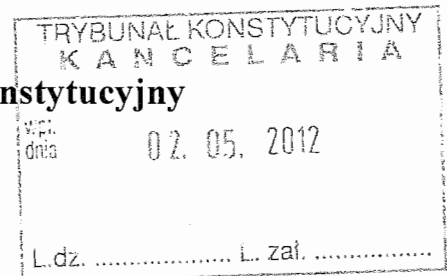


Kancelaria Radców Prawnych
Kutnik, Kalinowski i Partnerzy

ODPIS

Toruń, dn. 27 kwietnia 2012 r.

Trybunał Konstytucyjny



Sygn. akt: K 1/11

Wnioskodawca: Krajowa Rada Komornicza z siedzibą w Warszawie, ul. Szpitalna 4/10, reprezentowana przez radcę prawnego Marka Kalinowskiego

Uczestnicy postępowania:

- 1) Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
- 2) Prokurator Generalny

Pismo procesowe wnioskodawcy

W związku z pismami Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego, w imieniu Wnioskodawczynie, której pełnomocnictwo znajduje się w aktach sprawy, pragniemy przedstawić następujące stanowisko.

I.

1. W swoim wniosku z dnia 9 sierpnia 2010 r. Krajowa Rada Komornicza wniosła o zbadanie zgodności z art. 45 ust 1 w zw. z art. 78 Konstytucji przepisu art. 49 ust. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U z 2006 r., Nr 167, poz. 1191 ze zm.) w zw. w zw. z art. 767⁴ § 1

K.p.c. w zakresie, w jakim nie przyznaje on komornikowi prawa do środka odwoławczego od postanowienia sądu obniżającego opłatę egzekucyjną.

Odnosząc się do tego wniosku, zarówno Prokurator Generalny, jak też Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zajęli stanowisko, że przepis art. 49 ust. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, póź. 1191 ze zm.) w związku z art. 767⁴ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, póź. 296 ze zm.) jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadniając swoje stanowisko, Prokurator Generalny i Sejm przywołali identyczne argumenty. W pierwszej kolejności wskazali, że w myśl art. 78 Konstytucji, jedynie strony postępowania mają konstytucyjnie zagwarantowane prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Natomiast komornik sądowy nie posiada statusu strony postępowania. Stąd też nie może przysługiwać mu gwarancja konstytucyjna wynikająca z art. 78 Konstytucji. Prokurator Generalny oraz Sejm wskazali też, że norma zawarta w art. 78 Konstytucji nie ma znaczenia absolutnego, gdyż, zgodnie z jej treścią, ustawa może przewidywać wyjątki od możliwości zaskarżenia.

Podnieśli oni również, że konstytucyjnie gwarantowane prawo do sądu nie może być w sposób automatyczny traktowane jako środek ochrony podmiotów prawa publicznego. Nie sposób skonstruować prawa do sądu o tak szerokim zakresie, by służyło ono także podmiotom władzy publicznej w sprawach związanych z wykonywaniem tej władzy.

W końcu, zarówno Prokurator Generalny, jak też Sejm Rzeczypospolitej Polskiej podnieśli, że postępowanie w przedmiocie obniżenia wysokości opłaty egzekucyjnej nie jest postępowaniem autonomicznym, ale ma charakter incydentalny (wpadkowy) w stosunku do postępowania egzekucyjnego (głównego). Postanowienie sądu, wydane na podstawie art. 49 ust. 10 u.k.s.e., nie jest orzeczeniem kończącym postępowanie w sprawie egzekucyjnej, toczącej

się między wierzycielem a dłużnikiem, która kończy się z chwilą zaspokojenia wierzyciela lub umorzenia postępowania. Stąd też, nie mogą odnosić się do niego gwarancje dwuinstancyjności postępowania oraz zaskarżalności postanowień.

2. Przywołane wyżej argumenty świadczące o zgodności art. 49 ust. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji w zw. z art. 767⁴ § 1 K.p.c. z art. 45 ust 1 w zw. 78 Konstytucja opierają się na bardzo formalistycznym podejściu do obowiązującego stanu prawnego. Szczególnie restrykcyjnie i w sposób nieuwzględniający innych przepisów Konstytucji oraz chronionych przez nie wartości konstytucyjnych, został zinterpretowany przepis art. 78. Z wywodów zawartych w stanowiskach Prokuratora Generalnego oraz Sejmu wynika, że tylko stronom postępowania przysługuje gwarancja prawna wynikająca z art. 78 Konstytucji. Z dalszych wywodów można zaś wywieść wniosek, że jeśli ustawa zwykła nie przyznała określonemu podmiotowi statusu strony, nie może on powoływać się na prawo konstytucyjne wynikające z przywołanego przepisu.

Tymczasem przepis art. 78 Konstytucji znajduje się w tytule „Środki ochrony wolności i praw” rozdziału II Konstytucji „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Zatem przepis art. 78 wraz z pozostałymi przepisami zawartymi w tym tytule normuje materialne i formalne środki ochrony praw konstytucyjnych.

Jeśli przepis art. 78 Konstytucji ma charakter gwarancyjny w stosunku do przepisów ustanawiających określone prawa obywatelskie, to niewątpliwie przyjdzie go połączyć z prawem do sądu, wysłowionym w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Jednakże i ten ostatni przepis ustanawia szereg uprawnień składających się na prawo do sądu. Jest to prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez sąd, który charakteryzuje się szeregiem cech.

Analiza tego przepisu prowadzi do wniosku, że gwarancję zawartą w art. 78 Konstytucji należy połączyć z uprawnieniem do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. Art. 78 ustanawia bowiem gwarancję kontroli instancyjnej, dzięki czemu możliwe jest zapobieżenie pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji. Zapewnia on zatem zasadę sprawiedliwości proceduralnej, będącą odzwierciedleniem konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do sądu.

Wynika stąd, że przepis art. 78 Konstytucji powinien być interpretowany w ten sposób, że wynikająca z niego gwarancja prawna powinna przysługiwać każdej osobie, która w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

W konsekwencji należy uznać, że w świetle art. 78 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie jest zasadny wniosek, iż przysługująca na mocy tego przepisu gwarancja konstytucyjna zależy od tego, czy na gruncie danej procedury nadano przymiot strony, czy też nie. Punktem wyjścia dla tej oceny powinien być bowiem przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji, co w konsekwencji oznacza, że o ile w świetle tego przepisu określony podmiot powinien mieć prawo do sądu, to powinna mu przysługiwać gwarancja wynikająca z przepisu art. 78 Konstytucji.

3. Zarówno Prokurator Generalny, jak też Sejm przyjmują, że w sprawach związanych z obniżeniem wysokości opłaty komornikowi sądowemu nie może być przyznane konstytucyjnie gwarantowane prawo do sądu, ze względu na jego status prawny. Komornik jest bowiem szczególnym rodzajem organu państwa, zaś jego stosunki z wierzycielem i dłużnikiem są stosunkami publicznoprawnymi. To zaś wyklucza jego prawo do odwołania od postanowienia sądu, rozstrzygającego w przedmiocie wniosku o obniżenie stosunkowej opłaty egzekucyjnej z norm zawartych w art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji.

