

19/2/A/2013

WYROK

z dnia 26 lutego 2013 r.

Sygn. akt SK 12/11*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący

Zbigniew Cieślak – sprawozdawca

Teresa Liszcz

Piotr Tuleja

Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 26 lutego 2013 r., skargi konstytucyjnej Andrzeja Grądzkiego o zbadanie zgodności:

art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191, ze zm.) w zakresie, w jakim pozwala komornikom sądowym na pobranie od dłużnika opłaty stosunkowej w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela, bez względu na skuteczność prowadzonego postępowania egzekucyjnego, z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze 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 i 1544), w stanie prawnym obowiązującym od 28 grudnia 2007 r. do 16 czerwca 2010 r., w zakresie, w jakim w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela nie dopuszcza możliwości obniżenia wysokości opłaty stosunkowej, w zależności od nakładu pracy komornika, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 3 kwietnia 2011 r., skarżący Andrzej Grądzki zarzucił, że art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191, ze zm.; dalej: ustawa o komornikach) w zakresie, w jakim pozwala komornikom sądowym na pobranie od dłużnika opłaty stosunkowej w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania w

* Sentencja została ogłoszona dnia 14 marca 2013 r. w Dz. U. poz. 350.

przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela, bez względu na skuteczność prowadzonego postępowania egzekucyjnego, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

29 września 2009 r., na wniosek wierzyciela – PKO BP SA, Komornik Sądowy przy Sądzie Rejonowym w Hrubieszowie wszczął postępowanie egzekucyjne przeciwko kilku dłużnikom solidarnym. Jednym z nich był skarżący Andrzej Grądzki, jako poręczyciel udzielonego dłużnikowi głównemu kredytu w łącznej wysokości 509 966,72 zł. Wierzyciel egzekwujący 20 stycznia 2010 r. złożył do komornika wniosek o umorzenie postępowania egzekucyjnego, ponieważ Andrzej Grądzki 21 grudnia 2009 r. zawarł z PKO BP SA ugodę, w której zobowiązał się do spłaty pozostałej części kredytu zaciągniętego przez dłużnika głównego na warunkach określonych w tej ugodzie. Komornik umorzył postępowanie egzekucyjne, a następnie postanowieniem z 21 stycznia 2010 r. (sygn. akt KM.1173/09) obciążył dłużników, w tym skarżącego Andrzeja Grądzkiego, opłatą stosunkową w wysokości 25 498,34 zł. Orzeczenie dotyczące opłaty zostało zaskarżone przez dłużników, wskutek czego postanowieniem z 5 lutego 2010 r. (sygn. akt I Co 152/10) Sąd Rejonowy w Hrubieszowie oddalił skargę, uznając, że opłata stosunkowa została naliczona prawidłowo na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach. Na to rozstrzygnięcie dłużnicy wnieśli zażalenie, które Sąd Okręgowy w Zamościu oddalił postanowieniem z 27 grudnia 2010 r. (sygn. akt I Cz 546/10).

1.2. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej z 3 kwietnia 2011 r. skarżący wskazał, że kwestionowany przepis bezzasadnie i nieproporcjonalnie do wykonanego zakresu czynności i uzyskanych przez komornika efektów prowadzi do nadmiernego i przez to nieuprawnionego (sprzecznego z istotą prawa własności) uszczuplenia własności dłużnika. Innymi słowy, wysokość opłaty orzeczonej przez komornika pozostaje w dysproporcji do skuteczności jego działania, a tym samym własność dłużnika została ograniczona w sposób nieuzasadniony.

Skarżący przypomniał, że nadanie kwestionowanego brzmienia art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach jest wynikiem stwierdzenia niekonstytucyjności poprzedniego unormowania w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05 (OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53). Zdaniem skarżącego, ustawodawca ponownie ustanowił niekonstytucyjny przepis, w którego treści zlekceważył argumenty zawarte w orzeczeniu Trybunału. Pomimo bowiem obniżenia, w stosunku do stanu prawnego objętego wyrokiem o sygn. P 18/05, opłaty stosunkowej z 15% do 5% w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego, opłata pozostaje stała i oderwana od rzeczywistych efektów i zakresu czynności komornika. Wobec tego komornik, już w momencie wszczęcia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela, ma zagwarantowane wynagrodzenie w wysokości 5% egzekwowanej kwoty zadłużenia, bez względu na wyniki swojej pracy i na to, czy w ogóle podejmie czynności, które realnie mogą spowodować skuteczną egzekucję zadłużenia.

Skarżącego, który stał się dłużnikiem solidarnym w wyniku tego, że dłużnik główny zaprzestał spłaty poręczonego kredytu, spotkała piętnowana przez Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie „swoista kara finansowa” za doprowadzenie do restrukturyzacji zadłużenia przez zawarcie ugody z wierzycielem egzekwującym. Dodatkowo „kara” ta jest tym bardziej niesprawiedliwa, że dłużnik, spłacając kredyt zaciągnięty przez inną osobę, musi uiścić ponad 25 000 zł tytułem wynagrodzenia komornika, który realnie nie wyegzekwował ani jednej złotówki.

Podsumowując, w ocenie skarżącego, art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach narusza jego konstytucyjne prawa i wolności wyrażone w art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, w ten sposób, że jest podstawą do wydania orzeczenia godzącego w prawo własności, rozumiane jako prawo właściciela do korzystania z rzeczy oraz z czynników produkcji, takich jak kapitał (środki pieniężne), z wyłączeniem innych osób, zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa.

2. Marszałek Sejmu zajął stanowisko w niniejszej sprawie w piśmie z 29 lipca 2011 r., w którym wniósł o stwierdzenie, że art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach w zakresie, w jakim dotyczy umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela, nie jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu Marszałek Sejmu zaznaczył, że skarżący mylnie utożsamia zakres zaskarżenia, normy oraz zarzuty, które mają uzasadniać tezę o niekonstytucyjności. Należałoby raczej stwierdzić, że w ocenie inicjatora postępowania art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach jest wadliwy „przez to”, że wprowadza mechanizm naliczania stosunkowej opłaty egzekucyjnej w przypadku umorzenia egzekucji. Jedynym elementem wskazanym w skardze konstytucyjnej, który ma charakter „zakresowy”, jest wskazanie na jedną z wymienionych w art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach podstaw umorzenia postępowania egzekucyjnego w postaci wniosku wierzyciela. Dodatkowo po przeanalizowaniu zarzutów skarżącego i podstaw prawnych ostatecznego orzeczenia (w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji) trzeba stwierdzić, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest wyłącznie zdanie pierwsze art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach we wskazanym wyżej zakresie.

Zdaniem Marszałka Sejmu, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego oraz w doktrynie prawa przyjmuje się zgodnie, że stosunek prawny między komornikiem sądowym i stronami postępowania egzekucyjnego (wierzycielem i dłużnikiem) nie ma charakteru cywilnoprawnego, lecz publicznoprawny; jego źródłem bowiem są właściwe przepisy procesowe. W konsekwencji opłata egzekucyjna ma charakter należności publicznoprawnej (*sui generis* daniny publicznej), podobnej do opłat sądowych. Jej specyfika polega na tym, że jest pobierana przez komornika sądowego, tj. funkcjonariusza publicznego wykonującego zadania w zakresie egzekucji sądowej w imieniu państwa, ale na własny rachunek (art. 3 ustawy o komornikach), i ma pokrywać przede wszystkim koszty prowadzonej przez niego działalności egzekucyjnej.

