



Warszawa, dnia 28 września 2010 r.

Sygn. akt SK 44/09

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	28.09.2010
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej Z W z dnia 2 września 2009 r. (sygn. akt SK 44/09), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 63 ust. 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191 ze zm.) w zakresie, w jakim nie przyznaje odwołanemu komornikowi prawa do ustalonych przez niego opłat egzekucyjnych, które uprawomocniły się po jego odwołaniu, **nie jest niezgodny** z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji.

Ponadto:

1) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie skargi konstytucyjnej, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia;

2) na podstawie art. 66 w związku z art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wnoszę o **pozostawienie bez rozpoznania wniosku** Rzecznika Praw Obywatelskich, ze względu na to, że rozszerza zakres skargi konstytucyjnej.

W wypadku, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił wniosku sformułowanego w pkt 2, wnoszę o stwierdzenie, że art. 63 ust. 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191 ze zm.) w zakresie, w jakim nie przyznaje odwołanemu komornikowi prawa do ustalonych przez niego opłat egzekucyjnych, które uprawomocniły się po jego odwołaniu, **jest zgodny** z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Analiza formalnoprawna skargi konstytucyjnej

1. Wziąwszy pod uwagę restrykcyjne warunki decydujące o dopuszczalności wniesienia, a w konsekwencji także rozpoznania skargi konstytucyjnej, oraz okoliczność, że spełnienie tych warunków podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego na każdym etapie postępowania (zob. m.in. postanowienia TK z: 4 maja 2010 r., sygn. akt SK 4/08; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 28 października 2002 r., sygn. akt SK 21/01; 19 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 19/00 i 21 marca 2000 r., sygn. akt SK 6/99 oraz wyrok TK z 23 marca 2010 r., sygn. akt SK 47/08), przed przystąpieniem do analizy merytorycznej celowe jest odniesienie się do kilku kwestii formalnych. Wprawdzie wątpliwości co do zdolności skargowej komorników, w sprawach mających znaczenie dla konstytucyjnej ochrony ich praw majątkowych, w świetle ostatniego orzecznictwa Trybunału można uznać za rozstrzygnięte (zob. wyroki TK z: 24 lutego 2009 r., sygn. akt SK 34/07, 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 5/09 oraz postanowienie TK z 14 kwietnia 2009 r., sygn. akt Ts 317/08), to jednak na gruncie niniejszej sprawy istnieje konieczność poczynienia kilku uwag na temat wskazanych przez skarżącego wzorców oraz przedmiotu kontroli, zwłaszcza w świetle wyroku TK z 16 czerwca 2009 r. (sygn. akt SK 5/09).

2. Artykuł 63 ust. 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191 ze zm., dalej ustawa albo ustawa o komornikach) został poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt SK 5/09. W wyroku wydanym w następstwie jej rozpatrzenia, zaskarżony przepis został uznany za niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. Należy zatem rozważyć, czy nie zachodzą ujemne przesłanki procesowe *res iudicata* lub *ne bis in idem*, których ziszczenie się skutkowałoby koniecznością umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm., dalej ustawa o TK).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału (tak m.in. w postanowieniach TK z: 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 29/98; 11 marca 2008 r., sygn. akt Ts 299/07; 26 marca 2002 r., sygn. akt P 3/02; 3 kwietnia 2007 r., sygn. akt P 47/06 oraz w wyrokach TK z: 18 lipca 2006 r., sygn. akt P 6/05; 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 3/05 oraz 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 9/05), *res iudicata* występuje wówczas, gdy ma miejsce tożsamość zarówno przedmiotowa (przedmiotem zaskarżenia muszą być te same przepisy), jak i podmiotowa (tj. po stronie podmiotu inicjującego postępowanie). W niniejszej sprawie nie występuje tożsamość podmiotowa (skargę o sygn. akt SK 5/09 wniosła inna co do tożsamości osoba fizyczna niż skargę obecnie rozpatrywaną), a jedynie przedmiotowa, gdyż zaskarżony jest ten sam przepis ustawy o komornikach. Brak jednej z przesłanek przesądza, że nie można umorzyć postępowania powołując się na powagę rzeczy osądzonej.

Niemniej, w przypadku wystąpienia tożsamości przedmiotowej, Trybunał Konstytucyjny może umorzyć postępowanie kierując się zasadą *ne bis in idem* (zob. m.in. postanowienia TK z: 4 maja 2006 r., sygn. akt SK 53/05; 24 października 2006 r., sygn. akt SK 2/06; 9 stycznia 2007 r., sygn. akt SK 21/06 oraz 16 lipca 2007 r., sygn. akt SK 97/06), która znajduje zastosowanie, jeżeli te same przepisy zostały już wcześniej zakwestionowane w oparciu o te same zarzuty. W takiej sytuacji Trybunał Konstytucyjny dokonuje oceny danej sprawy w kategoriach pragmatycznych, oceniając celowość prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już przez niego jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta.

Należy podkreślić, że sentencja wyroku Trybunału z 16 czerwca 2009 r. (sygn. akt SK 5/09) miała charakter zakresowy, stwierdzała bowiem niekonstytucyjność art. 63 ust. 5 ustawy o komornikach jedynie „w zakresie, w jakim nie przyznaje zastępcy komornika – ustanowionemu w związku z odwołaniem albo śmiercią komornika – prawa do opłat egzekucyjnych prawomocnie przez niego ustalonych przed jego odwołaniem”. Okoliczność ta dowodzi, iż zagadnienie zgodności z Konstytucją omawianego przepisu nie zostało rozstrzygnięte kompleksowo. Spośród kilku norm wyrażonych w art. 63 ust. 5 dotychczas tylko jedna została uznana za niegodną z Konstytucją, pozostałe zaś nie były poddane kontroli Trybunału.

Leżąca u podstaw niniejszego postępowania skarga konstytucyjna jest skierowana przeciwko art. 63 ust. 5 ustawy o komornikach w zakresie, w jakim wynika z niego norma, zgodnie z którą opłaty, które uprawomocniły się po odwołaniu

komornika, przysługują jego następcy, a nie temu, który je ustanowił. Wynika z tego, że w obu sprawach występują różne zakresy zaskarżenia. Poczynione ustalenia prowadzą do wniosku, że nie zostały spełnione warunki pozwalające odwołać się do zasady *ne bis in idem*, w związku z czym umorzenie postępowania na tej podstawie nie jest możliwe (podobnie zob. np. postanowienie TK z 10 października 2007 r., sygn. akt SK 56/06).

Skądinąd warto odnotować, że zakresowa niekonstytucyjność przepisu stanowiącego przedmiot kontroli w sprawie SK 5/09 została już przez ustawodawcę sanowana, w wyniku uchwalenia ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 155, poz. 1038), która jednak nie wpłynęła na zmianę brzmienia art. 63 ust. 5 ustawy o komornikach (*ergo*, przepis ten nie został derogowany, chociaż w pewnym zakresie – pozostającym poza rozpoznaniem w niniejszej sprawie – jego treść uległa modyfikacji).

3. Skarżący wnosi o stwierdzenie niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 i ust. 2 oraz – odrębnie – art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego (zob. postanowienie TK w pełnym składzie z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01; por. także postanowienie TK z 26 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 1/02), istnieje ograniczona możliwość oparcia podstaw skargi konstytucyjnej na samoistnie traktowanych zasadach ogólnych wyrażonych m.in. w art. 2 czy w art. 32 Konstytucji. Ten ostatni przepis może być wzorcem kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej wówczas, gdy zostanie powołany jednocześnie z konkretnym przepisem gwarantującym wolność, prawo lub obowiązek konstytucyjny (zob. np. postanowienia TK z: 27 kwietnia 1998 r., sygn. akt Ts 46/98; 3 listopada 1998 r., sygn. akt Ts 116/98; 30 listopada 1999 r., sygn. akt Ts 97/99; 15 listopada 2000 r., sygn. akt Ts 86/00; 10 stycznia 2001 r., sygn. akt Ts 72/00; 17 marca 2009 r., sygn. akt Ts 219/07). Przepisem tego rodzaju mógłby być drugi ze wskazanych jako wzorzec kontroli przepisów, tj. art. 64 ust. 2 Konstytucji (który proklamuje równą ochronę własności oraz innych praw majątkowych), z orzecznictwa Trybunału wynika bowiem, że statuuje on konkretne prawo podmiotowe. W wyroku z 6 października 2004 r. (sygn. akt 23/02) Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie stwierdził, że ścisłe powiązanie „równej dla wszystkich ochrony prawnej” z prawem do własności, stanowiącym niewątpliwie prawo konstytucyjne, oraz innymi prawami majątkowymi

i prawem dziedziczenia, których dotyczy art. 64 ust. 2 Konstytucji, powoduje, że tak pojmowana równość staje się nieodłącznym aspektem tego prawa. Równość, o której mowa w art. 64 ust. 2, nie ma zatem charakteru abstrakcyjnego. Odnosi się do konkretnych, wymienionych w tym przepisie praw i do zapewnienia im takiej właśnie, tj. równej, ochrony prawnej. Trybunał przyjął dalej, że art. 64 ust. 2 Konstytucji formułuje podmiotowe prawo do równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. Jest to prawo podmiotowe w tym sensie, że nie tylko rodzi zobowiązanie po stronie ustawodawcy lub organu stosującego prawo do zapewnienia wszystkim równości wobec prawa, ale wyposaża podmioty w uprawnienie do żądania równej ochrony wymienionych w tym przepisie praw: własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia (podobnie m.in. w wyroku TK z 12 grudnia 2005 r., sygn. akt 20/04).

