

Kancelaria Radców Prawnych
Kutnik, Kalinowski i Partnerzy

Toruń, dn. 9 sierpnia 2010 r.

Trybunał Konstytucyjny
ul. Szucha 12 a
Warszawa

Wnioskodawca: Krajowa Rada Komornicza z siedzibą w Warszawie, ul.
Szpitalna 4/10,

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) i art. 32 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), Krajowa Rada Komornicza, stosownie do 83 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191 ze zm.) i zgodnie z uchwałą nr 669/IV z dnia 30 czerwca 2010 r., reprezentowana przez radców prawnych Marka Kalinowskiego i Mirosława Kutnika z Kancelarii Radców Prawnych Kutnik, Kalinowski i Partnerzy z siedzibą w Toruniu, ul. Batorego 5, ustanowionych pełnomocnikami na mocy załączonego pełnomocnictwa, wnosi o stwierdzenie, że:

1) 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; zm.: Dz.U. z 2006 r., Nr 135, poz. 949; Dz.U. z 2006 r., Nr 218, poz. 1592; Dz.U. z 2007 r., Nr 44, poz. 288; Dz.U. z 2007 r., Nr 85, poz. 571; Dz.U. z 2007 r., Nr 112, poz. 769; Dz.U. z 2009 r., Nr 26, poz. 156; Dz.U. z 2009 r., Nr 81, poz. 687; Dz.U. z 2009 r., Nr 105, poz. 879; Dz.U. z 2009 r., Nr 223, poz. 1777; Dz.U. z 2010 r., Nr 40, poz.

228) w zw. z art. 767⁴ § 1 Kodeksu postępowania cywilnego, w zakresie, w jakim nie przyznaje komornikowi prawa do środka odwoławczego od postanowienia sądu obniżającego opłatę egzekucyjną, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji RP;

2) art. 49 ust. 10 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191; zm.: Dz.U. z 2006 r., Nr 135, poz. 949; Dz.U. z 2006 r., Nr 218, poz. 1592; Dz.U. z 2007 r., Nr 44, poz. 288; Dz.U. z 2007 r., Nr 85, poz. 571; Dz.U. z 2007 r., Nr 112, poz. 769; Dz.U. z 2009 r., Nr 26, poz. 156; Dz.U. z 2009 r., Nr 81, poz. 687; Dz.U. z 2009 r., Nr 105, poz. 879; Dz.U. z 2009 r., Nr 223, poz. 1777; Dz.U. z 2010 r., Nr 40, poz. 228) jest niezgodny z art. 2 oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP;

3) art. 49 ust. 10 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191; zm.: Dz.U. z 2006 r., Nr 135, poz. 949; Dz.U. z 2006 r., Nr 218, poz. 1592; Dz.U. z 2007 r., Nr 44, poz. 288; Dz.U. z 2007 r., Nr 85, poz. 571; Dz.U. z 2007 r., Nr 112, poz. 769; Dz.U. z 2009 r., Nr 26, poz. 156; Dz.U. z 2009 r., Nr 81, poz. 687; Dz.U. z 2009 r., Nr 105, poz. 879; Dz.U. z 2009 r., Nr 223, poz. 1777; Dz.U. z 2010 r., Nr 40, poz. 228) jest niezgodny z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

I

Wnioskodawca jest organem samorządu zawodowego komorników sądowych, będącym reprezentantem komorników, działającym na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191; zm.: Dz.U. z 2006 r., Nr 135, poz. 949; Dz.U. z 2006 r., Nr 218, poz. 1592; Dz.U. z 2007 r., Nr 44, poz. 288; Dz.U. z 2007 r., Nr 85, poz. 571; Dz.U. z 2007 r., Nr 112, poz. 769; Dz.U. z 2009 r., Nr 26, poz. 156;

Dz.U. z 2009 r., Nr 81, poz. 687; Dz.U. z 2009 r., Nr 105, poz. 879; Dz.U. z 2009 r., Nr 223, poz. 1777; Dz.U. z 2010 r., Nr 40, poz. 228).

Podstawę prawną do wystąpienia przez Krajową Radę Komorniczą z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego stanowi przepis art. 83 w zw. z art. 85 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U. z 2006 r., Nr 167, poz. 1191 ze zm.). Przepis art. 83 tej ustawy stanowi, że reprezentantem komorników jest Krajowa Rada Komornicza. Jednocześnie przepis art. 85 ustawy wskazuje przykładowo, w jakich sprawach jest ona umocowana do działania.

Wyliczenie zawarte w art. 85 ustawy jest wyliczeniem przykładowym, co oznacza, że Krajowa Rada Komornicza jest umocowana do podejmowania działań również w innych sprawach, które nie zostały wymienione *expressis verbis* w art. 85, a które dotyczą spraw i interesów komorników sądowych.

Z zestawienia przepisu art. 83 i 85 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji wynika zatem, że organem, do którego samoistnych kompetencji należy podejmowanie działań w interesie komorników jest Krajowa Rada Komornicza. Nie czerpie ona swego umocowania do działania w sprawach dotyczących interesów komorników sądowych z uchwał Krajowego Zjazdu Komorników, bowiem do kompetencji tego organu – poza zadaniami wymienionymi w art. 80 ust. 2 i 3 ustawy – należy wyłącznie opiniowanie uchwał w najważniejszych sprawach dotyczących komorników i warunków ich pracy. Zatem rola Krajowego Zjazdu Komorników jest wyłącznie rolą opiniodawczą.

Natomiast kompetencje Krajowej Rady Komorniczej do działania wynikają z przepisów art. 83 w zw. z art. 85 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji.

Uchwałą nr 669/IV o wystąpieniu z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego Krajowa Rada Komornicza podjęła na swym posiedzeniu w dniu 30 czerwca 2010 r.

Kwestionowane przepisy dotyczą zakresu działania samorządu komorniczego i interesów tworzących go komorników.

Wniosek spełnia więc wymagania przewidziane w art. 191 ust. 1 pkt 4 i 191 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

Kwestionowane we wniosku przepisy dotyczą sytuacji prawnej komorników sądowych w zakresie odnoszącym się do ich uprawnień i obowiązków.

II

Ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 40, poz. 228) wprowadzone zostały zmiany do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882 ze zm.; ustawa ta będzie powoływana dalej jako u.k.s.e.). Jedną z istotnych zmian polegała na dodaniu w art. 49 ustawy ustępów 7-10 w brzmieniu następującym:

„7. 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.

8. Wniosek, o którym mowa w ust. 7, wnosi się w terminie 7 dni od dnia dowiedzenia się o ściągnięciu opłaty albo od dnia doręczenia postanowienia, o którym mowa odpowiednio w ust. 3 albo w ust. 4.

9. Do wniosku, o którym mowa w ust. 7, stosuje się odpowiednio art. 767 -767⁴ Kodeksu postępowania cywilnego.

10. 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.”

W obecnym stanie prawnym art. 49 ust. 1 u.k.s.e. przewiduje, że w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 15 % wartości wyegzekwowanego świadczenia, jednak nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Jednakże w przypadku wyegzekwowania świadczenia wskutek skierowania egzekucji do wierzytelności z rachunku bankowego, wynagrodzenia za pracę, świadczenia z ubezpieczenia społecznego jak również wypłacanych na podstawie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zasiłku dla bezrobotnych, dodatku aktywizacyjnego, stypendium oraz dodatku szkoleniowego, komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 8 % wartości wyegzekwowanego świadczenia, jednak nie niższej niż 1/20 i nie wyższej niż dziesięciokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego.

W obu wypadkach komornik ściaga opłatę od dłużnika proporcjonalnie do wysokości wyegzekwowanego świadczenia.

Z kolei w myśl art. 49 ust. 2 u.k.s.e., w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela oraz na podstawie art. 823 Kodeksu postępowania cywilnego komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 5 % wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, jednak nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż dziesięciokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Jednakże w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela zgłoszony przed doręczeniem dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 1/10 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego.

Analiza przepisów art. 49 u.k.s.e. prowadzi do wniosku, że przewiduje on zróżnicowanie opłaty stosunkowej w zależności od sposobu egzekucji, przy czym niższa opłata przewidziana została w wypadku, gdy stosowane są sposoby egzekucji, które nie wymagają znacznego nakładu pracy komornika, zaś wyższa – w wypadku, gdy stosowane są sposoby egzekucji, które wymagają wyższego nakładu pracy.

Dodane ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 40, poz. 228) przepisy art. 49 ust. 7-10 ustanowiły możliwość obniżenia wysokości opłaty oraz unormowały tryb i przesłanki, które powinien wziąć pod uwagę sąd, ustalając kwotę, o jaką ma zostać obniżona opłata. Przesłankami tymi są m.in. „nakład pracy komornika” lub „sytuacja majątkowa wnioskodawcy”, albo „wysokość jego dochodów”.

