

**WYROK**  
z dnia 20 listopada 2012 r.  
**Sygn. akt SK 34/09\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Biernat – przewodniczący  
Leon Kieres  
Stanisław Rymar  
Andrzej Rzepliński – sprawozdawca  
Piotr Tuleja,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 20 listopada 2012 r., skargi konstytucyjnej Artura Zielińskiego o zbadanie zgodności: art. 49 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 49 ust. 2 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 19 ustawy z dnia 24 września 2004 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 236, poz. 2356), z art. 2, art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 49 ust. 2 oraz art. 49 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376 oraz z 2012 r. poz. 759), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 24 września 2004 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 236, poz. 2356), są zgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 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.**

UZASADNIENIE

**I**

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 28 listopada 2012 r. w Dz. U. z 2012 r. poz. 1328.

1. Skarżący Artur Zieliński (dalej: skarżący) w skardze konstytucyjnej z 25 marca 2008 r. wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 49 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882, ze zm.; dalej: ustawa o komornikach) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 24 września 2004 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 236, poz. 2356; dalej: ustawa z 2004 r.) z:

1) art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji statuującym zasadę równego traktowania przez władzę publiczną i równości wobec prawa;

2) art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą sprawiedliwości społecznej oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji i udzielaną w nim ochroną praw majątkowych;

3) art. 2 Konstytucji i określoną w tym przepisie zasadą demokratycznego państwa prawnego, w szczególności w zakresie w jakim ustawodawca upoważnia organ stosujący prawo do arbitralnego obniżania opłaty egzekucyjnej bądź jej całkowitą redukcję.

Ponadto skarżący wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa kwoty 2 400 zł tytułem zwrotu kosztów sporządzenia skargi konstytucyjnej.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym. Skarżący, będący komornikiem sądowym, po przeprowadzeniu egzekucji, ustalił opłatę egzekucyjną na kwotę 39 744,97 zł (postanowienie z 16 stycznia 2006 r., sygn. akt II Km 1763/05).

Na skutek skargi dłużnika, Sąd Rejonowy w Bydgoszczy, Wydział I Cywilny, postanowieniem z 2 marca 2007 r. (sygn. akt I Co 544/06), zmienił postanowienie komornika sądowego w ten sposób, że opłatę egzekucyjną ustalił na kwotę 14 306 zł. Zmniejszając opłatę egzekucyjną Sąd Rejonowy w Bydgoszczy, Wydział I Cywilny, stwierdził, że skoro egzekucja polegała na zajęciu rachunków bankowych dłużnika, to stopień skomplikowania tego postępowania był niewielki, a nakład pracy komornika „przeciętny”.

Na postanowienie Sądu Rejonowego w Bydgoszczy, Wydział I Cywilny, zażalenie wnieśli dłużnik i komornik sądowy. Sąd Okręgowy w Bydgoszczy, Wydział II Cywilny-Odwoławczy, postanowieniem z 31 października 2007 r. (sygn. akt II Cz 576/07) oddalił oba zażalenia.

1.2. W skardze konstytucyjnej z 25 marca 2008 r., skarżący wskazał, że art. 49 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach zostały wprowadzone do systemu prawnego celem ochrony określonej grupy dłużników – zakładów opieki zdrowotnej. Zdaniem skarżącego, zwolnienie jednej kategorii dłużników z kosztów egzekucji, nie pozwoli w dłuższej perspektywie czasowej obniżyć kosztów egzekucji prowadzonych przeciwko innym dłużnikom, którzy w sensie ekonomicznym finansują egzekucję prowadzoną przeciwko „uprzywilejowanym” dłużnikom. W ujęciu globalnym uprzywilejowanie jednych dłużników musi zatem skutkować pokrzywdzeniem innych.

1.2.1. Skarżący podniósł, że sądy, obniżając opłatę egzekucyjną, obniżają wynagrodzenie należne komornikowi za pełnione przez niego obowiązki. Opłata egzekucyjna nie pełni roli odszkodowania lecz wynagrodzenia i opłaty za dokonane czynności egzekucyjne. Upoważnienie sądu do dyskrecjonalnego obniżania wynagrodzenia komornika może zaburzyć gospodarkę finansową jego kancelarii. W praktyce wynagrodzenia komorników są redukowane przez sądy do stawek minimalnych, określonych w ustawie, a nawet poniżej ustawowego minimum. W skrajnych wypadkach komornik zostaje pozbawiony opłaty. W sytuacji zwolnienia określonych podmiotów z opłaty należnej na rzecz innego podmiotu, ustawodawca powinien przewidzieć system

rekompensaty ze strony Skarbu Państwa, tak jak np. w postępowaniu sądowym i sądowno-administracyjnym koszty wynagrodzenia pełnomocnika z urzędu (adwokata, radcy prawnego, rzecznika patentowego) przejmuje na siebie Skarb Państwa. Podobnie przy zwolnieniu z opłaty notarialnej, koszty przejmuje na siebie Skarb Państwa.

1.2.2. Ponadto zdaniem skarżącego, brak kryteriów obniżenia wysokości wynagrodzenia komornika, stworzyło dla sądów zbyt dużą swobodę interpretacyjną. Użycie zwrotu nieostrego wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ decydujący o jego wypełnieniu. W praktyce w niektórych sprawach komornicy zostali w ogóle pozbawieni wynagrodzenia za wykonane czynności egzekucyjne. Arbitralność decyzji podejmowanych przez sądy orzekające o opłatach egzekucyjnych była przyczyną zmiany art. 49 ustawy o komornikach dokonanej ustawą z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 112, poz. 769).

1.3. W odpowiedzi na zarządzenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 19 maja 2008 r., wzywające skarżącego do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej, skarżący pismem z 2 czerwca 2008 r. wskazał, że zaskarżone przepisy naruszają:

1) art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji statuującym zasadę równego traktowania przez władzę publiczną i równości wobec prawa;

2) art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadę sprawiedliwości społecznej oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji i udzielaną w nim ochronę praw majątkowych;

3) art. 2 Konstytucji – zasady demokratycznego państwa prawnego i wywodzone z nich zasady przewidywalności orzeczeń sądowych oraz sprawiedliwości społecznej.

1.3.1. Skarżący, wyjaśniając sposób naruszenia konstytucyjnych wolności i praw, podniósł, że:

Po pierwsze, dłużnik – zakład opieki zdrowotnej korzystał w postępowaniu sądowym z uprzywilejowanej pozycji wobec skarżącego – komornika sądowego.

Po drugie, sądy orzekające w sprawie ustalenia kosztów egzekucyjnych przez skarżącego naruszyły jego prawa majątkowe, ponieważ zaniżyły opłatę egzekucyjną z 39 744,97 zł na 14 306 zł.