Biorąc pod uwagę związki (określane przez Trybunał jako „genetyczne i treściowe”; o czym szerzej w pkt III.2.1) zachodzące między art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, jak również z uwagi na zbieżność zarzutów sformułowanych na tle tych przepisów (jakkolwiek w sensie redakcyjnym odrębnie uzasadnionych w skardze konstytucyjnej), Sejm zmienił sposób oznaczenia podstawy kontroli, co zostało odzwierciedlone w *petitum* niniejszego stanowiska. Wysłunięcie na plan pierwszy art. 64 ust. 2 Konstytucji, statuującego konkretne prawo podmiotowe, i uwzględnienie art. 32 Konstytucji jedynie jako tzw. przepisu związkowego, pozwala określić wzorzec kontroli w sposób właściwy i bez uszczerbku dla przedstawionych w skardze konstytucyjnej argumentów. Wprowadzona modyfikacja ma jedynie formalne (techniczne) znaczenie, a ponadto jest zgodna z dotychczasową praktyką orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego (por. zwłaszcza wyroki TK z: 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 5/09 i 24 lutego 2009 r., sygn. akt SK 34/07; zob. także wyroki TK z: 28 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 56/04; 14 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 22/05 oraz 13 maja 2008 r., sygn. akt SK 91/06).

II. Przedmiot kontroli

1. Artykuł 63 ust. 5 ustawy o komornikach brzmi: „Komornikowi odwołanemu oraz spadkobiercom zmarłego komornika należą się opłaty prawomocnie ustalone przed odwołaniem lub śmiercią”. Cytowany przepis nie stanowił elementu pierwotnego tekstu ustawy, lecz został do niej wprowadzony mocą 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). Od tamtej pory, pomimo licznych nowelizacji, jakim poddano ustawę o komornikach, brzmienie art. 63 ust. 5 pozostało bez zmian. Jakkolwiek przedmiot kontroli stanowi wyłącznie ten przepis, analiza merytoryczna przedstawionego w skardze konstytucyjnej problemu nie jest możliwa bez uwzględnienia kontekstu normatywnego, w jakim został on osadzony. Wziąwszy zaś pod uwagę, że obecnie obowiązujący stan prawny nie jest w pełni adekwatny względem stanu faktycznego, na tle którego zapadło ostateczne orzeczenie sądu o konstytucyjnych prawach Z. W., należy dokonać stosownego zastrzeżeniem. Otóż w toku dalszego wywodu numery przepisów, zawierających treść istotną w procesie rozumowania i argumentacji, przywoływane będą zgodnie z aktualną systematyką ustawy o komornikach. Na ogół zawierały one swoje odpowiedniki (tożsame treściowo) we wcześniejszych wersjach ustawy (np. art. 15a ust. 1 pkt 3 wskazujący ukończenie 65 lat, jako przesłankę odwołania komornika), choć niekiedy stanowią wypełnienie luki prawnej (np. art. 27a ust. 4 nakładający na wyznaczonego zastępcę obowiązek prowadzenia postępowania w sprawach dotychczas niezakończonych przez zmarłego lub odwołanego komornika), niemniej przy rekonstrukcji statusu prawnego komornika oraz systemu finansowania egzekucji muszą być uwzględnione, bowiem nie można przeciwstawić im nie tylko innej regulacji prawnej, ale wręcz jakiegokolwiek innej reguły zachowania. W tych zaś wypadkach, w których należało odwołać się do poprzedniego (właściwego dla sprawy skarżącego) brzmienia przepisów, czyniona będzie odpowiednia wzmianka (np. odnośnie do art. 49 ustawy, określającego wysokość opłat w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych).

2. Skarżący domaga się stwierdzenia niekonstytucyjności art. 63 ust. 5 ustawy o komornikach nie tylko w części, której jest adresatem (w jakiej kwestionowany

przepis reguluje jego status prawny po odwołaniu), ale także w części, w jakiej nie przyznaje on opłat egzekucyjnych spadkobiercom zmarłego komornika, jeżeli uprawomocniły się one już po śmierci komornika.

Skarga konstytucyjna stanowi sformalizowany środek ochrony konstytucyjnych praw lub wolności, który spełniać winien szereg przesłanek, stanowiących warunki *sine qua non* jej merytorycznego rozpoznania. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie zarzut niekonstytucyjności przepisu stanowiącego podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia, z którego wydaniem skarżący wiąże naruszenie przysługujących mu konstytucyjnych praw lub wolności. Innymi słowy, podstawową funkcją skargi konstytucyjnej jest ochrona konstytucyjnych wolności i praw, które zostały naruszone przez indywidualne rozstrzygnięcie sądu lub organu administracji publicznej (zob. np. postanowienia TK z: 26 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 1/02; 8 stycznia 2008 r., sygn. akt Ts 83/06; 27 sierpnia 2009 r., sygn. akt Ts 194/08; 25 maja 2010 r., sygn. akt Ts 333/08).

Jak wynika z orzeczeń zapadłych w sprawie autora skargi (wyroki: Sądu Rejonowego w W z listopada 2008 r., sygn. akt oraz Sądu Okręgowego w K z czerwca 2009 r., sygn. akt), przedmiotem rozstrzygnięcia było powództwo o zapłatę określonej kwoty na rzecz skarżącego. Jego prawa majątkowe nie mogą być utożsamiane z prawami majątkowymi jego spadkobierców. W tym sensie kwestia naruszenia praw majątkowych spadkobierców odwołanego komornika ma w niniejszej sprawie charakter hipotetyczny (potencjalny), a nie rzeczywisty (aktualny). Ponieważ w zakresie praw majątkowych swoich spadkobierców skarżący nie przedstawił ostatecznego rozstrzygnięcia, które naruszałoby ich prawa, badanie zgodności art. 63 ust. 5 ustawy w zakresie praw majątkowych spadkobierców komornika jest niedopuszczalne ze względu na brak spełniania przesłanek formalnych skargi konstytucyjnej (podobnie zob. wyrok TK z 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 5/09).

3. Z podanych wyżej względów, Sejm wnosi o zawężenie przez Trybunał zakresu kontroli w stosunku do wnioskowanego w skardze konstytucyjnej i wydanie rozstrzygnięcia zgodnie z zakresem wyodrębnionym w *petitum* niniejszego stanowiska, w pozostałej zaś części – o **umorzenie postępowania**.

III. Analiza zgodności

1. Zarzuty skarżącego

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej oraz w piśmie z 16 października 2009 r. usuwającym jej braki formalne Z. W wskazał, że podobne podmioty i podobny stan faktyczny zostały przez prawo potraktowane odmiennie. Komornika odwołanego oraz komornika, który obejmuje po nim kancelarię, łączy wspólna cecha: obydwaj podczas sprawowania swojej funkcji są uprawnieni a zarazem zobowiązani do prowadzenia postępowań egzekucyjnych oraz dokonywania w ich toku czynności egzekucyjnych. Różnica polega jednak na tym, że na podstawie art. 63 ust. 5 skarżonej ustawy komornik obejmujący kancelarię otrzymuje opłaty za czynności, których nie wykonał, w postępowaniach, których nie prowadził, natomiast jego poprzednik nie otrzymuje nie tylko opłat za wykonaną pracę, ale nawet zwrotu kosztów, jakie poniósł w związku z wykonanymi czynnościami. Kwestionowany przepis prowadzi do naruszenia zasady równości, ponieważ nie istnieje – w ocenie skarżącego – żaden cel ani żadna wartość, którą przyjęta w nim regulacja miałaby chronić. Podobne do siebie podmioty traktowane są w podobnej sytuacji różnie: jeden (faworyzowany) otrzymuje korzyści majątkowe z tego tylko tytułu, iż rozpoczął pełnienie funkcji komornika, a drugi (dyskryminowany) nie otrzymuje korzyści majątkowych za wykonaną pracę, a co więcej doznaje uszczerbku majątkowego, ponieważ nie są mu zwracane koszty poniesione w związku z wykonanymi już czynnościami egzekucyjnymi.

