



Rzeczpospolita Polska

PROKURATOR GENERALNY

PK VIII TK 37.2019
(P 6/19)

Warszawa, dnia 8 października 2019 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	09. 10. 2019
Nr wg EZD TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Zielonej Górze: „czy art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. - o kosztach komorniczych (Dz. U. z 2018 r., poz. 770) uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie, w jakim przewiduje wydanie postanowienia o pobraniu opłaty komorniczej od strony postępowania w postępowaniu egzekucyjnym wszczętym i niezakończonym przed jej wejściem w życie, bez uzależnienia rozstrzygnięcia w przedmiocie opłaty od daty, w której ziszcilo się zdarzenie warunkujące pobranie opłaty, względnie obciążenie nią wierzyciela lub dłużnika jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji”

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

1) art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U., poz. 770 ze zm.) w zakresie, w jakim nakazuje stosować do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej

ustawy, w przypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela, art. 29 tejże ustawy, jest zgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji;

2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Pytanie prawne w niniejszej sprawie zostało sformułowane na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Sąd Rejonowy w Zielonej Górze rozpoznaje sprawę ze skargi na czynności komornika sądowego, który na wniosek wierzyciela z dnia stycznia 2018 r. prowadził postępowanie egzekucyjne. W dniu grudnia 2018 r. wierzyciel nadał w urzędzie pocztowym wniosek o umorzenie postępowania egzekucyjnego, który do komornika wpłynął w dniu stycznia 2018 r. Wniosek ten nie został uzasadniony w żaden sposób.

W rezultacie komornik, postanowieniem z dnia stycznia 2019 r., umorzył postępowanie i na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. z 2018 r., poz. 770 ze zm.; dalej jako: u.k.k.) obciążył wierzyciela opłatą w kwocie zł.

Od postanowienia tego wierzyciel wniósł skargę na czynności komornika, podnosząc, że bezpodstawnie obciążono go opłatą. Wierzyciel stwierdził, że dla oceny, kogo obciążyć opłatą egzekucyjną, powinna mieć znaczenie data nadania wniosku o umorzenie postępowania, a nie data wydania postanowienia o umorzeniu. Wówczas miałby zastosowanie przepis art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (t.j.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1309; dalej jako: u.k.s.e.), która obowiązywała do końca 2018 r., a nie przepisy ustawy o kosztach komorniczych, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2019 r.

Wierzyciel podniósł również, że wniosek o umorzenie złożył z powodu dotychczasowej bezskuteczności postępowania egzekucyjnego. Komornik wniósł o oddalenie skargi, wskazując, że sprawę rozpoznał zgodnie z treścią przepisu intertemporalnego, tj. art. 52 ust. 2 u.k.k.

Sąd pytający zauważył, że przedmiotowa sprawa jest jedną z wielu tego typu spraw rozpoznawanych przez Sąd Rejonowy w Zielonej Górze, wszczynanych przez wierzycieli skargami na czynności komornika, które są podobnej treści.

Następnie Sąd pytający przytoczył rozwiązania prawne dotyczące opłaty stosunkowej funkcjonujące w obrocie prawnym na gruncie u.k.s.e. oraz na gruncie u.k.k. Sąd zauważył, że zasadą, w zakresie realizacji prawa do opłaty poprzez jej ściągnięcie, jest stosowanie przepisów dotychczasowych (u.k.s.e.). Natomiast zasadą w zakresie realizacji prawa do opłaty przez orzeczenie o jej pobraniu jest stosowanie przepisów nowych (u.k.k.).

Sąd szeroko omówił przyczyny, dla których, w Jego ocenie, nie jest trafne twierdzenie złożonej w przedmiotowej sprawie skargi na czynności komornika, zgodnie z którym to twierdzeniem, jeśli wniosek o umorzenie złożono pod rządami dotychczas obowiązujących przepisów, a komornik rozpoznaje go pod rządami nowej ustawy, musi stosować dotychczasowe przepisy. W rezultacie, jak zauważył Sąd, wszystkie przywołane w skardze argumenty powinny prowadzić do oddalenia skargi na czynności komornika.

Jak zauważył Sąd pytający, problem objęty pytaniem przedstawionym Trybunałowi Konstytucyjnemu sprowadza się do tego, że art. 52 ust. 2 u.k.k. niejednolicie, bo zależnie od woli organu egzekucyjnego lub okoliczności obiektywnych, określa skutki ekonomiczne w zakresie kosztów egzekucji, tu opłaty egzekucyjnej, dla zdarzeń mających miejsce przed 1 stycznia 2019 r.

W ocenie Sądu pytającego, kwestionowana norma narusza art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, ponieważ stosowanie kwestionowanej normy prawnej, w kształcie przyjętym przez ustawodawcę, destabilizuje zaufanie stron postępowania egzekucyjnego do obowiązującego prawa i organów je stosujących. Jak zauważył

Sąd, szacując skutki ekonomiczne określonego działania lub zdarzenia prawnego, prognozy swoje opierają na brzmieniu przepisów z daty tego działania lub zaistnienia zdarzenia. Jednocześnie niepewność, wynikająca z przypadkowego stworzenia organowi orzekającemu możliwości stosowania do jednego stanu faktycznego z tej samej daty różnych przepisów albo do stosowania przez różne organy orzekające różnych przepisów do zdarzeń z tej samej daty, prowadzi, w ocenie pytającego Sądu, do naruszenia wskazanych wzorców kontroli. Jak bowiem zauważył Sąd pytający, równe traktowanie przez władze publiczne wymaga, aby daniny publiczne, a tych – zdaniem Sądu pytającego – dotyczy art. 52 u.k.k., nakładane były w jednakowej wysokości na osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji. Zdaniem Sądu, w świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji nie ma podstaw do różnicowania sytuacji prawnej strony w zależności od tego, kiedy wydawane jest orzeczenie, w sytuacji, gdy jego wydanie zależy od woli organu lub okoliczności obiektywnej.

Art. 52 u.k.k. ma następujące brzmienie:

„1. Do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

2. Do postępowań, o których mowa w ust. 1, przepisy art. 29 i art. 30 stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

3. Jeżeli przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy powstały okoliczności uprawniające do złożenia wniosku, o którym mowa w art. 49 ust. 2b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1277, 1343, 1452 i 1910 oraz z 2018 r. poz. 398), do tego wniosku i jego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe.”.

Z kolei przepisy, do których odsyła ustęp drugi powyższego artykułu, brzmią:

„Art. 29.1. 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. Jeżeli jednak wierzyciel wykaże, że przyczyna umorzenia postępowania egzekucyjnego wiąże się 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.

2. Jeżeli wniosek wierzyciela, o którym mowa w ust. 1, został zgłoszony przed doręzeniem dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, opłata wynosi 100 złotych.

3. W sprawach o egzekucję świadczeń powtarzających się w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela albo na podstawie art. 824 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego dłużnika obciąża opłata stosunkowa w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio.

4. W razie umorzenia postępowania egzekucyjnego z innych przyczyn niż wskazane w ust. 1 komornik pobiera od wierzyciela opłatę w wysokości 150 złotych, z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 30. Opłata podlega zmniejszeniu o sumę opłat egzekucyjnych ściągniętych i obciążających dłużnika.

5. Opłaty, o której mowa w ust. 4, nie pobiera się:

- 1) od osób fizycznych dochodzących roszczeń pracowniczych lub odszkodowawczych;
- 2) od jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) od podmiotów, których przedmiotem działalności:
 - a) nie jest działalność finansowa i ubezpieczeniowa w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1068, z 2017 r. poz. 60 oraz z 2018 r. poz. 650) albo

b) jest działalność finansowa i ubezpieczeniowa w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, o ile są wierzycielami pierwotnymi, a wierzytelność nie była przedmiotem obrotu - pod warunkiem że postępowanie egzekucyjne zostało wszczęte przed upływem dwóch lat od powstania tytułu egzekucyjnego obejmującego daną wierzytelność.

6. Przepisu ust. 1 zdanie pierwsze nie stosuje się do wierzyciela będącego jednostką samorządu terytorialnego.

7. W celu pobrania opłat, o których mowa w ust. 1-4, komornik wydaje postanowienie.

Art. 30. W razie oczywiście niecelowego wszczęcia postępowania egzekucyjnego lub wskazania we wniosku o wszczęcie egzekucji osoby niebędącej dłużnikiem komornik wydaje postanowienie o pobraniu od wierzyciela opłaty stosunkowej w wysokości 10% egzekwowanego świadczenia. W takim przypadku komornik nie ściąga ani nie pobiera opłaty od dłużnika, a opłatę ściągniętą lub pobraną zwraca dłużnikowi. Przepisów art. 29 ust. 1-3 nie stosuje się.”.

Oceniając problematykę przedstawioną w pytaniu prawnym Sądu Rejonowego w Zielonej Górze, w pierwszej kolejności należy rozważyć kwestie formalne dotyczące dopuszczalności rozpoznania sprawy przez Trybunał Konstytucyjny. Trybunał na każdym etapie postępowania jest bowiem obowiązany do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; z dnia 15 października 2009 r., sygn. P 120/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 143; z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. P 13/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 72; z dnia 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 161; z dnia 5 kwietnia 2017 r., sygn. P 17/16, OTK ZU seria A z 2017 r., poz. 23).