Po trzecie, komornik wszczynający egzekucję przeciwko zakładowi opieki zdrowotnej, biorąc pod uwagę praktykę orzeczniczą sądów, nie może liczyć na zwrot wydatków i uzyskanie stosownego wynagrodzenia. Zaskarżonymi przepisami ustawodawca upoważnił sąd do dyskrecjonalnego i nieograniczonego ingerowania w wynagrodzenie należne komornikowi. Sąd może więc przyznać komornikowi sądowemu wynagrodzenie od 0% do 15% wyegzekwowanego świadczenia. Całkowita dowolność w ustalaniu wynagrodzenia pozbawia komornika sądowego możliwości przewidywania przychodów i planowania wydatków.

1.4. Postanowieniem z 1 lipca 2008 r., sygn. Ts 93/08 (OTK ZU nr 4/B/2009, poz. 278) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu ze względu na to, że komornik sądowy nie ma legitymacji do jej wniesienia, ponieważ jest organem państwa powołanym do wykonywania orzeczeń sądowych w drodze przymusowej egzekucji a prowadząc postępowanie egzekucyjne nie jest podmiotem konstytucyjnych wolności i praw w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

1.5. Na powyższe postanowienie skarżący wniósł zażalenie, dowodząc, że Trybunał niezasadnie odmawia ochrony komornikom, podczas gdy takiej ochrony udziela sądom i prokuratorom. Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z 16 lipca 2009 r., sygn. Ts 93/08

(OTK ZU nr 4/B/2009, poz. 279) uwzględnił zażalenie skarżącego, ponieważ mechanizm ustalania wysokości opłat za czynności podejmowane przez komornika jako organu samofinansującego się oraz ponoszącego ryzyko prowadzonej działalności ma znaczenie dla konstytucyjnej ochrony jego praw majątkowych.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 15 września 2009 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu w sprawie niniejszej skargi konstytucyjnej.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 25 września 2009 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 19 ustawy z 2004 r., jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej. Ponadto Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

3.1. W pierwszej kolejności Marszałek Sejmu, odwołując się do orzecznictwa Trybunału, zauważył, że skarżący, który jest komornikiem ma legitymację do wniesienia skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie. Utrata mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów nie stoi na przeszkodzie w dokonaniu kontroli ich konstytucyjności z uwagi na konieczność ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Przedmiotem kontroli przez Trybunał powinien być art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 19 ustawy z 2004 r., ponieważ był on podstawą ostatecznego orzeczenia o konstytucyjnych prawach skarżącego a z treści skargi wynika, że skarżący sformułował zarzuty tylko wobec tego przepisu. Brak uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności art. 49 ust. 1 zdanie drugie ustawy o komornikach powinien zatem skutkować umorzeniem postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

3.2. Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 19 ustawy z 2004 r., z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazał, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału ani art. 2, ani art. 32 Konstytucji nie mogą stanowić samodzielnych wzorców kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Skarżący powołując art. 2 i art. 32 Konstytucji nie wskazał prawa czy wolności konstytucyjnej, która byłaby naruszona w wyniku nierównego potraktowania. Na podstawie analizy skargi konstytucyjnej wniesionej przez skarżącego nie jest również możliwe ustalenie związku między zarzutem naruszenia art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji a zarzutami naruszenia prawa do wynagrodzenia, czyli prawa majątkowego gwarantowanego w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Z tych względów postępowanie w zakresie kontroli zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji powinno zostać umorzone.

3.3. Umorzone powinno zostać również postępowanie w zakresie kontroli art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 19 ustawy z 2004 r., z art. 2 Konstytucji i określoną w tym przepisie zasadą demokratycznego państwa prawnego, w szczególności w zakresie w jakim ustawodawca upoważnia organ stosujący prawo do arbitralnego obniżania opłaty egzekucyjnej bądź jej całkowitej redukcji. Art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach w brzmieniu nadanym ustawą z 2004 r. był przedmiotem oceny Trybunału. W wyroku z 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05 (OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53), Trybunał orzekł m.in., że art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 19 ustawy z 2004 r., jest zgodny z art. 2 Konstytucji. Dokonując analizy zakresu zaskarżenia w niniejszej sprawie oraz sprawy o sygn. P 18/05, Marszałek Sejmu wskazał, że w omawianej części zachodzi tożsamość zakresowa obu spraw, co uzasadnia odwołanie

się do zasady *ne bis in idem* i umorzenie postępowania, ponieważ ten sam przepis został już wcześniej oceniony przez Trybunał w oparciu o tożsame zarzuty. Jednocześnie Marszałek Sejmu zauważył, że postanowienia sądowe wydane w sprawie skarżącego nie pozwalają uznać, iż orzecznictwo sądowe nadało zaskarżonemu art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach niekonstytucyjną treść.

3.4. Marszałek Sejmu wskazał również, że zarzut niezgodności art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 19 ustawy z 2004 r., z zasadą sprawiedliwości społecznej został podniesiony przez skarżącego dopiero w piśmie procesowym z 2 czerwca 2008 r., a więc już po upływie trzymiesięcznego terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej i z tego względu musi pozostać bez rozpoznania.

3.5. Odnosząc się do zgodności art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 19 ustawy z 2004 r., z art. 64 ust. 2 w związku z zasadą sprawiedliwości wyrażoną w art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu wyjaśnił, że celem oraz istotą mechanizmu ustalania opłat egzekucyjnych jest korygowanie ich wysokości, gdy zostały ustalone przez komorników niezgodnie z dyrektywami art. 49 ust. 1 zdanie drugie lub w innych „szczególnie uzasadnionych okolicznościach”, o których decyduje a *casu ad casum* niezawisły sąd. Ustawodawca zapewnia jednak pewien minimalny pułap opłat należnych komornikowi i dlatego zakwestionowana regulacja nie tylko nie narusza art. 2 Konstytucji, ale wręcz służy urzeczywistnieniu wyrażonych w nim wartości.

3.6. Nie można zgodzić się z tezą, że komornik, jako podmiot prowadzący działalność na własny rachunek musi mieć zagwarantowany przez Skarb Państwa dochód w stałej (maksymalnej) kwocie niezależnej od nakładu jego pracy oraz poniesionych wydatków. W wyroku z 3 grudnia 2003 r., sygn. K 5/02 (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 98) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że komornik prowadzi swoją działalność na własny rachunek, a więc przypada mu dochód albo obciąża go strata wynikająca z prowadzenia kancelarii komorniczej. Komornik nie może zatem, powołując się na art. 64 Konstytucji, rościć sobie w stosunku do państwa prawa do osiągania dochodu i wyeliminowania ryzyka związanego z istoty rzeczy z każdą działalnością na własny rachunek.