W ocenie skarżącego skutki stosowania art. 63 ust. 5 ustawy o komornikach powodują nieusprawiedliwione i radykalne zróżnicowanie adresatów. Nie jest zrozumiałe, dlaczego czas, w którym nastąpi uprawomocnienie postanowienia o kosztach egzekucji, ma decydować o tym, kto otrzyma należność z tytułu opłat. Uprzywilejowanie komorników obejmujących kancelarię w stosunku do komorników odwołanych nie znajduje uzasadnienia, tym bardziej, że negatywne skutki tego uprzywilejowania odczuwają ich poprzednicy. Regulacja stanowiąca przedmiot kontroli jest nieracjonalna, bowiem w sytuacji, gdy nastąpiło prawomocne ustalenie kosztów, które nie zostały pobrane lub ściągnięte od wierzyciela przed odwołaniem komornika, zobowiązuje osobę obejmującą kancelarię do przekazania tych

należności poprzednikowi. Zakwestionowany przepis powinien być zatem, zdaniem Z. W., skonstruowany w sposób zapewniający komornikowi, który wykonał czynności i wydał postanowienie o związanych z nimi opłatach, ich uzyskanie, niezależnie od momentu uprawomocnienia się tego postanowienia. Skoro opłata egzekucyjna jest ściśle związana z czynnościami wykonanymi przez komornika, to powinna być – jako wypracowany dochód – przyznana temu komornikowi, który wykonał w danym postępowaniu czynności egzekucyjne, będące podstawą jej wymiaru.

2. Wzorzec konstytucyjny

2.1. Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. Stosownie zaś do art. 32 ust. 1 Konstytucji „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.

W wyroku pełnego składu z 21 grudnia 2005 r. (sygn. akt SK 10/05) Trybunał Konstytucyjny odwołał się do swojego dorobku orzeczniczego, w którym wielokrotnie już wskazywał na genetyczne i treściowe związki, jakie zachodzą pomiędzy zasadą równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych oraz zasadą równości wobec prawa. W wyroku z 28 października 2003 r. (sygn. akt P 3/03) przyjął, że art. 64 ust. 2 Konstytucji „dopełnia regulację zawartą w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1, nawiązując jednocześnie – w perspektywie konstytucyjnej regulacji ochrony własności – do ogólnej normy art. 32 ust. 1 zd. 1 Konstytucji”. Zasada równości oznacza bowiem nakaz jednakowego traktowania podmiotów równych i podobnego traktowania podmiotów podobnych. Istotą zaś art. 64 ust. 2 Konstytucji (zob. wyrok TK z 25 lutego 1999 r., sygn. akt K. 23/98) jest podkreślenie, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa. Wyalienowanie od elementów podmiotowych ma zapewnić obiektywizację nakazu zapewnienia równej ochrony własności (innych praw majątkowych). Dyrektywę równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych należy odnosić zarówno do sfery pozytywnych, jak i negatywnych obowiązków ustawodawcy, związanych z realizacją norm art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji. Ugruntował się pogląd, znajdujący odzwierciedlenie w wielu wyrokach TK, że „na ustawodawcy zwykłym spoczywa (...) nie tylko obowiązek pozytywny

ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tą ograniczać” (wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K. 36/98 oraz 29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyrok pełnego składu TK z 6 października 2004 r., sygn. akt SK 23/02 oraz wyroki TK z: 19 lipca 2005 r., sygn. akt SK 20/03; 26 maja 2009 r., sygn. akt SK 32/07 i 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 5/09) prezentowany jest pogląd, że na gruncie art. 64 ust. 2 Konstytucji można wskazać dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego: po pierwsze, ochroną taką objęty jest każdy, komu przysługuje prawo majątkowe, bez względu na posiadane cechy osobowe czy inne szczególne przymioty; po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów. Oznacza to, że ustawodawca, tworząc określone prawa majątkowe i mając szeroką swobodę w kreowaniu ich treści, musi liczyć się z koniecznością respektowania zasad wskazanych w art. 64 Konstytucji.

Judykatura Trybunału Konstytucyjnego wskazuje również, że art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej stanowi o równej dla wszystkich ochronie prawnej, co wyklucza różnicowania o charakterze podmiotowym. Jednak sformułowanie to – w ocenie sądu konstytucyjnego – nie wyklucza różnicowań o charakterze jednoznacznie przedmiotowym, związanych z istotną odmiennością sytuacji faktycznych lub prawnych (zob. wyroki TK z: 6 października 2004 r., sygn. akt SK 23/02; 19 lipca 2005 r., sygn. akt SK 20/03; 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05 oraz postanowienia TK z: 27 listopada 2006 r., sygn. akt SK 13/06 i 9 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 32/09).

2.2. Konstrukcja „praw majątkowych innych niż własność” nie doczekała się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ani w opracowaniach komentatorskich pozytywnej definicji projektującej; kwalifikując jednak określone uprawnienia z punktu widzenia art. 64 ust. 1 Konstytucji, Trybunał kładł nacisk na aspekt chronionego przez nie typowego interesu (zob. np. wyroki z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99 oraz 14 marca 2005 r., sygn. akt K 35/04). W tym kontekście należy podkreślić, że gwarancją konstytucyjną są objęte takie prawa podmiotowe, które mają realizować określony interes majątkowy.

W orzecznictwie wskazuje się, że powołany przepis Konstytucji nie może więc być interpretowany w ten sposób, iż dotyczy tylko praw majątkowych wynikających ze stosunków cywilnoprawnych; odnosi się on również do innego rodzaju stosunków prawnych (np. świadczeń majątkowych związanych ze stosunkiem pracy; świadczeń majątkowych wynikających ze stosunku służbowego; prawa zaliczania wartości mienia pozostawionego poza obecnymi granicami Państwa Polskiego; prawa biegłego do wynagrodzenia – por. wyroki TK z: 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02; 14 marca 2005 r., sygn. akt K 35/04; 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 20/04; zob. na ten temat E. Łętowska, *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2009, nr 4, s. 897-900).

3. Adekwatność wzorca konstytucyjnego

3.1. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy, czynności egzekucyjne w sprawach cywilnych wykonuje – z zastrzeżeniem wyjątków określonych w innych ustawach – wyłącznie komornik. Podobnie właściwość rzeczową organów egzekucyjnych określa art. 759 § 1 k.p.c., zgodnie z którym czynności egzekucyjne są wykonywane przez komorników, z wyjątkiem czynności zastrzeżonych dla sądów.

Jak trafnie zauważają M. Biezuński i P. Biezuński: „Komornik, wykonując swoje ustawowe funkcje, realizuje jedno z głównych zadań państwa, jakim jest zapewnienie przestrzegania prawa poprzez przymusowe wprowadzanie wyroków sądowych w życie. Skuteczność jest filarem każdego systemu prawnego, stąd potrzeba istnienia urzędu komornika sądowego. Nie wszyscy dłużnicy spełniają przecież dobrowolnie nałożone nań obowiązki określone w wyrokach sądowych, a wierzyciele nie mogą z kolei samodzielnie stosować przymusu wobec dłużników. Dlatego urząd komornika, jako funkcjonariusza publicznego przymusowo realizującego wyroki wydawane w imieniu państwa przez niezawisłe sądy, jest niezbędny dla normalnego funkcjonowania każdego państwa prawa” (*Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*, Oficyna 2008, komentarz do art. 1, teza 5; podobnie Z. Knypl, Z. Merchel, *Nowy komentarz do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, Sopot 2010, s. 15). W świetle tych uwag jest oczywiste, że na ustawodawcy spoczywa obowiązek stworzenia takich ram organizacyjnych

i proceduralnych działalności komornika, które będą mu umożliwiały przeprowadzenie efektywnej i sprawnej egzekucji.

Komornik uzyskuje prawo wykonywania czynności egzekucyjnych oraz staje się członkiem izby komorniczej z dniem złożenia ślubowania (art. 14 ust. 4 ustawy). Ten status prawny komornik zachowuje do chwili odwołania lub śmierci, z wyjątkiem sytuacji, gdy odwołanie wynika z ukończenia przez niego 65 roku życia (jak w wypadku skarżącego), wtedy bowiem pełni on swoje obowiązki do czasu wyznaczenia zastępcy komornika (art. 15a ust. 4 ustawy). Zgodnie z art. 26 ust. 1 w związku z ust. 4 ustawy, w razie odwołania lub śmierci komornika, pełnienie obowiązków zleca się zastępcy komornika, którym – stosownie do ust. 2 tego artykułu – może być inny komornik albo asesor komorniczy. Zastępca komornika prowadzi postępowania w sprawach dotychczas niezakończonych przez zmarłego lub odwołanego komornika do czasu powołania komornika na to stanowisko (art. 27a ust. 4 ustawy) a czynności egzekucyjne wykonuje na własny rachunek (art. 27a ust. 1 w związku z art. 3a i art. 3 ustawy). O zwolnieniu stanowiska komornika Minister Sprawiedliwości informuje w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski”, wymieniając imię, nazwisko, siedzibę i adres kancelarii odwołanego lub zmarłego komornika oraz zaznaczając, że osoba, która zostanie powołana na stanowisko komornika przejmie prowadzenie spraw dotychczas prowadzonych i niezakończonych przez tego komornika. Gdy nowo powołany komornik utworzy własną kancelarię, zastępca komornika przeprowadza likwidację kancelarii zastępowanego komornika (art. 27a ust. 2 ustawy). Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 marca 2008 r. w sprawie trybu postępowania przy likwidacji kancelarii komorniczych (Dz. U. Nr 43, poz. 261), zastępca komornika przeprowadzający likwidację kancelarii przekazuje komornikowi powołanemu w miejsce zmarłego lub odwołanego komornika sprawy niezakończone i urzędzenia ewidencyjne niezbędne do prowadzenia spraw niezakończonych, wraz ze spisami: 1) spraw, w których postępowanie zostało zakończone; 2) spraw niezakończonych; 3) urzędzeń ewidencyjnych niezbędnych do prowadzenia spraw niezakończonych; 4) urzędzeń ewidencyjnych zbędnych.