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z

Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, dla dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego konieczne jest spełnienie trzech przesłanek. Po pierwsze, z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd w rozumieniu art. 175 Konstytucji (przesłanka podmiotowa). Po drugie, pytanie prawne może dotyczyć zgodności kwestionowanego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, tj. aktem normatywnym mającym wyższą rangę w hierarchicznie zbudowanym systemie prawa. Przedmiotem pytania prawnego może być tylko akt normatywny mający bezpośredni związek z rozpoznawaną przez pytający sąd sprawą, a zarazem będący podstawą jej rozstrzygnięcia. Sąd może kwestionować każdy przepis, którego wykorzystanie rozważa bądź zamierza rozważyć przy rozstrzygnięciu sprawy (przesłanka przedmiotowa). Przedmiotem pytania prawnego mogą więc być zarówno przepisy prawa proceduralnego, określające tryb danego postępowania, jak i przepisy prawa materialnego, na podstawie których możliwa jest ocena stanów faktycznych, mogą to być również przepisy kompetencyjne i ustrojowe. Sąd nie może jednak pytać ani o wykładnię przepisów, ani o kwestie związane ze stosowaniem prawa. Po trzecie, między orzeczeniem Trybunału (czyli odpowiedzią na pytanie prawne sądu) a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem zachodzić musi zależność o charakterze bezpośrednim, merytorycznym oraz prawnie istotnym (przesłanka funkcjonalna). Kontrola konstytucyjności wszczynana pytaniem prawnym jest bowiem ściśle powiązana z konkretną sprawą rozpoznawaną przez sąd występujący z pytaniem prawnym. Przedmiotem pytania prawnego może być więc wyłącznie ten przepis, który musi być zastosowany przez sąd w toczącym się postępowaniu i w oparciu o który sąd jest zobowiązany wydać stosowane orzeczenie, a więc który będzie stanowił podstawę rozstrzygnięcia. Jednakże Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że sama relewantność relacji między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy przez sąd nie wystarcza, aby uznać pytanie prawne za dopuszczalne. Pytanie prawne jest bowiem instytucją,

która opiera się na obiektywnie istniejącej potrzebie stwierdzenia, czy przepis, który podlega zastosowaniu w toczącej się przed sądem sprawie, jest zgodny z aktem normatywnym wyższego rzędu, a potrzeba ta musi być tego rodzaju, że sąd stawiający pytanie prawne nie mógłby rozstrzygnąć toczącej się przed nim sprawy bez wcześniejszej odpowiedzi na pytanie prawne. Sąd występujący z pytaniem prawnym jest przy tym zobowiązany wskazać, w jakim zakresie odpowiedź Trybunału na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą to pytanie postawiono (art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U., poz. 2072 ze zm.; dalej jako otpTK). Oznacza to, że zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sądu powinna być wskazana i uzasadniona przez sąd, a więc pytający sąd musi dokładnie uargumentować, dlaczego rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy nie jest możliwe bez wydania orzeczenia przez sąd konstytucyjny. Trybunał Konstytucyjny ma równocześnie kompetencję do oceny, czy sąd prawidłowo wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej. W razie niespełnienia lub niewykazania spełnienia tej przesłanki postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 marca 2000 r., sygn. P. 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; 7 lipca 2004 r., sygn. P 22/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 76; 22 października 2007 r., sygn. P 24/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 118; 27 lutego 2008 r., sygn. P 31/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 24; 11 lutego 2015 r., sygn. P 44/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 21; 15 września 2015 r., sygn. P 89/15, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 129; 16 maja 2017 r., sygn. P 115/15, OTK ZU seria A z 2017 r., poz. 44).

Zgodnie z art. 67 ust. 1 otpTK, Trybunał przy orzekaniu jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym albo skardze konstytucyjnej. W myśl art. 67 ust. 2 tej ustawy, zakres zaskarżenia obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli) oraz wskazanie wzorca kontroli. Oznaczenie przez podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym przedmiotu zaskarżenia

i wzorców kontroli oraz treść zarzutów wyznaczają ramy orzekania Trybunału Konstytucyjnego w konkretnej sprawie. Trybunał nie może więc, wychodząc poza granice pytania prawnego, wniosku czy skargi konstytucyjnej, modyfikować zakresu kontroli (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU seria A z 2017 r., poz. 12 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2007 r., sygn. Tw 54/05, OTK ZU nr 3/B/2007, poz. 107; por. również postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2009 r., sygn. Ts 203/08, OTK ZU nr 3/B/2009, poz. 204).

Zgodnie z art. 69 otpTK, Trybunał w toku postępowania powinien zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy (ust. 1) oraz nie jest związany wnioskami dowodowymi uczestników postępowania i może z urzędu dopuścić dowody, jakie uzna za celowe dla wyjaśnienia sprawy (ust. 3). Reguła ta ma zastosowanie jednak dopiero wtedy, gdy sąd inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wykazał się należyłą starannością, spełniając wszystkie wymagania konstytucyjne i ustawowe dotyczące tego środka prawnego (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. P 13/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 72).

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że pytanie prawne w przedmiotowej sprawie może dotyczyć wyłącznie zgodności **art. 52 ust. 2 u.k.k. ze wskazanymi w pytaniu normami wyższego rzędu w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje stosować do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie u.k.k., w przypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela, art. 29 tej ustawy.** To właśnie bowiem takiej sytuacji – umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela – dotyczy prowadzone przez Sąd pytający postępowanie o sygn. _____, a więc wyłącznie w relacji do tej normy spełniona jest przesłanka funkcjonalna pytania prawnego. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, iż chociaż pytanie prawne jest sformułowane inaczej, jego istota dotyczy właśnie powyższego problemu i w tym zakresie powinno podlegać rozpoznaniu. Sąd pytający sformułował w *petitum* pytania prawnego przyczynę

dostrzeganej niezgodności, pomijając precyzyjne wskazanie kwestionowanej normy. Upatrywana przez Sąd wada polega jednak właśnie na nakazie stosowania we wskazanych okolicznościach art. 29 u.k.k. Zgodnie z utrwaloną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego praktyką stosowania zasady *falsa demonstratio non nocet*, w takim stanie rzeczy zakres kontroli powinien podlegać korekcie.

Z powyższych względów w pozostałym zakresie postępowanie powinno podlegać umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK, wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

W niniejszej sprawie Sąd pytający podważył zgodność art. 52 ust. 2 u.k.k. z zasadą rzetelnej legislacji, tj. tzw. zasadą II stopnia wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 2 Konstytucji. Z treści zwięzłego w tym zakresie uzasadnienia pytania prawnego wynika, że Sąd pytający w istocie kwestionuje zgodność ww. przepisu z zasadą III stopnia w postaci zasady określoności – i głównie w tym zakresie kwestia ta zostanie poddana dalszej analizie.

O zasadzie przyzwoitej legislacji mówi się w ogólności jako o „systemie ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących, jak należy dokonywać zmian w państwie prawnym” (K. Działocha, T. Balasiński, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, str. 6).

Nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zasada przyzwoitej legislacji obejmuje między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych

obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie (*vide* - wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 30 października 2001 r., sygn. K. 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217, 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138, 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23, 4 listopada 2010 r., sygn. K 19/06, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 96 oraz 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8).

Zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy, z punktu widzenia procesu prawotwórczego, etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowi to podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13).

Ważnym elementem zasady poprawnej legislacji jest przestrzeganie wymogów spójności logicznej i aksjologicznej systemu prawnego. Z tego względu poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą byłoby więc wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów, które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy. Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawnych jest zatem złamaniem zasady poprawnej legislacji, które stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji (*vide* - wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 21 lutego 2006 r., sygn. K 1/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 18, 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106 i 15 listopada 2010 r., sygn. P 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 100).

Składową przyzwoitej legislacji jest również racjonalizm stanowionego prawa. Legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za przyzwoitą, choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2005 r, sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50).

Należy jednak pamiętać, że, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, nieprawidłowa legislacja może zadecydować o uznaniu naruszenia art. 2 Konstytucji tylko wyjątkowo, a mianowicie wtedy, gdy nieprawidłowości techniki legislacyjnej prowadzą do negatywnych skutków materialnoprawnych, zwłaszcza gdy godzą w interesy adresatów norm prawnych, czy też - ze względu na niedającą się usunąć dwuznaczność przepisów - mogą spowodować zróżnicowanie sytuacji prawnej adresatów. Jedynie kwalifikowana – tj. niedająca się usunąć uznanymi metodami wykładni – nieostrość czy niejasność przepisu może stanowić podstawę stwierdzenia jego niekonstytucyjności (*vide* - wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39, 9 października 2006 r., sygn. K 12/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 120 i 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8). Jak konsekwentnie podkreśla Trybunał w swoim orzecznictwie, „[b]iorąc (...) pod uwagę specyfikę wzorca kontroli konstytucyjności, jakim jest zasada określoności przepisów prawa (czy - na gruncie regulacji karnej - zasada *nullum crimen sine lege certa*), [...] uznanie niekonstytucyjności danej regulacji nie może wynikać wyłącznie z abstrakcyjnego stwierdzenia nieokreśloności tekstu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej danego przepisu z powodu braku wymaganej precyzyjności czy jasności powinno być bowiem traktowane jako środek ostateczny (*ultima ratio*), stosowany wtedy, gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu, w szczególności za pomocą interpretacji, okażą się niewystarczające. Innymi słowy, stwierdzenie niekonstytucyjności z powołaniem się na zasadę określoności możliwe jest dopiero wówczas, gdy nieprecyzyjność lub niejasność przepisu jest tak daleko idącą, że powstających na tym tle wątpliwości interpretacyjnych nie da się usunąć, stosując reguły wykładni prawa ogólnie przyjęte na gruncie danej kultury prawnej. Tezę tę

należy uznać za utrwaloną w orzecznictwie (zob. przywołane już wyroki TK o sygn. K 39/12, K 44/12 oraz Kp 3/09).

Jak zauważył Trybunał w wyroku z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02 (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90), »[z] reguły niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter 'kwalifikowany', przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych, które nie mają miejsca w każdym przypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu. Dlatego tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne albo już występujące w praktyce, albo - jak to ma miejsce w przypadku kontroli prewencyjnej - takie, których z bardzo wysokim prawdopodobieństwem można się spodziewać w przyszłości, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa. Ponadto skutki tych rozbieżności muszą być istotne dla adresatów i wynikać z niejednolitego stosowania lub niepewności co do sposobu stosowania. Dotykać one winny prawnie chronionych interesów adresatów norm prawnych i występować w pewnym nasileniu«.