Marszałek Sejmu przypomniał ponadto, że w judykaturze Trybunału dominuje pogląd, zgodnie z którym art. 21 i art. 64 Konstytucji nie stanowią adekwatnych wzorców kontroli konstytucyjności przepisów normujących problematykę danin publicznych, zwłaszcza należności podatkowych, co jest konsekwencją istnienia odrębnej konstytucyjnej podstawy obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych (art. 84 Konstytucji). Takie stanowisko akceptuje również Marszałek Sejmu, uznając tym samym, że z uwagi na charakter opłaty egzekucyjnej jako świadczenia publicznoprawnego, wskazany przez skarżącego art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli zgodności art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach.

Niemniej jednak na wypadek odstąpienia przez Trybunał Konstytucyjny od dotychczasowej linii orzeczniczej, Marszałek Sejmu wyraził pogląd, że kwestionowany w niniejszej sprawie przepis jest zgodny ze wskazanymi wzorcami.

Odnosząc się do dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego problematyki opłat egzekucyjnych pobieranych w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego (w szczególności sygn. P 18/05), Marszałek Sejmu podniósł, że wzorcem kontroli kwestionowanych unormowań był art. 2 Konstytucji i wynikająca z niego zasada poprawnej legislacji. Tym samym orzecznictwo to nie ma bezpośredniego

znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, a aktualność argumentacji również budzi wątpliwości. Przyczyną negatywnej oceny badanych przepisów było to, że w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego dopuszczały one pobieranie przez komornika opłaty egzekucyjnej w takiej samej wysokości jak w razie skutecznego wyegzekwowania świadczenia. Rzeczywiście rozwiązanie takie było niespójne z zasadniczą koncepcją wynagradzania komornika oraz skutkowało wewnętrzną sprzecznością odnośnych przepisów ustawy o komornikach. W ocenie Marszałka Sejmu, *de lege lata* sytuacja taka nie występuje, przynajmniej nie w zakresie, którego dotyczy skarga konstytucyjna złożona w niniejszej sprawie.

Opłata stosunkowa pobierana przez komornika w przypadku umorzenia egzekucji świadczeń pieniężnych na wniosek wierzyciela lub na podstawie art. 823 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) wynosi 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, podczas gdy zasadniczo wynosi ona, w zależności od sposobu egzekucji, 15% lub 8% wyegzekwowanego świadczenia (art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach). Pod osąd Trybunału Konstytucyjnego nie może być poddany w gruncie rzeczy polityczno-prawny problem „odpowiedniości” lub „słuszności” przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań. Istotne jest natomiast to, że stawki opłaty egzekucyjnej pobieranej w przypadku wyegzekwowania świadczenia w toku egzekucji oraz w razie umorzenia postępowania zostały radykalnie zróżnicowane. Pewne niespójności, jakie w dalszym ciągu istnieją pomiędzy regulacją art. 49 ust. 1 i 2 ustawy o komornikach, dotyczą minimalnego i maksymalnego poziomu opłaty stosunkowej, a ich konsekwencje są widoczne zwłaszcza w egzekucji świadczeń o bardzo małej lub – odwrotnie – bardzo dużej wartości. Okoliczność ta umknęła jednak uwadze skarżącego i w niniejszym postępowaniu znajduje się poza zakresem orzekania Trybunału Konstytucyjnego.

Marszałek Sejmu przypomniał również, że w obowiązującym stanie prawnym dłużnik może złożyć wniosek o obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej, o ile jest to uzasadnione szczególnymi okolicznościami, m.in. nakładem pracy komornika, sytuacją majątkową wnioskodawcy lub wysokością jego dochodów (art. 49 ust. 7-10 ustawy o komornikach). Niezależnie od pewnych wątpliwości związanych ze stosowaniem przywołanych przepisów, wydaje się, że mechanizm miarkowania wysokości opłat egzekucyjnych przez sąd najlepiej spełnia rolę instrumentu zapobiegającego działaniom noszącym znamiona nadużycia prawa ze strony organu egzekucyjnego.

Zdaniem Marszałka Sejmu, w kontekście przywołanych przez skarżącego wzorców kontroli zbyt jednostronne wydaje się twierdzenie o konstytucyjnej legitymacji tylko jednego modelu opłaty egzekucyjnej, której wysokość powiązana jest (powinna być) ściśle i wyłącznie z efektami pracy komornika. Niezależnie od akcentowania tej ogólnej dyrektywy, zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i Sądu Najwyższego podkreśla się, że wynagrodzenie komornika sądowego, którego podstawowym składnikiem są pobierane przez niego opłaty egzekucyjne, ma charakter ryczałtowy, a jego wysokość nie jest (nie musi być) powiązana z dokonywaną *in casu* oceną nakładu pracy, czasu i wysiłku organu egzekucyjnego.

Ponadto Marszałek Sejmu zauważył, że powodem złożenia przez wierzyciela wniosku o umorzenie egzekucji (por. art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach) jest zazwyczaj zawarcie z dłużnikiem ugody, na podstawie której nastąpi restrukturyzacja zadłużenia bądź też spełnienie przez dłużnika świadczenia bezpośrednio do rąk wierzyciela. W obu przypadkach działanie dłużnika – będącego już z reguły w zwłoce ze spełnieniem świadczenia przez okres niezbędny do uzyskania tytułu wykonawczego – jest bezpośrednio efektem aktywności organu egzekucyjnego oraz chęci uniknięcia ryzyka dalej idących, niekorzystnych skutków prowadzenia egzekucji. Wobec tego stwierdzenie

skarżącego, że mamy tutaj do czynienia z zachowaniem „lojalnym” i zasługującym na ochronę taką jak w przypadku dobrowolnego (w ścisłym tego słowa znaczeniu) spełnienia świadczenia, wydaje się pewnym nieporozumieniem (ustawodawca nie „karze” lojalnych zachowań).

Marszałek Sejmu podkreślił również, że w okolicznościach sprawy, która legła u podstaw niniejszej skargi konstytucyjnej, komornik dokonał szeregu czynności zmierzających do zaspokojenia wierzyciela (m.in. zajęcia wierzytelności z tytułu nadpłaty podatku od towarów i usług, wierzytelności z rachunku bankowego oraz świadczeń emerytalno-rentowych) oraz przeprowadził postępowanie w sprawie poszukiwania majątku.

Konkludując, ograniczenie ochrony interesów majątkowych dłużnika egzekwowanego ma ustawową podstawę oraz jest konieczne dla realizacji innych konstytucyjnie chronionych wartości, jakimi są: sprawność systemu egzekucji sądowej, składająca się na pojęcie porządku publicznego, oraz ochrona praw i wolności wierzycieli egzekwujących. Skarżący w żadnej mierze nie wykazał też, na czym miałyby polegać naruszenie przez badany przepis istoty prawa własności dłużnika egzekwowanego.

