



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 28 lipca 2011 r.

Sygn. akt P 13/11

BAS-WPTK-644/11

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 pytania prawnego Sądu Rejonowego w Rybniku – Wydział I Cywilny z 29 grudnia 2010 r. (sygn. akt P 13/11), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 49 ust. 2 zdanie 1 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 w wypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 823 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.) dopuszcza pobranie przez komornika sądowego opłaty egzekucyjnej w wysokości takiej samej lub wyższej od opłaty egzekucyjnej należnej w razie skutecznego wyegzekwowania świadczenia, **jest niezgodny** z art. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Jako przedmiot kontroli Sąd Rejonowy w Rybniku – Wydział I Cywilny (dalej jako: pytający sąd) wskazał art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191 ze zm.; dalej jako: u.k.s.e.). Zgodnie z tym przepisem: „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”.

Uprzedzając dalsze rozważania, już w tym miejscu trzeba podkreślić, że analiza zakresu zaskarżenia (zob. niżej, pkt I.2 stanowiska), zarzutów podnoszonych przez pytający sąd (zob. niżej, pkt III.1 stanowiska) oraz konstytucyjnych przesłanek dopuszczalności pytania prawnego (zob. niżej, pkt II stanowiska) prowadzi do wniosku, że właściwym przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest (może być) wyłącznie art. 49 ust. 2 zdanie 1 u.k.s.e. Przy takim też założeniu jest prowadzony dalszy wywód.

2. Pytający sąd kwestionuje art. 49 ust. 2 zdanie 1 u.k.s.e. w zakresie, w jakim dotyczy on umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 823 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.; dalej jako: k.p.c.). W myśl tego ostatniego przepisu: „Postępowanie egzekucyjne umarza się z mocy samego prawa, jeżeli wierzyciel w ciągu roku nie dokonał czynności potrzebnej do dalszego prowadzenia postępowania lub nie zażądał podjęcia zawieszzonego postępowania. Termin powyższy biegnie od dnia

dokonania ostatniej czynności egzekucyjnej, a w razie zawieszenia postępowania – od ustania przyczyny zawieszenia”.

II. Analiza formalna

1. Stosownie do art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej jako: u. TK), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Artykuł 193 Konstytucji formułuje trzy przesłanki warunkujące dopuszczalność przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego: (a) podmiotową – według której może to uczynić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej, odrębny i niezależny od legislatury i egzekutywy; (b) przedmiotową – w myśl której przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą; (c) funkcjonalną, która uzasadnia wystąpienie z pytaniem tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się (zawisłej) przed sądem (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; w literaturze zob. zwłaszcza M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 61 i n. oraz 137 i n., a także powoływane tam dalsze piśmiennictwo).

2. W rozpatrywanej sprawie – jak zresztą w większości wypadków kontroli konstytucyjności inicjowanej przez sądy – podstawowe znaczenie ma określana mianem przesłanki funkcjonalnej zależność pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy. Zależność ta polega na tym, że treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego musi mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem przedstawiającym pytanie prawne i jest oparta na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu a stanem faktycznym sprawy, w związku z którą pytanie zadano. Przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego derogacja, w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego, wywrze wpływ na

treść rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed pytającym sądem (zob. postanowienia TK z: 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08 oraz wyroki TK z: 17 lipca 2007 r., sygn. akt P 16/06, 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07; 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 39/06; 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06; 27 maja 2008 r., sygn. akt P 59/07 i 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07, a także wcześniejszy wyrok z 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06 oraz powołane tam orzeczenia Trybunału). Jeżeli pytanie prawne dotyczy przepisu, którego hipoteza obejmuje zróżnicowane stany faktyczne, przesłanka relewantności może przemawiać za poddaniem kontroli Trybunału Konstytucyjnego jedynie tego fragmentu normy, który aktualizuje się i znajduje zastosowanie w konkretnym, rozpatrywanym przez pytający sąd wypadku (zob. przykładowo wyrok TK z 10 listopada 2009 r., sygn. akt P 88/08).

3. Niniejsze pytanie prawne zostało zadane na tle następującego stanu faktycznego. W dniu lipca 2009 r. wierzyciel (będący osobą fizyczną) złożył u komornika sądowego przy Sądzie Rejonowym w R wniosek o wszczęcie egzekucji przeciwko dwóm dłużnikom (również będącym osobami fizycznymi) na podstawie tytułu wykonawczego w postaci nakazu zapłaty wydanego w postępowaniu upominawczym. W dniu sierpnia 2009 r. komornik przystąpił do zajęcia wynagrodzenia za pracę i wierzytelności jednego z dłużników. Pismem z sierpnia 2009 r. pełnomocnik wierzyciela wniósł o zawieszenie postępowania egzekucyjnego, wskazując, że „wykonanie orzeczenia zostało wstrzymane” (pytanie prawne, s. 1) tj. że „orzeczenie o nadaniu klauzuli wykonalności zostało uchylone” (pytanie prawne, s. 2) postanowieniem sądu z tej samej daty. Postanowieniem z sierpnia 2009 r. komornik zawiesił postępowanie egzekucyjne na podstawie art. 820 k.p.c., zaś postanowieniem z września 2010 r. stwierdził jego umorzenie z mocy prawa na podstawie art. 823 k.p.c. W tym samym orzeczeniu ustalił koszty zastępstwa wierzyciela na kwotę zł, a koszty postępowania egzekucyjnego na kwotę zł, z czego zł stanowiła opłata stosunkowa obliczona na podstawie kwestionowanego art. 49 ust. 2 u.k.s.e. Dłużnicy złożyli skargę na ww. czynność komornika, a w toku jej rozpatrywania sąd powziął wyrażoną w pytaniu prawnym wątpliwość.