3.7. Odwołując się ponownie do argumentów przedstawionych w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 5/02, Marszałek Sejmu wskazał, że art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach nie może zostać uznany za niekonstytucyjny ze względu na odmienny niż przyjęty w stosunku do innych zawodów prawniczych sposób uregulowania mechanizmu określającego dochód przypadający komornikom.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 8 października 2010 r. uznał, że art. 49 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 19 ustawy z 2004 r., są zgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i w związku z art. 2 Konstytucji. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w zakresie kontroli zaskarżonych przepisów z art. 2 Konstytucji ze względu na zbędność orzekania.

4.1. Odnosząc się do zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów z wskazanymi przez skarżącego przepisami Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że norma prawna, która pozwala sądowi w szczególnie uzasadnionych wypadkach na zmniejszenie wysokości opłaty komorniczej, na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach, w oparciu o kryteria zawarte w ust. 1 zdanie drugie tego artykułu, traktuje wszystkich dłużników w sposób jednakowy, ponieważ nie wyróżnia żadnej grupy dłużników z uwagi

na status podmiotowy. Tym samym, nie można mówić o normatywnym uprzywilejowaniu zakładów opieki zdrowotnej kosztem komorników. Skoro dłużnicy nie zostali zróżnicowani na gruncie art. 49 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach, w zakresie obniżania opłat egzekucyjnych z uwagi na ich podmiotowy status zarówno pod względem prawnym, jak i faktycznym, to nie ma podstaw do uznania, że prawa majątkowe komorników są nierówno chronione.

4.2. Zestawienie orzeczeń sądów przez skarżącego nie pozwala wnioskować o praktyce faworyzowania zakładów opieki zdrowotnej, biorąc pod uwagę liczbę spraw i w żadnym przypadku całkowita redukcja opłaty nie odnosiła się do zakładu opieki zdrowotnej. Przekonującego argumentu o podmiotowym uprzywilejowaniu zakładów opieki zdrowotnej nie można wyprowadzić także z motywów orzeczeń sądów wydanych w sprawie skarżącego, ponieważ obniżenie opłaty egzekucyjnej było podyktowane również niewielkim nakładem pracy komornika z uwagi na sposób egzekucji. Dodatkowo, z danych zebranych na potrzeby niniejszej sprawy przez Departament Organizacyjny Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, że na 2730 orzeczeń sądowych w przedmiocie zmniejszenia opłat egzekucyjnych, wydanych na podstawie zaskarżonych przepisów, w sprawach, w których dłużnikiem był zakład opieki zdrowotnej, obniżenie tej opłaty nastąpiło w 1461 orzeczeń. Sąd obniżył zatem opłatę egzekucyjną w 53,52% spraw, co oznacza, że miało to miejsce niewiele razy częściej niż w co drugiej sprawie.

4.3. Z uwagi na tożsamość pozostałych zarzutów skarżącego dotyczących naruszenia art. 2 Konstytucji z zarzutami, które oceniał Trybunał w wyroku w sprawie o sygn. P 18/05, Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie ze względu na przesłankę *ne bis in idem*.

## II

Na rozprawę 20 listopada 2012 r. stawili się przedstawiciel Sejmu oraz Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte wcześniej na piśmie. Na rozprawę nie stawili się ani skarżący, ani jego pełnomocnik prawidłowo powiadomieni o terminie rozprawy.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Uwagi wstępne.

1.1. Merytoryczne rozpoznanie zarzutów skargi konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia przez skargę warunków jej dopuszczalności wynikających z art. 79 Konstytucji oraz ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału na każdym etapie postępowania konieczne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z przesłanek skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania. W szczególności analiza przesłanek formalnoprawnych skargi konstytucyjnej dopuszczalna jest po zakończeniu procedury wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej, określonej w art. 49 w związku z art. 36 ustawy o TK (zob. m.in. postanowienia TK z: 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 14 września 2009 r., sygn. SK 51/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 127; 29 listopada 2010 r., sygn. SK 8/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 117; 16 lutego 2011 r., sygn. SK 40/09, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 6).

1.2. W rozpatrywanej sprawie rozstrzygnięcia wymagają podstawowe przesłanki dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej: możliwość dochodzenia przez komornika ochrony praw i wolności w trybie skargi konstytucyjnej, zmiana brzmienia zaskarżonych przepisów w następstwie ich nowelizacji, wskazanie określonych przepisów Konstytucji jako wzorców kontroli oraz skutki dotychczasowego orzecznictwa Trybunału.

## 2. Legitymacja komornika sądowego do wniesienia skargi konstytucyjnej.

2.1. Trybunał kilkakrotnie wypowiadał się co do możliwości merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej wniesionej przez komornika. Analiza przepisów prawnych wyznaczających status prawny komornika sądowego prowadziła do konkluzji, że komornik jako podmiot pełniący funkcje władzy publicznej, co do zasady, nie jest legitymowany do składania skargi konstytucyjnej, ponieważ nie może być jednocześnie organem państwa i osobą fizyczną dochodzącą ochrony swoich konstytucyjnych praw. W zakresie postępowania egzekucyjnego komornik nie może bowiem równocześnie wykonywać funkcji publicznej i dochodzić ochrony swych praw konstytucyjnych. Trybunał uznał jednak, że od pozycji prawnej komornika jako organu egzekucji sądowej należy oddzielić kwestie osobistego i majątkowego statusu komornika jako konkretnej osoby, tzw. piastuna organu. W związku z tym Trybunał dopuszczał możliwość skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej przez komornika w tych sprawach, w których zaskarżona regulacja dotyczyła jego osobistych praw majątkowych podlegających ochronie konstytucyjnej (zob. np. wyroki TK z: 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10, 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 5/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 84 oraz 13 grudnia 2011 r., sygn. SK 44/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 117).

2.2. W rozpatrywanej sprawie skarżący, będący komornikiem sądowym, kwestionuje zgodność przepisów wyznaczających sposób ustalania wysokości opłaty egzekucyjnej pobieranej przez komornika oraz możliwość miarkowania tej opłaty przez sąd m.in. z art. 64 ust. 2 Konstytucji, który wyraża prawo podmiotowe równej ochrony praw majątkowych.

2.3. Z uwagi na to, że wysokość opłaty egzekucyjnej decyduje o dochodzie komornika albo obciążającej go stracie, a więc ma wpływ na jego osobiste prawa majątkowe, przysługuje mu legitymacja do wniesienia skargi konstytucyjnej w tym zakresie.

## 3. Przedmiot zaskarżenia.

3.1. Skarżący w skardze konstytucyjnej z 25 marca 2008 r. wniósł o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 49 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882, ze zm.; dalej: ustawa o komornikach) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 24 września 2004 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 236, poz. 2356; dalej: ustawa z 2004 r.).

3.2. Zaskarżony art. 49 ustawy o komornikach był kilkakrotnie nowelizowany. Skarżący domaga się kontroli konstytucyjności art. 49 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 49 ust.