III

Uzasadnienie wniosku o niezgodności wskazanych wyżej unormowań ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z przywołanymi wyżej wzorcami konstytucyjnymi należy poprzedzić uwagami dotyczącymi statusu prawnego komornika sądowego oraz pobieranych przez niego opłat egzekucyjnych.

Przed wejściem w życie ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 40, poz. 228) nie ulegało wątpliwości, iż komornik sądowy jest funkcjonariuszem publicznym działającym przy sądzie rejonowym (art. 1 u.k.s.e.). Jego szczególny status był przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, które pozwalają na następującą charakterystykę komornika:

1) komornik zachowuje przymiot funkcjonariusza państwowego, choć jego status zbliża się do statusu przedstawicieli tzw. wolnych zawodów (wyrok TK z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU Nr 2/2003, 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., sygn. SK 26/03, OTK ZU Nr 1/2004, 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 statusu komornika Trybunał Konstytucyjny potwierdził także w wyroku z dnia 17 maja 2006 r. (sygn. P 6/04, OTK ZU Nr 5/2005, poz. 50, s. 700-701), z dnia 8 maja 2006 r. (sygn. P 18/05, OTK ZU Nr 5/2006, poz. 53, s. 532), z dnia 14 maja 2009 r. (sygn. 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” (wyrok TK z dnia 2 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03, OTK ZU Nr 1/2004, poz. 3, 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 1/2004, poz. 3).

W konsekwencji, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 czerwca 2009 r. (sygn. 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 analizy przepisów normujących opłaty egzekucyjne można wyprowadzić szereg wniosków dotyczących ich charakteru i funkcji oraz zasad ich ponoszenia.

Przede wszystkim z przepisów tych wynika, że zasadą rządzącą nakładaniem opłat egzekucyjnych jest zasada, zgodnie z którą to dłużnik ponosi ciężar kosztów egzekucyjnych. Przy tym zasada ta jest sformułowana w sposób tak rygorystyczny, że komornik może zrealizować swoje roszczenia o opłatę egzekucyjną, która ma wynagrodzić nakład pracy oraz poniesione przez niego koszty, wyłącznie od dłużnika. W efekcie, wyłącznie na komornika został przeniesiony ciężar nieskutecznej egzekucji i to nawet wtedy, gdy brak rezultatu nie wynika z zaniechania przez komornika podjęcia działania. Tym samym, w ustawie obowiązki komornika są traktowane wyłącznie w kategoriach „zobowiązania rezultatu”, pomija się zaś zupełnie staranność działania, które z przyczyn niezależnych od komornika okazało się jednak nieskuteczne.

Analiza przepisów ustawy prowadzi również do wniosku, iż opłaty egzekucyjne pełnią dwójakiego rodzaju funkcje. Po pierwsze, służą finansowaniu kosztów egzekucji, w tym również nieskutecznych, oraz pełnią funkcję alimentacyjną, bowiem mają służyć utrzymaniu komornika, stanowiąc wynagrodzenie za efektywnie wykonaną pracę. Przy tym pierwsza z tych funkcji ma bezwzględne pierwszeństwo przed drugą z nich. Jak bowiem wynika z art. 35 u.k.s.e., z opłat egzekucyjnych pokrywane są koszty działalności egzekucyjnej. Natomiast zgodnie z art. 63 ust. 4 ustawy, dochodem komornika są opłaty egzekucyjne oraz zwrot wydatków gotówkowych za przejazdy, określone w art. 39 ust. 2 pkt 3, pomniejszone o koszty działalności

egzekucyjnej komornika oraz o wynagrodzenie zastępcy komornika. Zatem komornik będzie mógł pobrać z opłaty jakiegokolwiek dochód, gdy koszty działalności egzekucyjnej nie okażą się wyższe od uzyskanych opłat. Przy tym owe koszty działalności egzekucyjnej, to nie tylko koszty ponoszone w sprawie, w której opłata została uiszczona, lecz również w sprawach, w których egzekucja okazała się z różnych przyczyn nieskuteczna, a także w sprawach, w których niejako ze swej istoty nie jest możliwe osiągnięcie dochodu (np. sprawy alimentacyjne, egzekucja należności sądowych).

Natomiast funkcję alimentacyjną pełni opłata w tym sensie, że kwoty pozostające po potrąceniu kosztów działalności egzekucyjnej, stanowią dochód komornika. Przy tym, ze względu na zasadę ponoszenia przez komornika odpowiedzialności za egzekucje nieskuteczne, dochód ten uzyska on wyłącznie za pracę, która będzie nie tylko wykonana efektywnie, lecz będzie również skuteczna, tj. gdy komornik faktycznie wyegzekwuje należne wierzycielowi świadczenie.

IV

1. Uzasadniając zarzut naruszenia przez przepis art. 49 ust. 9 u.k.s.e. w zw. z art. 767⁴ § 1 Kodeksu postępowania cywilnego przepisu art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji RP, na wstępie należy wskazać, że z przytoczonego wyżej orzecznictwa TK dotyczącego charakteru opłat egzekucyjnych wynika, iż stanowią one wynagrodzenie komornika za efektywnie wykonaną pracę. Prawo do tej opłaty jest zatem prawem majątkowym przysługującym komornikowi. Powinno ono tym samym podlegać ochronie prawnej, tak jak prawa majątkowe innych podmiotów. W szczególności, komornik powinien posiadać prawo do sądu w wypadku, gdy toczy się postępowanie, którego przedmiotem jest uprawnienie do jej pobrania, czy też jej wysokość.

Jak wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, „jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem” (orzeczenia z 8 kwietnia 1997 r., sygn. K. 14/96, OTK ZU Nr 2/1997, poz. 16). Prawo to wyraźnie gwarantuje art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności:

1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem - organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);

2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;

3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd” (orzeczenie z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU Nr 4/1998, poz. 50).

Ponadto, „w państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej” (uchwała z dnia 25 stycznia 1995 r., sygn. akt W. 14/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 219).

Także w innych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny uzupełnił treść prawa do sądu o kolejne elementy. W orzeczeniu z dnia 24 października 2007 r. wskazał on, że na konstytucyjne prawo do sądu składa się również „prawo do odpowiedniego kształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy” (sygn. SK 7/06, OTK ZU Nr 9/07, poz. 108). Z kolei w orzeczeniu z dnia 12 marca 2002 r. Trybunał stwierdził, że naruszenie prawa do sądu „przejawia się w pozbawieniu (...) tzw. prawa do wysłuchania, które wprowadzie

nie zostało wyrażone w Konstytucji, jednak jest powszechnie uznane za składową prawa do sądu” (sygn. P 9/01, OTK ZU Nr 2/02, poz. 14).

W świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, na treść prawa do sądu składa się „możliwość zwrócenia się w każdej sytuacji (sprawie) do sądu z żądaniem określenia (ustalenia) statusu prawnego jednostki, w sytuacjach nie tylko zakwestionowania lub naruszenia jej praw i wolności, lecz również w sytuacjach odczuwanych przez nią niejasności, niepewności a zwłaszcza obawy wystąpienia takiego naruszenia. Brak wyszczególnienia w tym artykule sytuacji, w których jednostka może angażować sąd w swojej sprawie, oznacza oczywiście zezwolenie na takie angażowanie w każdej sytuacji, według swobodnej jej oceny. Temu uprawnieniu odpowiada naturalnie obowiązek sądu „rozpatrzenia” tej sprawy” (tak: *P. Sarnecki*, Omówienie art. 45, [w:] *L. Garlicki* (red.), *Konstytucja*, s. 1-2). Stąd też, jak wskazuje się w nauce prawa, „zakres spraw z jakimi można zwracać się do sądu jest niezwykle szeroki i obejmuje on stosunki prawne każdego rodzaju” (tak: *B. Banaszak*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 240).

2. Jak wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie wola prawodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Co więcej, z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu (orzeczenia: z dnia 21 stycznia 1992 r., sygn. K. 8/91, OTK w 1992 r., cz. I, s.82; orzeczenie z dnia 29 września 1993 r., sygn. K. 17/92, OTK w 1993 r., cz. II, s.308 i n.; orzeczenie z dnia 8 kwietnia 1997 r., sygn. K. 14/96, OTK ZU, Nr 2/1997, s.122).

Niewątpliwie zagadnienie obniżenia opłaty egzekucyjnej będzie mieściło się w pojęciu „sprawy”, o której mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Opłata, jak wskazano wyżej, stanowi wynagrodzenie komornika za trud włożony przez

niego w odzyskanie konkretnej wierzytelności, który zakończył się pomyślnym rezultatem polegającym na wyegzekwowaniu kwoty od dłużnika. Orzeczenie obniżające jej wysokość będzie zatem dotyczyło jego praw majątkowych nie jako organu państwa (organu egzekucji sądowej), lecz jako osoby fizycznej będącej piastunem tego organu. Z tych przyczyn w sprawach o obniżenie opłaty egzekucyjnej komornikowi powinno przysługiwać prawo do sądu.