4. Wątpliwości co do dopuszczalności rozpoznania pytania prawnego Sądu Rejonowego w Rybniku mogą wiązać się z charakterem orzeczenia pozbawiającego wykonalności tytuł wykonawczy w postaci nakazu zapłaty wydanego w postępowaniu upominawczym. Ponieważ ich przesądzenie wymagałoby analizy akt sprawy egzekucyjnej, na tle której wynikł spór rozpoznawany przez pytający sąd, mogą być one w tym miejscu jedynie zasygnalizowane. Teoretycznie, rysują się tutaj dwie możliwości.

Jeżeli nakaz zapłaty wydany w postępowaniu upominawczym został utrzymany w mocy, a orzeczeniem pozbawiającym go wykonalności był np. wyrok wydany na podstawie art. 840 k.p.c., bądź postanowienie sądu II instancji uchylające klauzulę wykonalności lub rygor natychmiastowej wykonalności, spełnienie tzw. przesłanki funkcjonalnej wydaje się bezsporne, a przedstawione pytanie prawne należałoby rozpoznać merytorycznie.

Sytuacja byłaby bardziej złożona, gdyby pozbawienie wykonalności nastąpiło wskutek wniesienia sprzeciwu wobec nakazu zapłaty. Zgodnie z art. 505 § 1 k.p.c., nakaz zapłaty traci wówczas moc *ex lege*, a przewodniczący wyznacza rozprawę i zarządza doręczenie powodowi sprzeciwu razem z wezwaniem na rozprawę. Przepisy k.p.c. nie określają przy tym wprost, jakie są skutki utraty mocy przez nakaz zapłaty zaopatrzone już uprzednio w klauzulę wykonalności i skierowane do egzekucji. W piśmiennictwie prezentowany jest zarówno pogląd o braku skutecznego środka prawnego pozwalającego na umorzenie egzekucji (zob. E. Wengerek, [w:] *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz* (oprac. M. Romańska), Warszawa 2009, s. 302), stanowisko optujące za przyznaniem możliwości złożenia wniosku o umorzenie postępowania egzekucyjnego jego stronom, jak i za koniecznością (lub możliwością) umorzenia postępowania z urzędu, przez organ egzekucyjny lub sąd nadzorujący egzekucję na podstawie art. 505 § 1 w zw. z art. 776, art. 824 § 1 oraz art. 825 k.p.c. (zob. M. Ławrynowicz, *Skutki utraty mocy nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym dla postępowania egzekucyjnego*, „Monitor Prawniczy” 2007, nr 21, s. 1222-1224; a także K. Golinowska, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie egzekucyjne. Komentarz do artykułów 758-1088*, red. J. Jankowski, Warszawa 2011, art. 825, uw. 6). Przyjmując ten ostatni kierunek wykładni, trzeba byłoby uznać, że przesłanka funkcjonalna nie została spełniona, a postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym należy umorzyć na

podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 u. TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

III. Analiza merytoryczna

1. Zarzuty pytającego sądu

Pytający sąd, analizując zawartą w u.k.s.e. regulację problematyki kosztów egzekucji, wskazuje, że została ona podporządkowana ogólnej zasadzie powiązania wysokości opłaty egzekucyjnej z nakładem pracy komornika i skutecznością podejmowanych przez niego czynności. Znaczenie tej zasady potwierdził również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 maja 2006 r. (sygn. akt P 18/05), w którym zdyskwalifikował – z powodu nieuwzględnienia jej przez ustawodawcę – art. 49 ust. 1 zd. 3 u.k.s.e., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 24 września 2004 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 236, poz. 2356; dalej jako: ustawa zmieniająca z 2004 r.), uznając ten przepis za niezgodny z art. 2 Konstytucji. Przywołując sformułowany wówczas pogląd Trybunału, zgodnie z którym wyjątki od zasady wynagradzania komornika w zależności od nakładu jego pracy i skuteczności egzekucji powinny być racjonalne, zgodne z aksjologią konstytucyjną i proporcjonalne, pytający sąd podważa spełnienie tych wymogów w razie stwierdzenia umorzenia postępowania egzekucyjnego z mocy prawa na podstawie art. 823 k.p.c. Umorzenie postępowania egzekucyjnego jest w tym wypadku skutkiem beczynności wierzyciela, zaś wcześniejsza aktywność komornika jest zazwyczaj znikoma – co nie uzasadnia, zdaniem pytającego sądu, obciążenia dłużnika opłatą egzekucyjną w wysokości 5% pozostałej do wyegzekwowania kwoty.