3. W piśmie z 2 sierpnia 2011 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej Andrzeja Grądzkiego.

4. W piśmie z 8 września 2011 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, stwierdzając, że art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach w zakresie, w jakim w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych, w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela, przewiduje pobranie od dłużnika opłaty stosunkowej w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu Prokurator Generalny wyjaśnił, że w kontekście art. 79 ust. 1 Konstytucji podstawą orzeczenia naruszającego, zdaniem skarżącego, jego konstytucyjne prawa jest norma zawarta w zdaniu pierwszym art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy opłat egzekucyjnych pobieranych przez komornika w postępowaniu egzekucyjnym umorzonym na wniosek wierzyciela złożony po doręczeniu dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji. Tylko w tym zakresie art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach może być przedmiotem kontroli przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie.

Prokurator Generalny wywiódł, że opłata egzekucyjna jest należnością przymusową, określoną – co do wysokości, sposobu ustalania i pobierania – przez normy o charakterze publicznoprawnym (należnością publicznoprawną). Tym samym stanowi rodzaj daniny publicznej. Ponadto, zgodnie z art. 63 ust. 4 ustawy o komornikach, składa się na dochód komornika, a zatem jest jednocześnie formą jego wynagrodzenia, kształtując sytuację majątkową jako osoby fizycznej będącej piastunem funkcji organu. Odróżnia to opłatę egzekucyjną od podatków, które nie stanowią formy wynagrodzenia za określone czynności organów państwa oraz przekazywane są do budżetu państwa.

Dodatkowo Prokurator Generalny podkreślił, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym należna komornikowi opłata egzekucyjna powinna być ściśle powiązana z efektywnością egzekucji. Kwestionowana regulacja zaś stanowi wyjątek od zasadniczej konstrukcji systemu wynagrodzenia komorników przyjętej w ustawie o komornikach. Ustawodawca może oczywiście kreować takie wyjątki, ale muszą one znajdować racjonalne i zgodne z

aksjologią Konstytucji uzasadnienie, jak również być adekwatne oraz pozostawać w odpowiedniej proporcji do celów wyznaczonych przez prawodawcę.

W ocenie Prokuratora Generalnego, nie ma racjonalnego uzasadnienia obowiązku ponoszenia przez dłużnika kosztów wynagrodzenia komornika w postaci opłaty stosunkowej w wysokości uzależnionej od wartości świadczenia, którego tenże komornik nie wyegzekwował. Opłata ta nie jest bowiem uzależniona od nakładu pracy włożonej przez komornika w egzekucję konkretnej wierzytelności, gdyż w tym zakresie nie powstają jej efekty. Również cel w postaci motywowania dłużników do dobrowolnego i pełnego zaspokojenia wierzyciela nie uzasadnia obciążenia dłużnika obowiązkiem uiszczenia opłaty egzekucyjnej w wysokości niezwiązanej ze skutecznością egzekucji i nakładem pracy komornika. Kwestionowane rozwiązanie wydaje się rażąco niesprawiedliwe dla dłużnika, który dobrowolnie zaspokaja roszczenia wierzyciela, aczkolwiek dopiero po doręczeniu mu zawiadomienia o egzekucji. Opłata egzekucyjna stanowi w tym przypadku nadmierne obciążenie finansowe dłużnika, który z posiadanego majątku dobrowolnie uiszcza bądź będzie uiszczał należności wierzyciela.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, uzależnienie wysokości opłaty egzekucyjnej od wartości niewyegzekwowanego świadczenia można uznać za rodzaj *sui generis* sankcji nałożonej na dłużnika, który działa w interesie wierzyciela. Przy takim sposobie określania wysokości opłaty stosunkowej nie zmienia tej oceny okoliczność, że ustawodawca przyjął niższą stawkę procentową niż w art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach, gdzie wysokość opłaty jest uzależniona od wartości świadczenia realnie wyegzekwowanego przez komornika.

Prokurator Generalny stwierdził również, że dłużnik podejmujący dobrowolnie działania zmierzające do zaspokojenia wierzyciela (czego skutkiem jest stosowny wniosek o umorzenie postępowania egzekucyjnego) działa w jego interesie. Tymczasem kwestionowany przepis służy wyłącznie zapewnieniu dochodu komornikowi, nie zaś zaspokojeniu wierzyciela. W interesie tego ostatniego leży bowiem to, aby nie uszczuplać majątku dłużnika, który zawarł z nim ugodę dotyczącą dalszego spłacania wierzytelności. W tym kontekście art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach jest nieadekwatny do celu postępowania egzekucyjnego, którym jest zaspokojenie roszczeń wierzyciela.

Ponadto Prokurator Generalny zauważył, że w stanie prawnym obowiązującym w dniu rozpoznawania sprawy, na tle której wniesiono skargę konstytucyjną, nie przewidziano możliwości „miarkowania” wysokości opłat komorniczych przez sąd. Przepisy przewidujące dopuszczalność obniżenia przez sąd, na wniosek dłużnika, wysokości opłat stosunkowych (art. 49 ust. 7-10 ustawy o komornikach) weszły w życie 17 czerwca 2010 r. Jednocześnie nie można uznać, że w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego, przed pobraniem zbyt wysokiej opłaty egzekucyjnej będzie chronić dłużnika art. 49 ust. 10 ustawy o komornikach. Zgodnie z tym przepisem, sąd na wniosek dłużnika może, uwzględniając w szczególności nakład pracy komornika lub sytuację majątkową wnioskodawcy oraz wysokość jego dochodów, obniżyć wysokość opłat, o których mowa w art. 49 ust. 1 i 2 ustawy o komornikach. W ocenie Prokuratora Generalnego, jeżeli świadczenie nie zostało wyegzekwowane na skutek umorzenia postępowania, to nie ma możliwości powiązania nakładu pracy komornika w konkretnym postępowaniu egzekucyjnym z podjęciem przez dłużnika działań, w następstwie których wierzyciel występuje z wnioskiem o umorzenie tego postępowania. Miarkowanie wysokości opłaty stosunkowej musiałoby być wtedy dokonywane przez ocenę nakładu pracy komornika, w istocie oderwanego od podstawy jej ustalenia. W razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela, art. 49 ust. 10 ustawy o komornikach pozwala zatem na obniżenie opłaty stosunkowej określonej w ust. 2 tegoż artykułu jedynie w przypadku zaistnienia innych przesłanek niż nakład pracy komornika.

Prokurator Generalny wywiódł również, że rozwiązanie przyjętego w kwestionowanym przepisie nie uzasadnia konieczność ochrony interesów finansowych komornika. Komornikowi bowiem przysługuje zwrot szeregu wydatków gotówkowych poniesionych w toku egzekucji, wyszczególnionych w art. 39 ust. 2 ustawy o komornikach. Obejmuje to również sytuację umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela, a zatem w tym zakresie komornik nie ponosi strat z tytułu prowadzonej egzekucji. Nie można również wskazać innych wartości konstytucyjnych, które uzasadniałyby przyjęcie kwestionowanego rozwiązania.