Odnosząc się do tych argumentów, należy przede wszystkim przede wszystkim podnieść, że ocena statusu prawnego komornika sądowego dokonana przez Prokuratora Generalnego i Sejm jest bardzo jednostronna i nie uwzględnia ani ewolucji tego statusu, ani też oceny tego statusu dokonywanej wielokrotnie przez Trybunał Konstytucyjny.

Tymczasem z bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że obecnie status ten jest niejednorodny i można go scharakteryzować w sposób następujący:

- 1) komornik posiada przymiot funkcjonariusza państwowego, choć jego status zbliża się do statusu przedstawicieli tzw. wolnych zawodów (wyrok TK z dnia 24 lutego 2003 r. – K 28/02 – OTK ZUA2 (2003), poz. 13, s. 182);
- 2) komornik mimo, że nie jest przedsiębiorcą dokonuje czynności egzekucyjnych na własny rachunek (tamże);
- 3) zawód komornika jest „sprywatyzowany” w tym sensie, że „prywatyzacja” dotyczy finansowania działalności komornika i co za tym idzie, jego wynagrodzenia (wyrok TK z dnia 2 stycznia 2004 r. – SK 26/03 – OTK ZUA 1 (2003), poz. 3, s. 70);
- 4) komornik jest szczególnego rodzaju organem państwowym (tamże, s. 69);
- 5) komornik i strony postępowania egzekucyjnego (wierzyciela i dłużnika) łączy stosunek publicznoprawny (tamże, s. 70).

Istnienie tych cech komornika Trybunał Konstytucyjny potwierdza także w wyroku z dnia 17 maja 2006 r. (P 6/04 – OTK ZUA 5 (2005), poz. 50, s. 700-701), z dnia 8 maja 2006 r. (P 18/05 OTK ZUA 5 (2006), poz. 53, s. 532), z dnia 14 maja 2009 r. (K 21/08) oraz z dnia 16 czerwca 2009 r. (SK 5/09).

Należy przy tym zwrócić uwagę na dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny dystynkcję: „Od pozycji prawnej komornika jako organu państwa (organu egzekucji sądowej), oddzielić należy kwestie osobistego i majątkowego statusu komornika jako określonej osoby, tzw. piastuna organu” (SK 26/03 – s. 70). Przy tym, według utrwalonego orzecznictwa Trybunału

Konstytucyjnego, kwestia opłat przynależy do drugiej ze wskazanych sfer, tj. są one nabywane przez komornika jako piastuna organu. Jak bowiem wskazał Trybunał Konstytucyjny, formuła „wykonywanie czynności, o których mowa w art. 2 ustawy, na własny rachunek” winna być rozumiana zgodnie z duchem reformy wprowadzonej przez ustawę nowelizującą z 2001 r. jako wyraz „prywatyzacji” zawodu komornika” (wyrok z 20 stycznia 2004 r. sygn. SK 26/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 3).

W konsekwencji, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 czerwca 2009 r. (SK 5/09), zainicjowane w 1997 r. zmiany (kontynuowane przez nowelizacje ustawy o komornikach w 2001 i 2004 r. oraz utrwalone przez kolejne rozstrzygnięcia Trybunału) w efekcie skutkowały zmianą sytuacji komorników, którzy w konsekwencji mogli nabywać prawa majątkowe związane z opłatą za piastowanie funkcji. Prawa te wypełniane były realną treścią w miarę przekształcenia opłaty egzekucyjnej z daniny publicznej w wynagrodzenie za efektywną pracę komornika.

Z przywołanych wyżej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wynika jednoznacznie, że kwestia opłaty egzekucyjnej nie mieści się w sferze działań komornika jako szczególnego organu państwa, lecz należy do prywatnej sfery majątkowej komornika jako „piastuna organu”. Ponadto wynika z niego, że w obecnym stanie prawnym komornik nabywa prawo majątkowe związane z opłatą za wykonywanie piastowanej funkcji, która to opłata przekształciła się z daniny publicznej w wynagrodzenie za pracę komornika.

Skoro opłata egzekucyjna przynależy do sfery prywatnoprawnej komornika i stanowi wynagrodzenie za pracę, zaś komornik w związku z wykonaniem tej pracy nabywa prawo majątkowe do jej otrzymania, to prawo to mieści się wśród praw obywatelskich unormowanych w rozdziale II Konstytucji.

Wysokość opłat egzekucyjnych została ustalona w drodze ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Jej obniżenie przez sąd stanowi zatem ingerencję w sferę majątkową komornika, która jak wskazał Trybunał

Konstytucyjny, jest jego sferą prywatną. Przy tym obniżenie tej opłaty stanowi umniejszenie praw wynikających wprost z ustawy.

Skoro obniżenie opłaty sądowej unormowane w art. 49 ust. 9 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji stanowi ingerencję w wynagrodzenie komornika za efektywnie wykonaną pracę, a więc w prawo o charakterze majątkowym, to niewątpliwie może on korzystać z prawa do ochrony tego prawa, w tym również do ochrony sądowej. Nie można mu zatem odmówić w tym zakresie prawa do ochrony sądowej, które gwarantuje art. 45 ust. 1 Konstytucji.

4. Jak wskazał w swoim stanowisku Prokurator Generalny oraz Sejm, prawo określone w art. 78 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego. Jednakże w kwestii dopuszczalności stanowienia ograniczeń w korzystaniu z prawa określonego w tym przepisie wypowiedział się kilkakrotnie Trybunał Konstytucyjny, w tym również w wyroku z 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01 (OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42), stwierdzając, że: „Konstytucja nie precyzuje charakteru tych wyjątków, nie wskazuje bowiem ani zakresu podmiotowego, ani przedmiotowego, w jakim odstępstwo od tej zasady jest dopuszczalne. Nie oznacza to jednak, iż ustawodawca ma pełną, niczym nieskrępowaną swobodę w ustalaniu katalogu takich wyjątków. W pierwszym rzędzie należy liczyć się z tym, iż nie mogą one prowadzić do naruszenia innych norm konstytucyjnych. Ponadto, nie mogą powodować przekreślenia samej zasady ogólnej, która na gruncie zwykłego ustawodawstwa stałaby się *de facto* wyjątkiem od wprowadzanej w różnych regulacjach procesowych reguły postępowania jednoinstancyjnego. Należy zatem uznać, że odstępstwo od reguły wyznaczonej treścią normatywną art. 78 Konstytucji w każdym razie powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiałyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego”.

Przyczyny dla których możliwe jest ograniczenie praw konstytucyjnych normuje przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przyznaje on ustawodawcy kompetencję do ograniczenia korzystania z tych praw, tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

Tymczasem trudno wskazać jakkolwiek ze wskazanych wartości konstytucyjnych, która mogłaby przemawiać za ograniczeniem konstytucyjnego prawa komornika sądowego, wynikającego z art. 78 Konstytucji.