2. Wzorzec konstytucyjny

1. Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Z przywołanej klauzuli w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyprowadza się szereg zasad szczegółowych, które – pomijając tryb skargi konstytucyjnej – mogą stanowić względnie samodzielne wzorce kontroli konstytucyjności prawa. Wprowadzie

pytający sąd nie wskazuje wprost, które z nich narusza – jego zdaniem – art. 49 ust. 2 zdanie 1 u.k.s.e., jednak analiza uzasadnienia pytania prawnego sugeruje, że chodzi tutaj przede wszystkim o zasadę prawidłowej legislacji.

2. Nakaz przestrzegania przez prawodawcę zasady (zasad) przyzwoitej (poprawnej) legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Treść i rola zasady przyzwoitej legislacji były już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in.: uchwałę TK z 8 marca 1995 r., sygn. akt W 13/94; wyroki TK z: 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99; 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00; 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01; 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02; 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02; 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03; 21 lutego 2006 r., sygn. akt K 1/05; postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03). Według dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, do podstawowych konsekwencji obowiązywania zasady przyzwoitej legislacji należą wymagania: jasności, precyzyjności oraz racjonalności przepisu. W tym ostatnim przypadku chodzi o takie ujęcie redakcyjne przepisu, „aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których racjonalnie działający ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw” (wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; zob. także wyroki TK z: 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02; 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02; 28 maja 2003 r., sygn. akt K 44/02).

3. W ujęciu prezentowanym przez polski sąd konstytucyjny, zasada poprawnej legislacji wiąże się również z założeniem (fikcją) racjonalności ustawodawcy. Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie stwierdzał, że „punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy” (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99). „Powołana fikcja prawna nakazuje założyć, że wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. [...] Skoro punktem wyjścia jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji. Innymi słowy: legislacja

nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za «przyzwoitą», choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności (na przykład w zakresie formy aktu czy trybu jego uchwalenia i ogłoszenia). [...] Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie tylko poszczególne przepisy winny być sformułowane poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego, lecz wymóg logicznej poprawności i spójności należy stawiać całemu aktowi prawnemu. Nie ulega wątpliwości, że ocena «logicznej poprawności», uwarunkowana znajomością prawideł logiki formalnej, musi też opierać się na kryteriach zdroworozsądkowych” (wyrok TK z 17 maja 2005 r., sygn. akt P 6/04).

3. Analiza zgodności

1. Problematyka opłat egzekucyjnych, w tym pobieranych przez komornika w razie umorzenia egzekucji, była już kilkakrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyroki TK z: 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02; 3 grudnia 2003 r., sygn. akt K 5/02; 17 maja 2005 r., sygn. akt P 6/04; 8 maja 2006 r., sygn. akt P 18/05). Z punktu widzenia niniejszej sprawy podstawowe znaczenie mają wywody Trybunału zawarte w wyrokach z 17 maja 2005 r. (sygn. akt P 6/04) oraz 8 maja 2006 r. (sygn. akt P 18/05).

2. W wyroku z 17 maja 2005 r. (sygn. akt P 6/04) Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą przyzwoitej legislacji przepisy art. 49 zdanie 2 i 3 u.k.s.e., w brzmieniu obowiązującym przed 13 listopada 2004 r., tj. przed wejściem w życie 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; dalej jako: ustawa zmieniająca z 2004 r.).

W dacie orzekania zakwestionowane przepisy, łącznie z nieobjętym zakresem zaskarżenia zdaniem 1 art. 49 u.k.s.e. miały brzmienie następujące: „Cała opłata stosunkowa wynosi 15% wartości egzekwowanego świadczenia, jednak nie może być niższa niż 1/10 i wyższa niż trzydziestokrotna wysokość prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej, zwanego dalej «prognozowanym przeciętnym wynagrodzeniem». Opłatę tę komornik pobiera również w przypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela

złożony przed upływem roku od dnia otrzymania wniosku o wszczęcie egzekucji; w tym celu komornik wyda postanowienie, w którym wezwie dłużnika do uiszczenia należności z tytułu opłat w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia. Postanowienie po uprawomocnieniu podlega wykonaniu w drodze egzekucji bez zaopatrywania w klauzulę wykonalności”.