W konsekwencji »[n]ie w każdym wypadku nieprecyzyjne brzmienie lub niejednoznaczna treść przepisu uzasadniają wyeliminowanie go z obrotu prawnego w wyniku orzeczenia TK. Do wyjątków należą sytuacje, gdy dany przepis jest w takim stopniu wadliwy, że w żaden sposób, posługując się różnymi metodami wykładni, nie można go interpretować w sposób racjonalny i zgodny z Konstytucją« (tak przywołany już wyrok pełnego składu o sygn. K 45/07). Zarzut dotyczący posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami i wyrażeniami niedookreślonymi oraz klauzulami generalnymi mógłby być uznany za zasadny tylko wtedy, gdyby niemożliwe było przypisanie użytym wyrażeniom treści zgodnej z Konstytucją bądź też gdyby istniała utrwalona linia orzecznicza nadająca temu wyrażeniu niekonstytucyjne znaczenie (tak: wyrok z 19 lutego 2008 r., sygn. P 48/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 4; teza powtórzona w późniejszym orzecznictwie - wyrok pełnego składu z 24 lipca 2013 r., sygn. Kp 1/13, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 83, a także wyrok z 18 lutego 2014 r., sygn. K 29/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 11) [wyrok z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. SK 47/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 81, pkt III.3.5].

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, należy zwrócić uwagę, iż Sąd pytający nie wyraził w istocie wątpliwości co do brzmienia normy prawnej wywodzonej z art. 52 ust. 2 u.k.k. Wręcz przeciwnie, Sąd w obszernych wywodach uzasadnienia wykazał, że zakwestionowany przepis może być rozumiany wyłącznie w jeden sposób, który, w Jego ocenie, jest niezgodny z ustawą zasadniczą. Ponadto, kwestionowane przez Sąd pytający rozumienie tego przepisu jest zgodne z jednolitą wykładnią tej regulacji przedstawianą w piśmiennictwie (*vide* – I. Kunicki, komentarz do art. 52 u.k.k., [w:] I. Kunicki, *Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz.*, wyd. 2018, Legalis 2018; M. Klonowski, komentarz do art. 52 u.k.k., [w:] R. Reiwer (red.), *Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz.*, wyd. 2019, Legalis 2019; T. Skoczylas, komentarz do art. 52 u.k.k., [w:] M. Simbierowicz (red.), *Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz.*, wyd. 2019, Lex 2019). Nie sposób więc nie zgodzić się z Sądem pytającym, iż kwestionowanego przepisu nie można rozumieć w inny sposób niż przedstawiony w pytaniu prawnym. Warto przy tym zaznaczyć, że Sąd pytający nie wskazał również orzeczeń, które obrazowałyby rozbieżności w zakresie rozumienia kwestionowanego przepisu, uzasadniające stwierdzenie, że jest on niezgodny z zasadą określoności wywodzoną z art. 2 ustawy zasadniczej. Sąd pytający nie podważył więc w treści uzasadnienia pytania prawnego domniemania konstytucyjności kwestionowanego przepisu w powyższym zakresie.

Z powyższych względów należy stwierdzić, że art. 52 ust. 2 u.k.k. jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

W zakresie zgodności kwestionowanej regulacji z art. 32 ust. 1 Konstytucji należy zważyć, co następuje.

Art. 32 Konstytucji stanowi:

„1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.”.

Zgodnie z ustalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, *„zasada równości, wyrażona w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo. Badając zgodność regulacji prawnej z konstytucyjną zasadą równości, należy ustalić, czy zachodzi podobieństwo określonych podmiotów, a więc czy możliwe jest wskazanie wspólnej cechy istotnej uzasadniającej równe traktowanie podmiotów”* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2009 r., sygn. K 54/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 86, zob. też wyrok z dnia 23 października 2001 r., sygn. K 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 215).

Zasada równości nie ma charakteru bezwzględnego (tak m.in. w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83). Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, wprowadza odstępstwo od zasady równości. Powszechnie przyjmuje się, iż odstępstwo takie jest dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione trzy przesłanki. Po pierwsze, różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione, tj. muszą posiadać związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (test relewantności). Po drugie, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów naruszonych przez różne traktowanie podmiotów podobnych (test proporcjonalności). Po trzecie, różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych (tak m.in. w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 23 października 2001 r., sygn. K 22/01, *op. cit.*; 29 czerwca 2001 r., sygn. K. 23/00, OTK ZU Nr 5/2001, poz. 124; 5 września 2005 r., sygn. P 18/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 88; 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10; 18 czerwca 2013 r., sygn. K 37/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz.60; 9 grudnia 2014 r., sygn. K 46/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 117).

Oceniając kwestionowaną regulację z perspektywy tego wzorca kontroli, nie sposób nie przyznać Sądowi pytającemu racji przynajmniej w jednym aspekcie. W istocie jest bowiem tak, że w przypadku umorzenia postępowania na wnioski wierzyciela ustawodawca niejednolicie określił skutki ekonomiczne w zakresie ponoszenia opłaty egzekucyjnej dla wniosków o umorzenie postępowania egzekucyjnego złożonych przed 1 stycznia 2019 r. i uzależnił zróżnicowanie od okoliczności niezależnej od stron postępowania egzekucyjnego, to jest od daty umorzenia postępowania przez organ egzekucyjny. Kryterium różnicowania jest więc efektywnie data zakończenia postępowania egzekucyjnego, ponieważ zasadniczo w postanowieniu o umorzeniu postępowania egzekucyjnego komornik sądowy rozstrzyga również o opłacie. Jak się wydaje, jest to rzeczywiście sytuacja, w której podmioty podobne są traktowane różnie.

Jednakże Sąd pytający nie przeprowadził przytoczonego wyżej pełnego testu równości, który uzasadniałby twierdzenie o niekonstytucyjności kwestionowanej normy. Jak bowiem wspomniano, sam fakt różnego traktowania podmiotów podobnych nie jest wystarczający do orzeczenia niekonstytucyjności przepisu.

Oceniając więc kwestionowaną normę przez pryzmat wszystkich etapów testu równości, należy się zastanowić, czy przyjęte rozwiązanie uwzględnia zasadę relewancji, czyli jest racjonalnie uzasadnione i pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma; czy uwzględnia zasadę proporcjonalności, to znaczy, czy waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; czy pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych.

Żeby rzetelnie odpowiedzieć na zadane pytania, należy podkreślić znaczenie dla przedmiotowej sprawy art. 49 ust. 2 u.k.s.e. oraz kontrowersje związane z tym

przepisem. Gdyby bowiem Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z normami wyższego rzędu art. 52 ust. 2 u.k.k., to właśnie ten przepis spośród „przepisów dotychczasowych” musiałby mieć zastosowanie we wszystkich sprawach powstałych na gruncie stanów faktycznych zbliżonych do sprawy Sądu pytającego. Fundamentalne więc znaczenie dla niniejszej sprawy ma ocena tego unormowania. Ocena ta jest przy tym niezbędna z uwagi na liczne uprzednie wątpliwości co do zgodności tego unormowania z normami wyższego rzędu.

Art. 49 u.k.s.e. był wielokrotnie poddawany ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Szczególnie wnikliwie była analizowana kwestia zgodności z ustawą zasadniczą zasady pobierania od dłużnika opłaty przez komornika w wypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela oraz w sytuacji bezczynności wierzyciela. W rezultacie, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowało się stanowisko, że należna komornikowi opłata egzekucyjna powinna być ściśle powiązana z efektywnością egzekucji (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13; z dnia 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50; z dnia 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53). Również w orzecznictwie Sądu Najwyższego aprobowany jest pogląd, iż oderwanie należnych komornikowi opłat stosunkowych od efektywności egzekucji nie miało wyraźnych podstaw w wykładni przepisów u.k.s.e. i prowadziło do nieakceptowalnych wniosków (*vide* - uzasadnienia uchwał Sądu Najwyższego z dnia: 16 grudnia 2005 r., sygn. III CZP 115/05, Lex nr 164178; 16 października 2008 r., sygn. III CZP 90/08, Lex nr 453647; 12 lutego 2009 r., sygn. III CZP 142/08, LEX nr 478085; 18 lipca 2012 r., sygn. III CZP 27/12, Lex nr 1271617).

Regulacja, zgodnie z którą opłata stosunkowa pobierana jest od dłużnika również w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela, została dodana do treści art. 49 u.k.s.e. ustawą z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 130, poz. 1452). Zapis ten stanowił, że „opłatę tę komornik pobiera również w przypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela złożony przed

upływem roku od dnia otrzymania wniosku o wszczęcie egzekucji”. Regulacja ta została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z zasadą poprawnej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, wyrokiem z dnia 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04 (*op. cit.*) z uwagi na „nieracjonalność zamieszczenia w jednym akcie prawnym regulacji odmiennie kształtujących zagadnienie postępowania egzekucyjnego”. Jak bowiem zauważył wówczas Trybunał, „[w] myśl art. 45 ust. 2 ustawy komorniczej opłata stosunkowa jest ściśle zależna od wartości realnie wyegzekwowanego roszczenia, jednocześnie jednak - na podstawie art. 49 tej ustawy - może ona zostać pobrana nawet gdy komornik nie dokonał skutecznej egzekucji (przepis ten wiąże bowiem opłatę stosunkową ze świadczeniem »egzekwowanym«, ale niekoniecznie »wyegzekwowanym«). Znaczy to, że w pewnych okolicznościach opłata stosunkowa nie stanowi swoistego »wynagrodzenia« za trud włożony przez komornika w odzyskanie konkretnej wierzytelności, lecz staje się swoistą premią, należną komornikowi nawet w przypadku jego bezczynności związanej z wnioskiem wierzyciela o umorzenie postępowania egzekucyjnego” (*op. cit.*).

