.

W tym kontekście należy przywołać uzasadnienie wyroku TK w sprawie K 21/08, które jest aktualne także *mutatis mutandis* dla oceny kwestionowanych tutaj przepisów. Jak wskazał mianowicie: „Gdyby nawet przyjąć, że Skarb Państwa, w tym sąd i prokurator, występując – na podstawie kwestionowanych przepisów (art. 40 ust. 2, art. 45 ust. 2, art. 49a ust. 3 ustawy o komornikach) – w sprawach o egzekucję czy zabezpieczenie, realizuje tu swoje zadania ze sfery władztwa publicznego (chroniąc interes majątkowy państwa), to powstaje wątpliwość, czy źródło powstania tych należności i tryb ich ustalenia (w postępowaniu karnym, cywilnym) uzasadnia odstępstwo od zasady równej ochrony praw majątkowych, a zatem czy majątek Skarbu Państwa („z uwagi na złą sytuację budżetową”) może podlegać szerszej ochronie aniżeli majątek komornika. Sama tylko cecha, jaką jest wykonywanie funkcji komornika i jego status publicznoprawny, nie jest cechą, która pozwalałaby na uznanie, że tylko komornicy powinni ponosić ciężar zaliczek na wydatki gotówkowe (opłat), które powinien uiścić Skarb Państwa. Ponadto obciążenia komornika kosztami, ze względu na jego status publicznoprawny, stanowi przejaw nieodróżniania pozycji prawnej komornika jako organu państwa (organu egzekucji sądowej) od osobistego i majątkowego statusu komornika jako określonej osoby, tzw. piastuna organu. Status komornika jest szczególnie. Komornik jest monokratycznym organem,



wyposażonym przez państwo w określone władcze kompetencje zarówno wobec osób (art. 761 i 764 k.p.c.), jak i wobec innych instytucji publicznych (art. 761 i 765 k.p.c.), ale zadania określone w ustawie wykonuje na własny rachunek (art. 3a ustawy o komornikach)".

8. Niezgodność przepisu art. 27 ust. 2 oraz art. 28 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 20 marca 1952 r. (Dz.U. 1995 nr 36 poz. 175)

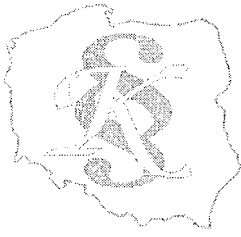
Jak wskazano wyżej, ustawodawca nie tylko nie określił w sposób rzetelny i przekonujący skutków obniżenia zarówno opłat stałych, ustalenia pułapu opłat minimalnych i maksymalnych, a także opłaty stosunkowej do 10% wyegzekwowanego świadczenia, ani nie uwzględnił niezależnych analiz wskazujących na katastrofalne skutki tej decyzji ustawodawcy dla stabilności finansowej kancelarii komorniczych, ale co więcej w kolejnych przepisach u.k.k. wprowadził dalsze zróżnicowanie stawek opłaty stosunkowej. Mianowicie w przypadku, gdy dłużnik, w terminie miesiąca od dnia doręczenia mu zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, wpłaci do rąk komornika lub na jego rachunek bankowy całość lub część egzekwowanego świadczenia, komornik ściąga od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 3% wartości wyegzekwowanego w ten sposób świadczenia (art. 27 ust. 2).

Brzmienie powyższego przepisu uległo modyfikacji w toku prac na projektem u.k.k. W świetle jego pierwotnego brzmienia przewidywał on, że w przypadku wpłaty przez dłużnika bezpośrednio komornikowi, w tym na jego rachunek bankowy, opłata egzekucyjna miała wynosić 5% wartości wyegzekwowanego w ten sposób świadczenia. Natomiast jeżeli dłużnik dokona wpłaty w terminie 14 dni od daty doręczenia mu zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, opłata miała wynosić 3% wartości wyegzekwowanego w ten sposób świadczenia.

Pod wpływem krytycznych uwag pod adresem powyższego rozwiązania zostało ono częściowo zmodyfikowane, niemniej zasadnicze zarzuty - także z punktu widzenia konstytucyjności art. 27 ust. 2 u.k.k. - zachowują swoją aktualność.

Po pierwsze, wątpliwości budzi zróżnicowanie wysokości opłat od kwot wpłaconych przez dłużnika bezpośrednio komornikowi (do jego rąk), w tym na jego rachunek bankowy (Opinia Krajowej Rady Komorniczej...op. cit.). W szczególności nie jest ono uzasadnione mniejszym nakładem pracy komornika, a wręcz przeciwnie - jak wskazano w opinii KRK do projektu u.k.k. (podzielonej przez Związek Banków Polskich) - „w zdecydowanej większości przypadków nakład pracy komornika w sprawach, w których dochodzi do takich wpłat jest zdecydowanie większy, albowiem związany jest z wielokrotnym kontaktem z dłużnikiem i dojazdem do jego miejsca zamieszkania lub prowadzenia działalności” (Omówienie wyników konsultacji..., s. 69). Tego faktu projektodawcy nie uzasadnili, stwierdzając jedynie, że „Zróżnicowanie wysokości opłat w razie uiszczenia świadczenia przez dłużnika w toku postępowania egzekucyjnego jest uzasadnione. Zgłoszone w uwadze argumenty przemawiające przeciwko temu zróżnicowaniu nie są przekonujące (Omówienie wyników konsultacji, ibidem, s 69).

Po drugie, obniżona do 3% wartości wyegzekwowanego w ten sposób świadczenia opłata jest także bardzo wątpliwa z punktu widzenia funkcji opłat egzekucyjnych, w tym zwłaszcza funkcji



motywacyjnej. Tą właśnie funkcją obniżenia opłaty egzekucyjnej projektodawcy uzasadniali obniżenie opłaty w art. 27 ust. 2 u.k.k. (ibidem). Jak podkreśla się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego: „Nie ma podstaw do twierdzenia, że interes publiczny zawsze jest przeciwstawny interesom jednostek, jednak do sprzeczności pomiędzy tymi interesami może niekiedy dochodzić” (wyrok z 28 lutego 2012 r., K 5/11, z odwołaniem się do wyroku z 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09). Nie budzi wątpliwości, że postępowanie egzekucyjne ze swej istoty prowadzi do kolizji między interesem publicznym i interesem uczestników takiego postępowania. Nie może to jednak prowadzić do sytuacji, w której instytucję komornika traktuje się wyłącznie jako organ (istotny element systemu prawnego) o charakterze prewencyjnym. Taki charakter musiałby się bowiem wiązać z zagwarantowaniem przez ustawodawcę odpowiednich środków finansowych zabezpieczających komornikowi sądowemu i prowadzonej kancelarii ekonomiczne podstawy jego funkcjonowania. Takich rozwiązań nie ma ani w u.k.s. z 2018 r., ani w kwestionowanej tutaj obowiązującej u.k.k. Zdaniem wnioskodawcy, propozycje zawarte w przedmiotowym projekcie stanowią wyraz swoistego zachwiania równowagi pomiędzy trzema funkcjami opłaty egzekucyjnej, tj. funkcji finansowania kosztów działalności egzekucyjnej (przerzuconej w całości na komorników sądowych), funkcji zapewnienia środków utrzymania komornika oraz funkcji prewencyjnej, wyrażającej się w stymulowaniu odpowiednich zachowań dłużników wysokością opłaty egzekucyjnej. W u.k.k. z 2018 r., w tym na gruncie kwestionowanego art. 28 ust. 2, punkt ciężkości został wyraźnie przeniesiony na tę ostatnią funkcję opłat egzekucyjnych, choć i w tym zakresie można mieć wątpliwości, czy przedstawione propozycje są adekwatne do celów lakonicznie przedstawionych w uzasadnieniu projektu ustawy. Jak już wspomniano, mają się one przejawiać w swoistej „racjonalizacji” wysokości opłat egzekucyjnych, co należy rozumieć zapewne jako wyjście naprzeciw pewnym oczekiwaniom społecznym znacznego obniżenia opłat egzekucyjnych. Rozwiązanie to budzi jednak wątpliwości z punktu widzenia zgodności z przedstawioną wyżej zasadą proporcjonalności ingerencji w wolności i prawa konstytucyjne, w tym przypadku prawa majątkowe komorników, a ściśle z wymogiem adekwatności przyjętych środków ingerujących do zamierzonych celów. Nie budzi bowiem wątpliwości, że obniżenie opłat egzekucyjnych ma istotny wpływ na zachowanie dłużników. Im niższe tym skłonność do nieuiszczenia należności przez dłużników wyraźnie wzrasta. Celem prowadzenia egzekucji sądowej jest nie tylko wyegzekwowanie konkretnej należności, ale równocześnie uświadomienie dłużnikowi negatywnych następstw zwlekania z realizacją jego obowiązków.

Po trzecie, trudno zgodzić się z argumentacją, iż ratio legis kwestionowanego tutaj rozwiązania jest „promowanie” dobrowolnego spełnienia świadczenia przez dłużnika. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy o kosztach komorniczych: „Mając na względzie utrwaloną linię orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, która znalazła między innymi odzwierciedlenie w treści wyroku z dnia 13 października 2015 r. (sygn. akt P 3/14), przyjęto, że należy uzależnić wysokość opłaty od rzeczywistego nakładu pracy komornika z uwzględnieniem premii dla dłużnika, który dobrowolnie i niezwłocznie spełnia świadczenie do rąk komornika. Ogranicza to w dużej mierze niedogodności po stronie dłużnika związane z sytuacjami, gdy mimo deklarowanej woli spełnienia świadczenia i podejmowanych w tym kierunku działań, egzekucja jest kierowana przeciwko niemu celem szykany i zwiększenia kosztów po jego stronie”.

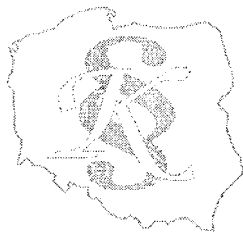


Trudno bowiem mówić o dobrowolności spełnienia świadczenia w sytuacji dokonywania wpłat już po wszczęciu egzekucji, której - jak wskazywano także w opinii KRK do projektu u.k.k. „dłużnik dopuścił się ze świadomością zastosowania w stosunku do niego jednego ze sposobów egzekucji (...)”. Przyjęte rozwiązanie oznacza zatem - jak się słusznie podkreśla - premiowanie niesolidnego dłużnika. „Skoro miałyby spłacić dług dobrowolnie to oznacza, że byłby to dług co do zasady bezsporny. Zatem brak spłaty na etapie poprzedzającym wszczęcie egzekucji zależałoby wyłącznie od woli dłużnika. Bardzo niska opłata stosunkowa w omawianym przypadku (zaledwie 3%) może zachęcić dłużników do zwlekania z uiszczeniem długu aż do momentu wszczęcia egzekucji. Groźba wszczęcia egzekucji należności i poniesienia w związku z tym określonych kosztów straciłaby na znaczeniu, co z pewnością spowodowałoby wzrost zatorów płatniczych. Opłata egzekucyjna straciłaby jedną ze swoich kluczowych funkcji - funkcję prewencyjną. Z podobnych względów brak jest podstaw do obniżenia opłaty w przypadku bezpośredniej wpłaty przez dłużnika (uwaga KRRP, Omówienie wyników konsultacji..., s. 90-91).

Trudno uznać za przekonujące stanowisko projektodawcy wobec powyższej uwagi. Jak bowiem wskazano: „Przed wszystkim, nie każdy dłużnik, który spłaca dług dopiero po wszczęciu egzekucji zasługuje na miano „niesolidnego”. Trudno zgodzić się z tezą, że proponowana opłata może „zachęcać dłużników do zwlekania z uiszczeniem długu”. Teza ta byłaby trafna, gdyby projektowany przepis w ogóle nie przewidywał opłaty w takiej sytuacji. Konieczność uiszczenia opłaty egzekucyjnej zawsze stanowi czynnik (jeden z wielu) motywujący dłużnika do spłaty długu. Podstawą obniżenia opłaty do 3% (art. 27 ust. 2 zd. 2) jest to, że w takim przypadku nakład pracy komornika jest niewielki (ibidem, s. 90-91).

Zdaniem projektodawcy: „Opłata egzekucyjna nie jest karą pieniężną. Pełni ona m.in. funkcje motywacyjną i ten przepis jest tego przejawem. Zróżnicowanie wysokości stawki podstawowej i stawki kwestionowanej w niniejszym przepisie jest też podyktowane tym, że zazwyczaj w razie wpłaty świadczenia przez dłużnika, nakład pracy komornika jest mniejszy” (Omówienie wyników konsultacji..., s. 91). Tezy tej projektodawca nie poparł jednak żadnymi analizami ani danymi statystycznymi.

W tej materii należy się w pełni zgodzić z poglądem, iż odwoływanie się przez projektodawców do wyroku TK w sprawie P 3/14 nie jest uzasadnione i adekwatne. W wyroku tym Trybunał orzekł bowiem, że „art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2015 r. poz. 790) w zakresie, w jakim nie przewiduje odrębnej stawki opłaty stałej za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Zdaniem TK bowiem badany przepis u.k.s.e. z 1997 r. był nieadekwatny do celów ustawy, ponieważ nie stawiał w korzystniejszej sytuacji dłużników, którzy dobrowolnie wykonują zobowiązania. Konieczność wprowadzenia odrębnej stawki Trybunał uzasadniał zatem koniecznością uwzględnienia sytuacji, w której dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie. Uzasadnienie to jest o tyle nieadekwatne w przypadku oceny art. 27 ust. 2 u.k.k., że przepis ten - jak się słusznie wskazuje - nie przewiduje obniżenia opłaty egzekucyjnej w przypadku wykonania przez dłużnika obowiązku „w wyznaczonym terminie”, lecz uzależnia zastosowanie niższej stawki opłaty

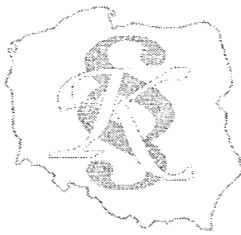


egzekucyjnej (w stosunku do stawki podstawowej) od uiszczenia przez dłużnika całości lub części egzekwowanego świadczenia, a zatem wykonania obowiązku określonego w tytule wykonawczym będącym podstawą czynności egzekucyjnych” (Stanowisko nr 19/2016 Porozumienia samorządów zawodowych i stowarzyszeń prawniczych dot. projektu ustawy zmieniającej ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (DL-I-4604-8/15) z 27 lipca 2016 r., <http://prawnicyzrazem.pl/stanowisko/stanowisko-nr-192016-dot-projektu-ustawy-zmieniajacej-ustawe-z-dnia-29-sierpnia-1997-r-o-komornikach-sadowych-i-egzekucji-dl-i-4604-815/>).

Jak wskazano w powyższej opinii: „Obniżenie opłaty przewidziane może być tylko wówczas, gdy dłużnik niezwłocznie zachowa się w sposób określony w wezwaniu organu egzekucyjnego nie doprowadzając do konieczności dalszego stosowania środków przymusu. Tym samym proponowany przepis art. 54a ustawy winien wyraźnie wskazywać na jego zastosowanie wyłącznie w przypadku zastosowania się dłużnika do treści tytułu wykonawczego „w wyznaczonym przez organ egzekucyjny terminie” (ibidem).

Wprawdzie w uchwalonej ostatecznie ustawie zrezygnowano z rozwiązania przewidującego, że obniżenie opłaty do 5% wartości wyegzekwowanego świadczenia nastąpi w przypadku wpłaty przez dłużnika kwoty bezpośrednio komornikowi, w tym na jego rachunek bankowy, bez wskazania terminu, w jakim dłużnik ma obowiązek to uczynić, utrzymując w wersji zmodyfikowanej przepis uzależniający obniżenie opłaty do 3% wartości wyegzekwowanego świadczenia w przypadku spełnienia przez dłużnika świadczenia przed upływem wyznaczonego terminu. Zarazem jednak termin ten wydłużono z 14 dni do jednego miesiąca.

