

**WYROK**  
z dnia 13 grudnia 2011 r.  
**Sygn. akt SK 44/09\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Kotlinowski – przewodniczący  
Adam Jamróz  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca  
Piotr Tuleja  
Andrzej Wróbel,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 13 grudnia 2011 r., skargi konstytucyjnej Zygmunta Wąsa o zbadanie zgodności:

art. 63 ust. 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przyznaje odwołanemu komornikowi lub jego spadkobiercom opłat ustalonych przez odwołanego lub zmarłego komornika, których prawomocność nastąpiła po jego odwołaniu lub śmierci, z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 63 ust. 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376) w zakresie, w jakim nie przyznaje odwołanemu komornikowi opłat przez niego ustalonych, których prawomocność nastąpiła po jego odwołaniu, jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

UZASADNIENIE

I

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 27 grudnia 2011 r. w Dz. U. Nr 279, poz. 1646.

1. W skardze konstytucyjnej z 2 września 2009 r. Zygmunt Wąs (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 63 ust. 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376, dalej: u.k.s.e.) w zakresie, w jakim nie przyznaje odwołanemu komornikowi lub jego spadkobiercom opłat ustalonych przez odwołanego lub zmarłego komornika, których prawomocność nastąpiła po jego odwołaniu lub śmierci, z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Skarga została sformułowana w związku z następującym stanem faktycznym:

Do 15 kwietnia 2007 r. skarżący pełnił funkcję Komornika Rewiru I przy Sądzie Rejonowym w Oświęcimiu. W związku z przejściem skarżącego na emeryturę funkcję tę 16 kwietnia 2007 r. objął inny komornik.

W dniu 5 kwietnia 2007 r. skarżący wydał postanowienie o ustaleniu kosztów postępowania egzekucyjnego w sprawie o sygn. I KM 1352/03 na kwotę 1236,37 zł. Postanowienie to uprawomocniło się po objęciu kancelarii przez nowo powołanego komornika. Skarżący zwrócił się do następcy o przekazanie opłaty ściągniętej we wskazanej sprawie. Wobec odmowy uczynienia zadość temu żądaniu, wystąpił następnie przeciwko niemu z pozwem o zapłatę.

Wyrokiem z 20 listopada 2008 r. (sygn. I C 177/08) Sąd Rejonowy w Wadowicach (dalej: sąd) oddalił powództwo, wskazując jako podstawę rozstrzygnięcia art. 63 ust. 5 u.k.s.e. Uznając stan faktyczny sprawy za niesporny, sąd przyjął, że spór dotyczy wyłącznie prawa. Skarżący (powód) podniósł, że powołany przepis posługuje się pojęciem prawomocności w znaczeniu materialnym. Zdaniem powoda, o prawomocnie ustalonych opłatach – przy takim rozumieniu pojęcia prawomocności – należy mówić od chwili wydania przez komornika stosownego postanowienia. Od tego bowiem momentu organ jest związany swoim orzeczeniem. Sąd nie podzielił powyższego poglądu. W uzasadnieniu wyjaśnił, że komornikowi odwołanemu oraz spadkobiercom zmarłego komornika należą się wyłącznie opłaty prawomocnie ustalone przed odwołaniem lub śmiercią postanowieniami wydanymi na podstawie art. 770 k.p.c. O uprawomocnieniu tych postanowień decyduje wyczerpanie drogi odwoławczej, tj. prawomocność w aspekcie formalnym. Prawomocność materialna jest natomiast wyłącznie następstwem prawomocności formalnej. Oznacza moc wiążącą orzeczenia dla stron, sądów oraz innych organów. Innym jej aspektem jest powaga rzeczy osądzonej, to znaczy niedopuszczalność ponownego wytoczenia powództwa między tymi samymi stronami co do tego, co w związku z podstawą sporu stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia. W rezultacie sąd stwierdził, że postanowienie o ustaleniu kosztów w sprawie I KM 1352/03 uprawomocniło się 5 maja 2007 r., a zatem po odwołaniu powoda ze stanowiska komornika. Objęte pozwem roszczenie jest więc niezasadne w świetle art. 63 ust. 5 u.k.s.e.

Sąd Okręgowy w Krakowie wyrokiem z 3 czerwca 2009 r. (sygn. II Ca 568/09) oddalił apelację powoda od powyższego rozstrzygnięcia. Z uwagi na wartość przedmiotu sporu od prawomocnego wyroku sądu drugiej instancji skarga kasacyjna nie przysługiwała.

Nie negując interpretacji dokonanej przez sądy powszechne, skarżący wniósł skargę konstytucyjną, w której podniósł, że art. 63 ust. 5 u.k.s.e. pozostaje w sprzeczności z art. 32 ust. 1 i 2 oraz 64 ust. 2 Konstytucji. Podniósł w niej, że art. 63 ust. 5 u.k.s.e., który stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w jego sprawie, narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, rozumianą jako prawo do tego, aby nie być dyskryminowanym w życiu gospodarczym i społecznym z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 ust. 2 Konstytucji), oraz prawo do równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

Wskutek zastosowania zaskarżonego przepisu, odwołany komornik nie otrzymał opłat egzekucyjnych, mimo że wykonał w sprawie czynności, poniósł związane z nimi

koszty, a także wydał – po zakończeniu postępowania – postanowienie o ich ustaleniu. Opłaty uzyskał natomiast jego następca, który żadnych czynności nie podejmował. Przyczyną takiego stanu rzeczy było uprawomocnienie się postanowienia o ustaleniu opłaty egzekucyjnej po odwołaniu czyniącego komornika.

Przywoławszy ustalone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (dalej także: Trybunału, TK) rozumienie zasady równości i zakazu dyskryminacji, wyrażonych w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, skarżący stwierdził, że w rozpoznawanej sprawie podobne podmioty w podobnym stanie faktycznym zostały przez prawo potraktowane odmiennie. Komornika odwołanego (w okresie przed ustąpieniem z funkcji) i komornika przejmującego kancelarię łączy wspólna cecha: uprawnienie i obowiązek prowadzenia egzekucji. Z uwagi na łączącą ich cechę istotną powinni być traktowani równo w takich samych okolicznościach. W opinii skarżącego, art. 63 ust. 5 u.k.s.e. w sposób nieusprawiedliwiony różnicuje ich sytuację, ponieważ w razie uprawomocnienia się postanowienia o ustaleniu kosztów egzekucji po zmianie komornika, osoba odwołana z funkcji nie otrzyma wynagrodzenia i zwrotu wydatków za dokonane czynności. Otrzyma je natomiast następca, mimo że nie prowadził postępowania i nie wydatkował na ten cel żadnych kwot. Komornik odwołany finansuje zatem egzekucję, z której dochód przypada jego następcy. Komornik ustępujący z funkcji jest w ten sposób dyskryminowany, zaś komornik powołany na jego miejsce – faworyzowany. Skarżący dopatrywał się w tej sytuacji naruszenia zasady równości wobec prawa. Zarzucił ponadto, że przyjęte rozwiązanie nie ma racjonalnego uzasadnienia i nie służy realizacji żadnego celu ani wartości zasługujących na ochronę. Jego zdaniem, opłaty winny pozostać ściśle związane z wykonanymi czynnościami i zawsze przypadać temu komornikowi, który nakładem własnych sił i środków prowadził egzekucję oraz wydał postanowienie o kosztach – bez względu na to, kiedy postanowienie się uprawomocniło. W razie wpływu środków pieniężnych na konto kancelarii po odejściu komornika, należne mu kwoty winny zostać przekazane przez następcę łącznie z sumami ściągniętymi na podstawie postanowień, które zdążyły się uprawomocnić przed zmianą funkcjonariusza.

Powyższą argumentację skarżący przytoczył również w uzasadnieniu zarzutu naruszenia przez zakwestionowany przepis art. 64 ust. 2 Konstytucji. Stwierdził, że prawa majątkowe tej samej kategorii osób, przysługujące z tych samych tytułów, są chronione w różny sposób. Prawa majątkowe odwołanego komornika, które winny mu przysługiwać z racji wykonanej pracy i poniesionych wydatków, w istocie pozbawione są ochrony. Przechodzą one na następcę, bezpodstawnie go uprzywilejowując kosztem poprzednika, wskutek przyjęcia niewłaściwego kryterium rozdziału opłat (daty uprawomocnienia się postanowienia o kosztach). Skarżący wniósł o uznanie zakwestionowanego przepisu za niezgodny z Konstytucją i wyeliminowanie go z porządku prawnego.

2. W piśmie z 12 lutego 2010 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, RPO) na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłosił swój udział w postępowaniu w sprawie skargi i wniósł o stwierdzenie, że art. 63 ust. 5 u.k.s.e. – w zakresie, w jakim nie przyznaje odwołanemu komornikowi prawa do opłat egzekucyjnych ustalonych przed jego odwołaniem, a których prawomocność nastąpiła po odwołaniu – jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Pismem z 11 marca 2010 r. Rzecznik zmodyfikował swoje stanowisko, wnosząc o stwierdzenie, że art. 63 ust. 5 u.k.s.e. – we wskazanym wyżej zakresie – jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Rzecznik podzielił stanowisko skarżącego, że nieprawidłowe określenie w art. 63 ust. 5 u.k.s.e. cezury czasowej, wyznaczającej prawo do opłaty egzekucyjnej, narusza prawa majątkowe odwołanego komornika. Z uwagi na stan faktyczny, który legł u podstaw skargi,

RPO dostrzegł potrzebę pominięcia problemu praw majątkowych spadkobierców zmarłego komornika.

Następnie Rzecznik przypomniał podstawowe tezy wyroku TK z 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 5/09 (OTK ZU Nr 6/A/2009, poz. 84), wydanego na skutek zaskarżenia art. 63 ust. 5 u.k.s.e. w zakresie, w jakim nie przyznawał zastępcy komornika – ustanowionemu w związku z odwołaniem albo śmiercią komornika – prawa do opłat egzekucyjnych prawomocnie przez niego ustalonych przed jego odwołaniem. Podkreślił, że problematyka prawa do opłat ustalonych nieprawomocnie nie była wówczas przedmiotem orzekania.

Rzecznik zwrócił uwagę, że w powołanym orzeczeniu TK zaakcentował znaczenie gwarancji zawartych w art. 64 ust. 2 Konstytucji, który nie tylko nawiązuje do zasady równości, lecz daje także wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Ta właśnie treść wzorca – odnosząca się do samego faktu udzielenia ochrony prawom majątkowym jednostki – jest najistotniejsza, w opinii Rzecznika, w niniejszej sprawie.