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

II

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska. Dodatkowo skarżący doprecyzował, że przedmiotem skargi w niniejszej sprawie jest zdanie pierwsze art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach w zakresie, w jakim pozwala komornikom sądowym na pobranie od dłużnika opłaty stosunkowej w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela, bez względu na skuteczność prowadzonego postępowania egzekucyjnego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Trybunał Konstytucyjny ustosunkował się przede wszystkim do problemu określenia przedmiotu zaskarżenia w niniejszej sprawie. W piśmie zawierającym skargę konstytucyjną skarżący wskazał cały art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376, ze zm.; dalej: ustawa o komornikach). Uwzględniając zaś doprecyzowanie przedmiotu kontroli na rozprawie, konkretny charakter badania konstytucyjności w niniejszej sprawie oraz uzasadnienie złożonej skargi konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny poddał ocenie treść normatywną wyrażoną tylko w zdaniu pierwszym art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach w zakresie, w jakim w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych umocowano w nim komornika do pobrania opłaty stosunkowej w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela. Tym samym poza ramami kontroli w niniejszej sprawie znajduje się

przypadek pobierania opłaty w sytuacji umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 823 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) oraz kwestia określenia przez ustawodawcę minimalnej i maksymalnej wysokości opłaty stosunkowej pobieranej w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela.

2. Należy zwrócić uwagę na to, że art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach w zakwestionowanym w niniejszej sprawie brzmieniu obowiązującym od 28 grudnia 2007 r., nadanym 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; dalej: ustawa zmieniająca z 2007 r.), był już przedmiotem kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 26 czerwca 2012 r. o sygn. P 13/11 (OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 67) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje: art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach sądowych przez to, że w każdym wypadku umorzenia na podstawie art. 823 k.p.c. zawieszono wcześniej postępowania egzekucyjnego przewiduje pobieranie od dłużnika opłaty stosunkowej w wysokości nie niższej niż 1/10 wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Wobec tego rozważenia wymaga kwestia formalna, czy postępowanie w niniejszej sprawie nie podlega umorzeniu 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) ze względu na zaistnienie przesłanki *ne bis in idem*.

Niewątpliwie wydanie wyroku jest zbędne w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w przypadku uprzedniego stwierdzenia przez Trybunał niezgodności z Konstytucją zakwestionowanego ponownie przepisu. Nie ma przy tym znaczenia fakt wskazania nowych, oprócz będących już podstawą orzeczenia niekonstytucyjności, wzorców kontroli konstytucyjnej (zob. postanowienie TK z 28 lipca 2003 r., sygn. P 26/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 73). Trybunał, stwierdzając niekonstytucyjność przepisu prawnego w odniesieniu do jednego z wzorców kontroli, dokonuje – w zakresie określonym w orzeczeniu – jego eliminacji z porządku prawnego, bądź też wskazuje brak unormowania, bez którego, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, powstaje stan budzący zastrzeżenia natury konstytucyjnej. W takim stanie rzeczy nie ma znaczenia to, czy mogły istnieć jeszcze inne podstawy do stwierdzenia jego niekonstytucyjności, bowiem osiągnięty już został podstawowy cel, będący także celem aktualnych skarżących, polegający na wyeliminowaniu z porządku prawnego stanu niezgodności z Konstytucją (zob. postanowienie TK z 3 października 2001 r., sygn. SK 3/01, OTK ZU nr 7/A/2001, poz. 218).

Istotne znaczenie ma również to, że przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny są normy prawne, czy też – jak to określa się w orzeczeniach Trybunału – „treść normatywna, wyrażona wprost w przepisach aktu lub z przepisów tych wnikająca”. Zatem orzeczenie o niezgodności określonego przepisu ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, zwłaszcza w sprawie skargi konstytucyjnej, nie może – niejako automatycznie i zarazem bezrefleksyjnie – dotyczyć wszystkich zakresów zastosowania i normowania zawartych w tym przepisie czy też dających się z niego odtworzyć (dekodować) norm prawnych (zob. wyrok TK z 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32). Orzeczenie o niekonstytucyjności obejmuje bowiem tylko przepisy zakwestionowane w zakresie wskazanym w piśmie inicjującym postępowanie (art. 66 ustawy o TK) oraz, w przypadku kontroli konkretnej, wyznaczonym granicami postępowania w indywidualnej sprawie, na tle której wniesiono skargę konstytucyjną lub pytanie prawne.

Na tle tych ustaleń Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że rozstrzygnięcie w sprawie o sygn. P 13/11 nie czyni zbędnym wydania wyroku w niniejszej sprawie, a tym samym nie uzasadnia umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Jak bowiem zaznaczył Trybunał w powyższym orzeczeniu, art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach został zakwestionowany w zakresie, w jakim dotyczy umorzenia postępowania na podstawie art. 823 k.p.c. „Wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego wiążą się zatem z tą częścią zaskarżonego przepisu, w której mowa jest o opłacie stosunkowej pobieranej przez komornika od dłużnika w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych w wypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 823 k.p.c.” (sygn. P 13/11). Dodatkowo w wyroku o sygn. P 13/11 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[w]ątpliwości konstytucyjne podniesione przez sąd pytający łączą się z art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach sądowych i egzekucji w związku z art. 823 k.p.c., przy czym ten ostatni przepis jest tu relewantny w tym tylko zakresie, w jakim stanowi o umorzeniu postępowania egzekucyjnego z mocy samego prawa w wypadku, gdy wierzyciel w ciągu roku nie zażądał podjęcia zawieszonoego postępowania”. Na tym tle uzasadniony jest wniosek, że wyrok o sygn. P 13/11 odnosi się do odmiennej treści normatywnej wynikającej z art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach od tej, która została zakwestionowana w niniejszej sprawie.

Wszystko to skutkuje koniecznością merytorycznego ustosunkowania się przez Trybunał Konstytucyjny do zarzutów skarżącego.

3. Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że art. 64 ust. 1 Konstytucji statuuje prawo podmiotowe jednostki obejmujące ochroną własność, inne prawa majątkowe oraz dziedziczenie. Skutkuje to m.in. obowiązkiem ustawodawcy stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, a także obowiązkiem powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony lub ochronę tę ograniczyć (por. wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94). Przy czym na treść prawa do własności składa się szereg uprawnień, w tym wolność jej nabywania, zachowywania oraz dysponowania nią (por. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5); możliwość korzystania (w tym korzystania ze środków pieniężnych – por. wyrok TK z 16 października 2007 r., sygn. SK 63/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 105), pobierania pożytków lub pośredniego eksploataowania przedmiotu własności.