Nie budzi wątpliwości, że system opłat egzekucyjnych powinien motywować dłużnika do dobrowolnego spełnienia egzekwowanego świadczenia. Cel ten można osiągnąć jednak jedynie w sytuacji, gdy dłużnik spełnia świadczenie w ściśle wyznaczonym, możliwie krótkim terminie. Z tej perspektywy należy uznać, że termin 14-dniowy miałby skutek bardziej motywujący aniżeli ostatecznie przyjęty termin miesięczny (tak też A. Marciniak, Ocena projektu ustawy o kosztach komorniczych (załączona do opinii KRK)). Niemniej, uznanie przez ustawodawcę priorytetowego znaczenia funkcji motywacyjnej opłaty egzekucyjnej nie powinno mieć przesądzającego znaczenia dla decyzji o obniżeniu opłat. Wskazywano jednocześnie, że skutkiem przyjęcia propozycji zawartych w projekcie będzie bowiem niewątpliwie (co potwierdzają symulacje skutków finansowych ustawy) istotne obniżenie przychodów kancelarii komorniczych. Negatywnym efektem tego stanu rzeczy będzie nie tylko spadek dochodów komorników (różnicy między przychodami a kosztami działalności egzekucyjnej jako całości), ale także trudności w zakresie realizacji ustawowego obowiązku prowadzenia i utrzymywania kancelarii komorniczej na odpowiednim poziomie, co ma także swój aspekt prospołeczny (odpowiednia lokalizacja, dostępność itd.). W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2011 r., sygn. SK 44/09 na gruncie u.k.s. z 1997 r. precyzowano, że „komornik dysponuje swoistym „przedsiębiorstwem” – zapleczem osobowym i materialnym w postaci kancelarii, którą ma obowiązek utrzymywać na poziomie odpowiednim do godności urzędu i posiadanych środków (art. 3 ust. 2 pkt 3 in fine ustawy o komornikach). Ustawa wymaga zatem od komornika czynienia stosownych nakładów, ograniczając jednocześnie swobodę poszukiwania dodatkowych źródeł dochodów. Komornicy poddani są bowiem ograniczeniom



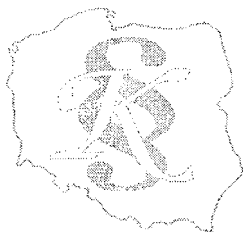
Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

podejmowania dodatkowego zajęcia lub zatrudnienia (art. 21 ustawy o komornikach). Rozwiązanie to gwarantuje między innymi dyspozycyjność komornika”. Powyższa argumentacja zachowuje bez wątpienia swoją aktualność. Co więcej, uwzględniając nowe postanowienia u.k.s. ulega wzmocnieniu ze względu na podkreślenie roli i pozycji systemowej komornika sądowego. Z uwagi na powyższe zagrożenia w opiniach do projektu ustawy wskazywano, że stawka obniżonej opłaty nie powinna wynosić 3%, „lecz powinna sięgać 7% ze względu na obowiązujące w Polsce stopy kredytowe” (A. Marciniak, Ocena projektu ustawy..., op. cit.). Wysokość normatywnie ustalonych opłat egzekucyjnych powinna uwzględniać także okoliczność, iż powinny one „nie tylko pokrywać koszty przeprowadzonej czynności, ale przynajmniej w części finansować również czynności które dla komornika są niedochodowe lub są na granicy opłacalności. Konieczne jest przeprowadzenie dokładnej analizy systemu opłat i określenia ich z uwzględnieniem całokształtu sytuacji, co wpłynie też bezpośrednio na atrakcyjność dla wierzycieli zlecenia podjęcia czynności. Nie jest wskazane aby zmiany w zakresie opłat za czynności komornicze miały wyłącznie charakter dążący do ich pomniejszenia, ponieważ konsekwencją takich działań może być doprowadzenie do zapaści całego systemu dochodzenia wierzytelności, który jest konieczny dla poprawnego funkcjonowania gospodarki. Istotne jest również to, że opłaty za czynności komornicze obciążają niesolidnego dłużnika, co dodatkowo motywuje go do spełnienia egzekwowanej wierzytelności, w przypadku znacznego obniżenia opłat może dojść do sytuacji w której dłużnicy będą celowo unikali przez dłuższy czas spłacania dochodzonych wierzytelności, ponieważ będzie to tańsza forma finansowania swojej działalności” (uwaga ZBP, Omówienie wyników konsultacji..., s. 70-72). Nadmierne obniżenie opłat egzekucyjnych może okazać się przeciwnie skuteczne w tym sensie, że przestaną być traktowane jako czynnik motywacyjny do szybszego dokonania spłaty dochodzonej wierzytelności (ibidem).

Niezależnie od wątpliwości dotyczących 3% stawki opłaty stosunkowej należy wyraźnie podkreślić, że uzasadnienie projektu nie wskazuje, jakimi względami kierował się ustawodawca ustalając wysokość opłat minimalnych, w tym w ust. 1 art. 28 do kwoty 150 zł. Należy się w pełni zgodzić ze stanowiskiem, iż „każdorazowo opłata egzekucyjna winna stanowić formę pokrycia działalności egzekucyjnej komornika sądowego, przy czym wysokość tej opłaty nie może być dowolna, oderwana od konieczności zapewnienia sprawnego funkcjonowania aparatu egzekucji sądowej i jego należytego finansowania. (...) Nawet przyjęcie konieczności „premiowania” dłużnika, za „dobrowolne” wykonanie obowiązku nie może skutkować obciążeniem dłużnika opłatą w symbolicznej wysokości” (Stanowisko nr 19/2016 Porozumienia samorządów zawodowych i stowarzyszeń prawniczych dot. projektu ustawy..., op. cit.).

9. Niezgodność przepisu art. 48 ust. 1 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 20 marca 1952 r. (Dz.U. 1995 nr 36 poz. 175).



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 627 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

Przepis art. 48 ust. 1 u.k.k. utrzymuje instytucję tzw. miarkowania opłaty egzekucyjnej. W myśl tego przepisu dłużnik może złożyć wniosek o obniżenie opłaty egzekucyjnej za egzekucję świadczeń pieniężnych, jeżeli przemawiają za tym szczególne okoliczności odnoszące się do nakładu pracy komornika lub sytuacji majątkowej dłużnika oraz wysokości jego dochodów. Ponadto, zgodnie ze zd. 2 tego przepisu wniosek o obniżenie opłaty egzekucyjnej może złożyć także wierzyciel w przypadku, o którym mowa w art. 29 (pobranie opłaty stosunkowej w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela albo na podstawie art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c.) lub art. 30 (pobranie opłaty stosunkowej w wysokości 10% egzekwowanej wartości świadczenia w razie oczywiście niecelowego wszczęcia postępowania egzekucyjnego).

Nie budzi wątpliwości, że możliwość miarkowania przez sąd opłaty egzekucyjnej stanowi dodatkowy czynnik wpływający na wysokość środków pozyskiwanych na utrzymanie organów egzekucyjnych. (Opinia Krajowej Rady Komorniczej na temat projektu ustawy o kosztach komorniczych, projekt z dnia 26 października 2016 r. - UD 162). Trudno zgodzić się zatem ze stanowiskiem projektodawcy, że instytucja miarkowania nie może mieć wpływu na wysokość opłat, „gdyż zakres jej stosowania ma charakter konkretny, a nie abstrakcyjny” (stanowisko wobec uwag KRK, Omówienie wyników konsultacji..., s. 95). Prowadząc bowiem do obniżenia wysokości opłaty w konkretnych postępowaniach wpływa się na finansowanie egzekucji w ogólności skoro opłaty egzekucyjne - zarówno zgodnie z u.k.s.e. z 1997 r., jak i obowiązującej u.k.k. - mają charakter ryczałtowy i służą do finansowania wszystkich postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez komornika sądowego. Jak się podkreśla bowiem w doktrynie, opłata egzekucyjna „powinna być ustalana normatywnie w sposób niezwiązany z kosztami konkretnego postępowania egzekucyjnego. (...) dopuszczalność sądowego obniżenia opłaty egzekucyjnej abstrahuje zupełnie od istoty, charakteru i funkcji opłat egzekucyjnych. Pobierane przez komornika opłaty egzekucyjne są bowiem przeznaczane nie tylko na pokrycie kosztów danej egzekucji, ale na pokrycie ogólnych kosztów działalności egzekucyjnej komornika” (A. Marciniak, Ocena projektu ustawy o kosztach komorniczych..., op. cit.).

Przekonującym argumentem na rzecz rozwiązania przyjętego w art. 48 ust. 1 u.k.k. nie jest także stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy, iż: „Instytucja miarkowania opłaty istnieje na gruncie obecnie obowiązującej ustawy i projektowane przepisy nie zmieniają jej charakteru. Utrzymano dotychczasowe przesłanki obniżenia opłaty związane z nakładem pracy komornika oraz sytuacją majątkową strony obowiązanej do poniesienia opłaty”. Z tym stwierdzeniem, abstrahując od innych wątpliwości (o których w dalszej części niniejszego wniosku) nie można się zgodzić. Nowa u.k.k. utrzymuje instytucję miarkowania opłaty egzekucyjnej, ale w zasadniczo zmienionych warunkach finansowania działalności egzekucyjnej (tj. w szczególności obniżenia wysokości opłat egzekucyjnych, zmiany ich charakteru oraz wprowadzenia wynagrodzenia prowizyjnego). O nieuwzględnieniu przez projektodawców zmiany charakteru opłat egzekucyjnych świadczy także uznanie dopuszczalności miarkowania opłaty, stanowiącej należność publicznoprawną, stanowiącą w całości dochód budżetu państwa (w kwestii wątpliwości co do zgodności tej regulacji z art. 21 ust. 1 oraz 217 Konstytucji w punkcie II niniejszego wniosku).

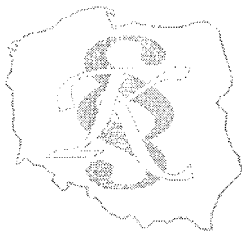
Zdaniem wnioskodawcy nie można się także zgodzić ze stwierdzeniem projektodawcy, że „Instytucja miarkowania opłat przewidziana w projekcie odpowiada aktualnej instytucji i jej



funkcjonowanie nie budzi wątpliwości aksjologicznych ani konstytucyjnych (stanowisko wobec uwag KRK, Omówienie wyników konsultacji..., s. 95). Prawdą jest, że instytucja miarkowania opłaty egzekucyjnej była kilkakrotnie przedmiotem oceny ze strony TK, który nie stwierdził niekonstytucyjności rozwiązań u.k.s.e. z 1997 r. w tym zakresie (por. wyrok z 8 maja 2006 r., P 18/05, wyrok z 30 kwietnia 2012 r., SK 4/10, wyrok z 20 listopada 2012 r., SK 34/09 i wreszcie wyrok z 29 stycznia 2013 r., K 1/11). W zmienionych warunkach funkcjonowania i finansowania działalności egzekucyjnej po wejściu w życie ustaw „komorniczych” z 2018 r. i ich niekorzystnego wpływu na stabilność finansową kancelarii komorniczych instytucja sądowego miarkowania opłaty egzekucyjnej wymaga ponownej oceny jej konstytucyjności (w tym zwłaszcza zgodności z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. Konstytucji). Wprowadzenie (w zasadzie utrzymanie) instytucji miarkowania i jej szerokie stosowanie przez sądy (czego nie można przecież wykluczyć) w istotnie zmodyfikowanych warunkach funkcjonowania kancelarii komorniczych i przy uwzględnieniu całokształtu wprowadzonych zmian, może naruszyć stabilność systemu egzekucji sądowej w Polsce, a działalność komorników uczynić deficytową i nieopłacalną (tak też A. Marciniak, Ocena projektu ustawy..., op. cit.).

Należy także podkreślić - wbrew przywołanemu wyżej twierdzeniu projektodawcy - że instytucja miarkowania na gruncie u.k.s.e. z 1997 r. budziła poważne wątpliwości konstytucyjne i aksjologiczne, prowadzące do postulatu jej eliminacji z porządku prawnego (por. A. Marciniak, Ocena projektu ustawy..., op. cit., por. też Tenże, Koszty egzekucji sądowej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego [w:] W poszukiwaniu prawa dobrego i sprawiedliwego. Księga pamiątkowa ku czci Jana Tredera, Warszawa 2013, s.479 i n. oraz powołanie doktryny przez J. Studzińską, op. cit., s. 172). Podzielić należy wątpliwości zgłaszane w doktrynie, że TK w ocenie konstytucyjności art. 49 ust. 2 u.k.s.e. całkowicie pominął kwestię charakteru opłaty egzekucyjnej, która powinna być - jak podkreślano wyżej - ustalana normatywnie w sposób niezwiązany z kosztami konkretnego postępowania egzekucyjnego. Zgodzić należy się w konsekwencji z poglądem A. Marciniaka, że „Wyjątkowa dopuszczalność ustalania wysokości opłaty egzekucyjnej przez komornika lub sąd, w tym miarkowania opłaty ustalonej normatywnie, nie powinna dotyczyć każdego postępowania egzekucyjnego, lecz zostać ustawowo ograniczona tylko do takich spraw egzekucyjnych, w których ustalenie opłaty stosunkowej może nastęrczać pewne trudności (por. np. art.15 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych o opłacie sądowej tymczasowej). (...) Bliższa analiza charakteru opłaty egzekucyjnej (będącej rodzajem opłaty sądowej), uwzględniająca całą skalę jurydycznego skomplikowania związanych z nią zagadnień, mogłaby doprowadzić Trybunał Konstytucyjny do zupełnie innych wniosków co do konstytucyjności art. 49 ust. 1 zd.2 i 6 oraz art. 46 ust. 2 u.k.s.e.. (A. Marciniak, Koszty egzekucji sądowej..., op. cit.).

Zastrzeżenia pod adresem instytucji miarkowania opłaty egzekucyjnej na gruncie art. 49 u.k.s.e. sformułowano także w orzecznictwie SN. Wskazywano między innymi, że „opłata egzekucyjna jest należnością komornika o charakterze publicznoprawnym przeznaczoną na pokrycie kosztów działalności egzekucyjnej, dlatego komornik ponosi ciężar skuteczności i bezskuteczności egzekucji. Musi zatem osiągać zysk dla potrzeb utrzymania kancelarii i efektywnego wykonywania swoich czynności. Dlatego obniżenie opłaty do najniższego rozmiaru tylko z tego względu, iż egzekucja nie wymagała ze strony komornika wielkiego

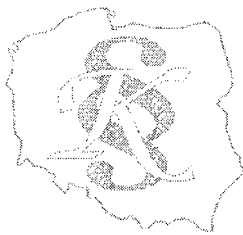


nakładu pracy, byłoby krzywdzące” (postanowienie Sądu Okręgowego w Toruniu z 26 kwietnia 2016 r., VIII Cz 160/16, za: J. Studzińska, op. cit., s. 172).

Wobec akcentowanej zmiany charakteru opłaty egzekucyjnej oraz statusu komornika sądowego (odejście - przynajmniej w założeniach - od modelu prywatyzacji zawodu komornika) utrzymanie instytucji miarkowania wymaga ponownego rozważania przez Trybunał Konstytucyjny. Podkreślenia wymaga, że uznając art. 49 ust. 2 u.k.s.e. za konstytucyjny TK wyrażał jednak pewne zastrzeżenia czy obawy co do praktyki stosowania tego przepisu. W wyroku z 29 stycznia 2013 r. (K 1/11) wskazał, że istnieje ryzyko arbitralnego stosowania art. 49 ust. 2 u.k.s.e. z naruszeniem w szczególności zasady równości dłużników polegające na faworyzowaniu niektórych grup dłużników (np. szpitali publicznych) tylko ze względu na ich cechy podmiotowe (por. A. Marciniak, Koszty egzekucji sądowej..., op. cit.). Podkreślił w związku z tym, że „nieuzasadnione i zbyt ochocze sięganie po ten nadzwyczajny instrument może przyczyniać się do osłabienia skuteczności i jakości egzekucji. Pośrednio może też osłabić konkurencyjność gospodarki i wpłynąć negatywnie na rynek pracy”.