Opisany mechanizm przekazywania urzędu komornika służy zagwarantowaniu ciągłości prowadzenia spraw w postępowaniu egzekucyjnym. Jest to cel doniosły, mający oparcie w art. 45 Konstytucji, jak bowiem stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 maja 2008 r., aprobując dotychczasowe poświęcone tej kwestii

orzecznictwo (zob. wyrok TK z 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02): „Prawo do sądu należy rozpatrywać nie tylko w perspektywie możliwości wydania konkretnego rozstrzygnięcia (orzeczenia sądowego), ale i także możliwości jego egzekucji. (...) Zadaniem ustawodawcy jest stworzenie takiej normatywnej sytuacji, w której zapewnione będzie nie tylko prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (wyroku), ale i możliwość jego wykonania” (sygn. akt P 59/07; w konkluzji Trybunał uznał, iż nie ma przeszkód, aby zarzut uchybienia art. 45 Konstytucji odnosił się do okoliczności postępowania egzekucyjnego; por. też wyrok TK z 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06). Także w wyroku z 24 lutego 2009 r. (SK 34/07) Trybunał Konstytucyjny podkreślił – odwołując się przy tym do poglądów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – że egzekucja stanowi ostatnie stadium realizacji prawa do sądu, gdyż zapewnia efektywne zaspokojenie uprawnionego w postępowaniu sądowym. Poza przytoczonymi przez Trybunał Konstytucyjny, warto wskazać także wyroki ETPCz z 19 marca 1997 r. (sprawa *Hornsby p. Grecji*) oraz z 7 maja 2002 r. (sprawa *Burdov p. Rosji*), w których organ ten stwierdził, iż prawo do sądu byłoby iluzoryczne, gdyby system prawny państwa-strony Europejskiej Konwencji Praw Człowieka zezwalał na pozostawienie wiążącego prawnie orzeczenia sądowego nieoperatywnym, ze szkodą dla jednej ze stron (zob. P. Hofmański, A. Wróbel [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 2010, komentarz do art. 6, s. 254, nb 14).

3.2. Każdemu komornikowi powołanemu na stanowisko po odwołanym lub zmarłym komorniku, w tym również każdemu zastępcy komornika ustanowionemu w związku ze śmiercią lub odwołaniem komornika, należy się dochód, który – zgodnie z art. 63 ust. 4 ustawy – stanowią pobrane i ściągnięte w danym miesiącu opłaty egzekucyjne oraz zwrot wydatków gotówkowych za przejazdy (określone w art. 39 ust. 2 pkt 3 ustawy), pomniejszone o koszty działalności egzekucyjnej (przez które należy rozumieć koszty określone w art. 34 ustawy, o czym dalej) oraz opłaty prawomocnie ustalone przed odwołaniem lub śmiercią dotychczasowego komornika. Każdemu zaś odwołanemu komornikowi (oraz spadkobiercom zmarłego komornika; art. 63 ust. 5 ustawy), a po ostatniej nowelizacji ustawy – również każdemu odwołanemu zastępcy komornika (i jego spadkobiercom; art. 63 ust. 6 ustawy), należą się opłaty prawomocnie przez niego ustalone przed odwołaniem (lub śmiercią).

Norma wyrażona w zaskarżonym art. 63 ust. 5 ustawy nie wprowadza żadnego kryterium o charakterze podmiotowym, pozwalającego mówić o zróżnicowaniu pozycji prawnej komornika odwołanego oraz komornika nowo powołanego na jego stanowisko (a także jego zastępcy). Konieczność uzyskania przez postanowienie o opłatach egzekucyjnych cechy prawomocności przed odwołaniem, jest warunkiem determinującym nabycie prawa do tych opłat każdego, kto je ustanowił (tak komornika odwołanego, jak i jego następcy). Stanowi zatem kryterium o charakterze przedmiotowym, warunkującym przyznanie prawa do opłat egzekucyjnych każdej osobie, która została odwołana ze stanowiska komornika. Następcą odwołanego lub zmarłego komornika (podobnie jak zastępcą odwołanego lub zmarłego komornika, co dotyczy także poprzedniego stanu prawnego), z chwilą własnego odwołania w przyszłości, także nie będzie miał prawa do opłat egzekucyjnych, które ustali w sposób nieprawomocny przed swym odwołaniem (lub śmiercią).

Nawiązując do zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej Z. W i powtórzonych w jego piśmie z 16 października 2009 r. usuwającym braki formalne skargi, trzeba zatem uznać, że zakwestionowany przepis nie kształtuje w odmienny sposób sytuacji prawnej (prawa do opłat egzekucyjnych) komornika odwołanego oraz komornika, który obejmuje po nim kancelarię. Nie można zatem zgodzić się z twierdzeniem skarżącego, iż art. 63 ust. 5 ustawy w zakresie prawa do opłat za wykonane czynności egzekucyjne uprzywilejowuje następcę komornika. Tym samym nie zachodzi adekwatność wzorca kontroli (art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji) w stosunku do przedmiotu kontroli (art. 63 ust. 5 ustawy o komornikach), nie istnieje wspólna płaszczyzna odniesienia i koniecznego związku, umożliwiająca ocenę wzajemnej relacji zachodzącej między badanymi normami (podobnie zob. wyroki TK z: 14 czerwca 2000, sygn. akt P 3/00 oraz 11 marca 2003 r., sygn. akt SK 8/02).

3.3. Warto przy tym odnotować, że omawiana regulacja różni się w istotny sposób od regulacji uznanej wspomnianym wyżej wyrokiem Trybunału z dnia 16 czerwca 2009 r. za niezgodną z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. W rozstrzygniętej wówczas sprawie o sygn. akt SK 5/09 problem konstytucyjny dotyczył art. 63 ust. 5 ustawy w innym, niż obecnie rozpatrywany, wymiarze. Przepis stanowiący przedmiot kontroli różnicował pozycję prawną

komornika względem zastępcy komornika, albowiem ustanawiał prawo do prawomocnie ustalonych przed odwołaniem opłat jedynie pierwszemu z nich. Oceniany wówczas przepis z jednej strony przyznawał odwołanemu komornikowi prawo do opłat prawomocnie przez niego ustalonych a niepobranych ani nieściągniętych przed jego odwołaniem (a zatem pomniejszały one dochód zastępcy komornika), z drugiej zaś – przyznawał komornikowi nowo powołanemu (przejmującemu niezakończone sprawy od zastępcy odwołanego komornika) prawo do opłat niepobranych ani nieściągniętych, choć już prawomocnie ustalonych przez tego zastępcę przed odwołaniem. W konsekwencji, w poprzednim stanie prawnym zastępca komornika miał prawo jedynie do tych opłat, które ustanowił odwołany (lub zmarły) komornik, ale które uprawomocniły się już po powołaniu go na stanowisko, oraz prawomocnych opłat, które nie tylko sam ustanowił, ale również pobrał albo ściągnął przed swoim odwołaniem.

3.4. Na marginesie należy zauważyć, że podniesionego w skardze konstytucyjnej zarzutu naruszenia równej ochrony praw majątkowych nie można rozpatrywać także w konfiguracji zaproponowanej w stanowisku Prokuratora Generalnego (pismo z 31 maja 2010 r., s. 25). Jego zdaniem możliwe jest porównanie komorników, którzy zostali odwołani, ale ustalone przez nich opłaty wcześniej się uprawomocniły, z komornikami, którzy przed odwołaniem jedynie nieprawomocnie ustalili opłaty egzekucyjne. W obydwu sytuacjach – zdaniem Prokuratora Generalnego – komornicy przed odwołaniem z funkcji wykonują czynności egzekucyjne, ale prawo do opłat za te czynności przysługuje jedynie pierwszej z wymienionych grup. Analiza tego zarzutu nie może zostać przeprowadzona w ramach niniejszego postępowania, ponieważ wykraczałaby poza granice wytyczone skargą konstytucyjną (porównanie obejmuje inne grupy podmiotów uznanych za podobne z uwagi na odmienne, niż wskazane przez Z. W., cechy wspólne), a poza tym Prokurator Generalny nie przedstawił dostatecznego uzasadnienia, które miałyby dowodzić trafności jego twierdzenia (w dalszej części pisma mowa jest tylko ogólnikowo o dyskryminowaniu odwołanych komorników z uwagi na cezurę czasową).