5. Zarówno Prokurator Generalny, jak też Sejm wskazują argumenty, dla których komornikowi sądowemu nie przysługuje prawo do zaskarżenia orzeczenia sądu obniżającego opłatę egzekucyjną. Nie są to jednak argumenty wywodzone z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Pierwszym z przywołanych argumentów jest okoliczność, że wniosek o obniżenie opłaty egzekucyjnej nie wszczyna autonomicznego postępowania, lecz postępowanie incydentalne, zaś jego przedmiot jest pochodny wobec postępowania egzekucyjnego i dotyczy kwestii ubocznej. W konsekwencji postanowienie o obniżeniu opłaty nie jest postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie. Stąd też pozbawienie komornika, na podstawie art. 49 ust. 9 u.k.s.e. w zw. z art 767⁴ § 1 k.p.c., uprawnień do złożenia środka odwoławczego jest symetryczne do ograniczeń wynikających z przedmiotu sprawy rozpoznawanej przez sąd, tj. rozpoznania wniosku o obniżenie opłaty egzekucyjnej. Wniosek o obniżenie opłaty egzekucyjnej nie powoduje bowiem wszczęcia odrębnego postępowania (podobnie jak skarga na czynności komornika). Stąd też incydentalny charakter postępowania w przedmiocie rozpoznania wniosku o obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej przemawia za konstytucyjnością rozwiązania przyjętego w art. 49 ust. 9 u.k.s.e. w zw. z art. 767⁴ § 1 k.p.c.

Przywołane wyżej argumenty odwołują się zatem do logiki samej procedury cywilnej, zgodnie z którą zaskarżeniu podlegają jedynie orzeczenia kończące postępowanie w sprawie. Byłyby one słuszne, gdyby postawić znak równości pomiędzy pojęciem sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji i pojęciem sprawy cywilnej. Tymczasem pojęcia te nie mogą być uznane za tożsame. Jak wskazywał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, pojęciu temu należy przypisać znaczenie autonomiczne, wypracowane na gruncie Konstytucji, w oderwaniu od wykładni funkcjonującej w poszczególnych gałęziach prawa: karnego, cywilnego czy administracyjnego. Taka interpretacja pozwala kategorią tą objąć szeroko pojęty wymiar sprawiedliwości, przez który z kolei należy rozumieć wszystkie przypadki rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (nie tylko o prawach rangi konstytucyjnej) w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej, na podstawie całokształtu obowiązującego prawa materialnego, z wyłączeniem jedynie sporów, w które nie jest uwikłany choćby jeden podmiot prawa prywatnego (np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2011 r., sygn. K. 25/09, OTK-A z 2011, nr 6, poz. 57).

W tym stanie należy uznać, że dla komornika sprawą w rozumieniu art. 45 Konstytucji jest sprawa, w której rozstrzygana jest kwestia jego prawa do uzyskania opłaty egzekucyjnej w wysokości unormowanej w ustawie lub też w wysokości obniżonej przez sąd, którą rozpoczyna wniosek o obniżenie tej opłaty, złożony przez wierzyciela lub też przez dłużnika. To właśnie w tak rozumianym postępowaniu komornik powinien mieć prawo do sądu oraz prawo do rozpoznania sprawy w postępowaniu dwuinstancyjnym.

Jednakże nawet gdyby rozpatrywać problem konstytucyjności zaskarżonego rozwiązania w świetle logiki samej procedury cywilnej, to mimo wszystko należałoby uznać, że narusza ją nieprzyznanie komornikowi prawa do zaskarżenia postanowienia sądu o obniżeniu opłaty egzekucyjnej. Sam Kodeks

postępowania cywilnego nie stawia znaku równości pomiędzy sprawą egzekucyjną a sprawą o obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej.

Stosownie do treści art. 49 ust. 1a ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, komornik ściąga od dłużnika opłatę egzekucyjną proporcjonalnie do wysokości wyegzekwowanego świadczenia. Oznacza to, iż w wypadku wyegzekwowania jakiegokolwiek części świadczenia, komornik będzie pobierał z tej kwoty należną mu opłatę egzekucyjną. Opłata ta będzie zatem pobierana najczęściej jeszcze w trakcie trwającego postępowania egzekucyjnego.

Z kolei, zgodnie z art. 767 § 4 K.p.c., skargę wnosi się do sądu w terminie tygodniowym od dnia czynności, gdy strona lub osoba, której prawo zostało przez czynność komornika naruszone bądź zagrożone, była przy czynności obecna lub była o jej terminie zawiadomiona, w innych wypadkach - od dnia zawiadomienia o dokonaniu czynności strony lub osoby, której prawo zostało przez czynności komornika naruszone bądź zagrożone, a w braku zawiadomienia - od dnia, w którym czynność powinna być dokonana.

Z zestawienia tych dwóch przepisów wynika, że wnioski o obniżenie opłaty egzekucyjnej będą składane jeszcze w trakcie trwającego postępowania egzekucyjnego. Wobec tego przedmiotem postępowania unormowanego w art. 49 ust. 7-10 u.k.s.e. będzie obniżenie części ściąganej przez komornika na danym etapie postępowania egzekucyjnego opłaty egzekucyjnej, nie zaś cała opłata należna z tytułu przeprowadzenia egzekucji.

Wydane przez sąd rozstrzygnięcie o obniżeniu opłaty egzekucyjnej będzie korzystało z powagi rzeczy osądzonej. Zatem komornik, wydając na podstawie art. 770 K.p.c. postanowienie o ustaleniu kosztów egzekucji, będzie związany orzeczeniem wydanym przez sąd. Stąd też w wydanym przez siebie postanowieniu ustalającym koszty egzekucji będzie musiał ująć opłatę w wysokości wynikającej z orzeczenia sądu obniżającego te opłaty, nie zaś w wysokości wynikającej z art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji.

Tym samym dla niego sprawę wysokości należnej mu opłaty będzie kończyło postanowienie sądu o obniżeniu tej opłaty.

Tymczasem, jeśli w tym samym postępowaniu incydentalnym, sąd wyda postanowienie negatywne dla wnoszącego o obniżenie opłaty, wnioskodawcy będzie przysługiwało zażalenie. Jest to bowiem postanowienie kończące postępowanie w sprawie. Tym samym, jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale SN z dnia 28 listopada 1969 r., III CZP 83/69 (OSNCP 1970, nr 6, poz. 105), będzie przysługiwało na nie zażalenie na podstawie art. 394 § 1 w zw. z art. 13 § 2 K.p.c. Taki sam pogląd jest również wyrażany w literaturze (E. Wengerek: *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz*, Warszawa 1972, s. 1010).

Wynika stąd, że mimo, iż postępowanie o obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej jest postępowaniem incydentalnym, to prawa do zaskarżenia zapadłych w nim postanowień nie odebrano wnioskodawcy. Ustawodawca nie uznał zatem, że w tym wypadku powinno zostać wprowadzone ograniczenie prawa do złożenia środka zaskarżenia ze względu na to, że jest „symetryczne do ograniczeń wynikających z przedmiotu sprawy rozpoznawanej przez sąd”. Trudno zatem uznać za trafny pogląd, iż to właśnie ze względu na ograniczenia wynikające z przedmiotu sprawy o obniżenie opłaty, można pozbawić komornika prawa do złożenia zażalenia. Skoro dla niego kwestia przysługującej mu opłaty zostaje w sposób definitywny zakończona orzeczeniem sądu sprawującego nad nim nadzór, zaś w trakcie dalszego postępowania nie będzie mogła ona być podnoszona, to niewątpliwie powinien przysługiwać mu środek prawny służący kontroli tego postanowienia przez sąd wyższej instancji.