Poza wszelką wątpliwością jest również to, że „prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być jednak traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom. Tym samym także ochrona własności nie może mieć charakteru absolutnego” (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3). Tym samym ocena wszelkich regulacji dotyczących prawa własności „nie sprowadza się więc do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane” (wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2). W Konstytucji jednoznaczne i wyraźne podstawy wprowadzania ograniczeń stanowią: art. 64 ust. 3, będący jednocześnie kryterium kontroli dokonanych ograniczeń (przez wskazanie przesłanek dopuszczających tego rodzaju działania), oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, który ma znaczenie podstawowe ze względu na sformułowaną w nim zasadę proporcjonalności (zakaz nadmiernej ingerencji). Zgodnie z treścią powołanego już art. 64 ust. 3 Konstytucji „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Wskazany przepis pełni – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – podwójną rolę (zob. sygn. P 2/98). Po pierwsze – stanowi jednoznaczną i wyraźną

konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie – zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności z pewnością stanowić mogą – formalne jak i materialne – kryterium kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń, nie będąc jednakże wszystkimi konstytucyjnymi obwarowaniami zawężającymi w tym zakresie jego swobodę (zob. art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, podniesione w niniejszej skardze konstytucyjnej zarzuty sprowadzają się do problemu „nadmiernego i przez to nieuprawnionego (...) uszczuplenia własności dłużnika (...). [W]ysokość opłaty orzeczonej przez komornika pozostaje w dysproporcji do skuteczności jego działania, a tym samym własność dłużnika została ograniczona w sposób nieuzasadniony”. W tym świetle ocena przez Trybunał zasadności i adekwatności ograniczeń prawa własności nie powinna – z istoty rzeczy – abstrahować od kryteriów przewidzianych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej (por. sygn. P 2/98), pomimo niewskazania tego wzorca w *petitum* niniejszej skargi konstytucyjnej. Oceniając zatem konstytucyjność regulacji ustanawiającej ograniczenie konstytucyjnej wolności lub prawa, należy rozważyć, czy spełnia ona kryteria formalne – tj. przesłankę ustawowej formy ograniczenia, a w razie pozytywnej odpowiedzi na to podstawowe pytanie przeprowadzić tzw. test proporcjonalności (zob. wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26). Zgodnie z ustalonym na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, aby ocenić zarzut nieproporcjonalności, trzeba udzielić odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*) (zob. wyrok TK z 23 kwietnia 2008 r., sygn. SK 16/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 45).

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zauważył, że wbrew stanowisku Marszałka Sejmu, wskazane przez skarżącego wzorce kontroli zakwestionowanego przepisu (art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji) nie mogą zostać uznane za nieadekwatne do badania art. 49 ust. 2 zdania pierwszego ustawy o komornikach jako odnoszącego się do problematyki danin publicznych (opłata egzekucyjna, jako świadczenie publicznoprawne, jest zaliczana do danin publicznych – zob. wyrok TK z 30 kwietnia 2012 r., sygn. SK 4/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 42). Jak bowiem stwierdził Trybunał w wyroku z 9 października 2007 r. o sygn. SK 70/06 (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103), art. 64 Konstytucji stanowi adekwatny wzorzec do oceny przepisów z dziedziny prawa daninowego. Nałożenie opartego na art. 84 Konstytucji obowiązku świadczeń publicznych oznacza ingerencję w prawo dysponowania środkami pieniężnymi należącymi do majątku osoby obciążonej tym obowiązkiem, w szczególnych wypadkach prowadzącą nawet do umniejszenia substancji tego majątku. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że przepisy regulujące problematykę danin publicznych muszą być zgodne z całokształtem obowiązujących norm i zasad konstytucyjnych oraz nie mogą prowadzić do naruszenia wartości objętych ochroną konstytucyjną, w tym własności i innych praw majątkowych (zob. wyroki TK z: 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 257; 7 czerwca 1999 r., sygn. K 18/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 95; 5 stycznia 1999 r., sygn. K 27/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 1; 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 64).

4. Trybunał Konstytucyjny, orzekając w niniejszej sprawie, podzielił poglądy wyrażone w swoim dotychczasowym orzecznictwie (zob. w szczególności wyroki TK: z 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53 i z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50), a zwłaszcza ten, który został sformułowany w

wyroku Trybunału z 26 czerwca 2012 r. o sygn. P 13/11. Jednocześnie trzeba wyraźnie podkreślić, że choć to ostatnie orzeczenie odnosi się do art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach w tym samym brzmieniu, w którym przepis ten podlega kontroli w niniejszej sprawie, to jednak stan prawny obu tych spraw się różni. Odmiennosc ta wynika z obowiązywania w stanie prawnym wiążącym Trybunał podczas orzekania w sprawie o sygn. P 13/11 art. 49 ust. 7-10 ustawy o komornikach, a zatem przepisów pozwalających na obniżenie przez sąd (ewentualnie przez komornika – zob. art. 767 § 4 k.p.c. w związku z art. 49 ust. 9 ustawy o komornikach) wysokości opłaty stosunkowej, uwzględniając w szczególności nakład pracy komornika lub sytuację majątkową dłużnika oraz wysokość jego dochodów. Unormowanie powyższe weszło w życie 17 czerwca 2010 r. (zob. art. 6 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, Dz. U. Nr 40, poz. 228; dalej: ustawa zmieniająca z 2010 r.), a tym samym skarżący w niniejszej sprawie nie miał możliwości skorzystania z przewidzianego w nim mechanizmu. Ta istotna – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – okoliczność musiała wpłynąć na odpowiednie „transponowanie” poglądów wyrażonych w wyroku o sygn. P 13/11 na grunt stanu prawnego, na tle którego wniesiona została niniejsza skarga konstytucyjna.

Konsekwencją podtrzymania stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zajętego w sprawie o sygn. P 13/11 jest stwierdzenie, że art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach w zakresie, w jakim w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela nie dopuszcza możliwości obniżenia wysokości opłaty stosunkowej, w zależności od nakładu pracy komornika, stanowi nadmierną ingerencję w prawo własności dłużnika, która nie znajduje racjonalnego uzasadnienia w konieczności ochrony innych wartości konstytucyjnych ani nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do obowiązków ciążących na jednostce (naruszenie wymogów niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto*). Ponownie należy podkreślić, że ocena ta wiąże się ze stanem prawnym obowiązującym w okresie od wejścia w życie art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach w aktualnie obowiązującym brzmieniu (od 28 grudnia 2007 r. – zob. art. 17 ustawy zmieniającej z 2007 r.) do wejścia w życie art. 49 ust. 7-10 ustawy o komornikach (do 16 czerwca 2010 r.).

Dokonanie powyższej oceny konstytucyjności kwestionowanego w niniejszej sprawie przepisu nastąpiło w znacznej mierze w związku z poglądem wyrażonym w wyroku o sygn. P 13/11, z modyfikacjami wynikającymi z okoliczności, o której wyżej wspomniano. Jak przypomniał Trybunał w powołanym wyroku, z dotychczasowego orzecznictwa (zob. sygn. P 6/04 i sygn. P 18/05) wynika, że pobieranie opłaty egzekucyjnej w wypadku umorzenia postępowania zasadniczo jest sprzeczne z koncepcją ustawy o komornikach, która – co do zasady – wymaga uwzględnienia realnego, a nie czysto formalnie rozumianego, nakładu kosztów, czasu i wysiłku komornika jako kryterium przyznania mu wynagrodzenia. Opłata egzekucyjna (stosunkowa) jest bowiem co do zasady ściśle związana z efektami działań komornika. Jednocześnie jednak reguła ta nie może być – w ocenie Trybunału – rozumiana jako pozbawienie komornika prawa do opłaty egzekucyjnej w każdym przypadku umorzenia postępowania i niezależnie do czasochłonności i pracochłonności czynności przez niego podjętych przed umorzeniem tego postępowania. Wpływ na sformułowanie takiej tezy mają wnioski płynące z ustawowego uregulowania statusu prawnego komornika oraz powiązanego z nim charakteru prawnego opłaty egzekucyjnej.

