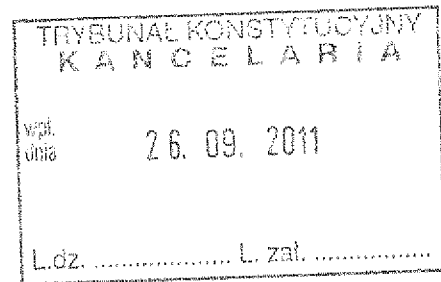




Warszawa, dnia ²³ września 2011 r.

PG VIII TK 28/11

(P 13/11)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Rybniku o stwierdzenie, czy 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.), w części dotyczącej pobierania od dłużnika opłaty stosunkowej w przypadku 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.), jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 27 pkt 5 w związku z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze 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 sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych, w przypadku 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.), uprawnia komornika do pobrania od dłużnika opłaty stosunkowej w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

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

Postanowieniem z dnia września 2010 r. komornik Sądu Rejonowego przy Sądzie Rejonowym w Rybniku umorzył postępowanie egzekucyjne, wszczęte na podstawie tytułu wykonawczego w postaci nakazu zapłaty wydanego w postępowaniu upominawczym przez Sąd Rejonowy w Rybniku z dnia kwietnia 2009 r. – wobec bezczynności wierzyciela, tj. na podstawie art. 823 k.p.c. W tym samym postanowieniu komornik ustalił, na podstawie 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.), zwanej dalej ustawą o komornikach, opłatę stosunkową w wysokości 5% świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, tj. kwotę 1873,23 zł.

Rozpoznając skargę na wymienione postanowienie komornika z dnia września 2010 r., Sąd Rejonowy w Rybniku powziął wątpliwości co do zgodności art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach z art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd pytający podniósł m.in., iż nie ulega wątpliwości, że w ustawie o komornikach wynagrodzenie komornika z tytułu prowadzonej egzekucji (wysokość opłat egzekucyjnych) powiązane jest systemowo ze skutecznością czynności egzekucyjnych i ich pracochłonnością. Ustawodawca odwołał się tym samym do wypracowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego koncepcji powiązania

wysokości opłaty egzekucyjnej z wyegzekwowanym świadczeniem, uzyskanym w wyniku realnych działań komornika.

W ocenie Sądu pytającego, wprowadzona ustawą z dnia 24 maja 2007 r. nowelizacja art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach nie zmieniła przyjętego modelu uzależnienia dochodów komornika od realnie wyegzekwowanych świadczeń.

Odwołując się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 63, Sąd wskazał, że wprowadzone przez ustawodawcę wyjątki od ogólnej zasady wynagradzania komornika w zależności od nakładów jego pracy i skuteczności egzekucji muszą mieć racjonalne, zgodne z aksjologią konstytucyjną, uzasadnienie i pozostawać w proporcji do celów stawianych przez ustawodawcę.

W ocenie Sądu, nie spełnia tych wymogów regulacja pozwalająca na pobranie od dłużnika opłaty egzekucyjnej w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego z mocy prawa, tj. na podstawie art. 823 k.p.c. Przepis art. 823 k.p.c. stanowi normę dyscyplinującą wierzyciela, który *musi liczyć się z tym, że jego bezczynność przez okres jednego roku spowoduje umorzenie postępowania* (uzasadnienie pytania prawnego, str. 5). Zdaniem Sądu pytającego, w sytuacji, gdy wniosek o wszczęcie egzekucji nie wywołuje skutków prawnych w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego z mocy prawa, zaś samo umorzenie wynika wyłącznie z bezczynności wierzyciela – obciążenie dłużnika opłatą egzekucyjną pozostaje w sprzeczności z ogólnymi zasadami wynagradzania komornika i jest pozbawione racjonalnych podstaw, co stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zasadności zarzutów podniesionych w pytaniu prawnym, odnieść się należy do kwestii formalnych, związanych z przedmiotem objętym kontrolą konstytucyjną w niniejszej sprawie.

Podnieść należy, że pytanie prawne dotyczyć może zgodności z Konstytucją przepisu, który stanowi podstawę rozstrzygnięcia w sprawie, w związku z którą zostało ono skierowane.

Sprawa zawisła przed Sądem pytającym dotyczy rozpoznania skargi na postanowienie komornika o ustaleniu kosztów postępowania egzekucyjnego, w postaci opłaty egzekucyjnej w wysokości 5% świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, w związku z umorzeniem postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 823 k.p.c.

Zauważyć też należy, że, zgodnie z art. 825 pkt 2 k.p.c., umorzenie przez organ egzekucyjny postępowania egzekucyjnego, z uwagi na pozbawienie prawomocnym orzeczeniem tytułu wykonawczego wykonalności, następuje jedynie na wniosek strony tegoż postępowania. W sprawie rozpoznawanej przez Sąd pytający wniosek taki nie został złożony, a co za tym idzie nie było podstaw do umorzenia postępowania egzekucyjnego w tym trybie. Zasadnie zatem Sąd pytający przyjął, w sprawie przed nim zawisłej, iż komornik prawidłowo wydał postanowienie o zawieszeniu postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 820 k.p.c., a następnie o umorzeniu tegoż postępowania na podstawie art. 823 k.p.c. i ustaleniu jego kosztów.

