

WYROK
z dnia 24 lutego 2003 r.
Sygn. akt K 28/02*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Wyrzykowski – przewodniczący
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Marian Zdyb – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne, Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 24 lutego 2003 r.,

- 1) pytania prawnego Sądu Okręgowego w Szczecinie o zbadanie zgodności:
 - a) art. 45 ust. 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 1997 r. Nr 133, poz. 882 ze zm.) z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji,
 - b) art. 45 ust. 7 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 1997 r. Nr 133, poz. 882 ze zm.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2001 r. Nr 130, poz. 1452) z art. 32 Konstytucji;
- 2) pytania prawnego Sądu Rejonowego w Tarnowie o zbadanie zgodności: art. 45 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji w aktualnym brzmieniu, nadanym mu przez art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2001 r. Nr 130, poz. 1452) z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 45 ust. 5 i 7 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882, z 1999 r. Nr 110, poz. 1255, z 2000 r. Nr 48, poz. 554 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1069 i 1070 i Nr 130, poz. 1452) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a ust. 5 ponadto z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

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

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 marca 2003 r. w Dz. U. Nr 41, poz. 361.

oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) **umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności art. 45 ust. 1-4, 6 i 8 ustawy powołanej w wyroku z art. 2 Konstytucji, z uwagi na niedopuszczalność orzekania.**

UZASADNIENIE:

I

1. Postanowieniem z 10 czerwca 2002 r., II Cz 567/02 Sąd Okręgowy w Szczecinie, II Wydział Cywilny – Odwoławczy zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym następującej treści: „1. Czy art. 45 ust. 5 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (dalej: u.k.s.e.) jest zgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. 2. Czy art. 45 ust. 7 wymienionej ustawy, w brzmieniu nadanym ustawą z 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz zmianie niektórych innych ustaw, wprowadzający różnicę między pozycją sądu i prokuratora, występujących w postępowaniu egzekucyjnym w charakterze wierzyciela egzekwującego a pozycją pozostałych wierzycieli, jest zgodny z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?”.

Wątpliwości co do konstytucyjności wskazanych przepisów powstały na tle następującego stanu faktycznego. Wierzyciel – Sąd Rejonowy w Szczecinie skierował do komornika rewiru I wniosek egzekucyjny, w którym domagał się wyegzekwowania od dłużnika należności sądowych określonych tytułem wykonawczym wydanym w sprawie IV K 209/00. Komornik zarządzeniem z 28 marca 2002 r. zwrócił wniosek egzekucyjny z powodu nieuiszczenia części opłaty stosunkowej, o której mowa w art. 45 ust. 7 u.k.s.e. Wierzyciel złożył skargę na taką decyzję komornika, uznając, iż żądanie uiszczenia zaliczki jest bezzasadne z uwagi na treść art. 3a u.k.s.e., który stanowi, że komornik dokonuje czynności egzekucyjnych na własny rachunek. Postanowieniem z 15 kwietnia 2002 r. sąd rejonowy oddalił skargę wierzyciela, wskazując jako podstawę prawną art. 45 ust. 7 w zw. z ust. 5 u.k.s.e. Przy rozpoznawaniu zażalenia wierzyciela na to postanowienie Sąd Okręgowy powziął wątpliwości sformułowane w przedstawionym pytaniu prawnym.

W uzasadnieniu Sąd wskazał, że ustawa z 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie niektórych innych ustaw wprowadziła szereg zasadniczych zmian w zakresie kosztów egzekucji sądowej prowadzonej przez komorników sądowych. Dodała m.in. cytowany art. 3a, który należy rozumieć w ten sposób, iż komornik dokonuje czynności egzekucyjnych w sprawach cywilnych oraz innych czynności procesowych „na własny koszt”. Zgodnie z art. 28 u.k.s.e. w obecnym brzmieniu, do komornika stosuje się przepisy dotyczące osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych, o ubezpieczeniach społecznych oraz powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, a zamiast dotychczas wypłacanego wynagrodzenia miesięcznego i prowizyjnego, komornik ze swej działalności może uzyskiwać dochód, związany – w myśl założeń nowelizacji ustawy – ze skuteczną egzekucją (art. 45 ust. 2 u.k.s.e.). Zdaniem pytającego Sądu z założeniem takim stoi w sprzeczności art. 45 ust. 5 u.k.s.e., w myśl którego komornik może, przed wszczęciem egzekucji środków pieniężnych, wezwać wierzyciela do wpłacenia określonej części opłaty stosunkowej. W razie bezskuteczności egzekucji wniesiona zaliczka nie podlega zwrotowi, co stanowi wyjątek od ww. reguł wysłowionych w art. 3a i art. 45 ust. 2 u.k.s.e. W praktyce art. 45 ust. 5 stał się regułą, a nie wyjątkiem od zasady, przy czym przerzucenie kosztów egzekucyjnych na wierzyciela tyczy się zwłaszcza sądów, które z mocy art. 25 § 1 k.k.w. prowadzą egzekucję grzywien, kwot stanowiących równowartość przedmiotów, które powinny ulec przypadkowi, nawiązek na rzecz Skarbu Państwa,

należności sądowych oraz zasądzonych roszczeń cywilnych i zobowiązań określonych w art. 45 i 52 k.k. według przepisów k.p.c. Ponieważ egzekucja ta jest w 80% przypadków bezskuteczna, prowadzi to do stanu, w którym komornik jest *de facto* utrzymywany przez sądy oraz innych wierzycieli dochodzących nieściągalnych należności.

Kolejnym zarzutem podniesionym wobec art. 45 ust. 5 u.k.s.e. jest brak określenia okoliczności uzasadniających wezwanie wierzyciela do wpłacenia zaliczki. Pozostawienie kwestii opłaty arbitralnej decyzji komornika nie gwarantuje jednostce jasnego statusu, a w przypadku zaskarżenia czynności komornika uniemożliwia jej sądową kontrolę. W opinii Sądu wadliwe i niedokładne sformułowanie przepisu narusza reguły prawidłowej legislacji i osłabia zaufanie obywateli do państwa, a tym samym jest niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Zważywszy, że skutkiem niewniesienia opłaty jest zwrot wniosku, art. 45 ust. 5 u.k.s.e. jest także sprzeczny z konstytucyjną zasadą prawa do sądu. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące art. 45 ust. 1 Konstytucji, Sąd wskazał, że rozumiane materialnie prawo do sądu obejmuje także prawo do realizacji wyroku sądowego, które w świetle art. 45 ust. 5 i 7 u.k.s.e. może być wyłączone.

