

**WYROK**  
z dnia 3 grudnia 2003 r.  
**Sygn. akt K 5/02\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Mazurkiewicz – przewodniczący  
Andrzej Mączyński – sprawozdawca  
Mirosław Wyrzykowski  
Marian Zdyb  
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 3 grudnia 2003 r., wniosku Rady Krajowej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Komorników Sądowych o zbadanie zgodności:

- 1) art. 45 ust. 2 i 6, art. 45a ust. 2, art. 47 i art. 49 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8, 9, 10 i 12 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1452), z art. 2, 32, art. 64 ust. 2, art. 65 ust. 2 i art. 84 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 2 Konwencji (Nr 111) dotyczącej dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu (Dz. U. z 1961 r. Nr 42, poz. 218),
- 2) art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1452) z art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

**1. Art. 45 ust. 2 i 6, art. 47 i art. 49 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8, 10 i 12 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1452), są zgodne z art. 2, art. 32, art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i z art. 2 Konwencji (Nr 111) dotyczącej dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu, przyjętej w Genewie dnia 25 czerwca 1958 r. (Dz. U. z 1961 r. Nr 42, poz. 218) oraz nie są niezgodne z art. 65 ust. 2 i art. 84 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. Art. 45a ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882 ze zm.), dodany przez art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o**

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 15 grudnia 2003 r. w Dz. U. Nr 212, poz. 2077.

**zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1452), jest zgodny z art. 2 Konstytucji.**

**3. Art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1452) jest zgodny z art. 65 ust. 1 Konstytucji.**

## UZASADNIENIE:

### I

1. Rada Krajowa Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Komorników Sądowych wniosła o stwierdzenie, że art. 45 ust. 2, 5 i 6, art. 45a ust. 2, art. 47 i art. 49 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882 ze zm.; dalej: ustawa o komornikach sądowych i egzekucji), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8, 9, 10 i 12 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1452; dalej: ustawa nowelizująca z 2001 r.), są niezgodne z art. 2, 32, art. 64 ust. 2, art. 65 ust. 2 i art. 84 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 2 Konwencji (Nr 111) dotyczącej dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu (Dz. U. z 1961 r. Nr 42, poz. 218; dalej: Konwencja Nr 111). Wskazane przepisy ustawy o komornikach sądowych i egzekucji naruszają Konstytucję i Konwencję Nr 111 w zakresie, w jakim przenoszą na komornika ryzyko prowadzenia egzekucji sądowej, nakładają na niego obowiązek ponoszenia kosztów egzekucji bez prawa zwrotu poniesionych kosztów i bez prawa do wynagrodzenia oraz sankcjonują obowiązek prowadzenia egzekucji bez prawa zwrotu kosztów i bez prawa do wynagrodzenia odpowiedzialnością dyscyplinarną. Rada Krajowa Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Komorników wniosła ponadto o stwierdzenie, że art. 6 ust. 2 ustawy nowelizującej z 2001 r. jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Krajowa Rada Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Komorników Sądowych uzasadniła swój wniosek następującymi argumentami:

Ustawa nowelizująca z 2001 r. wprowadziła istotne zmiany w zakresie ponoszenia kosztów postępowania egzekucyjnego świadczeń pieniężnych. Przed nowelizacją ustawy o komornikach sądowych i egzekucji opłata stosunkowa w wysokości 21% wartości egzekwowanego świadczenia składała się z dwóch części, z których jedną w wysokości 7% wartości egzekwowanego świadczenia uiszczal wierzyciel pod rygorem zwrotu wniosku o wszczęcie egzekucji. W znowelizowanej ustawie ten obowiązek uiszczenia opłaty przez wierzyciela został zmieniony w ten sposób, że komornik może wezwać wierzyciela „(...) przed wszczęciem egzekucji środków pieniężnych, (...) do wpłacenia części opłaty stosunkowej w wysokości 15% najniższego wynagrodzenia przy wartości egzekwowanego świadczenia do 10.000 złotych i 25% najniższego wynagrodzenia, kiedy wartość egzekwowanego świadczenia przekracza kwotę 10.000 złotych”. (art. 45 ust. 5). Tego obowiązku wpłacenia części opłaty stosunkowej nie mają wierzyciele zwolnieni od ponoszenia kosztów sądowych przez sąd lub z mocy ustawy. Powyższa zmiana obciąża w istocie rzeczy komornika ryzykiem prowadzenia egzekucji, ograniczając do minimum albo wyłączając odpowiedzialność wierzyciela za wynik tego postępowania.

Komornik pokrywa koszty działalności egzekucyjnej (art. 34 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji) z uzyskanych opłat egzekucyjnych (art. 35 ustawy). Tylko część tych kosztów, określonych jako „wydatki gotówkowe” (art. 39 ust. ustawy),

wyczerpująco wymienione w art. 39 ust. 2, może być pokryta z zaliczki uiszczonej przez wierzyciela (art. 40 ustawy). W konsekwencji, w przypadku poniesienia przez komornika kosztów egzekucyjnych w wysokości większej niż uiszczona przez wierzyciela część opłaty stosunkowej oraz zaliczki na wydatki gotówkowe przed wyegzekwowaniem świadczenia pieniężnego od dłużnika, komornik został zobowiązany do ich pokrycia ze środków własnych. Z kolei w przypadku wyegzekwowania od dłużnika kwoty nie pokrywającej poniesionych kosztów w części lub w całości – komornik został zobowiązany do poniesienia tych kosztów.

W jeszcze większym zakresie nałożono na komornika obowiązek ponoszenia kosztów w przypadku egzekucji świadczeń powtarzających się (art. 47 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji). W tym przypadku komornik pobiera od dłużnika opłatę po każdym roku prowadzenia egzekucji, a jeżeli przedmiotem egzekucji są świadczenia za okres krótszy niż rok – po zakończeniu egzekucji świadczenia.

Nałożenie na komornika obowiązku ponoszenia kosztów postępowania egzekucyjnego, w tym dokonywania czynności egzekucyjnych bez wynagrodzenia, stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji), jest przejawem jego dyskryminacji w zakresie wykonywania czynności zawodowych (art. 32 ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 2 Konwencji Nr 111).

Komornik sądowy, zgodnie z art. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, jest funkcjonariuszem publicznym, działającym przy sądzie rejonowym, wykonującym czynności egzekucyjne na własny rachunek (art. 3a) i w ramach wykonywanego zawodu (art. 16 ust. 1, art. 21 ust. 1). Nałożenie na komornika obowiązku ponoszenia kosztów czynności urzędowych, a także wykonywania zawodu bez odpowiedniego wynagrodzenia, jest jedynym takim przypadkiem, jeżeli krąg porównań ograniczymy do osób wykonujących inne zawody prawnicze: adwokata, radcy prawnego, notariusza. Przy tym okoliczność wykonywania służby publicznej w zakresie wskazanym w art. 2 ust. 3 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji), z jednej strony nie może usprawiedliwiać takiego traktowania (art. 32 ust. 2 Konstytucji), a z drugiej, fakt powierzenia wykonywania części zadań państwa nie może uzasadniać obowiązku ich wykonywania, choćby częściowego, na własny koszt i bez odpowiedniego wynagrodzenia.