3. Uzasadniając swoje stanowisko, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że w 2001 r. ustawodawca przyjął model uzależniający wysokość opłaty egzekucyjnej, będącej elementem wynagrodzenia komornika, od skuteczności egzekucji. Ponieważ przepisy art. 49 zdanie 2 i 3 u.k.s.e. pozwalały komornikowi na pobranie opłaty egzekucyjnej w razie umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela, zostały one uznane przez Trybunał za dysfunkcjonalne w świetle przyjętych założeń, a przez to za niezgodne z art. 2 Konstytucji. Powołując się na pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w postanowieniu z 6 listopada 2003 r. (sygn. akt III CZP 57/03) Trybunał stwierdził, że jeżeli „opłata egzekucyjna ma służyć m.in. wynagrodzeniu komornika, to pobieranie jej (...) bez względu na zakres wykonanych czynności egzekucyjnych, pozostaje w rażącej sprzeczności z zasadami wynagradzania”. Zdaniem Trybunału, dłużnicy powinni być na każdym etapie postępowania motywowani do dobrowolnego i pełnego zaspokajania wierzycieli. Obciążanie dłużników kosztami egzekucyjnymi za dobrowolne zaspokojenie wierzyciela, czyli zachowanie pożądane i zgodne zarówno z prawem, jak i interesem wierzyciela, jest nieadekwatne do celu regulacji, wykazuje cechy swoistej kary finansowej.

4. Jakkolwiek przywołany wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 maja 2005 r. (sygn. akt P 6/04) dotyczył przepisów art. 49 u.k.s.e. w brzmieniu obowiązującym przed 13 listopada 2004 r., w jego uzasadnieniu Trybunał odniósł się – *obiter dicta* – także do art. 49 ust. 1 u.k.s.e. w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą z 2004 r. Trybunał wskazał w tym kontekście, że uznana za niekonstytucyjną regulacja „została nie tylko powtórzona z minimalnymi zmianami redakcyjnymi (art. 49 ust. 1 zd. 3-5), ale też znacząco rozszerzona, bowiem obecnie opłatę stosunkową pobiera się: po pierwsze w każdym przypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela (a więc również na wniosek złożony po upływie roku od otrzymania przez komornika wniosku o wszczęcie egzekucji), po wtóre zaś w razie umorzenia postępowania na podstawie art. 823 k.p.c. (jeśli postępowanie

egzekucyjne zostało umorzone *ex lege*, w związku z niedokonaniem przez wierzyciela w ciągu roku czynności potrzebnej do dalszego prowadzenia postępowania lub brakiem żądania podjęcia zawieszono postępowania). Tym samym można się spodziewać większej liczby dłużników, od których pobierana będzie opłata stosunkowa, mimo że nie doszło do wyegzekwowania roszczenia". W konsekwencji Trybunał stwierdził, że regulacja ta w jeszcze większym stopniu narusza standard konstytucyjny i wykracza poza granice swobody regulacyjnej ustawodawcy, wyznaczone w art. 2 Konstytucji.

5. Krytyczna ocena art. 49 ust. 1 zdanie 3 u.k.s.e., w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą z 2004 r., została podtrzymana – już w sposób wiążący – w sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 maja 2006 r. (sygn. akt P 18/05), w którym przepis ten został uznany za niezgodny z art. 2 Konstytucji.

W dacie orzekania art. 49 ust. 1 zdanie 3, łącznie z nieobjętym zakresem zaskarżenia zdaniem 1 oraz uznanym za konstytucyjne zdaniem 2 tego artykułu, miały brzmienie następujące: „Całą opłata stosunkowa wynosi 15% wartości egzekwowanego świadczenia, jednak nie może być niższa niż 1/10 i wyższa niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Opłatę ustala się w wysokości odpowiedniej do poniesionych przez komornika wydatków, nakładu jego pracy oraz wartości wyegzekwowanej części świadczenia zgłoszonego do egzekucji. Opłatę tę komornik pobiera również w wypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela oraz na podstawie art. 823 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.)”.

6. W uzasadnieniu wyroku z 8 maja 2006 r. (sygn. akt P 18/05) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że: „pobieranie opłaty egzekucyjnej w przypadku umorzenia postępowania jest sprzeczne z zasadniczą koncepcją ustawy o komornikach, która co do zasady (przynajmniej od zmian wprowadzonych w 2001 r.) wymaga uwzględniania realnego, a nie czysto formalnie rozumianego, nakładu kosztów, czasu i wysiłku ze strony komornika jako kryterium przyznania mu wynagrodzenia. [...] Na tym tle reguła wyrażona w zakwestionowanym przepisie, zgodnie z którą komornik pobiera pełną opłatę stosunkową w każdym przypadku umorzenia postępowania i bez względu na czas prowadzenia egzekucji, po którym

postępowanie zostało umorzone, musi być oceniona jako nie mająca oparcia ani w konstrukcji ustawy o komornikach, ani w aksjologii konstytucyjnej”.