Kwestię tę dostrzegł zresztą ustawodawca przyznając w art. 770 K.p.c. również komornikowi prawo do zaskarżenia postanowień sądu wydanych w sprawach kosztów egzekucyjnych ustalonych przez tego komornika. Nastąpiło to na mocy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, która znowelizowała wskazany przepis Kodeksu postępowania cywilnego.

3. Zakres prawa komornika do opłat egzekucyjnych został unormowany w ustawie o komornikach sądowych i egzekucji poprzez ustalenie ich wysokości i zasad ich pobierania.

Przepis art. 49 ust. 1 ustawy stanowi, że „w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 15 % wartości wyegzekwowanego świadczenia, jednak nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Jednakże w przypadku wyegzekwowania świadczenia wskutek skierowania egzekucji do wierzytelności z rachunku bankowego lub wynagrodzenia za pracę komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 8 % wartości wyegzekwowanego świadczenia, jednak nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż dziesięciokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. W obu przypadkach komornik ściąga opłatę od dłużnika proporcjonalnie do wysokości wyegzekwowanych kwot.” Przepis ten wiąże zasady ustalania opłat egzekucyjnych ze skutecznie przeprowadzoną egzekucją. W świetle przywołanego wyżej orzecznictwa Trybunału

Konstytucyjnego, tak ustalana opłata stanowi "wynagrodzenie" za trud włożony przez komornika w odzyskanie konkretnej wierzytelności, który zakończył się pomyślnym rezultatem polegającym na wyegzekwowaniu kwoty od dłużnika.

Obecne brzmienie art. 49 ust. 1 u.k.s.e. jest wynikiem zmian legislacyjnych dokonanych na mocy ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 112, poz. 769). Kolejne zmiany w tym przepisie zostały dokonane mocy ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. nr 40, poz. 228). Polegały one m.in. na istotnej modyfikacji zasad ustalania opłaty w oparciu kwotę wyegzekwowanego świadczenia, sprowadzającej się do przyznania sądowi kompetencję do obniżenia ustawowo unormowanej wysokości opłat.

W myśl art. 49 ust. 7 u.k.s.e., postanowienie w przedmiocie obniżenia wysokości opłaty wszczynane jest na wniosek dłużnika lub wierzyciela. Wniosek ten jest rozpoznawany w trybie unormowanym w art. 767– 767⁴ Kodeksu postępowania cywilnego. Oznacza to, że do wniosku o obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej będą stosowane odpowiednio przepisy o skardze na czynności komornika. Ponadto, będą również stosowane przepis normujące instytucję zażalenia w postępowaniu egzekucyjnym.

Efektem tego postępowania będzie obniżenie wysokości opłaty stanowiącej "wynagrodzenie" komornika za trud włożony przez niego w odzyskanie konkretnej wierzytelności.

Tymczasem postępowanie w przedmiocie skargi na czynności komornika nie ma charakteru kontradyktoryjnego. Jego funkcją jest przede wszystkim ochrona interesów wierzyciela i dłużnika, a także osób trzecich przed działaniami komornika, które naruszają prawa tych osób. Oznacza to, iż w jego trakcie komornikowi nie będą przysługiwały uprawnienia strony. Tok postępowania wywołanego skargą obejmuje bowiem kolejno:

- wstępne badanie skargi,

- ewentualne uzupełnienie jej braków formalnych,
- fakultatywne odebranie od komornika wyjaśnień na piśmie lub do protokołu,
- rozważenie potrzeby wyznaczenia posiedzenia jawnego, względnie rozpoznanie skargi na posiedzeniu niejawnym,
- przeprowadzenie posiedzenia i wydanie orzeczenia,
- uzasadnienie i doręczenie postanowienia.

Komornik nie będzie zatem uprawniony do wykazywania w trakcie tego postępowania przesłanek przemawiających przeciw obniżeniu wynagrodzenia, takich jak wysokie koszty działalności egzekucyjnej, zagrożenie ciągłości egzekucji, czy też zagrożenie jego egzystencji, czy - ogólniej rzecz ujmując – naruszenie jego uprawnień. O tym, czy sąd będzie badał te okoliczności będzie zależało wyłącznie od jego dyskrecyjnej decyzji.

W tym stanie w sprawie w przedmiocie obniżenia opłaty komornikowi nie będzie przysługiwało prawo do wysłuchania go przez niezawisły sąd. Za realizację prawa do wysłuchania nie można bowiem uznać unormowania, zgodnie z którym, o tym, czy podmiot będzie miał takie prawo, decyduje dyskrecyjnie sam sąd. Prawo do wypowiedzenia powinno zostać ukształtowane w taki sposób, by sam podmiot, o którego prawach i obowiązkach ma wypowiedzieć się sąd, decydował, czy chce się wypowiedzieć, oraz o zakresie tej wypowiedzi.

Tymczasem, jak wskazywał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, „orzeczenie przez sąd na podstawie twierdzeń jednej strony postępowania nie ma przymiotu „rozpatrzenia” sprawy. Nie ulega wątpliwości, że dopiero wysłuchanie przez ten sąd argumentacji obu stron pozwala mu na analizę sprawy, polegającą na ważeniu argumentów, badaniu przedstawionych dowodów i rozważaniu twierdzeń stron i tylko taki tok postępowania sądu może być nazwany rozpatrywaniem sprawy. Z całą pewnością uzyskanie przez jedną ze stron „sądowej sankcji” dla jej twierdzeń nie może być utożsamiane z „rozpatrzeniem” sprawy, nie spełnia też wymogu sprawiedliwości proceduralnej

(prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury) (orzeczenie z dnia 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU Nr 2/2002, poz. 14).

W świetle przytoczonego wyżej orzeczenia postanowienie sądu w przedmiocie obniżenia wysokości opłaty nie może być uznane za „rozpatrzenie” tej sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Za jej rozpatrzenie można byłoby uznać stan, w którym komornik sądowy miałby prawo do zaskarżenia tego postanowienia, wskutek czego sprawa zostałaby rozpoznana z jego udziałem.

Rozstrzygnięcie sądu w przedmiocie obniżenia opłaty nie będzie również podlegało kontroli instancyjnej. Zgodnie bowiem z art. 767⁴ § 1 Kodeksu postępowania cywilnego, który na mocy art. 49 ust. 9 u.k.s.e. ma zastosowanie w postępowaniu o obniżenie wysokości opłaty, zażalenie na postanowienie sądu przysługuje w wypadkach wskazanych w ustawie.

Analiza przepisów Kodeksu postępowania cywilnego prowadzi do wniosku, że jedynie przepis art. 770 zdanie czwarte tego aktu przyznaje komornikowi sądowemu prawo do wniesienia zażalenia na postanowienie sądu w przedmiocie, którego dotyczy ten przepis. Wynika z niego, że postanowieniem tym jest jedynie postanowienie w przedmiocie ustalenia kosztów egzekucji. Jest to zatem postanowienie wydane w wyniku rozpoznania skargi na czynności komornika, tj. postanowienie wydane na skutek zaskarżenia postanowienia komornika o ustaleniu kosztów egzekucji.

Komornik wydaje odrębne postanowienie o ustaleniu kosztów egzekucyjnych w związku z ostatnią czynnością egzekucyjną. Nie wydaje natomiast takiego postanowienia w związku ze ściąganiem opłat egzekucyjnych od dłużnika w trakcie trwania egzekucji. Wysokość tych opłat jest natomiast uwzględniana w kwocie kosztów egzekucyjnych ujmowanych następnie w postanowieniu, o którym mowa w art. 770 K.p.c., wydawanym po dokonaniu ostatniej czynności egzekucyjnej.

Wypływa stąd wniosek, że jeśli postępowanie w sprawie obniżenia wysokości opłaty będzie dotyczyło kwoty ściągniętej od dłużnika w trakcie trwania postępowania egzekucyjnego, postanowienie sądu, które zapadnie w jego trakcie będzie postanowieniem niezaskarżalnym. Nie będzie to bowiem postanowienie wydane na skutek zaskarżenia postanowienia komornika o ustaleniu kosztów egzekucji.

W tej sytuacji nie będzie można również stosować przepisu art. 770 zdanie czwarte w drodze analogii. Jak bowiem wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 12 czerwca 2002 r. (sygn. III CZP 33/02; opubl. w OSNC 2003, nr 5, poz. 62), przepis ten jest przepisem o charakterze wyjątkowym, a więc podlegającym ścisłej wykładni. Podobny w swej wymowie pogląd wyraził również Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 14 marca 2000 r. (sygn. II CKN 496/00; opubl. w OSNC 2000, nr 9, poz. 168).