O wątpliwościach co do instytucji miarkowania opłaty egzekucyjnej świadczy także niestabilność stanu prawnego w odniesieniu do instytucji sądowego miarkowania opłaty egzekucyjnej, co świadczy niewątpliwie o pewnym braku zdecydowania ustawodawcy w kwestii zasadności jej utrzymywania w kontekście zasady normatywnego ustalania wysokości opłaty egzekucyjnej. Pomijając już inne wątpliwości pod adresem art. 48 ust. 2 u.k.k., zastrzeżenia wywołuje w tym kontekście brak stabilności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę, niesprzyjający realizacji zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz bezpieczeństwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Po raz pierwszy mechanizm sądowego miarkowania wysokości opłaty egzekucyjnej został wprowadzony przez ustawę 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; dalej: ustawa zmieniająca z 2004 r.). Należy podkreślić, że zmiana ta była konsekwencją wcześniejszej nowelizacji u.k.s.e. z 18 września 2001 r., zmieniającej status komornika sądowego („prywatyzacja” zawodu), a także wysokości i zasady pobierania opłaty egzekucyjnej. Jak podkreślono w uzasadnieniu wyroku TK w sprawie K 1/11; nowela z 2001 r. pozostawiła jednak w mocy art. 59 ust. 4 u.k.s.e., w świetle którego część opłaty egzekucyjnej ściąganej od dłużnika stanowi dochód Skarbu Państwa. Został on uchylony właśnie ustawą zmieniającą z 2004 r., przy czym - co tutaj szczególnie istotne - w uzasadnieniu projektu ustawy z 2004 r. uchylenie art. 59 ust. 4 u.k.s.e. motywowano tym, że „Skoro wprowadzono zasadę działania komornika na własny rachunek – opłaty stanowią obecnie przychód komornika, a nie Skarbu Państwa” (za uzasadnieniem wyroku K 1/11). Zdaniem TK: „W tej właśnie zmianie statusu komornika sądowego należy dostrzegać ratio legis wprowadzenia do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji mechanizmu sądowego miarkowania wysokości opłaty egzekucyjnej. Choć w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z 2004 r. nie wyjaśniono *expressis verbis* powodów wprowadzenia tego mechanizmu, to jednak należy go postrzegać jako środek uzupełniający różne formy nadzoru judykacyjnego nad komornikami sądowymi, których konieczność istnienia sygnalizowano w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z 2001 r. Ustawodawca uznał, że zniesieniu pracowniczego statusu komorników sądowych oraz obowiązku przekazywania przez komornika części opłaty egzekucyjnej Skarbowi Państwa musi



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 627 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

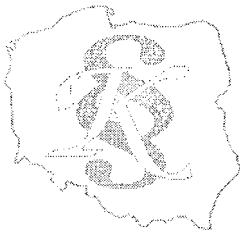
towarzyszyć wzmocnienie nadzoru judykacyjnego nad działalnością komorników, w tym nad czynnościami ustalania i pobierania opłaty egzekucyjnej. Środkiem wzmacniającym ów nadzór judykacyjny miał być właśnie mechanizm miarkowania przez sąd wysokości opłaty egzekucyjnej”.

Abstrahując zatem od innych zastrzeżeń pod adresem instytucji miarkowania opłaty egzekucyjnej należy - w świetle powyższej wypowiedzi TK - wyraźnie podkreślić brak spójności pomiędzy utrzymaniem - jak podkreślają projektodawcy bez zmian w stosunku do poprzedniego stanu prawnego - mechanizmu sądowego miarkowania opłaty egzekucyjnej a ich charakteru (przychód w całości budżetu państwa) oraz statusem komornika sądowego po zmianach wprowadzonych w u.k.k. i u.k.s. z 2018 r.

Instytucja miarkowania opłaty egzekucyjnej została usunięta z systemu polskiego prawa egzekucyjnego na mocy ustawy z 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 112, poz. 769, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 2007 r.). W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1287/V kadencja) wskazano: „Istotną korzyścią wprowadzenia proponowanej nowelizacji będzie odstąpienie od obciążania sądów powszechnych obowiązkiem rozpoznawania spraw opartych na dyspozycji obecnego art. 49 ust. 2 ustawy. Nowe brzmienie art. 49 ustawy uzależniające wysokość opłaty egzekucyjnej od nakładu pracy komornika w postaci odpowiednich progów (1/10 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, 5%, 10% i 15%) eliminuje potrzebę sądowej ingerencji w wysokość opłat egzekucyjnych” (za uzasadnieniem wyroku K 1/11).

Powyższe uzasadnienie jest tym bardziej aktualne na gruncie nowej u.k.k. z 2018, że akcentowane w uzasadnieniu projektów u.k.s. i u.k.k. uzależnienie wysokości opłaty egzekucyjnej od nakładu pracy komornika znalazło swoje odzwierciedlenie w u.k.k. w postaci bardzo kazuistycznej regulacji dotyczącej wysokości opłat egzekucyjnych, przejawiającej się w przyjęciu bardzo rozdrobnionych opłat minimalnych, a także obniżonej stawki (3% w stosunku do stawki podstawowej 10% od wartości wyegzekwowanego świadczenia) w przypadku określonym w art. 27 ust. 2 u.k.k.

Należy wyraźnie podkreślić, że ponowne wprowadzenie ustawą z 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 40, poz. 228) mechanizmu sądowego miarkowania było spowodowane staraniami Ministra Zdrowia w związku z postępowaniami egzekucyjnymi wobec publicznych zakładów opieki zdrowotnej, które - jak podkreślał - wiązały się z niewielkim nakładem pracy komorników (por. uzasadnienie wyroku K 1/11). Na tej regulacji (art. 49 ust. 7-10 u.k.s.e.) - przyjętej zatem z myślą o konkretnej grupie dłużników - wzorował się ustawodawca przyjmując obecną treść art. 48 u.k.k. Jak wskazano wyżej, pozytywna ocena konstytucyjności mechanizmu miarkowania opłaty egzekucyjnej w art. 49 u.k.s.e. nie jest aktualna z uwagi na zmienione zasadniczo warunki prowadzenia działalności egzekucyjnej po 1 stycznia 2019 r. W szczególności w obliczu zmiany zasad finansowania kancelarii komorniczych w nowej u.k.k. nieaktualny do oceny konstytucyjności art. 48 ust. 1 u.k.k. jest powołany przez TK argument powtarzany wielokrotnie w dotychczasowym orzecznictwie, że „ustawa nie zakłada, że każde postępowanie egzekucyjne ma przynosić komornikowi «dochód», ani nawet, że każde postępowanie egzekucyjne będzie się «bilansować», tj. komornik otrzyma dokładnie tyle, ile wynosiły jego wydatki w tym



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

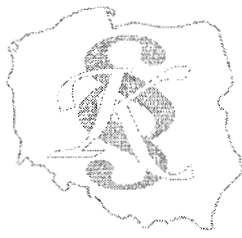
postępowaniu. Oznacza to, że nie jest również wykluczone obciążenie komornika pewnymi kosztami, skoro bowiem zgodnie z konstrukcją opłaty jako «ryczałtowego» zwrotu kosztów i wynagrodzenia komornika dopuszczalne jest, aby komornik otrzymał kwotę wyższą niż jego wydatki, to możliwa jest również sytuacja odwrotna, polegająca na braku należytego zwrotu kosztów” (wyroki TK: z 3 grudnia 2003 r., sygn. K 5/02; z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04; z 14 maja 2009 r., sygn. K 21/08) - por. podsumowanie dotychczasowego orzecznictwa w uzasadnieniu wyroku K 1/11.).

W szczególności wobec istotnego pogorszenia stabilności finansów kancelarii komorniczych z uwagi na rozwiązania omówione wyżej, analizy ekonomiczne (w tym przeprowadzone przez firmę PwC) w przypadku przeważającej większości kancelarii komorniczych nie istnieje prawdopodobieństwo uzyskania kwoty tytułem zwrotu kosztów i wynagrodzenia wyższej niż poniesione wydatki. Wręcz przeciwnie, w konsekwencji wprowadzonych zmian regułą będzie sytuacja braku należytego zwrotu kosztów, uniemożliwiająca prowadzenie postępowania i egzekucji tytułów wykonawczych.

Jeszcze raz należy bowiem podkreślić, że niezależnie od znacznego obniżenia wysokości opłat egzekucyjnych, połączonego z możliwością zastosowania obniżonej stawki opłaty stosunkowej (art. 27 ust. 2 u.k.k.) oraz mechanizmem sądowego miarkowania opłaty egzekucyjnej, obowiązująca ustawa o komornikach sądowych dodatkowo pozbawia komornika środków na prowadzenie działalności egzekucyjnej, stanowiąc, że z tak ustalanych opłat komornikowi należy się wyłącznie od 99% do 60% pobranych opłat jako tzw. wynagrodzenie prowizyjne. (por. opinia Krajowej Rady Komorniczej...).

Jak wskazywał TK w orzecznictwie ukształtowanym na gruncie u.k.s.e. z 1997 r.: „Brak gwarancji uzyskania opłaty egzekucyjnej odpowiadającej nakładowi pracy komornika jest zatem ryzykiem wpisany w wykonywanie tego zawodu” (wyrok 1/11). Ta wypowiedź TK była jednak osadzona w poprzednio obowiązującej regulacji, w której - choć po kolejnych nowelizacjach u.k.s.e. w coraz mniejszym stopniu - komornicy byli w stanie „wypracować nadwyżkę”, pozwalającą to ryzyko ponosić. Rozwiązania wprowadzone w obowiązującej u.k.k. (w powiązaniu z u.k.s. z 2018 r.) wyłącznym ryzykiem deficytowości kancelarii obciążają wyłącznie komorników, przyjmując - jak już wskazano - takie założenia normatywne (oceniane w ich całości i z uwzględnieniem przedstawionych wyżej analiz ekonomicznych), które mogą uczynić prowadzenie kancelarii i wykonywanie zawodu komornika nieopłacalnym. W tym zmienionym kontekście instytucja sądowego miarkowania opłaty egzekucyjnej nie ma - zdaniem wnioskodawcy - żadnego uzasadnienia, a ponadto jest ona nie do pogodzenia z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP. Narusza bowiem prawo do równej ochrony praw majątkowych komorników sądowych w sytuacji niespełnienia wymogu konieczności ingerencji wobec przyjęcia w ustawie wystarczających (a nawet, zdaniem wnioskodawcy, nadmiernych) mechanizmów uzależniających wysokość opłaty egzekucyjnej od nakładu pracy komornika).

Kwestionowany art. 48 ust. 1 u.k.k. jest także nie do pogodzenia ze wskazanymi wyżej wzorcami konstytucyjnymi z uwagi na niedochowanie wymogu adekwatności przyjętego w nim rozwiązania do zakładanego przez ustawodawcę celu. W powiązaniu ze wskazanymi wyżej przepisami u.k.k., obniżającymi znacznie wysokość opłat egzekucyjnych, możliwość obniżenia wysokości naliczonej przez komornika opłaty z jednej strony „nie będzie zachęcała komorników

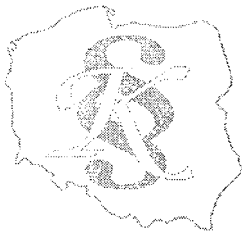


Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

do podejmowania możliwie szybkiego wysiłku w celu wyegzekwowania świadczenia należnego wierzycielom, skoro może okazać się, że nie otrzymają oni opłaty stosunkowej nawet wtedy, gdy wyegzekwują całą należność, o ile egzekucja będzie prowadzona w stosunku do ubogich dłużników”, z drugiej zaś „będzie mobilizować „dłużników do dobrowolnego wykonania zobowiązania i tym samym uniknięcia poniesienia kosztów w sytuacji, gdy mają możliwość uzyskania zmniejszenia ciężaru opłaty egzekucyjnej” (por. uzasadnienie wniosku w sprawie K 1/11).

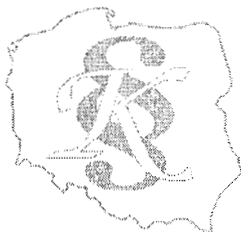
Przepis art. 48 ust. 1 u.k.k. nie spełnia także wymogu proporcjonalności sensu stricto. Należy bowiem podkreślić, że formuła użyta w art. 49 ust. 7 u.k.s.e. z 1997 r. „w szczególności” (przykładowe wyliczenie okoliczności, które sąd winien wziąć pod uwagę, miarkując wysokość opłaty egzekucyjnej) pozwala uwzględnić poza nakładem pracy i sytuacją majątkową dłużnika lub wierzyciela „również inne okoliczności mające znaczenie w kontekście konkretnej sprawy” (wyrok K 1/11). Tymczasem na gruncie obowiązującego art. 48 ust. 1 u.k.k. sąd nie będzie zobowiązany do uwzględnienia faktu, że opłata egzekucyjna służy pokryciu kosztów działalności egzekucyjnej, w tym także „nierentownych” postępowań egzekucyjnych, a także jest źródłem dochodu komornika (por. argumenty wnioskodawcy w sprawie K 1/11). Wprawdzie powyższy argument został uznany za niezasadny w wyroku K 1/11, w którym TK podkreślał: „Z treści art. 49 ust. 10 u.k.s.e. nie wynika bowiem, że sąd bada wniosek o obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej tylko przez pryzmat przesłanek w nim wskazanych i nie ma możliwości rozważenia wszystkich okoliczności wiążących się choćby z funkcjami opłaty egzekucyjnej. Wręcz przeciwnie, przepis ten zobowiązuje sąd do rozpoznania wniosku z uwzględnieniem wszelkich możliwych okoliczności mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy”. Stanowisko to uzasadnił jednak użyciem w art. 49 ust. 10 u.k.s.e. formuły „w szczególności”, oznaczającej, że „sąd zawsze powinien uwzględnić nakład pracy lub sytuację majątkową wnioskodawcy oraz wysokość jego dochodów, a z drugiej strony, że sąd może brać pod uwagę również inne okoliczności, o których przepis ten nie wspomina”. Tymczasem z takiego zwrotu rezygnuje art. 48 ust. 1 u.k.k. Może to oznaczać, że sąd - kierując się przesłanką sytuacji majątkowej dłużnika (wierzyciela) oraz wysokością jego dochodów - obniży wysokości opłaty egzekucyjnej, której część (w proporcji określonej w art. 150 ust. 2 u.k.s.) stanowi wynagrodzenie komornika chronione art. 64 ust. 2 Konstytucji, nie tylko poniżej poziomu odpowiadającego nakładowi pracy komornika, ale co więcej (z uwagi na konsekwencje innych rozwiązań ustawowych kwestionowanych w niniejszym wniosku) do poziomu, poniżej którego komornik poniesie stratę, będąc zobowiązany do sfinansowania kosztów egzekucyjnych z własnego majątku. Jak wynika z orzecznictwa TK regulacja ustawowa, w którą wpisana jest możliwość poniesienia przez komornika straty jest granicą, której nie może przekroczyć ustawodawca bez narażania się na stwierdzenie jej niekonstytucyjności. Argumentem na rzecz odmowy negatywnej oceny art. 49 u.k.s.e. w dotychczasowym orzecznictwie TK był fakt, iż „Komornik uzyskał należną mu opłatę, a więc nie poniósł straty, ani też nie był zmuszony do ponoszenia kosztów egzekucji z własnego majątku. Natomiast zmniejszeniu uległ jego spodziewany dochód” (por. wyroki SK 4/10 czy K 1/11). Takiej gwarancji nie daje natomiast art. 48 ust.1 u.k.k., oceniany w świetle całokształtu zmian wprowadzonych zarówno w ustawie o kosztach komorniczych, jak i ustawie o komornikach sądowych z 2018 r.



Należy ponownie przytoczyć pogląd TK powtarzany w jego dotychczasowym orzecznictwie, iż „Zarzut naruszenia przewidzianej w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP ochrony praw majątkowych mógłby być (...) uzasadniony w sytuacji, gdyby założeniem ustawodawcy – założeniem normatywnym, a nie wynikającym tylko z sytuacji faktycznej – była konieczność ponoszenia kosztów działalności egzekucyjnej z własnego majątku komornika, i to majątku, który nie pochodzi z opłat egzekucyjnych w innych sprawach (...). Należy podkreślić, iż nie chodzi tu o sferę faktów (tzn. ustalenie faktyczne, że w przypadku określonych kancelarii komorniczych tak jest), ale o sferę norm (tzn. założenie ustawodawcy, że tak ma być). O sprzeczności z Konstytucją można by więc mówić dopiero wtedy, gdyby wykazano, że przy określonych średnich kosztach postępowania egzekucyjnego i określonym statystycznie poziomie ściągłości opłat egzekucyjnych prognoza ustawodawcy co do wpływów komorników okazała się oczywiście błędna i prowadziłaby do tego, że wykonywanie tego zawodu na ustawowych warunkach jest z założenia deficytowe, a zatem «nieopłacalne»”.