Druga część pytania prawnego dotyczy art. 45 ust. 7 u.k.s.e. Zgodnie z jego treścią nieuiszczenie opłaty, o której mowa w ust. 5, w terminie tygodnia od dnia otrzymania przez wierzyciela wezwania do zapłaty lub nieprzekazania jej przez sąd albo prokuratora łącznie z poleceniem egzekucyjnym, powoduje zwrot wniosku lub polecenia. Można stąd wyprowadzić wniosek, że sąd lub prokurator składając polecenie egzekucyjne musi jednocześnie przekazać opłatę określoną w art. 45 ust. 5 ustawy, zaś niezastosowanie się do tego wymogu spowoduje zwrot polecenia. Zdaniem Sądu art. 45 ust. 7 u.k.s.e. dzieli wierzycieli na dwie grupy. Do pierwszej grupy – w odniesieniu do której komornik może prowadzić egzekucję bez żądania opłaty wymienionej w art. 45 ust. 5 ustawy – należą wierzyciele inni niż sąd i prokurator. Zaliczone do grupy drugiej sądy i prokuratury, wbrew przepisom art. 3a i 45 ust. 1 u.k.s.e., muszą bez wezwania uiścić wspomnianą opłatę. W ocenie Sądu art. 45 ust. 7 ustawy narusza wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadę równości.

Sąd wskazał, że odpowiedź na przedstawione pytanie prawne ma zasadnicze znaczenie dla rozpatrywanej przezeń sprawy. Stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 45 ust. 5 i 7 u.k.s.e. spowoduje bowiem uchylenie zaskarżonego postanowienia sądu rejonowego oraz zarządzenia komornika o zwrocie wierzycielowi wniosku egzekucyjnego.

2. Pismem z 31 października 2002 r., PR II 490/69/02 stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Stwierdził, że art. 45 ust. 7 u.k.s.e., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8 ustawy z 18 września 2001 r. w zakresie, w jakim odnosi się do egzekucji środków pieniężnych prowadzonej na polecenie sądu lub prokuratora, jest zgodny z art. 32 Konstytucji. Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności art. 45 ust. 5 u.k.s.e. z art. 2 i 45 ust. 1 Konstytucji Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Prokurator Generalny, uznając niektóre zastrzeżenia co do poprawności legislacyjnej art. 45 ust. 7 u.k.s.e., nie podzielił zasadniczej części zgłoszonych wątpliwości. Wedle niego, nawet gdyby przyjąć, że wszystkie podmioty wszczynające egzekucję charakteryzuje wspólna cecha w postaci statusu wierzyciela, to jednak sąd i prokuratura są wierzycielami szczególnego rodzaju. Są one reprezentantami Skarbu Państwa i wchodzą w określone relacje z komornikiem, jako funkcjonariuszem publicznym realizującym istotną część funkcji państwa (o czym świadczy solidarna odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez komornika). Owa

odrębność stanowi kryterium różnicowania, które pozostaje w zgodzie z wymogami wynikającymi z art. 32 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, konkluzje co do konstytucyjności art. 45 ust. 7 u.k.s.e. uniemożliwiają badanie przez Trybunał pytania prawnego w części dotyczącej art. 45 ust. 5 ustawy. Stroną w sprawie rozpatrywanej przez Sąd występujący z pytaniem prawnym jest wierzyciel będący sądem, w związku z czym zastosowanie znajdzie, wynikający z art. 45 ust. 7 u.k.s.e., bezwzględny wymóg wniesienia opłaty łącznie z poleceniem egzekucyjnym. Ocena konstytucyjności uprawnień komornika w przedmiocie wezwania do uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 45 ust. 5 u.k.s.e. nie ma więc wpływu na treść rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego.

3. Postanowieniem z 14 listopada 2002 r., I Co 1314/02, Sąd Rejonowy w Tarnowie, Wydział I Cywilny przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne czy art. 45 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji w aktualnym brzmieniu, nadanym mu przez art. 1 pkt 8 ustawy z 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie niektórych innych ustaw, jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Pytający sąd wskazał, iż aktualnie zasadą ogólną jest niepartycypowanie przez wierzyciela w opłacie egzekucyjnej, a jedynym od niej wyjątkiem jest przewidziana w art. 45 ust. 5 u.k.s.e. możliwość wezwania przez komornika do uiszczenia części tej opłaty. Ponieważ żaden przepis u.k.s.e. nie nakłada na sąd inicjujący postępowanie egzekucyjne obowiązku uiszczenia części opłaty egzekucyjnej, przewidziana w art. 45 ust. 7 u.k.s.e. sankcja w postaci zwrotu polecenia egzekucyjnego nie może być zastosowana.

Uzasadniając pytanie prawne Sąd Rejonowy podkreślił, iż zawarta w ustawie o komornikach sądowych i egzekucji regulacja kosztów postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez komornika zawsze budziła kontrowersje, co potwierdza rozbieżne orzecznictwo Sądu Najwyższego. Na tle poprzednio obowiązującego stanu prawnego kontrowersje te dotyczyły kwestii o tak zasadniczym znaczeniu jak usytuowanie regulacji u.k.s.e. w systemie kosztów postępowania cywilnego, wyznaczonym przez przepisy k.p.c. i ustawy z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 88; dalej: u.k.s.c.). Natomiast sam problem ponoszenia przez wierzyciela opłaty egzekucyjnej był unormowany dość klarownie. Art. 45 ust. 1 u.k.s.e. stanowił, że wszczęcie egzekucji świadczeń pieniężnych jest uzależnione od uiszczenia przez wierzyciela pewnej części egzekucyjnej opłaty stosunkowej, zaś ust. 3 odnosił tę zasadę wprost do egzekucji należności Skarbu Państwa i gmin. Jedynym wyjątkiem od reguły finansowej partycypacji wierzyciela w kosztach egzekucji (mającej zdaniem Sądu moc zasady prawa) byli inni wierzyciele zwolnieni od tych kosztów przez sąd lub z mocy ustawy. Na straży tak ukształtowanej normy prawnej stała sankcja zwrotu wniosku lub polecenia egzekucyjnego określona w art. 45 ust. 4 u.k.s.e. Stan ten różnił się zarazem dość istotnie od istniejącego na gruncie poprzednio obowiązujących uregulowań, tj. rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości w sprawie taksy za czynności komorników z dnia 10 marca 1981 r. (Dz. U. Nr 8, poz. 31 ze zm.) oraz z dnia 24 czerwca 1991 r. (Dz. U. Nr 62, poz. 264, ze zm.), które nakładały na wierzyciela obowiązek wpłacenia na poczet kosztów egzekucji zaliczki składającej się z opłaty, ryczałtu kancelaryjnego i wydatków, z częściowym lub całkowitym (w wypadku egzekucji grzywnien, kar pieniężnych i kosztów sądowych) zwolnieniem od tego obowiązku Skarbu Państwa.

W rezultacie Sąd stwierdził obowiązywanie na tle dotychczasowych unormowań zasady, w myśl której wierzyciel inicjujący postępowanie egzekucyjne był zobowiązany do pokrycia całości (taksa) albo części (ustawa z 1997 r.) opłaty egzekucyjnej. Jej uiszczenie było wymogiem formalnym wszczęcia egzekucji, zaś brak powodował zwrot

wniosku. Przepisy jasno i jednoznacznie formułowały sferę powinności wierzyciela (norma sankcjonowana) oraz konsekwencje ich zaniechania (norma sankcjonująca). Podobna jednoznaczność występuje dzisiaj w określonych przez art. 1049-1051 k.p.c. przypadkach, kiedy to organem egzekucyjnym jest sąd rejonowy (art. 771 k.p.c., art. 8 ust. 1 u.k.s.c.).