Wydane przez sąd postanowienie w przedmiocie obniżenia opłaty będzie wiązało komornika. Wydając postanowienie w przedmiocie ustalenia kosztów egzekucji, będzie on musiał zatem uwzględnić jego treść. Stąd też w tej części tego postanowienia, w której komornik będzie ustalał wysokość opłaty egzekucyjnej należnej w sprawie, będzie mógł wyłącznie wykazać ją w wysokości wynikającej ze wspomnianego wyżej postanowienia sądu o obniżeniu wysokości opłaty. Zatem na etapie ewentualnego postępowania w przedmiocie prawidłowości postanowienia w sprawie ustalenia kosztów egzekucji nie będzie mogło dojść ponownie do rozpoznania przez sąd zagadnienia wysokości opłat. Tym samym, na tym etapie postępowania komornik nie będzie mógł również skorzystać z prawa do weryfikacji rozstrzygnięcia w sprawie obniżenia opłaty egzekucyjnej.

W konsekwencji należy dojść do wniosku, że w całym postępowaniu egzekucyjnym komornik nie będzie miał otwartej drogi sądowej do rozpoznania przez sąd sprawy obniżenia opłaty egzekucyjnej w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Drogę tę zamyka mu bowiem przepis art. 767⁴ § 1 Kodeksu

postępowania cywilnego, który na mocy art. 49 ust. 9 u.k.s.e. ma zastosowanie w postępowaniu o obniżenie wysokości opłaty. Z tych przyczyn należy uznać, iż przepis art. 49 ust. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji w zw. z art. 767⁴ § 1 Kodeksu postępowania cywilnego, w zakresie, w jakim nie przyznaje komornikowi prawa do środka odwoławczego od postanowienia sądu obniżającego opłatę egzekucyjną, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji RP.

V

1. Uzasadniając zarzut naruszenia przez przepis art. 49 ust. 10 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji przepisu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, należy ponownie wskazać, iż na konstytucyjne prawo do sądu składa się m.in. prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU Nr 2/2002, poz. 14).

Prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury oznacza obowiązek po stronie ustawodawcy takiego uregulowania kwestii związanych z tokiem postępowania, aby istniało jak największe prawdopodobieństwo uzyskania rozstrzygnięcia zgodnego z prawem oraz odpowiadającego prawdzie materialnej. Aby ten ostatni wymóg został spełniony (tj. w celu urzeczywistnienia zasady prawdy materialnej) orzeczenie sądu musi być zawsze oparte na ustaleniach co do stanu faktycznego i prawnego sprawy zgodnych z rzeczywistością.

Tymczasem przepis art. 49 ust. 7 u.k.s.e. stanowi, że „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”. Wniosek ten, zgodnie z ustępem 8 powołanego artykułu, wnosi się w terminie 7

dni od dnia uzyskania informacji o ściągnięciu opłaty albo od dnia doręczenia postanowienia, o którym mowa odpowiednio w ust. 3 albo ust. 4.

Zgodnie z art. 49 ust. 1 u.k.s.e., w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 15 % wartości wyegzekwowanego świadczenia, jednak nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Jednakże w przypadku wyegzekwowania świadczenia wskutek skierowania egzekucji do wierzytelności z rachunku bankowego, wynagrodzenia za pracę, świadczenia z ubezpieczenia społecznego jak również wypłacanych na podstawie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zasiłku dla bezrobotnych, dodatku aktywizacyjnego, stypendium oraz dodatku szkoleniowego, komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 8 % wartości wyegzekwowanego świadczenia, jednak nie niższej niż 1/20 i nie wyższej niż dziesięciokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego.

Opłatę tę, stosownie do treści art. art. 49 ust. 1a u.k.s.e., komornik ściąga od dłużnika 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 przez niego najczęściej jeszcze w trakcie trwającego postępowania egzekucyjnego.

Z powyższych przepisów wynika zatem, 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 ściągniętej przez komornika na danym etapie postępowania egzekucyjnego opłaty egzekucyjnej, nie zaś cała opłata należna z tytułu przeprowadzenia egzekucji.

W myśl art. 49 ust. 10 u.k.s.e., 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 przepisu tego wynika, że przesłanką obniżenia opłaty jest m.in. nakład pracy komornika. Jeśli zaś przedmiotem postępowania o obniżenie opłaty jest jedynie część opłaty pobranej w trakcie trwania postępowania egzekucyjnego, to przedmiotem rozważań sądu będzie stosunek nakładu pracy komornika na wyegzekwowanie części świadczenia do pobranej części opłaty egzekucyjnej.

O tym, jaki będzie zakres rozstrzygania sądu w przedmiocie obniżenia opłaty egzekucyjnej będzie decydował podmiot żądający obniżenia tej opłaty, a więc dłużnik lub wierzyciel. Treść składanego wniosku będzie wyznaczała zakres sprawy, którym będzie związany sąd.

W wypadku, gdy kwota będzie egzekwowana częściami, składający wniosek o obniżenie opłaty egzekucyjnej będzie mógł wybrać najdogodniejszy dla siebie moment złożenia wniosku o obniżenie opłaty, tj. moment, w którym stosunek nakładu pracy do wyegzekwowanej kwoty będzie najniższy. Dzięki temu będzie miał on największą szansę na uzyskanie jak największej obniżki kwoty opłaty.

Przytoczone wyżej uregulowania mogą prowadzić do nielogicznych i nieoczekiwanych rezultatów. Zgodnie ze wskazanymi przepisami, jeśli dłużnik złoży wniosek o obniżenie opłaty ściągniętej z pierwszej wyegzekwowanej kwoty świadczenia, powołując się na fakt, iż opłata ta jest zbyt wysoka w stosunku do nakładów pracy komornika, sąd będzie zobowiązany rozpoznać taki wniosek. W tej sytuacji, będzie on mógł obniżyć ściągniętą część opłaty, uwzględniając nakład pracy komornika poniesiony wyłącznie na jej ściągnięcie.

Jednakże w opisanej sytuacji komornik będzie nadal prowadził egzekucję w celu wyegzekwowania pozostałej części świadczenia. W związku z tym nakład jego pracy będzie zwiększał się. Jeśli jednak osiągnięty rezultat okaże się nikły i podejmowane czynności nie dadzą prawa do pobrania dalszej części kwoty opłaty ze względu niemożność ściągnięcia pozostałej kwoty od dłużnika,

lub też dadzą prawo do pobrania niewielkiej kwoty opłaty, cały nakład pracy w trakcie prowadzonej egzekucji zwiększy się. Jednak wskutek tego, że droga sądowa dla dochodzenia obniżenia opłaty otwiera się w odniesieniu do każdej części pobranej opłaty, zaś prawo do złożenia tego żądania zostało ukształtowane jako prawo przechodnie ze stosunkowo krótkim terminem prekluzji, w szeregu spraw obniżona opłata, ustalona w oparciu o nakład pracy komornika jedynie w części prowadzonego postępowania, nie będzie uwzględniała tego nakładu i w konsekwencji będzie od niego niższa.

Zaistnienie tego rodzaju sytuacji nie jest tylko teoretyczne. Doświadczenie życiowe wskazuje, że w sprawach, w których świadczenie jest egzekwowane sukcesywnie, pierwsza jego część jest egzekwowana stosunkowo szybko i przy stosunkowo mniejszym nakładzie pracy. Natomiast kolejne kwoty są egzekwowane przy znacznie zwiększonym nakładzie pracy. Co więcej, często komornikowi udaje się wyegzekwować jedynie pierwszą część kwoty, zaś pozostała część świadczenia nie zostaje wyegzekwowana mimo dołożenia przez niego najwyższej staranności, gdyż dłużnik nie ma już żadnego majątku. Właśnie w takich sytuacjach będzie dochodziło do sytuacji, w których obniżenie opłaty ze względu na nakład pracy komornika będzie okazywało się nieproporcjonalnie wysokie, wskutek czego komornik nie uzyska nawet wynagrodzenia odpowiadającego temu nakładowi. Po stwierdzeniu w chwili zakończenia postępowania, że ogólny nakład pracy w całym postępowaniu był wyższy, niż przyjęty przez sąd przy obniżaniu części opłaty ściągniętej z pierwszej wyegzekwowanej kwoty świadczenia, nie będzie można bowiem ponownie wrócić do ustalenia jego wysokości, gdyż ustawa nie przewiduje tego rodzaju możliwości. W ten sposób dojdzie do ustalenia opłaty zarówno w oderwaniu od wielkości nakładu pracy pomornika, jak też w oderwaniu od kwoty wyegzekwowanego świadczenia.