Wniosek taki jest tym bardziej uzasadniony, że przepis art. 770 Kodeksu postępowania cywilnego uznał legitymację samego komornika do żądania ochrony jego prawa do opłaty. Przepis ten stanowi, że: „Dłużnik powinien zwrócić wierzycielowi koszty niezbędne do celowego przeprowadzenia egzekucji. Koszty ściąga się wraz z egzekwowanym roszczeniem. Koszt

egzekucji ustala postanowieniem komornik, jeżeli przeprowadzenie egzekucji należy do niego. Na postanowienie sądu przysługuje zażalenie stronom oraz komornikowi”. Wynika z niego, że koszty egzekucyjne powinny być ustalone i ściągnięte w postępowaniu egzekucyjnym, w którym powstały. Komornik obowiązany jest wydać odrębne postanowienie w związku z ostatnią czynnością egzekucyjną, w którym, ustalając koszty, powinien wskazać podstawę obliczenia kosztów przez wymienienie podstawy ich pobrania. Postanowienie to komornik obowiązany jest doręczyć stronom, celem umożliwienia im sprawdzenia prawidłowości ustalenia tych kosztów. Od tego postanowienia przysługuje skarga na czynność komornika, a od wydanego postanowienia sądu zażalenie. Prawo jego złożenia przysługuje nie tylko stronom postępowania, lecz również komornikowi.

Przyznanie temu ostatniemu podmiotowi prawa do złożenia zażalenia wynika właśnie stąd, że postanowienie sądu wydane wskutek skargi na postanowienie o kosztach może naruszać również jego prawa, o ile sąd wadliwie ustali należne mu opłaty lub poniesione przez niego wydatki gotówkowe, o których mowa w art. 39 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji.

Skoro w tym ostatnim wypadku, uznaje się, że komornik ma prawo o charakterze proceduralnym do rozpoznania sprawy dotyczącej jego interesów majątkowych, to trudno wytłumaczyć, dlaczego zostaje on pozbawiony takiego prawa w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie zapada na podstawie art. 49 ust. 10 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji.

Ponadto należy jeszcze raz podnieść, że w myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia praw konstytucyjnych, do których niewątpliwie należy prawo do rozpoznania sprawy przez sąd w postępowaniu dwuinstancyjnym, mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Trudno natomiast przyjąć, by można było uznać, że

przytoczona przez Prokuratora Generalnego i Sejm przyczyny pozbawienia komornika prawa do złożenia środka odwoławczego od postanowienia sądu o obniżeniu opłaty egzekucyjnej, tj. incydentalny – ich zdaniem - charakter sprawy oraz jej przedmiot, były przyczynami o których mowa w tym przepisie.

II.

1. W swoim wniosku z dnia 9 sierpnia 2010 r. Krajowa Rada Komornicza wniosła o zbadanie zgodności art. 49 ust. 10 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji z art. 2 oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Odnosząc się do tego wniosku, zarówno Prokurator Generalny, jak też Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zajęli stanowisko, że przepis art. 49 ust. 10 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji jest zgodny zarówno z art. 45 ust. 1, jak też z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadniając swoje stanowisko, Prokurator Generalny i Sejm przywołali identyczne argumenty. Wskazali oni, że postępowanie w przedmiocie rozpoznania wniosku, określonego w art. 49 ust. 7 u.k.s.e., dotyczy obniżenia wysokości opłat egzekucyjnych ustalonych na określonym etapie postępowania egzekucyjnego w konkretnej sprawie. Sąd może zatem oceniać nakład pracy komornika poniesiony wyłącznie w związku ze ściąganiem egzekwowanych należności, od których naliczona została kwestionowana opłata. W związku z tym okoliczność, iż w toku dalszego postępowania egzekucyjnego nie zostanie wyegzekwowana pozostała część egzekwowanego świadczenia bądź zostanie ono wyegzekwowane w niewielkiej części, w następstwie czego komornik w tym zakresie swoich działań nie uzyska wynagrodzenia odpowiadającego nakładowi pracy — nie może być brana pod uwagę przez sąd rozstrzygający wniosek o obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej. Dodać przy tym należy, że w chwili rozstrzygnięcia tego wniosku z oczywistych względów nie jest znany sądowi

nakład pracy komornika związany z dalszym prowadzeniem egzekucji w danej sprawie.

Prokurator Generalny i Sejm podnieśli również, że rozstrzygnięcie w sprawie wniosku o obniżenie opłat stosunkowych wydawane jest przez niezawisły sąd, zaś złożenie wniosku, jak już wskazano, nie jest równoznaczne z jego uwzględnieniem. Strona składająca wniosek musi wykazać istnienie przesłanek uzasadniających obniżenie wysokości opłat egzekucyjnych. Istnieje przy tym możliwość uzyskania przez sąd od komornika informacji koniecznych do rozpoznania wniosku o obniżenie wysokości opłat egzekucyjnych, co zostało omówione we wcześniejszej części niniejszego stanowiska.

To zaś uzasadnia stanowisko, że orzeczenie sądu w przedmiocie rozpoznania wniosku o obniżenie wysokości opłat egzekucyjnych, wydane na podstawie kwestionowanego przepisu, nie będzie oparte na ustaleniach faktycznych i prawnych zgodnych z rzeczywistością, a tym samym – do uznania, iż ukształtowanie zasad miarkowania opłaty egzekucyjnej w art. 49 ust. 10 u.k.s.e. prowadzi do przypadkowych rozstrzygnięć sądu, którymi opłaty te będą obniżane nieproporcjonalnie do nakładu pracy komornika.

2. Odnosząc się do tego stanowiska, należy przede wszystkim zauważyć, że wnioskowanie Prokuratora Generalnego i Sejmu przyjmuje jako punkt wyjścia tezę, iż postępowanie w przedmiocie rozpoznania wniosku, określonego w art. 49 ust. 7 u.k.s.e., dotyczy obniżenia wysokości opłat egzekucyjnych ustalonych na określonym etapie postępowania egzekucyjnego, nie zaś opłaty egzekucyjnej należnej z tytułu przeprowadzonej sprawy egzekucyjnej.

Takie założenie jest jednak nieuzasadnione w świetle przepisów art. 49 ust. 7-10 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji.

Przepis art. 49 ust. 7 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji ma następujące brzmienie: „Dłużnik może złożyć wniosek o obniżenie wysokości opłat, o których mowa w ust. 1 i 2. W przypadku, o którym mowa w ust. 4, wniosek może złożyć wierzyciel”. Z kolei przepis ustępu dziesiątego tego artykułu ma następujące brzmienie: „Po rozpoznaniu wniosku, o którym mowa w ust. 7, sąd może, uwzględniając w szczególności nakład pracy komornika lub sytuację majątkową wnioskodawcy oraz wysokość jego dochodów, obniżyć wysokość opłat, o których mowa w ust. 1 i 2”.