Uznana zasadą jest wykonywanie czynności zawodowych za wynagrodzeniem. Zatem pozbawienie w niektórych przypadkach komorników tego prawa, będące konsekwencją ustalonego w zaskarżanych przepisach sposobu uzyskiwania przychodu z działalności zawodowej, jest pozbawieniem komorników ochrony prawnej tego prawa majątkowego, sprzecznego z dyspozycją art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Nałożenie obowiązku wykonywania czynności zawodowych, bez zwrotu kosztów oraz bez wynagrodzenia, dokonane zostało w drodze ustawowej, zgodnie z art. 65 ust. 2 Konstytucji. Taką sytuację można byłoby też uznać za ponoszenie przez komorników pewnego ciężaru i świadczenia publicznego, sformułowanego w art. 84 Konstytucji jako powszechny obowiązek. Jednak nie sposób uznać, że ograniczenie prawa do wynagrodzenia oraz nałożenie obowiązku ponoszenia kosztów w toku egzekucji bez możliwości zwrotu odpowiada jakimkolwiek kryteriom ograniczania praw obywateli, wymienionym w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zauważyć także należy, że zmiana zasad uiszczania części opłaty stosunkowej przez wierzyciela (15% najniższego wynagrodzenia przy wartości egzekwowanego świadczenia do 10.000, zł i 25% najniższego wynagrodzenia, kiedy wartość egzekwowanego świadczenia przekracza kwotę 10.000, zł – art. 45 ust. 5) zwiększa obciążenie wierzyciela kosztami egzekucyjnymi w przypadku świadczeń o mniejszej wartości i zmniejsza w przypadku świadczeń o wartości większej. W konsekwencji

wzrosną koszty egzekucji świadczeń o mniejszej wartości (obecnie do kwoty 1630 zł), w tym obciążającej Skarb Państwa z tytułu egzekwowania należności sądowych.

Taki stan rzeczy oraz fakt, że większość spraw egzekucyjnych to sprawy o nieznacznej wartości spowoduje, że na koszty działalności komorników „złożą się” przede wszystkim wierzyciele egzekwujący świadczenia o mniejszej wartości, przy czym obciążenie to będzie nieproporcjonalne do wartości egzekwowanych świadczeń. W przypadku wierzycieli innych niż podmioty publiczne, spowoduje to prawdopodobnie rezygnację z prowadzenia egzekucji. W przypadku podmiotów publicznych, w tym Skarbu Państwa, spowoduje znaczne zwiększenie wydatków na prowadzenie egzekucji, które w dodatku – z przyczyn niezależnych od komornika – zakończą się stwierdzeniem ich bezskuteczności. Takie ukształtowanie sposobu wnoszenia opłat egzekucyjnych narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), którego obowiązkiem jest zapewnienie skutecznej egzekucji praw.

Bez wątplenia sprawna i skuteczna egzekucja jest elementem demokratycznego państwa prawnego. Ustawodawca wprowadzając zaskarżone przepisy założył, że egzekucja będzie sprawniejsza i skuteczniejsza, gdy komornik uzyska zwrot kosztów oraz swoje wynagrodzenie tylko w przypadku, gdy wyegzekwuje świadczenie. Takie założenie jest ewidentnie fałszywe – przyczyną braku skuteczności egzekucji nie jest (albo nie tylko jest) opieszałość lub niestaranne działanie komornika. Przyczyny te są znacznie bardziej zróżnicowane, a o skuteczności egzekucji decyduje przede wszystkim sytuacja materialna dłużników. Dlatego też motywowanie komornika groźbą odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 45a ust. 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji) w oderwaniu od oceny całokształtu sposobu wykonywania przez niego zawodu narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Art. 6 ust. 2 ustawy nowelizującej z 2001 r. przewiduje, że „rozwiązuje się stosunek pracy z komornikiem” z dniem 1 stycznia 2002 roku, tj. dniem wejścia w życie tej ustawy. Rozwiązanie to jest konsekwencją zmiany statusu komornika: komornik traci status pracownika, a staje się osobą określaną jako wykonująca wolny zawód. Nowy status komornika był postulowany i akceptowany przez samych komorników. Jednak chodzi też o ten aspekt tej zmiany, który wiąże się z utratą praw pracowniczych. Rozwiązanie stosunku pracy z dotychczasowymi komornikami narusza wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, gwarantowaną w art. 65 ust. 1 Konstytucji. Komornicy, niezależnie od ich wieku i stażu zawodowego, niespodziewanie przymusowo stali się osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność gospodarczą (art. 28 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji), nie będąc „przedsiębiorcami”, tracąc równocześnie nabyte uprawnienia pracownicze bez żadnej rekompensaty, bez możliwości wyboru formy wykonywania zawodu oraz bez możliwości podjęcia odmiennej decyzji przez poszczególnych komorników. Takie przekształcenie statusu komorników dokonane zostało także z naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) w tym zakresie, w jakim sposób i tryb zmiany prawnej formy wykonywania zawodu nie uwzględnia zróżnicowanej sytuacji pracowniczej komorników.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 11 kwietnia 2002 r. stwierdził, że: 1) art. 45 ust. 6 zdanie drugie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, w zakresie w jakim przepis ten odnosi się do egzekucji bezskutecznej, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji; 2) art. 45 ust. 2 i ust. 5, art. 45a ust. 2, art. 47 i art. 49 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji nie są niezgodne z art. 2, 32, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2, art. 65 ust. 2, art. 84 Konstytucji i art. 2 Konwencji Nr 111, a przepis art. 6 ust. 2 nowelizującej z 2001 r. nie jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny oparł uzasadnienie swego stanowiska na następujących argumentach:

Zaskarżone przepisy stanowią element nowej regulacji statusu komorników, jako funkcjonariuszy publicznych prowadzących działalność na własny rachunek. Poprzedni system prawny oceniany był krytycznie, przede wszystkim ze względu na niską skuteczność egzekucji i obciążania w znacznym stopniu wierzycieli kosztami egzekucji, niezależnie od jej wyniku. W każdej sprawie egzekucyjnej z osobna komornik uzyskiwał pełen zwrot kosztów. Egzekucja prowadzona była wyłącznie na ryzyko wierzyciela. Komornik nie ponosił żadnej odpowiedzialności finansowej za wynik egzekucji. Co więcej – nawet w wypadku bezskuteczności egzekucji, niezależnie od ilości i rodzaju podejmowanych w sprawie czynności – miał zagwarantowane wynagrodzenie nie niższe niż 3,5% wartości egzekwowanego świadczenia. Koszty egzekucyjne podlegały zaspokojeniu w pierwszej kolejności, przed egzekwowanym roszczeniem, o ile zatem egzekucja była częściowo bezskuteczna, w najmniejszym stopniu odczuwał to komornik. Sytuacja taka była krzywdząca dla wierzycieli.

Ustawa nowelizująca z 2001 r. dokonała zmiany statusu komornika, nie zmieniając zakresu obowiązków procesowych wierzyciela i przy zachowaniu uprzywilejowania kosztów egzekucyjnych. Komornik pozostając funkcjonariuszem publicznym przestał być pracownikiem sądu rejonowego. W związku z tym w art. 3a ustawy o komornikach sądowych i egzekucji wprowadzono regulację dotyczącą wykonywania przez komornika czynności egzekucyjnych na własny rachunek. Zasada ta nie jest kwestionowana przez wnioskodawcę.