Takie ukształtowanie zasad miarkowania opłaty będzie zatem prowadziło do sytuacji, w której rozstrzygnięcia mające na celu skorygowanie wysokości

opłaty egzekucyjnej do wielkości nakładu pracy komornika nie będą pozwalały na osiągnięcie takiego skutku. Będą one dość przypadkowe, bowiem końcowy rezultat będzie zależał od tego, w jakim stadium postępowania zapadło rozstrzygnięcie o obniżeniu wysokości opłaty, oraz od tego jak układał się stosunek nakładu pracy komornika do wielkości kwoty wyegzekwowanej części świadczenia.

Taki stan nie może zostać uznany za zgodny z komponentem wyrażonej w art. 45 ust. 1 Konstytucji zasady prawa do sądu, jakim jest prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury. Skoro postępowanie w przedmiocie obniżenia opłaty zostało ukształtowane w taki sposób, że będą zapadały orzeczenia przypadkowe, w których opłaty będą obniżane nieproporcjonalnie w stosunku do nakładu pracy komornika, to nie może ono zostać uznane za odpowiadające wzorcowi wyrażonemu w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Ponadto, nie można przyjąć, że ustawodawca zakładał uzyskania tego rodzaju rezultatów. Będzie on natomiast wynikiem nielogicznie, a tym samym niezgodnie z zasadą przyzwoitej legislacji, unormowanych zasad obniżania opłaty egzekucyjnej.

2. Uzasadniając zarzut naruszenia przez przepis art. 49 ust. 10 u.k.s.e. przepisu art. 2 Konstytucji RP, należy przede wszystkim stwierdzić, że przypadkowość rozstrzygnięć, które będą zapadały w postępowaniach o obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej poniżej proporcji wynikającej z tego pierwszego przepisu nie da się również pogodzić z konstytucyjną zasadą państwa prawa. Przepisy, które mogą prowadzić do tego, iż rozstrzygnięcia będą przypadkowe i nieuwzględniające całokształtu sprawy nie mogą być uznane za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawa.

Przepis art. 49 ust. 10 u.k.s.e. pozwala na obniżenie opłaty m.in. ze względu na nakład pracy komornika lub sytuację majątkową wnioskodawcy oraz wysokość jego dochodów. Postępowanie w sprawie obniżenia opłaty

wszczynane jest na wniosek wierzyciela lub dłużnika. Natomiast do wniosku tego stosuje się odpowiednio art. 767–767⁴ Kodeksu postępowania cywilnego. Zgodnie zatem z art. 767 § 3 K.p.c., wniosek o obniżenie opłaty powinien czynić zadość wymaganiom pisma procesowego oraz określać zaskarżoną czynność lub czynność, której zaniechano, jak również wniosek o zmianę, uchylenie lub dokonanie czynności wraz z uzasadnieniem. Tym samym, to wnioskodawca w złożonym wniosku zakreśla, w jakich granicach będzie toczyło się postępowanie. Sąd będzie więc badał w sprawie zasadność obniżenia opłaty przez pryzmat przesłanki, która została powołana przez wnioskodawcę.

W konsekwencji sąd będzie uprawniony i zobowiązany jedynie do wypowiedzenia się, czy przywołana we wniosku przesłanka uzasadnia obniżenie opłaty. W ramach tego postępowania nie ma zatem możliwości rozważenia wszelkich okoliczności wiążących się choćby z funkcjami opłaty egzekucyjnych.

Tymczasem opłaty egzekucyjne pełnią szereg funkcji. Po pierwsze, służą one pokryciu kosztów działalności egzekucyjnej komornika, do których zalicza się: 1) koszty osobowe i rzeczowe ponoszone w związku z prowadzoną działalnością egzekucyjną; 2) koszty ochrony zajętego mienia i niezbędnej ochrony osobistej oraz ubezpieczenia mienia kancelarii i własnego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej; 3) koszty przejazdów w miejscowości będącej siedzibą komornika, korespondencji, obrotu pieniężnego, przewozu drobnych ruchomości niewymagających transportu specjalistycznego; 4) obowiązkowe opłaty na samorząd komorniczy ponoszone zgodnie z przepisami ustawy; 5) inne koszty niezbędne do wykonywania czynności egzekucyjnych oraz czynności przewidziane przepisami ustawy, jeżeli nie są pokrywane w trybie określonym w art. 39 u.k.s.e. Ze względu na to, że przepisy ustawy nie gwarantują komornikowi uzyskania w każdej sprawie opłaty, która w pełni pokryłaby choćby wskazane wyżej koszty, z opłat w jednych sprawach finansowane są również koszty poniesione w innych sprawach. Po drugie, opłaty

pełnią również funkcję alimentacyjną, bowiem są źródłem dochodów komornika. Przy tym, komornik ma prawny obowiązek pokryć w pierwszej kolejności z uzyskanych opłat właśnie koszty działalności egzekucyjnej. Dopiero nadwyżka opłat nad kosztami stanowi dochód komornika.

Tymczasem przepis art. 49 ust. 10 ustawy pozwala na obniżenie opłaty egzekucyjnej proporcjonalnie do nakładów pracy komornika, a więc ustalenie jej wysokości na poziomie nakładów pracy komornika, a nawet poniżej tej granicy, jeśli tylko dłużnik będzie ubogi, lub będzie miał niskie dochody.

Jeśli weźmie się pod uwagę uregulowania proceduralne normujące postępowanie w przedmiocie obniżenia opłaty, w szczególności zaś fakt, że granice tego postępowania wyznacza wnioskodawca, to okazuje się, że w jego ramach nie będzie miejsca na rozważenie wysokości kosztów poniesionych przez komornika w trakcie prowadzonego postępowania, czy też potrzeby pokrycia kosztów innych, „nierentownych” postępowań, czy w końcu – na rozważenie potrzeby pokrycia z obniżanej opłaty przyszłych kosztów prowadzenia egzekucji.

Co więcej, analiza treści zwerbalizowanych w art. 49 ust. 10 u.k.s.e. przesłanek obniżenia opłaty wskazuje, że są to jedynie przesłanki przemawiające za obniżeniem opłat. To zaś może sugerować, że ustawodawca nie przewidział możliwości uwzględnienia w postępowaniu w przedmiocie obniżenia opłaty przesłanek negatywnych, takich jak konieczność utrzymania ciągłości egzekucji, które mimo wystąpienia przesłanek pozytywnych pozwoliłyby na odmowę obniżenia opłaty.

Przepisy ustawy o komornikach sądowych i egzekucji normujące zagadnienie finansowania egzekucji, w tym również przepisy dotyczące opłat mają za zadanie zapewnienie ciągłości finansowania egzekucji. Jednak przepis art. 49 ust. 10 u.k.s.e. pozwala na obniżenie opłaty bez względu na to, czy takie obniżenie zagraża owej ciągłości.

Tymczasem państwo ma obowiązek takiego ukształtowania systemu egzekucji sądowej, by zapewnić sprawne i ciągłe funkcjonowanie „aparatu egzekucyjnego”. Obowiązek ten jest obowiązkiem konstytucyjnym, który wynika z zasady państwa prawa. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w swoim orzeczeniu z dnia z dnia 3 grudnia 2003 r. (sygn. K 5/02, OTK ZU Nr 9/2003, poz. 98), funkcjonowanie urzędu komornika opiera się na oczywistym założeniu, że nie wszyscy dłużnicy spełnią dobrowolnie i we właściwym czasie obowiązki ustalone w wyroku sądowym. Dlatego konieczne jest stworzenie instytucji dysponującej środkami przymusu w celu zapewnienia posłuszeństwa orzeczeniom sądu. Z zasady państwa prawnego wynika, że przymusu tego nie mogą stosować sami wierzyciele, ale tylko instytucja władzy publicznej.

Oderwanie się w przepisie art. 49 ust. 10 u.k.s.e. od przywołanej zasady w przypadku rozpoznania wniosku o obniżenie opłaty musi zostać uznane za nielogiczne i niekonsekwentne, a zatem nieracjonalne, i - jako takie - niezgodne z zasadą przyzwoitej legislacji.

Zarzut niezgodności przepisu art. 49 ust. 10 u.ks.a. z art. 2 Konstytucji uzasadnia również naruszenie zasady adekwatności przyjętych rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji. Trybunał Konstytucyjny wskazywał już, że „ustawodawca powinien tak kształtować normy prawne, aby stanowiły one najskuteczniejszy środek do osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej. Wybór środków służących realizacji obranego przez prawodawcę celu powinien być dokonany zgodnie z założeniami racjonalnego tworzenia prawa. W szczególności zaś ustawodawca powinien dokonać oceny skutków ubocznych, jakie przyniesie ze sobą zamierzona regulacja z wartością celu, do którego zmierza” (wyrok z dnia 20 listopada 1996 r., sygn. K. 27/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 50).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku z dnia 17 maja 2005 r. (P 6/04), już celem nowelizacji ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z 2001 r. było uzależnienie dochodów komorników od realnie

wyegzekwowanych świadczeń, co służyć miało skuteczności i efektywności egzekucji. Jak przy tym zauważył Trybunał, celem istnienia wyposażonego we władcze uprawnienia „aparatu egzekucyjnego” jest zaspokajanie roszczeń wierzycieli, których dłużnicy ociągają się z wywiązaniem się ze zobowiązań. Tym niemniej, jak wywodził dalej Trybunał, dłużnicy ci na każdym etapie postępowania winni być motywowani do dobrowolnego i pełnego zaspokojenia wierzycieli.