Z obu tych przepisów wynika, jaki jest przedmiot postępowania w przedmiocie obniżenia opłaty egzekucyjnej. Dotyczą one kwot opłat, o której mowa w art. 49 ust. 1 oraz w ust. 2 ustawy. Tymczasem, w przepisach tych jest mowa o wysokości opłaty egzekucyjnej należnej za przeprowadzenie postępowania egzekucyjnego. Świadczy o tym zawarty w tych przepisach algorytm ustalania tych opłat, które ustalane są jako określony procent wyegzekwowanej kwoty w postępowaniu egzekucyjnym, jednakże w wysokości nie większej oraz nie mniejszej od normatywnie ustalonych kwot.

Natomiast konstrukcja kwoty opłat pobieranych na poszczególnych etapach postępowania normuje przepis art. 49 ust. 1a ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Opłata ta jest proporcjonalna do wysokości wyegzekwowanego świadczenia.

Mimo, że przepis art. 49 ustawy wyraźnie wyróżnia kwoty opłat należne komornikowi za przeprowadzenie egzekucji oraz kwoty opłat należne mu na poszczególnych etapach postępowania egzekucyjnego, to jednak przepisy art. 49 ust. 7 i 9 odwołują się wyłącznie do opłat należnych za przeprowadzenie całego postępowania. To te właśnie kwoty mają być korygowane przez sąd na wniosek wierzyciela lub dłużnika.

Gdyby ustawodawca zakładał, że postępowanie w przedmiocie rozpoznania wniosku, określonego w art. 49 ust. 7 u.k.s.e., ma dotyczyć obniżenia wysokości kwot pobieranych w trakcie postępowania

egzekucyjnego, to niewątpliwie w art. 49 ust. 7 i 10 przywołałby również przepis art. 49 ust. 1a ustawy.

W konsekwencji należy dojść do wniosku, że orzeczenie sądu obniżające wysokość opłaty ma dotyczyć kwoty należnej komornikowi za przeprowadzenie egzekucji.

Krajowa Rada Komornicza dopatruje się niezgodności przepisu art. 49 ust. 10 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z art. 45 ust. 1 Konstytucji w tym, że tryb postępowania w przedmiocie obniżenia opłaty został w ustawie unormowany w taki sposób, że w pewnych sytuacjach, w postępowaniu tym będą zapadały orzeczenia, które nie będą realizowały celu założonego przez ustawodawcę. Cel taki nie będzie osiągany w wypadku, gdy sąd będzie miał orzec w przedmiocie obniżenia opłaty w związku z jej nieadekwatnością do nakładu pracy komornika.

Jak wskazano wyżej, przepisy art. 49 ust. 7-10 ustawy o komornikach sądowych przewidują możliwość obniżenia opłaty za przeprowadzenie postępowania ze względu na jej nieadekwatność do nakładu pracy komornika. Zatem, jeśli ma być obniżana opłata za przeprowadzenie postępowania, to należy jej wysokość skonfrontować z wielkością nakładu pracy komornika w trakcie tego postępowania. Tylko w ten sposób będzie możliwe ustalenie, czy kwota opłaty jest adekwatna do wysokości nakładu pracy.

Jednakże przyjęte w ustawie unormowania dotyczące postępowania w przedmiocie obniżenia opłaty ze względu na adekwatność do nakładu pracy nie pozwalają często na dokonanie takiej oceny. Przepis art. 49 ust. 9 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji nakazuje do postępowań w przedmiocie obniżenia opłaty stosować przepisy K.p.c. normujące skargę na czynności komornika. To zaś oznacza, że znajdzie również zastosowanie przepis art. 767 § 4 tego aktu, który przewiduje, że skargę na czynności komornika składa się w terminie tygodniowym od dnia

dokonania czynności. Tym samym, wnioski o obniżenie opłaty będą mogły być składane w terminie tygodniowym od daty każdorazowego pobrania opłaty przez komornika. Jeśli zaś wniosek taki zostanie złożony w trakcie trwania postępowania egzekucyjnego, sąd nie będzie miał możliwości oceny nakładu pracy w całym tym postępowaniu, które będzie jeszcze trwało, i porównania go z wysokością opłaty egzekucyjnej należnej komornikowi z mocy ustawy. Zatem jego orzeczenie będzie nosiło znamiona przypadkowości.

W tym właśnie Krajowa Rada Komornicza upatruje wadliwego unormowania postępowania w przedmiocie obniżenia opłaty egzekucyjnej.

Gdyby z kolei przyjąć pogląd Prokuratora Generalnego oraz Sejmu, że przepis art. 49 ust. 7-10 ustawy należy stosować w ten sposób, że obniżeniu może także ulec kwota opłaty, o której mowa w art. 49 ust. 1a tej ustawy, to należałoby dojść do wniosku, że cała instytucja miarkowania opłaty egzekucyjnej ze względu na nakład pracy komornika, jest niezgodna z szeregiem zasad konstytucyjnych.

Jak wskazano wyżej, w wyroku z dnia 16 czerwca 2009 r. (SK 5/09) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zainicjowane w 1997 r. zmiany (kontynuowane przez nowelizacje ustawy o komornikach w 2001 i 2004 r. oraz utrwalone przez kolejne rozstrzygnięcia Trybunału) w efekcie skutkowały zmianą sytuacji komorników, którzy w konsekwencji mogli nabywać prawa majątkowe związane z opłatą za piastowanie funkcji. Prawa te wypełniane były realną treścią w miarę przekształcenia opłaty egzekucyjnej z daniny publicznej w wynagrodzenie za efektywną pracę komornika.

W świetle tego orzeczenia opłata stanowi wynagrodzenie za wykonaną pracę. Należy zatem założyć, że jeśli praca została wykonana przez komornika, zaś przepisy ustawy przewidują za nią wynagrodzenie w określonej wysokości, to komornik powinien je otrzymać. W tym kontekście przepis art. 49 ust. 10 ustawy należy postrzegać jako przepis, który pozwala na dokonanie stosownego

obniżenia wynagrodzenia, jeśli pojawi się istotna dysproporcja pomiędzy nim, a wartością wykonanej pracy. Nie można jednak założyć, że przepis art. 49 ust. 10 ustawy miałby prowadzić do sytuacji, w której komornik wykonał pracę swoją, osiągając zakładane efekty, za którą w świetle ustawy należna jest określona kwota wynagrodzenia, jednak zastosowanie mechanizmu obniżenia tej opłaty prowadzi do takiego skutku, że wynagrodzenie jest niższe od wartości wykonanej pracy.

Trudno sobie wyobrazić, by ustawodawca w demokratycznym państwie prawa tworzył instrumenty, które mogłyby prowadzić do takiego efektu, w którym praca miałaby zostać nieopłacona.