Porównanie aktualnego i pierwotnego brzmienia art. 45 u.k.s.e., rezultaty wykładni art. 45 ust. 1, 2 i 5, art. 45a ust. 1 oraz art. 3a *in principio* u.k.s.e., a także analiza stenogramów posiedzeń sejmowych upoważniają, zdaniem Sądu, do sformułowania tezy, iż ustawodawca zrezygnował z zasady partycypacji wierzyciela w kosztach egzekucji komorniczej, na rzecz formuły odmiennej: wierzyciel nie uiszcza na etapie wstępnym postępowania egzekucyjnego żadnej opłaty, ale pobiera ją od dłużnika i dopiero za dokonaną egzekucję. Czynności egzekucyjne są więc prowadzone na ryzyko komornika i – przynajmniej w początkowej fazie egzekucji – przezeń kredytowane. Jedynym wyjątkiem od tej zasady, proponowanym przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka na etapie II czytania projektu ustawy była możliwość pobierania od wierzycieli niewielkiej opłaty przez komorników prowadzących kancelarię nie dłużej niż rok. Ostatecznie art. 45 ust. 5 uzyskał brzmienie, na mocy którego uprawnienie do wezwania wierzyciela do uiszczenia części opłaty stosunkowej dotyczy każdego komornika. Takie odstępianie od reguły ogólnej (mającej zdaniem Sądu walor zasady prawa) nie jest możliwe wobec wszystkich kategorii wierzycieli. Komornik nie może nakładać obowiązku wniesienia opłaty na wierzycieli zwolnionych od kosztów sądowych przez sąd lub z mocy ustawy oraz na Skarb Państwa i organy samorządowe (argument z art. 45 ust. 6 u.k.s.e.). Jako deformację tak ukształtowanego systemu Sąd określił brzmienie art. 45 ust. 7 u.k.s.e. Przepis ten statuuje bowiem sankcję zwrotu wniosku egzekucyjnego nie tylko wobec wierzyciela, który nie zastosował się do wezwania komornika, ale i wobec sądu oraz prokuratora w przypadku nieprzekazania komornikowi części opłaty egzekucyjnej łącznie z poleceniem egzekucyjnym. Tymczasem żaden przepis ustawy nie nakłada na sądy i prokuratury takiego obowiązku, a sformułowanie art. 45 ust. 1 i 6 u.k.s.e. daje nawet podstawę do wyłączenia stosowania wobec tych jednostek normy z ust. 5. Stan taki Sąd uznał za wątpliwy z punktu widzenia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego, z której wynika m.in. nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji i związanej z nim zasady dostatecznej określoności przepisów prawa, pewności oraz bezpieczeństwa prawnego (ochrona zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa).

Ocenę art. 45 u.k.s.e. z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji Sąd poprzedził rozważaniami na temat struktury normy prawnej oraz zasad formułowania tekstu prawnego. Wedle nich rezultatem działania prawotwórczego ma być uzyskanie jasnych przepisów, które pozwolą na odtworzenie w możliwie najprostszy sposób jednoznacznych norm postępowania. Stwarza to stan pewności prawa, ogranicza arbitralność stosujących je organów, usuwa ewentualne rozbieżności interpretacyjne a w konsekwencji – buduje zaufanie jednostek do państwa i tworzonego przez nie prawa. Wymogów tych nie spełnia – jego zdaniem – analizowany w niniejszej sprawie art. 45 u.k.s.e.

Odwołując się do poczynionych na wstępie rozważań Sąd podkreślił dysharmonię pomiędzy wynikającą z art. 45 ust. 1 i 2 ustawy ogólną zasadą niepartycypowania wierzyciela w kosztach egzekucji (potwierdzoną przez art. 3a i 45a § 1 ustawy oraz rezultaty wykładni celowościowej), a zakresem podmiotowym statuowanej w ust. 7 sankcji. Podobna dysharmonia występuje na tle art. 45 ust. 8 u.k.s.e. Przepis ten przewiduje bowiem możliwość zwrotu nieopłaconego wniosku o wszczęcie egzekucji, jeżeli powinna być pobrana opłata stała (np. przy egzekucji świadczeń niepieniężnych), a wniosek został złożony przez adwokata lub radcę prawnego – podczas gdy wierzyciela, który nie jest reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, obowiązek wniesienia

opłaty w ogóle nie dotyczy. Co do obowiązków sądu i prokuratora sprzeczność jest jednak poważniejsza. Po pierwsze – dotyczy ona zasady prawa wyrażonej w tym samym przepisie. Po drugie – art. 45 ust. 6 u.k.s.e. wyraźnie nakazuje odnosić do Skarbu Państwa działającego również przez sąd lub prokuratora tylko trzy pierwsze ustępy tego artykułu. Po trzecie – art. 45 ust. 6 wprost zwalnia od ponoszenia opłaty stosunkowej wierzycieli zwolnionych od kosztów sądowych z mocy ustawy, co na podstawie art. 111 § 1 pkt 4 k.p.c. dotyczy również prokuratora.

Obowiązująca treść art. 45 ustawy – w rozumieniu pytającego sądu – prowadzi do niedopuszczalnej wewnętrznej sprzeczności norm zawartych w tym przepisie. Nie można wykluczyć, iż zamieszczenie w art. 45 ust. 7 u.k.s.e. sankcji zwrotu polecenia egzekucyjnego nastąpiło na skutek mechanicznego przejęcia *in extenso* formuły dawnego art. 45 ust. 4 ustawy. Stwierdzonych sprzeczności – zdaniem Sądu – nie da się usunąć w drodze interpretacji. Konieczne byłoby bowiem albo uznanie przepisu art. 45 ust. 7 *in fine* u.k.s.e. za nieobowiązujący albo zignorowanie celu wprowadzonej regulacji.

Przy analizie zgodności art. 45 u.k.s.e. z art. 2 Konstytucji Sąd powołał się na dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który – jak podkreśla – uznał za naruszenie art. 2 Konstytucji m.in. używanie sprzecznych, umożliwiających dowolną interpretację pojęć oraz niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisów, czego skutkiem jest niepewność adresatów co do ich praw i obowiązków. Charakter wadliwości art. 45 u.k.s.e. uzasadnia w opinii Sądu tezę, że przepis ten narusza zawarte w art. 2 Konstytucji zasady przyzwoitej legislacji, określoności i pewności prawa oraz zasadę bezpieczeństwa prawnego w stopniu, który rodzi konieczność usunięcia go z systemu prawnego.