2 ustawy o komornikach w brzmieniu nadanym przez ustawę z 2004 r., tj. obowiązującym od 13 listopada 2004 r. do 27 grudnia 2007 r.

W tym czasie zaskarżone przepisy miały następujące brzmienie:

– art. 49 ust. 1 zdanie drugie ustawy o komornikach:

„Opłatę ustala się w wysokości odpowiedniej do poniesionych przez komornika wydatków, nakładu jego pracy oraz wartości wyegzekwowanej części świadczenia zgłoszonego do egzekucji”.

– art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach:

„W wypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może zmniejszyć wysokość opłaty, o której mowa w ust. 1”.

3.3. Art. 49 ust. 1 zdanie drugie ustawy o komornikach określa zasady ustalania opłaty stosunkowej w relacji do poniesionych przez komornika wydatków, nakładu jego pracy oraz wartości wyegzekwowanej części świadczenia. Mechanizm ten uzupełnia zasadę obliczania opłaty stosunkowej w wysokości 15% egzekwowanego świadczenia wyrażoną w art. 49 ust. 1 zdaniu pierwszym ustawy o komornikach. Przepisy te łącznie wprowadzają mechanizm miarkowania wysokości opłaty komorniczej, która co do zasady jest obliczana zgodnie z art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o komornikach, a więc wynosi 15% egzekwowanego świadczenia. Zdanie drugie art. 49 ust. 1 jest stosowane podczas ustalania wysokości opłaty przez samego komornika albo sąd, który sprawuje nad nim funkcje kontrolne. Natomiast art. 49 ust. 2 przyznaje tylko sądowi kompetencję w zakresie obniżania już obliczonej opłaty. Istnieje zatem związek normatywny pomiędzy zaskarżonymi przepisami. Przesłanki ustalania wysokości opłaty egzekucyjnej określone w art. 49 ust. 1 zdanie drugie ustawy o komornikach stanowią również wskazówki dla sądu, który zmniejsza opłatę na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach.

3.4. W rozpatrywanej sprawie skarżący kwestionuje zarówno upoważnienie sądu do obniżenia wysokości opłaty egzekucyjnej ustalonej przez komornika, jak i zasady ustalania tej opłaty nakazujące uwzględnienie poniesionych przez komornika wydatków, nakładu jego pracy oraz wartości wyegzekwowanej części świadczenia.

3.5. Zaskarżone przepisy otrzymały nową treść 28 grudnia 2007 r., kiedy weszła w życie ustawa z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 112, poz. 769; dalej: ustawa z 2007 r.). Zgodnie z art. 15 ustawy z 2007 r. koszty w sprawach egzekucyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie rozlicza się do dnia zakończenia tych spraw według przepisów dotychczasowych. Jednakże w sprawach o egzekucję świadczeń powtarzających się stosuje się przepisy ustawy z 2007 r. od dnia jej wejścia w życie.

3.6. W rozpatrywanej sprawie zaskarżone przepisy stanowiły podstawę ukształtowania sytuacji prawnej skarżącego. Podstawą prawną orzeczeń sądowych zapadłych w sprawie skarżącego były art. 49 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach w brzmieniu nadanym przez ustawę z 2004 r., ponieważ wyznaczają one mechanizm ustalania wysokości opłaty egzekucyjnej przez sąd. W szczególności oba zaskarżone przepisy były podstawą ostatecznego orzeczenia o konstytucyjnym prawie majątkowym skarżącego – postanowienia Sądu Okręgowego w Bydgoszczy, Wydział II Cywilny-Odwoławczy, z 31 października 2007 r. (sygn. akt II Cz 576/07).

3.7. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, orzekanie o zgodności uchylonych przepisów z Konstytucją jest dopuszczalne, gdy zaskarżone



przepisy – pomimo ich uchylenia – mogą nadal być stosowane na podstawie normy intertemporalnej, odnoszącej się do danej kwestii. Normy takie – rozgraniczające czasowy zakres stosowania kolejno obowiązujących przepisów przez wskazanie, który z nich należy stosować w danej sytuacji – z reguły zawarte są w przepisach przejściowych i dostosowujących (por. wyroki TK z: 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5, część III, pkt 3; 6 grudnia 2006 r., sygn. SK 25/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 169, część III, pkt 2; 17 lutego 2009 r., sygn. SK 10/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 8, część III, pkt 2.4).

3.8. Konkludując, skoro zaskarżone przepisy, mimo uchylenia, nadal są stosowane z racji obowiązywania przepisu intertemporalnego, art. 15 ustawy z 2007 r., Trybunał Konstytucyjny jest właściwy do orzekania w sprawie ich zgodności z Konstytucją.

#### 4. Wzorce kontroli.

4.1. Skarżący w piśmie z 25 marca 2008 r. wniósł o stwierdzenie niezgodności zaskarżonych przepisów z:

- 1) art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji statuującym zasadę równego traktowania przez władzę publiczną i równości wobec prawa;
- 2) art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą sprawiedliwości społecznej oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji i udzielaną w nim ochroną praw majątkowych;
- 3) art. 2 Konstytucji i określoną w tym przepisie zasadą demokratycznego państwa prawnego, w szczególności w zakresie w jakim ustawodawca upoważnia organ stosujący prawo do arbitralnego obniżania opłaty egzekucyjnej bądź jej całkowitej redukcji.

4.2. W piśmie procesowym z 2 czerwca 2008 r., skarżący wskazał, że zaskarżone przepisy naruszają:

- 1) art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji statuującym zasadę równego traktowania przez władzę publiczną i równości wobec prawa;
- 2) art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą sprawiedliwości społecznej oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji i udzielaną w nim ochroną praw majątkowych;
- 3) art. 2 Konstytucji i określone w tym przepisie zasady demokratycznego państwa prawnego i wywodzone z nich zasady przewidywalności orzeczeń sądowych oraz sprawiedliwości społecznej.

4.3. Skarżący wskazane w trzech punktach przepisy Konstytucji traktuje jako samoistne wzorce kontroli i nie wykazuje pomiędzy nimi związków o czym świadczy nie tylko *petitum* skargi, ale także i jej uzasadnienie. Tak wskazane przez skarżącego przepisy Konstytucji – zgodnie z art. 66 ustawy o TK) – wyznaczają wzorce kontroli konstytucyjności w rozpatrywanej sprawie i są dla Trybunału wiążące.