Tym bardziej trudno założyć, że uczynił to ustawodawca ustanawiając instytucję miarkowania. Jak wynika z uzasadnienia nowelizacji ustawy o komornikach sądowych i egzekucji dokonanej ustawą z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, jej efektem było dostosowanie wysokości opłat do nakładu pracy komornika (druk nr 1287, Sejm V kadencji). Sam ustawodawca ustalił zatem wynagrodzenie, które – według jego oceny – stanowi odpowiedni ekwiwalent za wykonaną pracę. Trudno zatem wyobrazić sobie, by oddał w ręce sądu kompetencję do wydawania rozstrzygnięć, których efektem byłoby obniżenie wynagrodzenia w taki sposób, by część pracy komornika nie została wynagrodzona. Taka zaś sytuacja może mieć miejsce wskutek wadliwego unormowania postępowania w przedmiocie obniżenia opłaty egzekucyjnej.

3. Prokurator Generalny oraz Sejm zajęli także stanowisko, że przepis art. 49 ust. 10 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji jest zgodny z art. 2 Konstytucji. Oba organy wskazały, że nie jest trafny sformułowany przez wnioskodawcę zarzut, iż przepis ten jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, gdyż nie zapewnia możliwości uwzględnienia w sprawie okoliczności związanych z kosztami własnymi całej działalności egzekucyjnej komornika, w tym, w

szczegółności, z potrzebą pokrycia kosztów innych, nierentownych postępowań. Wykraczałoby to poza zakres materii, której dotyczy kwestionowany przepis.

Prokurator Generalny i Sejm wskazali również, że wbrew stanowisku Krajowej Rady Komorniczej, instytucja miarkowania zawiera rozwiązania adekwatne do zakładanego celu, który chciano osiągnąć poprzez jej stosowanie. Celem wprowadzenia tej regulacji było stworzenie dla sądu podstaw prawnych do obniżenia opłaty egzekucyjnej w sytuacji, gdy jej wysokość nie odpowiadałaby nakładowi pracy komornika przy egzekucji danego świadczenia, bądź też wywoływałaby nadmierne dolegliwości finansowe dla dłużnika znajdującego się już w trudnej sytuacji materialnej. Cel ten został osiągnięty, gdyż, jak już wskazano, dzięki regulacji, zawartej w art. 49 ust. 10 u.k.s.e., sąd może dokonać korekty skutków finansowych, dotyczących strony postępowania egzekucyjnego, będących następstwem ustalonej wysokości opłat egzekucyjnych. Ponadto, rozwiązanie przyjęte w art. 49 ust. 10 u.k.s.e. nie prowadzi też do ograniczenia szybkości i efektywności wyegzekwowania świadczenia należnego wierzycielowi w sytuacji, gdy egzekucja prowadzona będzie wobec ubogiego dłużnika. Brak jest też podstaw do przyjęcia, że dojdzie do ograniczenia korzystania przez dłużników z możliwości dobrowolnego zaspokajania wierzycieli, gdyż bardziej opłacalne dla dłużników będzie obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej na podstawie art. 49 ust. 10 u.k.s.e.

Wobec tych argumentów należy zatem ponownie podnieść, że za uznaniem przepisu art. 49 ust. 10 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z art. 2 Konstytucji przemawiają wszystkie te argumenty, które zostały podniesione wyżej, dla uzasadnienia niezgodności tego przepisu z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ustanowienie przepisu, który pozwala na obniżenie opłaty w taki sposób, że będzie ona niższa, niż wielkość nakładu pracy, czyni ten przepis niezgodny z art. 2 Konstytucji, bowiem – jak wskazano wyżej – celem ustawodawcy było jedynie

stworzenie mechanizmu, który pozwoliłby obniżyć opłatę, by była ona adekwatna do nakładu pracy.

Należy też wskazać, że w trakcie postępowania w przedmiocie obniżenia opłaty egzekucyjnej powinny być rozpoznawane kwestie związane z całokształtem działalności egzekucyjnej komornika.

W trakcie prowadzonego postępowania, komornik uzyskuje dwa rodzaje wpływów:

- 1) zwrot wydatków gotówkowych poniesionych w toku egzekucji,
- 2) opłaty egzekucyjne.

Ten pierwszy rodzaj kwot stanowi zwrot faktycznie poniesionych i imiennie wskazanych w art. 39 ust. 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji wydatków w trakcie prowadzenia konkretnej sprawy egzekucyjnej. Efektem uzyskania tej kategorii wpływów jest jedynie odzyskanie kwot, które zostały realnie poniesione przez komornika sądowego. W konsekwencji, z tytułu uzyskania tych kwot komornik nie osiąga żadnych dochodów.

Natomiast dochód może osiągnąć komornik jedynie dzięki uzyskaniu opłat egzekucyjnych.

Opłaty spełniają szereg funkcji. W pierwszej kolejności służą one pokryciu kosztów działalności egzekucyjnej komornika. Koszty te, to z jednej strony wszelkie koszty prowadzenia egzekucji w poszczególnych sprawach, które nie są pokrywane przez dłużnika obowiązane do dokonania zwrotu wydatków gotówkowych. Po drugie, są one przeznaczone na pokrycie kosztów utrzymania aparatu egzekucyjnego, w zakresie, w jakim obowiązek ten jest nałożony na komornika.

Ponadto, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia z 3 grudnia 2003 r. (sygn. akt K 5/02), z art. 35 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji wynika, że komornik otrzymane we wszystkich przeprowadzonych przez siebie postępowaniach opłaty egzekucyjne przeznaczać ma na pokrycie ogólnych kosztów działalności egzekucyjnej.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny wskazał w tym wyroku, że opłata egzekucyjna ustalona jest normatywnie w sposób niezwiązany z kosztami konkretnego postępowania egzekucyjnego. Inaczej mówiąc - 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 postępowaniu.

Przy takiej konstrukcji opłaty egzekucyjnej, która zresztą charakteryzuje szereg świadczenia o charakterze ryczałtowym, powstaje również konieczność pokrycia z opłat w sprawach rentownych, strat, w sprawach, które okazały się nierentowne.

Jeśli ustawodawca przyjmuje ryczałtowy system opłat egzekucyjnych, w ramach którego przychody i koszty bilansują się w ujęciu globalnym, nie zaś w ramach konkretnej sprawy, to zakłada, że z opłat w sprawach rentownych będą pokrywane koszty spraw nierentownych. W efekcie zakłada on, że to dłużnicy uiszczający opłaty w sprawach rentownych pokryją koszty poniesione w sprawach nierentownych.

Wprowadzenie do systemu finansowania egzekucji opartego na przywołanej wyżej logice konstrukcji miarkowania opłat, w szczególności w oparciu o zasadę proporcjonalności opłaty do nakładu pracy komornika, zaburza logikę tego systemu. Tym bardziej logika ta zostaje zaburzona, że to wyłącznie komornik ponosi konsekwencje finansowe egzekucji nieskutecznej, nawet, gdyby owa nieskuteczność nie była wynikiem jego zaniedbań.