4. W piśmie z 6 lutego 2003 r. stanowisko Sejmu RP w niniejszej sprawie przedstawił Marszałek Sejmu. Rozważając wątpliwości pytających sądów uznał on, że art. 45 ust. 5 i 7 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji nie pozostają w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP. Jego zdaniem art. 45 ust. 5 ww. ustawy nie narusza także wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu. Podzielił natomiast stanowisko Sądu Okręgowego w Szczecinie co do niezgodności art. 45 ust. 7 ustawy z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Uważa, że wprowadzona przez kwestionowany przepis nierówność w traktowaniu podmiotów przez prawo nie jest niczym umotywowana, ani usprawiedliwiona. Sądy i prokuratura – uważa – mogłyby raczej korzystać z pewnych udogodnień dla dobra wymiaru sprawiedliwości niż być przez ustawodawcę dyskryminowane.

II

Na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym w dniu 24 lutego 2003 r. przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Rozstrzygnięcie niniejszej sprawy wymaga w pierwszej kolejności rozważenia czy dopuszczalne jest jej merytoryczne rozpoznanie. Zgodnie z art. 193 Konstytucji każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub

ustawą, jeżeli od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Stosownie do art. 32 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, pytanie prawne powinno wskazywać także, w jakim zakresie odpowiedź na nie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą zostało postawione, a ponadto wymienić organ, przed którym toczy się sprawa oraz jej oznaczenie.

Konieczność istnienia związku między unormowaniem stanowiącym przedmiot postępowania przed Trybunałem a rozstrzygnięciem sprawy, na podstawie której sformułowano pytanie prawne nie budzi w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału zastrzeżeń. Nie ulega wątpliwości, że w niniejszej sprawie rozstrzygnięcie spraw toczących się przed obydwooma sądami uzależnione jest od oceny zgodności z Konstytucją art. 45 ust. 5 i 7, na co wyraźnie wskazał Sąd Okręgowy w Szczecinie. Nie można w tym zakresie podzielić uwag Prokuratora Generalnego dotyczących umorzenia postępowania w przedmiocie kontroli zgodności z Konstytucją art. 45 ust. 5, i to co najmniej z dwóch względów:

Po pierwsze – sens regulacji zawartej w art. 45 ust. 7 oraz jego relacja do pozostałych jednostek redakcyjnych art. 45 ustawy – co będzie przedmiotem szerszych rozważań w dalszej części uzasadnienia – należy rozpatrywać na tle całości układu normatywnego, który ma wpływ na rozstrzygnięcie sądu. Pomiedzy poszczególnymi ustępami art. 45 u.k.s.e. zachodzi ściśle merytoryczne powiązanie. Dotyczy to w szczególności art. 45 ust. 2, 5, 6 i 7 u.k.s.e. Analiza art. 45 ust. 7 u.k.s.e. w oderwaniu od całości układu prawnego odnoszącego się do rozstrzyganej sprawy, nie mogłaby doprowadzić do pełnej wykładni tegoż przepisu ze względu na jego organiczną więź z innymi przepisami. Rozwiązanie takie byłoby też sprzeczne z intencją ustawodawcy, który nie tylko zamieścił art. 45 ust. 7 w tej samej jednostce tekstu normatywnego, ale i zawarł w nim wyraźne odesłanie do ust. 5.

Po drugie – zakres wzajemnego powiązania poszczególnych ustępów art. 45 oraz pozostałych przepisów ustawy ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia wynikającego z art. 2 Konstytucji nakazu przyzwoitej legislacji. Łączna analiza i ocena wskazanych wyżej przepisów jest w tym przypadku warunkiem *sine qua non* poprawności procesu oceny konstytucyjności wskazanej w pytaniu prawnym regulacji prawnej. Podstawę pytania prawnego zarówno Sądu Okręgowego w Szczecinie, jak i Sądu Rejonowego w Tarnowie stanowił stan prawny ukształtowany przez całokształt przepisów umożliwiających wydanie rozstrzygnięcia.

W kontekście kontroli konstytucyjności zaskarżonych przepisów, realizowanej z punktu widzenia samodzielnie ujmowanego art. 2 Konstytucji konieczne jest – ze względu na brak związku z przedmiotem toczącego się postępowania – umorzenie postępowania przed Trybunałem w odniesieniu do art. 45 ust. 1, 2, 3, 4, 6 i 8 u.k.s.e. Potwierdza to wynik analizy nie tylko pytania prawnego Sądu Okręgowego w Szczecinie ale i uzasadnienie postanowienia Sądu Rejonowego w Tarnowie z 14 listopada 2002 r., w którym – odmiennie niż w sentencji – Sąd nie wskazuje całego art. 45 u.k.s.e., ale koncentruje się na tych ustępach art. 45 u.k.s.e., które dotyczą bezpośrednio sposobu uiszczania opłaty egzekucyjnej oraz zobowiązanego do tego podmiotu. Mając na uwadze okoliczność, że wymagania przewidziane w art. 193 Konstytucji w przypadku obu pytań – tak jak to określił Sąd Okręgowy w Szczecinie i w zasadzie w swoim uzasadnieniu także Sąd Rejonowy w Tarnowie – spełniają jedynie art. 45 ust. 5 i 7, w odniesieniu do pozostałych ustępów art. 45 Trybunał postanowił umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność orzekania.

1. Ważnym problemem w niniejszej sprawie są zmiany w zakresie kosztów egzekucji sądowej prowadzonej przez komorników – a ściślej: opłat egzekucyjnych i opłat z tytułu zabezpieczenia – wprowadzonych ustawą z 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz zmianie niektórych innych ustaw. Stąd też analizę obowiązującego stanu prawnego należy poprzedzić przedstawieniem kolejnych zmian regulacji systemu kosztów egzekucji sądowej.

2. Przed wejściem w życie ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji obowiązywały w tej mierze: rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 marca 1981 r. w sprawie taksy za czynności komorników (Dz. U. Nr 8, poz. 31, ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 czerwca 1991 r. w sprawie taksy za czynności komorników (Dz. U. Nr 62, poz. 264, Nr 86, poz. 393, Nr 110, poz. 478 i z 1992 r. Nr 58, poz. 292). Przepisy powołanych rozporządzeń zobowiązywały stronę występującą z wnioskiem egzekucyjnym do wpłacenia na rzecz komornika zaliczki na pokrycie kosztów egzekucji, składających się z opłaty, ryczałtu kancelaryjnego i wydatków. Rygorem nieuiszczenia opłaty egzekucyjnej był zwrot wniosku. Co istotne, - zwłaszcza z punktu widzenia odpowiedzi na przedstawione Trybunałowi pytania prawne – Skarb Państwa nie miał, co do zasady, obowiązku uiszczenia zaliczki na pokrycie opłaty, zaś w przypadku egzekucji grzywnien, kar pieniężnych i kosztów sądowych, zwolnienie to dotyczyło także zaliczki na poczet ryczałtu kancelaryjnego i wydatków.

3. Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji w pierwotnym brzmieniu wprowadziła w zakresie systemu kosztów egzekucji rozwiązania istotnie odbiegające od zastanego stanu prawnego. Wprowadzono nowy system wynagradzania komorników, obejmujący wynagrodzenie miesięczne (zasadnicze – por. art. 61 ust. 1 u.k.s.e. w poprzednim brzmieniu), w wysokości kwoty bazowej ustalonej corocznie w ustawie budżetowej i wynagrodzenie prowizyjne (art. 61 ust. 2 i art. 62 ust. 1 i 2 u.k.s.e. w poprzednim brzmieniu), pobierane przez komornika ze ściągniętych w danym miesiącu opłat egzekucyjnych, pomniejszonych o kwoty wymienione w art. 62 ust. 1 *in fine* u.k.s.e.