Powołując się na orzecznictwo Sądu Najwyższego (m.in. uchwały SN z: 16 grudnia 2005 r., sygn. akt III CZP 115/05 i III CZP 116/05 oraz 25 września 1998 r., sygn. akt III CZP 25/98; postanowienie SN z 6 listopada 2003 r., sygn. akt III CZP 57/03), Trybunał Konstytucyjny wskazał, że: „Ustawodawca ma wprawdzie kompetencję do kreowania wyjątków od przyjmowanych w aktach tej samej rangi zasad, w tym zasad wynagradzania komornika, niemniej wyjątki te muszą zawsze mieć racjonalne, zgodne z aksjologią konstytucyjną uzasadnienie i pozostawać w proporcji do celów stawianych przez ustawodawcę. W rzeczywistości trudno jednak dostrzec racjonalne uzasadnienie dla wyjątku nakazującego tylko jednej kategorii dłużników opłacanie całej opłaty stosunkowej, mimo braku jakichkolwiek efektów egzekucji. Nierówność traktowania dłużników, którzy dobrowolnie i zgodnie z interesem wierzyciela spełnili swoje świadczenia, co jest podstawą umorzenia postępowania, jest szczególnie rażąca, jeśli się zważy, że pozostali dłużnicy ponoszą koszty egzekucji proporcjonalne do wysokości faktycznie wyegzekwowanych przez komornika kwot. Paradoksalnie więc całkowite zaspokojenie wierzyciela i zwolnienie komornika z obowiązku prowadzenia egzekucji przez dłużnika spotyka się ze swoistą, często bardzo dotkliwą sankcją. W ten sposób dłużnicy, których działania zasługują na aprobatę, są traktowani gorzej niż ci, którzy do końca opierają się przed wykonaniem swych zobowiązań. Ci ostatni ponoszą koszty egzekucji tylko do wysokości faktycznie wyegzekwowanych przez komornika kwot. Dlatego przepis (art. 49 ust. 1 zdanie trzecie ustawy o komornikach w obowiązującym brzmieniu), który karze lojalne i zgodne z prawem zachowania dłużników, musi być oceniony negatywnie, jako niezgodny z podstawowymi założeniami porządku konstytucyjnego”.

7. Do argumentu o istnieniu ścisłego związku między skutecznością egzekucji a wysokością wynagrodzenia komornika często nawiązuje w swoim orzecznictwie także Sąd Najwyższy, który niejednokrotnie podkreślał, że wynagradzanie komornika bez względu na zakres wykonanych czynności egzekucyjnych pozostaje w rażącej sprzeczności z zasadami wynagradzania (zob. uchwałę SN z 25 września 1998 r., sygn. akt III CZP 25/98 oraz postanowienia SN z: 6 listopada 2003 r., sygn. akt III CZP 57/03 i 14 lipca 2005 r., sygn. akt III CZP 42/05) i że nie ma podstaw do

pobrania przez komornika opłaty egzekucyjnej od dłużnika, gdy roszczenie nie zostało wyegzekwowane, a postępowanie egzekucyjne uległo umorzeniu przed wyegzekwowaniem przez komornika jakiegokolwiek części świadczenia. W judykaturze zaaprobowano także pogląd, że oderwanie należnych komornikowi opłat od rezultatów egzekucji nie ma wyraźnych podstaw w wykładni przepisów u.k.s.e. i prowadzi do trudnych do zaakceptowania wniosków (zob. uchwały SN z: 16 grudnia 2005 r., sygn. akt III CZP 115/05 i 16 grudnia 2005 r., sygn. akt III CZP 116/05). Kontynuacja tej linii orzeczniczej jest widoczna także w najnowszych judykatach Sądu Najwyższego (zob. uchwały SN z: 16 października 2008 r., sygn. akt III CZP 90/08 i 12 lutego 2009 r., sygn. akt III CZP 142/08).

8. W opinii pytającego sądu, przywołane wyżej wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego przemawiają za negatywną oceną również art. 49 ust. 2 zdanie 1 u.k.s.e. w aktualnie obowiązującym brzmieniu. Traktowanie rozstrzygnięcia niniejszej sprawy jako prostej konsekwencji wyroków wydanych w sprawach P 6/04 i P 18/05 nie wydaje się jednak tak oczywiste, jak można by sądzić *prima facie*. Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny z reguły wstrzemięźliwie odnosi się do perspektywy derogowania przepisu wyłącznie z uwagi na naruszenie zasady przyzwoitej legislacji (zob. przykładowo: orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K 18/95; wyroki TK z: 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 10/97; 9 października 2007 r., sygn. akt SK 70/06; 14 maja 2009 r., sygn. akt K 21/08; postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03). Jeżeli zarzuty inicjatora postępowania nie dotyczą jasności (poprawności formalnej) przepisu, ale spójności rozwiązań zamieszczonych w danym akcie normatywnym, wstrzemięźliwość ta jest uzasadniona tym bardziej, że różnica między wertykalną a horyzontalną kontrolą przepisów staje się – na dobrą sprawę – płynna. Nie przeczy temu tok rozumowania Trybunału zaprezentowany w sprawach o sygn. akt P 6/04 i P 18/05. Bezpośrednią przyczyną negatywnej oceny art. 49 zdanie 2 u.k.s.e. (w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2001 r.) oraz art. 49 ust. 1 zdanie 3 u.k.s.e. (w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2004 r.) było to, że przepisy te, m.in. w wypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela lub *ex lege*, na podstawie art. 823 k.p.c., dopuszczały pobranie przez komornika opłaty egzekucyjnej w takiej samej wysokości, jak w razie skutecznego wyegzekwowania świadczenia. Istotnie, rozwiązanie takie było niespójne z zasadniczą koncepcją wynagradzania komornika

oraz skutkowało wewnętrzną sprzecznością (funkcjonalną i aksjologiczną) odnośnych przepisów ustawy o komornikach sądowych i egzekucji.