Fakt, że w dotychczasowym orzecznictwie TK nie stwierdził, że oceniane przepisy u.k.s.e. z 1997 r. mogły do takiego skutku doprowadzić, nie oznacza zatem, że takiej ewentualności nie przewidywał. Jeszcze raz należy podkreślić, że zarówno mechanizm miarkowania, jak innych zmian wprowadzonych w u.k.k. z 2018 r. nie można oceniać w izolacji, ponieważ stanowią one - zdaniem wnioskodawcy - świadomą decyzję ustawodawcy, opartą na jego aksjologicznej ocenie w kwestii pożądanego (także społecznie) poziomu dochodów komorników i ich statusu prawnego. Wprawdzie - jak już podkreślono - mieści się to w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy, niemniej zakres tej swobody nie jest nieograniczony. Podkreślić należy także fakt, iż w sytuacji określonej w art. 48 ust. 1 u.k.k. obniżenie opłaty np. z uwagi na sytuację majątkową wnioskodawcy i wysokość jego dochodu następuje na koszt komornika bez żadnej rekompensaty. Wprawdzie - jak wskazano w wyroku K 1/11 - zwrot wydatków przysługuje komornikowi „niezależnie od skuteczności egzekucji i wartości wyegzekwowanego roszczenia, tym samym nawet w razie obniżenia wysokości opłaty egzekucyjnej prawo do zwrotu wydatków gotówkowych poniesionych w toku egzekucji pozostaje w niezmiennym zakresie”. Wskazane wyżej zastrzeżenia pod adresem regulacji dotyczącej katalogu wydatków podlegających zwrotowi powodują jednak, że także ten element zabezpieczenia przed poniesieniem przez komornika straty może okazać się nieskuteczny.

Nieproporcjonalna ingerencja ustawodawcy w sferę prawa do równej ochrony praw majątkowych przejawia się także w nieokreślonej relacji między obniżeniem opłaty egzekucyjnej w trybie jej sądowego miarkowania (art. 48 ust. 1 u.k.k.) a możliwością jej automiarkowania (art. 48 ust. 3 u.k.k.). W wyroku z 8 maja 2005, P 18/05 TK, oceniając konstytucyjność miarkowania opłaty przez sąd na wniosek dłużnika podkreślił, że możliwość taka ma charakter nadzwyczajny i uzasadniony szczególną sytuacją dłużnika. W tym kontekście powstaje w szczególności pytanie, czy dłużnik mógłby wystąpić do sądu o obniżenie opłaty egzekucyjnej, która już wcześniej została obniżona przez komornika w trybie automiarkowania. Zastrzeżenia pod adresem art. 48 ust. 1 u.k.k. potęgują także niejasności związane z brzmieniem ust. 2 tego przepisu. Jak się zauważa w doktrynie, mimo wskazania w art. 48 ust. 2 u.k.k., że termin do złożenia wniosku o obniżenie opłaty egzekucyjnej wynosi 7 dni od dnia doręczenia postanowienia o pobraniu lub ustaleniu opłaty, „otwarta pozostaje kwestia, czy wniosek ten powinien być składany do doręczenia każdego postanowienia o ściągnięciu opłaty,



czy ostatniego” (J. Jagieła, Opłaty komornicze i zakres ich miarkowania w świetle ustawy o kosztach komorniczych, [w:] Analiza i ocena ustawy o komornikach sądowych oraz ustawy o kosztach komorniczych, A. Marciniak (red.), Sopot 2018, s. 421). Wyraża się w związku z tym pogląd, że „ściągnięcie opłaty egzekucyjnej wprawdzie nie wymaga wydania postanowienia, jednakże komornik ma obowiązek ustalić postanowieniem wydawanym nie rzadziej niż co rok wysokość opłat należnych i ściągniętych, chyba że postępowanie trwa krócej oraz w każdym postanowieniu o umorzeniu postępowania albo o zakończeniu postępowania w inny sposób (art. 21 ust. 1 u.k.k.). Wydaje się, że z uwagi na nieuregulowanie tej kwestii, należy przyjąć, że wniosek o obniżenie powinien być składany po doręczeniu każdego postanowienia o pobraniu i ustaleniu opłaty” (J. Jagieła, op. cit., s. 421).

W tym kontekście aktualne jest zastrzeżenie podnoszone pod adresem art. 49 ust. 10 u.k.s.e., iż w związku z powyższym dłużnik może złożyć wniosek o dokonanie obniżenia opłaty egzekucyjnej „w najbardziej korzystnym dla siebie momencie trwającego postępowania egzekucyjnego, tj. wówczas gdy stosunek nakładu pracy komornika do wyegzekwowanej kwoty będzie najniższy. Uwzględnienie przez sąd tego wniosku może spowodować, że obniżona opłata egzekucyjna nie będzie odpowiadała rzeczywistemu nakładowi pracy komornika w toku całego postępowania egzekucyjnego. Jeżeli bowiem w toku kontynuowanego postępowania egzekucyjnego nakład pracy komornika wzrośnie, a z drugiej strony nie będzie możliwe wyegzekwowanie pozostałej części świadczenia, opłata egzekucyjna w obniżonej przez sąd wysokości będzie nieadekwatna zarówno do nakładu pracy komornika, jak i wysokości wyegzekwowanego świadczenia” (uzasadnienie wniosku w sprawie K 1/11).

Z uwagi na wskazane wyżej zastrzeżenia konstytucyjne analogicznie należy ocenić zd. 2 ust. 1 art. 48 u.k.k. przewidującego możliwość złożenia wniosku o obniżenie opłaty egzekucyjnej także przez wierzyciela w przypadku, o którym mowa w art. 29 albo art. 30. Wyrazem nadmiernej, nazbyt uciążliwej ingerencji w sferę uprawnień komorników jest bowiem w szczególności przyznanie niezasadnego przywileju dla wierzyciela, który zgodnie z art. 30 u.k.k. w przypadku oczywiście niecelowego wszczęcia postępowania egzekucyjnego lub wskazania we wniosku o wszczęcie egzekucji osoby niebędącej dłużnikiem zobowiązany jest ponieść opłatę w wysokości określonej w tym przepisie, mogąc jednocześnie - zgodnie z kwestionowanym art. 48 ust. 1 u.k.k. wystąpić do sądu o obniżenie opłaty. Rozwiązanie to stanowi, zdaniem wnioskodawcy, wyraz nadmiernej troski o wierzyciela, który niecelowo zainicjował postępowanie egzekucyjne, kosztem uprawnień (interesu) komornika, prowadzącego to postępowanie. Powyższe rozwiązanie budzi tym bardziej zastanowienie, że z niecelowym wszczęciem egzekucji mamy do czynienia wówczas, gdy dłużnik nie dał powodu do wszczęcia przeciwko niemu egzekucji ze względu na dobrowolną realizację obowiązku świadczenia (A. Marciniak, Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz, LexisNexis Warszawa 2009 r s. 253). Tym samym przyznanie wierzycielowi uprawnienia do wnioskowania o obniżenie opłaty jest w tym przypadku niczym innym, jak nadmierną (nieproporcjonalną) ingerencją w sferę uprawnień majątkowych komorników przy jednoczesnej nieuzasadnionej żadnymi obiektywnymi kryteriami ochronie wierzyciela.



II. Konstytucyjność ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z punktu widzenia zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP

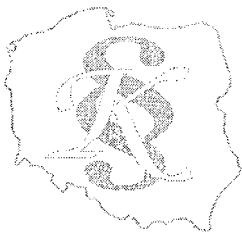
Jak wskazywano konsekwentnie w orzecznictwie TK „z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy. Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości, należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna. Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza on odstępstwo od zasady równości. Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji. Jest ono dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione trzy warunki:

- 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;
- 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;
- 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (wyrok P 20/09).

10. Niezgodność przepisu art. 29 ust. 6 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 u.k.k. w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela albo na podstawie art. 824 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, wierzyciela obciąża opłata stosunkowa w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania. Przepisu tego nie stosuje się do wierzyciela będącego jednostką samorządu terytorialnego (art. 29 ust. 6).

Jak się wskazuje w doktrynie: „Przepis ten wprowadza zatem swoiste zwolnienie podmiotowe takich wierzycieli. Jeżeli postępowanie egzekucyjne jest prowadzone na rzecz wierzyciela będącego jednostką samorządu terytorialnego, to w razie umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela albo na podstawie art. 824 ust. 1 pkt 4 k.p.c. nie jest możliwe pobranie opłaty egzekucyjnej od wierzyciela. Jeżeli jednak w takim postępowaniu zachodzą okoliczności umożliwiające pobranie tej opłaty od dłużnika (wyjątek pierwszy, drugi i czwarty), to opłata egzekucyjna jest pobierana od dłużnika” (M. Uliasz, Opłaty egzekucyjne według ustawy o kosztach komorniczych, [w:] Analiza i ocena ustawy o komornikach sądowych oraz ustawy o kosztach komorniczych, A. Marciniak (red.), Sopot 2018, s. 380. W myśl art. 29 ust. 1 zd. 2 i 3 jeżeli jednak wierzyciel wykaże, że przyczyna umorzenia postępowania egzekucyjnego wiąże się



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krik@komornik.pl | www.komornik.pl

ze spełnieniem świadczenia przez dłużnika w terminie miesiąca od dnia doręczenia dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji albo z zawarciem w tym terminie porozumienia między wierzycielem a dłużnikiem dotyczącego sposobu lub terminu spełnienia świadczenia, opłata ta obciąża dłużnika. Jeżeli spełnienie świadczenia lub zawarcie porozumienia z wierzycielem nastąpiło po upływie miesiąca od dnia doręczenia dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, obciąża go opłata w wysokości 10% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania.

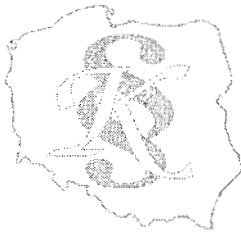
Należy w pełni zgodzić się z poglądem, iż „Takie podmiotowe zwolnienie jednostek samorządu terytorialnego od opłaty egzekucyjnej budzi wątpliwości natury konstytucyjnej, zwłaszcza w kontekście zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Wystarczy bowiem w omawianym przypadku porównać sytuację prawną wierzyciela będącego jednostką samorządu terytorialnego oraz innego wierzyciela. Pierwszy wierzyciel nie ponosi opłaty, a drugi ponosi opłatę. Nierówne traktowanie uwidacznia się szczególnie w tym przypadku, w którym wierzyciel niebędący jednostką samorządu terytorialnego, należy do grupy podmiotów zwolnionych z mocy ustawy od kosztów sądowych. Pomimo, że zachodzą wobec niego szczególne względy uzasadniające takie zwolnienie i względy te są nawet respektowane w przepisach u.k.k., podmiot ten nie jest zwolniony od opłaty przewidzianej w art. 29 ust. 1 zd. 1 u.k.k.” (M. Uliasz, Opłaty egzekucyjne według ustawy o kosztach komorniczych, op. cit., s. 381).

W myśl bowiem art. 47 u.k.k. zwolnienie strony od kosztów komorniczych nie zwalnia jej z obowiązku poniesienia opłaty egzekucyjnej za egzekucję świadczeń pieniężnych oraz zwrotu kosztów postępowania egzekucyjnego drugiej stronie, jeżeli zachodzą podstawy do obciążenia strony opłatą egzekucyjną lub kosztami postępowania egzekucyjnego.

Wprawdzie w wyroku P 24/06 TK oceniając przepis przyznający pierwszeństwo zaspokojenia hipotek Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu zabezpieczającym zobowiązania podatkowe stwierdził, że „konstytucyjnie uzasadnione jest wprowadzenie przez ustawodawcę na rzecz Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego instrumentów prawnych ułatwiających zabezpieczenie i egzekucję należności publicznoprawnych”. Niemniej - jak podkreślił - „tego rodzaju uprzywilejowanie Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, chroniąc interes fiskalny państwa, narusza jednocześnie interesy innych wierzycieli, pozbawiając ich zaspokojenia należności zabezpieczonych wcześniej wpisaną hipoteką”. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że granice władczego wpływania państwa na sytuację podmiotów podlegających jego władztwu kształtuje Konstytucja. Przepisy konstytucyjne limitują również interwencję państwa w stosunki pomiędzy uczestnikami obrotu prawnego. Gwarancją zachowania proporcjonalności w ograniczaniu praw w celu realizacji interesu publicznego jest za każdym razem właściwe zrównoważenie interesu prywatnego i publicznego (por. tam powołane wcześniejsze orzecznictwo TK).

W konkluzji cytowanego wyroku TK stwierdził - co tutaj szczególnie istotne - że „uprzywilejowanie Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w stosunku do innych wierzycieli nie mieści się w konstytucyjnych granicach dopuszczających ograniczenie zasady równości, a ściśle - zasady równej ochrony praw majątkowych, ustanowionej w art. 64 ust. 2 Konstytucji”.

W wyroku z 22 maja 2008 r. (sygn. 33977/06, Meidanis przeciwko Grecji) Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdza, że osoby prawne prawa publicznego mogą, w ramach

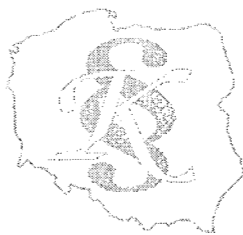


wykonywanych zadań, korzystać z przywilejów umożliwiających skuteczne wykonywanie swoich zadań publicznoprawnych. Niemniej sama przynależność do struktur państwa nie uzasadnia we wszystkich okolicznościach korzystania z przywilejów państwowych. Korzystanie ze wspomnianych przywilejów musi być konieczne do prawidłowego wykonywania zadań publicznych. Interesu majątkowego osoby prawnej prawa publicznego nie można utożsamiać z interesem publicznym” (za wyrokiem TK w sprawie K 21/08).

III. Konstytucyjność ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z punktu widzenia ochrony własności Skarbu Państwa

11. Niezgodność przepisu art. 48 ust. 3 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z art. 21 ust. 1 Konstytucji (dopuszczalność miarkowania opłaty egzekucyjnej w ramach samokontroli komornika).

Zgodnie z art. 48 ust. 3 u.k.k. komornik uwzględniając skargę na swoje czynności może sam obniżyć opłatę egzekucyjną (art. 767 § 5 zd. 2 i 3 k.p.c. w związku z art. 48 ust. 3 k.k.). Podzielić należy wątpliwości zgłaszane pod adresem tego rozwiązania w doktrynie. Jak się wskazuje: „Biorąc pod uwagę publicznoprawny charakter opłaty, taka samokontrola może budzić wątpliwości, ze względu na zmniejszenie należności budżetowej. Jednocześnie już na gruncie wcześniejszego stanu prawnego opłata egzekucyjna była daniną publiczną, czyli świadczeniem publicznoprawnym, uiszczanym z tytułu i w ramach realizacji zadań publicznych państwa, a nie zapłatą za wykonanie poleceń wierzyciela i stanowiąc jeden z rodzajów opłat sądowych, ma charakter należności przymusowej, określonej normatywnie co do wysokości, sposobu ustalania i pobierania”, (J. Studzińska, Zasady miarkowania opłaty komorniczej w ustawie o kosztach komorniczych, [w:] Komornicy sądowi i egzekucja w nowej rzeczywistości prawnej, R. Kulski (red.), Sopot 2019, s. 184). Sąd - zdaniem autorki - wątpliwości budzi dopuszczalność miarkowania opłaty w ramach samokontroli przez komornika, mając na względzie charakter tej opłaty jako niepodatkowej należności budżetowej o charakterze publicznoprawnym, pobieranej za czynności egzekucyjne (ibidem, s. 185). Dopuszczalność miarkowania daniny publicznej przez sąd powszechny oznacza w istocie, że „sądy powszechne rozstrzygać będą o istnieniu bądź nieistnieniu obowiązku ponoszenia daniny publicznej na rzecz Skarbu Państwa, a więc o sprawach, które nie mają charakteru spraw cywilnych (art. 1 k.p.c.). Wprawdzie takie rozwiązanie funkcjonuje i w obecnym stanie prawnym (prowadząc do uznaniowego obniżania opłat w oderwaniu od sytuacji finansowej kancelarii oraz faktu finansowania z uzyskanych opłat egzekucji bezskutecznych), jednakże obecnie charakter opłat jest inny i w całości są to należności komornika sądowego, a nie Skarbu Państwa (Opinia Krajowej Rady Komorniczej na temat projektu ustawy o kosztach komorniczych (projekt z dnia 26 października 2016 r. - UD 162).

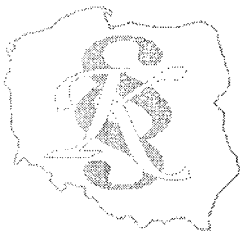


IV. Konstytucyjność ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z punktu widzenia zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych wyrażonej w preambule i art. 2 Konstytucji RP (zasada państwa prawnego) w związku z art. 45 Konstytucji RP (prawo do skutecznego wykonania wyroku sądowego).