Niezależnie od wskazanych przeszkód formalnych, uniemożliwiających rozpatrzenie problemu zarysowanego przez Prokuratora Generalnego, ponownie trzeba podkreślić, że moment uzyskania prawomocności przez postanowienie

ustalające wysokość opłaty egzekucyjnej nie stanowi kryterium zróżnicowania ochrony praw majątkowych pod względem podmiotowym (co uzasadniałoby rozpatrywanie tego przepisu z punktu widzenia zgodności z art. 64 ust. 2 Konstytucji, por. np. wyrok TK z 3 lipca 2007 r., sygn. akt SK 1/06), lecz jest istotnym i relewantnym kryterium decydującym o przyznaniu prawa do tej opłaty każdemu komornikowi (o czym dalej, pkt V.2).

3.5. Konkludując, art. 63 ust. 5 ustawy o komornikach – w zakresie wskazanym w *petitum* pisma – **nie jest niezgodny** z prawem do równej dla wszystkich ochrony prawnej praw majątkowych, wyrażonym w art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji.

IV. Analiza formalnoprawna stanowiska RPO

1. Pismem z 12 lutego 2010 r. udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Z. W zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej także RPO lub Rzecznik), wnosząc o stwierdzenie, że art. 63 ust. 5 ustawy – w zakresie, w jakim nie przyznaje odwołanemu komornikowi prawa do opłat egzekucyjnych ustalonych przed jego odwołaniem, a których prawomocność nastąpiła po odwołaniu – jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Pismem z 11 marca RPO zmodyfikował pierwotne stanowisko i wniósł o stwierdzenie, że art. 63 ust. 5 ustawy o komornikach, w tym samym (dotychczas kwestionowanym) zakresie, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponieważ zmiana dokonana przez RPO wyznacza nową relację przedmiot-wzorzec kontroli w stosunku do początkowo zakreślonej nie tylko w stanowisku tego uczestnika postępowania, ale przede wszystkim odmienną od wskazanej przez autora skargi konstytucyjnej, należy rozważyć, czy taki zabieg był dopuszczalny. Analiza w tym zakresie jest konieczna, bowiem jej wynik przesądzi o ewentualnej konieczności pozostawienia wniosku RPO bez rozpoznania (tak m.in. w sprawach o sygn. akt SK 19/01 oraz SK 17/00).

2. Prawo udziału w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną przyznaje RPO art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw

Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), natomiast zasady tego udziału reguluje art. 51 ustawy o TK. Zgodnie z ust. 2 tego ostatniego przepisu, Rzecznik Praw Obywatelskich może zgłosić udział w postępowaniu w ciągu 60 dni od otrzymania informacji o jego wszczęciu. Rola i granice kognicji RPO w procesie kontroli norm zainicjowanej skargą konstytucyjną nie zostały określone przez przepisy *expressis verbis*.

Na tle dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego można wyodrębnić dwie koncepcje dotyczące uprawnień RPO przystępującego do sprawy w trybie art. 51 ustawy o TK. Zgodnie z pierwszą, wyrażoną w wyroku z 21 maja 2001 r. (sygn. akt SK 15/00), kompetencja RPO do samodzielnego wskazywania przepisu ustawy zasadniczej jako podstawy oceny hierarchicznej zgodności norm, jeżeli nie został on powołany jako wzorzec kontroli w skardze, wynika „zarówno ze szczególnej roli Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, jak również jego autonomicznej pozycji w tym postępowaniu. (...) Ogólny interes związany z postępowaniem w przedmiocie skargi konstytucyjnej, nakierowany w pierwszym rzędzie na eliminację niekonstytucyjnego przepisu, a nie wyłącznie na ochronę indywidualnego interesu skarżącego, podkreśla właśnie uczestnictwo w postępowaniu Rzecznika. Samodzielna pozycja procesowa Rzecznika wskazuje na to, że postępowanie w przedmiocie skargi zachowuje w dużym stopniu także cechy kontroli abstrakcyjnej. Nie można tracić z pola widzenia faktu, że Rzecznik należy do kręgu podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania w trybie tzw. kontroli abstrakcyjnej (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Przystępując do skargi, Rzecznik daje wyraz swemu stanowisku merytorycznemu co do oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji. Poparcie przez Rzecznika stanowiska skarżącego co do niekonstytucyjności przepisu mogłoby znaleźć wyraz w samodzielnym wniosku skierowanym do Trybunału w trybie kontroli abstrakcyjnej. Celom i założeniom postępowania przed Trybunałem przeczyłoby jednak stanowisko domagające się, aby w każdym wypadku poszerzenia wzorca konstytucyjnego (w porównaniu do skargi) Rzecznik występował z samodzielnym wnioskiem w trybie kontroli abstrakcyjnej. Przeczyłoby to również oczywistym względem ekonomii procesowej. Odmienny wniosek byłby wreszcie sprzeczny zarówno z treścią przepisu art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, jak i z konstytucyjnie określonymi zadaniami Rzecznika. W konsekwencji należy uznać, że Rzecznik Praw Obywatelskich jest uprawniony do wskazania, wraz ze zgłoszeniem udziału

w postępowaniu, jakie jego zdaniem konstytucyjne prawa lub wolności zostały naruszone przez przepis, którego stwierdzenia za niezgodny z konstytucją domaga się skarżący”.

Druga koncepcja – przedstawiona w wyroku TK z 11 października 2001 r. (sygn. akt SK 17/00) – zakłada natomiast, że Rzecznik Praw Obywatelskich tylko wtedy korzysta ze swobody określania zakresu przedmiotowego kontroli konstytucyjnej, gdy jest podmiotem samodzielnie inicjującym postępowanie przed Trybunałem na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. „Całkowicie odmienną rolę wyznacza mu natomiast art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym; w tym przypadku Rzecznik zgłasza swój udział w postępowaniu wszczętym przez inny podmiot. Jego pozycja przypomina ukształtowaną przez kodeks postępowania cywilnego pozycję interwenienta ubocznego (art. 76 i n. k.p.c.), którego udział w sprawie ma charakter adhezyjny. (...) Rzecznik Praw Obywatelskich przez zgłoszenie swego udziału w sprawie na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie zyskuje prawa rozszerzania zakresu skargi, lecz tylko możliwość dokonywania czynności wspierających ją, w szczególności dostarczania nowych argumentów prawnych. Wskazując odmienną pozycję Rzecznika jako wnioskodawcy i podmiotu biorącego udział w postępowaniu, Trybunał Konstytucyjny wyraża przekonanie, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie może w jednym postępowaniu występować jednocześnie jako podmiot popierający zarzuty skargi i jako samodzielny wnioskodawca. Dopuszczenie takiej możliwości oznaczałoby bowiem obejście wszystkich reguł dotyczących udziału Rzecznika w postępowaniu na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym”.

Jakkolwiek Rzecznikowi Praw Obywatelskich (zob. pismo procesowe RPO z 19 sierpnia 2005 r. przedłożone i zreferowane w sprawie zakończonej wyrokiem TK z 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05) oraz jego zastępcy (zob. S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 105-106; identycznie: J. Świeca, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 208) bliska jest pierwsza z prezentowanych interpretacji, to jednak analiza dotychczasowego orzecznictwa Trybunału jednoznacznie wskazuje na to, że w praktyce zwyciężył drugi sposób rozumienia roli RPO w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną (zob. m.in. wyroki TK z: 20 listopada 2001 r., sygn. akt SK 19/01; 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06 oraz postanowienia TK

z: 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 10 listopada 2009 r., sygn. akt SK 45/08, jak również wszystkie orzeczenia Trybunału wymienione w tym punkcie poniżej).

Kwestią ocenianą przez Trybunał Konstytucyjny indywidualnie w każdej sprawie (*a casu ad casum*) jest natomiast to, czy stanowisko RPO mieści się w granicach zakresu kontroli wskazanych przez skarżącego, tj. czy podniesione przez ten organ zarzuty stanowią jedynie pochodną zarzutów zgłoszonych przez podmiot inicjujący postępowanie.