Zdaniem Sejmu, analogiczną metodykę oceny należy zastosować w niniejszej sprawie. Nie sposób przy tym podzielić wszystkich argumentów i supozycji pytającego sądu. Niektóre z nich wymagają z kolei pewnego uzupełnienia lub komentarza.

9. Dla dyskwalifikacji art. 49 ust. 2 zdanie 1 u.k.s.e. z punktu widzenia wymagań stawianych przez art. 2 Konstytucji niewystarczające wydaje się spostrzeżenie, że przepis ten obarcza dłużnika obowiązkiem uiszczenia opłaty egzekucyjnej, mimo że umorzenie postępowania egzekucyjnego jest konsekwencją bezczynności wierzyciela (co do przesłanek umorzenia postępowania na podstawie art. 823 k.p.c. zob. przykładowo: wyrok SN z 10 kwietnia 2008 r., sygn. akt IV CSK 16/08 oraz K. Flaga-Gieruszyńska, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie egzekucyjne. Komentarz do artykułów 758-1088*, red. J. Jankowski, Warszawa 2011, art. 823, uw. 2). Tak swoiście rozumianą regułę „odpowiedzialności za wynik” na tle postępowania egzekucyjnego należałoby bowiem skonfrontować z faktem, że to właśnie zachowanie dłużnika powoduje konieczność uruchomienia egzekucji. Wyjątek w tej mierze wprowadza jedynie art. 49 ust. 4 u.k.s.e., który nakłada obowiązek uiszczenia opłaty egzekucyjnej na wierzyciela w wypadku wszczęcia egzekucji niecelowej – tj. wówczas, gdy już *ab initio* można było przewidzieć, że podejmowane przez komornika czynności egzekucyjne nie będą w stanie doprowadzić do zaspokojenia wierzyciela (zob. przykładowo uchwały SN z: 27 listopada 1986 r., sygn. akt III CZP 40/86 i 28 kwietnia 2004 r., sygn. akt III CZP 16/04 oraz Z. Merchel, *Koszty komorniczego postępowania egzekucyjnego po zmianie dokonanej ustawą z dnia 24 maja 2007 r. o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2007, nr 6-8, s. 67). Rozwiązanie to ma charakter szczególny także wobec reguły z art. 804 k.p.c., zgodnie z którą organ egzekucyjny nie jest uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym, a która jest z kolei korelatem pozycji procesowej komornika jako „ślepego wykonawcy” tytułu. Zaaprobowanie stanowiska, według którego rozstrzygnięcie o obciążeniu opłatą egzekucyjną w każdym wypadku umorzenia egzekucji miałoby zakładać ocenę stopnia „zawinienia” czy też „przyczynienia się” do nieefektywnego zakończenia

postępowania, musiałoby zatem prowadzić do modyfikacji statusu komornika i nadania temu organowi charakteru *quasi*-judykacyjnego albo do przerwania ciężaru orzekania w tych sprawach na sąd.

10. Regulacja art. 823 k.p.c. jest konsekwencją założenia, że dysponentem („gospodarzem”) postępowania egzekucyjnego jest wierzyciel oraz że taka rola procesowa wymaga od niego aktywności i współdziałania z organem egzekucyjnym. Regulacja ta zabezpiecza jednocześnie dłużnika przed zbędnym (nadmiernym) ograniczeniem w rozporządzaniu przedmiotem objętym egzekucją, i to niezależnie od jakiegokolwiek czynności decyzyjnej organu egzekucyjnego (zob. K. Flaga-Gieruszyńska, [w:] *Kodeks...*, *op. cit.*, art. 823, uw. 1; E. Wengerek, [w:] *Postępowanie...*, *op. cit.*, s. 295-296). Ocena tej instytucji, dokonana przez pytający sąd w kontekście pytania o właściwy rozkład ciężaru opłaty egzekucyjnej, wydaje się jednak nadmiernie schematyczna i uproszczona. Niezależnie bowiem od tego, że bezpośrednią (formalną) przyczyną umorzenia postępowania egzekucyjnego w tym trybie jest beczynność wierzyciela egzekwującego, motywy (powody) jego biernego zachowania mogą być różne. W praktyce jest to zazwyczaj: (a) podjęcie obrony przed dłużnika, który w trybie przewidzianym przez właściwe przepisy k.p.c. kwestionuje prawidłowość samego tytułu egzekucyjnego lub klauzuli wykonalności, albo (b) wykonanie egzekwowanego świadczenia przez dłużnika w sytuacji bezpośredniego zagrożenia przeprowadzeniem egzekucji z określonych składników majątkowych (zob. M. Brulińska, [w:] *Wybrane zagadnienia egzekucji sądowej*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2008, s. 74 i n., zwłaszcza s. 77; L. Jantowski, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2009 r., II CZP 82/09*, „Nowa Currenda” 2010, nr 3, s. 48 i n.; Z. Knypl, *Opłaty stosunkowe w egzekucji świadczeń pieniężnych*, Sopot 2010, s. 59 i n.). Dostrzeżenie tego rzeczywistego tła beczynności wierzyciela nie pozostaje bez wpływu na ocenę zarzutów formułowanych przez pytający sąd.