Wartość konstytucyjna, jaką jest rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych ma swoje źródło zarówno w preambule, jak i w art. 2 Konstytucji RP. W świetle dotychczasowego orzecznictwa TK nie budzi wątpliwości, że wyrażona we wstępie do Konstytucji RP zasada rzetelności i sprawności działania instytucji może być bezpośrednim i samoistnym wzorcem kontroli kwestionowanych w niniejszym wniosku przepisów ustawy o kosztach komorniczych z 22 marca 2018 r. Po początkowych wahaniach co do charakteru preambuły nie ma już dzisiaj wątpliwości (tak wyraźnie TK w wyroku z 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08 oraz tam powołana literatura), że ma ona walor normatywny, a jej postanowienia, w tym zwłaszcza zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, mogą być punktem odniesienia dla kontroli konstytucyjności prawa. Zasadę tę bezpośrednio jako wzorzec kontroli kwestionowanych przepisów TK zastosował kilkakrotnie (wyroki K 31/06 i K 54/05, Kp 5/98), jak i odwoływał się do niej jedynie pośrednio, uzupełniając argumentację w zakresie oceny unormowań z innymi wzorcami wyrażonymi w części artykułowanej Konstytucji (np. wyroki K 14/03, K 12/03, P 20/04, U 4/06). W wyroku z 12 marca 2007 r. (K 54/05) Trybunał uczynił wyraźnie preambułę, a ściślej wyrażoną w niej zasadę współdziałania, pomocniczości oraz skuteczności i rzetelności działania instytucji publicznych, wzorcem kontroli.

Trybunał podkreślał przy tym, że badanie działalności instytucji publicznych nie należy do jego kompetencji. „Może on natomiast, w ramach kompetencji opartej na art. 188 ust. 1 do 3 Konstytucji, oceniać, czy przepisy normujące działalność tych instytucji zostały ukształtowane w sposób umożliwiający ich rzetelne i sprawne działanie. Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych, stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją” (Kp 5/08).

Jak podkreślono w wyroku TK z 7 stycznia 2004 r., K 14/03: „Rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (tzw. preambuły), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych” (por. też powołany wyrok w sprawie Kp 5/08). Zatem Trybunał Konstytucyjny może bez wątplenia zbadać, czy przepisy normujące działalność tych instytucji zostały ukształtowane w sposób umożliwiający ich rzetelne i sprawne działanie. W wyroku K 14/03 stwierdzono bowiem bardzo wyraźnie, że: „Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności



Krajowa Rada Komornicza

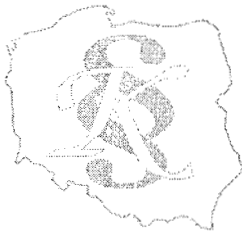
ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją”. Nie budzi wątpliwości, że zasadę tę odnieść należy także do działania komorników sądowych, skoro u.k.s. z 2018 r. nie tylko utrzymała ich status jako funkcjonariuszy publicznych, ale wręcz – zgodnie z założeniami projektodawców – status ten wzmocniła. Do kwestii statusu prawnego komornika odnosił się także wielokrotnie TK, w tym w wyrokach w sprawach K 5/02 i SK 26 /03, stwierdzając że komornik jest monokratycznym organem państwa, organem egzekucji sądowej, wyposażonym przez państwo w określone władcze kompetencje zarówno wobec osób, jak i wobec innych instytucji publicznych, a nadto, że komornicy są strukturą wyodrębnioną, wyposażoną we władztwo, o własnych kompetencjach.

Jak wskazano wyraźnie w powołanym wyżej wyroku TK, tworząc czy modyfikując instytucję publiczną (tutaj komorników sądowych) w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie ustawodawca narusza także bez wątpienia zasady państwa prawnego (zasady prawidłowej legislacji) w zakresie konstytucyjnego prawa „każdego” do skutecznego wykonania wyroku sądowego, a zatem w konsekwencji również art. 45 Konstytucji RP.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny akcentował, że z zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji wynika „obowiązek poprawnej legislacji w zakresie dotyczącym kompetencji organów państw realizujących prawem określone funkcje, a przez to ustrojowa poprawność w zakresie zasad organizacji państwa w poszczególnych płaszczyznach jego aktywności. Jest to nie tylko obowiązek powierzenia zadań państwa tym organom, które są w stanie je realizować z poszanowaniem wartości ogólnosystemowych. (...)”, a także obowiązek takiego ukształtowania „systemów organów i instytucji realizujących zadania państwa w taki sposób, aby nie prowadziło to do paraliżu działania organów państwa i występowania zjawisk dysfunkcji” (wyrok K 14/03). W powołanym wyroku TK przypomnieliśmy utrwalony w jego orzecznictwie pogląd, iż „ogólne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne odnoszące się do fundamentalnych wartości chronionych przez Konstytucję. Szczególnie doniosłe znaczenie winny one mieć na płaszczyźnie wolności i praw człowieka i obywatela”. Skoro w rozpatrywanej w tym wyroku sprawie TK odniósł te stwierdzenia do wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, to tym bardziej należy to uczynić w przypadku konstytucyjnego prawa do sądu (prawa do skutecznego wykonania wyroku sądowego), należącego do kategorii praw osobistych (tzw. praw I generacji). Jak podkreślił TK: „Starannej realizacji dyrektyw wynikających z zasad przyzwoitej legislacji należy wymagać od ustawodawcy zwykłego zwłaszcza przy reglamentacji prawnej tych sfer, które zostały uznane za szczególnie newralgiczne przez samego ustrojodawcę”.

Za taką sferę należy bez wątpienia uznać możliwość sprawnego i możliwie najszybszego wykonywania prawomocnych wyroków sądowych. Egzekucja sądowa stanowi bowiem jeden z fundamentów demokratycznego państwa prawnego. Jak się słusznie podkreśla: „Bez instrumentów skutecznej egzekucji sądowej wymiar sprawiedliwości i gwarantowana przez państwo ochrona prawna obywateli stają się fikcją. Możliwość wykonywania wyroków sądowych wydawanych w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej w sposób oczywisty i bezpośredni wpływa też na sprawność działania całego państwa, w tym na możliwości jego prawidłowego rozwoju” (Stanowisko nr 6/2017 Porozumienia samorządów zawodowych i stowarzyszeń



Krajowa Rada Komornicza

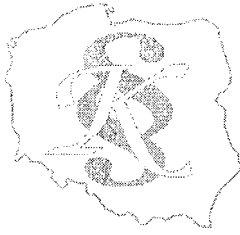
ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krik@komornik.pl | www.komornik.pl

prawniczych dot. projektów ustaw o komornikach sądowych oraz o kosztach komorniczych z dnia 1 czerwca 2017 r., <http://prawnicyrazem.pl/stanowisko/429/>).

Nie budzi bowiem wątpliwości zasadnicze znaczenie działalności komorników sądowych dla skuteczności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (tak: Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 13 stycznia 2017 r., Nr WO 020-180/16, UD 146, <http://krs.gov.pl/pl/dzialalnosc/opinie-i-stanowiska/f,190,opinie-i-stanowiska-2017-r/644,10-13-stycznia/4583,opinia-krajowej-rady-sadownictwa-z-dnia-13-stycznia-2017-r-nr-wo-020-18016-ud-146>). Ocena struktury organizacyjnej i systemowych podstaw działania instytucji publicznej, jaką bez wątplenia jest komornik sądowy, pozostaje bowiem w ścisłym związku z oceną gwarancji konstytucyjnego prawa podmiotowego wyrażonego w art. 45 Konstytucji RP. Stąd też istnieją podstawy, by przepisy ustawy z 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych, określające w sposób wewnętrznie sprzeczny i dysfunkcyjny model działania komorników sądowych i prowadzące w ostatecznym rozrachunku do ograniczenia możliwości wykonywania przez nich czynności egzekucyjnych, a w konsekwencji do ograniczenia praw wierzycieli inicjujących postępowania egzekucyjne lub inne postępowania wykonawcze, których przeprowadzenie ustawodawca powierzył komornikom sądowym, mogły być oceniane w świetle konstytucyjnego prawa do skutecznego wykonania wyroku sądu, stanowiącego element konstytutywny treści prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ustawy zasadniczej (zob. wyrok TK z 12 kwietnia 2012 r., SK 21/11 i wskazane tam wcześniejsze rozstrzygnięcia). Już w wyroku z 24 lutego 2003 r., K 28/02, w którym przedmiotem oceny TK były niektóre przepisy ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z 1997 r., uznał on możliwość traktowania prawa do wykonania wyroku sądowego jako elementu prawa do sądu w rozumieniu materialnym. W konsekwencji - jak podkreślił - „prawo do sądu należy rozpatrywać nie tylko w perspektywie możliwości wydania konkretnego rozstrzygnięcia (orzeczenia sądowego), ale i także możliwości jego egzekucji. Brak takiej możliwości czyni prawo do sądu iluzorycznym. Zadaniem ustawodawcy jest stworzenie takiej normatywnej sytuacji, w której zapewnione będzie nie tylko prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (wyroku), ale i możliwość jego wykonania”.

Z powołanego wyroku w sprawie K 28/02 wynika zatem, że zasada (nakaz) wykonania wyroku sądowego jest jednym z fundamentalnych elementów treści konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1) i co oczywiste częścią składową demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji - por. szerzej E. Morawska, Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Toruń 2003, s. 271 i n.).

12. Niezgodność przepisu art. 21 ust. 1 zd. 3 i 4 oraz art. 16 ust. 4 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych wyrażonej w preambule i art. 2 Konstytucji RP (zasada państwa prawnego) w związku z art. 45 Konstytucji RP (prawo do skutecznego wykonania wyroku sądowego).

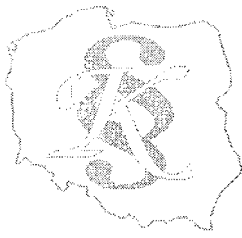


Sprawności działania instytucji publicznej rozumianej w orzecznictwie TK w sposób wskazany wyżej nie służy bez wątpienia mnożenie przez ustawodawcę zbędnych obowiązków proceduralnych, obciążających funkcjonariuszy publicznych (tutaj komorników sądowych) w sytuacji, gdy nie stanowią one koniecznych gwarancji dla jednostki (stron postępowania egzekucyjnego), a powodują w konsekwencji obniżenie sprawności i szybkości działania, a także zbędny wzrost nakładu czasu i pracy komornika, a w ostateczności kosztów postępowania egzekucyjnego.

Konieczności wprowadzenia uciążliwych dla komorników obowiązków informacyjnych także należycie nie uzasadniono w uzasadnieniu projektu ustawy. Natomiast w stanowisku projektodawcy do uwagi KRK przedstawionej w toku konsultacji projektu ograniczono się jedynie do stwierdzenia, iż „Co do obowiązków informacyjnych, należy zwrócić uwagę na konieczność zapewnienia tzw. transparentności postępowania (Omówienie wyników konsultacji..., s. 11).

Wątpliwości z perspektywy zgodności z wyrażoną w preambule zasadą sprawności działania instytucji publicznych, a także art. 45 Konstytucji w zakresie sprawnego działania systemu egzekwowania prawomocnych wyroków sądowych budzi w tym kontekście zakres obowiązków nałożonych na komornika w art. 21 ust. 1 zd. 3 i 4 u.k.k. Zgodnie z jego treścią: „Wysokość opłat ściągniętych i należnych komornik ustala odrębnym postanowieniem wydawanym nie rzadziej niż co roku, chyba że postępowanie trwa krócej. W każdym postępowaniu komornik ustala wysokość opłat ściągniętych i należnych w postanowieniu o umorzeniu postępowania albo postanowieniu o zakończeniu postępowania w inny sposób”.

Przepis ten po pierwsze budzi wątpliwości z uwagi na - krytycznie ocenianą także w doktrynie (por. M. Uliasz, *Opłaty egzekucyjne według ustawy o kosztach komorniczych - zagadnienia wybrane*, [w:] *Komornicy sądowi i egzekucja w nowej rzeczywistości prawnej*, R. Kulski (red.), Sopot 2019, s. 140) - konieczność powtarzania w kolejnych postanowieniach informacji o wysokości ściągniętych wcześniej opłat, co pozostaje w sprzeczności z zasadą ekonomii procesowej i nie służy skuteczności egzekucji sądowej. Przede wszystkim jednak, konieczność podawania w kolejnych postanowieniach informacji o sumie opłat ściągniętych, na którą składają się opłaty ściągnięte w poprzednim postanowieniu i opłaty ściągnięte po wydaniu tego postanowienia, może skutkować przewlekaniem postępowania egzekucyjnego w postaci ponawiania w każdym kolejnym roku skarg dłużników na takie postanowienia lub wniosków o miarkowanie opłaty egzekucyjnej w trybie art. 27 ust. 2 u.k.k., co formalnie nie jest niedopuszczalne. Każde z postanowień komornika o wysokości ściągniętych opłat jest bowiem - jak się również podkreśla w doktrynie (M. Uliasz, *op. cit.*, s. 140) - odrębną czynnością komornika, choć będą się one odnosiły częściowo do tych samych należności. Jak podkreśla M. Uliasz, wyrażony w kwestionowanym przepisie „obowiązek informacyjny przeradza się w dysfunkcjonalne rozwiązanie, wywołujące konieczność wielokrotnego kontrolowania prawidłowości ustalenia tej samej opłaty albo badania przesłanek obniżenia tej samej opłaty” (M. Uliasz, *op. cit.*, s. 141), a co więcej w sytuacji, gdy nie zapadło jeszcze prawomocne rozstrzygnięcie dotyczące postanowienia wydanego w roku wcześniejszym. Potencjalnie może to także grozić wydawaniem niejednolitych rozstrzygnięć dotyczących tego samego postępowania (*ibidem*).



Z powyższych względów wątpliwości budzi także art. 16 ust. 4 u.k.k., w świetle którego komornik w każdym piśmie kierowanym do strony informuje o aktualnym saldzie zaliczek i kosztów podlegających ściągnięciu zgodnie z art. 7 ust. 5. Aktualne są tutaj wątpliwości wskazane wyżej, a dodatkowo sens tego rozwiązania jest o tyle wątpliwy, że na komorniku ciąży obowiązek ostatecznego rozliczenia każdej zaliczki (por. też A. Kościółek, op. cit., s. 225-226).

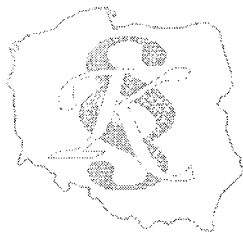
Oceniając powyższe przepisy w powiązaniu z pozostałymi licznymi obowiązkami nałożonymi w nowych ustawach „komorniczych” z 2018 r. i znowelizowanych przepisach k.p.c. (np. co do przesyłania informacji o wysokości należności pozostałej do wyegzekwowania - projektowany art. 763 § 3 k.p.c.) należy podkreślić, że „będzie to ogromna ilość nowych, a przy tym zupełnie zbędnych obowiązków. Obowiązki te spowodują zwiększenie nakładów pracy komornika związanych z obliczaniem i przesyłaniem tych informacji oraz kosztów postępowania egzekucyjnego, a zatem zmniejszenie opłacalności działalności komorników. Wprowadzenie tych obowiązków utrudni także prowadzenie egzekucji, a zatem obniży jej skuteczność (uwaga KRK, Omówienie wyników konsultacji..., s. 11)”. Wnioskodawca podtrzymuje pogląd, wyrażony w trakcie konsultowania projektu u.k.k., iż powyższy wymóg jest przejawem zbytniego formalizmu, „zwłaszcza w sytuacji, gdy pism tych będzie wysłanych w jednym dniu albo w kolejnych dniach kilka albo kilkanaście. Ponadto pewne pisma komornika, jak np. wzywające do usunięcia braków formalnych pisma strony nie nadają się do przesyłania takiej informacji, mogą bowiem wprowadzić adresata w błąd, gdy uzna on, że istotą otrzymanego pisma jest poinformowanie go o saldzie zaliczek i kosztów i nie dostrzeże wezwania do usunięcia braków. Strona zaś zawsze może uzyskać od komornika informację o aktualnym stanie sprawy na podstawie art 760 § 1 k.p.c.” (uwaga KRK, Omówienie wyników konsultacji..., s. 65-66).

Nadmiar powyższych obowiązków informacyjnych jest także przejawem - akcentowanego już wyżej - swoistego braku zaufania ustawodawcy do komorników sądowych, będących przecież funkcjonariuszami publicznymi, stanowiącymi aparat pomocniczy wymiaru sprawiedliwości, odpowiedzialnymi za realizację fundamentalnej części składowej państwa prawnego, jakimi jest egzekwowanie prawomocnych wyroków sądów.