5. Umorzenie postępowania w przedmiocie kontroli konstytucyjności z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

5.1. W piśmie z 25 marca 2008 r. skarżący twierdził, że wskazane przez niego przepisy ustawy są niezgodne z „art. 2 Konstytucji i określoną w tym przepisie zasadą demokratycznego państwa prawnego, w szczególności w zakresie w jakim ustawodawca upoważnia organ stosujący prawo do arbitralnego obniżania opłaty egzekucyjnej bądź jej całkowitą redukcję”. Tymczasem w piśmie z 2 czerwca 2008 r. wskazał, że przepisy te

naruszają „art. 2 Konstytucji i określone w tym przepisie zasady demokratycznego państwa prawnego i wywodzone z nich zasady przewidywalności orzeczeń sądowych oraz sprawiedliwości społecznej.

sprawiedliwości społecznej”. Skarżący w piśmie procesowym z 2 czerwca 2008 r. rozszerzył zatem zakres skargi konstytucyjnej o nowy wzorzec kontroli – zasadę sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

5.2. Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o TK, jednym z warunków merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest jej złożenie w terminie trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 marca 2002 r., sygn. SK 2/01 (OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 15, część III, pkt 7), jest to ostateczny termin sformułowania elementów skargi konstytucyjnej, a zatem określenia jej granic, które wiążą Trybunał zarówno w trakcie rozpoznania wstępnego, jak i merytorycznego. Jednocześnie nie jest dopuszczalna późniejsza modyfikacja tych granic, co odnosi się zarówno do przedmiotu skargi konstytucyjnej, jak też jej podstaw (zob. np. postanowienie z 20 lutego 2008 r., sygn. SK 27/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 22, część II, pkt 1).

5.3. Zważywszy, że rozszerzenie zakresu skargi konstytucyjnej o nowy wzorzec kontroli – zasadę sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji – nastąpiło w piśmie procesowym z 2 czerwca 2008 r., a więc po upływie terminu wskazanego w art. 46 ust. 1 ustawy o TK, Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w tym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5.4. W skardze konstytucyjnej z 25 marca 2008 r. oraz piśmie procesowym z 2 czerwca 2008 r. skarżący wskazał, że zaskarżone przepisy naruszają „art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji statuującym zasadę równego traktowania przez władzę publiczną i równości wobec prawa”.

5.5. Skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, na skarżącym ciąży obowiązek wskazania naruszonego prawa lub wolności konstytucyjnej oraz określenia sposobu, w jaki do tego naruszenia doszło. Z art. 66 ustawy o TK wynika, że Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. W rozpatrywanej skardze konstytucyjnej skarżący wskazuje art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji jako samoistne wzorce kontroli nie wiążąc ich naruszenia z jakimikolwiek przysługującymi mu prawami i wolnościami określonymi w Konstytucji, co wynika zarówno z *petitum* skargi, jak i jej uzasadnienia. Choć niewątpliwie istnieje związek pomiędzy zasadą równości wobec prawa, która jest wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji i art. 2 Konstytucji, skarżący w żaden sposób nie uzasadnił, na czym on polega oraz nie przedstawił odrębnych argumentów uzasadniających zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji w jego sprawie.

5.6. Trybunał w swoim orzecznictwie podkreśla, że ani art. 2, ani art. 32 Konstytucji nie mogą stanowić samodzielnych wzorców kontroli w postępowaniu skargowym. Przepisy te gwarantują określony standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw oraz ogólny standard korzystania z nich przez podmioty, jednak ani art. 2, ani art. 32 Konstytucji nie statuują żadnej konkretnej wolności czy prawa. W konsekwencji, mogą one stanowić wzorzec kontroli tylko w razie wskazania przez skarżącego, jaka jego wolność lub prawo, wynikające z innych przepisów, są uregulowane wbrew zasadom demokratycznego państwa prawnego albo sprawiedliwości społecznej

wyrażonymi w art. 2 Konstytucji czy też z naruszeniem zasady równości wobec prawa wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji (zob. np. postanowienie z 26 czerwca 2002 r., sygn. SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53, część II, pkt 3; wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2, część III, pkt 1). Odnosnie powoływania zasady równości wobec prawa, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności w skardze konstytucyjnej, Trybunał w pełnym składzie stwierdził, że:

„art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, i dlatego winien być w pierwszej kolejności odnoszony do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. W takim zakresie wyznacza on także konstytucyjne prawo do równego traktowania. Mamy tu do czynienia z sytuacją «współstosowania» dwóch przepisów Konstytucji, a więc nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych. W skardze konstytucyjnej należy powołać oba przepisy Konstytucji, dopiero one wyznaczają bowiem konstytucyjny status jednostki, który przez regulację ustawową lub podustawową został naruszony” (postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225, część II, pkt 2).

Pogląd ten Trybunał podtrzymał w późniejszych sprawach.

5.7. Skarżący nie tylko nie wskazał wprost jakiegokolwiek konstytucyjnego prawa podmiotowego w związku z zarzutem naruszenia zasady równości wobec prawa, ale też nie można zrekonstruować takiego prawa z uzasadnienia skargi. Wyjaśniając na czym polega naruszenie zasady równości wobec prawa, skarżący podniósł jedynie, że zaskarżone przepisy uprzywilejowują zakłady opieki zdrowotnej wobec innych dłużników oraz skarżącego – komornika sądowego.

5.8. Konkludując, Trybunał postanawia umorzyć postępowanie w zakresie kontroli zaskarżonych przepisów z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. Częściowe umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji z powodu zbieżności wydania wyroku.

6.1. Skarżący w niniejszej sprawie jako jeden z wzorców kontroli wskazał art. 2 Konstytucji i określoną w tym przepisie zasadę demokratycznego państwa prawnego, w szczególności w zakresie w jakim ustawodawca upoważnia organ stosujący prawo do arbitralnego obniżania opłaty egzekucyjnej bądź jej całkowitej redukcji. Mimo że w *petitum* skargi skarżący wskazał art. 2 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli zaskarżonych przepisów, to w uzasadnieniu dowodził jego naruszenie w związku z pozbawieniem komorników wynagrodzenia za wykonane czynności egzekucyjne (s. 13 skargi i s. 3 pisma z 2 czerwca 2008 r.). Ponieważ skarżący łączy naruszenie art. 2 Konstytucji z ochroną prawa majątkowego – wynagrodzenia za wykonane czynności egzekucyjne – zarzut ten może być rozpatrzony przez Trybunał.

6.2. Skarżący wniósł również o zbadanie zgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą sprawiedliwości społecznej oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji i udzielaną w nim ochroną praw majątkowych.