Z tego zatem punktu widzenia regulacja zawarta w art. 49 ust. 10 u.k.s.e. jest podwójnie nieadekwatna do celów jakie mają być osiągnięte poprzez jej stosowanie. Po pierwsze, nie zachęca komorników do podejmowania możliwie szybko wysiłku w celu wyegzekwowania świadczenia należnego wierzycielom, skoro może okazać się, że nie otrzymają oni opłaty stosunkowej nawet wtedy, gdy wyegzekwują całą należność, o ile egzekucja będzie prowadzona w stosunku do ubogich dłużników. Po drugie, przepis ten znacznie stępi bodźcowe oddziaływanie na dłużnika przepisu art. 49 ust. 2 u.k.s.e. Pozwala on bowiem dłużnikowi na znaczne zminimalizowanie ciężarów finansowych związanych z ponoszeniem opłaty egzekucyjnej poprzez dobrowolne zaspokojenie wierzyciela przed podjęciem przez komornika czynności egzekucyjnych.

Tymczasem przepis art. 49 ust. 10 u.k.s.e. przyznaje dłużnikowi możliwości zmniejszenia ciężaru opłaty nawet, gdy egzekucja zostanie skutecznie doprowadzona do końca mimo jego oporu. To zaś niewątpliwie znacznie osłabi charakter motywacyjny przepisu art. 49 ust. 2 u.k.s.e. Skoro dłużnik w każdym wypadku będzie mógł uzyskać obniżenie opłaty, jeśli tylko wykaze, że jego dochody są niskie, a sytuacja majątkowa zła, nie będzie on miał żadnej motywacji do tego, by dobrowolnie wykonać zobowiązanie i uniknąć poniesienia kosztów.

Z tych przyczyn należy uznać, że przepis art. 49 ust. 10 u.k.s.e. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

VI

Uzasadniając zarzut naruszenia przez przepis art. 49 ust. 10 u.k.s.e. przepisu art. 21 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, na wstępie należy podnieść, iż w świetle wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, wyrażona w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP zasada ochrony własności, jest jedną z podstawowych zasad ustrojowych. Stąd też, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, „W świetle tego przepisu zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności, określenie granic prawa własności), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby” (orzeczenie z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P2/98, OTK Nr 1/99, poz. 2).

Oczywiście ochrona prawa własności nie ma charakteru absolutnego, co również podkreślał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny (orzeczenie z 28 maja 1991 r., sygn. K 1/91, OTK w 1991 r., poz. 4 oraz orzeczenie z 31 stycznia 1996 r., K 9/95, OTK ZU Nr 1/1996, poz. 2). Tę cechę własności jako instytucji prawnej wyraża konstytucja w art. 64 ust. 3, stwierdzając *expressis verbis* dopuszczalność ograniczenia własności.

Zgodnie z treścią art. 64 ust. 3 Konstytucji „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, przepis ten pełni podwójną rolę. Po pierwsze - stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie - zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności z pewnością stanowić mogą - formalne jak i materialne - kryterium dla kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń, nie będąc jednakże wszystkimi konstytucyjnymi

obwarowaniami zawężającymi w tym zakresie jego swobodę (orzeczenie z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P2/98, OTK Nr 1/99, poz. 2).

Z przepisu art. 64 ust. 3 Konstytucji wynika zatem m.in., iż ingerencja w prawo własności nie może być nadmierna. Granic tej ingerencji należy zaś poszukiwać w przepisie art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw 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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

W świetle uregulowań ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, opłata egzekucyjna stanowi wynagrodzenie, jakie komornik uzyskuje za trud włożony w wyegzekwowanie określonych kwot od dłużnika. Jak bowiem 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”.

Tym samym należy stwierdzić, że w każdym wypadku, gdy komornik uzyskuje rezultat w postaci wyegzekwowania określonej kwoty od dłużnika, nabywa on prawo do uzyskania wynagrodzenia za osiągnięcie rezultatu, w wysokości określonej w przepisie art. 49 ust. 1 u.k.s.e.

Swoje uprawnienie komornik realizuje w sposób określony w art. 49 ust. 1a u.k.s.e., ściągając opłatę od dłużnika proporcjonalnie do wysokości wyegzekwowanego świadczenia.

Zasadniczo, w obowiązującym stanie prawnym wysokość opłaty uzależniona jest od skuteczności dokonywanych egzekucji, bowiem ustawodawca powiązał opłatę stosunkową z wyegzekwowanym roszczeniem. Jednakże przepis art. 49 ust. 10 ustawy pozwala na jej oddzielenie od tej podstawy w przypadku, gdy dłużnik lub wierzyciel złoży wniosek o obniżenie opłaty.

Wskazano wyżej, że ustawodawca wyraźnie uregulował przykładowe przesłanki uzasadniające obniżenie opłaty egzekucyjnej. Pierwszą z nich jest wielkość nakładów pracy komornika, kolejną zaś - sytuacja majątkowa wnioskodawcy, w tym również dłużnika. W oparciu o tę ostatnią przesłankę każdy dłużnik będzie mógł wystąpić o obniżenie opłaty, wskazując na swoją złą sytuację majątkową. W wypadku, gdy sąd obniży w oparciu o tę przesłankę wysokość opłaty, komornik nie otrzyma opłaty w wysokości proporcjonalnej do skutecznie wyegzekwowanej kwoty świadczenia, lecz kwotę dostosowaną do zdolności finansowej dłużnika.

Wprowadzenie przepisu art. 49 ust. 10 u.k.s.e., który pozwala ustalić opłatę w oparciu o kryterium sytuacji finansowej dłużnika, po raz kolejny zmienia obowiązujące na gruncie K.p.c. zasady ponoszenia odpowiedzialności za wynik postępowania. Przepisy Kodeksu postępowania cywilnego ustanawiają zasadę odpowiedzialności za wynik procesu. Zgodnie z nią, to osoba

przegrywająca proces ponosi jego koszty. Zasada ta w zmodyfikowanej formie obowiązywała również na gruncie postępowania egzekucyjnego. W drodze nowelizacji dokonanej w 2007 r. została ona zmodyfikowana w ten sposób, że to komornik zaczął ponosić ryzyko ekonomiczne nieskutecznej egzekucji, bowiem nie uzyska on żadnej, nawet minimalnej opłaty, jeśli egzekucja okaże się nieskuteczna.

Natomiast obecnie, na mocy przepisu art. 49 ust. 10 komornik może dodatkowo ponieść ryzyko egzekucji skutecznie prowadzonej, lecz wobec ubogiego dłużnika.

Tymczasem, jak wskazał w wyroku o sygn. K 5/02 Trybunał, z zasady państwa prawnego trudno wyprowadzić szczegółowe założenia dotyczące finansowania postępowania egzekucyjnego. Tym niemniej w wyroku z dnia 14 maja 2009 r. (K 21/08) Trybunał stwierdził, że „w ostatecznym rozrachunku” koszty tego postępowania powinny obciążać dłużnika, podobnie jak koszty postępowania sądowego obciążają zasadniczo stronę przegrywającą. Przy takim założeniu – jak stwierdził Trybunał - ustawodawca powinien wziąć pod uwagę sytuację, gdy dłużnik nie ma środków pozwalających mu na pokrycie tych kosztów oraz opłaty na rzecz komornika. Oczywiście jest bowiem, że w praktyce może wystąpić sytuacja, gdy – zanim okaże się, iż prowadzenie postępowania egzekucyjnego jest niecelowe z uwagi na oczywistą bezskuteczność – konieczne będzie poczynienie określonych czynności egzekucyjnych. W tym stanie Trybunał postawił pytanie, czy z art. 2 Konstytucji można wyprowadzić wskazówkę co do tego, kto powinien te koszty ponosić. Na tak postawione pytanie udzielił on odpowiedzi, iż z zasady proporcjonalności można wyprowadzić wniosek, że koszty egzekucji nie powinny w tej sytuacji obciążać wyłącznie komornika. Wprowadzenie zasady, że komornik może zrealizować swoje roszczenia o opłatę egzekucyjną (obejmującą w części poniesione przez niego koszty) tylko i wyłącznie od dłużnika, jest – w sytuacji braku majątku podlegającego egzekucji – nadmiernie rygorystyczne w stosunku do celu, jakim

jest zapewnienie skuteczności egzekucji. Wprawdzie – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w przywołanej sprawie - zgodne z doświadczeniem życiowym jest założenie, że jeśli komornik uzyskuje pewną kwotę na początku postępowania egzekucyjnego, to może nie być dostatecznie umotywowany do aktywnego prowadzenia egzekucji i do czasochłonnego poszukiwania majątku dłużnika, czemu ustawodawca starał się przeciwstawić.