Przykładowo wymienić można sprawy, w których:

- wskazanie przez RPO art. 77 ust. 1 Konstytucji jako związkowego wobec powołanego przez skarżącego prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji, Trybunał uznał za doprecyzowanie wzorców kontroli zawartych w skardze (wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05);
- przywołanie przez RPO jako przepisów związkowych art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji, pominiętych w *petitum* skargi, wskazującym jedynie art. 45 ust. 1 Konstytucji, Trybunał potraktował jako nadanie właściwej formy zarzutom podnoszonym w uzasadnieniu skargi (wyrok TK z 2 października 2006 r., sygn. akt SK 34/06);
- uzupełnienie wskazanych przez skarżącą wzorców, czyli art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, o art. 176 ust. 1 Konstytucji, Trybunał ocenił jako niedopuszczalne rozszerzenie podstawy kontroli (wyrok TK z 26 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 20/07);
- powołanie się na art. 2 Konstytucji, jako uzupełnienie katalogu naruszonych wzorców konstytucyjnych, Trybunał uznał za trafne i uwzględnił w sentencji orzeczenia (wyrok TK z 13 maja 2003 r., sygn. akt SK 21/02);
- uzupełnienie wskazanych przez skarżącego wzorców kontroli o art. 2 Konstytucji nie zostało potraktowane przez Trybunał jako doprecyzowanie podstawy kontroli w sprawie, ale jej niedopuszczalne (w związku z czym – bezskuteczne) rozszerzenie (postanowienie TK z 15 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 44/08);
- zgłoszenie jako dodatkowego wzorca kontroli art. 32 ust. 1 Konstytucji, niepowołanego ani w *petitum*, ani w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej (skarżąca nie sformułowała zarzutu nierównego traktowania przez wskazanie grupy, która charakteryzując się cechą relewantną, miałaby być traktowana w sposób odmienny), Trybunał ocenił jako niedopuszczalne rozszerzenie zakresu skargi (wyrok TK z 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08);

- powołanie jako wzorca kontroli art. 31 ust. 3 Konstytucji Trybunał nazwał „rzeczywistym doprecyzowanie zarzutu skargi”, którego istota sprowadzała się do kwestionowania niekonstytucyjnego ograniczenia prawa konstytucyjnego (prawa do sądu), podczas gdy wszelkie ograniczenia muszą odpowiadać zasadzie proporcjonalności (wyrok TK z 2 października 2006 r., sygn. akt SK 34/06; podobnie zob. wyroki TK z: 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 68/06 oraz 13 maja 2003 r., sygn. akt SK 21/02).

3. Zważywszy dokonane ustalenia, należy zbadać, czy zmienione stanowisko RPO, przedstawione pismem z 11 marca 2010 r., mieści się w granicach zakresu kontroli wytyczonych przez Z. W., tj. czy określony przez RPO wzorzec kontroli został wskazany lub omówiony przez skarżącego chociażby w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, a przez to może być uznany za doprecyzowanie żądania skarżącego (por. wyrok TK z 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08).

W następstwie wniosku RPO zakwestionowany przepis ustawy o komornikach miałby zostać poddany ocenie z punktu widzenia zgodności z tym samym, co wskazany przez skarżącego, przepisem, tj. art. 64 ust. 2 Konstytucji, choć powiązany z innym przepisem związkowym – art. 31 ust. 3 Konstytucji (w miejsce art. 32 Konstytucji). Ponieważ Trybunał konsekwentnie uznaje w swym orzecznictwie (o czym była wyżej mowa), że zasada proporcjonalności towarzyszy każdej kontroli konstytucyjności ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych, niezależnie od tego, czy jest przywołana przez skarżącego (wnioskodawcę, sąd pytający), *prima facie* modyfikacja RPO nie nasuwa zastrzeżeń. Wątpliwości powstają dopiero na poziomie szczegółowej analizy, uwzględniającej argumentację przedstawioną w uzasadnieniu stanowiska RPO.

W pierwszej kolejności ponownie należy odnieść się do znaczenia normatywnego art. 64 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten, zgodnie z wcześniejszymi uwagami (por. pkt III.2), gwarantuje prawo podmiotowe równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych, co oznacza, że nie tylko rodzi zobowiązanie po stronie ustawodawcy lub organu stosującego prawo do zapewnienia wszystkim równości wobec prawa, ale wyposaża podmioty w uprawnienie do żądania równej ochrony wymienionych w tym przepisie praw. Jednak jego sens – jak trafnie zauważył RPO – w tym się nie wyczerpuje. W piśmiennictwie wskazuje się, że przepis ten należy rozumieć również jako „refleks

ogólnej zasady ustrojowej, jaka jest uznanie własności prywatnej za jedną z podstawowych instytucji porządku gospodarczego RP” oraz „uznanie ochrony własności (i innych praw majątkowych) za element obiektywnego porządku prawnego, z czego wynika obowiązek organów władzy publicznej (...) stworzenia «prawnej infrastruktury» funkcjonowania tych stosunków” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2002, komentarz do art. 64, s. 5-6).

Trzeba podkreślić, że eksponowany w skardze konstytucyjnej aspekt równości podmiotów w ochronie praw majątkowych został uznany przez RPO za „mniej istotny”, *de facto* zaś – z przyczyn analogicznych do przedstawionych przez Sejm – nieadekwatny względem art. 63 ust. 5 ustawy o komornikach. Zarzuty RPO koncentrują się wyłącznie na nakazie udzielenia przez organy władzy państwowej (legislatywę) ochrony prawom majątkowym jednostki. Wywodzi on bowiem, że prawo do opłat egzekucyjnych odwołanego komornika, związane z wynagrodzeniem za dokonane czynności, doznało niezgodnego z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia, którego źródłem jest nieprawidłowa cezura czasowa (szerzej na ten temat zob. pkt V.1). Zaproponowany przez Rzecznika sposób ujęcia podstawy kontroli oraz argumenty mające dowieść jej naruszenia nasuwają zastrzeżenia trojakiemu rodzajowi.

Po pierwsze, stosownie do wcześniejszych uwag na temat uprawnień RPO przystępującego do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętego skargą konstytucyjną, należy uznać, że wskazanie jako podstawy kontroli innej niż skarżący treści normatywnej, nawet jeśli wyrażona jest w tym samym przepisie (art. 64 ust. 2 Konstytucji), nie stanowi doprecyzowania zarzutów, lecz niedopuszczalne rozszerzenie zakresu skargi. Podkreślenia wymaga zwłaszcza to, iż zarówno w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, jak i w piśmie usuwającym jej braki formalne, Z. W ograniczył się wyłącznie do analizy zakwestionowanego przepisu z punktu widzenia zróżnicowania sytuacji prawnej odwołanego komornika oraz powołanego na jego miejsce następcy. Co więcej, konsekwentnie do powyższego, odpowiadając na zarządzenie sędziego TK z 5 października 2009 r. wzywające do wskazania „jakie konstytucyjne wolności lub prawa przysługujące skarżącemu zostały naruszone przepisem będącym – zdaniem skarżącego – podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w jego sprawie”, w odniesieniu do art. 64 ust. 2 Konstytucji Z. W sprecyzował, że art. 63 ust. 5 ustawy naruszył „prawo do równej ochrony praw majątkowych”. Zignorowanie znaczenia prawnego tak jednoznacznie

określonych na żądanie TK granic zaskarżenia stawałoby pod znakiem zapytania sens procedury wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych.

Po drugie, traktowanie stwierdzenia Trybunału, iż „art. 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko nawiązuje do zasady równości, lecz także daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej” jako równoznacznego z uznaniem, że art. 64 ust. 2 Konstytucji ustanawia prawo podmiotowe jednostki do żądania ochrony prawnej wszystkich praw majątkowych, nie jest możliwe bez przekonującego uzasadnienia. W stanowisku RPO, który zdaje się zakładać istnienie takiej ekwiwalencji, brak w tym zakresie stosownych wyjaśnień. Należy nadmienić, że nie dostarczają ich także przywołane przez RPO orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, zapadłe w sprawach o sygn. akt SK 4/05 i SK 20/04 (w których wzorcem kontroli – obok art. 64 ust. 2 – był notabene art. 32 Konstytucji). Oczywiście Sejm nie kwestionuje istnienia takiego prawa konstytucyjnego, jednak uważa, że jego normatywną podstawą jest art. 64 ust. 1 Konstytucji. Stąd zarzuty podniesione przez RPO byłyby odpowiednie w sytuacji, gdyby wzorzec kontroli stanowił art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Taka konstrukcja nie byłaby jednak zgodna z intencjami skarżącego i wykraczałaby poza granice skargi konstytucyjnej, dające się odczytać z jej *petitum*, uzasadnienia oraz pisma usuwającego jej braki formalne.

Po trzecie, znajdujący także wyraz w art. 64 ust. 2 Konstytucji obowiązek organów władzy publicznej do ustanowienia reguł prawno-instytucjonalnych funkcjonowania stosunków majątkowych, w tym przepisów i instytucji służących ochronie praw majątkowych (L. Garlicki, *op. cit.* oraz B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo własności [w:] Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 31-32 i 37), nie może być na gruncie niniejszej sprawy wzorcem kontroli, bowiem jego ewentualne naruszenie nie wyczerpywałoby przesłanki naruszenia konstytucyjnych wolności i praw jednostki, decydującej o dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 Konstytucji; por. pkt II).

4. W świetle przedstawionych okoliczności, w tym z uwagi na restrykcyjny sposób rekonstruowania przez Trybunał granic swobody RPO przystępującego do postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej, Sejm wnosi o **pozostawienie bez**

rozpoznania wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, ze względu na to, że rozszerza zakres skargi konstytucyjnej Z. W ..

Na wypadek nieuwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny tego wniosku, poniżej przedstawiona jest także merytoryczna analiza zgodności art. 63 ust. 5 ustawy o komornikach z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

V. Analiza zgodności w granicach wniosku RPO

1. Zarzuty RPO

Jak już zostało wskazane, zarzuty RPO koncentrują się głównie wokół tego aspektu art. 64 ust. 2 Konstytucji, który odnosi się do samego nakazu udzielenia ochrony prawom majątkowym jednostki.

Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (wyroki w sprawach o sygn. akt P 6/04, P 18/05 oraz SK 5/09) RPO podkreślił, że w obecnym systemie egzekucji sądowej opłata egzekucyjna stanowi swoiste wynagrodzenie za trud włożony przez komornika w odzyskanie konkretnej wierzytelności; nie należy się ona w przypadku jego bezczynności.

W odniesieniu do odwołanego komornika (lub spadkobierców odwołanego komornika) zaskarżony przepis miał zapewnić, że opłata przypadnie temu, kto prowadził postępowanie egzekucyjne. Wadliwe określenie cezury czasowej prawa do opłaty (prawomocność orzeczenia o kosztach) świadczy o tym, że ustawodawca nie przestrzega konsekwentnie tej zasady.

W ocenie RPO, prawo majątkowe odwołanego komornika, związane z wynagrodzeniem za dokonane czynności, doznało ograniczenia które „nie przechodzi testu proporcjonalności ograniczeń, wyznaczanego przez art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Jego zdaniem, nie sposób wskazać żadnej spośród wartości wymienionych w tym przepisie konstytucyjnym, w imię której następuje owo przesunięcie majątkowe. Nosi ono znamiona zupełnej przypadkowości i dowolności, jest oderwane od racjonalnych kryteriów rozdysponowania opłaty egzekucyjnej, przyjętej w innych przepisach ustawy o komornikach, co bezprzedmiotowym czyni badanie dalszych przesłanek proporcjonalności ograniczeń.

2. Zgodność zaskarżonych przepisów z Konstytucją

2.1. W niniejszej sprawie konstytucyjnym prawem majątkowym, którego ochrony zgodnej z konstytucyjnymi standardami dochodzi przy wsparciu RPO skarżący, jest prawo do wynagrodzenia za wykonaną pracę. Przyjęty w piśmie procesowym drugiego z wymienionych uczestników postępowania sposób ujęcia problemu konstytucyjnego skłania do rozpoczęcia jego analizy od wykazania braku tożsamości opłat egzekucyjnych i wynagrodzenia komornika.

Stosunek, jaki powstaje pomiędzy komornikiem, jako organem egzekucyjnym, a wierzycielem i dłużnikiem, jako uczestnikami postępowania egzekucyjnego, jest w całości regulowany normami o charakterze publicznoprawnym. Obejmuje on relacje pomiędzy organem postępowania a jego stronami, które nie są relacjami podmiotów równorzędnych. Komornik, działając jako organ egzekucyjny realizujący konkretne funkcje państwa, nie wchodzi z uczestnikami tego postępowania w stosunki zobowiązaniowe (cywilnoprawne). Komornik pobiera opłaty egzekucyjne za prowadzenie egzekucji i inne czynności wymienione w ustawie (art. 43 ustawy). Opłata egzekucyjna jest należnością przymusową, określoną co do wysokości, sposobu ustalania i pobierania przez zawarte w ustawie normy o charakterze publicznoprawnym. Ustawa określa także podmioty zobowiązane do uiszczenia opłat egzekucyjnych oraz skutki ich nieuiszczenia. Opłaty egzekucyjne są należnością o charakterze publicznoprawnym, rodzajem „daniny publicznej”, a nie wynagrodzeniem komornika. Nie zmienia tego fakt, że są one pobierane przez komornika, ani to, że przychody z opłat egzekucyjnych przeznaczone są na pokrywanie kosztów prowadzonej przez niego działalności egzekucyjnej (por. w tym zakresie aktualne uchwały SN z: 18 lipca 2000 r., sygn. akt III CZP 23/00 oraz 22 października 2002 r., sygn. akt III CZP 65/02).

Podkreślić trzeba, że z powyższymi ustaleniami koresponduje także regulacja ustawowa. Jak już bowiem była o tym mowa, *de lege lata* dochodem komornika są pobrane i ściągnięte w danym miesiącu opłaty egzekucyjne oraz zwrot wydatków gotówkowych za przejazdy, określone w art. 39 ust. 2 pkt 3 ustawy, pomniejszone o koszty działalności egzekucyjnej komornika (ewentualnie także o sumy przekazane poprzednikowi, tj. odwołanemu komornikowi lub zastępcy komornika). A zatem dochód komornika (będący ekwiwalentem przysługującego mu wynagrodzenia)

stanowi wyłącznie nadwyżka opłat nad kosztami. Tylko ta część wpływów staje się jego własnością, wyodrębnioną i podlegającą opodatkowaniu.

W kontekście prowadzonych rozważań warto zauważyć, że opisaną dystynkcję odnotowuje i respektuje w swoim orzecznictwie także Trybunał Konstytucyjny, wypowiadając się na temat opłat egzekucyjnych jako „quasi-wynagrodzenia komorników” lub „swoistego wynagrodzenia komorników” (tak np. w wyroku TK z 14 maja 2009 r., sygn. akt K 21/08), lub dostrzegając w tych opłatach „element wynagrodzenia komornika” (tak np. w wyroku TK z 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 5/09). Na marginesie nadmienić można, że również Sąd Rejonowy w W Wydział I Cywilny, rozstrzygający sprawę skarżącego, zaznaczył na wstępie uzasadnienia wyroku z listopada 2008 r. (sygn. akt), że: „opłaty egzekucyjne nie mogą i nie stanowią dochodów komornika, lecz są przeznaczone na utrzymanie jego działalności egzekucyjnej, zaś komornik ma jedynie prawo do dochodu stanowiącego nadwyżkę opłat nad kosztami egzekucyjnymi”.

Ustaleń tych nie podważa fakt, że w stanie prawnym relewantnym dla powstania prawa do wynagrodzenia skarżącego za wykonane przez niego czynności w toku egzekucji świadczeń pieniężnych, wysokość pobieranych przez komornika opłat była powiązana z rzeczywistym nakładem jego pracy w danym postępowaniu. Jak stanowił obowiązujący wówczas art. 49 ust. 1 zd. 1-2 ustawy (w brzmieniu przed nowelizacją wynikającą z ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. Nr 112, poz. 769): „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”. Należy bowiem zauważyć, że niezależnie od mechanizmu miarkowania wysokości opłat egzekucyjnych, ich minimalny pułap został przez ustawodawcę ustalony po to i na takim poziomie, by – niezależnie od faktycznego, w tym ekonomicznego, wysiłku komornika – zapewnić finansowanie jego działalności egzekucyjnej.

W tych okolicznościach należy rozważyć, jakie racje przemawiają za przyznaniem przez kwestionowany przepis ustawy odwołanemu komornikowi prawa

do opłat egzekucyjnych za wykonane przez niego czynności egzekucyjne jedynie wówczas, gdy uprawomocniły się przed jego odwołaniem.

2.2. Przypisanie następcy komornika prawa do opłat egzekucyjnych za czynności przeprowadzone przez jego poprzednika, ze względu na to, że uprawomocniły się dopiero po odwołaniu tego ostatniego, bezpośrednio wiąże się z omówionym wyżej mechanizmem przekazywania spraw prowadzonych w danej kancelarii komorniczej (niegdyś rewirze komorniczym) i służy zagwarantowaniu ich kontynuacji (por. pkt III.3.1).

Koszty egzekucyjne ustala komornik w formie postanowienia, które po uprawomocnieniu się podlega wykonaniu bez potrzeby zaopatrywania go w klauzulę wykonalności. Koszty ściąga się wraz z egzekwowanym roszczeniem. Jednakże postanowienie w sprawie kosztów może zostać zakwestionowane w trybie skargi na czynności komornika skierowanej do sądu rejonowego, zaś od postanowienia tego sądu stronom postępowania (a także komornikowi) służy zażalenie do sądu okręgowego (por. art. 770-770¹ k.p.c.). Jest przy tym istotne, że – jak wynika z art. 767 § 4 k.p.c. – odpis skargi sąd przesyła komornikowi, który w terminie trzech dni na piśmie sporządza uzasadnienie dokonania zaskarżonej czynności lub przyczyn jej zaniechania oraz przekazuje je wraz z aktami sprawy do sądu, do którego skargę wniesiono, chyba że skargę w całości uwzględnia. Z przytoczonych regulacji wynika, że jedynie prawomocność (niewzruszalność) opłat egzekucyjnych pozwala wykluczyć konieczność dalszego udziału komornika w czynnościach umożliwiających mu ich egzekucję. Przyjęcie rozwiązania przyznającego odwołanemu komornikowi prawo do opłat, których prawomocność a także wysokość byłaby uzależniona od postawy i aktywności jego następcy, nie byłoby racjonalne i nie stanowiłoby żadnej realnej gwarancji prawnej uzyskania przez odwołanego komornika oczekiwanych wpływów finansowych.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że konieczność wykonywania czynności egzekucyjnych w sprawach niezakończonych przez odwołanego komornika obciąża jego następcę, zaś – jak stanowi art. 36 ust. 4 ustawy – Skarb Państwa nie odpowiada za zobowiązania wynikające z kosztów jego działalności. Aby istniała ciągłość w prowadzeniu spraw egzekucyjnych, niezbędne jest zapewnienie także ciągłości finansowania działalności egzekucyjnej. Jeszcze raz podkreślić trzeba, że koszty osobowe i rzeczowe zorganizowania i utrzymania kancelarii,

a w szczególności koszty związane z zatrudnieniem pracowników, zapewnieniem lokalu i wyposażeniem w niezbędny sprzęt biurowy, należą do kosztów działalności egzekucyjnej komornika i pokrywane są z uzyskanych przez niego opłat egzekucyjnych (zob. art. 34 i art. 35 ustawy oraz np. A. Marciniak, *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 59).