Ustawodawca, zobowiązując komornika do prowadzenia egzekucji na własny rachunek, nie nałożył na niego obowiązku ponoszenia kosztów wykonywania egzekucji. Zgodnie z art. 45 ust. 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji koszty te obciążają dłużnika i komornik uzyskuje ich zwrot oraz wynagrodzenie zawarte w 15% opłacie egzekucyjnej, o ile egzekucja okaże się skuteczna. Nie jest zatem tak, że ustawa odmawia komornikowi zwrotu poniesionych kosztów egzekucyjnych i wynagrodzenia, jednak uzyskanie wynagrodzenia przez komornika uzależnione jest od skuteczności egzekucji.

Nowa regulacja wprowadziła zatem rozwiązania bardziej racjonalne, odpowiadające rzeczywistemu charakterowi działalności komorników, jako organu egzekwującego roszczenia od jednych uczestników obrotu cywilnoprawnego w ramach *quasi* zlecenia innym uczestnikom tego obrotu.

Z tego rodzaju zmianą systemową wiąże się również wprowadzenie mechanizmów w większym stopniu uzależniających dochody komornika od efektu jego działalności. Takie cele i założenia legły u podstaw wprowadzenia nowych regulacji zawartych w art. 45 ust. 2, 5 i 6, art. 47 i art. 49 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji.

Wprowadzając inne mechanizmy, ustawodawca nie mógł zarazem tracić z pola widzenia znaczenia skuteczności egzekucji nie tylko dla dochodów komorników, ale także dla pewności obrotu prawnego i wiarygodności państwa strzegącego tej pewności (art. 2 Konstytucji). Wynikiem tego jest dyspozycja art. 45a ust. 1, obwarowana sankcją dyscyplinarną określoną w ustępie 2 tego artykułu.

Wniosek jest natomiast zasadny co do niezgodności art. 45 ust. 6 zdanie drugie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji – w części, w jakiej przepis ten normuje nieponoszenie opłaty egzekucyjnej przez wierzycieli zwolnionych od ponoszenia kosztów sądowych przez sąd lub z mocy ustawy – w zakresie, w jakim przepis ten odnosi się do egzekucji bezskutecznej.

Art. 45 ust. 6 zdanie pierwsze dotyczy jedynie zakresu stosowania norm sformułowanych we wcześniejszych ustępach tego artykułu. Normę materialnoprawną, której skutki dotyczą sytuacji majątkowej komorników, zawiera zdanie drugie tego

przepisu. Omawiane uregulowanie jest analogiczne do uregulowania obowiązującego uprzednio z mocy art. 45 ust. 3 ustawy sprzed nowelizacji. W poprzednim stanie prawnym ewentualna nieskuteczność egzekucji w sprawie, w której wierzyciel był zwolniony od ponoszenia kosztów sądowych, nie miała decydującego wpływu na wysokość zagwarantowanego w ramach stosunku pracy komornika wynagrodzenia. Obecnie taka nieskuteczność egzekucji oznacza negatywne konsekwencje finansowe dla komornika, który utrzymuje się wyłącznie z opłat i środków uzyskanych z wyegzekwowanych sum. Tego rodzaju regulacje w połączeniu z brakiem możliwości odmowy przez komornika podjęcia czynności, do których zobligowany jest wiążącym go władczym rozstrzygnięciem sądu, uznać należy za pozostające w sprzeczności z konstytucyjnymi gwarancjami wynikającymi z zasady ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2).

Przyjęte rozwiązanie prawne, pozbawiające komornika jakiegokolwiek ekwiwalentu za pracę, nie znajduje usprawiedliwienia w przesłankach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tym samym stanowi naruszenie przepisu art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Regulacja ta pozostaje w zgodzie z przywołaną we wniosku zasadą równości i ogólną normą państwa prawnego. Nie kwestionowana jest (i nie może być) z punktu widzenia respektowania wartości konstytucyjnych dopuszczalność zwolnienia pewnych kategorii podmiotów (generalnie lub *ad casum*) od ponoszenia kosztów sądowych. Rozciągnięcie tego zwolnienia na opłaty egzekucyjne (por. art. 771 k.p.c.) stanowi gwarancję, iż zwolnienie od kosztów sądowych będzie realizowane.

W pozostałym zakresie ochrona praw majątkowych komorników zapewniona została przez stworzenie mechanizmu pobierania opłat egzekucyjnych. Wysokość i szczegółowe zasady ich pobierania zostały ukształtowane w przepisach art. 45 ust. 2, 5 i 6 oraz art. 47 i 49 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, a zasady te mieszczą się w granicach swobody ustawodawcy i nie naruszają konstytucyjnych wartości. Poza granice tej swobody wykroczyła jedynie regulacja zawarta w art. 45 ust. 6 zdanie drugie ustawy, jako że ustanowiła możliwość całkowitego pozbawienia komorników wpływów z tytułu świadczonej pracy (w hipotetycznie możliwych sytuacjach).

Brak jest podstaw do podzielenia zarzutów, że z mocy przepisu art. 47 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji komornicy pozbawieni zostali wynagrodzenia. Przepis ten wprowadza odmienne od art. 45 ust. 2 zasady pobierania wynagrodzenia w wypadku egzekucji świadczeń powtarzających się. Specyfika tych spraw – są to z reguły postępowania wieloletnie – wymagała złagodzenia zasady pobierania przez komornika opłaty za skutecznie dokonaną egzekucję. Konsekwentne stosowanie tej zasady przy świadczeniach okresowych oznaczałoby, że komornikowi należy się opłata egzekucyjna dopiero w chwili zakończenia postępowania. Wprowadzone rozwiązanie umożliwia szybsze uzyskanie opłaty, jest to wyjątek od zasady ogólnej na korzyść komornika. Egzekucja świadczeń powtarzających się z reguły dotyczy świadczeń alimentacyjnych. Od strony statystycznej sprawy alimentacyjne nie należą do tych, w których skuteczność egzekucji jest wysoka, a osiągnięte z nich opłaty stanowią mało znaczący element dochodu komornika. Wynika to w części ze specyfiki tego rodzaju spraw. Egzekucja w tych sprawach polega też z reguły na egzekucji z wynagrodzenia za pracę lub z emerytury lub renty, rzadziej z ruchomości. Te sposoby egzekucji wymagają stosunkowo mniej czynności i nakładu pracy komornika.

Sposób wynagradzania uzależniający wynagrodzenie od efektów nie może być uznany za sprzeczny z Konstytucją. Uzależnienie wynagrodzenia od rezultatu występuje nie tylko w wypadku wynagrodzenia komornika, podobnie jest np. w wypadku wynagrodzenia w umowie o dzieło. We wszystkich wypadkach świadczenia usług dla oceny zasadności żądania wynagrodzenia niezbędne jest ustalenie, czy istotnym dla stron było samo staranne działanie, czy też osiągnięcie konkretnego, umówionego rezultatu.

Niewątpliwie jest przy tym, że zarówno z punktu widzenia państwa jak wierzyciela istotne jest nie to, że komornik podejmuje czynności egzekucyjne, lecz to, że dokonywane są one skutecznie.

Nietrafny jest zarzut, że zaskarżone regulacje nie respektują konstytucyjnej zasady równości i zakazu dyskryminacji w zakresie zarobkowania i wykonywania zawodu. Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozumieniem zasady równości wszystkie podmioty – adresaci norm prawnych – charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Zasady przyjęte w nowych regulacjach nie pozbawiają komorników źródła pokrywania ich wydatków związanych z egzekucją (art. 39 i 40 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji). Ewentualne ryzyko komornika ogranicza art. 45 ust. 5 ustawy, który pozwala przy egzekucji świadczeń pieniężnych na pobranie części opłaty stosunkowej przed wszczęciem egzekucji.