Podstawą rozstrzygnięcia, będącego przedmiotem rozpoznania przez Sąd pytający, jest zatem art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach.

Zdanie drugie tegoż przepisu dotyczy pobierania opłat stosunkowych w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela przed zawiadomieniem dłużnika o wszczęciu egzekucji i nie ma zastosowania w sprawie, w związku z którą skierowane zostało pytanie prawne.

Tym samym kontroli konstytucyjnej, w trybie rozpoznania pytania prawnego w niniejszej sprawie, podlega art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach w zakresie, w jakim dotyczy pobierania opłat egzekucyjnych w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 823 k.p.c.

Pytanie prawne zadał Sąd i dotyczy zgodności przepisu ustawy z art. 2 ustawy zasadniczej. Sąd w sposób przekonujący wykazał istnienie związku pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne dotyczące konstytucyjności kwestionowanego przepisu a rozstrzygnięciem sprawy zawisłej przed Sądem pytającym, na tle której pytanie to zostało sformułowane.

Reasumując, we wskazanym zakresie, pytanie prawne Sądu Rejonowego w Rybniku spełnia wymogi niezbędne do jego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Wskazany w pytaniu prawnym, jako wzorzec kontroli konstytucyjnej, art. 2 Konstytucji stanowi, że Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że Sąd pytający dopatruje się naruszenia, przez kwestionowaną regulację, zasady przyzwoitej (poprawnej) legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji,

O zasadzie przyzwoitej legislacji mówi się jako o *systemie ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących, jak należy dokonywać zmian w państwie prawnym* (K. Działocha, T. Balasiński, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, str. 6). Do owych dyrektyw należą zwłaszcza: zakaz działania prawa wstecz, nakaz dochowania odpowiedniej *vacatio legis*, nakaz ochrony praw nabytych, nakaz określoności przepisów prawa.

Zgodnie z zasadami przyzwoitej legislacji, przepisy prawa powinny być formułowane w sposób precyzyjny, klarowny i zrozumiały dla adresatów (*vide* - wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2 oraz 29 października 2003 r., sygn. K 53/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 83). Standard ten wymagany jest zwłaszcza, *gdy chodzi o ochronę praw i wolności oraz o sytuacje, gdy istnieje możliwość stosowania*

sankcji wobec obywatela (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 2000 r., sygn. K. 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2).

Z zasady przyzwoitej legislacji wynika także konieczność przestrzegania - przy tworzeniu przepisów prawa - wymogów spójności logicznej i aksjologicznej systemu prawnego. Poprawność legislacyjna oznacza zatem również stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych i z zachowaniem należnych standardów aksjologicznych. Niezgodne z zasadą poprawnej legislacji jest więc tworzenie przepisów prawnych zawierających regulacje prawne niekonsekwentne i nie dające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa (*vide* - wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 21 lutego 2006 r., sygn. K 1/05, OTK ZU nr 2/A/ 2006, poz. 18 oraz 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 59).

Nakaz przestrzegania zasad poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Same zasady poprawnej legislacji *obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wystawianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13).

Na tle powyższych stwierdzeń wskazać trzeba, że podstawą każdego systemu norm prawnych jest fikcja prawna racjonalności prawodawcy (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100). Powołana fikcja prawna nakazuje założyć, że wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Wynika więc stąd, że

stanowione prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem, a założenie to pozwala wymagać od wszystkich obywateli respektowania tego prawa i jego stosowania. Jeżeli punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji. Legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za "przyzwoitą", choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50).

Regulacja, zgodnie z którą opłata stosunkowa pobierana jest od dłużnika również w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 823 k.p.c., została wprowadzona przez art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 24 września 2004 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 236, poz. 2356), zgodnie z którym art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach otrzymał następujące brzmienie:

Art. 49. 1. Cała opłata stosunkowa wynosi 15% wartości egzekwowanego świadczenia, jednak nie może być niższa niż 1/10 i wyższa niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Opłatę ustala się w wysokości odpowiedniej do poniesionych przez komornika wydatków, nakładu jego pracy oraz wartości wyegzekwowanej części świadczenia zgłoszonego do egzekucji. Opłatę tę komornik pobiera również w wypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela oraz na podstawie art. 823 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.). W tym celu komornik wydaje postanowienie, w którym wzywa dłużnika do uiszczenia należności z tytułu opłat w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia. Postanowienie po uprawomocnieniu podlega wykonaniu w drodze egzekucji bez zaopatrywania

w klauzulę wykonalności. Podstawą ustalenia wysokości opłaty są egzekwowane należności według stanu na dzień wyegzekwowania lub umorzenia postępowania egzekucyjnego.