13. Niezgodność przepisu art. 27 ust. 2 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych wyrażonej w preambule i art. 2 Konstytucji RP (zasada zaufania obywatela do państwa) w związku z art. 45 Konstytucji RP (prawo do skutecznego wykonania wyroku sądowego).

Wnioskodawca podziela podnoszone w doktrynie obawy, iż stosowanie przepisu art. 27 ust. 2 u.k.k. w praktyce może wpływać niekorzystnie na realizację zasady sprawności i skuteczności egzekucji sądowej, a w konsekwencji na możliwość wykonywania wyroków sądów i szerzej sprawność działania organów władzy publicznej. Z tej perspektywy budzi on wątpliwości z punktu widzenia zgodności z art. 2 i art. 45 Konstytucji.

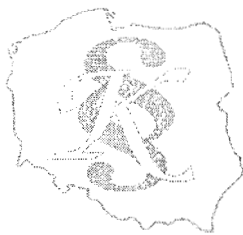
Brzmienie art. 27 ust. 2 u.k.k. pozwala bowiem na taką jego interpretację, wedle której z przepisu tego wynika prawo dłużnika do preferencyjnej opłaty w sytuacji wpłacenia do rąk komornika lub na jego rachunek bankowy całości lub części egzekwowanego świadczenia



w terminie miesiąca od doręczenia mu zawiadomienia o wszczęciu egzekucji. Oznaczałoby to - jak się wskazuje w literaturze (M. Uliasz, op. cit., s. 136-137) - że „w każdej sprawie egzekucyjnej komornik powinien doręczyć dłużnikowi jedynie zawiadomienie o wszczęciu egzekucji i wstrzymać się z czynnościami egzekucyjnymi (zajęciami) do upływu miesięcznego terminu. Innymi słowy, wyegzekwowanie świadczenia w całości lub w części, w ciągu miesiąca wskutek zajęcia (np. rachunku bankowego) i ustalenie opłaty w wysokości 10% od wyegzekwowanego w ten sposób świadczenia, mogłoby (...) rodzić zarzuty ze strony dłużnika, że został on pozbawiony prawa do wpłaty na rzecz komornika świadczenia w terminie miesiąca i poniesienia opłaty preferencyjnej”.

Powyższa możliwa wykładnia art. 27 ust. 2 - zdaniem wnioskodawcy uprawniona z uwagi brzmienie tego przepisu - oznaczająca swego rodzaju „wydłużenie” terminu spełnienia świadczenia przez dłużnika, skutkowałaby nie tylko wydłużeniem postępowania egzekucyjnego, ale także mogłaby uczynić egzekucję bezskuteczną wobec groźby wyzbycia się majątku lub jego ukrycia przez dłużnika. Z drugiej strony odrzucenie wskazanej (w pełni możliwej) wykładni i przyjęcie, że art. 27 ust. 2 u.k.k. nie przyznaje dłużnikowi „preferencji w formie dodatkowego terminu do spełnienia świadczenia, ale tylko przywilej w postaci preferencyjnej opłaty, o ile zostaną zrealizowane przepisane przesłanki” (tak ostatecznie M. Uliasz, op. cit., s. 137) pozostaje jednak - zdaniem wnioskodawcy - w sprzeczności z wynikami wykładni językowej kwestionowanego przepisu art. 27 ust. 2 u.k.k. Należy zatem podkreślić, że niezależnie od wskazanej wyżej wadliwości koncepcji opłaty preferencyjnej, sposób jej realizacji przez ustawodawcę w kontekście możliwych rozbieżnych wykładni tego przepisu, rodzi także wątpliwości z punktu widzenia zasady określoności prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP (szerzej w dalszej części niniejszego wniosku). Przyjęcie, że po wszczęciu postępowania egzekucyjnego komornik powinien niezwłocznie zająć znane mu składniki majątku dłużnika, a po uzyskaniu środków pieniężnych przed upływem miesiąca od zawiadomienia dłużnika o wszczęciu egzekucji naliczyć opłatę egzekucyjną w wysokości 10% (ibidem, s. 137) oznaczałoby, że przepis art. 27 ust. 2 u.k.k. tworzy uprawnienie dłużnika bez określenia proceduralnych warunków jego realizacji. Pozostaje to w wyraźnej sprzeczności z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, wyprowadzoną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z art. 2 Konstytucji. W myśl ugruntowanego orzecznictwa TK zasada ta nakazuje w szczególności, by każdy organ państwowy (w tym też ustawodawca) traktował obywatela z zachowaniem minimalnych reguł uczciwości. Przepisy prawne nie mogą zawierać pułapek, dawać obietnic bez pokrycia lub cofać nagle złożonych obietnic bądź stwarzać organom możliwości nadużywania swojej pozycji. Co więcej, „ustawodawca nie powinien swoimi działaniami podważać ufności obywateli w sprawiedliwość i racjonalność swoich działań” (wyrok z 29 czerwca 2005 r., SK 34/04).

Kwestionowany przepis art. 27 ust. 2 u.k.k. budzi także - zdaniem wnioskodawcy - inne wątpliwości proceduralne. Nie rozstrzyga mianowicie skutku doręczenia zawiadomienia o wszczęciu egzekucji w różnych terminach w przypadku egzekucji skierowanej przeciwko dłużnikom solidarnym (por. uwagi M. Uliasza, op. cit., s. 137). Nierozstrzygnięcie tych wątpliwości może mieć zasadnicze znaczenie w przypadku przyjęcia bardziej restrykcyjnej wykładni kwestionowanego tutaj przepisu zakładającej, że nie wynika z niego prawo

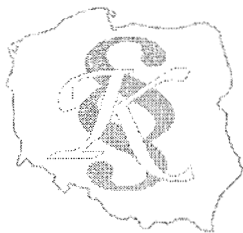


podmiotowe dłużnika do opłaty preferencyjnej, ale jedynie pewien przywilej, a co więcej nie mający wyraźnych gwarancji proceduralnych.

14. Niezgodność przepisu art. 28 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych wyrażonej w preambule i art. 2 Konstytucji RP (zasada państwa prawnego) w związku z art. 45 Konstytucji RP (prawo do skutecznego wykonania wyroku sądowego)

Poważne wątpliwości - poza innymi wskazanymi wyżej pod adresem art. 28 u.k.k. - z punktu widzenia sprawności działania instytucji publicznej (komorników sądowych), a w konsekwencji skuteczności i szybkości działania systemu egzekucji sądowej w Polsce będącej warunkiem koniecznym realizacji prawo do wykonania wyroku sądu budzi nadmierne rozdrobnienie w kwestionowanym przepisie minimalnych opłat egzekucyjnych w sytuacji spełnienia przez dłużnika świadczenia zgodnie z art. 27 ust. 2 u.k.k. Mianowicie, jeżeli dłużnik w terminie miesiąca od dnia doręczenia mu zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, wpłaci do rąk komornika lub na jego rachunek bankowy całość lub część egzekwowanego świadczenia, opłata minimalna od tak zaspokojonego świadczenia wynosi 150 złotych (art. 28 ust. 1 u.k.k.). Jeżeli natomiast do wyegzekwowania świadczenia doszło wyłącznie wskutek egzekucji z wierzytelności, rachunku bankowego, wynagrodzenia za pracę lub świadczeń z zabezpieczenia społecznego, albo na skutek spełnienia świadczenia przez dłużnika do rąk komornika lub na jego rachunek bankowy po upływie terminu, o którym mowa w art. 27 ust. 2, opłata minimalna wynosi 200 złotych. Jeżeli natomiast do wyegzekwowania świadczenia doszło w inny sposób, niż wskazany wyżej, opłata minimalna wynosi 300 złotych. Wreszcie, w przypadkach, o których mowa w art. 29 ust. 1 u.k.k. (umorzenie postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela zgłoszony przed doręzeniem dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji) opłata minimalna wynosi 200 zł.

Ustawodawca przewidział zatem aż trzy stawki opłaty minimalnej w wysokości 150, 200 i 300 zł., które połączył ze skutecznością zastosowanego sposobu egzekucji oraz z terminem uiszczenia egzekwowanych należności (R. Flejszar, op.cit., s. 163). Zdaniem wnioskodawcy na rzecz zarzutu nadmiernego rozdrobnienia stawek opłat minimalnych w art. 28 ust. 1-3 u.k.k. świadczy „brak jednoznacznego ratio legis w zakresie rozróżnienia opłat pobieranych od świadczenia wpłaconego na rzecz komornika przed i po upływie miesiąca od zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, a także konieczność mnożenia czynności w zakresie ustalania opłat z uwagi na dywersyfikację ich granic minimalnych (w zależności od sposobów egzekucji oraz terminów wpłat dokonywanych przez dłużnika na rzecz komornika)” - M. Uliasz, Opłaty egzekucyjne według ustawy o kosztach komorniczych, op. cit., s. 373. Zastosowanie różnych stawek opłat minimalnych (150 zł lub 200 zł.) zostało przewidziane w przypadku niewielkiego przekroczenia miesięcznego terminu (nawet jednodniowego). Zwiększa to w sposób racjonalnie nieuzasadniony nakład pracy komornika, a także negatywnie wpływa na zachowania dłużnika, który wpłacając świadczenie tuż przed upływem ustawowego terminu korzysta z preferencyjnej stawki opłaty minimalnej (mogąc świadczenie spełnić wcześniej). Z tej perspektywy rozwiązanie to budzi wątpliwości co jego zgodności z zasadą rzetelności i sprawności działania



instytucji publicznych wyrażonej w preambule i art. 2 Konstytucji RP (zasada państwa prawnego) w związku z art. 45 Konstytucji RP (prawo do skutecznego wykonania wyroku sądowego). Z całą pewnością postępowania egzekucyjnego nie czyni bardziej sprawnym i skutecznym ustalanie zróżnicowanych opłat o różnej (choć niezasadniczo) wysokości. Natomiast zwiększa ryzyko ewentualnych błędów czy nadużyć.

W doktrynie zwraca się także słusznie uwagę na niewielkie zróżnicowanie wysokości niektórych opłat minimalnych (150 zł i 200 zł), co powoduje, że art. 28 u.k.k. stanowi „przykład zaprzeczenia idei uproszczenia (przejrzystości) systemu opłat komorniczych, która to idea, jak wynikało z uzasadnienia projektu ustawy o kosztach komorniczych, stanowiła jedne z motywów przemawiających za wprowadzeniem zmian legislacyjnych” (M. Uliasz, Opłaty egzekucyjne według ustawy o kosztach komorniczych, op. cit., s. 373).

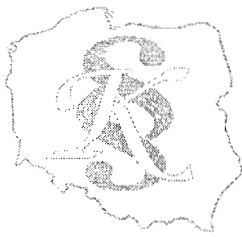
Z perspektywy dłużnika natomiast kwestionowany przepis art. 28 u.k.k. jest także dyskusyjny z punktu widzenia wywiedzionej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa. W sposób nieuzasadniony bowiem zrównuje sytuację dłużnika, który zwlekał ze spełnieniem świadczenia i uczynił to tuż przed upływem terminu miesięcznego od dnia zawiadomienia o wszczęciu egzekucji oraz dłużnika, który świadczenie spełnił niezwłocznie.

Zgodzić się należy ze stwierdzeniem, że wbrew zamierzeniom określonym w projekcie ustawy „ustawodawcy nie udało się w pełni zrealizować założenia racjonalizacji przepisów dotyczących opłat komorniczych” (R. Flejszar, Pobieranie i ściąganie opłat egzekucyjnych według ustawy o kosztach komorniczych, [w:] Komornicy sądowi i egzekucja w nowej rzeczywistości prawnej, R. Kulski (red.), Sopot 2019, s. 157). Założeniu racjonalizacji opłat egzekucyjnych nie służy z pewnością nadmierne rozdrobnienie opłat minimalnych w art. 28 u.k.k.

15. Niezgodność przepisu art. 48 ust. 1 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z wyrażoną w preambule Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznej w związku z art. 2 Konstytucji RP (zasada demokratycznego państwa prawnego) oraz z art. 45 Konstytucji RP w zakresie wyrażonego w tym przepisie prawa do wykonania prawomocnego wyroku sądu.

Należy na wstępie przypomnieć, że już trakcie prac legislacyjnych nad ustawą z dnia 12 lutego 2010 roku o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 40 poz. 228) zwracano uwagę na fakt, że rozwiązanie przyjęte w art. 49 ust. 7 (możliwość obniżenia opłaty) doprowadzi w efekcie do opóźniania (przewlekłości) postępowania egzekucyjnego. Jak podkreślano, może się bowiem zdarzyć, że dłużnik będzie składał wnioski o obniżenie opłaty wielokrotnie w toku jednego postępowania egzekucyjnego (stenogram z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, nr 2599/VI kadencja, pos. 25 VIII 2009r.), czego skutkiem może być spadek efektywności (skuteczności) postępowań egzekucyjnych.

Z uwagi na fakt, że podobne konsekwencje mogą wiązać się także ze stosowaniem instytucji miarkowania opłaty egzekucyjnej, przewidzianej w art. 48 ust. 1 u.k.k., wyrażona w preambule



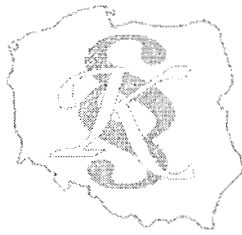
Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 78 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

do Konstytucji z 1997 r. zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych może stać się wzorcem kontroli tego przepisu, w zakresie, w jakim jego stosowanie w praktyce, prowadząc do przewlekłości i obniżenia efektywności postępowania egzekucyjnego - narusza tę zasadę. W ocenie wnioskodawcy przepis ten niesie z sobą takie ryzyko. Po pierwsze, przedłużeniu ulegnie całe postępowanie egzekucyjne. Postępowanie wywołane wnioskiem obejmuje bowiem szereg czynności procesowych (wstępne badanie wniosku, uzupełnienie ewentualnych braków formalnych, rozstrzygnięcie wniosku o zawieszenie postępowania egzekucyjnego w trybie art. 821 k.p.c., odebranie od komornika wyjaśnień na piśmie lub do protokołu, rozważenie potrzeby wyznaczenia posiedzenia jawnego lub rozpoznanie wniosku na posiedzeniu niejawnym, przeprowadzenie posiedzenia i wydanie orzeczenia, uzasadnienie i doręczenie postanowienia, wreszcie możliwość skorzystania z zażalenia na postanowienie sądu wydane na podstawie art. 48 ust. 1 u.k.k. (zob. Z. Knypl, Z. Merchel, Nowy Komentarz do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, Sopot 2010 r., s. 271-273). Po drugie, takie wydłużenie postępowania może w znaczny sposób ograniczyć skuteczność egzekucji. Wniosek taki formułowany był w literaturze przedmiotu (por. uwagi Z. Knypla, Z. Merchela na gruncie art. 49 ust. 7 i 10, Nowy Komentarz ..., s. 271), jako następstwo wydłużenia zasadniczego postępowania egzekucyjnego. Przyjęte rozwiązanie zdaje się również nie uwzględniać specyfiki postępowania egzekucyjnego i tego, że względem jednego dłużnika toczy się wielość postępowań egzekucyjnych. Po trzecie, brak jest ustawowego zdefiniowania podstaw wniosku o obniżenie opłaty, co oznacza, że każde postępowanie komornicze prowadzone z odpowiednią starannością, w oparciu o przepisy ustawowe z jednoczesnym stosowaniem wyłącznie ustawowo zdefiniowanych zasad pobierania opłat, narażone zostaje na możliwość zakwestionowania wysokości pobranej opłaty egzekucyjnej, tak jakby jej wysokość zależała od uznaniowego jej ustalenia przez komornika, a nie przez czynności podjęte na podstawie i w granicach ustawy.

Ustawodawca zdaje się - dążąc do zagwarantowania praw dłużnika - pomijać jednocześnie interes wierzyciela, jak również niweczyć sens rzetelnego i sprawnego funkcjonowania urzędu komornika sądowego. Na tle obowiązującego stanu prawnego jego działania egzekucyjne traktowane jest w taki sposób jakby ustawodawca nie związał kryteriów i zasad ustalania opłat z jakimkolwiek czytelnym układem odniesienia, tworzącym możliwość samowolnego ich ustalania i pobierania przez komornika. Sposób sformułowania tego przepisu świadczy również o tym, że nawet wtedy, gdy nakład pracy komornika jest znaczny, a ewentualna wysokość opłaty pokrywa tylko same koszty, nie stoi to na przeszkodzie do jej obniżenia przez sąd jedynie przy uwzględnieniu sytuacji majątkowej wnioskodawcy oraz wysokości jego dochodów.