Tak na gruncie poprzednio jak i aktualnie obowiązujących przepisów prawnych, przy egzekucji świadczeń pieniężnych obowiązuje opłata stosunkowa, natomiast przy egzekucji świadczeń niepieniężnych i w innych przypadkach określonych w ustawie – opłata stała. W myśl art. 49 u.k.s.e. w pierwotnym brzmieniu, opłata stosunkowa wynosiła 21% wartości egzekwowanego świadczenia, jednak nie mniej niż 1/10 i nie więcej niż trzydziestokrotność prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej (art. 49 u.k.s.e.). Zasady obliczania wartości egzekwowanego roszczenia na potrzeby ustalania wysokości opłaty egzekucyjnej kształtowały art. 46 i 47 u.k.s.e. Warto odnotowania jest zwłaszcza pierwotne brzmienie tego ostatniego przepisu, zawierającego normę analogiczną do zawartej w art. 22 k.p.c. Mianowicie – w sprawach o egzekucję świadczeń powtarzających się – podstawę ustalenia opłaty stosunkowej stanowiła suma świadczeń za jeden rok oraz suma świadczeń zaległych; jeżeli przedmiotem egzekucji były świadczenia za okres krótszy niż rok, wartość egzekwowanego roszczenia stanowiła suma świadczeń za cały czas ich trwania.

W świetle art. 45 ust. 1-4 u.k.s.e. warunkiem wszczęcia egzekucji świadczeń pieniężnych było uiszczenie przez wierzyciela części opłaty stosunkowej w wysokości 7% wartości egzekwowanego roszczenia, nie więcej jednak niż 1/3 całej opłaty. Obowiązek ten w równym stopniu dotyczył wszystkich wierzycieli, w tym Skarbu Państwa oraz gmin – i to także w sytuacji, kiedy egzekucja była prowadzona na polecenie sądu czy prokuratora. Zróżnicowanie sytuacji sądu czy prokuratora składających polecenie egzekucyjne w relacji do innych podmiotów zobowiązanych do uiszczenia części opłaty

stosunkowej pojawiało się dopiero w kontekście skutków braku wpłaty. Wedle pierwotnego brzmienia art. 45 ust. 4 u.k.s.e., „nieuiszczenie opłaty, o której mowa w ust. 1, w terminie tygodnia od dnia otrzymania przez wierzyciela wezwania do zapłaty lub nieprzekazania jej przez sąd lub prokuratora łącznie z poleceniem egzekucyjnym, powodowały zwrot wniosku lub polecenia”.

Obok zasadniczego faktora wyznaczającego wysokość opłaty stosunkowej, tj. wartości egzekwowanego świadczenia, znaczenie miała również (i ma w dalszym ciągu) ilość wskazanych przez wierzyciela sposobów egzekucji. W myśl obowiązującego w niezmienionym brzmieniu art. 44 ust. 2 u.k.s.e., w razie wyboru więcej niż dwóch sposobów egzekucji świadczeń niepieniężnych opłata stosunkowa ulega podwyższeniu o 1/10 część za każdy następny sposób egzekucji.

Regulacja problematyki opłat egzekucyjnych w ustawie komorniczej sprzed nowelizacji z 18 września 2001 r. tworzyła zatem stan, w którym wierzyciel ponosił wymierne konsekwencje finansowe przedsięwziętych działań, a także znaczną część ryzyka bezskuteczności egzekucji. Zgodnie z art. 45 ust. 2 u.k.s.e., jeżeli egzekucja okazała się bezskuteczna bądź wyegzekwowana kwota nie wystarczała na pokrycie kosztów egzekucji, komornik zwracał połowę opłaty stosunkowej uiszczonej przez wierzyciela.

4. Podstawowym celem przyświecającym uchwaleniu ustawy z 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz zmianie niektórych innych ustaw, było usprawnienie egzekucji sądowej. Środkami ku temu miały być m.in. zmiany w uregulowaniu statusu komorników sądowych i systemie kosztów egzekucji, a także poszerzenie prawa komornika do uzyskiwania informacji, ograniczenie prawa wyboru komornika przez wierzyciela oraz zmiany w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej komorników.

Zasadnicze znaczenie z punktu widzenia nowelizacji miało odejście od pracowniczego charakteru stosunku łączącego komornika z prezesem sądu rejonowego. Aktualnie status prawny komornika ma specyficzną cechę bowiem zbliża się do statusu przedstawicieli innych tzw. wolnych zawodów, ale zarazem zachowuje przymiot funkcjonariusza państwowego (art. 1 u.k.s.e.). Samodzielność komornika akcentuje dodany art. 3a u.k.s.e., w myśl którego komornik – mimo, że nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy z 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej – dokonuje czynności, o których mowa w art. 2 ustawy na własny rachunek. Takie rozwiązanie miało umożliwić tworzenie nowych kancelarii komorniczych z uwzględnieniem potrzeb obrotu prawnego, bez względu na możliwości finansowe resortu sprawiedliwości. Miało też doprowadzić do zwiększenia konkurencyjności, a tym samym i efektywności egzekucji sądowej.

5. Konsekwencją nowego statusu prawnego komorników była zmiana systemu ich wynagradzania. Zrezygnowano z wypłacania wynagrodzenia zasadniczego, a wysokość opłaty stosunkowej zmniejszono do 15% wartości egzekwowanego świadczenia (art. 49 zd. 1, art. 45 ust. 2 u.k.s.e.). Jako zasadę przyjęto brak obowiązku uiszczania części opłaty stosunkowej przez wierzyciela zgłaszającego wniosek o wszczęcie egzekucji. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 45 ust. 1 i 2 u.k.s.e., komornik podejmuje czynności egzekucyjne po złożeniu tytułu wykonawczego wraz z wnioskiem o wszczęcie egzekucji, chyba że wnioskowi nie można nadać biegu z powodu przeszkód prawnych. Natomiast opłatę stosunkową należną przy egzekucji świadczeń pieniężnych komornik pobiera za dokonaną egzekucję i to w całości od dłużnika. Pod wpływem przyjętych założeń ogólnych zmianie uległa również treść art. 47 u.k.s.e. Aktualnie nie określa on podstaw dla obliczania wysokości opłaty egzekucyjnej w sprawach o egzekucję świadczeń

powtarzających się, lecz kwestie wymagalności tej opłaty. Komornik pobiera należną od dłużnika opłatę po każdym roku prowadzenia egzekucji, a jeżeli przedmiotem egzekucji są świadczenia za okres krótszy niż rok – po zakończeniu egzekucji świadczenia.