Podnieść należy, że regulacja ta została poddana ocenie Trybunału Konstytucyjnego w uzasadnieniu wyroku z dnia 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04 (OTK ZU nr 5/A/2005), pomimo iż nie była przedmiotem kontroli w trybie rozpoznawanego wówczas pytania prawnego.

W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny uznał m.in. za niezgodny z Konstytucją przepis art. 49 zdanie 2 i 3 w związku z art. 45 ust. 2 ustawy o komornikach, w ich brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia 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).

Odnosząc się do art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach, w jego brzmieniu przyjętym wymienioną ustawą z dnia 24 września 2004 r. (która weszła w życie z dniem 13 listopada 2004 r.), Trybunał w uzasadnieniu wyroku stwierdził m.in., że regulacja zawarta w art. 49 ust. 2 i 3 ustawy o komornikach, w ich brzmieniu sprzed 13 listopada 2004 r., *została nie tylko powtórzona z minimalnymi zmianami redakcyjnymi (art. 49 ust. 1 zd. 3-5), ale też 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 zawieszonego 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 jest nadal wadliwa. Podniósł też, że wadliwości tej nie osłabia art. 49 ust. 1 zdanie drugie ustawy o komornikach, ani też norma z ustępu drugiego tegoż artykułu, zgodnie z którym, w wypadkach szczególnie uzasadnionych, sąd mógł zmniejszyć wysokość opłaty egzekucyjnej. W tym kontekście Trybunał podniósł m.in., że nie da się zmierzyć nakładu pracy komornika w sytuacji, gdy nie wyegzekwował on świadczenia, które zostało spełnione bez jego udziału.

W wyroku z dnia 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05 (OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53), Trybunał Konstytucyjny uznał art. 49 ust. 1 zdanie trzecie ustawy o komornikach, w brzmieniu obowiązującym od dnia 13 listopada 2004 r., za niezgodny z art. 2 Konstytucji, dzieląc pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku w sprawie P 6/04.

W uzasadnieniu swego stanowiska Trybunał podniósł m.in., że, od zmian wprowadzonych ustawą z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1452), zasadnicza koncepcja ustawy o komornikach, co do zasady, wymaga uwzględnienia realnego, a nie czysto formalnie rozumianego, nakładu kosztów, czasu i wysiłku ze strony komornika jako kryterium przyznania komornikowi wynagrodzenia. Trybunał stwierdził, że *reguła wyrażona w zakwestionowanym przepisie, zgodnie z którą komornik pobiera pełną opłatę stosunkową w każdym przypadku umorzenia postępowania i bez względu na czas prowadzenia egzekucji, po którym postępowanie zostało umorzone, musi być oceniona jako nie mająca oparcia ani w konstrukcji ustawy o komornikach, ani w aksjologii konstytucyjnej*. Podniósł, że brak jest racjonalnego uzasadnienia dla przyjęcia rozwiązania, przy którym dłużnik ma opłacać całą opłatę stosunkową, pomimo braku jakichkolwiek efektów egzekucji.

W konsekwencji Trybunał uznał, że art. 49 ust. 1 zdanie trzecie ustawy o komornikach, w brzmieniu przyjętym ustawą z dnia 24 września 2004 r., jest *przepisem dysfunkcyjnym, nie odpowiadającym ratio legis ustawy*

zmieniającej i niezgodnym z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Przepis ten utracił moc obowiązującą z dniem 18 maja 2006 r.

Kwestionowana w pytaniu prawnym Sądu Rejonowego w Rybniku regulacja, została wprowadzona ustawą z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 112, poz. 769), która weszła w życie z dniem 28 grudnia 2008 r. Ustawą tą art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach nadane zostało następujące brzmienie:

Art. 49. (...)

2. 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.

Zmiana brzmienia art. 49 ustawy o komornikach (w tym także w odniesieniu do ust. 2 tegoż artykułu) miała m.in. *na celu powiązanie wysokości pobieranej przez komornika opłaty z rzeczywistym nakładem jego pracy w danym postępowaniu egzekucyjnym oraz sprzyjać kształtowaniu zachowań wierzyciela i dłużnika zwiększających skuteczność egzekucji oraz obniżających jej koszty* (uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1287, Sejm V kadencji).

Art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach reguluje pobieranie opłaty egzekucyjnej w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na

podstawie art. 823 k.p.c. (jak w sprawie w której skierowane zostało pytanie prawne) oraz na wniosek wierzyciela.

Art. 823 k.p.c. ma następujące brzmienie:

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 zawieszonego postępowania. Termin powyższy biegnie od dnia dokonania ostatniej czynności egzekucyjnej, a w razie zawieszenia postępowania - od ustania przyczyny zawieszenia.