Regulacja, zgodnie z którą opłata stosunkowa zaczęła być pobierana od dłużnika również w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego w sytuacji tzw. bezczynności wierzyciela (wówczas art. 823 k.p.c., obecnie art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c.), została wprowadzona przez art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 24 września 2004 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 236, poz. 2356), zgodnie z którym art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach otrzymał następujące brzmienie:

„Art. 49. 1. Cała opłata stosunkowa wynosi 15% wartości egzekwowanego świadczenia, jednak nie może być niższa niż 1/10 i wyższa niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Opłatę ustala się w wysokości odpowiedniej do poniesionych przez komornika wydatków, nakładu jego pracy oraz wartości wyegzekwowanej części świadczenia zgłoszonego do egzekucji. **Opłatę tę komornik pobiera również w wypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela oraz na podstawie art. 823 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego** (podkreślenie własne). W tym celu komornik

wydaje postanowienie, w którym wzywa dłużnika do uiszczenia należności z tytułu opłat w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia. Postanowienie po uprawomocnieniu podlega wykonaniu w drodze egzekucji bez zaopatrywania w klauzulę wykonalności. Podstawą ustalenia wysokości opłaty są egzekwowane należności według stanu na dzień wyegzekwowania lub umorzenia postępowania egzekucyjnego.”.

Powyższe unormowanie było niemal identyczne z regulacją zakwestionowaną przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem o sygn. P 6/04. Nie uszło to uwadze Trybunału Konstytucyjnego, który w uzasadnieniu tego orzeczenia odniósł się do znowelizowanej treści art. 49 u.k.s.e., pomimo iż nie była ona przedmiotem kontroli w trybie rozpoznawanego wówczas pytania prawnego.

Odnosząc się do art. 49 ust. 1 u.k.s.e. w znowelizowanym brzmieniu, Trybunał w uzasadnieniu wyroku stwierdził, że regulacja zawarta w art. 49 ust. 2 i 3 powołanej ustawy, w ich brzmieniu sprzed 13 listopada 2004 r., została nie tylko powtórzona z minimalnymi zmianami redakcyjnymi (art. 49 ust. 1 zd. 3-5), ale też istotnie rozszerzona, ponieważ po zmianie opłatę stosunkową pobierało się zarówno w każdym przypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela (a więc również na wniosek złożony po upływie roku od otrzymania przez komornika wniosku o wszczęcie egzekucji), jak i w razie umorzenia postępowania na podstawie art. 823 k.p.c. (wobec tzw. bezczynności wierzyciela). Trybunał skrytykował takie rozwiązanie, które zwiększało liczbę dłużników obciążanych opłatą stosunkową, mimo że nie doszło do wyegzekwowania roszczenia. W rezultacie Trybunał stwierdził, że regulacja ta jest nadal wadliwa. Trybunał zauważył również, że nie da się zmierzyć nakładu pracy komornika w sytuacji, gdy nie wyegzekwował on świadczenia, które zostało spełnione bez jego udziału.

Następnie, w wyroku z dnia 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05 (*op. cit.*), Trybunał Konstytucyjny uznał ów art. 49 ust. 1 zdanie trzecie u.k.s.e., w brzmieniu obowiązującym od dnia 13 listopada 2004 r., za niezgodny z art. 2 Konstytucji, dzieląc pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku w sprawie P 6/04.

W uzasadnieniu wyroku P 18/05 Trybunał podniósł, że od zmian wprowadzonych ustawą z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw, zasadnicza koncepcja u.k.s.e. wymaga uwzględnienia realnego, a nie czysto formalnie rozumianego, nakładu kosztów, czasu i wysiłku ze strony komornika jako kryterium przyznania komornikowi wynagrodzenia. Trybunał stwierdził, że *„reguła wyrażona w zakwestionowanym przepisie, zgodnie z którą komornik pobiera pełną opłatę stosunkową w każdym przypadku umorzenia, postępowania i bez względu na czas prowadzenia egzekucji, po którym postępowanie zostało umorzone, musi być oceniona jako nie mająca oparcia ani w konstrukcji ustawy o komornikach, ani w aksjologii konstytucyjnej”* (op. cit.). Sąd konstytucyjny podniósł wówczas, że brak jest racjonalnego uzasadnienia dla przyjęcia rozwiązania, zgodnie z którym dłużnik ma opłacać całą opłatę stosunkową pomimo braku jakichkolwiek efektów egzekucji.

W konsekwencji Trybunał uznał, że art. 49 ust. 1 zdanie trzecie u.k.s.e., w brzmieniu przyjętym ustawą z dnia 24 września 2004 r., jest *„przepisem dysfunkcyjnym, nieodpowiadającym ratio legis ustawy zmieniającej i niezgodnym z zasadą demokratycznego państwa prawnego”* (op. cit.).

W rezultacie powyższych wyroków ustawodawca, ustawą z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 112, poz. 769), zmienił art. 49 u.k.s.e., nadając mu nowe brzmienie. Jak podsumował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 czerwca 2012 r., sygn. P 13/11, w którym rozwiązanie to zostało zakwestionowane, *„[n]owy model pobierania opłaty nadal opierał się na obowiązku ponoszenia przez dłużnika opłaty egzekucyjnej w wypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela lub wskutek bezczynności wierzyciela. Obniżona została jednak wysokość opłaty: w każdym wypadku umorzenia po doręczeniu dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji wynosiła ona 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, natomiast nie mniej niż 1/10 i nie więcej niż dziesięciokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Jeżeli do umorzenia doszło przed doręczeniem*

dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, komornik pobierał opłatę w sztywniej wysokości 1/10 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego.

W uzasadnieniu projektu ustawy wprowadzającej nową konstrukcję art. 49 (druk sejmowy nr 1287 V kadencji), miała ona wiązać wysokość pobieranej przez komornika opłaty z rzeczywistym nakładem jego pracy w danym postępowaniu egzekucyjnym oraz kształtować odpowiednie zachowania wierzyciela i dłużnika, sprzyjające lepszej efektywności egzekucji oraz obniżeniu jej kosztów.

Skuteczność egzekucji miała zostać poprawiona ze względu na to, że komornik, aby uzyskać opłatę w wysokości 15% wartości wyegzekwowanego świadczenia, musiał odpowiednio wcześniej podjąć pierwsze skuteczne czynności egzekucyjne. Z kolei premiując dłużnika obniżeniem opłaty w razie dobrowolnego zaspokojenia wierzyciela w toku egzekucji, które w założeniu jest najczęstszą przyczyną cofnięcia wniosku egzekucyjnego, ustawodawca spodziewał się zwiększenia liczby szybko zakończonych egzekucji.

Uzależnienie wysokości opłaty egzekucyjnej od nakładu pracy komornika w nowym stanie prawnym w zamierzeniu ustawodawcy miało być realizowane poprzez wskazanie odpowiednich progów (1/10 lub 1/20 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, 5%, 8% i 15%), co miało eliminować potrzebę sądowej ingerencji w wysokość opłat egzekucyjnych, która była regułą pod rządami wcześniej obowiązującej regulacji (vide – druk sejmowy nr 1287 V kadencji)” [OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 67].

Wskazany mechanizm obciążania dłużnika opłatą w sytuacji umorzenia postępowania egzekucyjnego był przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego właśnie w tym, podsumowującym całą linię orzeczniczą dotyczącą tej problematyki, wyroku z dnia 26 czerwca 2012 r. o sygn. P 13/11, w którym Sąd Konstytucyjny orzekł, iż „art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376) przez to, że w każdym wypadku umorzenia na podstawie art. 823 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) zawieszono wcześniej postępowania egzekucyjnego przewiduje pobieranie od

dłużnika opłaty stosunkowej w wysokości nie niższej niż 1/10 wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (op. cit.).

Choć wyrok ten dotyczył jedynie przesłanki umorzenia postępowania egzekucyjnego w postaci tzw. beczynności wierzyciela, taki kształt sentencji wyroku wynikał wyłącznie z ograniczenia Trybunału zakresem zaskarżenia w pytaniu prawnym zadany w tamtej sprawie – co wprost wynika z treści uzasadnienia wyroku. Z uwagi na to, że wyrok P 13/11, jak się wydaje, ma fundamentalne znaczenie dla niniejszej sprawy, a argumentacja zawarta w jego uzasadnieniu odnosi się bezpośrednio do poruszonej w niej problematyki, warto przytoczyć istotną jego część.

Trybunał Konstytucyjny przypomniał wówczas, że *„koncepcja zakładająca powinność poniesienia przez dłużnika kosztów postępowania egzekucyjnego w pełnej wysokości w wypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela lub ze względu na upływ czasu spotkała się z krytyką Trybunału Konstytucyjnego (podkr. wł.). TK zwrócił uwagę, że skoro opłata mogła zostać pobrana w pełnej wysokości nawet wówczas, gdy komornik nie dokonał skutecznej egzekucji, to, w pewnych okolicznościach nie stanowiła ona »wynagrodzenia« za trud włożony przez komornika w odzyskanie konkretnej wierzytelności, lecz stawała się swoistą premią, należną komornikowi nawet w wypadku jego beczynności wiążącej się z wnioskiem wierzyciela o umorzenie postępowania egzekucyjnego. Jak wskazał Trybunał, »celem istnienia wyposażonego we władcze uprawnienia ‘aparatu egzekucyjnego’ jest zaspokajanie roszczeń wierzycieli, których dłużnicy ociągają się z wywiązaniem się ze zobowiązań. Niemniej dłużnicy ci na każdym etapie postępowania winni być motywowani do dobrowolnego i pełnego zaspokojenia wierzycieli«. Z tego zatem punktu widzenia regulacja przewidująca opłatę w pełnej wysokości w przypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela złożony przed upływem roku od dnia otrzymania wniosku o wszczęcie egzekucji jest »podwójnie nieadekwatna do celów regulacji: po pierwsze nie zachęca komorników do podejmowania możliwie szybko wysiłku, skoro opłata stosunkowa może zostać pobrana również w razie*

niewyegzekwowania należności (zawsze istnieje wszak szansa, że dłużnik ureguluje zobowiązanie, wierzyciel wniesie o umorzenie postępowania, a komornik, który nie podjął żadnych specjalnych działań, i tak pobierze pełną opłatę stosunkową), po wtóre zaś zniechęca dłużników do dobrowolnego (...) regulowania zobowiązań (w związku z faktem, że opłata stosunkowa zostanie pobrana bez względu na spełnienie świadczenia i umorzenie postępowania). Można wręcz uznać, że ustawodawca nakłada swoistą sankcję na dłużnika, który - choć z opóźnieniem - jednak wywiązuje się ze swych zobowiązań. O ile bowiem opłata stosunkowa mogłaby być poczytywana za swoistą 'karę finansową', nakładaną na dłużnika, po przeprowadzeniu skutecznej egzekucji z jego majątku, o tyle ta sama opłata nakładana na niego, gdy już dobrowolnie uregulował swe zobowiązania (w związku z czym wierzyciel wniósł o umorzenie postępowania), staje się *sui generis* sankcją za zachowanie pożądane i zgodne z wymogami prawa oraz interesem wierzyciela» (uzasadnienie wyroku o sygn. P 6/04).