Jednak - jak stwierdził dalej Trybunał – „nie można przecież wykluczyć sytuacji, gdy bezskuteczna egzekucja nie wynika z „niedociągnięć” komornika, ale z rzeczywistego – a nie tylko pozornego – braku majątku dłużnika. Przyznanie wierzycielowi prawa domagania się od komornika podejmowania różnego rodzaju działań bez żadnej „odpowiedzialności” finansowej wydaje się istotnie nieproporcjonalnym wzmocnieniem pozycji wierzyciela w porównaniu z pozycją komornika. Zasada sprawnej egzekucji nie jest tu dostatecznym uzasadnieniem. Wydaje się, że nadmiernym obciążeniem komornika jest traktowanie jego obowiązków wyłącznie w kategoriach „zobowiązania rezultatu”, pomijając zupełnie staranność działania, które z przyczyn niezależnych od komornika okazało się jednak nieskuteczne”.

Tymczasem już w stanie prawnym obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 12 lutego 2010 o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. nr 40, poz. 228) ustawodawca przyjął na gruncie art. 49 ust. 1 *in fine* u.k.s.e. zasadę, zgodnie z którą wierzyciel miał prawo domagania się od komornika podejmowania różnego rodzaju działań bez żadnej „odpowiedzialności” finansowej. Zasadę tę utrzymał ustawodawca również obecnie, zaś znajduje ona swój wyraz w art. 49 ust. 1a u.k.s.a. Do tego, poprzez przyznanie dłużnikowi prawa domagania się dostosowania wysokości opłaty do jego własnej sytuacji majątkowej, ustawodawca dopuścił możliwość powstania konkretnych sytuacji, w których koszty tego postępowania będą mogły w znacznym stopniu obciążyć komornika sądowego. W wypadku, gdy sąd obniży kwotę opłaty uwzględniając wyłącznie nakład pracy komornika, ten ostatni

uzyska wprawdzie gratyfikację za wykonaną pracę, jednakże nie uzyska zwrotu wydatków poniesionych w konkretnym postępowaniu. Jeśli zaś opłata zostanie obniżona jeszcze bardziej, na co pozwala przepis art. 49 ust. 10, komornik nie uzyska nawet opłaty odzwierciedlającej nakład jego pracy. Tymczasem dzięki obniżeniu opłaty dłużnik oszczędzi sobie wydatku w wysokości obniżonej opłaty. W tej sytuacji niewątpliwie dojdzie do „transferu określonej wartości majątku z majątku prywatnego komornika do majątku dłużnika”.

Ten ostatni pogląd jest tym bardziej uzasadniony, jeśli weźmie się pod uwagę ewolucję przepisów 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 uiścił 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 wykonają egzekwowane obowiązki.

Jak wynika z uzasadnienia do projektu wskazanej ustawy nowelizują 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 ustawy.

Skoro zaś na gruncie art. 49 ustawy wysokość opłat została dostosowana do nakładu pracy komornika, to jej obniżenie, w szczególności w oparciu o kryterium sytuacji majątkowej dłużnika, może niewątpliwie prowadzić do transferu majątku na rzecz dłużnika kosztem majątku komornika.

Na gruncie unormowania zawartego w art. 49 ust. 10 ustawy może również dojść do transferu z majątku komornika do majątku wierzyciela, jeśli opłata zostanie obniżona na wniosek tego ostatniego podmiotu.

Prowadzi to do wniosku, że ustawodawca przyjął w kwestionowanym przepisie konstrukcję ograniczającą ochronę praw majątkowych komorników. Przyczyną tego ograniczenia był interes majątkowy odpowiednio dłużnika lub wierzyciela sprowadzający się do tego, że ich sytuacja majątkowa jest oceniana jako zła.

Zgodnie z ustabilizowanym orzecnictwem TK dotyczącym zasady ochrony wolności i praw jednostki, ich ograniczenie jest dopuszczalne pod warunkiem, że:

1. wprowadzane ograniczenie jest konieczne dla ochrony którejś z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
2. wprowadzane ograniczenie jest w stanie doprowadzić do zakładanego przez ustawodawcę celu;
3. wprowadzane ograniczenie nie jest nadmierne - to znaczy, że istnieje rozsądna proporcja między wynikającymi z niego uciążliwościami dla jednostki a możliwymi do osiągnięcia efektami zakładanymi przez ustawodawcę.

Niewątpliwie wprowadzając instytucję miarkowania opłaty w oparciu o kryterium sytuacji majątkowej dłużnika lub wierzyciela ustawodawca kierował się chęcią ochrony ubogich dłużników, dla których poniesienie ciężaru opłaty egzekucyjnej powodowałoby pogłębienie stanu ubóstwa. Przepis art. 49 ust. 10 u.k.s.e. ma zatem stanowić rodzaj instrument ochrony socjalnej.

Niewątpliwie wprowadzenie instrumentów, które miałyby chronić dłużników przed popadnięciem w stan ubóstwa jest ze wszech miar wskazane. Nie oznacza to jednak, że każdy taki instrument będzie spełniał „test konieczności” wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jak podnosił wielokrotnie w swych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny, sformułowanie, że ograniczenia praw i wolności mogą być wprowadzane jedynie w sytuacji, gdy okaże się to „konieczne w demokratycznym państwie”, nakazuje za każdym razem badać, czy za pomocą danego ograniczenia uda się osiągnąć zamierzone skutki, czy unormowanie to jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, któremu ma służyć, i czy efekty owego ograniczenia pozostają w proporcji do ciężaru nałożonego na obywatela (m.in. orzeczenie z 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU Nr 5/2001, poz. 124).

Wcześniej, w wyroku z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, Trybunał Konstytucyjny podniósł, że przesłanka „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie”, sformułowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji, stanowi

w pewnym sensie odpowiednik wypowiedzianych w orzecznictwie Trybunału postulatów kształtujących treść zasady proporcjonalności. Z jednej strony stawia ona każdorazowo przed prawodawcą wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w konkretnym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś – winna być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, czyli rzeczywiście służące realizacji zamierzonych celów. Ponadto chodzi tutaj o środki niezbędne w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, albo w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to także skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa i wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi zatem pozostawać w racjonalnej i właściwej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie (OTK ZU Nr 1/1999, poz. 2; orzeczenie z dnia 22 maja 2007 r., sygn. SK 36/06, OTK ZU nr 6/2007, poz. 50).

Można zgodzić się, że rozwiązanie legislacyjne przyjęte w art. 49 ust. 10 u.k.s.e. w jakimś stopniu mogłoby prowadzić po części do osiągnięcia celu, jakim jest niedopuszczenie do popadnięcia dłużników w stan ubóstwa. Jednakże przepis art. 49 ust. 10 przerzucił ciężar finansowy związany z realizacją tego zadania na komorników.

Tymczasem żaden przepis Konstytucji nie nakłada na określoną normatywnie grupę osób fizycznych obowiązku dbałości o osoby ubogie. Natomiast wszystkie te osoby przyczyniają się do realizacji przez państwo różnych celów socjalnych poprzez świadczenie podatków i innych danin publicznych, które są przeznaczane na pokrycie potrzeb społecznych.

Natomiast, jak wynika z szeregu uregulowań ustawowych, to właśnie państwo przejmuje na siebie i traktuje jako zadanie publiczne, udzielanie pomocy osobom ubogim, przy wykorzystaniu zasobów publicznych.

Co do zasady, Konstytucja nie wyłącza możliwości nałożenia

publicznoprawnych obciążeń własności ponad pożytki przynoszone przez jej przedmiot. Jednakże dopuszczalność tego rodzaju obowiązków (obciążeń) nie jest nieograniczona, nie mogą bowiem w szczególności naruszać istoty prawa własności ani stanowić ukrytej (pośredniej) formy wywłaszczenia. Nie mogą także polegać na przeniesieniu na właściciela obowiązków obciążających władze publiczne.

Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 października 2000 r. (sygn. P. 8/99) „własność rodzi nie tylko uprawnienia, ale i obowiązki, zwłaszcza obowiązki legitymowane nakazami interesu publicznego. Wykonywanie tych obowiązków łączyć się może z koniecznością ponoszenia odpowiednich nakładów finansowych. (...) Wynika stąd możliwość nałożenia na właściciela pewnych szczególnych powinności, ale (...) służyć one mają realizacji interesu publicznego, a nie przeniesieniu na osobę będącą właścicielem powinności władz publicznych”, tym bardziej gdy ustawodawca, nakładając obowiązki na właścicieli, nie zapewnił im możliwości uzyskania jakiegokolwiek rekompensaty ze strony władz publicznych. W powołanej sprawie Trybunał podniósł, że koszty polityki mieszkaniowej zostały w całości przerzucone na pewną grupę osób. Dodał, że cele założone przez ustawodawcę mogły być osiągnięte przy zastosowaniu środków mniej uciążliwych dla właścicieli. Tym bardziej nie można uznać, że „koniecznym” ograniczeniem prawa własności jest nałożenie na właściciela obowiązków, które w świetle Konstytucji ciążą na władzach publicznych (OTK ZU nr 6/2000, poz. 190; podobnie w wyroku z 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96).

Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, w tym również w wyroku z dnia 8 października 2007 r. (sygn. K 20/07, OTK ZU Nr 9/2007, poz. 102), co do zasady Konstytucja nie wyłącza możliwości nałożenia publicznoprawnych obciążeń własności ponad pożytki przynoszone przez jej przedmiot. Jednakże dopuszczalność tego rodzaju obowiązków (obciążeń) nie

jest nieograniczona, nie mogą bowiem w szczególności naruszać istoty prawa własności ani stanowić ukrytej (pośredniej) formy wywłaszczenia. Nie mogą także polegać na przeniesieniu na właściciela obowiązków obciążających władze publiczne.

Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 października 2000 r. (sygn. P. 8/99) „własność rodzi nie tylko uprawnienia, ale i obowiązki, zwłaszcza obowiązki legitymowane nakazami interesu publicznego. Wykonywanie tych obowiązków łączyć się może z koniecznością ponoszenia odpowiednich nakładów finansowych. (...) Wynika stąd możliwość nałożenia na właściciela pewnych szczególnych powinności, ale (...) służyć one mają realizacji interesu publicznego, a nie przeniesieniu na osobę będącą właścicielem powinności władz publicznych”, tym bardziej gdy ustawodawca, nakładając obowiązki na właścicieli, nie zapewnił im możliwości uzyskania jakiegokolwiek rekompensaty ze strony władz publicznych. W powołanej sprawie Trybunał podniósł, że koszty polityki mieszkaniowej zostały w całości przerzucone na pewną grupę osób. Dodał też, że cele założone przez ustawodawcę mogły być osiągnięte przy zastosowaniu środków mniej uciążliwych dla właścicieli. Tym bardziej nie można uznać, że „koniecznym” ograniczeniem prawa własności jest nałożenie na właściciela obowiązków, które w świetle Konstytucji ciążą na władzach publicznych (OTK ZU nr 6/2000, poz. 190; podobnie w wyroku z 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96).

Także w szeregu innych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny odnosił się do kwestii ograniczenia praw majątkowych i kosztów realizacji zadań państwa. I tak, w wyroku z 13 lutego 2001 r., sygn. K. 19/99 Trybunał Konstytucyjny odniósł się do zagadnienia partycypacji obywatela w kosztach działania administracji publicznej w sytuacji, gdy powstanie tych kosztów było niezależne od woli obywatela, a nawet przezeń niezawinione. Stwierdził, że taka obowiązująca regulacja przeczy powszechnie przyjętej zasadzie, że koszty w

prawie publicznym obciążają wydatki publiczne, a więc budżet państwa bądź budżety jednostek samorządu terytorialnego (OTK ZU nr 2/2001, poz. 30). Z kolei w wyroku z 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ograniczenia w dyspozycji własnością i prawami majątkowymi mogą w zasadniczy sposób zmniejszać wartość tych praw oraz uniemożliwiać ich wykorzystanie dla prowadzenia normalnej działalności gospodarczej. Brak odpowiedniego mechanizmu kompensacyjnego i ograniczenie odszkodowania wyłącznie do poniesionych strat, z wyłączeniem uszczerbku wynikającego z zasadniczego obniżenia wartości, a będącego następstwem wprowadzonych ustawowo ograniczeń w zakresie dysponowania prawami majątkowymi, stanowi poprzez jej nadmierność niewątpliwie naruszenie konstytucyjnych gwarancji ochrony własności i innych praw majątkowych należących do podmiotów niepublicznych. Tego typu ingerencja w sferze własności wykracza poza granice wyznaczone przez zasadę proporcjonalności. Zasadność istnienia samych ograniczeń nie może bowiem usprawiedliwiać ponoszenia ich ciężaru w przeważającym stopniu przez podmioty władające nieruchomością. Brak stosownego mechanizmu kompensacyjnego uniemożliwia w konsekwencji – zgodnie z wymaganiami proporcjonalności – właściwe zrównoważenie interesu publicznego i interesu indywidualnego (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96).

Z orzeczeń tych wynika, że ograniczenie prawa własności ma służyć interesowi publicznemu, a nie przenoszeniu na podmiot powinności, czy też zadań, które wzięły na siebie władze publiczne. Ponadto z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że nawet w wypadku, gdy realizacja nowego zadania publicznego nakładana jest na samorząd terytorialny, a zatem na podmiot prawa publicznego, powinien on uzyskać stosowną kompensatę środków publicznych (tak. np. orzeczenie z dnia 23 października 1995 r., sygn. akt K. 4/95, OTK w 1995 r., cz. 2, poz. 11); orzeczenie z dnia 26 listopada 2001 r., sygn. K 2/00, OTK 8/2001, poz. 254). Tym bardziej zatem jeśli podmiot prawa prywatnego miałby realizować zadanie publiczne, nie może na nim

ciążyć obowiązek finansowania tego zadania. Takie działanie nie będzie bowiem spełniało przesłanek wyznaczonych w przepisie art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wskazano również wyżej, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, środki ograniczające prawa i wolności są zgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdy są niezbędne w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, albo w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków (OTK ZU Nr 1/1999, poz. 2; orzeczenie z dnia 22 maja 2007 r., sygn. SK 36/06, OTK ZU nr 6/2007, poz. 50). Nie można uznać, by przepis art. 49 ust. 10 u.k.s.e. spełniał to kryterium.

Jak wskazano wyżej, celem regulacji zawartej w art. 49 ust. 10 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji jest ochrona ubogich dłużników i wierzycieli przed popadnięciem w stan większego jeszcze ubóstwa w związku z koniecznością poniesienia opłat egzekucyjnych.

Konstrukcja przyjęta w przepisie art. 49 ust. 10 u.k.s.e. stanowi więc pewnego rodzaju formę „prawa ubogich”, którą przewidują również inne regulacje prawne, jak np. art. 101 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. nr 167, poz. 1398). Jednakże w wypadku, gdy strona zostanie zwolniona od kosztów sądowych, ciężar tych kosztów ponosi Skarb Państwa.

Uboga strona może również ubiegać się o ustanowienie dla niej adwokata lub radcy prawnego z urzędu (art. 117 Kodeksu postępowania cywilnego), jeżeli nie może ponieść kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego bez uszczerbku dla koniecznego utrzymania siebie oraz rodziny. W takim wypadku również Skarb Państwa ponosi koszty nieopłaconej pomocy prawnej.

Z powyższych przepisów wynika, że w wypadku ustanawiania tzw. „prawa ubogich” przyjmowanym w ustawodawstwie modelem jest obciążenie jego kosztami Skarbu Państwa, który czerpie na ten cel środki finansowe z podatków oraz innych danin publicznych, ponoszonych przez całe społeczeństwo. Taki

sposób realizacji zadania w postaci ochrony osób najuboższych występujących przed organami wymiaru sprawiedliwości pozwala na jego realizację w sposób najbardziej optymalny. Stąd też sięganie w sprawach egzekucyjnych do modelu, w którym finansowanie tego zadania zostałoby przerzucone na komorników sądowych, nie spełnia kryterium niezbędności.

W konkluzji należy stwierdzić, że istnieją podstawy do uznania, iż przepis art. 49 ust. 10 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji jest niezgodny z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich przyczyn wniosek jest uzasadniony.

Załączniki:

- 1) pełnomocnictwo,
- 2) Regulamin działania Krajowej Rady Komorniczej, stanowiący załącznik do uchwały nr 670/IV Krajowej Rady Komorniczej z dnia 30 czerwca 2010 r.,
- 3) uchwała nr 669/IV Krajowej Rady Komorniczej z dnia 30 czerwca 2010 r. wraz z listą członków Krajowej Rady Komorniczej, biorących udział w głosowaniu,
- 4) wyciąg z protokołu z posiedzenia Krajowej Rady Komorniczej w dniu 30 czerwca 2010r.,
- 5) lista obecności na posiedzeniu Krajowej Rady Komorniczej w dniu 30 czerwca 2010r.,
- 6) pięć egzemplarzy wniosku wraz z załącznikami.



RADCA PRAWNY
MIROSLAW KUTNIK