Zgodnie z tym przepisem, beczynność wierzyciela, polegająca na niepodjęciu w ciągu roku czynności potrzebnej do dalszego prowadzenia egzekucji lub na niezgłoszeniu żądania podjęcia w tym czasie zawieszonego postępowania egzekucyjnego, skutkuje umorzeniem tegoż postępowania z mocy samego prawa.

Czynnością potrzebną do dalszego prowadzenia postępowania egzekucyjnego jest każdy wniosek, który powinien złożyć wierzyciel, aby organ egzekucyjny mógł kontynuować egzekucję. Beczynność wierzyciela istnieje tylko wtedy, gdy jest on obowiązany do dokonania czynności niezbędnej do dalszego prowadzenia postępowania egzekucyjnego. Taki obowiązek musi znajdować wyraźną podstawę normatywną, np. w art. 802 k.p.c. (wniosek wierzyciela o ustanowienie kuratora), art. 942 k.p.c. (wniosek wierzyciela o dokonanie opisu i oszacowania zajętej nieruchomości), czy art. 983 k.p.c. (wniosek wierzyciela o wyznaczenie drugiej licytacji nieruchomości).

Termin roczny płynie od dnia ostatniej czynności dokonanej przez organ egzekucyjny. W przypadku zawieszenia postępowania egzekucyjnego, termin ten liczy się od ustania przyczyny zawieszenia, tj. od momentu, w którym wierzyciel mógł żądać podjęcia zawieszonego postępowania (*vide* – H. Pietrzykowski [w] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Część trzecia. Postępowanie egzekucyjne* pod. red. T. Erecińskiego, LexisNexis, tom 4,

Warszawa 2009 r., str. 200). Jeżeli usunięcie przeszkody powodującej zawieszenie postępowania egzekucyjnego zależy od woli wierzyciela, przyjmuje się, że termin roczny biegnie od chwili, gdy wierzyciel miał możliwość usunięcia przeszkody.

Zgodnie z kwestionowaną regulacją, w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 823 k.p.c., komornik pobiera opłatę egzekucyjną w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, przy czym wartość ta musi mieścić się w granicach określonych w tym przepisie.

Wartość świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, to różnica pomiędzy wartością egzekwowanego świadczenia i wartością świadczenia już wyegzekwowanego, ustalona na dzień wpływu wniosku wierzyciela o umorzenie postępowania egzekucyjnego lub dzień umorzenia postępowania z mocy prawa.

Świadczenie wyegzekwowane, to świadczenie uzyskane w wyniku realnych działań komornika będących rezultatem efektywnej egzekucji (*vide* - uzasadnienia uchwał SN z dnia 14 lipca 1998 r., sygn. III CZP 28/98, OSNC 1998, nr 12, poz. 202, 16 października 2008 r., sygn. III CZP 90/08, OSNC 2009, nr 9, poz. 123, 12 lutego 2009 r., sygn. III CZP 142/08, OSNC 2009, nr 12, poz. 163 oraz 29 października 2009 r., sygn. III CZP 82/09, OSNC 2010, nr 5, poz. 67). Spełnienie świadczenia na skutek pozaegzekucyjnych czynności samego dłużnika oznacza, iż to nie działanie komornika doprowadziło do zaspokojenia wierzyciela (*vide* – uchwała SN z dnia 12 lutego 2009 r., sygn. III CZP 142/08, OSNC 2009, nr 12, poz. 163).

Oceniając kwestionowaną regulację w kontekście wzorca z art. 2 Konstytucji, podnieść należy, że uprawnia ona komornika do pobrania od dłużnika opłaty egzekucyjnej w wysokości uzależnionej od wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania.

Oplata egzekucyjna, o której mowa w art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach, oderwana jest więc od wyegzekwowanego przez komornika świadczenia, a tym samym od realnego nakładu pracy komornika związanego ze skuteczną egzekucją należnego wierzycielowi świadczenia. Pobierana jest bowiem w wysokości 5% świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, a zatem jej wysokość uzależniona jest od wartości świadczenia, które nie zostało przez komornika wyegzekwowane.

Zgodnie z kwestionowaną regulacją, w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na skutek bezczynności wierzyciela, który w ciągu roku nie dokonał czynności potrzebnej do dalszego prowadzenia postępowania lub nie zażądał podjęcia zawieszonego postępowania, w konsekwencji czego nie doszło do wyegzekwowania świadczenia, komornik ustali opłatę stosunkową w wysokości zależnej od wartości niewyegzekwowanej należności. Dłużnik zaś będzie miał obowiązek uiszczenia tak ustalonej opłaty egzekucyjnej.

Kwestionowana regulacja nakłada zatem na dłużnika obowiązek uiszczenia opłaty egzekucyjnej w wysokości niezwiązanej z czynnościami komornika oraz nakładem jego pracy w konkretnym postępowaniu egzekucyjnym, które zostało umorzone z mocy prawa na skutek bezczynności wierzyciela.