(...) te same zarzuty TK odniósł *obiter dicta* do uchwalonej już wówczas regulacji.

Norma przewidująca obowiązek poniesienia przez dłużnika opłaty w pełnej wysokości w razie umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela lub na podstawie art. 823 k.p.c. została uznana za niezgodną z art. 2 Konstytucji w wyroku o sygn. P 18/05. TK uzupełnił wówczas swoją argumentację zawartą w uzasadnieniu wyroku w sprawie P 6/04 wskazując, że »pobieranie opłaty egzekucyjnej w przypadku umorzenia postępowania jest sprzeczne z zasadniczą koncepcją ustawy o komornikach, która co do zasady (przynajmniej od zmian wprowadzonych w 2001 r.) wymaga uwzględniania realnego, a nie czysto formalnie rozumianego, nakładu kosztów, czasu i wysiłku ze strony komornika jako kryterium przyznania mu wynagrodzenia (...) reguła wyrażona w zakwestionowanym przepisie, zgodnie z którą komornik pobiera pełną opłatę stosunkową w każdym przypadku umorzenia postępowania i bez względu na czas prowadzenia egzekucji, po którym postępowanie zostało umorzone, musi być oceniona jako niemająca oparcia ani w konstrukcji ustawy o komornikach, ani w aksjologii konstytucyjnej«. TK wskazał ponadto na niespójność i dysfunkcjonalność przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania

polegającą na tym, że całkowite zaspokojenie wierzyciela przez dłużnika dobrowolnie prowadzące do zwolnienia komornika z obowiązku prowadzenia egzekucji przez dłużnika spotykało się ze swoistą, często bardzo dotkliwą sankcją. Dłużnik, który zapłacił wierzycielowi całość świadczenia, był bowiem zobowiązany do poniesienia opłaty egzekucyjnej w pełnej wysokości, podczas gdy dłużnik, w stosunku do którego egzekucja została przeprowadzona do końca, ponosił opłatę tylko w wysokości wyegzekwowanego przez komornika świadczenia, niekoniecznie zaspokajającego roszczenie wierzyciela w całości. W ten sposób dłużnicy, których działania zasługują na aprobatę, byli traktowani gorzej niż ci, którzy do końca opierają się przed wykonaniem swych zobowiązań, co musiało zostać uznane za niezgodne z podstawowymi założeniami porządku konstytucyjnego. (...)

Zasadą przyjętą na gruncie ustawy o komornikach jest powiązanie opłaty z realnym, a nie czysto formalnie rozumianym, nakładem kosztów, czasu i wysiłku ze strony komornika (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego sygn. P 18/05). W ocenie ustawodawcy, również to kryterium musi być ukształtowane w sposób zrelatywizowany do wysokości egzekwowanego świadczenia, jakkolwiek - co najmniej na tle art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach - uwzględniono nakład pracy komornika, czego przejawem jest zróżnicowanie wysokości opłaty w zależności od przedmiotu egzekucji. (...)

Jak wskazano powyżej, w wyrokach z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04 oraz z 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pobieranie opłaty egzekucyjnej w wypadku umorzenia postępowania zasadniczo jest sprzeczne z koncepcją ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, która - co do zasady - (przynajmniej od zmian wprowadzonych w 2001 r.) wymaga uwzględniania realnego, a nie czysto formalnie rozumianego, nakładu kosztów, czasu i wysiłku komornika jako kryterium przyznania mu wynagrodzenia. W świetle tej ustawy opłata egzekucyjna (stosunkowa) jest bowiem co do zasady ściśle związana z efektami działań komornika.

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje swe stanowisko zajęte we wskazanych powyżej wyrokach [podkreślenie własne]. (...)

Trybunał Konstytucyjny negatywnie ocenia (...) przyjętą w zaskarżonym przepisie regułę, że komornik pobiera opłatę stosunkową odniesioną do wysokości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania w każdym wypadku umorzenia postępowania wobec bezczynności wierzyciela po jego wcześniejszym zawieszeniu, stwierdzając, że nie ma ona oparcia ani w konstrukcji ustawy o komornikach, ani w aksjologii konstytucyjnej.

Z perspektywy konstytucyjnej zastrzeżenia budzi wprowadzenie dodatkowego dolnego progu opłaty egzekucyjnej w wysokości 1/10 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego.

W tym kontekście wymaga podkreślenia, że po pierwsze, wprowadzenie tej granicy powoduje, że w wypadku egzekucji świadczeń o niskiej wysokości, opłata w razie umorzenia postępowania na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach może zrównać się z opłatą w pełnej wysokości należną na podstawie art. 49 ust. 1 tej ustawy. (...) Po wtóre, ze względu na zasygnalizowaną powyżej różnicę w wysokości dolnego progu opłaty egzekucyjnej, w wypadku niskich świadczeń, opłata należna w razie umorzenia postępowania może okazać się wyższa niż w wypadku skutecznej egzekucji. Taki stan - jak wynika z uzasadnień wyroków TK w sprawach P 6/04 i P 18/05 - jest z konstytucyjnego punktu widzenia niedopuszczalny (podkreślenie własne).

Sprzeczność art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach z art. 2 Konstytucji w zakresie dolnej granicy opłaty egzekucyjnej wiąże się zatem z tym, że w niektórych wypadkach dobrowolne spełnienie świadczenia przez dłużnika bezpośrednio do rąk wierzyciela pociąga za sobą obowiązek poniesienia pełnej (lub wyższej) opłaty egzekucyjnej. (...)

Przepisy k.p.c. nie uzależniają umorzenia postępowania przez komornika na podstawie wniosku wierzyciela ani od jego uznania, ani od dokonanej przez niego oceny przyczyn złożenia tego wniosku. Na gruncie przepisów dotyczących opłaty egzekucyjnej - w szczególności zaskarżonego przepisu - konsekwencją takiego ukształtowania zasad zawieszenia i umorzenia postępowania egzekucyjnego jest całkowite uzależnienie obowiązku zapłaty przez dłużnika kosztów egzekucyjnych od zachowania wierzyciela (podkreślenie własne). (...)

Przedmiotem zaskarżenia w badanej sprawie jest wyłącznie art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach w zakresie nałożenia na dłużnika kosztów postępowania umorzonego na podstawie art. 823 k.p.c. Zaskarżonego uregulowania nie można jednak oceniać w oderwaniu od skutków umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela, ze względu na to, że - z punktu widzenia stosunków między wierzycielem i dłużnikiem - u podstaw umorzenia postępowania w obu wypadkach mogą leżeć te same okoliczności. W wypadku sporu co do prawidłowości wydanego przeciwko dłużnikowi tytułu egzekucyjnego, wierzyciel swoim zachowaniem (złożenie wniosku o zawieszenie postępowania, a następnie jego umorzenie) lub bezczynnością jest władny spowodować nałożenie na dłużnika opłaty egzekucyjnej, a dłużnik nie w każdej sytuacji będzie mógł im przeciwdziałać (podkreślenie własne). Stwierdzenie niekonstytucyjności art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach w zakresie dolnej granicy opłaty egzekucyjnej pozwoli w razie umorzenia postępowania na zasadzie art. 823 k.p.c. na przyjęcie wykładni pozwalającej na odstąpienie od obciążenia kosztami postępowania egzekucyjnego osoby, względem której toczyło się ono na podstawie wadliwego tytułu egzekucyjnego. Nie sposób jednak pominąć okoliczności, że gdyby w tej samej sytuacji doszło do umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela, brak byłoby podstaw do zwolnienia takiej osoby z konieczności uiszczenia opłaty egzekucyjnej.

Z przyczyn wskazanych powyżej, tj. ze względu na związanie granicami zaskarżenia, TK nie może jednak orzec w niniejszej sprawie o niezgodności z art. 2 Konstytucji całego art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach. (...)

Reguła, że komornik pobiera opłaty egzekucyjne w wypadku umorzenia postępowania, została przez Sąd Najwyższy oceniona jako nieuzasadniony »przywilej«, który budzi wątpliwości konstytucyjne (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 6 listopada 2003 r., sygn. akt III CZP 57/03). Zastrzeżenia te potwierdziła kontrola konstytucyjności przeprowadzona przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie zakończonej wyrokiem z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04 (podkreślenie własne).

Zgodnie z rozwiązaniem przyjętym w art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach, co do zasady opłata stosunkowa jest uzależniona od nakładu pracy komornika oraz wartości realnie wyegzekwowanego roszczenia. Z kolei zaskarżony przepis, będący - jak wskazano powyżej - elementem kompleksu uregulowań dotyczących opłat egzekucyjnych, relatywizuje wysokość opłaty stosunkowej do wysokości świadczenia, które nie zostało przez komornika wyegzekwowane, abstrahując od nakładu pracy związanego z podjętymi przez komornika czynnościami zmierzającymi do wyegzekwowania roszczenia.