Jak wynika z dyskusji nad projektem ustawy, intencją projektodawców dokonanych zmian było zwiększenie zainteresowania komorników skutecznością i efektywnością egzekucji przez uzależnienie wysokości uzyskiwanych dochodów od wartości realnie wyegzekwowanych świadczeń. Niezależnie od bodźców ekonomicznych, miały w tym kierunku oddziaływać zmiany w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej komorników (art. 45a u.k.s.e.).

6. W kontekście fundamentalnych zmian systemu opłat egzekucyjnych w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych (niezależnie od całościowej oceny tych zmian), dość zaskakująca bo niekonsekwentna jest regulacja zawarta w art. 45 ust. 5 u.k.s.e, wskazująca, że: „komornik może, przed wszczęciem egzekucji środków pieniężnych, wezwać wierzyciela do wpłacenia części opłaty stosunkowej w wysokości 15% najniższego wynagrodzenia przy wartości egzekwowanego świadczenia do 10.000 zł i 25% najniższego wynagrodzenia, kiedy wartość egzekwowanego świadczenia przekracza kwotę 10.000 zł.”. W zamyśle projektodawców – na co wskazuje przebieg prac ustawodawczych – przepis ten miał ułatwiać rozpoczęcie działalności kancelariom komorniczym powstającym pod rządami znowelizowanej ustawy. Zamyśl ten nie znalazł jednak żadnego odniesienia w uchwalonym tekście ustawy. W rezultacie decyzję co do ewentualnego wszczęcia egzekucji bez pobrania jakiegokolwiek opłaty pozostawiono całkowicie władzy dyskrecjonalnej komornika.

Skutki nieuiszczenia przez wierzyciela części opłaty egzekucyjnej normuje art. 45 ust. 7 u.k.s.e., w myśl którego „nieuiszczenie opłaty, o której mowa w ust. 5, w terminie tygodnia od dnia otrzymania przez wierzyciela wezwania do zapłaty lub nieprzekazania jej przez sąd lub prokuratora łącznie z poleceniem egzekucyjnym, powoduje zwrot wniosku lub polecenia”. Takie rozwiązanie budzi istotne konstytucyjne wątpliwości. Stanowi dosłowne powtórzenie dawnego art. 45 ust. 4 u.k.s.e., bez uwzględnienia zmian wprowadzonych ustawą z 18 września 2001 r. Sprzeczność występującą pomiędzy ust. 5 oraz ust. 7 art. 45 u.k.s.e. praktyka i orzecznictwo rozwiązuje uznając, iż w przypadku egzekucji należności Skarbu Państwa prowadzonej na polecenie sądu lub prokuratora organy te są zobowiązane do uiszczenia wymienionej w ust. 5 części opłaty stosunkowej jednocześnie ze złożeniem polecenia egzekucyjnego, pod rygorem zwrotu polecenia. Stanowisko takie zajął również Sąd Najwyższy w uchwałach z 12 czerwca 2002 r. (III CZP 34/02, Biuletyn SN nr 6/2002, poz. 12) i 25 lipca 2002 r. (III CZP 45/02, Biuletyn SN nr 7/2002, poz. 9). W sentencji uchwały z 25 lipca 2002 r. Sąd Najwyższy stwierdził, iż: „Przepis art. 45 ust. 7 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji zobowiązuje sąd do przekazania komornikowi części opłaty stosunkowej, o której mowa w art. 45 ust. 5 tej ustawy, łącznie z poleceniem egzekucyjnym”.

V

1. Szczególne znaczenie w ramach regulacji problematyki kosztów postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez komornika przypada art. 45 u.k.s.e. Zarówno w pismach procesowych uczestników postępowania, orzecznictwie sądowym jak i literaturze prawniczej, zwracano wielokrotnie uwagę na poważne trudności dotyczące jego interpretacji. Wynikają one ze sposobu zredagowania tego przepisu i jego wewnętrznej konstrukcji jak i relacji jego treści z innymi unormowaniami ustawy oraz celem

wskazywanym w toku procedury legislacyjnej jako uzasadnienie dla wprowadzanych zmian.

Zważywszy na treść zarzutów stawianych przez inicjatorów postępowania – tj. przez sądy przedstawiające pytania prawne – oraz wewnętrzną systematykę art. 45 u.k.s.e., podstawowe znaczenie dla oceny i rozstrzygnięcia powstałych wątpliwości natury konstytucyjnoprawnej należy przypisać treściom zawartym w ust. 2 i 5 (a następnie ust. 7) art. 45 u.k.s.e. Regulacje zawarte w innych jednostkach redakcyjnych art. 45, zwłaszcza w jego ustępie 6, stanowią ich korelatywne dopełnienie i są z nimi – jako normami o charakterze podstawowym – nierozzerwalnie związane. W tym stanie rzeczy Trybunał jest zobligowany do odniesienia się przede wszystkim do art. 45 ust. 5 i 7 u.k.s.e., czyniąc je kluczowym elementem swoich rozważań.

Ocena zgodności z Konstytucją art. 45 ust. 5 ma zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania w obiegu prawnym art. 45 ust. 7, ponieważ ocena tego pierwszego rodzi konsekwencje prawne dla drugiego. Oba przepisy należy więc rozpatrywać łącznie. Art. 45 ust. 7 dotyczący wpłacania części opłaty stosunkowej przez sąd lub prokuratora, czerpie swoją moc z rozwiązania przyjętego w art. 45 ust. 5. W takim stanie rzeczy należy przyjąć, że jest on integralnie związany z tymże przepisem. Nie może więc bez niego istnieć. Nie istnieje więc potrzeba szczegółowego badania zarzutów, które wykraczają poza te, które są wspólne w odniesieniu do ust. 5 i ust. 7. Nadto podkreślić należy, że ocena konstytucyjności art. 45 ust. 5 ma i tak wpływ na funkcjonowanie w obiegu prawnym art. 45 ust. 7. Istotne w takim stanie rzeczy jest to, że w następstwie przyjętego przez Trybunał rozstrzygnięcia następuje wyeliminowanie z porządku prawnego zarówno art. 45 ust. 5 jak i art. 45 ust. 7.

2. Zasada przyzwoitej legislacji, stanowiąca element demokratycznego państwa prawnego, była już kilkakrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał konsekwentnie reprezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu.

Zasady przyzwoitej legislacji – stwierdził Trybunał w sprawie K 33/00 – mają szczególnie doniosłe znaczenie w sferze praw i wolności obywatela. Niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, które – w zakresie tych zagadnień, które ustawodawca uregulował w sposób niejasny i nieprecyzyjny – mogą prowadzić do wcielania się w rolę prawodawcy lub jego zastępowania. Ustawodawca nie może więc

poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów normy prawnej. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego.

3. Dla oceny zgodności treści określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są przede wszystkim trzy założenia. Po pierwsze – każdy przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega. Po drugie – powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – winien być tak skonstruowany, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację tworzącą prawa lub obowiązki.