Odwołując się do ustalonego orzecznictwa Trybunału, RPO stwierdził, że w obecnym systemie egzekucji sądowej opłata egzekucyjna stanowi swoiste „wynagrodzenie” za efektywny trud włożony przez komornika w odzyskanie konkretnej wierzytelności. Postanowienie o ustaleniu opłaty wydaje w końcowej fazie postępowania z reguły ten komornik, który przeprowadził czynności, i to jemu opłata winna przypadać. Każde inne rozwiązanie prowadzi do naruszenia prawa majątkowego w postaci wynagrodzenia za wykonaną pracę. Tak jest w obecnym stanie prawnym, w którym – z powodu wadliwego określenia cezury czasowej w art. 63 ust. 5 u.k.s.e. – opłatę tę może uzyskać komornik, który nie podjął w sprawie żadnej czynności. Cezura ta miała służyć rozliczeniu między kolejnymi komornikami, została jednak wyznaczona bez należytego rozważenia słusznych praw majątkowych każdego z nich. Przesunięcie owej granicy na moment ustalenia opłat (nieprawomocnego) nie ograniczy prawa stron postępowania egzekucyjnego do kwestionowania ich wysokości w drodze skargi, wstrzymującej wykonanie postanowienia. Odwołany komornik i tak ostatecznie uzyska tylko taką opłatę, która stanie się prawomocna.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, prawo majątkowe odwołanego komornika do wynagrodzenia za wykonane czynności doznało na gruncie art. 63 ust. 5 u.k.s.e. ograniczenia, które nie przechodzi testu proporcjonalności wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Żadna z wartości, wymienionych w tym ostatnim przepisie, nie usprawiedliwia pozbawienia odwołanego komornika prawa do opłat z korzyścią dla jego następcy. Takie przesunięcie majątkowe nosi, zdaniem RPO, znamiona zupełnej przypadkowości, dowolności i jest oderwane od racjonalnych kryteriów rozdysponowania opłaty egzekucyjnej, przyjętych w innych normach u.k.s.e. W takim stanie rzeczy badanie dalszych przesłanek proporcjonalności jest zbędne i bezprzedmiotowe.

Rzecznik Praw Obywatelskich stanął na stanowisku, że w rozpoznawanej sprawie – w odróżnieniu od sprawy toczącej się pod sygnaturą SK 5/09 – mniej istotny jest aspekt równości podmiotów w ochronie praw majątkowych. Każdy odwołany komornik znajduje się bowiem w identycznej sytuacji, to znaczy zostaje pozbawiony opłat, które nie stały się prawomocne przed jego odwołaniem. Osoba, która objęła rewir po odwołanym komorniku, również utraci opłaty egzekucyjne nieprawomocnie ustalone przed jej odwołaniem. Zarówno komornik odwoływany, jak i jego następca jest ponadto tak samo uprawniony do opłat ustalonych nieprawomocnie przez swego poprzednika. Zważywszy przedstawione argumenty, Rzecznik doszedł do przekonania, że art. 32 Konstytucji, powołany w skardze, jest nieadekwatny do badania zaskarżonej normy.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 1 czerwca 2010 r. przedstawił następujące stanowisko: 1) art. 63 ust. 5 u.k.s.e. – w zakresie, w jakim nie przyznaje odwołanemu komornikowi prawa do ustalonych przez niego opłat egzekucyjnych, które uprawomocniły się już po jego odwołaniu, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji; 2) w pozostałym zakresie postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Na wstępie Prokurator odniósł się do warunków dopuszczalności skargi w niniejszej sprawie. Odnosząc się do kryteriów wypracowanych w dotychczasowym orzecznictwie TK, stwierdził, że skarżący jest legitymowany do wniesienia skargi. Jest bowiem podmiotem konstytucyjnych praw i obowiązków w rozumieniu art. 79 Konstytucji.

Analizując przedmiotowe przesłanki dopuszczalności skargi, Prokurator uznał za konieczne umorzenie postępowania w zakresie zarzutu naruszenia przez art. 63 ust. 5 u.k.s.e. praw spadkobierców zmarłego komornika. Zagadnienie konstytucyjności kwestionowanej regulacji w tej części pozostaje bez wpływu na sytuację prawną skarżącego i ma jedynie charakter potencjalny, a nie rzeczywisty (aktualny).

W dalszej części rozważań Prokurator odniósł się do kolejnej przesłanki dopuszczalności wystąpienia ze skargą – prawidłowości wskazania wzorca kontroli, tj. określenia konstytucyjnych praw i wolności, które doznały uszczerbku na skutek zastosowania zaskarżonego przepisu w indywidualnej sprawie. Zwrócił uwagę, że konstytucyjne prawo jednostki do równego traktowania przysługuje w powiązaniu z innymi, konkretnymi normami lub działaniami władzy publicznej, a nie samoistnie. Przywołując utrwalone orzecznictwo TK, Prokurator zaznaczył, że art. 32 Konstytucji, jako klauzula ogólna, w zasadzie nie stanowi samodzielnego wzorca kontroli w procedurze skargi konstytucyjnej. Może natomiast pełnić rolę pomocniczą. Z uzasadnienia skargi Prokurator wywnioskował, że skarżący w istocie wiąże naruszenie zasady równości (art. 32 Konstytucji) z naruszeniem jego praw majątkowych. Przyjął więc, że wskazanie przez skarżącego art. 64 ust. 2 Konstytucji spełnia warunki umożliwiające rozpoznanie zarzutów skargi, a art. 32 Konstytucji winien być odczytywany jako przepis związkowy, służący pełnej rekonstrukcji zasadniczego wzorca kontroli.

Odnosząc się do modyfikacji wzorców dokonanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Prokurator skonstatował, że wprowadzona przez RPO zmiana mieści się w granicach uprawnienia tego organu do doprecyzowania wzorca kontroli i nie prowadzi do poszerzenia granic zaskarżenia z uwagi na szczególny charakter art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie zgodził się jednak z poglądem Rzecznika, że art. 32 Konstytucji jest wzorcem nieadekwatnym. Podkreślił bliski związek między tym przepisem a art. 64 ust. 2 Konstytucji i celowość łącznego ich powołania. Podsumowując, zaproponował, by skargę rozpatrywać przez pryzmat art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator przedstawił następnie interpretację art. 64 ust. 2 i art. 32 Konstytucji, wypracowaną przez doktrynę i orzecznictwo. Odnosił (podobnie jak Rzecznik), że pierwszy z wymienionych przepisów, ustanawiając równą dla wszystkich podmiotów ochronę własności i innych praw majątkowych, nawiązuje nie tylko do zasady równości, ale daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe powinny podlegać ochronie. Ograniczenie tych praw może mieć miejsce jedynie na warunkach art. 31 ust. 3 Konstytucji. Art. 32 Konstytucji, statuujący prawo równości, zawiera nakaz podobnego traktowania podmiotów podobnych, tzn. posiadających wspólną cechę istotną o podobnym natężeniu. Odstępstwa od tej zasady muszą pozostawać w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej.

Prokurator zaprezentował ponadto przepisy dotyczące charakteru, rodzajów, sposobu ustalania i przeznaczenia opłat egzekucyjnych. Spostrzegł, że art. 63 ust. 5 u.k.s.e.

ustanawia wyjątek od zasady, zgodnie z którą odwołanemu komornikowi nie należy się żadne wynagrodzenie ani dochód, odpowiadający nadwyżce opłat nad kosztami, gdyż nie prowadzi on już działalności egzekucyjnej. Opłaty zaś są należnością przymusową, uiszczaną z tytułu czynności komorników i służą przede wszystkim finansowaniu kancelarii i działalności egzekucyjnej. Jednocześnie jednak stanowią wyłączone źródło dochodu komorników i ich wynagrodzenie za wykonaną pracę, którego wysokość jest pochodną ich skuteczności i aktywności. Z uwagi na taki charakter prawa majątkowe komornika z tytułu opłat podlegają ochronie konstytucyjnej.

Zdaniem Prokuratora, sformułowanie zarzutu przypomina pominięcie ustawodawcze dotyczące odwołanych komorników jako kategorii podmiotowej. Przedmiotem zaskarżenia jest jednakże w istocie określona w zaskarżonym przepisie cezura czasowa, wyznaczająca podział opłat między odwołanym komornikiem i jego następcą. Podmioty te należą do tej samej grupy – komorników. W grę wchodzi ich prawa należące do tej samej kategorii – opłat za czynności wykonane w ramach piastowanej funkcji. Zróżnicowanie ochrony praw majątkowych tej samej kategorii jest dopuszczalne, jeżeli znajduje oparcie w argumentach relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi wartościami, normami, czy zasadami konstytucyjnymi. Zastosowane w art. 63 ust. 5 u.k.s.e. kryterium różnicowania prawa komornika do opłat egzekucyjnych – w postaci momentu ich uprawomocnienia w stosunku do daty odwołania komornika – nie spełnia, w opinii Prokuratora Generalnego, tych przesłanek. Kwestionowana regulacja pozostaje w sprzeczności z zasadą sprawiedliwości społecznej. Pozbawia bowiem odwołanego komornika zwrotu kosztów i wynagrodzenia za efektywnie wykonaną przez niego pracę mimo braku obiektywnych wymogów i kryteriów, które przemawiałyby za uprzywilejowaniem komorników obejmujących rewir kosztem ich poprzedników. Uzasadnia to zarzut dyskryminacji w zakresie prawa do wynagrodzenia komorników, którzy po nieprawomocnym ustaleniu opłat egzekucyjnych, zostali odwołani z funkcji. Ich prawa majątkowe, objęte konstytucyjną ochroną z art. 64 ust. 2 Konstytucji, doznają ograniczenia nieusprawiedliwionego w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji. Żadna z wartości wymienionych w tym przepisie nie uzasadnia pozbawienia odwołanego komornika prawa do ustalonej opłaty egzekucyjnej za wykonane przez niego czynności. Prokurator zauważył ponadto, że komornik po zaprzestaniu pełnienia funkcji nadal ponosi za te czynności odpowiedzialność odszkodowawczą.

Prokurator Generalny zaproponował rozważenie zarzutu dyskryminacji także w kontekście sytuacji komorników, którzy zostali odwołani z funkcji, lecz ustalone przez nich opłaty uprawomocniły się przed odwołaniem, i komorników, którzy zostali odwołani z funkcji, lecz nie wszystkie ustalone przez nich opłaty zdążyły się do tego czasu uprawomocnić. Zważywszy, że obie grupy wykonały czynności egzekucyjne, wprowadzone zróżnicowanie prawa do opłat jest nieracjonalne. Nie służy ono również ochronie interesów stron postępowania egzekucyjnego.