Nie można także podzielić poglądu, że w zakresie wynagrodzenia komornicy winni podlegać takim samym regulacjom prawnym jak notariusze, radcy prawni i adwokaci. Specyfika zadań, statusu prawnego i zakresu czynności realizowanych przez każdą z tych korporacji zawodowych, nakazuje traktować je oddzielnie, jako wyodrębnione kategorie podmiotów, wewnątrz których dopiero można rozpatrywać funkcjonowanie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji.

Ustawodawca ma prawo do kształtowania zasad stawek opłat pobieranych przez komorników, gdyż w odróżnieniu od notariuszy, radców prawnych i adwokatów, komornicy mają szczególny status funkcjonariuszy publicznych, którzy wykonują wyłącznie działalność publicznoprawną polegającą na realizacji orzeczeń sądowych. Ocena uprawnienia ustawodawcy, w zakresie szczegółowych uregulowań służących realizacji celów przyjętych przez prawodawcę, pozostaje poza ingerencją Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny stwierdzał bowiem niejednokrotnie, iż nie dokonuje kontroli ustaw pod kątem słuszności i celowości rozwiązań w nich zawartych. Wybór najwłaściwszych rozwiązań odpowiadających założonym celom jest bowiem rolą ustawodawcy. Trybunał jest powołany do badania, czy nie narusza on przy tym zasad i wartości ustanowionych w Konstytucji, a zatem czy określone przedsięwzięcia ustawodawcze mają konstytucyjną legitymację.

Art. 6 ust. 2 ustawy nowelizującej z 2001 r. dotyczy jedynie ustania stosunku pracy jaki łączył komornika z sądem rejonowym. Norma ta nie dotyczy sfery wyboru zawodu – nie ogranicza w żaden sposób dostępu do zawodu komornika. W stosunku do podmiotów będących adresatami normy, zmienia jedynie formę wykonywania zawodu (dokonuje przekształcenia). Zmiana ta – likwidacja pracowniczego statusu komornika – była zbieżna z oczekiwaniami samych komorników i została dokonana wobec całej korporacji zawodowej, bez jakiegokolwiek zróżnicowania. Przekształcenie formuły wykonywania zawodu nastąpiło w sposób zapewniający ciągłość wykonywania zawodu (por. ust. 1 i 2 art. 6 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji.). Niezasadny jest zatem zarzut naruszenia przez ten przepis art. 65 ust. 1 (i art. 2) Konstytucji.

W razie podzielenia przez Trybunał Konstytucyjny zarzutu dotyczącego niekonstytucyjności art. 45 ust. 6 ustawy o komornikach, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Prokurator Generalny wniósł o odroczenie utraty mocy obowiązującej tego przepisu.

3. Sejm w piśmie swego Marszałka z 5 grudnia 2002 r. stwierdził, że zarzuty wniosku Rady Krajowej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Komorników Sądowych nie są zasadne.

Stanowisko to zostało poparte następującą argumentacją:

Twierdzenie, że zaskarżone przepisy pozbawiają komorników prawa do wynagrodzenia nie znajduje uzasadnienia. Komornikowi przysługuje wynagrodzenie w postaci opłaty stosunkowej stanowiącej 15% wartości wyegzekwowanego roszczenia (art. 45 ust. 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji). Ustawodawca przyjął w tej kwestii koncepcję, w myśl której wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną, a jego wysokość uzależniona jest od efektywności prowadzonej przez komornika egzekucji. Taka regulacja ma na celu zwiększenie skuteczności egzekucji komorniczej, a w zakresie wynagrodzenia zbliżona jest do konstrukcji umowy o dzieło.

Zarzuty wobec art. 45 ust. 6 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji są także chybione, gdyż we wskazanych przypadkach zwrot kosztów odbywa się na zasadach ogólnych. Zgodnie z art. 112 § 1 k.p.c. strona zwolniona w całości od kosztów sądowych, nie wnosi opłat sądowych i nie ponosi wydatków, gdyż wyklada je za nią Skarb Państwa. Z kolei komornik uzyskuje sumy potrzebne na tymczasowe pokrycie wydatków gotówkowych, związanych z postępowaniem egzekucyjnym lub zabezpieczającym w sprawie wierzyciela zwolnionego od kosztów sądowych od prezesa sądu, przy którym działa. W tym celu komornik zwraca się do prezesa sądu o wyasygnowanie stosownych sum na podstawie § 28 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 marca 1968 r. w sprawie czynności komorników (Dz. U. Nr 10, poz. 52 ze zm.). Uzyskaną w ten sposób sumę komornik pobiera następnie od dłużnika i przekazuje na rachunek dochodów budżetowych sądu (§ 28 ust. 2 ww. rozporządzenia). Dodatkowym zabezpieczeniem interesów komornika i Skarbu Państwa w postępowaniu egzekucyjnym jest przepis art. 824 § 1 pkt 3 k.p.c. stanowiący, że postępowanie (egzekucyjne) umarza się w całości lub części z urzędu, jeżeli jest oczywiste, że w egzekucji nie uzyska się sumy wyższej od kosztów egzekucyjnych. Należyte stosowanie tych przepisów stanowi prawną gwarancję zabezpieczenia interesów majątkowych komorników.

Utrzymanie odpowiedzialności dyscyplinarnej komorników, jako przedstawicieli wolnego zawodu, nie jest niczym nowym w prawie polskim. Takie regulacje zawierają również inne ustawy regulujące zawody prawnicze. To zaś, że odpowiedzialnością dyscyplinarną objęto zachowanie komornika polegające na niedotrzymaniu terminu, w jakim obowiązany jest on podjąć czynności egzekucyjne, nie może być uznane za sprzeczne z zasadą równości wobec prawa, gdyż jak wcześniej wskazano, przedstawiciele wszystkich wolnych zawodów prawniczych ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną za przekroczenie prawa i to nie tylko rangi ustawowej, ale również wewnętrznych uchwał ich korporacji dotyczących choćby zasad etyki zawodowej. Nie można też mówić w tym przypadku o jakiegokolwiek dyskryminacji.

Pozbawiony racji jest również zarzut sprzeczności art. 47 i 49 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji ze wskazanymi zasadami konstytucyjnymi, gdyż stanowią one tylko rozwinięcie i doprecyzowanie ogólnej zasady pobierania opłaty stosunkowej przez komornika określonej w art. 45 ust. 2 zaskarżonej ustawy.

Z kolei art. 6 ust. 2 ustawy nowelizującej z 2001 r. określa jedynie datę, z którą rozwiązuje się stosunek pracy komorników. Stają się oni osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność gospodarczą. Nie można więc twierdzić, że takie rozwiązanie pozbawia komorników prawa wyboru i wykonywania zawodu, gdyż pozostają oni komornikami, a zmianie ulega model funkcjonowania tej grupy zawodowej.