Zachowuje swoją aktualność wyrażany w sprawach W. 13/94 i K. 7/99 pogląd Trybunału o znaczeniu dla oceny konstytucyjności reguł poprawnej legislacji sformułowanych w „Zasadach techniki prawodawczej”, zawartych w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Zasady techniki prawodawczej stanowią swoisty kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego. W świetle tychże zasad przepisy ustawy winny być zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, a więc były precyzyjne, komunikatywne i adekwatne do zamiaru prawodawcy. „1. Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy). 2. Przepis podstawowy może wyjątkowo wskazywać tylko zachowanie nakazywane lub zakazywane jego adresatowi, jeżeli: 1) adresat lub okoliczności tego nakazu albo zakazu są wskazane w sposób niewątpliwy w innej ustawie, 2) celowe jest, aby określenie adresata lub okoliczności zamieścić w przepisach ogólnych tej samej ustawy, 3) powszechność zakresu adresatów lub okoliczności jest oczywista” (§ 25 „Zasad techniki prawodawczej”). Stosowne wymagania powinny spełniać też przepisy proceduralne. Przede wszystkim określać one muszą sposób postępowania przed organami albo innymi instytucjami, strony i innych uczestników postępowania, ich prawa i obowiązki w postępowaniu oraz rodzaje rozstrzygnięć. Nie ulega wątpliwości, że zgodne z art. 2 Konstytucji sformułowanie treści stanowionego prawa wymaga stosownej aktywności już na etapie przygotowania projektu ustawy. Jego przygotowanie poprzedzić winno m.in. wyznaczenie i opisanie stanu stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji organów władzy publicznej oraz wskazaniem pożądanых kierunków zmian prawa, a także określenie przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań. Ponad wszelką wątpliwość prawodawca powinien określić cele, jakie zamierza się osiągnąć przez wydanie nowej ustawy lub innego aktu normatywnego.

4. Pozycję ustrojowo-prawną komornika – jako funkcjonariusza publicznego, który na własny rachunek prowadzi działalność w zakresie określonym w art. 2 ust. 3 i 4 u.k.s.e. – kształtuje także art. 45 ust. 2 ustawy. Komornik bowiem pobiera należną przy egzekucji świadczeń pieniężnych stosunkową opłatę egzekucyjną od dłużnika i to za dokonaną egzekucję. Trybunał podziela przywołane w uzasadnieniu pytań prawnych stanowisko, przyznające tej regule walor zasady prawa. Art. 45 ust. 2 u.k.s.e. jednoznacznie określa

podmiot, którego obciąża opłata egzekucyjna pokrywająca koszty działalności egzekucyjnej komornika i stanowiąca źródło jego dochodu oraz przesłanki wymagalności stosownego roszczenia komornika.

W świetle takich ustaleń uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji budzi treść art. 45 ust. 5 u.k.s.e. Przepis ten przekazuje bowiem decyzję co do rzeczywistej realizacji określonego w art. 45 ust. 2 u.k.s.e. rozkładu ciężarów finansowych związanych z inicjowaniem egzekucji arbitralnej władzy komornika.

5. W przypadku przepisów ustawy, normujących kwestię opłat egzekucyjnych przy egzekucji świadczeń pieniężnych, brak legislacyjnej poprawności jest widoczny w szczególności przy określaniu podmiotów zobligowanych do ich uiszczenia. Wskazuje na to konfrontacja art. 45 ust. 2 ustawy z art. 45 ust. 5 i 7 u.k.s.e. Przepisy te, w istotnym zakresie, pozostają ze sobą w sprzeczności, a sposób ich sformułowania umożliwia co najmniej trzy całkowicie rozbieżne interpretacje, obszernie komentowane w literaturze prawniczej. O stopniu niejasności takiej regulacji prawnej świadczy wymownie fakt, iż problemy interpretacyjne zgłaszają zarówno organy wymiaru sprawiedliwości (sądy) jak i organy pomocnicze (komornicy). Występujących w praktyce wątpliwości nie rozwiązały dwie uchwały Sądu Najwyższego: z 12 czerwca 2002 r. (III CZP 34/02; Biuletyn SN nr 6/2002, poz. 12) i 25 lipca 2002 r. (III CZP 45/02; Biuletyn SN nr 7/2002, poz. 9). Przekonywującym dowodem naruszenia przez ustawodawcę rudymenarnych zasad formułowania tekstu prawnego jest argumentacja, jaką Sąd Najwyższy był zmuszony posłużyć się w uzasadnieniu uchwały z 25 lipca 2002 r. (III CZP 45/02). Wykładnia gramatyczna tego przepisu (art. 45 ust. 6 u.k.s.e.) prowadzi do wniosku – uważa Sąd Najwyższy – że do Skarbu Państwa, w tym sądu i prokuratora, nie stosuje się art. 45 ust. 4 i 5. Podmiotów tych zatem komornik nie może wezwać do uiszczenia części opłaty po złożeniu polecenia egzekucyjnego. W tej sytuacji możliwe są jedynie dwa rozwiązania – albo w ogóle nie mają obowiązku uiszczenia opłaty egzekucyjnej, albo mają obowiązek uiścić ją bez wezwania. Pierwszy z tych wniosków okazuje się nieuzasadniony w świetle art. 45 ust. 7 ustawy, który określa sankcję na wypadek nieuiszczenia owej części opłaty, o jakiej mowa w ust. 5, w terminie tygodnia od dnia otrzymania przez wierzyciela wezwania do zapłaty lub nieprzekazania jej przez sąd lub prokuratora łącznie z poleceniem egzekucyjnym (...). Skoro zatem komornik nie może wezwać sądu lub prokuratora do uiszczenia części opłaty, a jej nieuiszczenie łącznie z poleceniem egzekucyjnym powoduje zwrot tego polecenia, jedynym zasadnym wnioskiem jest uznanie, że sąd kierując do komornika polecenie egzekucyjne, zobowiązany jest uiścić część opłaty, o której mowa w art. 45 ust. 5 ustawy bez wezwania, łącznie z tym poleceniem.

6. Zarzut naruszenia zasad przyzwoitej legislacji potwierdza nieadekwatność rozwiązań normatywnych w stosunku do zakładanych celów. Zgodnie z założeniami nowelizacji ustawy komorniczej (zob. wystąpienie posła sprawozdawcy z 18 września 2001 r., 119 posiedzenie Sejmu III kadencji) miała ona przynieść dla Skarbu Państwa oszczędności związane z likwidacją etatów komorniczych, przerzucić niemal całość kosztów egzekucji na dłużnika oraz zmniejszyć ryzyko i obciążenia finansowe wierzyciela. Jednakże w rezultacie sformułowania art. 45 ust. 5 (a także ust. 7) u.k.s.e. – mimo wyartykułowania w ust. 2 ogólnej zasady niepartycypacji wierzyciela w opłacie egzekucyjnej – wydatki ponoszone przy inicjowaniu egzekucji, zwłaszcza niewielkich kwot (do 1628 zł 57 gr.) nie zmalały, ale wzrosły. Dotyczy to przede wszystkim egzekucji świadczeń na rzecz Skarbu Państwa wszczynanych na polecenie sądów i prokuratur, gdzie – w świetle przedstawionego orzecznictwa Sądu Najwyższego – w każdym przypadku