Oceniając konstytucyjność art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach, podnieść należy, że ustawodawca ma oczywiście względną swobodę stanowienia prawa odpowiadającego celom politycznym i gospodarczym. W zakresie swobody ustawodawcy mieści się także prawo do stworzenia systemu opłat egzekucyjnych całkowicie oderwanych zarówno od efektywności egzekucji, jak i nakładu pracy komornika związanej z prowadzeniem przez niego egzekucji.

Podkreślić jednak należy, że, zgodnie z zasadniczą koncepcją ustawy o komornikach przyjętą w nowelizacji z 2001 r., wysokość należnych komornikowi opłat stosunkowych jest ściśle powiązana z efektywnością

egzekucji. Ustawodawca nie zdecydował się na zmianę rozwiązania dotyczącego systemu wynagrodzenia komorników, pomimo licznych nowelizacji przepisów tejże ustawy.

Dodać należy, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prezentowane jest stanowisko, że należna komornikowi opłata egzekucyjna powinna być ściśle powiązana z efektywnością egzekucji. Wskazać należy m.in. na wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13 oraz przytaczane już wyroki w sprawach P 6/04 i P 18/05. Również w orzecznictwie Sądu Najwyższego aprobowany jest pogląd, iż oderwanie należnych komornikowi opłat stosunkowych od efektywności egzekucji nie ma wyraźnych podstaw w wykładni przepisów ustawy o komornikach i prowadzi do trudnych do zaakceptowania wniosków (*vide* - uzasadnienia uchwał Sądu Najwyższego z dnia: 25 września 1998 r., III CZP 25/98, OSNC 1999, nr 4, poz. 68), 16 grudnia 2005 r., sygn. III CZP 115/05, OSNC 2006, nr 12, poz. 196, 16 października 2008 r., sygn. III CZP 90/08, OSNC 2009, nr 9, poz. 123 czy 12 lutego 2009 r., sygn. III CZP 142/08, LEX nr 478085).

Kwestionowana regulacja, zgodnie z którą komornik, w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 823 k.p.c., pobiera od dłużnika opłaty stosunkowe w wysokości uzależnionej od wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, stanowi zatem wyjątek od zasadniczej konstrukcji systemu wynagrodzenia komorników, przyjętej w ustawie o komornikach.

Ustawodawca może kreować wyjątki od reguł przyjętych w aktach prawnych tej samej rangi. Muszą one jednak znajdować racjonalne, zgodne z aksjologią Konstytucji, uzasadnienie i być adekwatne oraz pozostawać w proporcji do celów stawianych przez ustawodawcę.

Brak jest racjonalnego uzasadnienia dla – wynikającego z kwestionowanej regulacji – obowiązku ponoszenia przez dłużnika kosztów

wynagrodzenia komornika w postaci opłaty stosunkowej, w wysokości uzależnionej od wartości świadczenia niewyegzekwowanego przez komornika, w postępowaniu egzekucyjnym umorzonym na skutek tego, że wierzyciel w ciągu roku nie dokonał czynności potrzebnej do dalszego prowadzenia postępowania lub nie wystąpił z żądaniem podjęcia zawieszonego postępowania. Opłata ta nie jest bowiem zależna od nakładu pracy włożonej przez komornika w odzyskanie konkretnej wierzytelności, gdyż w tym zakresie brak jest efektów egzekucji, zaś przyczyną umorzenia postępowania egzekucyjnego jest bezczynność wierzyciela. Rozwiązanie takie wydaje się rażąco niesprawiedliwe dla dłużnika, gdyż ma on płacić za czynności, które nie zostały przez komornika wykonane na skutek braku stosownego zainteresowania wierzyciela postępowaniem egzekucyjnym.

Również cel, w postaci kształtowania zachowań wierzyciela i dłużnika zwiększających skuteczność egzekucji oraz obniżających jej koszty, nie uzasadnia wprowadzenia kwestionowanego rozwiązania.

W tym kontekście zauważyć należy, że w postępowaniu egzekucyjnym przyjęto założenie, zgodnie z którym wierzyciel jest głównym dysponentem tego postępowania. We własnym interesie powinien współpracować z komornikiem. Wierzyciel ma m.in. obowiązek wskazania we wniosku o wszczęcie egzekucji sposobu jej przeprowadzenia (art. 797 § 1 k.p.c.). Rozwiązanie przyjęte w art. 823 k.p.c. jest konsekwencją tego założenia. Przepis ten bowiem – z jednej strony – ma charakter sankcji (w postaci umorzenia postępowania egzekucyjnego *ex lege*) w stosunku do wierzyciela niezainteresowanego postępowaniem egzekucyjnym, wszczętym wszak na jego wniosek. Ma tym samym motywować wierzyciela do działania w postępowaniu egzekucyjnym. Z drugiej zaś strony, art. 823 k.p.c. ma na celu także ochronę dłużnika przed bezzasadnym ograniczaniem go w rozporządzaniu przedmiotem objętym egzekucją.