W świetle przedstawionej argumentacji, Prokurator podtrzymał wniosek o stwierdzenie, że art. 63 ust. 5 u.k.s.e. – w zakresie, w jakim nie przyznaje odwołanemu komornikowi prawa do ustalonych przez niego opłat egzekucyjnych, które uprawomocniły się po jego odwołaniu z funkcji – jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. W imieniu Sejmu pisemne wyjaśnienia 28 września 2010 r. przedłożył Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że art. 63 ust. 5 u.k.s.e. w zakresie, w jakim nie przyznaje odwołanemu komornikowi prawa do ustalonych przez niego opłat egzekucyjnych, które uprawomocniły się po jego odwołaniu, nie jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji. Ponadto wniosł: 1) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie skargi konstytucyjnej ze względu na

niedopuszczalność wydania orzeczenia; 2) na podstawie art. 66 w związku z art. 51 ust. 2 ustawy o TK – o pozostawienie bez rozpoznania wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, ze względu na to, że rozszerza zakres skargi konstytucyjnej. Na wypadek nieuwzględnienia przez Trybunał wniosku sformułowanego w punkcie 2, Sejm wniósł o stwierdzenie, że art. 63 ust. 5 u.k.s.e. w zakresie, w jakim nie przyznaje odwołanemu komornikowi prawa do ustalonych przez niego opłat egzekucyjnych, które uprawomocniły się po jego odwołaniu, jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W ramach analizy formalnoprawnej skargi konstytucyjnej Sejm zauważył, że zdolność skargowa komorników w sprawach mających znaczenie dla konstytucyjnej ochrony ich praw majątkowych nie budzi wątpliwości w świetle ostatniego orzecznictwa Trybunału. Sejm odniósł się także do wyroku TK w sprawie o sygn. SK 5/09, dotyczącego art. 63 ust. 5 u.k.s.e, stwierdzając, że z uwagi na zakresowy charakter owego orzeczenia, w rozpoznawanej obecnie sprawie nie zachodzi powaga rzeczy osądzonej ani przeszkoda *ne bis in idem*. Zakresy obu postępowań skargowych są bowiem różne. Następnie uzasadnił dokonaną przez siebie zmianę sposobu oznaczenia podstawy kontroli, uwzględnioną w *petitum* stanowiska, polegającą na wysunięciu na plan pierwszy art. 64 ust. 2 Konstytucji i potraktowania art. 32 Konstytucji jako tzw. przepisu związkowego. Wyjaśnił, że powodem modyfikacji, która ma jedynie formalne (techniczne) znaczenie, jest charakter art. 32 Konstytucji. Przepis ten, statuujący zasadę ogólną, winien być wzorcem kontroli w postępowaniu w sprawie skargi w połączeniu z innym przepisem gwarantującym określoną wolność, prawo lub obowiązek konstytucyjny. Wzorcem podstawowym może być w szczególności art. 64 ust. 2 Konstytucji, pozostający w „genetycznym i treściowym” związku z zasadą równości.

Podobnie jak Prokurator Generalny, Sejm wniósł następnie o zawężenie przez Trybunał zakresu kontroli i umorzenie postępowania w przedmiocie naruszenia praw majątkowych spadkobierców odwołanego komornika jako niedopuszczalnego z uwagi na hipotetyczny (potencjalny) charakter problemu.

Dalsza część stanowiska poświęcona została analizie zgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi w skardze wzorcami kontroli – w świetle zgłoszonych przez skarżącego zarzutów. Odwołując się do dorobku orzeczniczego Trybunału, Sejm podkreślił, że art. 64 ust. 2 Konstytucji stanowi o równej dla wszystkich ochronie prawnej, co wyklucza różnicowanie tej ochrony ze względu na podmiot prawa, nie wyklucza jednak różnicowania o charakterze jednoznacznie przedmiotowym, wynikającego z istotnej odmienności sytuacji faktycznych lub prawnych. Jednocześnie zaznaczył, że pojęcie „praw majątkowych innych niż własność” winno być rozumiane na gruncie Konstytucji szerzej niż prawa majątkowe ze stosunków cywilnoprawnych. Analizując charakter zawodu komornika sądowego i osiąganych z tego tytułu dochodów, Sejm zaakcentował potrzebę zapewnienia kontynuacji spraw w postępowaniu egzekucyjnym dzięki sprawnemu mechanizmowi przekazywania urzędu i rolę opłat egzekucyjnych w utrzymaniu ciągłości działalności komorniczej. Zdaniem Sejmu, podział opłat między odwołanym komornikiem a jego następcą, przyjęty w zaskarżonym art. 63 ust. u.k.s.e., służy realizacji tego celu. Nie jest on przy tym przeprowadzony na podstawie niedopuszczalnego konstytucyjnie kryterium podmiotowego, lecz chodzi tu o relewantne kryterium przedmiotowe decydujące o przyznaniu prawa do opłaty każdemu komornikowi. Sytuacja komornika odwołanego i jego następcy jest taka sama. Obaj w określonym momencie tracą prawo do opłat, które uprawomocniły się po zwolnieniu przez nich stanowiska. Nie można zatem mówić o uprzywilejowaniu następcy odwołanego komornika. Tym samym wzorzec kontroli (art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji) jest nieadekwatny do przedmiotu kontroli (art. 63 ust. 5 u.k.s.e.). Nie istnieje bowiem wspólna płaszczyzna odniesienia i koniecznego związku, umożliwiająca ocenę wzajemnej relacji między badanymi normami.

Za niedopuszczalne poszerzenie granic skargi Sejm uznał rozpatrzenie zarzutu naruszenia równej ochrony praw majątkowych w konfiguracji zaproponowanej przez Prokuratora Generalnego. Porównanie sytuacji komorników, którzy zostali odwołani, ale ustalone przez nich opłaty wcześniej się uprawomocniły, z sytuacją komorników, którzy przed odwołaniem jedynie nieprawomocnie ustalili opłaty egzekucyjne, objęłoby inne grupy podmiotów uznanych za podobne z uwagi na odmienne cechy wspólne, aniżeli wskazane przez skarżącego. Stanowisko Prokuratora, zdaniem Sejmu, nie zostało ponadto dostatecznie uzasadnione.

Konkludując, Sejm stanął na stanowisku, że art. 63 ust. 5 u.k.s.e. nie jest niezgodny z prawem do równej ochrony praw majątkowych, wyrażonym w art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji.

Przechodząc do analizy formalnoprawnej stanowiska RPO, Sejm stwierdził, że zaproponowanie nowej relacji przedmiot (art. 63 ust. 5 u.k.s.e.) – wzorzec (art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) poszerza zakres kontroli w sprawie i stanowi przekroczenie kompetencji Rzecznika w postępowaniu w sprawie skargi, do którego przystąpił on na podstawie art. 51 ustawy o TK. Zważywszy jednak na niejednolitość poglądów panujących w orzecznictwie co do roli Rzecznika w takim postępowaniu, jak również na szczególny charakter zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, która towarzyszy każdej kontroli konstytucyjności ograniczeń praw i wolności, niezależnie od tego, czy została przywołana przez skarżącego, Sejm odniósł się szerzej do stanowiska Rzecznika.

W pierwszej kolejności zakwestionował umniejszenie przez RPO aspektu równości podmiotów w ochronie praw majątkowych na gruncie art. 64 ust. 2 Konstytucji, tak eksponowanego w skardze, i skoncentrowanie zarzutów wyłącznie na nakazie udzielenia przez organy władzy państwowej ochrony prawom majątkowym jednostki. Zaproponowane przez Rzecznika ujęcie podstawy kontroli oraz argumenty na jej poparcie wywołały trojaki rodzaj zastrzeżenia ze strony Sejmu. Po pierwsze – wskazanie jako podstawy kontroli innej niż skarżący treści normatywnej, nawet jeśli wyrażona jest w tym samym przepisie (art. 64 ust. 2 Konstytucji), nie stanowi doprecyzowania zarzutów, lecz niedopuszczalne rozszerzenie zakresu skargi. Po drugie – postrzeganie art. 64 ust. 2 Konstytucji jako źródła podmiotowego prawa jednostki do żądania ochrony prawnej wszystkich praw majątkowych jest nieuzasadnione. Sejm nie zakwestionował istnienia takiego prawa, lecz uznał, że jego normatywną podstawą jest art. 64 ust. 1 Konstytucji. Taka konstrukcja nie byłaby jednak zgodna z intencją skarżącego. Po trzecie – znajdujący wyraz także w art. 64 ust. 2 Konstytucji obowiązek organów władzy publicznej zapewnienia prawnoinstytucjonalnej ochrony praw majątkowych nie może być wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, bo jego ewentualne naruszenie nie wyczerpywałoby przesłanki naruszenia konstytucyjnych wolności i praw jednostki, decydującej o dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi. W świetle powyższych okoliczności, Sejm wniósł o pozostawienie bez rozpoznania wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich ze względu na to, że rozszerza zakres skargi konstytucyjnej.

Na wypadek nieuwzględnienia przez Trybunał powyższego wniosku, Sejm przedstawił także merytoryczną analizę zgodności art. 63 ust. 5 u.k.s.e. z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przypomniał, że zarzuty Rzecznika koncentrują się wokół tego aspektu art. 64 ust. 2 Konstytucji, który odnosi się do samego nakazu udzielenia ochrony prawom majątkowym jednostki. W pierwszej kolejności Sejm zakwestionował faktyczne zrównanie przez Rzecznika opłat egzekucyjnych z wynagrodzeniem komornika. Zaaakcentował ich publicznoprawny charakter i podkreślił, że podstawowym przeznaczeniem opłat jest utrzymanie działalności egzekucyjnej, komornik ma zaś jedynie prawo do dochodu równego



nadwyżce opłat nad kosztami egzekucji. Mimo widocznej intencji ustawodawcy do powiązania wysokości opłat z nakładem pracy komornika, są one ukształtowane na takim poziomie, by przede wszystkim – niezależnie od faktycznego, w tym ekonomicznego wysiłku komornika – zapewnić finansowanie działalności egzekucyjnej. Przyznanie opłat nieprawomocnie ustalonych następcy odwołanego komornika wiąże się z mechanizmem przekazywania spraw prowadzonych w danej kancelarii i zapewnia ich kontynuację. Uwzględnia przy tym potrzebę ewentualnego dalszego udziału nowo powołanego komornika w postępowaniu odwoławczym od postanowienia o kosztach ustalonych przez poprzednika oraz wykonania pewnych czynności egzekucyjnych w sprawach niezakończonych, w tym także czynności zmierzających do egzekucji należności z tytułu opłat.

Sejm zauważył, że Konstytucja nie zawiera jednoznacznych wytycznych ustalenia sprawiedliwego wynagrodzenia. Nie sposób także wyprowadzić z jej postanowień szczegółowych założeń dotyczących finansowania postępowania egzekucyjnego. Zdaniem Sejmu, mechanizm stworzony przez ustawodawcę mieści się w konstytucyjnie dopuszczalnych granicach. W dłuższej perspektywie zakłada zbilansowanie wpływów z egzekucji z jej kosztami tak, by prowadzenie działalności egzekucyjnej nie było z założenia deficytowe i nie obciążało majątku osobistego komornika. Nie jest natomiast konstytucyjnie konieczne, by każde postępowanie egzekucyjne miało przynosić komornikowi dochód. Uzależnienie prawa odwołanych komorników do ustalonych przez nich opłat od tego, czy opłaty te uprawomocniły się przed ich odwołaniem, nie przesądza o wadliwości art. 63 ust. 5 u.k.s.e. jako elementu szerszego mechanizmu finansowania działalności egzekucyjnej. W konsekwencji Sejm wniósł o stwierdzenie, że art. 63 ust. 5 u.k.s.e., w zakresie wskazanym w *petitum* pisma, jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

## II

Na rozprawie 13 grudnia 2011 r. skarżący oraz pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie. Trybunał uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do wydania rozstrzygnięcia i zamknął rozprawę.