Komornik sądowy jest monokratycznym, państwowym organem egzekucyjnym, który na zasadzie wyłączności wykonuje czynności egzekucyjne w sprawach cywilnych. Został ustawowo wyposażony w kompetencje władcze, z możliwością wykorzystania pozostających w monopolu państwa środków przymusu (zob. wyrok TK o sygn. SK 4/10). Jest powoływany przez Ministra Sprawiedliwości (art. 11 ust. 1 ustawy o komornikach);

symbolicznym wyrazem publicznoprawnego statusu komornika jest prawo do używania pieczęci urzędowej z godłem państwa (art. 4 ustawy o komornikach). Komornik jest organizacyjnie i funkcjonalnie powiązany z organami sądowymi – działa przy sądzie rejonowym oraz podlega nadzorowi prezesa tego sądu (art. 3 ustawy o komornikach). Ponadto jest funkcjonariuszem publicznym, któremu ustawa powierza realizację określonych zadań państwa, m.in. w zakresie wykonywania orzeczeń sądowych. Forma i sposób realizacji tych zadań uregulowane są w normach o charakterze publicznoprawnym. Wobec tego komornik działa jako organ pozostający wobec stron postępowania egzekucyjnego w stosunku nadrzędności, a nie równorzędności. Tym samym nie wchodzi z uczestnikami tego postępowania w stosunki zobowiązaniowe (cywilnoprawne), a stosunek zachodzący w postępowaniu egzekucyjnym pomiędzy wierzycielem, na którego wniosek wszczęto to postępowanie, a komornikiem, który je prowadzi jako organ egzekucyjny, jest stosunkiem o charakterze publicznoprawnym (zob. uchwała SN z 22 października 2002 r., sygn. akt III CZP 65/02, OSNC nr 7-8/2003, poz. 100).

Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że na mocy ustawy z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1452) ustawodawca odszedł od pracowniczego charakteru stosunku łączącego komornika z prezesem sądu rejonowego. Wobec tego w obecnym stanie prawnym komornikowi nie przysługuje prawo do z góry określonego, stałego wynagrodzenia za wykonaną pracę. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 grudnia 2011 r. o sygn. SK 44/09 (OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 117), pozycja komorników – mimo ścisłych powiązań z sądem – zbliża się do wolnego zawodu. Czynności egzekucyjne komornik wykonuje na własny rachunek (art. 3a ustawy o komornikach) 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 ustawy o komornikach). 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 ustawy o komornikach). 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* ustawy o komornikach). Ustawa wymaga zatem od komornika czynienia stosownych nakładów, ograniczając jednocześnie swobodę poszukiwania dodatkowych źródeł dochodów. Komornicy poddani są bowiem ograniczeniom podejmowania dodatkowego zajęcia lub zatrudnienia (art. 21 ustawy o komornikach). Rozwiązanie to gwarantuje między innymi dyspozycyjność komornika.

Podsumowując, status komornika w obowiązującym porządku prawnym ma charakter hybrydowy (zob. sygn. SK 44/09). Z jednej strony komornik pełni funkcję publiczną, podejmując czynności w imieniu państwa (jest państwowym organem egzekucyjnym), 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 ustawy o komornikach).

Trybunał Konstytucyjny zauważył również, że podstawą finansowania działalności komornika są opłaty egzekucyjnie pobierane w wysokości oraz na zasadach określonych w ustawie o komornikach. Kwoty uzyskiwane z opłat egzekucyjnych oraz tytułem zwrotu poniesionych wydatków gotówkowych przeznaczone są na pokrycie kosztów działalności egzekucyjnej komornika, a w pozostałej części stanowią jego dochód.

Charakter prawny opłaty egzekucyjnej był przedmiotem pogłębionej analizy w wyroku o sygn. SK 4/10. Najważniejsze ustalenia w nim obejmują stwierdzenie, że opłata egzekucyjna jest świadczeniem publicznoprawnym, uiszczanym przymusowo z tytułu prowadzonej w konkretnej sprawie egzekucji. Komornik nie może odstąpić od jej pobrania ani też umówić się co do jej wysokości w konkretnej sprawie. Jako świadczenie publicznoprawne, opłata egzekucyjna jest zaliczana do danin publicznych. W doktrynie prawa finansowego wskazuje się, że opłata publiczna jest odpłatnym świadczeniem pieniężnym ponoszonym przymusowo, jest związana ze świadczeniem wzajemnym ze strony podmiotu publicznego. Co do zasady opłatę egzekucyjną uiszcza dłużnik, ponieważ egzekucja komornicza jest spowodowana odmową wykonania ciążących na nim obowiązków. Opłata egzekucyjna stanowi obciążenie finansowe dla dłużnika, w zależności od woli ustawodawcy w wysokości stałej lub stosunkowej do wartości egzekwowanego świadczenia. Z jednej strony jest ona swoistym wynagrodzeniem za prowadzenie egzekucji, z drugiej natomiast pełni funkcję prewencyjną, aby dłużnik miał świadomość, że brak dobrowolnego wykonania tytułu egzekucyjnego wiąże się dodatkowo, poza przymusowym spełnieniem orzeczonego świadczenia, z kosztami postępowania egzekucyjnego.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. SK 4/10 podkreślił, że opłata egzekucyjna nie może być traktowana jako cena za czynności komornika. Problem porównywania opłat publicznoprawnych do cen za usługi jest zagadnieniem kontrowersyjnym w nauce prawa. Wysokość opłat publicznoprawnych jest kalkulowana w różnorodny sposób w zależności od rodzaju opłaty. Kryterium ustalania wysokości opłaty publicznoprawnej nie jest co do zasady wartość konkretnych czynności czy świadczeń, które podlegają opłacie. W pewnych okolicznościach opłaty mogą być niższe niż wartość uzyskanego świadczenia. Możliwa jest również sytuacja odwrotna, gdy opłata przewyższa koszt świadczeń. Dlatego można stwierdzić, że opłata egzekucyjna ma charakter mieszany. Z jednej strony ma wszelkie cechy opłat publicznych, z drugiej jednak ustawodawca zdecydował o powiązaniu jej wysokości z okolicznościami konkretnej sprawy, w której zostaje ustalona przez komornika. W tym kontekście w wyroku o sygn. SK 44/09 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że normatywne uregulowanie wysokości opłat opiera się na założeniach szacunkowych. Ustawa o komornikach nie zakłada, że każde postępowanie egzekucyjne musi przynosić 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, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 98). Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 14 maja 2009 r. o sygn. K 21/08 (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 67), pogląd, że opłaty egzekucyjne ustalane 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 Trybunału, „komornikowi przypada dochód albo obciąża go strata, nie można więc oczekiwać wyeliminowania ryzyka związanego z istoty rzeczy z działalnością na własny rachunek” (sygn. K 21/08).