Tymczasem kwestionowana regulacja nakłada na dłużnika obowiązek uiszczenia opłaty egzekucyjnej, pomimo umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 823 k.p.c., i to w wysokości uzależnionej od wartości świadczenia, które nie zostało wyegzekwowane.

Tym samym opłatę tę można zatem uznać za swego rodzaju „karę finansową” nałożoną na dłużnika, który ponosi ją z tytułu bezczynności wierzyciela, prowadzącej do umorzenia postępowania egzekucyjnego.

Dodać ponadto należy, na co zasadnie zwrócił uwagę Sad pytający, że do oceny skutków prawnych wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego, w razie jego późniejszego umorzenia na podstawie art. 823 k.p.c., stosuje się odpowiednio art. 182 § 2 k.p.c., który stanowi, że *umorzenie postępowania zawieszonego w pierwszej instancji nie pozbawia powoda prawa ponownego wytoczenia powództwa, jednakże poprzedni pozew nie wywołuje żadnych skutków, jakie ustawa wiąże z wytoczeniem powództwa*.

Podstawę normatywną dla zastosowania art. 182 § 2 k.p.c. w postępowaniu egzekucyjnym stanowi art. 13 § 2 k.p.c., który przewiduje, że przepisy o procesie stosuje się odpowiednio do innych rodzajów postępowań unormowanych w tym kodeksie, chyba że co innego wynika z przepisów szczególnych. W przypadku postępowania egzekucyjnego brak jest regulacji szczególnej, która wykluczałaby odpowiednie zastosowanie przepisu art. 182 § 2 k.p.c.

Jeżeli zatem, na skutek bezczynności wierzyciela postępowanie egzekucyjne zostało umorzone z mocy prawa, to, stosując odpowiednio art. 182 § 2 k.p.c., przyjąć należy, iż wniosek o wszczęcie egzekucji nie wywiera żadnych skutków, jakie ustawa wiąże z jego złożeniem. Odpowiednie stosowanie art. 182 § 2 k.p.c. ma przy tym na celu spowodowanie, aby bezczynność wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym nie obciążała dłużnika. Innymi słowy, aby interesy drugiej strony tego postępowania, tj. dłużnika, nie były narażone na szwank, gdy wierzyciel pozostaje bezczynny przez znaczny

okres (*vide* – wyrok SN z dnia 10 października 2003 r., sygn. II CK 113/02, LEX nr 106951). Pogląd o odpowiednim zastosowaniu art. 182 § 2 *in fine* k.p.c., w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego z mocy art. 823 k.p.c., jest przyjmowany także w piśmiennictwie (*vide* – S. Dalka, J. Todziejewicz, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz do części drugiej kodeksu postępowania cywilnego*, Gdańsk 1964 r., str.151, J. Jagieła [w] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz* pod. red. K. Piaseckiego, Warszawa 2002 r. str. 1173, Głosa M. Mulińskiego do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2003 r., OSP 2004/11/141, H. Pietrzykowski [w] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Część trzecia. Postępowanie egzekucyjne* pod. red. T. Erecińskiego, LexisNexis, Warszawa 2009 r., str. 200).

Niezależnie od powyższego podnieść należy, że, zgodnie z art. 826 k.p.c., umorzenie postępowania egzekucyjnego powoduje uchylenie dokonanych czynności egzekucyjnych, lecz nie pozbawia wierzyciela możliwości wszczęcia ponownej egzekucji, chyba że z innych przyczyn egzekucja jest niedopuszczalna.

Wskazany skutek umorzenia dotyczy każdego przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego, tj. z mocy prawa, na wniosek i z urzędu. Umorzenie powoduje uchylenie wszystkich czynności, łącznie z zajęciem, z wyjątkiem przewidzianym w art. 821 § 2 k.p.c.

W kontekście sprawy, w związku z którą sformułowane zostało pytanie prawne, zauważyć też należy, iż wniosek wierzyciela o zawieszenie postępowania egzekucyjnego jest zawsze dla organu egzekucyjnego wiążący (*vide* – H. Pietrzykowski *op. cit.*, str.191). Kodeks postępowania cywilnego nie przewiduje przy tym odrębnej regulacji, czy i jakie czynności egzekucyjne są dopuszczalne w czasie zawieszenia postępowania egzekucyjnego z mocy samego prawa. W związku z tym - na podstawie art. 13 § 2 k.p.c. - ma odpowiednie zastosowanie art. 179 § 3 k.p.c. "Odpowiedniość" zastosowania tego przepisu prowadzi do wniosku, że w czasie zawieszenia postępowania

egzekucyjnego z mocy ustawy, komornik nie dokonuje żadnych czynności, z wyjątkiem tych, które mają na celu podjęcie postępowania. Niedopuszczalne jest zatem dokonywanie w tym okresie przez komornika czynności egzekucyjnych (*vide* – wyrok SN z dnia 16 października 2008 r., sygn. III CZP 90/08, OSNC 2009/9/123). W okresie zawieszenia postępowania egzekucyjnego, które zostało następnie umorzone na podstawie art. 823 k.p.c., nie można zatem mówić o jakimkolwiek nakładzie pracy ze strony komornika w związku z prowadzeniem egzekucji, który uzasadniałby ewentualne przyznanie mu z tego tytułu wynagrodzenia.