## III

### 1. Ocena skargi pod względem formalnym.

#### 1.1. Przedmiot zaskarżenia.

Skarżący wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 63 ust. 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376, dalej: u.k.s.e.) w zakresie, w jakim zaskarżony przepis nie przyznaje odwołanemu komornikowi lub jego spadkobiercom opłat ustalonych przez odwołanego lub zmarłego komornika, których prawomocność nastąpiła po jego odwołaniu lub śmierci, z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Zakwestionowany art. 63 ust. 5 u.k.s.e. ma następujące brzmienie: „Komornikowi odwołanemu oraz spadkobiercom zmarłego komornika należą się opłaty prawomocnie ustalone przed odwołaniem lub śmiercią”. Badana norma jest elementem przepisu definiującego dochód komornika (art. 63 ust. 4 u.k.s.e.) oraz regulującego sposoby rozliczenia dochodu między komornikiem a jego zastępcą (art. 63 ust. 1-3 i ust. 6 u.k.s.e.).

Mimo że skarżący sformułował zarzut pod adresem art. 63 ust. 5 u.k.s.e. od strony negatywnej („w zakresie, w jakim przepis ten nie przyznaje (...))”, nie zmierza on do wykazania luki w prawie czy pominięcia prawodawczego. Nie zarzuca bowiem – wbrew

pozorom – braku unormowania, którego ustawodawca nie zawarł, choć zgodnie z Konstytucją powinien był zawrzeć, lecz kwestionuje wybraną przez prawodawcę cezurę czasową, decydującą o podziale opłat między komornikiem odwołanym a nowo powołanym (por. argumentację zawartą w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 5/09, OTK ZU Nr 6/A/2009, poz. 84, pkt 1.1).

#### 1.2. Celowość merytorycznego rozpoznania sprawy.

Jak zauważyli uczestnicy postępowania, zaskarżony przepis był już przedmiotem kontroli w sprawie o sygn. SK 5/09, zakończonej wyrokiem z 16 czerwca 2009 r., stwierdzającym jego niekonstytucyjność. Trybunał uznał wówczas art. 63 ust. 5 u.k.s.e. za niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji – w zakresie, w jakim nie przyznaje zastępcy komornika – ustanowionemu po odwołaniu lub śmierci komornika – prawa do opłat egzekucyjnych prawomocnie przez niego ustalonych przed jego odwołaniem.

W świetle powyższych ustaleń powstaje pytanie o celowość merytorycznego rozpoznania zarzutów sformułowanych w niniejszej sprawie. Nie zachodzi wprawdzie ujemna przesłanka procesowa powagi rzeczy osądzonej, brak jest bowiem tożsamości podmiotowej obu postępowań, jednak bezsporny fakt tożsamości przepisu zaskarżonego w obu sprawach (SK 5/09 i aktualnie rozpoznawanej) nakazuje rozważyć wystąpienie przeszkody *ne bis in idem*. Uprzednie rozpoznanie i rozstrzygnięcie danej kwestii konstytucyjnej czyni bowiem ponowne orzekanie w tej materii zbędnym i powinno prowadzić do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zasada ta stoi na straży ekonomii procesowej, stabilności orzecznictwa i ukształtowanego przez nie stanu prawnego.

O ziszczeniu się przesłanki *ne bis in idem*, wyłączającej orzekanie drugi raz w tej samej sprawie, można mówić jedynie wówczas, gdy wcześniejszej kontroli konstytucyjnej poddano tę samą normę prawną z punktu widzenia tych samych zarzutów. Konieczna jest zatem nie tylko formalnie postrzegana identyczność przedmiotu kontroli, lecz nadto identyczność treściowa. Tak rozumiana zasada *ne bis in idem* nie przeszkadza rozpoznaniu skargi. Zbieżność zakresu kontroli w obu sprawach jest bowiem tylko pozorna. Na podstawie zaskarżonego przepisu skonstruować można więcej niż jedną normę prawną, z których każda zasługuje na odrębną merytoryczną ocenę jej zgodności z Konstytucją. Trybunał stwierdza, że w sprawie o sygn. SK 5/09 i w sprawie aktualnie rozpoznawanej przedmiotem kontroli uczyniono inną normę, choć wyprowadzoną z tego samego przepisu, tj. art. 63 ust. 5 u.k.s.e.

Aktualnie badany problem konstytucyjny ma odmienny zasięg zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy od poprzednio rozstrzygniętego. W sprawie o sygn. SK 5/09 chodziło o opłaty ustalone prawomocnie przed odwołaniem z urzędu, a skarżący, będący zastępcą komornika, kwestionował wynikające z art. 63 ust. 5 u.k.s.e. różnicowanie prawa do tychże opłat: ustawodawca przyznawał je bowiem tylko odwołanemu komornikowi, nie przyznawał zaś odwołanemu zastępcy komornika, mimo że każdy z nich przed odwołaniem wykonał tę samą pracę. Trybunał, niewątpliwie słusznie, uznał to różnicowanie podmiotów, będących w tej samej sytuacji, za niekonstytucyjne, a konsekwencją wyroku było przyznanie prawa do opłat prawomocnie ustalonych także zastępcy komornika. W obecnie rozpatrywanej sprawie chodzi natomiast o opłaty egzekucyjne, co do których postanowienie uprawomocniło się dopiero po odwołaniu komornika. Skarżący twierdzi, że powinny one przypaść odwołanemu komornikowi, a nie – jego następcy. Skarżący kwestionuje więc przyjęte w art. 63 ust. 5 u.k.s.e. kryterium podziału opłat egzekucyjnych między komorników prowadzących – kolejno jeden po

drugim – kancelarię. Prawa komorników (a także zastępców komorników) do opłat ustalonych przez nich nieprawomocnie przed opuszczeniem urzędu nie były dotąd przedmiotem rozpoznania przez Trybunał. Nie zachodzi zatem przeszkoda do orzekania.

### 1.3. Dopuszczalność orzekania.

Z art. 79 ust. 1 Konstytucji wynika, że:

– skargę konstytucyjną może wnieść każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone,

– naruszenie to winno mieć źródło w przepisie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach skarżącego albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Dopuszczalność zainicjowania postępowania skargowego bada się w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego. Przyjmuje się, że po stronie skarżącego musi wystąpić interes osobisty, prawny i aktualny w wystąpieniu ze skargą. Legitymowaną przyczyną wniesienia skargi jest zatem naruszenie sfery prawnej skarżącego – realne i trwające w chwili skierowania skargi do Trybunału.

Mając na uwadze powyższe spostrzeżenia, należy najpierw rozważyć, czy i kiedy komornik mieści się w pojemnym pojęciu „każdy” użytym w art. 79 ust. 1 Konstytucji na określenie czynnej legitymacji skargowej. Na to pytanie Trybunał kilkakrotnie już udzielał odpowiedzi, odróżniając sprawy, w których komornik występuje jako przedstawiciel władzy publicznej, od spraw, których przedmiot dotyczy sfery osobistych praw majątkowych komornika. W pierwszym wypadku Trybunał stoi na stanowisku, że komornikom nie przysługuje prawo do skargi. Organy władzy publicznej nie są podmiotami konstytucyjnych wolności i praw. Cięży na nich natomiast obowiązek zaspokajania kierowanych do nich z tego tytułu roszczeń jednostek. W zakresie postępowania egzekucyjnego komornik nie może zatem równocześnie wykonywać funkcji publicznej i dochodzić ochrony swych praw konstytucyjnych (por. postanowienie TK z 23 stycznia 2008 r., sygn. Ts 277/06, OTK ZU Nr 1/B/2008, poz. 34). Zdaniem Trybunału, od pozycji prawnej komornika jako organu egzekucji sądowej należy jednak oddzielić kwestie osobistego i majątkowego statusu komornika jako określonej osoby, tzw. piastuna organu (tak TK w wyrokach: z 3 grudnia 2003 r., sygn. K 5/02, OTK ZU Nr 9/A/2003, poz. 98, z 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03, OTK ZU Nr 1/A/2004, poz. 3, z 14 maja 2009 r., sygn. K 21/08, OTK ZU Nr 5/A/2009, poz. 67, sygn. SK 5/09). Komornik, o czym będzie niżej mowa, prowadzi działalność egzekucyjną na własny rachunek. Ukształtowanie prawa do opłat egzekucyjnych, kwestionowane w niniejszej sprawie, wpływa bezpośrednio na wysokość osiąganego przez niego dochodu. Tym samym dotyka ono jego osobistych praw majątkowych, które podlegają ochronie konstytucyjnej. W razie naruszenia tychże praw (wedle subiektywnej oceny), uprawnionemu przysługuje legitymacja do wystąpienia ze skargą do Trybunału Konstytucyjnego pod warunkiem, że skarżący wyczerpał uprzednio sądową lub administracyjną drogę poszukiwania ochrony prawnej. Wymóg ten w niniejszej sprawie został spełniony. Sądy powszechne prawomocnie odmówiły uwzględnienia roszczenia majątkowego skarżącego, a odmowa ta wynikała z zastosowania zakwestionowanego przepisu.

W tym miejscu Trybunał czyni jednak istotne zastrzeżenie. Sformułowane wnioski nie odnoszą się do praw spadkobierców zmarłego komornika do opłat ustalonych przez niego nieprawomocnie przed śmiercią, mimo że prawa te zostały objęte skargą. W stanie faktycznym, który dał asumpt do wszczęcia postępowania, nie doszło bowiem do naruszenia tychże praw. Praw majątkowych spadkobierców nie można utożsamiać z prawami podmiotowymi skarżącego. Ponieważ skarżący nie ma prawnego, osobistego i aktualnego

interesu w zakwestionowaniu tej części art. 63 ust. 5 u.k.s.e., która odnosi się do praw spadkobierców zmarłego komornika, przedstawiony Trybunałowi problem ma w tym aspekcie charakter hipotetyczny, a nie rzeczywisty, i nie może zostać rozstrzygnięty w trybie kontroli konkretnej. Orzeczenie w tym przedmiocie pozostałoby bez wpływu na sytuację skarżącego. Postępowanie w zakresie, w jakim zakwestionowany przepis nie przyznaje spadkobiercom zmarłego komornika prawa do opłat nieprawomocnie ustalonych przez niego przed śmiercią, podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (analogicznie TK w wyroku o sygn. SK 5/09).