Trybunał Konstytucyjny nie neguje swobody ustawodawcy określania zasad ponoszenia kosztów postępowania egzekucyjnego również w sposób ryczałtowy, o ile tylko uwzględniają racjonalne kryteria (efektywność, nakład pracy komornika) i są zrealizowane konsekwentnie. **Nie mogą jednak w żadnym wypadku prowadzić do sytuacji, w której opłata egzekucyjna staje się »karą finansową« dla dłużnika lub osoby, z której majątku była prowadzona niezasadna egzekucja** (podkreślenie własne).

Kryterium efektywności egzekucji zawodzi w tym wypadku ze względu na brak wyegzekwowanego świadczenia. (...) Podstawowe kryterium nałożenia na dłużnika opłaty egzekucyjnej w tym wypadku musi zatem stanowić nakład pracy komornika; mechanizm ryczałtowy może w tym kontekście być postrzegany jako uwzględnienie efektywności działań komornika skłaniających dłużnika do - opóźnionego - spełnienia świadczenia.

Skoro ustawodawca zdecydował się na powiązanie wysokości opłaty za skuteczną egzekucję od przedmiotu egzekucji, to rozróżnienie powinno zostać przeprowadzone konsekwentnie także w wypadku umorzenia postępowania na wniosek lub na podstawie art. 823 k.p.c., zarówno w odniesieniu do wysokości opłaty jak i jej granic. Wynagrodzenie ryczałtowe powinno się odnosić do jedyngo miarodajnego w tym wypadku kryterium, które stanowi nakład pracy komornika. (...) Ustawodawca powinien w szerszym zakresie niż tylko formalnie rozumiana podstawa umorzenia postępowania uwzględnić okoliczności, które spowodowały złożenie wniosku lub umorzenie postępowania z urzędu [podkreślenie własne]"

(wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2012 r., sygn. P 13/11, *op. cit.*).

Zakwestionowany mechanizm – mimo wielokrotnej interwencji Trybunału Konstytucyjnego, w tym w powyższym wyroku – aż do wejścia w życie u.k.k. w istocie nie uległ zmianie. W reakcji na wyrok P 13/11 znowelizowano u.k.s.e. ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U., poz. 1513; dalej jako: ustawa nowelizująca), którą w art. 49 ust. 2 u.k.s.e. obniżono jedynie minimalną wartość opłaty pobieranej od dłużnika w razie umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela lub wskutek jego bezczynności do 1/20 wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego oraz wprowadzono możliwość zwrotu opłaty za egzekucję świadczeń pieniężnych przez komornika dłużnikowi, jeżeli dłużnik przedstawiłby orzeczenie pozbawiające tytuł wykonawczy wykonalności z przyczyn innych niż spełnienie przez niego świadczenia, a którego nie był w stanie przedstawić, zanim doszło do umorzenia postępowania (art. 49 ust. 2a-2c u.k.s.e.). Jednakże nowelizacja ta jedynie częściowo uwzględniła rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku P 13/11, dodając wspomniany mechanizm umożliwiający zwrot opłaty uiszczonej komornikowi przez dłużnika w sytuacji pozbawienia tytułu wykonawczego wykonalności z przyczyn innych niż spełnienie świadczenia przez dłużnika. Natomiast minimalną wartość opłaty stosunkowej obniżono jedynie do 1/20 wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, nie dostrzegając, że nie realizuje to rozstrzygnięcia Sądu Konstytucyjnego w powyższej sprawie, ponieważ nadal, w wypadku egzekucji świadczeń o niskiej wysokości, opłata w razie umorzenia postępowania na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach mogła zrównać się z opłatą w pełnej wysokości należną na podstawie art. 49 ust. 1 zd. 2 tej ustawy. Jak bowiem wynika z tego przepisu, w przypadku wyegzekwowania świadczenia wskutek skierowania egzekucji do wierzytelności z rachunku bankowego, wynagrodzenia za pracę, świadczenia z ubezpieczenia społecznego jak również wypłacanych na podstawie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zasiłku dla bezrobotnych, dodatku aktywizacyjnego, stypendium oraz dodatku szkoleniowego,

komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości również nie niższej niż 1/20 wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny wprost wskazał taki stan rzeczy jako przyczynę orzeczenia niezgodności art. 49 ust. 2 u.k.s.e. z ustawą zasadniczą, podnosząc w wyroku o sygn. P 13/11, co warto przypomnieć, że „[s]przeczność art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach z art. 2 Konstytucji w zakresie dolnej granicy opłaty egzekucyjnej wiąże się zatem z tym, że w niektórych wypadkach dobrowolne spełnienie świadczenia przez dłużnika bezpośrednio do rąk wierzyciela pociąga za sobą obowiązek poniesienia pełnej (...) opłaty egzekucyjnej” (*ibidem*). Zrównanie wysokości opłaty egzekucyjnej w przypadku umorzenia postępowania z wysokością opłaty egzekucyjnej w sytuacji skutecznej egzekucji, jak wspomniano, było również jedną z przyczyn stwierdzenia niekonstytucyjności art. 49 we wspomnianych wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04 (*op. cit.*), oraz z dnia 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05 (*op. cit.*). Pozostawiono również krytykowane przez Trybunał Konstytucyjny całkowite uzależnienie obciążenia dłużnika opłatą od decyzji wierzyciela o woli umorzenia postępowania – co generowało nieprawidłowości, np. umożliwiało składanie wniosków o umorzenie postępowania wyłącznie w celu wygenerowania dla dłużnika dodatkowych kosztów. Co więcej, wbrew zaleceniom Trybunału Konstytucyjnego zawartym w tych wyrokach, nie uzależniono wysokości opłaty egzekucyjnej w przypadku umorzenia postępowania od nakładu pracy komornika.

Należy przy tym podkreślić, że powyższe okoliczności zostały dostrzeżone już na etapie analizy projektu ustawy nowelizującej w opiniach prawnych przedstawionych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, Sąd Najwyższy, Biuro Analiz Sejmowych oraz Krajową Radę Komorniczą. Co istotne, w podnoszonym zakresie projekt art. 49 ust. 2 i jego ostateczne brzmienie były identyczne – zmieniono jedynie kształt regulacji dotyczącej zwrotu opłaty uiszczanej komornikowi przez dłużnika w sytuacji pozbawienia tytułu wykonawczego wykonalności.

Ministerstwo Sprawiedliwości zauważyło wówczas, że „Trybunał stwierdził (...) istnienie sprzeczności art. 49 ust 2 ustawy z art. 2 Konstytucji w zakresie dolnej granicy opłaty egzekucyjnej (1/10 wysokości przeciętnego miesięcznego

wynagrodzenia), zwracając uwagę, że w razie egzekucji świadczeń o niskiej wysokości, opłata w razie umorzenia postępowania na podstawie art. 49 ust 2 ustawy może być wyższa lub równa opłacie pobieranej na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy w razie skutecznej egzekucji. Trybunał wprost zaznaczył, że ta niezgodność dotyczy »wszystkich wypadków umorzenia postępowania egzekucyjnego na skutek upływu czasu powiązanego z beczynnością wierzyciela«. Stwierdzona sprzeczność jest wprawdzie eksponowana w uzasadnieniu projektowanej ustawy, ale nie została uwzględniona w części normatywnej projektowanej ustawy” (opinia Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/7331908AFCD144C0C1257B34003A3927/%24File/1190.pdf>, s. 3)

W opinii prof. Andrzeja Herbeta, przedstawionej przez Krajową Radę Komorniczą, także dostrzeżono ten problem: „**Projekt nie rozwiązuje** również — bezspornie zasługującego na negatywną ocenę i zmianę — **problemu braku korelacji między art. 49 ust. 1 u.k.s.e. i art. 49 ust. 2 zdanie 1 u.k.s.e.** w zakresie minimalnych stawek opłaty egzekucyjnej pobieranej - odpowiednio - w wypadku skutecznego wyegzekwowania świadczenia i umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela lub na podstawie art. 823 k.p.c., zwłaszcza po zmianach wprowadzonych ustawą z dnia 12. lutego 2010 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz; U, Nr 40, poz, 228). Realna w wypadku niewielkich należności oraz sposobów egzekucji wskazanych w art. 49 ust 1 zdanie 2 u.k.s.e. sytuacja, w której opłata egzekucyjna w tym ostatnim wypadku może być równa lub wyższa od pełnej opłaty pobieranej za dokonaną egzekucję jest nie do zaakceptowania” (A. Herbet, Opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/7331908AFCD144C0C1257B34003A3927/%24File/1190.pdf>, s. 13).

W powyższej opinii zauważono również, że projektowana ustawa nie realizowała także wskazań Trybunału dotyczących potrzeby uwzględnienia nakładu pracy komornika przy określaniu zasad kształtowania opłaty egzekucyjnej pobieranej

w wypadku umorzenia egzekucji (*vide – ibidem*, s. 9). Ten sam krytyczny argument podniesiono w opinii Sądu Najwyższego: „Taki zakres proponowanej zmiany trudno uznać za usprawiedliwiony, jeżeli mieć na uwadze podstawową regułę, jaka winna kształtować wysokość opłaty egzekucyjnej, czyli nakład pracy komornika. Proponowana zmiana ustępu 2 art. 49 ustawy w istocie sprowadza się do przyznania dłużnikowi roszczenia o zwrot pobranej opłaty i to tylko wtedy, jeżeli dłużnik »przedstawi orzeczenie pozbawiające tytuł wykonawczy wykonalności z przyczyn innych niż spełnienie przez niego świadczenia, a którego nie był w stanie przedstawić, zanim doszło do umorzenia postępowania«. **Tymczasem sama wysokość opłat egzekucyjnych w razie umorzenia egzekucji, określona proporcjonalnie do wysokości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania budzi zasadnicze zastrzeżenia, zwłaszcza jeżeli mieć na uwadze, że w konkretnym przypadku opłata może odpowiadać nawet dziesięciokrotnemu przeciętnemu wynagrodzeniu, i to także wtedy, gdy egzekucja okazała się skuteczna w części, co pozwoliło komornikowi pobrać opłatę rzędu 15% wyegzekwowanej sumy (podkreślenie własne).**