Jeśli w takim systemie, w którym komornik jest obowiązany pokryć czy to koszty postępowań egzekucyjnych, które z natury są nierentowne, czy też postępowań, które okazały się nierentowne wobec ich nieskuteczności, dodatkowo wprowadzi się zasadę, iż w konkretnej sprawie egzekucyjnej komornik może otrzymać wynagrodzenie, które ściśle odpowiada nakładowi jego pracy, to w istocie stawia się komornika w takiej sytuacji, w której z kwoty dochodu

odzwierciedlającego wyłącznie jego własny trud, musi on pokryć straty w sprawach, w których za ten trud nie otrzymał żadnego wynagrodzenia. Z logicznego punktu widzenia, kwota odpowiadająca nakładowi pracy w konkretnej sprawie, nie będzie bowiem uwzględniała faktu, że komornik prowadził nierentowne egzekucje.

Już w przeszłości, gdy przepisy ustawy o komornikach sądowych i egzekucji nie przewidywały możliwości obniżenia wynagrodzenia komornika w proporcji do nakładu jego pracy w konkretnej sprawie, Trybunał Konstytucyjny wyraził wątpliwość co do zgodności z zasadą proporcjonalności nałożenie wyłącznie na komornika ryzyka nieskutecznej egzekucji (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 maja 2009 r., sygn. K 21/08). Tym bardziej obecnie teza ta będzie uzasadniona, gdy opłata egzekucyjna będzie mogła zostać zmniejszona proporcjonalnie do nakładu pracy, co spowoduje, że nie będzie ona obejmowała tej części, która w wypadku klasycznej opłaty ryczałtowej ma służyć pokryciu kosztów nierentownych egzekucji. W tym bowiem wypadku ciężące na komorniku ryzyko nieskutecznej egzekucji w konkretnej sprawie, nie będzie łagodzone rozwiązaniami charakterystycznymi dla ryczałtowych systemów wynagradzania, które rozkładają to ryzyko na wszystkich dłużników.

Pewnym rozwiązaniem, które pozwoliłoby na złagodzenie tej sytuacji, byłoby rozwiązanie polegające na możliwości uwzględnienia w trakcie postępowania w przedmiocie obniżenia opłaty, wskazanych wyżej okoliczności.

4. Należy ponadto wskazać, że po raz pierwszy przepis dający sądowi kompetencję do obniżania opłaty egzekucyjnej został wprowadzony do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji na mocy jej nowelizacji dokonanej ustawą 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). Po tej nowelizacji przepis art. 49 ust. 1 u.k.s.e. przewidywał opłatę egzekucyjną w jednolitej wysokości, tj. 15%, która była pobierana również w wypadku, gdy następowało umorzenie postępowania na wniosek wierzyciela, np.

gdy dłużnik dobrowolnie uiszczył do rąk wierzyciela należną kwotę. Jednocześnie dodany został przepis ust. 2, w którym została przewidziana możliwość miarkowania opłaty egzekucyjnej w wypadkach szczególnie uzasadnionych.

Skreślenie przepisu art. 49 ust. 2 u.k.s.e. nastąpiło na mocy art. 1 pkt 45 ustawy z 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 112, poz. 769), który to przepis nadał nowe brzmienie całemu artykułowi 49 ustawy.

U podstaw nowelizacji tego przepisu, dokonanej ustawą z 24 maja 2007 r., legła zmiana jego logiki.

Przede wszystkim przepis ten zróżnicował wysokość opłat, obniżając je w odniesieniu do tych sposobów prowadzenia egzekucji, które wymagają mniejszego nakładu pracy. Ponadto wprowadził system zachęt dla dłużników, którzy dobrowolnie wykonują egzekwowane obowiązki.

Jak wynika z uzasadnienia do projektu wskazanej ustawy nowelizującej z 24 maja 2007 r., „Proponowana zmiana przepisów art. 49 ustawy ma (...) na celu powiązanie wysokości pobieranej przez komornika opłaty z rzeczywistym nakładem jego pracy w danym postępowaniu egzekucyjnym oraz powinna sprzyjać kształtowaniu zachowań wierzyciela i dłużnika sprzyjających lepszej efektywności egzekucji oraz obniżeniu jej kosztów”. Dalej zaś w uzasadnieniu tym stwierdzono, że „obniżenie tych opłat w drodze przywołanej nowelizacji, „eliminuje potrzebę sądowej ingerencji w wysokość opłat egzekucyjnych” (uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego, druk sejmowy nr 1287). Wynika stąd, że właśnie w 2007 r. Sejm dostosował wysokość opłat do nakładów pracy komornika, co znajduje swoje odzwierciedlenie w treści przepisu art. 49 ust. 1 i 2 ustawy.

Skoro w 2007 r. nastąpiło normatywne dostosowanie wysokości wynagrodzenia do nakładu pracy komornika, to – jak się wydaje – zniknęło pole do obniżania tej opłaty w oparciu o nakład pracy komornika. Tym samym

regulacja prawna wprowadzająca ponownie możliwość obniżenia opłaty w oparciu o kryterium nakładu pracy, nie pasuje do logiki systemu, który został stworzony przez ustawodawcę w 2007 r. Z tej przyczyny art. 49 ust 10 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji musi zostać uznany za niezgodny z art. 2 Konstytucji.

5. Należy ponadto podnieść, że również wierzyciel może ubiegać się o obniżenie opłaty. Tymczasem, w myśl art. 49 ust. 4 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, wierzyciel tylko wtedy ponosi opłaty, gdy postępowanie egzekucyjne zostanie wszczęte niecelowo. Będzie to miało miejsce, gdy dłużnik nie dał podstawy do wszczęcia przeciwko niemu postępowania egzekucyjnego. Będzie to w szczególności sytuacja, w której wierzyciel doprowadzi do niecelowego wszczęcia postępowania. Z orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika zaś, że niecelowe wszczęcie egzekucji ma miejsce, gdy w chwili złożenia wniosku egzekucyjnego czynności podejmowane przez komornika nie mogły doprowadzić do zrealizowania obowiązku objętego tytułem wykonawczym, zaś wierzyciel jeszcze przed złożeniem wniosku egzekucyjnego mógł się o tym dowiedzieć. Sytuacja taka występuje, gdy dłużnik przed złożeniem wniosku egzekucyjnego spełnił świadczenie będące przedmiotem egzekucji. Innymi słowy, wierzyciel będzie obciążony opłatą egzekucyjną, gdy nadużywa swojego prawa do żądania wykonania zobowiązania w drodze egzekucji.

Z przepisu art. art. 49 ust. 4 ustawy komornikach sądowych i egzekucji wynika zatem, że to wierzyciel powinien ponieść konsekwencje swojego, niezgodnego z prawem działania, które często podejmowane jest w celu szykanowania dłużnika. W konstrukcji tego przepisu można zatem dopatrzeć się szczególnego przypadku zasady, że nikt nie może żądać ochrony prawnej, w wypadku, gdy nadużywa swojego prawa. Stąd też, skoro wierzyciel wskutek wszczęcia własnym działaniem postępowania, które nie powinno się toczyć,

powoduje powstanie kosztów, to zgodnie z art. 49 ust. 4 ustawy o komornikach sądowych egzekucji, powinien sam je ponieść.

Tymczasem przepis art. 49 ust. 10 ustawy o komornikach sądowych pozwala również na to, by wierzyciel mógł ubiegać się o obniżenie opłaty egzekucyjnej, związanej z postępowaniem, które zostało wszczęte wskutek nadużycia przez wierzyciela przysługującego mu prawa do żądania jego prowadzenia. W konsekwencji, może on zatem uniknąć konsekwencji finansowych, które były skutkiem nadużycia przez niego prawa.