## 2. Kontekst systemowy zaskarżonego przepisu.

### 2.1. Status komornika w obowiązującym modelu egzekucji sądowej.

Konstytucyjnoprawna ocena kryterium podziału opłat egzekucyjnych między komorników kolejno po sobie obejmujących prowadzenie spraw w danej kancelarii wymaga uprzedniego rozważenia charakteru, zasad pełnienia i sposobu przekazywania funkcji komornika, a także pochodzenia i przeznaczenia opłat. Szersze spojrzenie na kontekst, w jakim funkcjonuje zaskarżony przepis, pozwoli ustalić, czy granice prawa komorników do opłat egzekucyjnych zostały ukształtowane w sposób zgodny z Konstytucją.

Trybunał podkreśla, że komornicy powołani są przede wszystkim do pełnienia funkcji publicznej. Zgodnie z art. 1 u.k.s.e. komornik sądowy jest funkcjonariuszem publicznym działającym przy sądzie rejonowym. Wyłącznie jemu, z zastrzeżeniem wyjątków, ustawodawca powierza wykonywanie czynności egzekucyjnych w sprawach cywilnych, oprócz innych czynności określonych w przepisach szczególnych (art. 2 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e.). Do podstawowych zadań komornika należy zapewnienie wykonania orzeczeń sądowych za pomocą ustawowo określonych metod i środków. By zapewnić skuteczność czynności egzekucyjnych, ustawodawca upoważnił komorników do stosowania środków przymusu w imieniu państwa oraz wyposażył ich w niezbędne kompetencje władcze i ochronę należną swoim funkcjonariuszom. Ponieważ wierzyciele nie mają prawa do samodzielnego egzekwowania zasądzonych należności, odpowiedzialność za zapewnienie wykonania orzeczeń sądowych spoczywa niemal w całości na komornikach. Waga i charakter funkcji komorniczej wymagają nie tylko jej ścisłego uregulowania ustawowego, lecz także reglamentacji. Komornik wykonuje zawód regulowany. W ocenie Trybunału, prawodawca podporządkował ramy prawne funkcjonowania tej profesji potrzebie zagwarantowania efektywności i ciągłości egzekucji sądowej. Trochę o płynny bieg egzekucji należy przypisać szczegółowe opracowanie procedury zmiany komorników (o której więcej w punkcie 2.2 tej części uzasadnienia).

Komornik pełni funkcję publiczną w służbie wymiaru sprawiedliwości, podlega orzeczeniom sądu i nadzorowi prezesa sądu rejonowego, przy którym działa (art. 3 u.k.s.e.), przez co łączy go funkcjonalna i organizacyjna więź z władzą sądowniczą. Nie jest jednak pracownikiem sądu. W obecnym stanie prawnym komornikowi nie przysługuje zatem prawo do z góry określonego, stałego wynagrodzenia za wykonaną pracę.

Trybunał dostrzega, że pozycja komorników – mimo ścisłych powiązań z sądem – zbliża się do wolnego zawodu. Czynności egzekucyjne komornik wykonuje na własny rachunek (art. 3a u.k.s.e.) w ramach samofinansującego się modelu egzekucji sądowej. Podlega przepisom o podatku dochodowym od osób fizycznych, o ubezpieczeniach społecznych oraz o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, dotyczącym osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą (art. 28 u.k.s.e.). Choć komornik ponosi ryzyko finansowe swojej działalności, nie ma statusu przedsiębiorcy. Poddany jest uregulowaniom ograniczającym swobodę działalności i wykluczającym kierowanie się

zasadą maksymalizacji zysku. Nie może odmówić przyjęcia wniosku o wszczęcie egzekucji lub wykonania postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia, do przeprowadzenia których jest właściwy miejscowo i rzeczowo zgodnie z ustawą (art. 8 ust. 4 u.k.s.e.). Nie przysługuje mu więc prawo profilowania działalności i podejmowania egzekucji stosownie do prognozowanych szans jej powodzenia.

Komornik dysponuje swoistym „przedsiębiorstwem” – zapleczem osobowym i materialnym w postaci kancelarii, którą ma obowiązek utrzymywać na poziomie odpowiednim do godności urzędu i posiadanych środków (art. 3 ust. 2 pkt 3 *in fine* u.k.s.e.). Ustawa wymaga zatem od komornika czynienia stosownych nakładów, ograniczając jednocześnie swobodę poszukiwania dodatkowych źródeł dochodów. Komornicy poddani są bowiem ograniczeniom w podejmowaniu dodatkowego zajęcia lub zatrudnienia (art. 21 u.k.s.e.). Rozwiązanie to gwarantuje między innymi dyspozycyjność komornika.

Jak wynika z dotychczasowych ustaleń, status komornika w obowiązującym porządku prawnym ma charakter hybrydowy. Z jednej strony komornik pełni funkcję publiczną, podejmując czynności w imieniu państwa, z drugiej zaś – jest quasi-przedsiębiorcą, podmiotem samofinansującym się, ale o znacznie ograniczonej swobodzie działalności. Zbliża się także do kategorii tzw. wolnych zawodów, o charakterze korporacyjnym – komornicy tworzą także własny samorząd (art. 79 ust. 1 u.k.s.e.). Ustawodawca nie dążył do zachowania modelowej konsekwencji, jeżeli chodzi o ukształtowanie ram prawnych wykonywania tego zawodu. W ocenie Trybunału, jak już wspomniano, wszystkie cechy statusu komornika podporządkowane są efektywnemu, ekonomicznemu i niezakłóconemu biegowi egzekucji.

## 2.2. Powoływanie i odwoływanie komorników.

Jak Trybunał odnotował powyżej, ustawodawca duże znaczenie dla prawidłowego i niezakłóconego toku egzekucji przypisał procedurze powoływania i odwoływania komorników. Poświęcił jej w całości rozdział drugi u.k.s.e. W myśl art. 11 ust. 1 u.k.s.e komornika powołuje Minister Sprawiedliwości na wniosek zainteresowanego, który posiada teoretyczne i praktyczne przygotowanie do tego zawodu, zna zasady i realia jego wykonywania. Osoba ubiegająca się o wolne stanowisko komornicze, oprócz spełnienia innych warunków, winna uprzednio odbyć aplikację komorniczą zakończoną egzaminem i co najmniej dwa lata przepracować w kancelarii komorniczej w charakterze asesora (art. 10 ust. 1 pkt 8-10 u.k.s.e.). Przyczyny odwołania komornika przez Ministra Sprawiedliwości reguluje art. 15a u.k.s.e.

Ustawodawca zastrzegł dodatkowo, że w razie zwolnienia stanowiska komornika wskutek odwołania, w obwieszczeniu o wolnym stanowisku, publikowanym przez Ministra Sprawiedliwości w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, należy tę okoliczność wskazać, wymienić imię, nazwisko, siedzibę i adres kancelarii odwołanego komornika oraz zaznaczyć, że osoba, która zostanie powołana na opróżnione stanowisko przejmie prowadzenie spraw dotychczas prowadzonych i niezakończonych przez tego komornika (art. 11 ust. 2 u.k.s.e.). Następca obowiązany jest objąć kancelarię w terminie miesiąca od dnia zawiadomienia o powołaniu i poinformować o tym Ministra Sprawiedliwości (art. 13 ust. 1 u.k.s.e.). W takim wypadku kandydat ma zatem nie tylko ogólną świadomość czekających go obowiązków i terminu, w jakim powinien przystąpić do ich wykonywania, lecz także wiedzę o konieczności kontynuowania spraw egzekucyjnych, będących w toku w danej kancelarii.

## 2.3. Opłata egzekucyjna a dochód komornika.

Ustawodawca, tworząc samofinansujący się model egzekucji sądowej (zob. art. 3a u.k.s.e.), wprowadził system opłat, z których komornik pokrywa w pierwszej kolejności

koszty prowadzonej działalności egzekucyjnej (art. 35 u.k.s.e.). Koszty te określa szczegółowo art. 34 u.k.s.e., zaliczając do nich wszelkie koszty niezbędne do wykonywania czynności egzekucyjnych, niepokrywane w trybie zwrotu wydatków gotówkowych. Są to przykładowo koszty osobowe i rzeczowe, ochrony osobistej i zajętego mienia, ubezpieczeniowe, przejazdów i przewozów, korespondencji, obrotu pieniężnego. Art. 39 u.k.s.e. wylicza odrębnie wydatki gotówkowe, podlegające zaliczkowaniu, a następnie zwrotowi, np. należności biegłych, koszty ogłoszeń w pismach, koszty transportu specjalistycznego.

Komornik pobiera opłaty egzekucyjne za prowadzenie egzekucji i inne powierzone mu czynności (art. 43 u.k.s.e.). Wysokość, sposób ustalania i poboru opłat określa ustawa. Mają one charakter normatywny, publicznoprawny i ryczałtowy. Wprawdzie oprócz opłat stałych ustawa przewiduje także opłaty stosunkowe, ściągane od dłużnika proporcjonalnie do wyników egzekucji, tj. w odniesieniu do wartości wyegzekwowanego świadczenia, jednak i te opłaty pobierane są w sztywnych granicach określonych przepisami. Ustawodawca wyznaczył ich minimalną i maksymalną wysokość. Na przykład, jak stanowi art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e., w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 15% wartości wyegzekwowanego świadczenia, jednak nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Trybunał zauważa, że prowizyjna postać opłaty służy uzależnieniu jej wysokości od rezultatów czynności egzekucyjnych, z drugiej jednak strony opłata wciąż nie jest świadczeniem ekwiwalentnym. Nie odpowiada bowiem rzeczywistemu nakładowi pracy i kosztów w konkretnym postępowaniu. Komornika nie łączy z wierzycielem stosunek o charakterze prywatnoprawnym (w rodzaju umowy wzajemnej), lecz publicznoprawny.

Normatywne uregulowanie wysokości opłat opiera się na założeniach szacunkowych. Pobrane i wyegzekwowane opłaty mają służyć przede wszystkim na pokrycie całokształtu kosztów działalności egzekucyjnej w typowych sprawach (por. Z. Merchel, *Koszty egzekucji komorniczej po nowelizacji ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz KPC*, Monitor Prawniczy Nr 4/2005). Ustawa nie zakłada, że każde postępowanie egzekucyjne musi przynieść komornikowi zysk. Nie gwarantuje nawet zbilansowania się wpływów i wydatków w każdym jednostkowym wypadku (zob. wyrok TK z 3 grudnia 2003 r., sygn. K 5/02). Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 14 maja 2009 r., pogląd, że opłaty egzekucyjne ustalone są w sposób niezwiązany z rzeczywistymi kosztami konkretnego postępowania egzekucyjnego i mają charakter daniny publicznoprawnej, zachowuje aktualność, mimo postulatów jak najściślejszego powiązania wysokości należnej komornikowi opłaty z efektywnością egzekucji. Zdaniem TK, „komornikowi przypada dochód albo obciąża go strata, nie można więc oczekiwać wyeliminowania ryzyka związanego z istoty rzeczy z działalnością na własny rachunek” (wyrok sygn. K 21/08 i powołana tam literatura oraz orzecznictwo, zob. także wyrok SN z 6 października 2010 r., sygn. II CSK 184/10, Lex nr 746603).