## II

Podczas rozprawy pełnomocnik wnioskodawcy i przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska i argumentację przedstawione w pismach



procesowych. Pełnomocnik wnioskodawcy nie potrafił zająć stanowiska co do kwestii, czy i na jakiej podstawie Konwencja (Nr 111) Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu, ratyfikowana przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., może stanowić wzorzec kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym i wobec tego oświadczył, że nie podtrzymuje wniosku w zakresie dotyczącym zbadania zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 2 Konwencji. Stosownie do art. 31 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wycofanie wniosku w tej fazie postępowania nie jest skuteczne. Z powyższego względu Trybunał rozpoznał wniosek w pierwotnym zakresie.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Postępowanie w niniejszej sprawie w zakresie dotyczącym art. 45 ust. 5 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji zostało umorzone postanowieniem z 18 listopada 2003 r., ponieważ wymieniony przepis utracił moc obowiązującą z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw (Nr 41, poz. 361) wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2003 r. (sygn. K 28/02), stwierdzającego niezgodność tego przepisu z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Rozpoznając wniosek Krajowej Rady Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Komorników Sądowych w pozostałym zakresie Trybunał Konstytucyjny rozważył kolejno zarzuty dotyczące: a) przepisów określających zasady ponoszenia kosztów postępowania egzekucyjnego, b) regulacji odpowiedzialności dyscyplinarnej komorników, c) zmiany statusu komorników.

2. Ocena zasadności wniosku w zakresie kwestii opłat egzekucyjnych zależy od analizy konstytucyjnoprawnego statusu komornika oraz charakteru prawnej opłaty egzekucyjnej, o której mowa w art. 45 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Konstytucja nie wspomina nigdzie wprost o instytucji komorników sądowych, ale to nie oznacza, że przepisy jej dotyczące nie podlegają ocenie z punktu widzenia zgodności z Konstytucją.

Z przepisu art. 758 k.p.c. wynika, że komornik jest szczególnego rodzaju organem państwowym, a mianowicie tzw. organem egzekucyjnym (E. Wengerek, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne*, Warszawa 1998, s. 74). Komornik jest organem jednoosobowym (monokratycznym), wyposażonym przez państwo w określone władcze kompetencje zarówno wobec osób (zob. przede wszystkim art. 761 i 764 k.p.c.), jak i wobec innych instytucji władzy publicznej (art. 761 k.p.c. i 765 k.p.c.). Komornik został nawet uprawniony do nakładania kar, co przesądza, że jest on organem władzy publicznej. Ustawa określa właściwość miejscową i rzeczową komornika.

Zarówno art. 758 k.p.c., jak i art. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, podkreślają organizacyjne i funkcjonalne powiązanie komornika z władzą sądowniczą. Komornik działa przy sędzi rejonowym, ale nie jest organem władzy sądowniczej. Do jego zadań nie należy sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Komornik podlega ustawie i orzeczeniom sądu (art. 3 ust. ustawy o komornikach sądowych i egzekucji). Prezes właściwego sądu nadzoruje – a nie tylko kontroluje – jego działalność. Komorników powołuje organ państwowy – Minister Sprawiedliwości (art. 11 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji). Komornik jest organem władzy publicznej, posiadającym własne kompetencje. Symbolicznym wyrazem

publicznoprawnego statusu komornika jest prawo używania pieczęci urzędowej z godłem państwa (art. 4 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji).

Komornik podejmuje działania na wniosek uprawnionego podmiotu, nie zawierając z nim żadnej umowy o charakterze cywilnoprawnym. W orzecznictwie Sądu Najwyższego – również po wejściu w życie ustawy o kosztach sądowych i egzekucji – podkreśla się, że komornik nie jest stroną postępowania egzekucyjnego, ale organem egzekucyjnym (zob. m.in. *postanowienie SN z 14 marca 2000 r.*, II CKN 496/00, OSN z. 9/2000, s. 74-75).

Należy podkreślić, że komornika oraz strony postępowania egzekucyjnego (wierzyciela i dłużnika) nie łączy stosunek o charakterze prywatnoprawnym, ale o charakterze publicznoprawnym. To, że egzekwowane przez komornika świadczenia mają z reguły charakter cywilnoprawny, nie oznacza, że egzekucja tych świadczeń ma taki sam charakter. Zgodnie z zasadą państwa prawnego przymusowe wykonywanie wyroków w sprawach cywilnych nie odbywa się w drodze osobistych działań wierzyciela, ani osób, którym zleca on wykonanie konkretnego wyroku. Z uwagi na przyjęte we współczesnym państwie prawnym założenie, iż stosowanie środków przymusu stanowi w zasadzie monopol państwa, przymusowa egzekucja wyroków sądowych odbywa się w drodze działań organów państwa, które nie działają na zlecenie wierzyciela, ale w ramach własnych, przyznanych im przez państwo uprawnień. Innymi słowy wierzyciela i komornika nie łączy stosunek zlecenia, komornik działa bowiem formalnie rzecz biorąc w imieniu państwa, którego zadaniem jest zapewnienie wykonania wyroków sądowych. Tylko faktycznie działa on w interesie wierzyciela jako osoby, której sąd w odpowiednim orzeczeniu zapewnił ochronę publicznoprawną.

Podsumowując stwierdzić należy, że komornik sądowy jest organem państwa powołanym do wykonywania orzeczeń sądowych w drodze przymusowej egzekucji świadczeń pieniężnych i niepieniężnych, a także wykonywania innych czynności określonych w ustawach, posiadającym – w ramach wykonywania swoich zadań – władcze kompetencje wobec innych podmiotów stosunków prawnych. Dla wykonywania swoich zadań komornik posiada pewien zespół środków osobowych i rzeczowych w postaci kancelarii komorniczej.

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.

Od pozycji prawnej komornika jako organu państwa (organu egzekucji sądowej) oddzielić należy kwestie osobistego i majątkowego statusu komornika jako określonej osoby tzw. piastuna organu. Osoba, pełniąca funkcję komornika jest funkcjonariuszem publicznym, co oznacza szczególną prawnokarną ochronę (zob. art. 222 § 1 i nast. k.k.), ale jednocześnie szczególną odpowiedzialność (zob. art. 231 k.k.).

Co istotne z punktu widzenia zarzutów wniosku, komornik prowadzi swoją działalność zawodową na własny rachunek (art. 3a ustawy o komornikach sądowych i egzekucji), choć nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej. 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. „Prywatyzacja” ta dotyczy finansowania działalności komornika i co za tym idzie jego wynagradzania. Zmiany w zakresie kosztów egzekucji sądowej prowadzonej przez komorników – a ściślej: opłat egzekucyjnych i opłat z tytułu zabezpieczenia, a także

kontekst prac ustawodawczych nad ustawą nowelizującą z 2001 r. zostały szeroko omówione w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 28/02.

3. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny zarzutów dotyczących art. 45 ust. 2 i 6 oraz art. 47 i 49 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Wnioskodawca jako wzorce kontroli wskazał tu art. 2, art. 32, art. 64 ust. 2, art. 65 ust. 2 i art. 84 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 2 Konwencji Nr 111 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu.

Trzeba zauważyć, że wskutek usunięcia z porządku prawnego w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2003 r. (sygn. K 28/02) art. 45 ust. 5 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji pewnej dezaktualizacji uległy zarzuty sformułowane wobec art. 45 ust. 6 tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem „Przepisy ust. 1-3 stosuje się odpowiednio do egzekucji należności Skarbu Państwa i organów samorządowych, nie wyłączając egzekucji prowadzonej na polecenie sądu lub prokuratora. Wierzyciele, zwolnieni od ponoszenia kosztów sądowych przez sąd lub z mocy ustawy, nie ponoszą opłaty określonej w ust. 5”. A zatem obecnie zdanie drugie, odsyłające do nie obowiązującego ustępu 5, zostało pozbawione znaczenia normatywnego.