6.3. Zaskarżone przepisy były już kontrolowane przez Trybunał. Dla rozpatrywanej sprawy istotne znacznie mają wyroki TK z 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05 (OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53) oraz 30 kwietnia 2012 r., sygn. SK 4/10 (OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 42). Trybunał m.in. orzekł, że art. 49 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach są zgodne z art. 2 Konstytucji. W sentencji wyroku w sprawie o sygn. P 18/05 Trybunał orzekł o zgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 Konstytucji bez określania poszczególnych zasad wyrażonych czy też wynikających z tego przepisu. Analiza uzasadnienia tego wyroku prowadzi do wniosku, że Trybunał rozpatrywał zarzuty i argumenty analogiczne do podnoszonych przez skarżącego w rozpatrywanej sprawie, co do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego, a wzorcem kontroli były zasady prawidłowej legislacji (standardy rzetelnej legislacji) wynikające z zasady państwa prawnego. Kontrolując art. 49 ust. 1 zdanie drugie ustawy o komornikach, Trybunał stwierdził, że komornik powinien, wyliczając opłatę brać pod uwagę zawarte w tym przepisie kryteria regulujące jej wysokość (zob. część III, pkt 4.4. uzasadnienia). Art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach nie pozwala na zwolnienie dłużnika z opłaty egzekucyjnej, ale jedynie umożliwia jej wyjątkowe zmniejszenie. Wykorzystywanie klauzul generalnych i zwrotów niedookreślonych jest dozwolonym instrumentem polityki legislacyjnej, a przyznanie kompetencji w zakresie ich konkretyzacji właśnie sądom stanowi swoistą rękojmię sprawiedliwości proceduralnej oraz rządów prawa, do których nawiązuje art. 2 Konstytucji (zob. część III, pkt 5.3. uzasadnienia). Nie można zatem utożsamiać zastosowania zwrotów niedookreślonych z upoważnieniem ustawodawcy do arbitralnych rozstrzygnięć sądów (zob. część III, pkt 4.6. uzasadnienia).

6.4. W sprawie SK 4/10 Trybunał orzekł, że art. 49 ust. 2 oraz art. 49 ust. 1 zdanie drugie ustawy o komornikach są zgodne z art. 64 ust. 2 w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Odnosząc się do tożsamyh zarzutów, jak w niniejszej sprawie, Trybunał stwierdził, że brak wskazania przez ustawodawcę wprost w treści art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach kryteriów obniżania opłaty nie oznacza, że sąd może rozstrzygać dowolnie.

6.4.1. Skoro mechanizm miarkowania opłat ma korygować nieproporcjonalnie wygórowane opłaty, to zmniejszona opłata powinna odpowiadać zasadom jej ustalania zawartym w art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach. W istocie sąd naprawia błąd komornika, który dokonał obliczenia opłaty egzekucyjnej z naruszeniem ustawowych zasad. Art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach nie stanowi podstawy do anulowania opłaty egzekucyjnej, a jedynie umożliwia zmniejszenie opłaty wygórowanej. Poza opłatą egzekucyjną komornikowi przysługuje zwrot określonych w art. 39 ust. 2 ustawy o komornikach wydatków gotówkowych poniesionych w toku egzekucji. Dlatego nie można zasadnie wskazywać, że obniżenie przez sąd ustalonej przez komornika opłaty egzekucyjnej spowodowało naruszenie ochrony konstytucyjnych praw majątkowych. Jeżeli komornik uzyskał należną mu opłatę, to nie poniósł straty, ani też nie był zmuszony do ponoszenia kosztów egzekucji z własnego majątku, a co najwyżej zmniejszeniu uległ jego spodziewany dochód. Powołując się na swoje wcześniejsze orzecznictwo Trybunał stwierdził również, że ochrona praw majątkowych wynikająca z art. 64 ust. 2 Konstytucji nie może być rozumiana jako zagwarantowanie określonego poziomu dochodów albo też wyeliminowanie ryzyka ponoszenia strat z tytułu wykonywania czynności egzekucyjnych przez komornika. Prowadzenie działalności na własny rachunek powoduje, że każdy podmiot, niezależnie od jego charakteru prawnego, może osiągać dochód bądź ponosić stratę (zob. część III, pkt 2.2. uzasadnienia). Co do zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, Trybunał stwierdził, że mechanizm ustalania opłaty stosunkowej zawarty w art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach umożliwia ustalenie opłaty w

wysokości adekwatnej do konkretnej sprawy, a art. 49 ust. 2 tej ustawy wprowadza rozwiązanie o charakterze wyjątkowym, którego zastosowanie jest ograniczone tylko do szczególnie uzasadnionych wypadków, co pozostaje zgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej. O naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej można byłoby mówić, gdyby ustawodawca, zezwalając na arbitralne zmniejszanie opłat egzekucyjnych w każdej sprawie, doprowadził do sytuacji, w której komornik co do zasady ponosiłby straty z tytułu prowadzonej działalności, a więc kwoty uzyskiwane z opłat byłyby niższe od ponoszonych w danym okresie kosztów działalności komorniczej (tamże). I w końcu co do zarzutu naruszenia nierównej ochrony praw majątkowych komorników w porównaniu do przedstawicieli innych zawodów prawniczych, Trybunał stwierdził, że występują istotne różnice pomiędzy komornikami a adwokatami, radcami prawnymi, rzecznikami patentowymi czy notariuszami, które uzasadniają ich różne traktowanie przez ustawodawcę w zakresie uzyskania wynagrodzenia od Skarbu Państwa (zob. część III, pkt 2.3. uzasadnienia).

6.4.2. Trybunał w obecnym składzie podziela to rozstrzygnięcie, i podkreśla, że prowadzenie działalności na własny rachunek, a więc gospodarczej, naraża komornika na ryzyko ponoszenia strat z tytułu wykonywania czynności egzekucyjnych. Kosztów nieuzasadnionych gospodarczo decyzji komornik nie może rekompensować kosztem dłużnika. W istocie sąd, korygując wysokość opłaty, naprawia błąd komornika.

6.5. W postępowaniu przed Trybunałem obowiązuje zasada *ne bis in idem*. Zasada ta znajduje zastosowanie w sytuacji przedmiotowej tożsamości nowej sprawy, tj. tożsamości zaskarżonych przepisów, wzorców kontroli i zarzutów, ze sprawą już rozstrzygniętą przez Trybunał wyrokiem. W wypadku przesłanki *ne bis in idem* Trybunał dokonuje oceny w kategoriach pragmatycznych. Ocenia celowość prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta przez ten organ. Ponowne rozpatrywanie przedmiotowo tożsamej sprawy w przypadku wystąpienia przesłanki *ne bis in idem* prowadzi do uznania orzekania za zbędne na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK (zob. postanowienie TK z 15 kwietnia 2009 r., sygn. SK 44/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 59 część II, pkt 4 i powołane tam orzeczenia).

6.6. Trybunał Konstytucyjny nie wyklucza jednak ponownego badania tych samych przepisów z tymi samymi wzorcami, jeżeli inicjator kontroli przedstawia nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody (zob. m.in. wyrok z 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103, część III, pkt 1 oraz wyrok z 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 47, część III, pkt 2).