Dochodem komornika są pobrane i ściągnięte w danym miesiącu opłaty egzekucyjne oraz zwrot niektórych wydatków gotówkowych, pomniejszone o koszty działalności egzekucyjnej i sumy przekazane zastępcy, komornikowi odwołanemu oraz spadkobiercom zmarłego komornika na warunkach określonych w art. 63 u.k.s.e. Dochód komornika stanowi zatem dopiero nadwyżka opłat nad kosztami, ustalana globalnie w określonej jednostce czasu („w danym miesiącu”), nie zaś dla każdego postępowania egzekucyjnego z osobna. Dopiero tak określona kwota staje się własnością komornika, wyodrębnioną i podlegającą opodatkowaniu (por. powołany wyrok TK z 14 maja 2009 r., sygn. K 21/08).

Trybunał zwraca uwagę na różnicę między kosztami działalności egzekucyjnej w rozumieniu art. 34 u.k.s.e. a kosztami egzekucji, o których mowa w art. 770 k.p.c. Koszty

działalności egzekucyjnej to pojęcie, które odnosi się do kosztów własnych całej działalności komornika, mających znaczenie dla określenia jego dochodu lub straty. Nie dotyczą one jednostkowego postępowania. Koszty egzekucji z art. 770 k.p.c. są natomiast ściśle związane z konkretną sprawą egzekucyjną. Obciążają strony danego postępowania, toteż komornik ma obowiązek rozliczyć poniesione w nim wydatki i pobrane opłaty (por. P. Biezuński, [w:] P. Biezuński, M. Biezuński, *Komentarz do art. 34 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, Lex 2010). Koszty egzekucji komornik ustala postanowieniem na zakończenie postępowania, z uwzględnieniem jego wyników. Koszty te mogą być ustalone wyłącznie w tym postępowaniu, w którym powstały (zob. wyrok SN z 14 czerwca 1973 r., sygn. I CR 250/73, OSNC Nr 6/1974, poz. 110). Ściąga się je wraz z egzekwowanym roszczeniem (art. 770 zdanie drugie k.p.c.). Ich egzekucja ma charakter adhezyjny w stosunku do egzekucji roszczenia głównego. Od postanowień w sprawie ustalenia kosztów danego postępowania egzekucyjnego przysługuje skarga na czynności komornika (art. 767 k.p.c.). W razie wniesienia skargi, sąd przesyła jej odpis komornikowi, który w terminie trzech dni sporządza na piśmie uzasadnienie dokonania zaskarżonej czynności oraz przekazuje je wraz z aktami sprawy do sądu, do którego skargę wniesiono, chyba że skargę w całości uwzględnia, wówczas zawiadamia o tym sąd, skarżącego oraz zainteresowanych, których uwzględnienie skargi dotyczy (art. 767 § 4 *in fine* k.p.c.). Na postanowienie sądu, wydane po rozpatrzeniu skargi, zażalenie przysługuje zarówno stronom, jak i komornikowi (art. 770 zdanie trzecie k.p.c.), przy czym zażalenie komornika na postanowienie sądu przewidziane w art. 770 k.p.c. podlega opłacie sądowej (tak ostatnio Sąd Najwyższy w uchwale z 26 października 2011 r., sygn. III CZP 62/11, Biuletyn SN nr 10/2011, s. 10).

Przyznanie komornikowi prawa odwołania się od rozstrzygnięcia sądu podyktowane jest ochroną jego interesów. Zażalenie przysługuje wyłącznie komornikowi lub jego zastępcy pełniącemu aktualnie funkcję organu egzekucyjnego. Nie służy byłemu zastępcy komornika ani komornikowi, który nie prowadzi już czynności egzekucyjnych (por. D. Zawistowski, *Komentarz do art. 770 Kodeksu postępowania cywilnego*, Lex 2011), choćby to właśnie oni wyegzekwowali świadczenie w całości lub w części przed ustąpieniem z funkcji. Udział w postępowaniu skargowym (uwzględnienie skargi, sporządzenie uzasadnienia, przesłanie akt) lub zażaleniowym (bierny lub czynny w roli skarżącego) bierze zatem następca odwołanego komornika. Na następcy spoczywa również egzekucja należności z tytułu kosztów. Postanowienie komornika w sprawie kosztów podlega bowiem wykonaniu po uprawomocnieniu się (por. art. 770<sup>1</sup> k.p.c.). „Opłaty ustalone prawomocnie” w rozumieniu art. 63 ust. 5 u.k.s.e. to opłaty ustalone postanowieniami prawomocnymi w świetle art. 770<sup>1</sup> k.p.c.

Mając na uwadze potrzebę kontynuowania przez następcę odwołanego komornika spraw rozpoczętych i niezakończonych przez poprzednika, wymagających nakładu pracy (np. sporządzenia uzasadnienia w wypadku skargi na postanowienie o kosztach, czy zażalenia na postanowienie sądu) i poniesienia określonych wydatków (np. celem przesłania akt, czy tytułem opłaty sądowej), ustawodawca dokonał podziału opłat egzekucyjnych między te dwa podmioty. Wprowadził mianowicie zasadę, wyrażoną w zakwestionowanym art. 63 ust. 5 u.k.s.e., że komornikowi odwołanemu należą się opłaty prawomocnie ustalone przed jego odwołaniem.

Warto odnotować, że odwołanemu komornikowi jeszcze do niedawna nie przypadały żadne opłaty egzekucyjne. Regulacja będąca przedmiotem kontroli została wprowadzona dopiero ustawą z dnia 24 września 2004 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 236, poz. 2356), która weszła w życie 13 listopada 2004 r. Stan prawny sprzed nowelizacji realizował w pełni założenie, ujęte w art. 43 u.k.s.e., że opłaty egzekucyjne pobiera wyłącznie komornik. Zgodnie z tą zasadą, komornikowi odwołanemu oraz spadkobiercom

zmarłego komornika nie należy się żadne wynagrodzenie ani dochód. Winien on przypadać w całości zastępcy komornika lub komornikowi nowo powołanemu, aktualnie prowadzącemu kancelarię. Idea ta wiąże się z tytułem poboru opłat, jakim jest prowadzenie działalności egzekucyjnej, oraz z ich podstawowym przeznaczeniem, jakim jest pokrycie kosztów tejże działalności. Mimo że art. 43 u.k.s.e. obowiązuje w niezmiennym kształcie od dnia uchwalenia ustawy (tj. od 29 sierpnia 1997 r.) do chwili obecnej, prawodawca w 2004 roku zdecydował się przełamać powyższą zasadę i wprowadzić rozwiązanie zawarte w art. 63 ust. 5 u.k.s.e. Przyznał komornikom odwołanym (oraz spadkobiercom zmarłego komornika) przywilej w postaci prawa do opłat prawomocnie przez nich ustalonych w czasie pełnienia funkcji, bez względu na datę wpływu należności na konto kancelarii. Badana regulacja ma zatem charakter wyjątku od zasady, co podkreślił Sąd Najwyższy w wyroku z 26 września 2007 r. (sygn. akt IV CSK 133/07, OSNC nr 11/2008, poz. 132) oraz Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 czerwca 2009 r. (sygn. SK 5/09).

### 3. Merytoryczna ocena zasadności skargi.

#### 3.1. Zgłoszone wzorce kontroli.

##### 3.1.1. Stanowisko skarżącego.

Skarga zarzuca niezgodność przyjętego w art. 63 ust. 5 u.k.s.e. kryterium podziału opłat między odwołanym komornikiem a jego następcą z dwoma odrębnie powołanymi przepisami Konstytucji – art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 2.

Jak odnotowano w części wstępnej uzasadnienia, zakwestionowany przepis ma, zdaniem skarżącego, charakter dyskryminujący i narusza zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji), a ponadto – prawo do równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji). W skardze podniesiono, że uregulowanie zastosowane w art. 63 ust. 5 u.k.s.e. faworyzuje nowo powołanych komorników, przyznając im prawo do opłat egzekucyjnych, mimo że nie przeprowadzili żadnych czynności i nie ponieśli związanych z nimi nakładów, kosztem odwołanego komornika, który nie otrzyma ani zwrotu wydatków, ani wynagrodzenia za wykonaną pracę tylko z tego powodu, że wydane przez niego postanowienie o ustaleniu kosztów postępowania uprawomocniło się po jego odwołaniu. W opinii skarżącego, wybrane kryterium podziału opłat jest nieuzasadnione i nieracjonalne. Narusza zasadę równości wobec prawa, ponieważ w sposób nieusprawiedliwiony różnicuje dwie grupy podmiotów podobnych: komorników odwołanych i komorników obejmujących po nich kancelarie. Wyróżnione kategorie podmiotowe znajdują się w podobnej sytuacji faktycznej i łączy je wspólna cecha istotna – obie grupy w czasie pełnienia funkcji są zobowiązane i uprawnione do prowadzenia postępowania egzekucyjnego. Wskutek zastosowania art. 63 ust. 5 u.k.s.e. jedna z nich nie otrzyma jednakże wynagrodzenia za dokonane czynności egzekucyjne, druga zaś – otrzyma wynagrodzenie, mimo że żadnej czynności nie wykonała. Rozwiązanie z art. 63 ust. 5 u.k.s.e. pozbawia w ten sposób przedstawicieli pierwszej z wymienionych grup ochrony praw majątkowych, drugich zaś – pod tym względem uprzywilejowuje.

Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem Trybunału, zasada równości oznacza nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy. Wszyscy adresaci norm prawnych, charakteryzujący się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinni być traktowani równo, według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Równość w rozumieniu konstytucyjnym nie ma charakteru abstrakcyjnego i absolutnego. Nie oznacza identyczności praw wszystkich jednostek. Prawo do równego traktowania funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście. Musi zostać odniesione do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym podmiotom w porównaniu ze statusem innych, znajdujących się w takim samym lub podobnym



położeniu. Dopiero stwierdzenie, że podobne sytuacje zostały przez prawo potraktowane odmiennie, wskazuje na możliwość naruszenia zasady równości.

Swoisty charakter prawa do równego traktowania polega na tym, że stwierdzenie jego naruszenia nie jest możliwe przez dokonanie „prostego” zestawienia wzorca konstytucyjnego i zakwestionowanej normy. Nieodzwonne jest uwzględnienie także innych norm: po pierwsze – norm rangi niższej niż Konstytucja, regulujących status prawny grupy porównawczej, po drugie – norm konstytucyjnych wypełniających konkretną treścią ogólną zasadę wynikającą z art. 32 Konstytucji. Trybunał podkreślał wielokrotnie, że prawo do równego traktowania ma charakter prawa drugiego stopnia, tzn. określa sytuację prawną jednostki jedynie wspólnie z inną normą. Ponieważ art. 32 Konstytucji nie statuuje samodzielnie żadnych praw podmiotowych, w postępowaniu skargowym nie może funkcjonować jako samoistny wzorzec kontroli. Skarżący winien więc zgłosić zarzut nierównego traktowania na tle konkretnego prawa lub wolności konstytucyjnej ( np. wyroki TK: z 9 stycznia 2007 r., sygn. P 5/05, OTK ZU Nr 1/A/2007, poz. 1, z 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 5/09).