Jeżeli chodzi o wskazane wzorce kontroli, to stwierdzić po pierwsze należy, że zarzut naruszenia art. 65 ust. 2 Konstytucji opiera się na nieporozumieniu. Przepis ten stanowi, iż obowiązek pracy może być nałożony tylko przez ustawę. Zaskarżone przepisy nie zmuszają nikogo do świadczenia pracy, z tego względu, że nie zmuszają nikogo do wykonywania zawodu komornika i nie ograniczają możliwości rezygnacji z wykonywania tego zawodu. Obowiązek pracy to obowiązek pewnej rozciągniętej w czasie działalności, a nie pewnych konkretnych czynności w ramach działalności zarobkowej. Nie można przecież twierdzić, że ustawodawca wprowadził jako zasadę obowiązek nieodpłatnego prowadzenia sprawy przez komornika, a nawet jeśli tak było, to nie można tego rozpatrywać w kategoriach pracy przymusowej. Inaczej mówiąc – obowiązek pracy to co innego niż obowiązek dokonywania pewnych działań w interesie osób trzecich bez ekwiwalentu majątkowego. Postawione zarzuty nie są więc powiązane z zakresem regulacji art. 65 ust. 2 Konstytucji.

Wolność wyboru i wykonywania zawodu w przypadku komorników nie może być rozumiana jako wolność wykonywania, w zależności od swego uznania, określonych czynności zawodowych. To ustawodawca określa, na czym polega wykonywanie zawodu komornika i jakie są jego kompetencje, a ponieważ komornik jest funkcjonariuszem publicznym i organem państwa, prowadzącym egzekucję wykonałych wyroków sądowych, nie może tu być mowy o swobodzie czynności zawodowych, tak jak w przypadku np. adwokata, który może odmówić „przyjęcia sprawy” od klienta.

Także art. 84 Konstytucji nie może być uznany za adekwatny wzorzec kontroli w niniejszej sprawie. Przepis ten dotyczy bowiem obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Chodzi tu więc z istoty rzeczy o obowiązki człowieka i obywatela wobec państwa (władz publicznych). Tymczasem obowiązek prowadzenia czynności egzekucyjnych nałożony został na komornika jako na organ egzekucyjny (organ władzy publicznej), chodzi tu bowiem o czynności określonej osoby jako komornika, o jego działania urzędowe, a nie o czynności podjęte we własnym imieniu jako osoby fizycznej. Takie czynności, choć są to – materialnie rzecz biorąc – obowiązki (ponoszenie pewnych ciężarów), nie należą ze względów podmiotowych do zakresu zastosowania art. 84 Konstytucji. W konsekwencji zarzut naruszenia tego przepisu w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest chybiony.

Jeśliby nawet przyjąć, że komornik jako osoba fizyczna został obciążony koniecznością poniesienia kosztów nieskutecznej egzekucji, to właśnie takich sytuacji, a więc nieekwiwalentnych świadczeń, dotyczy art. 84 Konstytucji. Obowiązek poniesienia kosztów nieskutecznej egzekucji określony został w normach ustawowych, co wypełnia dyspozycję art. 84 Konstytucji.

Za adekwatny wzorzec kontroli w sprawie uznać natomiast należy art. 32 Konstytucji. Wnioskodawca wskazuje, że komornicy jako grupa zawodowa są dyskryminowani w porównaniu z innymi zawodami prawniczymi. Należy tu zaznaczyć, iż zgodnie z ustawą o komornikach sądowych i egzekucji komornicy winni mieć ukończone wyższe studia prawnicze lub administracyjne oraz aplikację komorniczą, co istotnie zbliża ich do innych zawodów prawniczych. Poza tym komornicy uznani zostali za zawód zaufania publicznego i tworzą obecnie samorząd zawodowy analogicznie jak adwokaci, radcy prawni i notariusze.

Jednak mimo to zarzut wniosku uznać należy za nieuzasadniony, ponieważ osoby należące do przywołanych we wniosku grup zawodowych nie pełnią funkcji organów państwa i nie posiadają władczych kompetencji. Działania ustanowione przez sąd pełnomocnika (obrońcy) z urzędu, którego „opłaca” Skarb Państwa, nie można porównywać z działaniami komornika podejmowanymi w toku postępowania egzekucyjnego. Komornik nie jest (tak jak adwokat lub radca prawny) pełnomocnikiem strony (wierzyciela) powołanym do prowadzenia w jego imieniu i jego zastępstwie czynności egzekucyjnych, jest osobą, wyposażoną w państwowe *imperium* powołaną do wprowadzania w życie orzeczeń sądu. Z zasady dysponuje on kompetencjami, których wierzyciel nie posiada.

W odróżnieniu od sytuacji powoda w procesie sądowym, który ma możliwość samodzielnego prowadzenia sprawy albo zlecenia prowadzenia jej przez adwokata (radcę prawnego), wierzyciel nie dysponuje możliwością samodzielnego „prowadzenia” legalnego postępowania egzekucyjnego, może tylko zwrócić się do komornika. Ma środki kontroli jego działań, ale nie może go – tak jak adwokata – wyręczyć.

Zwrócić tu należy również uwagę, iż sytuacje, na które wskazuje wnioskodawca, nie są analogiczne. Jeżeli bowiem adwokat lub radca prawny prowadzi sprawę na zlecenie osoby, która następnie im nie zapłaci i okaże się, że nie ma środków na zapłacenie kosztów zastępstwa (a kosztów nie ponosi innych uczestnik procesu), to mieć będzie miejsce sytuacja, w której adwokat i radca prawny wykonywali swoje czynności bez wynagrodzenia. Inaczej mówiąc – w świetle unormowań dotyczących adwokatów i radców prawnych możliwe jest zatem wykonywanie czynności bez wynagrodzenia.

Istotnie, jeżeli chodzi o instytucję „zlecenia” przez państwo (powierzenia przez sąd) funkcji pełnomocnika (obrońcy) z urzędu, to koszty tego pełnomocnictwa procesowego i wynagrodzenie pełnomocnika ponosi Skarb Państwa, jeżeli nie obciążają one innego uczestnika procesu. Jednak należy zwrócić uwagę na fakt, że należnych sobie kwot adwokaci, radcy prawni ani notariusze nie mogą przymusowo egzekwować, tak jak może to czynić komornik. Dlatego opłat należnych osobom wykonującym inne zawody prawnicze nie można stawiać na tej samej płaszczyźnie, co opłaty egzekucyjne należne komornikowi. Mimo pewnych podobieństw opłata egzekucyjna i „prawo” do jej otrzymania ma inny charakter niż opłaty uiszczane na rzecz osób wykonujących inne zawody prawnicze, stąd zarzut naruszenia zasady równości zarówno ze względów podmiotowych, jak i przedmiotowych nie jest uzasadniony.