Mając na względzie powyższe, jak również wyrażone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stanowisko zgodnie z którym „system organów i instytucji realizujących zadania państwa, winien być ukształtowany w taki sposób, aby nie prowadziło to do paraliżu działania organów państwa i występowania zjawisk dysfunkcji” (K 14/03) wnioskodawca uważa, że treść przyjętej regulacji nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych.



Trudność oceny nakładu pracy komornika w konkretnej sprawie jako przesłanka miarkowania opłaty egzekucyjnej wynika także z tego, że - jak się podkreśla - „kryterium obniżenia opłaty egzekucyjnej ze względu na nakład pracy komornika nie powinna być wyłącznie „szybkość i skuteczność” postępowania. Opłata egzekucyjna nie powinna być zatem obniżona tylko dlatego, że postępowanie egzekucyjne zostało przeprowadzone sprawnie i szybko, trwało krótko. Takie podejście pozostaje bowiem w sprzeczności z założeniem, że postępowanie egzekucyjne powinno być szybkie i efektywne, bez zbędnej przewlekłości i tym samym najmniej uciążliwe dla dłużnika (art. 799 § 1 k.p.c.) oraz prowadzące do możliwie najszybszego zaspokojenia wierzyciela” (J. Jagieła, Opłaty komornicze i zakres ich miarkowania w świetle ustawy o kosztach komorniczych, [w:] Analiza i ocena ustawy o komornikach sądowych oraz ustawy o kosztach komorniczych, A. Marciniak (red.), Sopot 2018, s. 419).

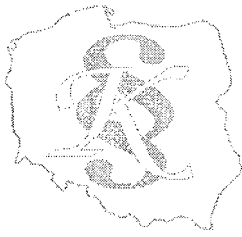
V. Konstytucyjność ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z punktu widzenia zasady określoności prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP

Charakterystyczne dla rozwiązań nowej ustawy o kosztach komorniczych z 2018 r. (podobnie zresztą jak ustawy o komornikach sądowych z 2018 r.) jest posługiwanie się w wielu jej przepisach zwrotami nieostrymi, ocennymi, a przez to ułatwiającymi podejmowanie przez organy władzy publicznej uznaniowych decyzji, co może zostać uznane za sprzeczne z zasadą określoności prawa, stanowiącą jeden z elementów zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (np. wyrok TK z 28 października 2009 r., K 32/08). Z zasady określoności prawa wynika, że każdy przepis prawny, zwłaszcza, gdy dotyczy wolności i praw jednostki lub przewidujący możliwość stosowania wobec niej sankcji, powinien być sformułowany w sposób poprawny, jasny i precyzyjny, a więc zapewniający przewidywalność skutków jego zastosowania (wyrok z 12 czerwca 2002 r., P 13/01.).

Jak wskazano w wyroku z 24 lutego 2003 r., K 28/02 (odnośnie kontroli niektórych przepisów u.k.s.e z 1997 r.) dla „oceny zgodności treści określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są przede wszystkim trzy założenia. Po pierwsze – każdy przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega. Po drugie – powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – winien być tak skonstruowany, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację tworzącą prawa lub obowiązki”.

Zasada określoności prawa nakazuje unikać stanowienia przepisów nieprecyzyjnych, niejednoznacznych oraz powodujących istotne wątpliwości prawne, a także posługujących się niezdefiniowanymi pojęciami albo mających niezrozumiałą treść (wyrok TK z 28 października 2009 r., Kp 3/09).

Zagrożenia dla przewidywalności prawa występują wtedy, gdy: 1) przesłanki zwrotu niedookreślonego są determinowane elementami subiektywnymi; 2) zwrotom takim nie nadaje się brzmienia, które zagwarantowałyby jednolitość linii orzeczniczej; 3) ustalenie pojęć



nieostrych powierza się organom stosującym te przepisy, zwłaszcza gdy są to organy administracji publicznej; czyni to z nich faktycznie organy prawotwórcze (wyrok z 11 maja 2004 r., K 4/03) - za: W. Sokolewicz, M. Zubik, Komentarz do art. 2, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2016, s. 146-147). „Ustawodawca nie może więc poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego” (K 33/00).

Jak się wskazuje, wymóg określoności prawa nie wyklucza wprawdzie posługiwania się przez ustawodawcę pojęciami pozaprawnymi, nawet nieostrymi, odwołującymi się do funkcjonujących w społeczeństwie przekonań i ocen „jeśli mają ugruntowaną w świadomości prawnej jednostek podstawę aksjologiczną, z której wynika konkretny normatywny imperatyw” (wyrok z 8 maja 2006 r., P 18/05.). Niemniej, „przepis zawierający takie pojęcia powinien jednak być zredagowany w sposób umożliwiający jego dookreślenie we względnie jednolitej praktyce orzeczniczej oraz dopełniony gwarancjami proceduralnymi chroniącymi przed arbitralnością organów stosujących prawo. Brak np. jawności rozpatrzenia sprawy gwarancje te rażąco osłabia” (W. Sokolewicz, M. Zubik, op. cit., s. 147).

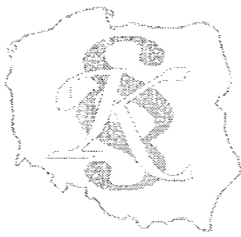
Zdaniem wnioskodawcy warunków tych nie spełniają kwestionowane tutaj przepisy, posługujące się tego rodzaju zwrotami, tym bardziej, że budzą one także wątpliwości z punktu widzenia ich zgodności z innymi wzorcami konstytucyjnymi.

16. Niezgodność przepisu art. 6 w związku z art. 5 oraz art. 7 ust. 2 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z art. 2 Konstytucji RP (zasada określoności prawa).

Jak podkreśla się w doktrynie - z czym należy się w pełni zgodzić - wiele zmian wprowadzonych w zakresie ustalania wydatków komornika i ich wysokości, niezależnie od wskazanych wyżej wątpliwości merytorycznych, wymaga oceny ich konstytucyjności również „ze względu na niezbyt precyzyjną regulację i pewien brak konsekwencji przy określaniu kryteriów, którymi powinien posługiwać się komornik sądowy, kwalifikując dany koszt czy ustalając jego wysokość. Posługiwanie się bowiem przez ustawodawcę pojęciami niedookreślonymi, a takie występują w ustawie o kosztach komorniczych, zwłaszcza w zakresie ustalania wysokości wydatków, może wywoływać wątpliwości nie tylko w nauce, ale przede wszystkim w praktyce” (A. Laskowska-Hulisz, op. cit., s. 204).

Pojęcie „niezbędności” wydatku użytego w art. 5 u.k.k. jest przykładem takiego zwrotu niedookreślonego, który pozostawiając luz decyzyjny jednocześnie może wywoływać wątpliwości interpretacyjne co do tego, czy w konkretnym przypadku poniesienie danego wydatku można uznać za rzeczywiście „niezbędne” (A. Kościółek, op.cit, s. 206). Groźba ta jest tym bardziej uzasadniona, że - jak już wskazano wyżej - w u.k.k. z 2018 r. projektodawcy, pomijając niektóre wydatki przewidziane wyraźnie w art. 39 u.k.s.e., w uzasadnieniu projektu uznają je za mieszczące się w wydatkach wymienionych wyraźnie w art. 6 u.k.k.

Innym przykładem użycia zwrotu niedookreślonego jest pojęcie „znacznego przekroczenia” kwoty 60 zł w przypadku kosztów doręczenia korespondencji. Zgodnie z art. 7 ust. 2 u.k.k. zaliczkę na koszty doręczenia korespondencji uiszcza wierzyciel lub wnioskodawca i nie może



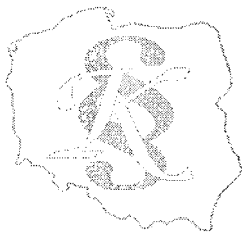
ona jednorazowo przekroczyć 60 złotych, chyba że planowane wydatki znacznie przekroczą tę kwotę. Zgodnie z art. 7 ust. 3 u.k.k. w wezwaniu do uiszczenia zaliczki komornik wskazuje wysokość zaliczki. W przypadku innych wydatków aniżeli koszty korespondencji przepisy u.k.k. „nie wprowadzają kryteriów oznaczenia wysokości zaliczki ani nie wskazują progów kwotowych (maksymalnych lub minimalnych). Wysokość każdej zaliczki powinna być zatem określona stosownie do prognozowanej wysokości wydatków, którą ustala komornik na podstawie swojego doświadczenia zawodowego. Jedyny wyjątek w tym względzie dotyczy wysokości zaliczki na koszty doręczenia korespondencji, która nie może jednorazowo przekroczyć 60 złotych (...), przy czym ostateczna wysokość tej zaliczki również jest ustalana przez komornika, zgodnie z prognozowaną wysokością wydatków z tego tytułu. Możliwość pominięcia wspomnianego ograniczenia kwotowego występuje wówczas, gdy „planowane wydatki znacznie przekroczą tę kwotę” (A. Kościółek, op. cit., s. 211).”

Pojęcie „znacznego” przekroczenia kwoty 60 zł będzie z całą pewnością wywoływać wątpliwości w praktyce. Nie jest jasne, ile procentowe przekroczenie tej kwoty upoważnia komornika do pobrania zaliczki w wyższej wysokości już przy pierwszym wezwaniu. Ścisła wykładnia pojęcia „znacznego” przekroczenia wymagająca prognozy bardzo wysokiego przekroczenia ograniczenia kwotowego (kilkudziesięcioprocentowego) powodowałaby znaczne opóźnienia postępowania, a strony obciążałaby kosztami kolejnych wezwań do uiszczenia zaliczki na koszty doręczenia korespondencji. Jak się podkreśla - z czym należy się zgodzić - ograniczenie kwotowe określone w art. 7 ust. 2 u.k.k. „dotyczy jednorazowo pobieranej zaliczki, a nie górnego pułapu sumy zaliczek pobranych w ramach jednego postępowania prowadzonego przez komornika na wydatki z tego tytułu” (A. Kościółek, op. cit., s. 211). W konsekwencji kolejne, powtarzające się wezwania do uiszczenia zaliczki na poczet kosztów doręczenia korespondencji generują kolejne koszty, zwiększają nakład pracy komornika (zbędny), wydłużają postępowanie (ibidem), co poza wątpliwościami z punktu widzenia wymogów określoności prawa trudno pogodzić także z zasadą sprawności i skuteczności działania instytucji publicznej.

Z drugiej strony postulowana w doktrynie zawężająca wykładnia pojęcia „znacznego” przekroczenia (nawet kilkunastoprocentowe, por. A. Kościółek, op. cit., s. 211) pozostaje w sprzeczności z językowym brzmieniem art. 7 ust. 3 u.k.k. i może narazić komornika na uznanie wydatków na koszty korespondencji (niejednokrotnie znacznych) za zbędne i konieczność ich poniesienia z prywatnego majątku komornika.

17. Niezgodność przepisu art. 48 ust. 1 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. 2018, poz. 770) z art. 2 Konstytucji RP (zasada określoności prawa).

Brzmienie art. 48 ust. 1 u.k.k. z 2018 r. budzi wątpliwości nie tylko z punktu widzenia zgodności z prawem do równej ochrony własności i innych praw majątkowych oraz proporcjonalności ingerencji w sferę uprawnień majątkowych komorników oraz zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznej, ale także zasady określoności i jasności prawa (art. 2 Konstytucji RP).



Krajowa Rada Komornicza

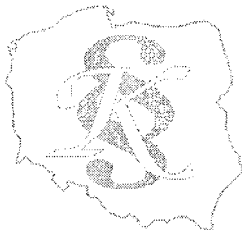
ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 627 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

W świetle brzmienia przepisu art. 48 ust. 1 u.k.k. nie jest w pełni jasne, czy możliwość obniżenia opłaty przez sąd dotyczy stawki procentowej opłaty czy też kwoty pobranej opłaty. Gdyby uznać, że chodzi o procentową wysokość opłaty to oznaczałoby to po pierwsze, przyznanie sądowi prawa do swobodnej zmiany określonych w ustawie stawek (a to jest wątpliwe), po drugie, nie harmonizowałoby z przyjętym w tym przepisie kryterium obniżenia opłaty przez sąd, a mianowicie „sytuacji majątkowej oraz wysokości dochodów” skoro sytuację majątkową dłużnika i możliwość poniesienia przez niego opłaty danej wysokości można ocenić tylko z uwzględnieniem kwoty opłaty finalnie pobranej (por. także na gruncie art. 49 ust. 7 i 10 u.k.s.e. z 19987 r. Z. Knypl, Z. Merchel, Nowy komentarz do ustawy..., s. 264).

Co może tutaj jeszcze istotniejsze, zarówno nadmierność ingerencji w sferę uprawnień majątkowych komorników, jak i dyskusyjność art. 48 ust. 1 u.k.k. z punktu widzenia zasady określoności prawa wynika z faktu, że opłata pobrana z tytułu skutecznie przeprowadzonej egzekucji oraz wyłącznie od wartości wyegzekwowanego świadczenia – może być obniżona z powołaniem się na ogólnie zakreślone w art. 48 ust. 1 u.k.k. kryteria, a więc nakładu pracy, sytuacji majątkowej oraz wysokości dochodów. Żadne z wymienionych kryteriów nie zostało w ustawie zdefiniowane, a co więcej kryterium nakładu pracy nie znajduje odzwierciedlenia w przyjętej w u.k.k. - w ślad za u.k.s.e. z 1997 r. - koncepcji opłat egzekucyjnych uzależnionych od skuteczności egzekucji (por. też wątpliwości odnośnie do oceny nakładu pracy i konieczności określenia punktu odniesienia jego oceny J. Jagieła, Opłaty komornicze i zakres ich miarkowania w świetle ustawy o kosztach komorniczych, [w:] Analiza i ocena ustawy o komornikach sądowych oraz ustawy o kosztach komorniczych, A. Marciniak (red.), Sopot 2018, s. 419).

Zastrzeżenia pod adresem instytucji miarkowania opłaty egzekucyjnej na gruncie art. 49 u.k.s.e. formułowano także w orzecznictwie SN. Jak podkreślano, orzeczenie sądu w przedmiocie wniosku o obniżenie opłaty egzekucyjnej, ze względu na niedookreślone kryteria (...) (nakład pracy komornika, sytuacja majątkowa wnioskodawcy), jest obarczone „ryzykiem błędu” (uchwała SN z 20 listopada 2015 r., III CZP 79/15, OSNC 2016/12/140, za: J. Studzińska, op. cit., s. 177). Jak podkreślano, do oceny nakładu pracy komornika w danej sprawie „niezbędne jest ustalenie jakiegoś punktu odniesienia, tj. określenie, czy jest normalny nakład pracy do którego można porównać nakład pracy poniesiony przez komornika w konkretnej sprawie. Dopiero wówczas możliwe jest stwierdzenie, czy nakład ten był niski, wysoki czy też normalny, w odniesieniu do wzorca. Nie ulega wątpliwości, że nakład pracy komornika w znacznej mierze jest zdeterminowany sposobem prowadzenia wskazanym we wniosku wierzyciela o jej wszczęcie” (Postanowienie SO w Bydgoszczy z dnia 9 września 2013 r., II Cz 567/13, Lex nr 1855749, za: J. Studzińska, op. cit., s. 179).

Nakład pracy komornika zależy bowiem od różnych czynników, zarówno obiektywnych, a zwłaszcza rodzaju egzekucji oraz zachowania dłużnika w trakcie postępowania egzekucyjnego. Oznacza to zatem, że nakład pracy w danej sprawie nie jest określany zupełnie dowolnie przez komornika, ale ma przede wszystkim oparcie w określonych w ustawie zadaniach publicznych realizowanych przez komornika. Ustawa nie określa zatem jak należy rozumieć pojęcia „nakład pracy” i jaki poziom tego nakładu mogłoby uzasadniać ewentualnie miarkowanie opłaty egzekucyjnej. Należy ponadto wskazać, że niższemu nakładowi pracy w zakresie dokonania czynności egzekucyjnych danego rodzaju może towarzyszyć szczególnie duży nakład pracy przy wykonywaniu tego rodzaju czynności skierowanej przeciwko innemu dłużnikowi.



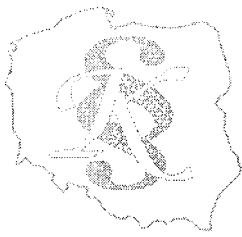
Opłaty mają przecież sfinansować całość kosztów egzekucyjnych i kosztów utrzymania kancelarii komorniczej. Tak też a contrario w orzecznictwie TK – odnośnie strat w jednych sprawach, które mogą być rekompensowane w postaci opłat uzyskanych w innych sprawach egzekucyjnych.