6.7. Możliwość ponownej kontroli art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach w świetle ukształtowanej praktyki sądowej, która może wykazywać cechy arbitralności przyczyniając się do obniżenia skuteczności egzekucji, a w konsekwencji naruszenia prawa do sądu, sygnalizował Trybunał już w wyroku w sprawie o sygn. P 18/05 (zob. część III, pkt 5.4. uzasadnienia).

6.8. Z uwagi na przedmiotową tożsamość zaskarżonych przepisów, wzorców kontroli i zarzutów w rozpatrywanej sprawie ze sprawami rozstrzygniętymi wyrokami w sprawach o sygn. P 18/05 i SK 4/10, Trybunał postanawia częściowo umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 64 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 2 Konstytucji z powodu zbędności wydania wyroku.

6.9. Merytorycznego rozpoznania wymaga jednakże zarzut sformułowany przez skarżącego w rozpatrywanej sprawie, który wcześniej nie był rozpatrywany przez Trybunał, a mianowicie niezgodności treści normatywnej jaką nadały w praktyce sądy zaskarżonym przepisom z art. 64 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 2 Konstytucji.

7. Kwestia zgodności zaskarżonych przepisów z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

7.1. W skardze konstytucyjnej skarżący przywołał orzeczenia sądów rejonowych i okręgowych ustalających wysokość opłat egzekucyjnych, a następnie przy uzasadnianiu zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów wskazał na praktykę orzeczniczą sądów, w tym sądów orzekających w jego sprawie, która jego zdaniem, polega na obniżaniu opłat egzekucyjnych do stawek minimalnych czy nawet poniżej ustawowego minimum a w skrajnych wypadkach nawet do pozbawienia komornika opłaty. W ocenie skarżącego, wobec braku kryteriów obniżania wynagrodzenia komornika, sądy mają zbyt dużą swobodę interpretacyjną zaskarżonych przepisów co prowadzi do ich arbitralności przy ustalaniu opłaty egzekucyjnej. Z treści skargi wynika, że skarżone przepisy w praktyce orzeczniczej sądów przybrały treść normatywną niezgodną z art. 64 ust. 2 Konstytucji i udzielaną w nim ochroną praw majątkowych w związku z art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą sprawiedliwości społecznej a także z określoną w tym przepisie zasadą demokratycznego państwa prawnego, w szczególności w zakresie w jakim ustawodawca upoważnia organ stosujący prawo do arbitralnego obniżania opłaty egzekucyjnej bądź jej całkowitej redukcji.

7.2. Skarżący jako jeden z wzorców kontroli wskazał zasadę demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta obejmuje liczne zasady bardziej szczegółowe, które mogą stanowić wzorce kontroli konstytucyjności w postępowaniu przed Trybunałem. Sposób sformułowania zarzutów w skardze konstytucyjnej prowadzi do wniosku, że w ocenie skarżącego zaskarżone przepisy naruszają zasady prawidłowej legislacji wynikające z zasady państwa prawnego.

7.3. Art. 64 ust. 2 Konstytucji nakazuje zapewnienie równej ochrony własności i praw majątkowych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał na znaczenie gwarancji zawartych w tym przepisie. Art. 64 ust. 2 Konstytucji chroni zarówno prawo własności, w rozumieniu prawa cywilnego, jak i inne prawa majątkowe. Należą do nich w szczególności prawa majątkowe wynikające z zawartych umów cywilnoprawnych. Norma ta w odniesieniu do praw majątkowych stanowi doprecyzowanie zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Orzecznictwo Trybunału wskazuje, że istotą tej zasady jest zakaz różnicowania ochrony praw majątkowych ze względu na charakter podmiotu danego prawa (zob. np. wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25, część III, pkt 1; 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82, część IV, pkt 3 oraz 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10, część III, pkt 4.3). Gwarancja ochrony nie jest jednolita dla wszelkich kategorii praw majątkowych. Jej różny zakres wynika z treści i konstrukcji poszczególnych praw. A równość ochrony powinna być odnoszona do praw tej samej kategorii (zob. wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94, część III, pkt 3). Jednocześnie, jak wielokrotnie orzekał Trybunał, art. 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnej tezie, że każde prawo majątkowe podlega ochronie prawnej (por. wyroki z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98,

OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, część III, pkt 2 oraz 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29, część III, pkt 8).

7.4. W wyroku z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98 (OTK ZU nr 3/2000, poz. 87, część IX, pkt 3) Trybunał orzekł, że zasada sprawiedliwości społecznej powinna być pojmowana „jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli”. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sprawiedliwość społeczna jest wiązana z zasadą równości. Obie zasady w znacznym stopniu nakładają się na siebie. Zasada sprawiedliwości społecznej nakazuje w szczególności, aby równo traktować podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną. Sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem, aby różnicowanie podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji (zob. wyrok z 22 grudnia 1997 r., sygn. K 2/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 72, część III, pkt 4). Różnicowanie podmiotów prawa może okazać się dopuszczalne na gruncie zasady równości wówczas, gdy służy realizacji sprawiedliwości społecznej. Konsekwencją tego jest stwierdzenie, że różnicowanie niesprawiedliwe jest zakazane (por. orzeczenie z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33, część III, pkt 2; wyrok z 28 marca 2007 r., sygn. K 40/04, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 33, część III, pkt 2). Ze względu na związek z konstytucyjną zasadą równości można wskazać na analogiczne relacje z art. 64 ust. 2 Konstytucji, a więc zasada sprawiedliwości społecznej stanowi wzmocnienie równej ochrony praw majątkowych.

7.5. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału, z konstytucyjnej zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynika nakaz przestrzegania przez prawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady poprawnej legislacji obejmują między innymi zasadę dostatecznej określoności przepisów, która wymaga od prawodawcy, by przepisy przez niego tworzone były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym.