Z analogicznych względów Trybunał ocenił jako nieuzasadniony zarzut naruszenia postanowienia art. 2 Konwencji (Nr 111) dotyczącej dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu. Postanowienie to zobowiązuje państwa będące stronami Konwencji do prowadzenia odpowiednio ukierunkowanej polityki w dziedzinie

zatrudnienia i wykonywania zawodu, mającej na celu wyeliminowanie dyskryminacji w znaczeniu określonym w art. 1 tej Konwencji. Zgodnie z art. 188 ust. 2 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności ustaw z tymi ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Każda ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską umowa międzynarodowa jest, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa, częścią krajowego porządku prawnego (art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 1 Konstytucji), zaś umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie zajmuje w hierarchii źródeł powszechnie obowiązującego prawa miejsce wyższe niż ustawa, a zatem – stosownie do swej treści – może być stosowana zamiast niezgodnych z nią przepisów ustawowych (art. 91 ust. 2 Konstytucji) albo uzasadniać pozbawienie ustawy mocy obowiązującej na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 pkt 2 Konstytucji). Jeżeli chodzi o powołaną przez wnioskodawcę Konwencję Nr 111, to została ona ratyfikowana przez umocowany do tego organ w 1961 r., a zatem w okresie, w którym ratyfikacja umowy międzynarodowej nie była uzależniona od uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Zgodnie z art. 241 ust. 1 Konstytucji umowy ratyfikowane przed wejściem w życie Konstytucji RP „uznaje się za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i stosuje się do nich przepisy art. 91 Konstytucji”, z czego wynika także, że mogą one stanowić wzorzec sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny kontroli ustaw, jeżeli dana umowa dotyczy spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji i została ogłoszona w Dzienniku Ustaw. Konwencja Nr 111 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczy wolności i praw określonych w Konstytucji, a zarazem spraw uregulowanych ustawowo, czyli spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 pkt 2 i 5 Konstytucji. To, że ogłoszenie tekstu tej Konwencji nastąpiło dopiero po dacie jej wejścia w życie w stosunku do Polski, nie ma w niniejszej sprawie znaczenia, aczkolwiek w stosunku do umów zawierających postanowienia bezpośrednio stosowalne uzasadnione jest wymaganie, aby ich ogłoszenie nastąpiło nie tylko przed dniem ich wejścia w życie, ale i zachowanie stosownego okresu *vacatio legis*.

Zarzuty wskazane we wniosku mogą być rozpatrywane z punktu widzenia art. 64 ust. 2 Konstytucji. Jednak nie chodzi tu – jak to podnosi wnioskodawca – o konieczność ponoszenia przez komornika kosztów egzekucji bez zwrotu poniesionych wydatków. Jest to podejście nie do końca zasadne. Prawa majątkowe komornika, związane z prowadzoną przez niego działalnością, mają podstawę ustawową. Ustawa konstruuje te prawa i naruszenie Konstytucji miałyby miejsce tylko wówczas, gdyby cała ta konstrukcja – a nie tylko jej wybrane i traktowane odrębnie elementy – była sprzeczna z Konstytucją.

Z art. 35 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji wynika, że komornik otrzymane we wszystkich prowadzonych przez siebie postępowaniach opłaty egzekucyjne przeznaczać ma na pokrycie ogólnych kosztów działalności egzekucyjnej. Należy tu przypomnieć, iż opłata egzekucyjna ustalona jest normatywnie w sposób niezwiązany z kosztami konkretnego postępowania egzekucyjnego. Inaczej mówiąc – ustawa nie zakłada, że każde postępowanie egzekucyjne ma przynosić komornikowi „dochód”, ani nawet, że każde postępowanie egzekucyjne będzie się „bilansować”, tj. komornik otrzyma dokładnie tyle, ile wynosiły jego wydatki w tym postępowaniu. Oznacza to, że nie jest również wykluczone obciążenie komornika pewnymi kosztami, skoro bowiem zgodnie z konstrukcją opłaty jako „ryczałtowego” zwrotu kosztów i wynagrodzenia komornika dopuszczalne jest, aby komornik otrzymał kwotę wyższą niż jego wydatki, to możliwa jest również sytuacja odwrotna, polegająca na braku należytego zwrotu kosztów.

Zarzut naruszenia przewidzianej w art. 64 ust. 2 Konstytucji ochrony praw majątkowych mógłby być więc uzasadniony w sytuacji, gdyby założeniem ustawodawcy – założeniem normatywnym, a nie wynikającym tylko z sytuacji faktycznej – była

konieczność ponoszenia kosztów działalności egzekucyjnej z własnego majątku komornika, i to majątku, który nie pochodzi z opłat egzekucyjnych w innych sprawach. Wnioskodawca nie powołuje się na okoliczności, które świadczyłyby, iż taka sytuacja istotnie zachodzi. Należy podkreślić, iż nie chodzi tu o sferę faktów (tzn. ustalenie faktyczne, że w przypadku określonych kancelarii komorniczych tak jest), ale o sferę norm (tzn. założenie ustawodawcy, że tak ma być). O sprzeczności z Konstytucją można by więc mówić dopiero wtedy, gdyby wykazano, że przy określonych średnich kosztach postępowania egzekucyjnego i określonym statystycznie poziomie ściągłości opłat egzekucyjnych prognoza ustawodawcy co do wpływów komorników okazała się oczywiście błędna i prowadzi do tego, że wykonywanie tego zawodu na ustawowych warunkach jest z założenia deficytowe, a zatem „nieopłacalne”.

Przyjęta konstrukcja ustawowa zakłada ponadto, że komornik prowadzi swoją działalność na własny rachunek. Oznacza to, że przypada mu dochód albo obciąża go strata wynikające z prowadzenia kancelarii komorniczej. Przy takiej regulacji podmiot zainteresowany nie może powołując się na art. 64 Konstytucji rościć sobie w stosunku do państwa prawa do osiągnięcia dochodu i wyeliminowania ryzyka związanego z istoty rzeczy z każdą działalnością na własny rachunek.

Ogólnie można więc powiedzieć, że zarzuty odwołujące się do naruszenia przepisów zamieszczonych w rozdziale II Konstytucji są nieuzasadnione z uwagi na rozwiązania dotyczące ustawowego statusu komornika. Będąc z jednej strony organem państwa, nie podlega on w pełni ochronie prawnej, którą Konstytucja przyznaje człowiekowi i obywatelowi. Prowadząc działalność na własny rachunek i pobierając opłaty w wysokości ustawowo określonej, niezależnej od nakładu pracy nie może, powołując się na ochronę praw majątkowych zagwarantowaną osobom fizycznym i innym podmiotom prawa prywatnego, domagać się, aby ustawodawca zagwarantował mu otrzymanie świadczenia w każdej z prowadzonych spraw.

Z powyższych względów najistotniejszy w sprawie wydaje się zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji. Wnioskodawca nie precyzuje, które zarzuty odnoszą się do tego przepisu, tym niemniej podkreśla, że przyjęty system narusza postulat skutecznej egzekucji. Najważniejszym aspektem przedmiotowej sprawy jest właśnie kwestia sprawnej egzekucji wyroków sądowych, zwłaszcza w porównaniu z ekonomicznymi interesami komorników. Wcześniej omówione zarzuty dotyczą głównie tego drugiego aspektu.

Wnioskodawca – z wyjątkiem art. 45a ust. 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji – nie kwestionuje rozwiązań organizacyjno-proceduralnych przyjętych w postępowaniu egzekucyjnym, ale koncentruje się na aspekcie finansowym, tj. problemie ponoszenia kosztów czynności egzekucyjnych. Nie kwestionuje on samej zasady ponoszenia kosztów egzekucyjnych przez dłużnika. Jego zarzuty dotyczą w istocie dwóch kwestii: braku możliwości obciążenia wierzyciela przynajmniej częściowo kosztami bezskutecznej egzekucji oraz pobierania opłat dopiero po upływie pewnego okresu w przypadku egzekucji świadczeń powtarzających się.