konieczne jest uiszczenie 15% najniższego wynagrodzenia, czyli aktualnie 114 zł (rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2000 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie najniższego wynagrodzenia za pracę pracowników, Dz. U. Nr 121, poz. 1308). Zgodnie z wynikami badań statystycznych za rok 2001, opracowanymi na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości, sprawy o roszczenia o wartości nieprzekraczającej kwoty 1.500 zł (tj. sprawy, w których *de facto* nastąpił wzrost obciążeń wierzycieli) stanowiły odpowiednio: w sprawach Kms 94,2%, w sprawach Km 40,9%, a w sprawach Kmp 19% (Nowa Currenda, nr 9/2002, s. 5). W stosunku do ogólnej liczby wpływów w wybranych, monitorowanych kancelariach sprawy Kms stanowiły 16-34%, sprawy Km 57-80%, zaś sprawy Kmp jedynie 4-9% (*tamże*, s. 65-66). Oznacza to, że w ponad 94% przypadków wzrosły wydatki Skarbu Państwa egzekwującego wierzytelności za pośrednictwem sądu, a w ponad 84% wzrosły one dwukrotnie. Sami komornicy stwierdzają, że zamiast spodziewanych 14,3 mln zł oszczędności z tytułu likwidacji etatów komorniczych budżet państwa czeka wzrost kosztów egzekucyjnych ponoszonych przez sądy o ok. 41 mln zł.

Mając na uwadze przedstawione wyżej tezy Trybunał uznał za zasadne stwierdzenie niezgodności art. 45 ust. 5 i 7 u.k.s.e. z art. 2 Konstytucji.

VI

1. Istotnym elementem pytania prawnego Sądu Okręgowego w Szczecinie są uwagi dotyczące naruszenia przez art. 45 ust. 5 u.k.s.e. prawa do sądu.

Na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd. Tak rozumianą treść prawa do sądu Trybunał określił i scharakteryzował w szeregu wcześniejszych swoich orzeczeniach (por. orzeczenie z 8 kwietnia 1997 r., K. 14/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 16; wyrok z 9 czerwca 1998 r., K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; wyrok z 8 grudnia 1998 r., K. 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117; wyrok z 16 marca 1999 r., SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36). Ukształtowana w nich linia orzecznicza Trybunału nadal zachowuje swoją aktualność.

2. Biorąc pod uwagę treść wątpliwości podniesionych przez Sąd Okręgowy w Szczecinie, a także dotychczasowy dorobek orzeczniczy Trybunału należy uznać zasadność zastrzeżeń zawartych w pytaniu prawnym tegoż sądu. Orzeczenie naruszenia prawa do sądu przez art. 45 ust. 5 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji jest konieczne z następujących względów:

Po pierwsze – art. 45 ust. 5 u.k.s.e. nie podaje żadnych przesłanek zgłoszenia przez komornika żądania uiszczenia przez wierzyciela części opłaty stosunkowej. W świetle tegoż przepisu komornik może, przed wszczęciem egzekucji środków pieniężnych, wezwać wierzyciela do wpłacenia części opłaty stosunkowej bez względu na wartość egzekwowanego świadczenia. Ustawodawca wskazuje jedynie graniczną wysokość egzekwowanego świadczenia o wielkości 10000 zł, która decyduje o tym czy część opłaty stosunkowej będzie wynosić 15% czy też 25% najniższego wynagrodzenia. Sama zaś możliwość wezwania do wniesienia takiej opłaty została pozostawiona arbitralnej decyzji komornika.

Po drugie – wyłącznie formalne ujęcie prawa do sądu w niniejszej sprawie rodzi niebezpieczeństwo przekształcenia się wyjątku od zasady dotyczącej kosztów

postępowania egzekucyjnego w zasadę. Zasadą jest bowiem (art. 3a u.k.s.e.), że komornik prowadzi egzekucję na własny koszt. Założeniem nowelizacji ustawy o komornikach sądowych i egzekucji – jak słusznie stwierdza pytający sąd – było też, aby komornik osiągał dochód za skuteczną egzekucję (art. 45 ust. 2 u.k.s.e.), a koszty egzekucji obciążały dłużnika. Treść art. 45 ust. 5 (nie mówiąc o art. 45 ust. 7), stanowiąc wyjątek od zasady wyrażonej w art. 3a u.k.s.e., została tak sformułowana, że sprzyja przekształceniu się wyjątku od reguły w zasadę, która może być przez komornika arbitralnie stosowana. Jego niczym nie skrepowanemu uznaniu pozostawiona została możliwość wezwania wierzyciela do wniesienia przewidzianej tam opłaty. Takie rozwiązanie może zachęcać komornika do bierności, zwłaszcza przy egzekucji niewielkich kwot oraz braku obowiązku zwrotu części opłaty w przypadku jej bezskuteczności.

Po trzecie – mimo, że art. 767 § 1 k.p.c. zapewnia realizację prawa do sądu, stanowiąc, iż na wszelkie czynności komornika przysługuje skarga do sądu rejonowego (dotyczy to także zaniechania dokonania czynności), w kontekście art. 45 ust. 5 u.k.s.e. staje się ono uprawnieniem fikcyjnym. Ze względu na brak przesłanek uzasadniających wezwanie do wpłacenia przez wierzyciela części opłaty stosunkowej, o której mowa w kwestionowanym przepisie, sąd nie ma żadnych instrumentów dla oceny podstaw korzystania przez komornika z przewidzianej tam możliwości. To oczywiście rodzi swoisty automatyzm, gdzie i skarga do sądu, i samo prawo do sądu, nie stwarzają możliwości badania zasadności żądania komornika i merytorycznego, sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy.

Po czwarte – traktując prawo do wykonania wyroku sądowego jako element prawa do sądu w rozumieniu materialnym, żądanie uiszczenia opłaty egzekucyjnej, w związku z rygorem dotyczącym ewentualnego niezastosowania się do niego w postaci zwrotu wniosku, może powodować bezskuteczność w zakresie realizacji prawa do sądu w sprawie, w której zapadł już wyrok sądowy podlegający wykonaniu. Prawo do sądu należy rozpatrywać nie tylko w perspektywie możliwości wydania konkretnego rozstrzygnięcia (orzeczenia sądowego), ale i także możliwości jego egzekucji. Brak takiej możliwości czyni prawo do sądu iluzorycznym. Zadaniem ustawodawcy jest stworzenie takiej normatywnej sytuacji, w której zapewnione będzie nie tylko prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (wyroku), ale i możliwość jego wykonania.

Mając na względzie powyższe uwagi Trybunał orzekł, że art. 45 ust. 5 u.k.s.e. narusza prawo do sądu.

3. Stwierdzenie sprzeczności art. 45 ust. 5 i 7 u.k.s.e. z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami przyzwoitej legislacji, a w przypadku art. 45 ust. 5 u.k.s.e. także z wyrażonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawem do sądu, przesądza o wyeliminowaniu tych przepisów z porządku prawnego. W tej sytuacji zbędna jest kontrola – czego domagał się Sąd Okręgowy w Szczecinie – zgodności art. 45 ust. 7 u.k.s.e. z wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.