O dopuszczalności rozpoznania skargi przesądza powołanie w niej jako wzorca kontroli także art. 64 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten jest szczególną postacią ogólnej zasady równości. Trybunał uznaje, że art. 64 ust. 2 Konstytucji pozwala zbadać zarzut skarżącego, zaś art. 32 ust. 1 Konstytucji należy potraktować jako wzorzec związkowy, pomocniczy dla rekonstrukcji wzorca głównego (analogicznie TK w wyroku o sygn. SK 5/09 oraz np. w wyroku z 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU Nr 2/A/2009, poz. 10).

Art. 64 ust. 2 Konstytucji głosi zasadę równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych. Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że istotą regulacji zawartej w art. 64 ust. 2 Konstytucji jest dwuaspektowy zakaz różnicowania ochrony własności i innych praw majątkowych z uwagi na charakter podmiotu prawa: po pierwsze, ochroną objęty jest każdy, komu przysługuje prawo majątkowe, bez względu na posiadane cechy osobowe i przymioty, po drugie, ochrona praw majątkowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów.

### 3.1.2. Modyfikacja wzorca zaproponowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Uznając, że w stanie faktycznym niniejszej skargi nie doszło do naruszenia zasady równości (prawa do równej ochrony praw majątkowych), Rzecznik Praw Obywatelskich zmodyfikował wzorce kontroli wskazane przez skarżącego. Wniósł o stwierdzenie niezgodności zakwestionowanego przepisu – w zakresie, w jakim nie przyznaje komornikowi prawa do opłat ustalonych przed jego odwołaniem, a których prawomocność nastąpiła po odwołaniu – z art. 64 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Rzecznik zmienił ponadto uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji. Pomiął aspekt nierównej ochrony praw majątkowych uwypuklony przez skarżącego i zaakcentował problem naruszenia – jako takiego – praw majątkowych odwołanego komornika. Naruszenie to, zdaniem Rzecznika, polega na pozbawieniu prawa do wynagrodzenia za wykonaną pracę. Odwołując się do licznych wcześniejszych orzeczeń Trybunału, Rzecznik podkreślił, że „art. 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko nawiązuje do zasady równości, lecz także daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej”.

## 3.2. Aplikacja wzorców.

### 3.2.1. Ocena zarzutów w świetle wzorców kontroli wskazanych w skardze.

W świetle dotychczasowych wypowiedzi Trybunału, nie ulega wątpliwości, że prawo komornika do opłaty egzekucyjnej, wpływające na wysokość osiąganego przez niego dochodu, mieści się w kategorii innych praw majątkowych, o których mowa w dyspozycji art. 64 ust. 2 Konstytucji. Każdy zatem komornik powinien w równym stopniu korzystać z

ochrony tychże praw. Sformułowany przez skarżącego zarzut niezgodności art. 63 ust. 5 u.k.s.e. z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji opiera się na twierdzeniu, że ustawodawca zróżnicował sytuację prawną odwołanego komornika i nowo powołanego komornika w sposób nieuzasadniony, podczas gdy mają oni wspólną cechę istotną. Obaj prowadzą bowiem działalność egzekucyjną, na którą składają się takie same czynności, podejmowane na własny rachunek i ryzyko (por. uzasadnienie wyroku sygn. SK 5/09). Trybunał stwierdza, że zarzut ten jest chybiony. W istocie skarżący nie wskazał bowiem relewantnej grupy porównawczej, potraktowanej przez ustawodawcę w odmienny sposób. Prawo każdego komornika do opłaty egzekucyjnej ukształtowane jest identycznie. Każdemu komornikowi, obejmującemu kancelarię po odwołanym komorniku, przypadają opłaty ustalone przez poprzednika, które uprawomocniły się po odwołaniu, oraz opłaty ustalone przez siebie, które uprawomocniły się w czasie pełnienia funkcji. Każdy komornik jest z kolei pozbawiony opłat przez siebie ustalonych, które uprawomocniły się po jego odwołaniu. Zasada jest jedna, jasno określona i równa dla wszystkich komorników.

W tym miejscu wypada zaznaczyć, że równie chybiona jest propozycja Prokuratora Generalnego, aby naruszenie zasady równości rozpatrywać przez porównanie sytuacji komorników odwołanych, którym opłaty uprawomocniły się przed odwołaniem, z sytuacją komorników odwołanych, którym opłaty uprawomocniły się po odwołaniu. Zróżnicowanie położenia komorników, o którym wspomina Prokurator Generalny, ma jedynie charakter losowy. Norma zawarta w art. 63 ust. 5 u.k.s.e. nie różnicuje *a priori* praw komorników. Ponadto zdaniem Trybunału, komornicy nie są całkowicie pozbawieni możliwości zapobiegania opisanemu wypadkowi. Mogą organizować pracę i planować czynności z uwzględnieniem przewidywanego odwołania z zajmowanego stanowiska. Odwołanie z funkcji, zważywszy na potencjalne przyczyny i tryb (por. art. 15a u.k.s.e), jest wiadome lub możliwe do przewidzenia z wyprzedzeniem. Trybunał nie neguje, że w praktyce zaskarżone unormowanie w pewnych okolicznościach doprowadza do rezultatów krzywdzących. Może oczywiście bowiem zdarzyć się, że jednemu komornikowi wszystkie opłaty egzekucyjne zdążą uprawomocnić się przed odwołaniem, podczas gdy innemu – nie. W pierwszym wypadku komornikowi nowo powołanemu nie przypadną żadne opłaty po poprzedniku, w drugim – tak. Mogą ponadto zaistnieć różnice w wysokości sum przypadłych po poprzedniku i „utraconych” w związku z odwołaniem – zarówno na korzyść danego komornika, jak i na jego niekorzyść. Owa potencjalna, faktyczna nierówność nie zmienia oceny normy prawnej, która – jak powiedziano – jest jedna, precyzyjna i równa dla wszystkich komorników. Jej działanie nie zaskakuje ponadto adresatów, świadomych jej obowiązywania już przed zgłoszeniem swej kandydatury na wolne stanowisko komornicze.

Ustawodawca mógł wprawdzie dokonać innego wyboru cezurę czasową i ustalić, że każdy komornik otrzyma wszystkie opłaty z tytułu postępowań egzekucyjnych, które przeprowadził, bez względu na czas, w jakim postanowienia ustalające te opłaty się uprawomocniły. To rozwiązanie byłoby bardziej sprawiedliwe z tego punktu widzenia, że każdy komornik otrzymywałby wynagrodzenie za wykonaną przez siebie pracę. Jednakże pozbawienie nowo powołanych komorników prawa do opłat ustalonych przez poprzedników, które uprawomocniły się po ich odwołaniu, prowadziłyby z kolei do tego, że nowi komornicy musieliby wykonać pracę (w postępowaniu skargowym i zażaleniowym oraz przeprowadzić egzekucję opłat), za którą nie otrzymaliby żadnego wynagrodzenia. Rezultat byłby zatem podobny do tego, jak obecnie kwestionowany. Ponadto taki schemat podziału opłat osłabiłby bezpieczeństwo egzekucji, gdyż nowo powołani komornicy dysponowałiby mniejszymi środkami na kontynuację spraw rozpoczętych a niezakończonych przez poprzedników. Trybunał dostrzega zatem, że każde z rozwiązań ma zarówno zalety, jak i wady, nie jest jednak powołany do oceny, które z nich byłoby bardziej słuszne. W ustalonym orzecznictwie TK przyjmuje, że przedmiotem dokonywanej przez

niego oceny nie jest trafność i zasadność rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę, jeżeli legislatura mieści się w ramach konstytucyjnych. Wyważenie argumentów za i przeciw oraz wybór jednego z możliwych rozwiązań leżał w gestii ustawodawcy, który z konstytucyjnego punktu widzenia miał prawo opowiedzieć się za modelem sprzyjającym niezakłóconej realizacji funkcji egzekucyjnej państwa. Uchwalając art. 63 ust. 5 u.k.s.e., ustawodawca nie naruszył zasady równej ochrony praw majątkowych, gwarantowanej w art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji – w zakresie będącym przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie.

Powyższa argumentacja nie oznacza odejścia od dotychczasowego stanowiska Trybunału, wiążącego prawo do opłat egzekucyjnych i generowanego przez nie dochodu z efektywnością egzekucji oraz z rzeczywistym nakładem kosztów, czasu i wysiłku ze strony komornika, w myśl ogólnie formułowanej zasady wynagradzania za wykonaną pracę (por. np. wyroki: z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU Nr 5/A/2005, poz. 50, z 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05, OTK ZU Nr 5/A/2006, poz. 53, sygn. SK 5/09). Trybunał zauważa jednak, że zasada ta nie ma charakteru absolutnego. Jej granice mogą wyznaczać inne zasady i wartości zasługujące na ochronę, do których należy zaliczyć sprawne funkcjonowanie mechanizmu egzekucji sądowej. Już w sprawie SK 5/09, opowiadając się za powiązaniem opłaty egzekucyjnej z czynnościami podejmowanymi przez komornika, a w konsekwencji za prawem byłego zastępcy komornika do opłat ustalonych przez niego prawomocnie przed odwołaniem, Trybunał bez sprzeciwu skonstatował, że „i tak część opłat egzekucyjnych (ustalonych za podjęte czynności, ale nieprawomocnie) zasiliło konto kancelarii, a tym samym będą miały wpływ na wysokość aktualnego dochodu zastępcy komornika albo nowo powołanego komornika”. Analiza celu i adekwatności takiego rozwiązania wykraczała jednak wówczas poza ramy rozstrzyganej sprawy.

W tym miejscu Trybunał uznaje za konieczne bliższe wyjaśnienie, dlaczego wynik kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie – mimo ponownej konfrontacji nominalnie tego samego przepisu prawa (art. 63 ust. 5 u.k.s.e.) z podobnymi wzorcami (art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji), jest inny niż w sprawie o sygn. SK 5/09. Jak wyżej zaznaczono (zob. pkt 1.2 tej części uzasadnienia), odczytując zakwestionowany przepis, można dekodować więcej niż jedną normę prawną. Obecnie kontroli poddano inną normę, aniżeli w sprawie o sygn. SK 5/09. Trybunał zwrócił na wstępie uwagę, że podobieństwo między obu skargami jest zatem jedynie pozorne, w istocie zaś problemy konstytucyjne postawione w obu sprawach są zupełnie różne.