18. Niezgodność art. 45 ust. 2 ustawy o kosztach komorniczych (Dz.U. z 2018 r., poz. 770) z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 20, art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 45 ust. 2 ustawy o kosztach komorniczych Skarb Państwa nie uiszcza opłat egzekucyjnych. Z uzasadnienia projektu ustawy o kosztach komorniczych z 2018 r. wynika, iż przepis art. 45 ust. 2 został sformułowany podobnie do art. 94 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, zgodnie z którym „Skarb Państwa nie ma obowiązku uiszczania opłat”, a za wskazanymi przepisami stoi takie samo uzasadnienie. „Wiąże się to z ustrojową pozycją komornika jako funkcjonariusza publicznego działającego przy sądzie rejonowym i wyraźnym określeniem opłat egzekucyjnych jako daniny publicznej, stanowiącej w całości dochód Skarbu Państwa. Skarb Państwa nie może być zatem zobowiązany do uiszczania opłat na swoją rzecz” (Druk nr 1581, s. 14).

Powyższy pogląd pomija stanowisko Trybunału Konstytucyjnego określające pozycję Skarbu Państwa w toku postępowania egzekucyjnego w kontekście art. 94 ustawy o kosztach sądowych. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 21/08, „ratio legis regulacji zawartej w art. 94 ustawy o kosztach sądowych nie było <stworzenie preferencji dla Skarbu Państwa>, ale dążenie do tego, aby nie przenosić środków pieniężnych między częściami budżetu państwa, którego dochód stanowią opłaty sądowe i z którego byłyby pokrywane opłaty, gdyby Skarb Państwa nie był z nich zwolniony (...)” (uzasadnienie cz. III, pkt 9.3.2.). W dalszej części przywołanego wyroku Trybunał zauważa, że opłaty egzekucyjne mają znaczenie przy ustalaniu dochodu komornika i dlatego nie można ich traktować na równi z opłatami sądowymi.

Stanowisko projektodawców ustawy o kosztach komorniczych z 2018 r. w przedmiocie zwolnienia Skarbu Państwa od ponoszenia opłat egzekucyjnych pomija zatem konsekwencje tego zwolnienia dla sytuacji majątkowej komornika jako piastuna organu. O ile brak obowiązku Skarbu Państwa uiszczania opłat sądowych, o którym mowa w art. 94 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, nie niesie ze sobą skutku w postaci uszczuplenia majątkowego sądu jako stacio fisci Skarbu Państwa, brak obowiązku uiszczenia opłat egzekucyjnych prowadzi do sytuacji, w której komornik jako piastun organu (osoba fizyczna) nie otrzyma wynagrodzenia prowizyjnego w sprawach cywilnych, z którymi ustawodawca przewiduje pobranie lub ściągnięcie opłat egzekucyjnych, a komornik ich nie uzyska wobec zwolnienia Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 45 ust. 2 u.k.k. Wynagrodzenie prowizyjne w myśl art. 150 ust. 1 u.k.s. ustala się bowiem proporcjonalnie do uzyskanej opłaty egzekucyjnej. Jednocześnie ustawodawca nie przewidział mechanizmu obciążenia nieuiszczonymi przez Skarb Państwa opłatami innych uczestników postępowania. Komornikowi nie przysługuje też żadna rekompensata od Skarbu Państwa z tytułu nieotrzymania wynagrodzenia prowizyjnego wobec zwolnienia Skarbu Państwa od uiszczania opłat egzekucyjnych. Wskazana regulacja zakłada



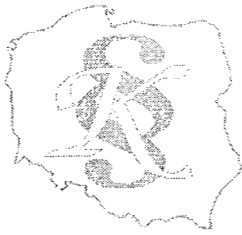
zatem uprzywilejowane traktowanie Skarbu Państwa z jednoczesnym obciążeniem finansowym komornika (tak: K. Bomba, Konstytucyjne uwarunkowania pracy komornika sądowego, w druku), co wymaga oceny przez pryzmat konstytucyjnej zasady ochrony własności (art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Warto w tym miejscu przytoczyć stanowisko Trybunału Konstytucyjny zawarte w wyroku z 14.05.2009 r., P 21/08, co do zgodności z art. 64 ust. 2 Konstytucji regulacji d. art. 40 ust. 2 ustawy dotyczącego zwolnienia Skarbu Państwa z obowiązku uiszczania zaliczek na wydatki gotówkowe poniesione w sprawach o egzekucję i o zabezpieczenie, d. art. 45 ust. 2 ustawy odnoszącego się do zwolnienia Skarbu Państwa z obowiązku uiszczania opłaty za dokonanie zabezpieczenia roszczenia pieniężnego oraz d. art. 49a ust. 3 ustawy dotyczącego zwolnienia z opłaty za wszczęcie egzekucji świadczeń niepieniężnych i dokonanie zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych. Ze względu na podobieństwo wymienionych regulacji zarówno co do ratio legis, jak i skutków (wskazane regulacje prowadzą do uprzywilejowania Skarbu Państwa przy jednoczesnym zwiększeniu obciążenia finansowego komorników) do omawianej regulacji art. 45 ust. 2 u.k.k. dotyczącej zwolnienia ex lege Skarbu Państwa od uiszczania opłat egzekucyjnych argumenty wskazane przez Trybunał Konstytucyjny zachowały swoją aktualność na gruncie obowiązującego stanu prawnego.

Trybunał zauważył, iż opłaty w ostatecznym rozrachunku stają się elementem dochodu (wynagrodzenia) komornika, który podlega ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji. Wynagrodzenie komornika nie może być traktowane jako prawo „gorszej kategorii” i korzysta z ochrony przewidzianej w art. 64 ust. 2 Konstytucji, której ograniczenie możliwe jest tylko w przypadkach wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (Wyrok TK z 14.05.2009 r., K 21/08, uzasadnienie cz. III, pkt 10.2.1. Tak też: Z. Knypl, Zwolnienie Skarbu Państwa z zaliczki na wydatki przy dokonywaniu zabezpieczenia, Przegląd Prawa Egzekucyjnego 2009/6, s. 62).

W odniesieniu do regulacji d. art. 40 ust. 2, d. art. 45 ust. 2 oraz d. art. 49a ust. 3 u.k.s.ie. Trybunał nie znalazł na gruncie Konstytucji RP wystarczającego uzasadnienia do ograniczenia prawa własności komornika (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Jak zauważył: „z punktu widzenia generalnie sformułowanej zasady proporcjonalności ograniczeń praw i wolności, zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, należy stwierdzić, że omawiane uprzywilejowanie, jakkolwiek służy realizacji obowiązku Państwa w zakresie egzekwowania należności publicznoprawnych, nie spełnia zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji - przesłanki konieczności. (...) Analiza problemu dowodzi, że uprzywilejowanie ustanowione w kwestionowanych przepisach, po pierwsze, nie jest konieczne z punktu widzenia ochrony interesu państwa; brak zwolnienia nie zamyka Skarbowi Państwa możliwości występowania o dokonanie zabezpieczenia czy egzekucję świadczeń. (...) Po drugie, jest to ograniczenie nadmierne; oprócz ryzyka bezskutecznej egzekucji, komornik jako osoba fizyczna (piastun organu egzekucyjnego) został obciążony dodatkowym ciężarem o charakterze publicznoprawnym; w świetle regulacji obowiązujących od 1 stycznia 2002 r. komornicy nie otrzymują wynagrodzenia, ich dochód stanowi nadwyżka opłat nad kosztami działalności egzekucyjnej” (sprawa K 21/08, uzasadnienie cz. III, pkt 10.5.1.). Z powyższych względów Trybunał uznał przywołane przepisy za niezgodne z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Argumenty, na które wskazuje projektodawca w uzasadnieniu dla wprowadzenia zwolnienia Skarbu Państwa od uiszczania opłat egzekucyjnych tj. publicznoprawny status komornika sądowego, charakter prawny opłat egzekucyjnych jako daniny publicznej, stanowiącej w całości

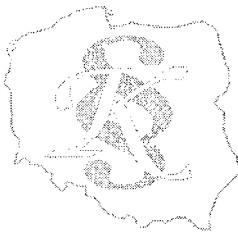


Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

dochód Skarbu Państwa i związany z tym wniosek, zgodnie z którym Skarb Państwa nie może być zobowiązany do uiszczania opłat na swoją rzecz (Druk nr 1581, s. 14) nie wskazują na konieczność wprowadzenia regulacji art. 45 ust. 2 u.k.k. ze względu na realizację konstytucyjnych praw i wartości wskazanych w art. 31 ust. 3. Odwołując się do konstytucyjnych przesłanek ograniczeń ochrony własności jako publicznoprawnego prawa podmiotowego, zwolnienie Skarbu Państwa od opłat egzekucyjnych bez rekompensaty dla komornika z tytułu utraconego w ten sposób wynagrodzenia prowizyjnego nie wydaje się konieczne oraz proporcjonalne dla ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (tak: K. Bomba, Konstytucyjne uwarunkowania pracy komornika sądowego, w druku). Tym samym należy stwierdzić, iż ograniczenie prawa własności komornika poprzez jego dodatkowe obciążenie finansowe związane z nieuzyskaniem wynagrodzenia prowizyjnego w sprawach egzekucyjnych, w których Skarb Państwa został zwolniony z mocy art. 45 ust. 2 u.k.k. od uiszczenia opłaty egzekucyjnej, będącego jego zarobkiem za wykonaną pracę oraz źródłem finansowania kosztów działalności egzekucyjnej (Por. Z. Knypl, Zwolnienie Skarbu Państwa z zaliczki na wydatki przy dokonywaniu zabezpieczenia, Przegląd Prawa Egzekucyjnego 2009/6, s. 62), spełnia tylko jedną z przesłanek wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. następuje w formie ustawy, co przemawia za zakwestionowaniem zgodności art. 45 ust. 2 u.k.k. z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Zwolnienie Skarbu Państwa od ponoszenia opłat egzekucyjnych budzi wątpliwości również z punktu widzenia zachowania zasady społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji), gdyż prowadzi do uprzywilejowania wybranej kategorii podmiotów życia gospodarczego w zakresie, w jakim od nieuiszczonych przez nie opłat egzekucyjnych komornik nie obliczy wynagrodzenia prowizyjnego (tak: K. Bomba, Konstytucyjne uwarunkowania pracy komornika sądowego, w druku). Zgodnie z ustaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego "działalność państwa nie może naruszać fundamentalnej dla gospodarki rynkowej zasady swobodnej konkurencji, co polega w szczególności na zakazie preferencji dla podmiotów państwowych. Łączy się to ściśle z zakazem jakiegokolwiek dyskryminacji w tym zakresie podmiotów niepaństwowych. (...) Zasada społecznej gospodarki rynkowej wymaga, aby państwo i inne instytucje publiczne w stosunkach z podmiotami z sektora prywatnego (w stosunkach zewnętrznych z punktu widzenia instytucji publicznych) działały w formach i na zasadach rynkowych. Jeżeli państwo pośrednio lub bezpośrednio uczestniczy w życiu gospodarczym w formie kooperacji z podmiotami prywatnymi i dopuszcza tę kooperację w formach właściwych dla prawa prywatnego winno przestrzegać zasad ustanowionych dla analogicznej kooperacji podmiotów prywatnych" (uzasadnienie cz. III, pkt 2 i wskazane tam orzecznictwo). Z kolei zgodnie z wyrokiem TK z 9.01.2007 r., P 5/05, uprzywilejowanie jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa (statio fisci) w egzekucji jest niezgodne z Konstytucją. Trybunał stwierdził, iż „(...) ustrój Rzeczypospolitej Polskiej nie wprowadza systemu preferencyjnego dla własności państwowej. Nie znajduje zatem uzasadnienia uprzywilejowanie i prawnie zagwarantowane preferowanie państwowych jednostek organizacyjnych w obrocie cywilnoprawnym (...) tylko z uwagi na fakt, iż są to podmioty sektora publicznego”. I dlatego, „(...) szczególna ochrona państwowych jednostek organizacyjnych w postępowaniu egzekucyjnym, wraz z wejściem w życie nowej Konstytucji z 1997 r., straciła swoje konstytucyjne oparcie” (uzasadnienie cz. III, pkt 2).



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 78 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

Regulacja art. 45 ust. 2 u.k.k. budzi również zastrzeżenia co do zachowania równości wobec praw uczestników obrotu cywilnoprawnego (tak: K. Bomba, Konstytucyjne uwarunkowania pracy komornika sądowego, w druku; Z. Knypl, Zwolnienie Skarbu Państwa z zaliczki na wydatki przy dokonywaniu zabezpieczenia, Przegląd Prawa Egzekucyjnego 2009/6, s. 59). W przywołanym wyroku z 9.01.2007 r., P 5/05, Trybunał uznał, że „tworzenie instrumentów prawnych gwarantujących ochronę państwowych jednostek organizacyjnych jest nie do pogodzenia z proklamowaną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości. Według poglądu utrwalonego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nakazuje ona jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów wyróżnionych według cechy prawnie relewantnej w danej sferze stosunków, a ich różnicowanie jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli jest to zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej (...). Ta ostatnia może bowiem nie tylko uzupełniać, ale również korygować ocenę formułowaną na gruncie prawa do równego traktowania” (Wyrok TK z 9.01.2007 r., P 5/05, uzasadnienie cz. III, pkt 3). Takie rozwiązania nie mogą jednak nikogo dyskryminować ze względu na charakter, czy rodzaj własności, o jaki oparta jest działalność gospodarcza podejmujących ją podmiotów (Wyrok TK z 9.01.2007 r., P 5/05, uzasadnienie cz. III, pkt 3). Narusza zasadę równości wobec prawa „uprzywilejowuje w postępowaniu egzekucyjnym państwowe jednostki organizacyjne pośród innych dłużników na etapie tego postępowania, bez jakiegokolwiek przyczyny czy ochrony wolności lub praw, których powaga uzasadniałaby taki przywilej” (Wyrok TK z 9.01.2007 r., P 5/05, uzasadnienie cz. III, pkt 3). Trybunał przypomniał również, iż preferencyjne traktowanie państwowych jednostek organizacyjnych w postępowaniu egzekucyjnym na wymaga oceny na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. ustalenia „czy zachowana została forma ustawy dla wprowadzenia ograniczenia, czy istnieje konieczność wprowadzenia takiego ograniczenia w demokratycznym państwie prawnym oraz czy istnieje funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (Wyrok TK z 9.01.2007 r., P 5/05, uzasadnienie cz. III, pkt 3). Regulacja art. 45 ust. 2 u.k.k. spełnia jedynie wymóg ustawowej formy wprowadzenia ograniczenia,

co podważa zasadność na gruncie Konstytucji RP uprzywilejowania Skarbu Państwa względem innych uczestników obrotu cywilnoprawnego.

Regulacja art. 45 ust. 2 u.k.k., zgodnie z którą Skarb Państwa nie ponosi uiszczania opłat egzekucyjnych, bez zapewnienia komornikowi rekompensaty z tytułu nieotrzymania wynagrodzenia prowizyjnego od opłat egzekucyjnych, z których uiszczenia został zwolniony Skarb Państwa, budzi zastrzeżenia co do zgodności z art. 64 ust. 2 Konstytucji, art. 2, art. 20, art. 21 oraz 32 ust. 1 Konstytucji ze względu nieuzasadnione obciążenie majątku komornika sądowego oraz uprzywilejowanie państwowych jednostek organizacyjnych wobec innych uczestników obrotu cywilnoprawnego. Powyższe, zdaniem wnioskodawcy, skłania do rewizji normy zawartej w art. 45 ust. 2 u.k.k. poprzez jej dostosowanie do standardów demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Mając na względzie wszelkie podniesione dotychczas wnioski, twierdzenia i zarzuty wnoszę jak na wstępie.



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

Załączniki:

- 1) pełnomocnictwo;
- 2) uchwała Krajowej Rady Komorniczej z 25 października 2019 r., nr 2222/VI;
- 3) regulamin działania Krajowej Rady Komorniczej, uchwała nr 1876/VI z dnia 14 maja 2018 r. zmieniona uchwałą nr 1951/VI i 1952/VI z dnia 04 września 2018 r.;
- 4) wypis z protokołu z posiedzenia Krajowej Rady Komorniczej z dnia z 25 października 2019 r.;
- 5) pięć egzemplarzy wniosku wraz z załącznikami