W sytuacji, gdy przyczyną umorzenia postępowania egzekucyjnego jest beczynności wierzyciela, zaś w następstwie tegoż umorzenia wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego nie wywołuje skutków prawnych oraz następuje uchylenie dotychczas dokonanych czynności egzekucyjnych - wprowadzenie obowiązku uiszczenia przez dłużnika opłaty egzekucyjnej w wysokości niezwiązanej z nakładem pracy komornika, uzależnionej od wysokości świadczenia pozostającego do wyegzekwowania, należy uznać za nieracjonalne.

Przy wskazanym sposobie określania wysokości opłaty stosunkowej, nie zmienia tej oceny okoliczność, iż ustawodawca przyjął w kwestionowanej regulacji niższą stawkę procentową niż w art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach, gdzie wysokość opłaty jest uzależniona od wartości świadczenia realnie wyegzekwowanego przez komornika.

Z przytaczanych wyroków, w sprawach P 6/04 i P 18/05, nie wynika przy tym, aby Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodne z Konstytucją rozwiązanie, w którym wysokość opłaty egzekucyjnej, w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 823 k.p.c., uzależniona jest od wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, niezależnie od skuteczności działań komornika.

Niezależnie od powyższego zauważyć należy, że ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 40, poz. 228), która weszła w życie z dniem 17 czerwca 2010 r., w art. 49 dodano ust. 7 – 10, które wprowadziły możliwość obniżenia przez sąd, na wniosek dłużnika, wysokości opłat stosunkowych.

Nie można jednak uznać, że, w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 823 k.p.c., przed pobraniem zbyt wysokiej opłaty egzekucyjnej dłużnika chronić będzie przepis art. 49 ust. 10 ustawy o komornikach, zgodnie z którym sąd, na wniosek dłużnika, może obniżyć wysokość opłat, o których mowa w art. 49 ust. 1 i 2 tej ustawy, uwzględniając w szczególności nakład pracy komornika lub sytuację majątkową wnioskodawcy oraz wysokość jego dochodów.

Przepis ten z pewnością może stanowić barierę dla zbyt wysokich opłat egzekucyjnych w sprawach, o których mowa w art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach, w których wysokość opłaty uzależniona jest od wartości wyegzekwowanego świadczenia.

W sprawach, w których umorzono postępowanie egzekucyjne, gdy opłata egzekucyjna wynosi 5% świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, sytuacja jest jednak odmienna.

Jeżeli świadczenie nie zostało wyegzekwowane na skutek umorzenia postępowania na podstawie art. 823 k.p.c., brak jest możliwości powiązania nakładu pracy komornika z efektami jego pracy. W razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 823 k.p.c., art. 49 ust. 10 ustawy o komornikach pozwala więc na obniżenie opłaty stosunkowej określonej w ust. 2 tegoż artykułu jedynie w przypadku zaistnienia innych przesłanek, niż nakład pracy komornika.

Podnieść też należy, że rozwiązania przyjętego w kwestionowanej regulacji nie tłumaczy konieczność ochrony interesów finansowych komornika. Zauważyć należy, że, zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o komornikach,

komornikowi przysługuje zwrot wydatków gotówkowych w postaci: należności biegłych; kosztów ogłoszeń w pismach; kosztów transportu specjalistycznego; przejazdu poza miejscowość, która jest siedzibą komornika; przechowywania i ubezpieczenia zajętych ruchomości, należności osób powołanych na podstawie odrębnych przepisów do udziału w czynnościach; kosztów działania komornika, o których mowa w art. 8 ust. 11 ustawy, poza terenem rewiru komorniczego; kosztów doręczenia przez pocztę lub przelewem bankowym; kosztów uzyskiwania informacji niezbędnych do prowadzenia postępowania egzekucyjnego lub wykonania postanowienia o zabezpieczeniu; kosztów doręczenia korespondencji, za wyjątkiem kosztów doręczenia stronom zawiadomienia o wszczęciu egzekucji lub postępowania zabezpieczającego. Zwrot tych wydatków przysługuje komornikowi także w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego w trybie art. 823 k.p.c., a zatem w tym zakresie komornik nie ponosi strat z tytułu prowadzonej egzekucji.