Skoro w polskim systemie prawnym przyjęta jest zasada, iż nikt nie może skutecznie podnosić swoich praw w wypadku ich nadużycia, to regulacja prawna, która niweczy w całości lub części tę zasadę, nie może być uznana za zgodną z zasadą państwa prawa.

III.

1. W swoim wniosku z dnia 9 sierpnia 2010 r. Krajowa Rada Komornicza wniosła o zbadanie zgodności art. 49 ust. 10 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W swoich stanowiskach zarówno Prokurator Generalny, jak też Sejm wyrazili pogląd, że przepis ten jest zgodny z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Stanowiska te zostały oparte przede wszystkim na ustaleniu, że zarzut naruszenia, przewidzianej w art. 21 ust. 1 Konstytucji, ochrony praw majątkowych mógłby być uzasadniony w sytuacji, gdyby założeniem ustawodawcy była konieczność ponoszenia kosztów działalności egzekucyjnej z własnego majątku komornika, i to majątku, który nie pochodzi z opłat egzekucyjnych w innych sprawach. Nie chodzi przy tym o sferę faktów (ustalenie faktyczne, iż w przypadku określonych kancelarii komorniczych tak może się zdarzyć), 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 określonej statystycznie średniej wysokości kwoty, o jaką sądy obniżają, na podstawie art. 49 ust. 10 u.k.s.e., wysokość opłat egzekucyjnych, oraz przy określonym stosunku liczby spraw egzekucyjnych, w których sądy obniżają tę opłatę, do ogólnej liczby spraw egzekucyjnych prowadzonych przez komorników - kwestionowane rozwiązanie prowadzi do tego, że z założenia komornicy ponosiliby koszty egzekucji w sprawach, w których sąd obniżył wysokość opłat egzekucyjnych, i do pokrycia tych kosztów nie wystarczałyby środki finansowe pochodzące z opłat egzekucyjnych w innych sprawach. Takich argumentów Wnioskodawca jednak nie przedstawił.

Dalej Prokurator Generalny i Sejm stwierdzili, że wnioskodawca nie wskazuje okoliczności, które świadczyłyby, że założeniem normatywnym rozwiązania, przewidzianego w art. 49 ust. 10 u.k.s.e., jest finansowanie z majątku prywatnego komornika postępowań egzekucyjnych, w których obniżono wysokość stosunkowych opłat egzekucyjnych. Przepis ten nie stanowi zatem ograniczenia konstytucyjnie gwarantowanego prawa własności.

2. Wobec takiego stanowiska należy ponownie należy przywołać historię kształtowania przez ustawodawcę treści art. 49 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji.

Po raz pierwszy przepis dający sądowi kompetencję do obniżania opłaty egzekucyjnej został wprowadzony do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji na mocy jej nowelizacji dokonanej ustawą 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). Po tej nowelizacji przepis art. 49 ust. 1 u.k.s.e. przewidywał opłatę egzekucyjną w jednolitej wysokości, tj. 15%, która była pobierana również w wypadku, gdy następowało umorzenie postępowania na wniosek wierzyciela, np. gdy dłużnik dobrowolnie uiszczył do rąk wierzyciela należną kwotę. Jednocześnie dodany został przepis ust.

2, w którym została przewidziana możliwość miarkowania opłaty egzekucyjnej w wypadkach szczególnie uzasadnionych.

Skreślenie przepisu art. 49 ust. 2 u.k.s.e. nastąpiło na mocy art. 1 pkt 45 ustawy z 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 112, poz. 769), który to przepis nadał nowe brzmienie całemu artykułowi 49 ustawy.

U podstaw nowelizacji tego przepisu, dokonanej ustawą z 24 maja 2007 r., legła zmiana jego logiki.

Przed wszystkim przepis ten zróżnicował wysokość opłat, obniżając je w odniesieniu do tych sposobów prowadzenia egzekucji, które wymagają mniejszego nakładu pracy. Ponadto wprowadził system zachęt dla dłużników, którzy dobrowolnie wykonują egzekwowane obowiązki.

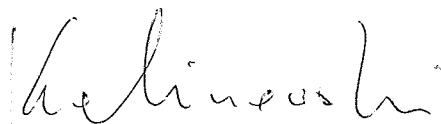
Jak wynika z przywoływanego już wcześniej fragmentu uzasadnienia do projektu wskazanej ustawy nowelizującej z 24 maja 2007 r., „Proponowana zmiana przepisów art. 49 ustawy ma (...) na celu powiązanie wysokości pobieranej przez komornika opłaty z rzeczywistym nakładem jego pracy w danym postępowaniu egzekucyjnym oraz powinna sprzyjać kształtowaniu zachowań wierzyciela i dłużnika sprzyjających lepszej efektywności egzekucji oraz obniżeniu jej kosztów”. Dalej zaś w uzasadnieniu tym stwierdzono, że „obniżenie tych opłat w drodze przywołanej nowelizacji, „eliminuje potrzebę sądowej ingerencji w wysokość opłat egzekucyjnych” (uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego, druk sejmowy nr 1287). Wynika stąd, że właśnie w 2007 r. Sejm dostosował wysokość opłat do nakładów pracy komornika, co znajduje swoje odzwierciedlenie w treści przepisu art. 49 ust. 1 i 2 ustawy.

Zatem, jeśli sam ustawodawca w 2007 r. dostosował w ustawie wysokości opłaty egzekucyjnej do nakładu pracy komornika, to niewątpliwie należy przyjąć, że unormowane w ustawie średnie stawki opłat egzekucyjnych obowiązujące od 2007 r. mają taką wysokość, która pozwala na wyłącznie pokrycie kosztów

działalności egzekucyjnej oraz na wynagrodzenie pracy komornika.

Tymczasem, jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U. Nr 40, poz. 228), która ponownie ustanowiła możliwość obniżania wysokości opłaty, ustawodawca kierował się jedynie okolicznością, że instytucja miarkowania miałyby szczególne znaczenie dla poprawy sytuacji szpitali, wobec których jest prowadzona egzekucja (druk sejmowy nr 810, Sejm VI kadencji). Wynika stąd, że ustawodawca nie wziął w ogóle pod uwagę założeń nowelizacji dokonanej przez siebie w 2007 r. W szczególności nie wziął pod uwagę tego, że ustalone ryczałtowo stawki opłaty już zostały ukształtowane w taki sposób, że ingerencja w nie prowadziłaby w założeniu do tego, że nie odzwierciedlałyby nakładu pracy komornika.

W konsekwencji, skoro od 2007 r. normatywnie ustalone stawki opłat egzekucyjnych są już dostosowane do nakładu pracy komornika, to ich obniżenie wskutek zastosowania przepisu art. 49 ust. 10 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, musi prowadzić do tego, że komornik nie otrzyma wynagrodzenia za swoją pracę, co stanie kosztem jego majątku, zaś korzyść stąd odniesie bądź to wierzyciel, bądź też dłużnik.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Kalinowski', is centered on the page.