Należy podkreślić, że z zasady państwa prawnego trudno wyprowadzić szczegółowe założenia dotyczące finansowania postępowania egzekucyjnego. Generalnie stwierdzić można, że „w ostatecznym rozrachunku” koszty tego postępowania powinny obciążać dłużnika, podobnie jak koszty postępowania sądowego obciążają zasadniczo stronę przegrywającą. Przy takim założeniu ustawodawca powinien wziąć pod uwagę sytuację, gdy dłużnik nie ma środków pozwalających mu pokrycie tych kosztów oraz opłaty na rzecz komornika. Oczywiście jest bowiem, że – niezależnie od regulacji zawartej w art. 824 § 1 pkt 3 k.p.c. – 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.

Powstaje pytanie, czy z art. 2 Konstytucji można wyprowadzić wskazówkę co do tego, kto powinien te koszty ponieść? Wydaje się, że z zasady proporcjonalności można wyprowadzić wniosek, że koszty egzekucji nie powinny w tej sytuacji obciążać wyłącznie komornika. Wprowadzenie zasady, w myśl której 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 swojego celu, jakim jest zapewnienie skuteczności egzekucji. 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. Takiej sytuacji ustawodawca starał się przeciwstawić. Tym niemniej 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 komornikiem. 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.

Jeżeli przyjąć, że istotnie zasada proporcjonalności została naruszona, powstaje kolejne pytanie, które ze wskazanych we wniosku przepisów ją naruszają. Przyjąć należy, że nie jest to art. 45 ust. 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Przepis ten formułuje zasadę, która nie stoi w sprzeczności z proporcjonalnym rozłożeniem kosztów egzekucji, bowiem, co podkreślono powyżej, zasada ta nie wchodzi w grę, gdy dłużnik nie ma majątku podlegającego egzekucji. Art. 45 ust. 2 wyraża zasadę mającą zastosowanie „na wcześniejszym etapie” niż problem kosztów bezskutecznej egzekucji. Zresztą ani zasady przyjętej w tym przepisie, ani wskaźnika 15%, wnioskodawca nie kwestionuje.

Także art. 45 ust. 6 nie dotyczy tej problematyki, jest to przepis odsyłający, a zdanie 2, jak już wspomniano, stało się bezprzedmiotowe po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2003 r. w sprawie K 28/02.

Art. 47 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji nie dotyczy wprost problemu „rozliczenia” kosztów bezskutecznej egzekucji, ile terminu pobierania opłaty egzekucyjnej przy świadczeniach powtarzających się. Przepis ten wiąże się z podstawowym problemem występującym w sprawie w ten sposób, iż „potęguje” ryzyko komornika, bowiem opłata egzekucyjna pobierana jest nie „równolegle” ze egzekwowanym świadczeniem, ale dopiero po upływie roku lub po zakończeniu egzekucji.

Art. 49 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji co prawda dotyczy kwestii finansowych, ale również odnosi się do sytuacji, gdy dłużnik posiada pewien majątek podlegający egzekucji.

Stwierdzić zatem należy, że w istocie wnioskodawca kwestionuje lukę w ustawie, tj. brak regulacji odnoszącej się do kosztów bezskutecznej egzekucji. W poprzednim stanie prawnym sytuacji tej dotyczył art. 45 ust. 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Przepis ten „rozdzielał” te koszty między komornika i wierzyciela. Obecnie w sytuacji, gdy nie obowiązuje art. 45 ust. 5 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, sytuacja opisana w ust. 4 właściwie nie zachodzi.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny nie dopatrył się naruszenia przez przepisy wskazane we wniosku norm wyrażonych w art. 2 Konstytucji.

4. Art. 45 a ust. 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji stanowi, że komornik podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej za niedotrzymanie terminu określonego w ust. 1 (chodzi tu trzydniowy termin na podjęcie czynności egzekucyjnych niezbędnych dla skutecznego przeprowadzenia egzekucji) bądź dokonanie czynności pozornych. Wnioskodawca twierdzi, że przepis ten narusza wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego. Zarzut ten został sformułowany jako konsekwencja zarzutów dotyczących obowiązku prowadzenia egzekucji bez prawa do zwrotu kosztów oraz bez prawa do wynagrodzenia. Argumenty sformułowane przez Trybunał Konstytucyjny na rzecz zgodności z Konstytucją art. 45 ust. 2 i 6, art. 47 i art. 49 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji uzasadniają także stwierdzenie zgodności art. 45 a ust. 2 tej ustawy z zasadą państwa prawnego. Zarzut ten jest bowiem warunkowany stwierdzeniem naruszenia przepisów konstytucyjnych przez przepisy określające zasady ponoszenia kosztów postępowania egzekucyjnego. Zarzut ten, gdyby rozpatrywać go samodzielnie, nie został przez wnioskodawcę dostatecznie uzasadniony. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wniosek powinien zawierać m.in. uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. Trybunał nie może w tym zakresie działać zamiast wnioskodawcy ani go wyręczać.

5. Jeśli chodzi o zarzut naruszenia Konstytucji przez art. 6 ust. 2 ustawy nowelizującej z 2001 r., to zgodzić się należy z poglądem Prokuratora Generalnego, że wskazany przepis nie narusza art. 65 ust. 1 Konstytucji. Z konstytucyjnej zasady wolności wyboru miejsca pracy nie można wyprowadzać roszczenia o utworzenie stanowiska pracy. Ustawa nie może nikomu nakazać wykonywania zawodu komornika, ani zmusić go otwarcia kancelarii w określonej miejscowości. Z art. 65 ust. 1 Konstytucji nie wynika, że każdy ma prawo wykonywania określonego zawodu w dowolnej formie prawnej. Poza tym zawód komornika jest zawodem zaufania publicznego w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji, a to niesie z sobą ograniczenia swobody wykonywania zawodu i wyboru miejsca pracy. Przepis ten stanowi z istoty rzeczy podstawę do ograniczenia „wolności zawodowej”. Postawiony zarzut mógłby być analizowany jedynie przez pryzmat występowania konstytucyjnych przesłanek do utworzenia samorządu komorniczego, ale tak daleko idące poglądy nie zostały we wniosku powołane.

Jeżeli chodzi o naruszenie art. 2 Konstytucji, powołanego w związku z zarzutem naruszenia art. 65 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawca dostrzega je w tym zakresie, w którym „sposób i tryb zmiany prawnej formy wykonywania zawodu nie uwzględnia zróżnicowanej sytuacji pracowniczej komorników”. Jak wynika z przebiegu prac legislacyjnych oraz z treści samego wniosku zmiana statusu komornika była zbieżna z oczekiwaniem środowiska komorników i została dokonana wobec całej korporacji zawodowej, bez jakiegokolwiek zróżnicowania. Zmiana ta została dokonana w sposób zapewniający ciągłość wykonywania zawodu. Wnioskodawca wskazując „zróżnicowanie sytuacji pracowniczej komorników” nie określił, na czym miałyby ono polegać. Ponadto *petitum* wniosku dowodzi, że wnioskodawca wiąże (utożsamia) zarzut naruszenia art. 65 ust. 1 z zarzutem naruszenia art. 2 Konstytucji (przez użycie formuły „w związku”). Wskazanie dodatkowo przez wnioskodawcę art. 2 jako wzorca kontroli w rzeczywistości nie jest równoznaczne ze sformułowaniem nowego zarzutu. Dlatego też w formule sentencji Trybunał wskazał jedynie art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.