W tym kontekście wskazać należy, że przyjęta w ustawie o komornikach konstrukcja, dotycząca wynagradzania komorników, zakłada, że komornik prowadzi swoją działalność na własny rachunek, co jest wyrazem "prywatyzacji" zawodu komornika, dotyczącej finansowania działalności komornika i, co za tym idzie, jego wynagradzania. Oznacza to, że przypada mu dochód albo obciąża go strata – wynikające z prowadzenia kancelarii komorniczej. Ustawa o komornikach nie zakłada, że każde postępowanie egzekucyjne ma przynosić komornikowi dochód ani nawet, że każde postępowanie egzekucyjne musi się "bilansować", tj. komornik otrzyma dokładnie tyle, ile wynosiły jego wydatki (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2003 r., sygn. K 5/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 98).

Brak jest również innych wartości konstytucyjnych, które uzasadniałyby przyjęcie kwestionowanego rozwiązania.

Zgodzić się należy też ze stanowiskiem Sądu pytającego, iż na ocenę konstytucyjności kwestionowanego rozwiązania nie ma wpływu regulacja z art. 49 ust. 4 ustawy o komornikach. W przepisie tym ustawodawca nałożył obowiązek uiszczenia opłaty egzekucyjnej na wierzyciela w razie stwierdzenia, że wszczęcie postępowania egzekucyjnego było "niecelowe". Jest to jednak wyjątek od zasady przyjętej w ustawie o komornikach, zgodnie z którą w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych opłatę stosunkową komornik pobiera od dłużnika.

W języku polskim "niecelowy", to taki, który nie prowadzi do celu, nie jest przydatny, nie daje efektów, daremny, zbędny.

Art. 49 ust. 4 u.k.s.e. nawiązuje do art. 770 k.p.c., zgodnie z którym niecelowość egzekucji występuje wówczas, gdy dłużnik nie dał powodu do wszczęcia przeciwko niemu egzekucji ze względu na dobrowolną realizację obowiązku świadczenia stwierdzonego tytułem wykonawczym.

W uzasadnieniu uchwały z dnia 28 lutego 1995 r., III CZP 20/95 (OSNC 1995, Nr 5, poz. 83), Sąd Najwyższy podniósł, że *[z]asada kosztów celowych - wyrażona w art. 770 k.p.c. w zakresie tym przepisem regulowanym - nie została zagubiona w ogólnych zasadach postępowania egzekucyjnego, przeciwnie została w nich uwidoczniona w ścisłej korespondencji z zasadą egzekucji efektywnej, tj. egzekucji w taki sposób przeprowadzonej, że doprowadza ona do zaspokojenia roszczenia wierzyciela w całości lub w części przy kosztach niezbędnych do uzyskania takiego celu. Bezelowe powodowanie kosztów lub ich powiększenie przeczą tej zasadzie. Stan taki jest z reguły konsekwencją nieliczenia się z ekonomią czynności oraz racjonalnością postępowania.*

Niecelowość prowadzenia egzekucji zachodzi także wtedy, gdy nie było podstaw do złożenia wniosku o wszczęcie egzekucji, gdyż wierzyciel wykorzystał tytuł wykonawczy już "skonsumowany", pozbawiony wykonalności albo wszczął egzekucję z majątku dłużnika, chociaż posiadał zastaw zabezpieczający pełne zaspokojenie roszczenia, chyba że egzekucja

skierowana była do przedmiotu zastawu (*vide* – uchwała SN z dnia 17 grudnia 2010 r., sygn. III CZP 93/10, LEX nr 646746).

Nie można zatem przyjąć, że, w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 823 k.p.c., art. 49 ust. 4 ustawy o komornikach wyłącza możliwość obciążenia dłużnika opłatą stosunkową, o której mowa w ust. 2 zdanie pierwsze tegoż artykułu.

Niezależnie od powyższego zauważyć wypada, że, z uwagi na brak korelacji pomiędzy przepisami ust. 1 i 2 art. 49 ustawy o komornikach, w części dotyczącej określenia górnej i dolnej wysokości opłat egzekucyjnych, możliwa jest sytuacja, w której wysokość opłaty egzekucyjnej pobieranej przez komornika w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego, jest *in casu* taka sama (przy świadczeniach o znacznej wartości) albo większa (przy świadczeniach o niewielkiej wartości), niż w przypadku skutecznego egzekwowania świadczenia z rachunku bankowego, 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. Wynika to z tego, iż w przypadku opłat egzekucyjnych, pobieranych od świadczeń faktycznie wyegzekwowanych z wymienionych źródeł, minimalna i maksymalna kwota opłaty stosunkowej wynosi odpowiednio 1/20 i dziesięciokrotną wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach), zaś w razie umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela, po doręczeniu dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, 1/10 i dziesięciokrotną wysokość miesięcznego wynagrodzenia (art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach).

W świetle przedstawionej w niniejszym stanowisku argumentacji, należy przyjąć, iż kwestionowana regulacja nie ma racjonalnego uzasadnienia oraz ma charakter nieadekwatny i nieproporcjonalny do celów założonych przez ustawodawcę.

Uznać zatem należy, że art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach w zakresie, w jakim w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 823 k.p.c. przewiduje pobranie od dłużnika opłaty stosunkowej w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępcą Prokuratora Generalnego