5. Reasumując, dokonawszy oceny zakwestionowanego w niniejszej sprawie przepisu, Trybunał Konstytucyjny musiał uwzględnić wskazania płynące z tego, że: 1) komornik jest z jednej strony organem państwowym (funkcjonariuszem publicznym), a z

drugiej – ponosi ryzyko finansowe swej działalności; 2) opłata egzekucyjna jest z jednej strony daniną publicznoprawną (nie musi mieć charakteru ekwiwalentnego), z drugiej zaś powinna być powiązana z efektami działań komornika i nakładem jego pracy. Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny nie mógł nazbyt restryktywnie potraktować unormowania, w którym ustawodawca w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych, w zakresie przysługującej mu swobody prawodawczej, wyznaczył stawkę opłaty egzekucyjnej w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela. Konstytucyjnie dopuszczalna jest bowiem sytuacja, gdy wysokość tej opłaty nie jest w pełni adekwatna do nakładu pracy komornika i stopnia skuteczności jego działań w ramach konkretnej egzekucji. W kontekście jednak konieczności ochrony konstytucyjnego prawa własności dłużnika (art. 64 ust. 1 Konstytucji) Trybunał Konstytucyjny nie może zaakceptować sytuacji, w której ustalona na 5% wysokość opłaty egzekucyjnej w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela pozostaje w rażącej dysproporcji do nakładu pracy komornika (jak to miało miejsce w stanie faktycznym będącym tłem niniejszej sprawy). Usuwaniu tego rodzaju niewspółmierności służy obecnie mechanizm przewidziany w art. 49 ust. 7-10 ustawy o komornikach, z którego nie mógł skorzystać skarżący ze względu na wejście w życie powyższych przepisów po zakończeniu postępowania egzekucyjnego, na którego tle sformułowano niniejszą skargę konstytucyjną. Wprowadzenie art. 49 ust. 7-10 ustawy o komornikach znacząco wpłynęło zatem na zwiększenie ochrony standardów konstytucyjnych w ramach regulacji dotyczących ustalania opłaty egzekucyjnej w przypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela (a także na podstawie art. 823 k.p.c.). Niemożność zastosowania w stanie prawnym objętym niniejszą skargą konstytucyjną mechanizmu „miarkowania” wysokości opłaty egzekucyjnej skutkuje tym, że opłata stosunkowa określona na 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, w sytuacji rażącej nieadekwatności do nakładu pracy podjętej przez komornika, nie jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, który stanowi tutaj zagwarantowanie pokrycia kosztów działalności egzekucyjnej tego organu. Na wspomniane dysproporcje między wysokością opłaty i efektywnością działań komornika zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku o sygn. P 13/11. Stwierdził w nim bowiem, że w przypadkach, w których komornik po wszczęciu postępowania egzekucyjnego, a przed jego zawieszeniem (a następnie umorzeniem na podstawie art. 823 k.p.c.), przedsięwziął czasochłonne i pracochłonne czynności zmierzające do wyegzekwowania roszczenia, powinien mieć prawo do opłaty egzekucyjnej. W związku z tym Trybunał w sprawie o sygn. P 13/11 negatywnie ocenił przyjętą w zaskarżonym przepisie regułę, że komornik pobiera opłatę stosunkową odniesioną do wysokości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania w każdym wypadku umorzenia postępowania wobec beczynności wierzyciela po jego wcześniejszym zawieszeniu, ponieważ nie ma to oparcia ani w konstrukcji ustawy o komornikach, ani w aksjologii konstytucyjnej.

Jak zauważył Trybunał w wyroku o sygn. P 13/11, ustawodawca w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z 2007 r. (zob. druk sejmowy nr 1287/V kadencja) analizował zakwestionowany art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach w kontekście takiej sytuacji, w której po wszczęciu egzekucji dłużnik spełnił świadczenie do rąk wierzyciela. Niemniej jednak uwzględnienia wymagały także takie przypadki umorzenia postępowania egzekucyjnego, które wiążą się z inną przyczyną aniżeli dobrowolne spełnienie świadczenia przez dłużnika. Przyczyny, ze względu na które dochodzi do umorzenia postępowania egzekucyjnego (art. 823, art. 824 i art. 825 k.p.c.), nie tworzą bowiem jednorodnej grupy i w zakresie zasad ponoszenia opłaty egzekucyjnej nie mogą być traktowane w jednakowy sposób. W związku z tym art. 49 ust. 5 ustawy o komornikach

stanowi, że w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego z innych przyczyn, niż wskazane w art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach (np. z urzędu, jeżeli okaże się, że egzekucja nie należy do organów sądowych; jeżeli wierzyciel lub dłużnik nie ma zdolności sądowej albo gdy egzekucja ze względu na jej przedmiot lub na osobę dłużnika jest niedopuszczalna; jeżeli jest oczywiste, że z egzekucji nie uzyska się sumy wyższej od kosztów egzekucyjnych; na wniosek, jeżeli prawomocnym orzeczeniem tytuł wykonawczy został pozbawiony wykonalności; jeżeli egzekucję skierowano przeciwko osobie, która według klauzuli wykonalności nie jest dłużnikiem i która sprzeciwiła się prowadzeniu egzekucji; jeżeli, w wypadku egzekucji prowadzonej na podstawie tytułu wykonawczego w postaci zaopatrzonego w klauzulę wykonalności tytułu egzekucyjnego, o którym mowa w art. 1153¹ k.p.c., dłużnik przedstawi przewidziane w przepisach odrębnych zaświadczenie o utracie lub ograniczeniu wykonalności, z którego wynika, że tytuł nie jest już wykonalny), komornik nie pobiera opłaty od tej części świadczenia, która nie została wyegzekwowana. Niemniej jednak przepisy k.p.c. nie uzależniają umorzenia postępowania na podstawie wniosku wierzyciela ani od uznania komornika, ani od dokonanej przez niego oceny przyczyn złożenia tego wniosku (wierzyciel może w każdej fazie postępowania zażądać umorzenia, a komornik jest związany wnioskiem bez względu na przyczyny jego złożenia). Tym samym na gruncie przepisów dotyczących opłaty egzekucyjnej – w szczególności zaskarżonego przepisu – konsekwencją takiego ukształtowania zasad umorzenia postępowania jest całkowite uzależnienie obowiązku zapłaty przez dłużnika kosztów egzekucyjnych od zachowania wierzyciela (w szczególności wierzyciel może „ubiec” dłużnika i złożyć wniosek, zanim spełnią się przesłanki złożenia wniosku przez dłużnika). Na przykład w sytuacji sporu co do prawidłowości wydanego przeciwko dłużnikowi tytułu egzekucyjnego, wierzyciel swoim zachowaniem (złożenie wniosku o umorzenie postępowania egzekucyjnego) jest władny spowodować nałożenie na dłużnika opłaty egzekucyjnej.