7.6. Odwołując się do ustaleń zawartych w wyroku w sprawie o sygn. SK 4/10, Trybunał stwierdza, że zasady ustalania przez komornika opłaty egzekucyjnej określa art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach. Zdanie pierwsze tego przepisu wskazuje podstawę obliczenia, jaką stanowi 15% wartości egzekwowanego świadczenia. Jednocześnie jednak zdanie drugie tego przepisu uzupełnia, a nawet wysuwa na plan pierwszy, także inne przesłanki, które powinien brać pod uwagę komornik obliczając wysokość należnej mu opłaty w konkretnej sprawie. Kierując się tymi zasadami, komornik powinien w sposób prawidłowy ustalić wysokość opłaty egzekucyjnej w konkretnej sprawie. Wprowadzenie kontroli sądu, mogącego korygować wysokość opłaty egzekucyjnej, znajduje uzasadnienie przy tak ukształtowanym sposobie samodzielnego ustalania przez komornika wysokości stosunkowej opłaty, a także ogromnym zróżnicowaniu wartości egzekwowanych świadczeń, od których jest ustalana. Samodzielność ta nie może jednak oznaczać dowolności. Komornik działa bowiem przy sądzie rejonowym oraz podlega nadzorowi prezesa tego sądu (art. 3 ustawy o komornikach). Na podstawie art. 759 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) sąd, przy którym działa komornik, może z urzędu wydawać komornikowi zarządzenia zmierzające do zapewnienia należytego wykonania egzekucji oraz usuwać spostrzeżone uchybienia. Konstrukcja przewidziana w zaskarżonym art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach

powinna być oceniana jako dodatkowe uprawnienie kontrolne sądu. Nie można jednak pomijać zakresu zastosowania art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach, ponieważ obniżenie opłaty dotyczy jedynie szczególnie uzasadnionych wypadków. Kompetencja w zakresie miarkowania opłaty egzekucyjnej nie jest zasadą, która umożliwi ograniczenie wysokości opłaty egzekucyjnej w każdej sprawie. Znajduje natomiast zastosowanie w sytuacjach wyjątkowych, szczególnie uzasadnionych. Jest to więc mechanizm przeciwdziałania nadużyciom prawa, polegającym na ustalaniu przez komornika wygórowanej opłaty, która w rażący sposób odbiega od zasad określonych w art. 49 ust. 1 zdanie drugie ustawy o komornikach. Dotyczy to w szczególności wysokości opłaty egzekucyjnej w postępowaniu, które nie wymagało od komornika znacznego nakładu pracy ani nie było czasochłonne (zob. część III, pkt 2.2. uzasadnienia).

7.7. Poprawność legislacyjna art. 49 ust. 2 oraz art. 49 ust. 1 zdanie drugie ustawy o komornikach została potwierdzona w wyroku TK w sprawie o sygn. P 18/05. W jego uzasadnieniu Trybunał wskazał, że posłużenie się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi nie jest równoznaczne z arbitralnością rozstrzygnięcia. Posługiwanie się zwrotami niedookreślonymi jest tradycyjną techniką ustawodawczą, niebudzącą zastrzeżeń z punktu widzenia dookreśloności przepisów, które takimi zwrotami się posługują, jeżeli tylko zachowane są gwarancje proceduralne dotyczące wypełniania tych zwrotów realną treścią. Orzeczenia sądowe (podjęte w ramach prawidłowo prowadzonego postępowania i prawidłowo uzasadnione) zapewniają istnienie tych gwarancji (zob. część III, pkt 4.6. uzasadnienia). Nie bez znaczenia jest również to, że rozstrzygnięcie sądu podlega kontroli instancyjnej, którą może zainicjować sam komornik.

7.8. Za nietrafny należy uznać zarzut skarżącego o arbitralności sądów orzekających w jego sprawie. Jak wynika z ich ustaleń, skarżący, działając jako komornik, zajął rachunek bankowy dłużnika i cała egzekwowana kwota została przez bank przelana na wskazane przez komornika konto 8 lipca i 4 sierpnia 2005 r. Skarżący ustalił opłatę egzekucyjną w wysokości 39 744,97 zł bez uwzględnienia przesłanek zawartych w art. 49 ust. 1 zdanie drugie ustawy o komornikach. Stosując kryteria określone w art. 49 ust. 2 w związku z art. 49 ust. 1 zdanie drugie ustawy o komornikach, tzn. uwzględniając nakład pracy komornika w przedmiotowym postępowaniu egzekucyjnym, sądy orzekające o wysokości opłaty egzekucyjnej zmniejszyły jej wysokość do kwoty 14 306 zł.

7.9. Z uzasadnień sądów orzekających w sprawie skarżącego nie wynika, by sądy te faworyzowały zakład opieki zdrowotnej w przedmiotowym postępowaniu egzekucyjnym. Sąd Rejonowy w Bydgoszczy, Wydział I Cywilny zmieniając postanowienie komornika o kosztach egzekucyjnych w ogóle nie odniósł się do charakteru dłużnika, lecz skoncentrował swoje uzasadnienie na wykazaniu, że stopień skomplikowania postępowania egzekucyjnego nie był wysoki, zaś nakład pracy komornika „przeciętny” (postanowienie z 2 marca 2007 r., sygn. akt I Co 544/06). Natomiast Sąd Okręgowy w Bydgoszczy, Wydział II Cywilny-Odwoławczy, przede wszystkim kierował się tym, że ustalona przez komornika opłata egzekucyjna w kwocie 39 744,97 zł „nie jest adekwatna do warunków art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, jakimi są nakład pracy komornika i poniesione przez niego wydatki”, ponieważ „zakres czynności podjętych przez organ egzekucyjny nie był znaczny”. Dla wzmocnienia argumentacji Sąd Okręgowy w Bydgoszczy, Wydział II Cywilny-Odwoławczy, uznał, że charakter usług świadczonych przez dłużnika, związanych z ratowaniem zdrowia i życia oraz zasady ich finansowania mogą stanowić podstawę do ważenia wysokości ustalonej opłaty egzekucyjnej i zostać uznane za wypadek szczególnie uzasadniony (postanowienie z 31 października 2007 r.,



sygn. akt II Cz 576/07).

7.10. Nietrafny jest również argument, że sądy nadały zaskarżonym przepisom treści normatywne niezgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji. Jak wynika z danych opracowanych przez Departament Organizacyjny Ministerstwa Sprawiedliwości, które przedstawił w swoim stanowisku Prokurator Generalny, na 2730 orzeczeń sądowych dotyczących zmniejszenia opłat egzekucyjnych, wydanych na podstawie zaskarżonych przepisów, w sprawach, w których dłużnikiem był zakład opieki zdrowotnej, obniżenie tej opłaty nastąpiło w 1461 orzeczeniach. Sądy obniżyły zatem opłatę egzekucyjną w 53,52% spraw, co oznacza, że miało to miejsce niewiele razy częściej niż w co drugiej sprawie. Prokurator Generalny podkreślił, że obniżanie opłat egzekucyjnych nie wykazuje cechy arbitralności, ponieważ cechy podmiotowe zakładów opieki zdrowotnej, jako określonej grupy dłużników, nie są jedynym czynnikiem wpływającym na zmniejszenie tych opłat.

7.11. Skarżący nie przedstawił przekonujących dowodów, że zaskarżone przepisy w praktyce orzeczniczej sądów przybrały treść normatywną niezgodną z art. 64 ust. 2 Konstytucji i udzielaną w nim ochroną praw majątkowych w związku z art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą sprawiedliwości społecznej a także z określoną w tym przepisie zasadą demokratycznego państwa prawnego. W związku z tym Trybunał stwierdza, że zaskarżone przepisy są zgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.