Umorzenie egzekucji nie oznacza umorzenia egzekwowanej wierzytelności. **Kolejne wszczęcie postępowania egzekucyjnego oznacza dla dłużnika ryzyko kolejnego obciążenia go wysoką opłatą od niewyegzekwowanej sumy w razie umorzenia egzekucji – nie rzadko w okolicznościach pozbawionych naganności z jego strony (podkreślenie własne).**

Samo umorzenie egzekucji jest ze swej istoty czynnością rutynową podobnie jak dalsze czynności, które to umorzenie uruchamia. Wydatki, które komornik ponosi w takich okolicznościach oraz charakter obowiązków, jakie go w tych warunkach obciążają, najogólniej rzecz ujmując, uznać należy za umiarkowane” [*vide – Sąd Najwyższy, Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Druk senacki nr 242), <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/7331908AFCD144C0C1257B34003A3927/%24File/1190.pdf>, s. 2 i 3]. Podobną refleksję zawarto w opinii Biura Analiz Sejmowych z dnia 10 czerwca 2013 r., w której podniesiono, że proponowana nowelizacja tylko częściowo wykonuje wyrok*

Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 13/11, w szczególności nie realizuje postulatu uzależnienia wysokości wynagrodzenia komornika w sytuacji umorzenia postępowania od nakładu pracy komornika przed umorzeniem [*vide* – Biuro Analiz Sejmowych, *Opinia prawna w sprawie niektórych aspektów zgodności senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy komornikach i egzekucji (druku nr 1190) z Konstytucją RP*, [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/6CE98FACD75BFD67C1257B7A003FB2DA/\\$file/i1330%20-%2013.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/6CE98FACD75BFD67C1257B7A003FB2DA/$file/i1330%20-%2013.rtf), s. 4].

Innymi słowy, mimo formalnej zmiany przepisu przez ustawodawcę, w obrocie prawnym pozostała norma, której konstytucyjność została zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 26 czerwca 2012 r., sygn. P 13/11 (*op. cit.*). Stan taki trwał aż do wejścia w życie u.k.k., a więc do 1 stycznia 2019 r. W międzyczasie dokonano jedynie korekty redakcyjnej ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1311), w związku z nowelizacją ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1460; dalej jako: k.p.c.) i przeniesieniem oraz przeformułowaniem przesłanki umorzenia w postaci tzw. beczynności wierzyciela z art. 823 k.p.c. do art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c.

Wskazane nieprawidłowości, związane z funkcjonowaniem art. 49 ust. 2 u.k.s.e., zostały dostrzeżone przez ustawodawcę i stanowiły – co, jak się wydaje, wynika z uzasadnienia projektu u.k.k. – główny powód takiego kształtu zmiany. W uzasadnieniu tym stwierdzono: „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. (...) W art.

28 [obecnie art. 29 – przyp. wł.] projektu wprowadzono nowe rozwiązanie dotyczące opłaty pobieranej w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela lub z powodu jego bezczynności. W takich przypadkach to wierzyciel będzie zobowiązany do uiszczenia opłaty w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania. Propozycja ta zmienia dotychczasową regułę, według której w takich przypadkach opłata egzekucyjna obciąża dłużnika. Aktualnie obowiązujące rozwiązanie rodzi bowiem konsekwencje trudne do zaakceptowania, gdyż dłużnik, który ma wolę zaspokojenia wierzyciela i środki pozwalające na prowadzenie egzekucji, nie ma wpływu na działania wierzyciela. To wierzyciel podejmuje bowiem decyzję o złożeniu wniosku o wszczęcie egzekucji oraz wniosku o umorzenie postępowania egzekucyjnego. Opisany mechanizm w wielu sytuacjach służył szykanowaniu dłużników i generowaniu dodatkowych kosztów. W konsekwencji dochodziło do niekontrolowanego rozrostu rynku obrotu wierzytelnościami. Obciążanie dłużnika opłatą egzekucyjną w razie umorzenia postępowania z woli wierzyciela (na skutek jego wniosku albo bezczynności) nie znajduje też uzasadnienia systemowego. Z przepisu art. 203 § 3 k.p.c. wynika, że w razie cofnięcia pozwu pozwany może złożyć wniosek o przyznanie mu kosztów, co oznacza, że w takim przypadku powód jest traktowany jako strona przegrywająca proces. W judykaturze przyjmuje się, że reguła ta nie znajduje zastosowania wówczas, gdy przyczyną cofnięcia pozwu jest spełnienie świadczenia przez pozwanego albo zawarcie porozumienia między stronami co do terminu lub sposobu spełnienia świadczenia. Identyczne *ratio legis* zachodzi w omawianych sytuacjach i proponowana zmiana odpowiada temu samemu założeniu. Zmiana ta powinna wyeliminować powyższe nieprawidłowości. Jeżeli umorzenie postępowania na wniosek wierzyciela albo z uwagi na jego bezczynność jest spowodowane spełnieniem świadczenia bezpośrednio do rąk wierzyciela, do uiszczenia opłaty będzie zobowiązany dłużnik. Proponuje się jednak, aby ciężar wykazania tej okoliczności spoczywał na wierzycielu, jako bezpośrednio zainteresowanym. Projektowana regulacja będzie neutralna z punktu widzenia wierzycieli rzeczywiście zainteresowanych odzyskaniem swoich należności i podejmujących w tym kierunku

wszelkie celowe działania w toku postępowania egzekucyjnego. Utrzymano zarazem dotychczasowe rozwiązanie, według którego w razie spełnienia przez dłużnika świadczenia jeszcze przed doręczeniem mu zawiadomienia o wszczęciu egzekucji należna opłata egzekucyjna będzie równa opłacie minimalnej. Obciążenie opłatą wierzyciela nie będzie wchodziło w rachubę wtedy, gdy wierzycielem jest jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa (art. 43 ust. 2). Powyższe reguły nie znajdą zastosowania do egzekucji świadczeń powtarzających się, w tym świadczeń alimentacyjnych. W takich przypadkach dłużnik nie zawsze pozostaje w zwłoce z płatnością świadczeń wymagalnych w przyszłości. W sytuacjach, w których dojdzie do porozumienia między wierzycielem a dłużnikiem odnośnie do płatności takich świadczeń, nie ma podstaw, by wymagać od wierzyciela dalszego prowadzenia egzekucji, a w konsekwencji brak jest argumentów przemawiających za obciążaniem go opłatą w takich przypadkach. Dlatego też w takich sprawach będzie obowiązywała zasada obciążania opłatą dłużnika. (...) Proponowane obciążenie opłatą wierzyciela w razie umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela albo na skutek zaniechania dokonania czynności nie będzie miało wpływu na sytuację tych wierzycieli, którzy inicjują postępowanie w celu wyegzekwowania długu” [uzasadnienie projektu u.k.k., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1581>, s. 8-10].

Dopiero mając na uwadze powyższe okoliczności, należy zweryfikować, czy kwestionowana w niniejszej sprawie regulacja spełnia test równości w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny orzekł już zgodność przepisu intertemporalnego z zasadą równości wywodzoną z art. 32 ust. 1 Konstytucji w sytuacji różnego traktowania podmiotów podobnych wskutek zaistnienia zewnętrznej okoliczności, na którą osoby te nie miały wpływu, w postaci daty zakończenia postępowania – i to na tle problematyki kary łącznej, a więc okoliczności, w których waga interesów zaangażowanych obywateli jest istotna. W wyroku pełnego składu z dnia 4 lipca 2018 r., sygn. K 16/16, Sąd Konstytucyjny, po przeprowadzeniu testu równości, orzekł, że dokonane w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 396)

zróżnicowanie sytuacji sprawców przestępstw popełnionych w tym samym czasie było konstytucyjnie dopuszczalne i mieściło się w zakresie swobody ustawodawcy (*vide* – OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 52). Problem konstytucyjny, który rozstrzygał wówczas Trybunał Konstytucyjny, polegał na tym, że o stosowaniu starych lub nowych przepisów o karze łącznej w indywidualnym przypadku decydował moment uprawomocnienia się wyroku skazującego, na który skazany nie miał wpływu. Konsekwencją tego rozstrzygnięcia w indywidualnych sprawach jest wydłużenie lub skrócenie kary pozbawienia wolności odbywanej przez skazanych na skutek stosowania różnych (nowych bądź starych) przepisów o karze łącznej. Powyższe orzeczenie potwierdza, iż sama nierówność podmiotów podobnych nie przesądza o niezgodności z art. 32 Konstytucji – fundamentalna dla oceny takiej relacji jest odpowiedź na pytania zawarte w teście równości.

Odpowiadając więc na pytanie, czy w niniejszej sprawie przyjęte kryterium różnicowania uwzględnia zasadę relewancji, czyli jest racjonalnie uzasadnione i pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, należy odpowiedzieć twierdząco.

Z powodu niepełnej aplikacji przez ustawodawcę w 2013 r. wyroku Trybunału Konstytucyjnego wydanego w sprawie P 13/11, domniemanie konstytucyjności art. 49 ust. 2 u.k.s.e., w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2018 r., jest dyskusyjne. Taki stan rzeczy – jak się wydaje – stanowi racjonalne uzasadnienie możliwie szerokiego stosowania przepisu, który zastąpił przepis wadliwy. Z tej perspektywy rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę wydaje się racjonalne, w szczególności biorąc pod uwagę to, że okres *vacatio legis* w tym przypadku należy uznać za dostatecznie długi dla możliwości zabezpieczenia przez wierzycieli swoich interesów. Kwestionowana ustawa została bowiem ogłoszona 25 kwietnia 2018 r., a weszła w życie 1 stycznia 2019 r. Jak trafnie wskazuje się w piśmiennictwie, „[f]akt, że przepis wchodzi w życie w ponad 8 miesięcy po ogłoszeniu ustawy daje wierzycielom dostatecznie dużo czasu na podjęcie decyzji co do sposobu zakończenia postępowania egzekucyjnego – w zależności od postępów tego postępowania” (M. Klonowski, *op. cit.*, teza 3).