6. Jak już wskazano powyżej, Trybunał Konstytucyjny podkreślał już w swoim orzecznictwie, że kierunek ewolucji uregulowań dotyczących mechanizmu obliczania wynagrodzeń komorniczych potwierdza, że zmiany ustawodawcze idą w kierunku powiązania efektywności egzekucji z wysokością należnej komornikowi opłaty stosunkowej (por. sygn. P 6/04 i sygn. P 18/05; zob. także uchwały Sądu Najwyższego: z 16 grudnia 2005 r., sygn. akt III CZP 115/05, OSNC nr 12/2006, poz. 196 i z 25 września 1998 r., sygn. akt III CZP 25/98, OSNC nr 4/1999, poz. 68 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z 6 listopada 2003 r., sygn. akt III CZP 57/03, „Monitor Prawniczy” nr 23/2006, s. 1284). Reguła, że komornik pobiera opłaty egzekucyjne w wypadku umorzenia postępowania, została przez Sąd Najwyższy oceniona jako nieuzasadnione „uprzywilejowanie”, które budzi wątpliwości konstytucyjne (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 6 listopada 2003 r., sygn. akt III CZP 57/03, Lex nr 103099).

Zgodnie z rozwiązaniem przyjętym w art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach, co do zasady opłata stosunkowa jest uzależniona od nakładu pracy komornika oraz wartości realnie wyegzekwowanego roszczenia. Z kolei zaskarżony przepis, będący – jak wskazano powyżej – elementem kompleksu uregulowań dotyczących opłat egzekucyjnych, relatywizuje wysokość opłaty stosunkowej do wysokości świadczenia, które nie zostało przez komornika wyegzekwowane, abstrahując od nakładu pracy związanego z podjętymi przez komornika czynnościami zmierzającymi do wyegzekwowania roszczenia. Trybunał Konstytucyjny nie neguje swobody ustawodawcy określania zasad ponoszenia kosztów postępowania egzekucyjnego również w sposób ryczałtowy, o ile tylko uwzględniają racjonalne kryteria (efektywność, nakład pracy komornika) i są zrealizowane konsekwentnie. Nie mogą jednak w żadnym wypadku prowadzić do sytuacji, w której

opłata egzekucyjna pozostaje w rażącej niewspółmierności do nakładu pracy komornika i uzyskanych przez niego efektów. Wówczas bowiem staje się nieuzasadnioną karą finansową stanowiącą instrument konfiskaty mienia, powodując tym samym konsekwencje niewspółmierne do ciężarów nałożonych na jednostkę (naruszenie kryterium proporcjonalności *sensu stricto*). Wpływ na ocenę tego, czy opłata egzekucyjna w konkretnym przypadku jest adekwatna do nakładu pracy komornika, a jej skutki są adekwatne do obciążeń jednostki, powinny mieć również przyczyny leżące u podstaw złożenia przez wierzyciela wniosku o umorzenie postępowania egzekucyjnego. Znaczenie ma również okoliczność, że komornikowi na podstawie art. 39 ustawy o komornikach należy się zwrot wydatków gotówkowych poniesionych w toku egzekucji. Składają się na nie: 1) należności biegłych; 2) koszty ogłoszeń w pismach; 3) koszty transportu specjalistycznego, przejazdu poza miejscowość, która jest siedzibą komornika, przechowywania i ubezpieczania zajętych ruchomości; 4) należności osób powołanych, na podstawie odrębnych przepisów, do udziału w czynnościach; 5) koszty działania komornika, o których mowa w art. 8 ust. 11 ustawy o komornikach, poza terenem rewiru komorniczego; 6) koszty doręczenia środków pieniężnych przez pocztę lub przelewem bankowym; 7) koszty uzyskiwania informacji niezbędnych do prowadzenia postępowania egzekucyjnego lub wykonania postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia; 8) koszty doręczenia korespondencji, z wyjątkiem kosztów doręczenia stronom zawiadomienia o wszczęciu egzekucji bądź postępowania zabezpieczającego. Z ustawowego unormowania wynika zatem, że zwrot wydatków przysługuje komornikowi niezależnie od skuteczności egzekucji i wartości wyegzekwowanego roszczenia, a tym samym nawet w razie wniosku wierzyciela o umorzenie postępowania czy wobec konieczności umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 823 k.p.c. komornik nie poniesie strat.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, adekwatnym instrumentem służącym eliminowaniu przypadków rażącej niewspółmierności wysokości opłaty egzekucyjnej (ustalanej na 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania) do nakładu pracy komornika i efektów jego działań, w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela oraz na podstawie art. 823 k.p.c., jest mechanizm „miarkowania” tej opłaty uregulowany w art. 49 ust. 7-10 ustawy o komornikach. Obniżenie opłaty egzekucyjnej określonej w art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach może nastąpić na wniosek dłużnika złożony w terminie 7 dni od dnia uzyskania informacji o ściągnięciu opłaty albo od dnia doręczenia postanowienia komornika, w którym wzywa on dłużnika do uiszczenia należności z tytułu opłaty w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia (art. 49 ust. 8 ustawy o komornikach). Po wpływie wniosku do sądu, sąd przesyła komornikowi, który w terminie trzech dni na piśmie sporządza uzasadnienie dokonania zaskarżonej czynności oraz przekazuje je wraz z aktami egzekucyjnymi do sądu, chyba że wniosek uwzględnia w całości, o czym zawiadamia sąd i wnioskodawcę (dłużnika) oraz zainteresowanych, których uwzględnienie wniosku dotyczy (zob. art. 767 § 4 k.p.c. w związku z art. 49 ust. 9 ustawy o komornikach). Zarówno sąd, jak i komornik (uwzględnivszy wniosek w całości), ustalając wysokość obniżonej opłaty egzekucyjnej, są obowiązani uwzględnić okoliczności konkretnej sprawy, a w szczególności nakład pracy komornika lub sytuację majątkową wnioskodawcy oraz wysokość jego dochodów (art. 49 ust. 10 ustawy o komornikach).

Innymi słowy, gdyby skarżący w niniejszej sprawie wniósł skargę konstytucyjną w stanie prawnym, w którym obowiązuje art. 49 ust. 7-10 ustawy o komornikach, to wynik oceny przez Trybunał konstytucyjności kwestionowanego art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach (w zakresie, w jakim pozwala komornikom sądowym na pobranie od dłużnika opłaty stosunkowej w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek

wierzyciela, bez względu na skuteczność prowadzonego postępowania egzekucyjnego) prawdopodobnie byłby odmienny. Wskazuje na to pośrednio również uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 13/11.

7. W sytuacji stwierdzenia, że kwestionowany przepis narusza art. 64 ust. 1 Konstytucji, Trybunał uznał za zbędne badanie jego konstytucyjności w kontekście drugiego wzorca powołanego w skardze konstytucyjnej, ze względu na wcześniejsze osiągnięcie zamierzonego przez skarżącego rezultatu – uznania niekonstytucyjności art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach we wskazanym zakresie.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.