W pierwszym wypadku dostatecznym środkiem ochrony dłużnika, także w analizowanym aspekcie, jest art. 825 pkt 2 k.p.c., który przewiduje obligatoryjne umorzenie postępowania egzekucyjnego na wniosek (także dłużnika), jeżeli prawomocnym orzeczeniem tytuł wykonawczy został pozbawiony wykonalności. Sytuacja ta podpada pod hipotezę art. 49 ust. 5 u.k.s.e., w myśl którego w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego z innych przyczyn, niż wskazane w ust. 2

(tj. na żądanie wierzyciela lub z mocy prawa, na podstawie art. 823 k.p.c.), komornik nie pobiera opłaty od tej części świadczenia, która nie została wyegzekwowana. Jak się wydaje, możliwość taką miał również dłużnik w postępowaniu zawisłym przed pytającym sądem, na tle którego zostało sformułowane pytanie prawne. Dostatecznie dotkliwą „sankcją” dla wierzyciela jest tutaj (co do zasady) brak możliwości wyegzekwowania dochodzonej w nim należności.

W drugim wypadku teza o braku związku pomiędzy czynnościami podjętymi przez komornika a spełnieniem świadczenia przez dłużnika egzekwowanego, co z kolei miałyby się przekładać na ocenę zasadności i wysokości opłaty egzekucyjnej, wydaje się pewnym uproszczeniem. Uproszczenia tego nie ustrzegł się zresztą sam Trybunał Konstytucyjny w wyrokach wydanych w sprawach P 6/04 i P 18/05, uznając zaspokojenie wierzyciela w warunkach bezpośredniego zagrożenia egzekucją komorniczą jako „dobrowolne spełnienie świadczenia”, określając takie zachowanie dłużnika jako „lojalne” i „zasługujące na aprobatę” oraz abstrahując od niekwestionowanego w rzeczywistości społeczno-gospodarczej związku pomiędzy spełnieniem świadczenia a czynnościami podjętymi przez organ egzekucyjny. W praktyce, *gros* dłużników egzekwowanych spełnia świadczenie objęte tytułem wykonawczym poza postępowaniem egzekucyjnym (bezpośrednio do rąk wierzyciela) wyłącznie po to, aby ustrzec się od dalej idących, niekorzystnych skutków działań organu egzekucyjnego. Regulacja zasad ponoszenia opłat egzekucyjnych nie może całkowicie abstrahować od tego faktu. Pomijając konstytucyjne aspekty ochrony majątku komornika, jako podmiotu działającego na własny rachunek (zob. m.in. wyroki TK z: 3 grudnia 2003 r., sygn. akt K 5/02 i 14 maja 2009 r., sygn. akt K 21/08), przyjęcie supozycji odmiennej mogłoby prowadzić, w skali makroekonomicznej, do trudnych do przewidzenia konsekwencji.

11. W opinii Sejmu, pod osąd Trybunału w niniejszej sprawie nie został (i nie może być) poddany polityczno-prawny w gruncie rzeczy problem „odpowiedniości” lub „słuszności” przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań – tutaj: wysokości stawek opłaty egzekucyjnej pobieranej przez organ egzekucyjny (komornika) w razie umorzenia egzekucji (zob. przykładowo: orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K 18/95; wyroki TK z: 17 maja 2005 r., sygn. akt P 6/04 i 14 maja 2009 r., sygn. akt K 21/08). Na marginesie można jednak zauważyć, że – po pierwsze – odnośne zarzuty pytającego sądu, odwołujące się do niewielkiego nakładu pracy komornika

w toku umarzanego następnie postępowania egzekucyjnego, nie są poparte żadnymi danymi statystycznymi i mają charakter w gruncie rzeczy spekulatywny. Przykładowi podanemu w uzasadnieniu pytania prawnego (zob. pytanie prawne, s. 5) można przeciwstawić chociażby sytuację, o której mowa w art. 823 w zw. z art. 983 k.p.c., kiedy to umorzenie postępowania egzekucyjnego wskutek niezgłoszenia przez wierzyciela wniosku o wyznaczenie drugiej licytacji nieruchomości, a więc po przeprowadzeniu przez komornika szeregu stosunkowo czasochłonnych czynności. Po drugie – nawet gdyby dopuścić tego typu wnioskowanie, ocenę nakładu pracy komornika trzeba byłoby przeprowadzać *a casu ad casum*, co już może budzić wątpliwości, chociażby z punktu widzenia ryczałtowego charakteru jego wynagrodzenia (zob. przede wszystkim wyroki TK z: 3 grudnia 2003 r., sygn. akt K 5/02 i 14 maja 2009 r., sygn. akt K 21/08). Po trzecie wreszcie – w obowiązującym stanie prawnym, ukształtowanym ustawą z 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 40, poz. 228), dłużnik może złożyć wniosek o obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej, o ile jest to uzasadnione szczególnymi okolicznościami, m.in. nakładem pracy komornika, sytuacją majątkową wnioskodawcy lub wysokością jego dochodów (art. 49 ust. 7-10 u.k.s.e.). Niezależnie od pewnych wątpliwości związanych ze stosowaniem przywołanych przepisów, wydaje się, że mechanizm miarkowania wysokości opłat egzekucyjnych przez sąd, zaaprobowany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 maja 2006 r. (sygn. akt P 18/05; zob. także postanowienia TK z: 29 maja 2006 r., sygn. akt P 29/05; 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 27/06 i 20 lipca 2009 r., sygn. akt Ts 359/08), najlepiej spełnia rolę instrumentu zapobiegającego działaniom noszącym znamiona nadużycia prawa ze strony organu egzekucyjnego.