Warto dodać, że w wyroku z 16 czerwca 2009 r. Trybunał porównywał prawo do opłat egzekucyjnych komorników i ich zastępców. W stanie faktycznym rozpoznawanej wówczas sprawy istniały zatem dwie grupy podmiotów: bezpośrednio zainteresowani wynikiem postępowania skargowego zastępcy komorników oraz odrębna grupa kontrolna (komornicy). W aktualnie rozpoznawanej sprawie analizie poddana jest, jak wyjaśniono powyżej, sytuacja prawna wyłącznie jednego, homogenicznego zbioru podmiotów prawa (komorników).

W sprawie o sygn. SK 5/09 Trybunał uznał, że porównywane kategorie podmiotów mają podobny status z uwagi na rodzajową i jakościową tożsamość podejmowanych czynności. W niniejszym postępowaniu, z uwagi na brak grupy porównawczej, Trybunał konstatuje jedynie, że wszyscy komornicy – z istoty rzeczy – mają identyczny zakres praw i obowiązków.

Podstawą stwierdzenia niezgodności art. 63 ust. 5 u.k.s.e. z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji w sprawie o sygn. SK 5/09 było zróżnicowanie sytuacji prawnej obu porównywanych grup podobnych, polegające na tym, że byłym zastępcą komorników nie przysługiwało prawo do opłat prawomocnie przez nich ustalonych, lecz nieściągniętych w czasie urzędowania, podczas gdy komornicy odwołani zachowywali

prawo do opłat prawomocnie przez siebie ustalonych, bez względu na datę wpływu środków pieniężnych na konto. W niniejszej sprawie Trybunał ustalił, że każdemu komornikowi przysługuje takie samo prawo do opłat prawomocnie ustalonych w czasie jego urzędowania, niezależne od daty wpływu należności.

Skarga w sprawie o sygn. SK 5/09 została uwzględniona, gdyż Trybunał stwierdził wówczas, że doszło do różnicowania praw majątkowych podmiotów podobnych, to jest prawa odwołanych komorników i byłych zastępców komorników – do prawomocnie ustalonych opłat egzekucyjnych. W niniejszej sprawie konkluzja taka nie została sformułowana, gdyż nie mogło dojść do różnicowania praw majątkowych w obrębie jednorodnej grupy podmiotów, poddanych wspólnej regulacji.

3.2.2. Dopuszczalność zastosowania wzorca zmienionego przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Nie negując przywołanej przez Rzecznika linii orzeczniczej dotyczącej interpretacji art. 64 ust. 2 Konstytucji, Trybunał obowiązany jest w pierwszej kolejności rozważyć, czy modyfikacja wzorca przez Rzecznika Praw Obywatelskich, zgłaszającego swój udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej w trybie art. 51 ust. 2 ustawy o TK, jest dopuszczalna.

W dotychczasowym dorobku orzeczniczym Trybunału zarysowały się w tym względzie dwa stanowiska. W wyroku z 21 maja 2001 r. (sygn. SK 15/00, OTK ZU Nr 4/2001, poz. 85) na pytanie, czy Rzecznik Praw Obywatelskich jest uprawniony do wskazywania samodzielnie w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym podstawy niezgodności z Konstytucją określonego przepisu ustawy, który nie został wskazany jako wzorzec niekonstytucyjności w skardze, Trybunał udzielił odpowiedzi twierdzącej. Uznał, że przystępując do skargi, Rzecznik daje wyraz swemu stanowisku merytorycznemu co do oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji, które mogłoby znaleźć wyraz w samodzielnym wniosku skierowanym w trybie tzw. kontroli abstrakcyjnej (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Niecelowe i nieuzasadnione byłoby jednak występowanie z odrębnym wnioskiem w sytuacji, gdy Rzecznik w postępowaniu w sprawie skargi dostrzega inne jeszcze konstytucyjne wolności lub prawa, które zostały naruszone przez zakwestionowany przez skarżącego przepis.

Odmienny pogląd zaprezentowano w wyroku z 11 września 2001 r. (sygn. SK 17/00 OTK ZU Nr 6/2001, poz. 165). Nie umniejszając przewidzianej w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji samodzielnej kompetencji Rzecznika w zakresie inicjowania kontroli konstytucyjnej, Trybunał przyjął, „iż wniosek o kontrolę nie może być sformułowany jako element zgłoszenia udziału w sprawie ze skargi konstytucyjnej i rozpatrywany niejako przy okazji jej rozpoznawania (...)”. W wypadku zgłoszenia udziału w postępowaniu wszczętym przez inny podmiot na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy o TK, pozycja Rzecznika „przypomina ukształtowaną przez kodeks postępowania cywilnego pozycję interwenienta ubocznego (art. 76 i n. k.p.c.), którego udział w sprawie ma charakter adhezyjny. Interwenient uboczny nie jest nigdy stroną procesu, lecz pomocnikiem strony. Brak przymiotu strony nie pozwala na dokonywanie tzw. czynności dyspozycyjnych, a więc decydujących o przedmiocie procesu. (...) Rzecznik Praw Obywatelskich (...) nie zyskuje prawa rozszerzania zakresu skargi, lecz tylko możliwość dokonywania czynności wspierających ją, w szczególności dostarczania nowych argumentów prawnych. (...) Zakres zarzutów formułowanych przez Rzecznika może stanowić pochodną zarzutów zgłoszonych przez inicjatora postępowania. Przedmiot zaskarżenia wyznaczyć może tylko skarżący w sposób i w czasie określonym przepisami”.

Przychylając się do drugiego z przedstawionych wyżej poglądów i przenosząc go na grunt aktualnie rozpoznawanej sprawy, Trybunał stwierdza, że powołanie przez Rzecznika (a także Prokuratora Generalnego) uzupełniającego wzorca kontroli w postaci art. 31 ust. 3

Konstytucji nie oznacza rozszerzenia granic zaskarżenia. Przepis ten, stanowiący o warunkach konstytucyjnie dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności, ma szczególnie charakter, który powoduje, że – nawet niepowołany w piśmie inicjującym postępowanie – może być podstawą kontroli konstytucyjności w zbiegu z innym przepisem, wskazanym przez skarżącego (por. np. postanowienie TK z 15 kwietnia 2009 r., sygn. SK 44/08 OTK ZU Nr 4/A/2009, poz. 59). Inaczej natomiast Trybunał postrzega, przedstawione przez Rzecznika, całkowicie nowe uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji. Zignorowanie akcentowanego przez skarżącego aspektu naruszenia zasady równego traktowania i wypełnienie zarzutu inną treścią nie może zostać zakwalifikowane jako czynność wspierająca. Zarzut w kształcie zgłoszonym przez Rzecznika nie jest pochodną zarzutu pierwotnego, lecz w istocie zupełnie nowym zarzutem. Nominalnie niezmieniony pozostał jedynie wzorzec kontroli. Warto w tym miejscu także odwołać się do powszechnie akceptowanej interpretacji zasady *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której podstawowe znaczenie dla oceny granic skargi (pytania prawnego, wniosku) ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Na zarzut składa się zatem cała wyrażająca go treść, zarówno zawarta w *petitum* pisma inicjującego, które pełni jedynie rolę podsumowującą i systematyzującą, jak i w uzasadnieniu (zob. wyrok TK z 24 lutego 2000 r., sygn. SK 34/07 i powołane tam orzecznictwo). Wobec powyższego, w świetle art. 66 w związku z art. 51 ust. 2 ustawy o TK, stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie dotyczącym kontroli kwestionowanego przepisu z art. 64 ust. 2 Konstytucji należy pozostawić bez rozpoznania.

Na marginesie warto zauważyć, że Rzecznik, powiadomiony o skardze, dysponuje nie tylko możliwością przystąpienia do skargi w trybie art. 51 ust. 2 ustawy o TK, ale również wystąpienia z własnym wnioskiem na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji i zwrócenia się o połączenie spraw do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia na podstawie art. 219 k.p.c. w związku z art. 20 ustawy o TK (zob. wyrok z 18 września 2006 r., sygn. SK 15/05, OTK ZU Nr 8/A/2006, poz. 106).

Trybunał Konstytucyjny uznaje jednakże za celowe ustosunkowanie się do zaprezentowanego powyżej (w punkcie 3.1.2 tej części uzasadnienia) stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich przez przypomnienie swych wcześniejszych rozstrzygnięć. Jak zauważył Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 3 grudnia 2003 r. (sygn. K 5/02, OTK ZU Nr 9/A/2003, poz. 98, cytowanym także w wyroku z 14 maja 2009 r., sygn. K 21/08, OTK ZU Nr 5/A/2009, poz. 67), prowadząc działalność na własny rachunek i pobierając opłatę w wysokości ustawowo określonej, komornik nie może domagać się, aby ustawodawca zagwarantował mu otrzymanie świadczenia w każdej z prowadzonych spraw, z powołaniem się na ochronę praw majątkowych, przysługującą osobom fizycznym i innym podmiotom prawa prywatnego. Zdaniem Trybunału, wyrażonym w przywołanym orzeczeniu, zarzut naruszenia przewidzianej w art. 64 ust. 2 Konstytucji ochrony praw majątkowych byłby uzasadniony jedynie wówczas, gdyby założeniem ustawodawcy – założeniem normatywnym, a nie wynikającym 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. Trybunał podkreślił, że nie chodzi tu o sferę faktów, tzn. o ustalenie, że w wypadku 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, argumentował Trybunał, 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 prowadziła do tego, że wykonywanie tego zawodu na ustawowych warunkach było z założenia deficytowe, a zatem „nieopłacalne”.

Podsumowując, bilansować musi się całokształt wpływów i wydatków. Dochodem komornika jest wszak nadwyżka opłat egzekucyjnych nad kosztami działalności

egzekucyjnej w danym miesiącu (art. 63 ust. 4 w związku z art. 34 u.k.s.e.), a nie nadwyżka opłaty egzekucyjnej nad kosztami postępowania egzekucyjnego w danej sprawie (art. 770 k.p.c.). Przyjmując zaskarżone rozwiązanie, ustawodawca nie pozbawił odwołanych komorników środków utrzymania. Przykładem jest skarżący, który z zaprzestaniem pełnienia tej funkcji, nabył prawo do emerytury.

### 3.3. Wnioski końcowe.

Trybunał nie neguje, że przyjęte w art. 63 ust. 5 u.k.s.e. rozwiązanie, w razie zbiegu pewnych okoliczności faktycznych, może wydawać się krzywdzące dla odwołanego komornika. Nie oznacza to jednak niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu, który musi być rozpatrywany w szerszym kontekście modelu funkcjonowania i finansowania egzekucji sądowej. Oceniając zakwestionowaną regulację z tej perspektywy i uwzględniając fakt, że każdy komornik – w okresie przed odwołaniem – ponosi jednakowe ryzyko niezyskania opłaty egzekucyjnej, Trybunał stwierdza, że art. 63 ust. 5 u.k.s.e. – w zakresie, w jakim nie przyznaje odwołanemu komornikowi opłat ustalonych przez odwołanego komornika, których prawomocność nastąpiła po jego odwołaniu – pozostaje w zgodzie z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.