2.3. Oceniając konstytucyjność zakwestionowanego art. 63 ust. 5 ustawy, nie można zapominać o ogólnych ustaleniach, jakie odnośnie do zasad kształtowania wynagrodzenia komorników oraz zasad finansowania postępowania egzekucyjnego odnaleźć można we wcześniejszych judykatach Trybunału Konstytucyjnego.

W dotychczasowym orzecznictwie wyrażony został pogląd, że: „(...) w sytuacji, gdy tak jak w przypadku wysokości wynagrodzeń, konstytucja nie wyznacza jednoznacznych kryteriów oceny, poprzestając na ogólnych zasadach i klauzulach generalnych, regulacja prawna i wybór sposobu realizacji określonych założeń konstytucyjnych należy w pierwszej kolejności do ustawodawcy. Trybunał Konstytucyjny kontroluje tylko, czy ustanowione przepisy nie naruszają granic wyznaczonych przez konstytucję. Trzeba tu podkreślić, iż konstytucja, a w szczególności zasady zawarte w jej rozdziale I, tworzą ogólne ramy porządku prawnego, które są podstawą w działalności prawodawczej, nie wyznaczają jednak dokładnej regulacji wszystkich problemów życia społecznego. Trybunał Konstytucyjny reprezentuje pogląd, że nie ma jednoznacznego sposobu określenia sprawiedliwego wynagrodzenia. Obok bowiem elementów czysto rynkowych (...) istotną rolę powinny odgrywać m.in. gospodarcza efektywność określonej działalności (pracy), posiadanie wymaganych kompetencji itp. Tytułem przykładu o wysokości wynagrodzenia decyduje w polskich warunkach także okres dotychczasowego zatrudnienia, lub też zatrudnienia w jednym zakładzie pracy” (wyrok TK z 7 maja 2001 r., sygn. akt K 19/00, podobnie wyrok TK z 19 sierpnia 2006 r., sygn. akt SK 23/05).

Z kolei w wyroku z 3 grudnia 2003 r. (sygn. akt K 5/02) Trybunał stwierdził, że: „(...) z zasady państwa prawnego trudno wyprowadzić szczegółowe założenia dotyczące finansowania postępowania egzekucyjnego. Generalnie stwierdzić można, że «w ostatecznym rozrachunku» koszty tego postępowania powinny obciążać dłużnika, podobnie jak koszty postępowania sądowego obciążają zasadniczo stronę przegrywającą”.

W świetle tych wypowiedzi należy zauważyć, że wykreowany m.in. przez art. 63 ust. 5 ustawy mechanizm, zgodnie z którym każdy nowo powołany komornik, przejmując niezakończone sprawy egzekucyjne, nabywa również prawo do nieprawomocnych opłat egzekucyjnych za czynności wykonane przez jego poprzednika, zakłada w dłuższej perspektywie zbilansowanie osiągniętych tą drogą, a niewypracowanych osobiście, wpływów stratą poniesioną w momencie odwołania tego komornika (gdy ustalone przez niego opłaty egzekucyjne, które nie zdążą się uprawomocnić, przypadną następcy). Oczywiście w poszczególnych wypadkach suma osiągniętych korzyści i poniesionych strat może się w pełni nie równoważyć. W związku z taką ewentualnością warto jednak przypomnieć, że w sprawie o sygn. akt K 5/02 Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., iż: „Przyjęta konstrukcja ustawowa zakłada (...), że komornik prowadzi swoją działalność na własny rachunek. Oznacza to, że przypada mu dochód albo obciąża go strata wynikające z prowadzenia kancelarii komorniczej. Przy takiej regulacji podmiot zainteresowany nie może powołując się na art. 64 Konstytucji rościć sobie w stosunku do państwa prawa do osiągania dochodu i wyeliminowania ryzyka związanego z istoty rzeczy z każdą działalnością na własny rachunek” (wyrok TK z 3 grudnia 2003 r.). Niezależnie od tego ustalenia, Trybunał wskazał również: „Zarzut naruszenia przewidzianej w art. 64 ust. 2 Konstytucji ochrony praw majątkowych mógłby być więc uzasadniony w sytuacji, gdyby założeniem ustawodawcy – założeniem normatywnym, a nie wynikającym tylko z sytuacji faktycznej – była konieczność ponoszenia kosztów działalności egzekucyjnej z własnego majątku komornika, i to majątku, który nie pochodzi z opłat egzekucyjnych w innych sprawach. Wnioskodawca nie powołuje się na okoliczności, które świadczyłyby, iż taka sytuacja istotnie zachodzi. Należy podkreślić, iż nie chodzi tu o sferę faktów (tzn. ustalenie faktyczne, że w przypadku określonych kancelarii komorniczych tak jest), ale o sferę norm (tzn. założenie ustawodawcy, że tak ma być). O sprzeczności z Konstytucją można by więc mówić dopiero wtedy, gdyby wykazano, że przy określonych średnich kosztach postępowania egzekucyjnego i określonym statystycznie poziomie ściągłości opłat egzekucyjnych prognoza ustawodawcy co do wpływów komorników okazała się oczywiście błędna i prowadzi do tego, że wykonywanie tego zawodu na ustawowych warunkach jest z założenia deficytowe, a zatem «nieopłacalne»”.

Cytowany wywód Trybunału odniesiony odpowiednio do niniejszej sprawy pozwala uznać zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich za nietrafne. Uszczerbek,

jakiego doznaje odwołany komornik w związku z pozbawieniem go prawa do opłat egzekucyjnych za wykonane czynności, jest bowiem nie tylko uzasadniony konstytucyjnymi wartościami (służąc sfinansowaniu działalności egzekucyjnej następcy, zapewnia efektywność postępowania egzekucyjnego w niezakończonych sprawach), ale nadto nie przybiera strukturalnych rozmiarów, decydujących o wadliwości mechanizmu określającego dochód komorników. W tym kontekście należy podkreślić jeszcze jedną istotną okoliczność. Na pokrycie wydatków gotówkowych poniesionych w toku egzekucji każdy komornik może żądać zaliczki od uczestnika postępowania, który wniósł o dokonanie czynności, uzależniając czynność od jej uiszczenia (art. 40 ustawy). System zaliczkowania może zatem uchronić komornika przed ryzykiem poniesienia ostatecznego kosztu czynności egzekucyjnych wykonanych przed jego odwołaniem.

Trzeba wreszcie zauważyć, że domaganie się bezwzględnego respektowania reguły: „czyj nakład pracy, tego opłata egzekucyjna” skutkowałoby koniecznością dokonania gruntowanej reformy prawa egzekucyjnego. Należałoby wówczas m.in. przyjąć rozwiązania umożliwiające ściśle rozgraniczenie i „rozliczenie” poszczególnych czynności egzekucyjnych wykonanych w sytuacji przejęcia danego postępowania niezakończonego przez odwołanego komornika, ale także odstąpić od pobierania opłat egzekucyjnych w wypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela zgłoszony przed doręczeniem dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji (tj. przed dokonaniem przez komornika pierwszej czynności egzekucyjnej). Taka reforma, jakkolwiek wydaje się dopuszczalna, nie jest zdaniem Sejmu niezbędna konstytucyjnie i pozostaje w granicach swobody ustawodawcy. Obowiązujący system finansowania egzekucji zbudowany został na odmiennych – a przy tym zaaprobowanych przez Trybunał Konstytucyjny w cytowanej wyżej sprawie o sygn. akt K 5/02 – założeniach, wśród których nie ma takiego, by każde postępowanie egzekucyjne miało przynosić komornikowi dochód, ani by każde postępowanie egzekucyjne miało się bilansować, tj. by komornik otrzymywał dokładnie tyle, ile wynosiły jego wydatki w tym postępowaniu.

2.4. Wziąwszy pod uwagę powyższe argumenty, należy uznać, że uzależnienie prawa odwołanych komorników do ustalonych przez nich opłat egzekucyjnych od tego, czy opłaty te uprawomocniły się przed ich odwołaniem, nie przesądza o systemowej wadliwości analizowanego przepisu, będącego elementem

szerszego mechanizmu finansowania działalności egzekucyjnej w Polsce, i mieści się w konstytucyjnie dopuszczalnych granicach. W konsekwencji Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 63 ust. 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, w zakresie wskazanym w *petitum* niniejszego pisma, **jest zgodny** z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1
4109/11/17/11/11
[Signature]