12. Nawiązując do wcześniejszych ustaleń (zob. wyżej, pkt III.8 stanowiska) trzeba podkreślić, że przedmiotem dalszych rozważań – i argumentem decydującym o dyskwalifikacji zakwestionowanego przepisu – może być natomiast ewentualna dysfunkcjonalność mechanizmu ustalania wysokości opłat egzekucyjnych, która prowadziłyby do rezultatów sprzecznych z podstawowymi założeniami aksjologicznymi badanej regulacji.

Sytuacja istniejąca na gruncie *legis latae* jest o tyle odmienna od tej, która stanowiła przedmiot oceny Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygn. akt P 6/04 i P 18/05, że w przeciwieństwie do ogólnie obowiązujących stawek opłaty

stosunkowej, wynoszących 15% (co do zasady) bądź 8% wyegzekwowanego świadczenia (w wypadku egzekucji skierowanej do wierzytelności z rachunku bankowego, wynagrodzenia za pracę, świadczeń 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; art. 49 ust. 1 u.k.s.e.), pobieranych proporcjonalnie do wyegzekwowanych kwot (art. 49 ust. 1a u.k.s.e.), w razie umorzenia postępowania opłata egzekucyjna wynosi obecnie 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania. W tym też aspekcie zarzuty podniesione przez pytający sąd należy uznać za niewystarczające dla uzasadnienia niezgodności art. 49 ust. 2 zdanie 1 u.k.s.e. z dekodowaną z art. 2 Konstytucji zasadą prawidłowej legislacji.

Problematyczny okazuje się natomiast sposób określenia minimalnej i maksymalnej wysokości opłaty egzekucyjnej, zwłaszcza po zmianach wprowadzonych ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 40, poz. 228). W wypadku opłat egzekucyjnych pobieranych od świadczeń faktycznie wyegzekwowanych przez komornika są to odpowiednio: 1/10 i trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego (co do zasady) oraz 1/20 i dziesięciokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego (w wypadku egzekucji skierowanej do wierzytelności z rachunku bankowego, wynagrodzenia za pracę, świadczeń 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; art. 49 ust. 1 u.k.s.e.). Tymczasem minimalna i maksymalna kwota opłaty stosunkowej pobieranej w wypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela lub na podstawie art. 823 k.p.c. wynoszą odpowiednio: 1/10 i dziesięciokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego (art. 49 ust. 2 zdanie 1 u.k.s.e.). Innymi słowy, wskutek braku korelacji między przepisami art. 49 ust. 1 zdanie 2 i ust. 2 zdanie 1 u.k.s.e., pomimo zróżnicowania stopy procentowej, według której obliczana jest stosunkowa opłata egzekucyjna, w dalszym ciągu możliwa jest sytuacja, w której wysokość opłaty pobieranej przez komornika w razie umorzenia egzekucji jest *in casu* taka sama (przy roszczeniach o znacznej wartości) albo nawet większa (przy roszczeniach o wartości niewielkiej) niż w wypadku skutecznego wyegzekwowania świadczenia z rachunku bankowego, wynagrodzenia za pracę lub innych, analogicznie kwalifikowanych

wierzytelności. W tym też zakresie regulacje te okazują się niespójne funkcjonalnie i aksjologicznie, nie spełniając wymagań wynikających z materialnie rozumianej zasady prawidłowej legislacji.

13. Reasumując, zastrzeżenia pytającego sądu odnośnie konstytucyjności art. 49 ust. 2 zdanie 1 u.k.s.e. należy podzielić jedynie w części, a mianowicie w zakresie, w jakim przepis ten dopuszcza w wypadku umorzenia postępowania na podstawie art. 823 k.p.c. pobranie przez komornika opłaty egzekucyjnej w wysokości takiej samej lub wyższej od opłaty egzekucyjnej należnej w razie skutecznego wyegzekwowania świadczenia. W tym też zakresie (*scil.* przez to) art. 49 ust. 2 zdanie 1 u.k.s.e. **jest niezgodny** z art. 2 Konstytucji.



MARSZAŁEK SEJMU

Grzegorz Schetyna