Z przytoczonego wcześniej uzasadnienia projektu ustawy wynika również, że rozwiązanie takie pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, zawierających kontrolowaną normę – skoro bowiem celem nowelizacji jest wyeliminowanie nieprawidłowości w postaci, jak to ujął projektodawca, „szykanowania dłużników i generowania dodatkowych kosztów”, zasadne jest niezwłoczne wprowadzenie w życie rozwiązania zapobiegającego takim nagannym praktykom. Należy zwrócić uwagę, że sformułowanie alternatywnego mechanizmu stosowania nowych przepisów o kształcie opłaty stosunkowej w sytuacji umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela – np. uzależnienie ich stosowania od daty złożenia właściwego wniosku – oznaczałoby usankcjonowanie przez ustawodawcę występujących nieprawidłowości w okresie obowiązywania ustawy, która miała im zapobiegać.

Z powyższych względów należy przyjąć, że data umorzenia postępowania jako kryterium różnicowania podstawy prawnej obciążenia opłatą stosunkową harmonizuje z założeniami przyjętymi przez ustawodawcę i przyczyniła się do ich realizacji – nie ma więc charakteru przypadkowego ani arbitralnego.

Należy też uznać, że rozwiązanie zawarte w art. 52 ust. 2 u.k.k. uwzględnia zasadę proporcjonalności, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które są naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Wyeliminowanie nieprawidłowości generowanych przez treść art. 49 ust. 2 u.k.s.e. oraz wyeliminowanie z obrotu prawnego przepisu, co do którego zgodności z zasadą przyzwoitej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji zachodzą poważne wątpliwości, jest, jak się wydaje, istotniejsze, a w każdym razie nie mniej istotne, niż interes finansowy wierzycieli, co do których dobrej wiary mogą istnieć wątpliwości. Wszakże zgodnie z nowymi przepisami, jeśli wierzyciel wnosi o umorzenie postępowania egzekucyjnego z uwagi na spełnienie świadczenia przez dłużnika albo zawarcie z nim ugody, to opłata stosunkowa obciąża dłużnika (art. 52 ust. 2 w zw. z art. 29 ust. 1 zd. 2 u.k.k.). Należy zwrócić uwagę, że umorzenie postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela jest bardzo szczególnym sposobem

zakończenia postępowania również jeśli chodzi o skutki prawne. Zgodnie bowiem z aktualną i utrwaloną linią orzecznictwa, umorzenie postępowania na wniosek wierzyciela niweczy przerwę przedawnienia spowodowaną wszczęciem postępowania egzekucyjnego (*vide* – wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2014 r., sygn. II CSK 196/14, Lex nr 1622306; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2015 r., sygn. III CZP 103/14, Lex nr 1643191; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2016 r., sygn. III CZP 60/16, Lex nr 2152395; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2017 r., sygn. V CSK 484/16, Lex nr 2305926; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 lipca 2017 r., sygn. I CSK 6/17, Lex nr 2336678). Jak argumentował Sąd Najwyższy w uchwale III CZP 103/14, „przewidziane w art. 203 § 2 zdanie pierwsze k.p.c. zastrzeżenie ma na celu przede wszystkim zapobieżenie możliwości manipulowania przez powoda terminami przedawnienia roszczenia. Brak tego przepisu prowadziłby do tego, że powód mógłby wielokrotnie składać pozew i cofać go ze skutkiem przewidzianym w art. 123 § 1 pkt 1 k.c. Racja przyjęcia takiego rozwiązania i dążenie do przeciwstawienia się możliwym nadużyciom jest tym bardziej uzasadnione na gruncie postępowania egzekucyjnego, w którym chodzi o zastosowanie wobec dłużnika środków przymusu. Prowadzi to do wniosku, że w postępowaniu egzekucyjnym ma, na podstawie art. 13 § 2 k.p.c., odpowiednie zastosowanie art. 203 § 2 zdanie pierwsze k.p.c., co oznacza, iż umorzenie tego postępowania niweczy przerwę przedawnienia spowodowaną jego wszczęciem” (*op. cit.*). Innymi słowy, trudno jest dostrzec usprawiedliwiony interes, jakim, wnosząc o umorzenie postępowania egzekucyjnego, miałby kierować się wierzyciel w dobrej wierze, a więc taki, którego jedyną intencją jest spełnienie świadczenia przez dłużnika, w sytuacji innej niż spełnienie świadczenia do rąk wierzyciela (przy takim spełnieniu opłata stosunkowa, na gruncie nowych przepisów, i tak obciąża przecież dłużnika). Warto przy tym zaznaczyć, że, wbrew stanowisku Sądu pytającego, opłata stosunkowa nie jest daniną publiczną. Jak zauważył Sąd Najwyższy m.in. w uzasadnieniu uchwały z dnia 16 grudnia 2005 r., o sygn. III CZP 115/05, „[p]oszukując odpowiedzi na pytanie o charakter pobieranych przez komornika opłat warto także zwrócić uwagę, że zmiany wprowadzone do tej ustawy

na skutek wyroków Trybunału Konstytucyjnego oraz interwencji ustawodawcy nie pozostawiają wątpliwości, że opłata ta ma być nie daniną publiczną, lecz pozostawać w wyraźnym związku z rezultatami do jakich egzekucja prowadzi” (*op. cit.*).

Należy również przypomnieć, że pobieranie opłaty egzekucyjnej od dłużnika w każdym wypadku umorzenia postępowania zostało uznane za niezgodne z ustawą zasadniczą w wyrokach z dnia 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04 (*op. cit.*), z dnia 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05 (*op. cit.*) oraz z dnia 26 czerwca 2012 r. o sygn. P 13/11 (*op. cit.*). Tym samym kwestionowana regulacja, jak się wydaje, pozostaje w związku z wartościami konstytucyjnymi, podnoszonymi w powyższych, szeroko omówionych orzeczeniach, co uzasadnia odmienne potraktowanie podmiotów podobnych. Należy powtórzyć, że wprowadzenie rozwiązania intertemporalnego, które uzależniałoby stosowanie ustawy nowej od daty złożenia wniosku o umorzenie postępowania egzekucyjnego przez wierzyciela, oznaczałoby zaakceptowanie dalszego stosowania rozwiązania wadliwego w stopniu, który uprzednio wymagał interwencji Sądu Konstytucyjnego i który z każdym dniem mógł generować nieprawidłowości, o których wspomniano w uzasadnieniu kwestionowanej ustawy.

Co więcej, należy zwrócić uwagę, że kwestionowane rozwiązanie legislacyjne, które służy usunięciu wcześniejszych nieprawidłowości, w szczególności uniemożliwia szykanowanie dłużników przez wierzycieli drogą wszczynania i umarzania egzekucji, a tym samym generowania dodatkowych kosztów w postaci kolejnych opłat stosunkowych, znajduje oparcie, jak się wydaje, w zasadzie dobra wspólnego, określonej w art. 1 Konstytucji, oraz zasadach demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, wynikających z art. 2 Konstytucji. Jak wskazywano w orzecznictwie Sądu Konstytucyjnego, „*Trybunał Konstytucyjny uważa za fakt niewątpliwy, że pierwszą przyczyną, dla której prawa jednostki mogą być ograniczane jest ochrona dobra wspólnego (...)*” (wyrok z dnia 3 lipca 2001 r., sygn. K 3/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 125, pkt III.3; *vide* – także wyroki z dnia 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96, i 16 kwietnia 2002 r., sygn. SK 23/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 26). Trybunał Konstytucyjny wskazywał, m.in. w wyroku z dnia 6 lipca 2011 r., sygn. P 12/09 (OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 51),

takie elementy dobra wspólnego jak: prestiż organów państwa, zaufanie obywateli do RP, identyfikacja obywateli z państwem. W imię dobra wspólnego ograniczana może być nawet wolność osobista (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 1 czerwca 1999 r., sygn. SK 20/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 93, pkt. III; 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144, pkt III.8; 5 lipca 2005 r., sygn. SK 26/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 78, pkt III.3; 10 czerwca 2008 r., sygn. SK 17/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 78, pkt III.5.1). Podkreślić przy tym należy znaczenie zasady zaufania, wynikającej z art. 2 Konstytucji, która „oprócz tego, że stanowi podstawę obowiązywania innych zasad konstytucyjnych, ma też własną treść normatywną. Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, nazywana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, »by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny« (wyr. TK z 7.2.2001 r., K 27/00, OTK 2001, Nr 2, poz. 29)” (P. Tuleja, komentarz do art. 2 Konstytucji RP, [w:] M. Safjan i L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, Tom I, art.1-86*, wyd. 2016, Legalis 2019, teza 25).

Jak się wydaje, stan prawny, który umożliwiał legalne szykanowanie dłużników poprzez obciążanie ich wielokrotnymi opłatami nakładanymi wyłącznie na podstawie dyskrecjonalnych decyzji wierzycieli o powtarzalnym wszczynaniu i umarzaniu postępowań egzekucyjnych, stanowił w istocie dla dłużników pułpkę, w której byli oni narażeni na ponoszenie sztucznie generowanych kosztów, których nie mogli przewidzieć i nie mogli im zapobiegać. Nie budowało to, bez wątpienia, zaufania tych obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz podważało obowiązywanie zasady demokratycznego państwa prawnego. Z tego względu czynności naprawcze, polegające na niezwłocznym usunięciu takiego stanu rzeczy, tj. wprowadzeniu w życie normy prawnej określonej w art. 52 ust. 2 w zw. z art. 29

u.k.k., należy uznać za pozostające w ścisłym związku z zasadą dobra wspólnego, zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, co uzasadnia przyjęte przez ustawodawcę kryterium różnicujące.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że art. 52 ust. 2 u.k.k., w analizowanym w niniejszej sprawie zakresie, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z tych względów wnoszę jak we wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego