

50/5/A/2005

**WYROK**

z dnia 17 maja 2005 r.

Sygn. akt P 6/04\*

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Jerzy Stępień – przewodniczący  
Teresa Dębowska-Romanowska  
Adam Jamróz  
Wiesław Johann – sprawozdawca  
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 17 maja 2005 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Kielcach o zbadanie zgodności: art. 49 w związku z art. 45 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882 ze zm.) z art. 2 Konstytucji,

orzeka:

**1. Art. 49 zd. 1 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, z 2001 r. Nr 98, poz. 1069 i 1070 i Nr 130, poz. 1452, z 2003 r. Nr 41, poz. 361 i Nr 124, poz. 1152 oraz z 2004 r. Nr 173, poz. 1808 i Nr 202, poz. 2067), w brzmieniu obowiązującym do wejścia w życie ustawy z dnia 24 września 2004 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 236, poz. 2356), jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. Art. 49 zd. 2 i 3 w związku z art. 45 ust. 2 powołanej w punkcie 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r., w brzmieniu obowiązującym do wejścia w życie powołanej w punkcie 1 ustawy z 24 września 2004 r., jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.**

UZASADNIENIE:

**I**

1. Postanowieniem z 20 kwietnia 2004 r. Sąd Okręgowy w Kielcach – Wydział II Cywilny Odwoławczy przedstawił pytanie prawne, czy art. 49 w zw. z art. 45 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882 ze zm.; dalej: ustawa komornicza) jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 30 maja 2005 r. w Dz. U. Nr 94, poz. 796.

Wątpliwość sądu powstała w związku z następującym stanem faktycznym.

Komornik sądowy na wniosek wierzyciela wszczął postępowanie egzekucyjne przeciwko dłużnikowi. Suma należności uwzględniająca należność główną, odsetki oraz koszty sądowe przekroczyła 17 tys. zł. O wszczęciu egzekucji komornik zawiadomił dłużnika oraz w toku czynności egzekucyjnych ustalił jego mienie. Wierzyciel podjął czynności zmierzające do prowadzenia egzekucji z majątku dłużnika i zażądał egzekwowania należności z należących do dłużnika ruchomości. Po ich zajęciu dłużnik przedstawił komornikowi dowód wpłaty kwoty 3 tys. zł na rzecz wierzyciela. Wówczas wierzyciel wniósł o umorzenie postępowania egzekucyjnego, oświadczając, że dłużnik zaspokoił wszystkie roszczenia wynikające z nakazu zapłaty. Komornik umorzył postępowanie egzekucyjne i ustalił jego koszty na kwotę 2 613 zł, odpowiadającą opłacie stosunkowej wyliczonej od wartości całego roszczenia z daty wszczęcia egzekucji. Dłużnik wniósł na tę czynność komornika skargę, oddaloną postanowieniem Sądu Rejonowego, na które dłużnik wniósł zażalenie, domagając się jego uchylenia. Równocześnie podniósł, iż komornik nie wyegzekwował nawet części należności, gdyż została ona w całości uiszczona przez dłużnika na rzecz wierzyciela.

Rozpoznając zażalenie, Sąd Okręgowy powziął wyrażoną w pytaniu wątpliwość prawną. Zgodnie z art. 45 ust. 2 ustawy komorniczej za dokonaną egzekucję świadczeń pieniężnych komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 15% wartości „wyegzekwowanego roszczenia”. Równocześnie, z uwagi na treść art. 49 ustawy, opłata stosunkowa nie może być niższa niż 1/10 i wyższa niż trzydziestokrotność prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej. Gramatyczna wykładnia art. 45 ust. 2 prowadzi do wniosku, że podstawą obliczenia opłaty stosunkowej jest wartość roszczenia, jakie na skutek podjętych czynności udało się komornikowi skutecznie wyegzekwować, zatem jeśli egzekucja okaże się skuteczna jedynie co do części sumy objętej egzekucją, komornik pobierze opłatę tylko od tej właśnie części. Jednocześnie w myśl art. 49 komornik pobiera opłatę stosunkową również w razie umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela, złożony przed upływem roku od dnia otrzymania wniosku o wszczęcie egzekucji. Wynika to stąd, że w wypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego w warunkach wskazanych w tym przepisie, komornik pobiera opłatę stosunkową, niezależnie od tego, jaką część świadczenia w rzeczywistości wyegzekwował. Tym samym dochodzi tu do swoistego uprzywilejowania opłaty, o której mowa w art. 49 ustawy komorniczej.

W opinii pytającego sądu przepisy ustawy komorniczej są wewnętrznie niespójne, bowiem jeden z nich uzależnia wysokość opłaty stosunkowej od rzeczywiście wyegzekwowanego świadczenia, drugi zaś pozwala na pobieranie takiej samej opłaty bez względu na efekt czynności egzekucyjnych. Tym samym jeden przepis przewiduje otrzymanie przez komornika wynagrodzenia za wykonaną pracę, drugi zaś pozwala na pobieranie opłaty stosunkowej niezależnie od efektów jego pracy. Takie wewnętrznie sprzeczne unormowanie koliduje z zasadą przyzwoitej legislacji – stanowiącą składową zasadę demokratycznego państwa prawnego – zgodnie z którą przepisy winny być formułowane w sposób umożliwiający ich spójną, jednolitą wykładnię i stosowanie.

2. Pismem z 29 lipca 2004 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, stwierdzając, że art. 49 w zw. z art. 45 ust. 2 ustawy komorniczej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Uzasadniając powyższe, wskazał, że – wbrew poglądom sądu – możliwa jest jednolita wykładnia i stosowanie art. 49 tej ustawy, a oba przepisy (art. 45 ust. 2 i art. 49) nie wykluczają się wzajemnie i możliwe jest ich jednoczesne stosowanie. Niemniej jednak art. 49 ustawy komorniczej nie spełnia – zdaniem Prokuratora Generalnego – wymogu adekwatności do zakładanego celu regulacji. Od czasu nowelizacji ustawy komorniczej

ustawą z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1452; dalej nowela z 2001 r.), komornicy wykonują czynności na własny rachunek. Tym samym uzależnienie dochodów komorników od wysokości realnie egzekwowanych świadczeń służyć ma skuteczności i efektywności egzekucji. Od tej generalnej zasady ustawodawca odstąpił w art. 49 ustawy komorniczej, zgodnie z którym opłata nie jest powiązana ze skutecznością egzekucji, lecz z umorzeniem postępowania na wniosek wierzyciela złożony przed upływem pewnego terminu. Odstępstwo od zasady jednakowego wynagrodzenia za jednakową pracę (gdyż komornik otrzymuje taką samą opłatę zarówno po wyegzekwowaniu kwoty jak i w przypadku jej niewyegzekwowania w związku z wnioskiem wierzyciela o umorzenie postępowania) jest nieracjonalne, jednak nie przesądza o niekonstytucyjności. W opinii Prokuratora Generalnego niekonstytucyjność regulacji wynika natomiast z „uprzywilejowania” opłat, o których mowa w art. 49 ustawy komorniczej względem opłat wynikających z art. 45 te same ustawy. Podmiotem uprzywilejowanym jest komornik, a jego uprzywilejowanie godzi w dłużnika, który zaspokoił roszczenia wierzyciela. Zaskarżony przepis jednakowo traktuje dłużnika samodzielnie spełniającego świadczenie i dłużnika, który go nie spełnił, wobec czego roszczenie wyegzekwował komornik. Tym samym dłużnik nie jest motywowany do samodzielnego spełnienia świadczenia. Zdaniem Prokuratora Generalnego, choć nie wykonując samodzielnego wyroku sądu dłużnik godzi się ponieść ujemne konsekwencje swego postępowania, jednak powinien być on na każdym etapie motywowany (na przykład zmniejszeniem pobieranej przez komornika opłaty) do samodzielnego spełnienia świadczenia.

3. Pismem z 6 października 2004 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, stwierdzając, że art. 49 w zw. z art. 45 ust. 2 ustawy komorniczej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Jego zdaniem przepisy art. 45 ust. 2 i art. 49 ustawy komorniczej pozostają ze sobą w sprzeczności powodującej wewnętrzną niespójność ustawy. Tym samym naruszone zostały zasady przyzwoitej legislacji, jednak tylko w znaczeniu merytorycznym, gdyż w znaczeniu formalno-legislacyjnym przepisy sformułowane są właściwie. Zaskarżona regulacja narusza także – wyinterpretowaną z art. 2 Konstytucji – zasadę racjonalnego wynagradzania, bo po wejściu w życie noweli z 2001 r. komornicy otrzymali status podmiotów wykonujących czynności zawodowe na własny rachunek, za wynagrodzeniem (zwanym opłatą stosunkową) zależnym od wartości wyegzekwowanego roszczenia. Celem tej regulacji było osiągnięcie maksymalnej skuteczności i efektywności działań komorników i ich motywowanie do jak najsprawniejszego wykonywania zadań. Temu celowi – zdaniem Marszałka Sejmu – nie służy kwestionowana przez sąd regulacja, nieracjonalne bowiem jest wynagradzanie komornika mimo braku jego aktywności. Regulacja taka nie motywuje również dłużnika do dobrowolnego spełnienia świadczenia po wszczęciu postępowania egzekucyjnego.

## II

Na rozprawie 17 maja 2005 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego uściślił, że stanowisko co do niekonstytucyjności zaskarżonego uregulowania odnosi się tylko do art. 49 zd. 2 i 3, bowiem art. 49 zd. 1 nie budzi zastrzeżeń z punktu widzenia konstytucyjnego. Stwierdził, że zaskarżona regulacja narusza zasady przyzwoitej legislacji nie w aspekcie niedookreśloności przepisów, lecz w aspekcie braku jej adekwatności do zakładanego celu. Podniósł, że komornik nie może wprawdzie ponosić strat, jednak opłatę stosunkową za

dokonana egzekucję świadczeń odróżnić trzeba od rzeczywistych poniesionych przez niego kosztów egzekucji, które na podstawie art. 39 ustawy komorniczej są mu zwracane.

Przedstawiciel Sejmu RP stwierdził, że zdanie pierwsze zaskarżonego przepisu nie powinno budzić konstytucyjnych wątpliwości, jednak stanowisko Sejmu – którego przedstawiciel nie może zmodyfikować – odnosi się do całości zaskarżonego przepisu.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na wstępie Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że choć art. 45 i art. 49 ustawy komorniczej były już przedmiotem jego zainteresowania, jednak w sprawie nie ziściła się żadna z ujemnych przesłanek procesowych, w szczególności *res iudicata* ani *ne bis in idem*. Wynika to z faktu, że w żadnym z dwóch wcześniejszych wyroków (z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13 i z 3 grudnia 2003 r., sygn. K 5/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 98) Trybunał Konstytucyjny nie badał wzajemnych relacji między tymi przepisami w aspekcie zasad przyzwoitej legislacji i racjonalnego wynagradzania. Tym samym nie istnieją przeszkody formalne uniemożliwiające rozpoznanie niniejszej sprawy.

2. Komornicy są szczególnego rodzaju organami państwowymi – organami egzekucyjnymi, wyposażonymi w określone władcze kompetencje zarówno wobec osób (np. art. 761 i art. 764 k.p.c.), jak i wobec innych instytucji władzy publicznej (art. 761 i art. 765 k.p.c.), i uprawnionymi do nakładania kar, z czego wynika, że są organami władzy publicznej, czego symbolicznym wyrazem jest prawo używania pieczęci urzędowej z godłem państwa (art. 4 ustawy komorniczej). Są oni organizacyjnie i funkcjonalnie powiązani z władzą sądowniczą, bowiem działają przy sądzie rejonowym, nie będąc jednak organami władzy sądowniczej i nie sprawując wymiaru sprawiedliwości. Powoływani przez Ministra Sprawiedliwości komornicy podlegają ustawie i orzeczeniom sądu (art. 3 ust. 1 ustawy komorniczej), a prezesi właściwych sądów nie tylko kontrolują lecz także nadzorują ich działalność. Reasumując: komornicy sądowi są organami państwa powołanymi do wykonywania orzeczeń sądowych w drodze przymusowej egzekucji świadczeń pieniężnych i niepieniężnych, a także wykonywania innych czynności określonych w ustawach, posiadającymi władcze kompetencje wobec innych podmiotów stosunków prawnych, a dla wykonywania swoich zadań posiadającymi środki osobowe i rzeczowe w postaci kancelarii komorniczych.

Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego (zob. m.in. postanowienie z 14 marca 2000 r., sygn. akt II CKN 496/00, OSN 9/2000, s. 74-75) komornik nie jest stroną postępowania egzekucyjnego; podejmuje on czynności na wniosek uprawnionego podmiotu, jednak nie zawiera z nim umowy o charakterze cywilnoprawnym, zatem nie łączy go ze stroną stosunek o charakterze prywatnoprawnym, ale o charakterze publicznoprawnym. Przymusowe wykonywanie wyroków w sprawach cywilnych nie odbywa się w drodze osobistych działań wierzyciela ani osób, którym zleca on wykonanie konkretnego wyroku, lecz odbywa się w drodze działań organów państwa, działających nie na zlecenie wierzyciela, ale w ramach własnych uprawnień. Wierzyciela i komornika nie łączy stosunek zlecenia. Komornik działa w imieniu państwa, którego jednym z zadań jest zapewnienie wykonania wyroków sądowych.

Potrzeba istnienia urzędu komornika wynika z założenia, że nie wszyscy dłużnicy spełniają dobrowolnie i terminowo obowiązki ustalone w wyroku sądowym. Stąd konieczne jest istnienie instytucji dysponującej środkami przymusu w celu zapewnienia

posłuszeństwa orzeczeniom sądu, bowiem z zasady państwa prawnego wynika, że przymusu tego nie mogą stosować sami wierzyciele.

Ustawa komornicza w roku 1997 wprowadziła system wynagradzania komorników, obejmujący zasadnicze wynagrodzenie miesięczne (art. 61 ust. 1 w ówczesnym brzmieniu), w wysokości kwoty bazowej ustalonej corocznie w ustawie budżetowej, i wynagrodzenie prowizyjne (art. 61 ust. 2 i art. 62 ust. 1 i 2 w ówczesnym brzmieniu), pobierane przez komornika ze ściągniętych w danym miesiącu opłat egzekucyjnych (pomniejszonych o kwoty wymienione w art. 62 ust. 1 *in fine*). Przy egzekucji świadczeń pieniężnych obowiązywała opłata stosunkowa, wynosząca 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 w brzmieniu pierwotnym). Warunkiem wszczęcia egzekucji świadczeń pieniężnych było przy tym uiszczenie przez wierzyciela części opłaty stosunkowej w wysokości 7% wartości egzekwowanego roszczenia (nie więcej jednak niż 1/3 całej opłaty), a obowiązek ten dotyczył wszystkich wierzycieli, w tym Skarbu Państwa oraz gmin. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 45 ust. 4 ustawy komorniczej, nieuiszczenie opłaty w terminie powodowało zwrot wniosku lub polecenia. Tym samym przed wejściem w życie noweli z 2001 r. wierzyciel ponosił istotne konsekwencje finansowe przedsięwziętych działań, jak również znaczną część ryzyka bezskuteczności egzekucji.

Nowela z 2001 r. w sposób zasadniczy zmieniła zarówno pozycję komorników jak i system kosztów egzekucji. Ustawodawca oszedł od pracowniczego charakteru stosunku łączącego komornika z prezesem sądu rejonowego i nadał komornikom status zbliżony do tzw. przedstawicieli wolnych zawodów, nie pozbawiając ich jednak przymiotów funkcjonariuszy publicznych. W dodanym art. 3a ustawy komorniczej przesądził jednak, że komornik – mimo iż nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu Prawa działalności gospodarczej – wykonuje czynności egzekucyjne na własny rachunek. Takie unormowanie umożliwiło uwzględnienie potrzeb obrotu prawnego przy tworzeniu nowych kancelarii komorniczych, bez względu na możliwości finansowe państwa, miało też doprowadzić do zwiększenia konkurencyjności i – co za tym idzie – efektywności egzekucji sądowej. Wprowadzona przez ustawodawcę formuła „wykonywania czynności na własny rachunek” musi być rozumiana jako wyraz swoistej „prywatyzacji” zawodu komornika, dotyczącej finansowania jego działalności i – co za tym idzie – jego wynagradzania.

Modyfikacja statusu komorników pociągnęła za sobą rezygnację z wynagrodzenia zasadniczego, ponadto zaś zmniejszenie wysokości opłaty stosunkowej do 15% wartości egzekwowanego świadczenia. Zasadą stał się też brak obowiązku uiszczania części opłaty stosunkowej przez wierzyciela, a całość tej opłaty komornik pobierał za dokonaną egzekucję od dłużnika. Z dyskusji nad projektem noweli z 2001 r. wynika, że intencją projektodawców zmian było zwiększenie zainteresowania komorników skutecznością i efektywnością egzekucji poprzez uzależnienie uzyskiwanych dochodów od wartości realnie wyegzekwowanych świadczeń.

3. Przedmiotem wątpliwości pytającego sądu jest część regulacji zawartej w art. 49 ustawy komorniczej w związku z brzmieniem jej art. 45 ust. 2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w okresie pomiędzy skierowaniem pytania prawnego a rozstrzygnięciem sprawy stan prawny uległ zmianie i brzmienie obu tych przepisów zostało zmodyfikowane mocą ustawy z dnia 24 września 2004 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 236, poz. 2356; dalej: nowela wrześniowa). Niemniej jednak – biorąc pod uwagę, że Trybunał Konstytucyjny związany jest granicami pytania prawnego (art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) – poniższe

rozważania dotyczyć będą stanu prawnego adekwatnego do sprawy rozpatrywanej przez pytający sąd, a obowiązującego do 12 listopada 2004 r.

Zgodnie z art. 45 ust. 2 ustawy komorniczej „za dokonaną egzekucję świadczeń pieniężnych komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 15% wartości wyegzekwowanego roszczenia”. Wynika stąd jednoznacznie, że warunkiem pobrania opłaty stosunkowej jest skuteczne dokonanie egzekucji określonego roszczenia; dopiero po jego wyegzekwowaniu może być określona wysokość owych 15% opłaty stosunkowej. Równocześnie jednak art. 49 zd. 1 stanowi, że „cała opłata stosunkowa wynosi 15% wartości egzekwowanego świadczenia, jednak nie może być niższa niż 1/10 i wyższa niż trzydziestokrotna wysokość prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej”. Oznacza to, że przepis ów odnosi się nie do świadczenia skutecznie „wyegzekwowanego” od dłużnika, lecz „egzekwowanego” czyli będącego przedmiotem postępowania egzekucyjnego.

Zastrzeżenia pytającego sądu nie budzi ani sama zasada pobierania opłaty stosunkowej, ani też sposób jej ustalania i wysokość, lecz fakt, że w pewnych warunkach ma być ona pobierana od dłużnika nawet w przypadku, gdy komornik nie dokonał skutecznej egzekucji roszczenia. Sytuację tę normuje art. 49 zd. 2 i 3, zgodnie z którym opłatę stosunkową „komornik pobiera również w przypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela złożony przed upływem roku od dnia otrzymania wniosku o wszczęcie egzekucji”. Celem pobrania opłaty, komornik wydaje postanowienie (podlegające wykonaniu w drodze egzekucji bez opatrywania klauzulą wykonalności), wzywające dłużnika do uiszczenia należności w określonym terminie.

Z powyższego wynika, że nawet jeśli wierzyciel wystąpi do komornika o umorzenie postępowania egzekucyjnego (np. ze względu na dobrowolne zaspokojenie przez dłużnika jego roszczeń), w związku z czym nie dojdzie do wyegzekwowania roszczenia (dokonania egzekucji), to i tak komornik ustali wysokość opłaty stosunkowej i wezwie dłużnika do jej uiszczenia.

4. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że będący wzorcem kontroli art. 2 Konstytucji i wynikająca z niego zasada przyzwoitej legislacji były wielokrotnie przedmiotem jego zainteresowania i rozstrzygania. Między innymi Trybunał Konstytucyjny wskazał, że w zasadzie przyzwoitej legislacji mieści się „wymaganie określoności przepisów, które «muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny»”, a standard ten wymagany jest „zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności oraz o sytuacje, gdy istnieje możliwość stosowania sankcji wobec obywatela” (wyrok z 11 stycznia 2000 r., sygn. K. 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nakaz przestrzegania zasad poprawnej legislacji „jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa”, a same 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 oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu” (wyrok z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13). Wielokrotnie też Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że każdy przepis powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego.

Na tle powyższych stwierdzeń wskazać trzeba, że podstawą każdego systemu norm prawnych jest fikcja prawna racjonalności prawodawcy. Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie już stwierdzał, że „punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy” (m.in. wyrok z 22 czerwca 1999 r.,

sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100). Powołana fikcja prawna nakazuje założyć, że wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Wynika więc stąd, że stanowione prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem, a założenie to pozwala wymagać od wszystkich obywateli respektowania tego prawa i jego stosowania. Odrzucenie fikcji racjonalności ustawodawcy wiązałoby się z dopuszczeniem możliwości podważania poszczególnych aktów prawnych i odmowy ich stosowania, to zaś groziłoby rozprzężeniem wszystkich więzi prawnych i społecznych. Skoro punktem wyjścia jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji. Innymi słowy: legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za „przyzwoitą”, choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności (na przykład w zakresie formy aktu czy trybu jego uchwalenia i ogłoszenia).

Niewątpliwie ustawodawca cieszy się względną swobodą stanowienia prawa odpowiadającego celom politycznym i gospodarczym, a Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności przyjmowanych przezeń rozwiązań, co wielokrotnie podkreślał, stwierdzając między innymi, że „granice (...) swobody zakreślone są (...) innymi normami konstytucyjnymi, a w szczególności zasadami demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej” (orzeczenie z 9 stycznia 1996 r., sygn. K. 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1). Równocześnie wskazał jednak, że „ustawodawca posiada całkowitą swobodę w kształtowaniu treści porządku prawnego pod warunkiem, że nie narusza Konstytucji”, a „ocena celowości i trafności rozstrzygnięć parlamentu wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego” (powołany wyżej wyrok w sprawie o sygn. K 5/99). Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie wywiódł ponadto, że „nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Punktem wyjścia dla jego orzeczeń jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z konstytucją. Jeżeli jednak konstytucja nakłada na ustawodawcę obowiązek stanowienia prawa zgodnego z wymaganiami o tak generalnym charakterze, jak demokratyczne państwo prawne czy zaufanie obywatela do państwa, to nakazuje to Trybunałowi Konstytucyjnemu interweniować w tych wszystkich przypadkach, gdy ustawodawca przekroczy zakres swej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie wspomnianych klauzul konstytucyjnych stanie się ewidentne” (m.in. wyrok z 8 kwietnia 1998 r., sygn. K. 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie tylko poszczególne przepisy winny być sformułowane poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego, lecz wymóg logicznej poprawności i spójności należy stawiać całemu aktowi prawnemu. Nie ulega wątpliwości, że ocena „logicznej poprawności”, uwarunkowana znajomością prawideł logiki formalnej, musi też opierać się na kryteriach zdroworozsądkowych. Przy ocenie każdej regulacji obejmującej kilka przepisów albo przy badaniu różnych norm prawnych zawartych w jednym akcie prawnym konieczne jest rozważenie, czy te regulacje i unormowania pozostają ze sobą spójne i logicznie powiązane. O ile nie ulega wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny „poziomej” zgodności aktów prawnych (badania wzajemnej zgodności aktów prawnych tej samej rangi), ani też do arbitralnej oceny racjonalności całych aktów prawnych (w formule: „ustawa (...) jest nieracjonalna, a zatem niekonstytucyjna”), o tyle badanie norm współwystępujących w jednym akcie mieści się w jego kompetencjach.

5. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że z uzasadnienia pytania prawnego nie wynika, iżby zdanie pierwsze art. 49 ustawy komorniczej budziło jakiegokolwiek prawno-konstytucyjne zastrzeżenia pytającego sądu. Analiza tej części przepisu w aspekcie wskazanych wzorców kontroli również nie prowadzi do wniosku o naruszeniu przez ustawodawcę reguł konstytucyjnych. Ponieważ jednak ta część przepisu objęta została *petitum* pytania prawnego, musi stać się przedmiotem orzeczenia, z czym Trybunał Konstytucyjny uznaje art. 49 zd. 1 za zgodny z art. 2 Konstytucji.

W świetle przedstawionych wyżej ustaleń co do treści wzorca kontroli, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zaskarżona regulacja – art. 49 zd. 2 i 3 ustawy komorniczej – nie spełnia zasad przyzwoitej legislacji ze względu na nieracjonalność zamieszczenia w jednym akcie prawnym regulacji odmiennie kształtujących zagadnienie kosztów postępowania egzekucyjnego. W myśl art. 45 ust. 2 ustawy komorniczej opłata stosunkowa jest ściśle zależna od wartości realnie wyegzekwowanego roszczenia, jednocześnie jednak – na podstawie art. 49 tej ustawy – może ona zostać pobrana nawet gdy komornik nie dokonał skutecznej egzekucji (przepis ten wiąże bowiem opłatę stosunkową ze świadczeniem „egzekwowanym”, ale niekoniecznie „wyegzekwowanym”). Znaczy to, że w pewnych okolicznościach opłata stosunkowa nie stanowi swoistego „wynagrodzenia” za trud włożony przez komornika w odzyskanie konkretnej wierzytelności, lecz staje się swoistą premią, należną komornikowi nawet w przypadku jego bezczynności związanej z wnioskiem wierzyciela o umorzenie postępowania egzekucyjnego. Trafnie więc wykazał Sąd Najwyższy, że „między obu tymi przepisami istnieje wewnętrzna sprzeczność”, co „budzi zasadnicze zastrzeżenia, (...) jeżeli bowiem opłata egzekucyjna ma służyć m.in. wynagrodzeniu komornika, to pobieranie jej (...) bez względu na zakres wykonanych czynności egzekucyjnych, pozostaje w rażącej sprzeczności z zasadami wynagradzania” (postanowienie z 6 listopada 2003 r., sygn. akt III CZP 57/03, „Prokuratura i Prawo” 4/2004).

Trybunał Konstytucyjny nie neguje prawa ustawodawcy do „oderwania” wszelkich należności komorników od nakładu ich pracy i skuteczności dokonywanych egzekucji, skoro jednak – w stanie prawnym z czasu postawienia pytania prawnego – ustawodawca powiązał opłatę stosunkową z wyegzekwowanym roszczeniem, to jej oddzielenie od tej podstawy w przypadku wniosku wierzyciela o umorzenie postępowania musi zostać uznane za nielogiczne i niekonsekwentne, a zatem nieracjonalne, i – jako takie – niezgodne z zasadą przyzwoitej legislacji.

Słuszność ma Prokurator Generalny sugerujący naruszenie zasady adekwatności rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji. Trybunał Konstytucyjny wskazywał już, że „ustawodawca powinien tak kształtować normy prawne, aby stanowiły one najskuteczniejszy środek do osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej. Wybór środków służących realizacji obranego przez prawodawcę celu powinien być dokonany zgodnie z założeniami racjonalnego tworzenia prawa. W szczególności zaś ustawodawca powinien dokonać oceny skutków ubocznych, jakie przyniesie ze sobą zamierzona regulacja z wartością celu, do którego zmierza” (orzeczenie z 20 listopada 1996 r., sygn. K. 27/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 50). Istotnie celem noweli z 2001 r. było uzależnienie dochodów komorników od realnie wyegzekwowanych świadczeń, co służyć miało skuteczności i efektywności egzekucji. Trzeba przy tym zauważyć, że celem istnienia wyposażonego we władcze uprawnienia „aparatu egzekucyjnego” jest zaspokajanie roszczeń wierzycieli, których dłużnicy ociągają się z wywiązaniem się ze zobowiązań. Niemniej dłużnicy ci na każdym etapie postępowania winni być motywowani do dobrowolnego i pełnego zaspokojenia wierzycieli. Z tego zatem punktu widzenia regulacja zawarta w art. 49 zd. 2 i 3 jest podwójnie nieadekwatna do celów regulacji: po pierwsze nie zachęca komorników do podejmowania możliwie szybko wysiłku, skoro



opłata stosunkowa może zostać pobrana również w razie niewyegzekwowania należności (zawsze istnieje wszak szansa, że dłużnik ureguluje zobowiązanie, wierzyciel wniesie o umorzenie postępowania, a komornik, który nie podjął żadnych specjalnych działań, i tak pobierze pełną opłatę stosunkową), po wtóre zaś zniechęca dłużników do dobrowolnego (choć trzeba przyznać, że spóźnionego – skoro sprawa dojrzała do egzekucji) regulowania zobowiązań (w związku z faktem, że opłata stosunkowa zostanie pobrana bez względu na spełnienie świadczenia i umorzenie postępowania). Można wręcz uznać, że ustawodawca nakłada swoistą sankcję na dłużnika, który – choć z opóźnieniem – jednak wywiązuje się ze swych zobowiązań. O ile bowiem opłata stosunkowa mogłaby być poczytywana za swoistą „karę finansową”, nakładaną na dłużnika, po przeprowadzeniu skutecznej egzekucji z jego majątku, o tyle ta sama opłata nakładana na niego, gdy już dobrowolnie uregulował swe zobowiązania (w związku z czym wierzyciel wniósł o umorzenie postępowania), staje się *sui generis* sankcją za zachowanie pożądane i zgodne z wymogami prawa oraz interesem wierzyciela.

W związku z powyższym art. 49 zd. 2 i 3 musi zostać uznany za sprzeczny z art. 2 Konstytucji.

Na marginesie Trybunał Konstytucyjny zauważa, że komornik na podstawie art. 39 ustawy komorniczej ma prawo do zwrotu wydatków gotówkowych poniesionych w toku egzekucji. Oznacza to, że jeśli w toku pewnego postępowania egzekucyjnego poniesie on konkretne wydatki, to – w zakresie określonym ustawą – może otrzymać ich zwrot. Z ustawowego unormowania wynika zatem, że zwrot wydatków przysługuje komornikowi niezależnie od skuteczności egzekucji i wartości wyegzekwowanego roszczenia, tym samym nawet w razie wniosku wierzyciela o umorzenie postępowania (na przykład w związku z wywiązaniem się dłużnika ze zobowiązania) komornik nie poniesie strat.

6. Jak wyżej wskazał Trybunał Konstytucyjny stan prawny uległ istotnej zmianie w związku z wejściem w życie noweli wrześnieowej. Jej mocą cały art. 49 uzyskał nowe brzmienie i został podzielony na dwa ustępy. Sama konstrukcja opłaty stosunkowej, ani określenie „widełek” w jakich musi się ona mieścić, nie uległy zmianie z tym, że punktem odniesienia nie jest obecnie prognozowane przeciętne miesięczne wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej, lecz przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej w roku poprzednim (ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Monitorze Polskim, zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych; Dz. U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335 ze zm.).

Zauważyć należy, że kwestionowana przez pytający sąd regulacja została nie tylko powtórzona z minimalnymi zmianami redakcyjnymi (art. 49 ust. 1 zd. 3-5), ale też znacząco rozszerzona, bowiem obecnie opłatę stosunkową pobiera się po pierwsze w każdym przypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela (a więc również na wniosek złożony po upływie roku od otrzymania przez komornika wniosku o wszczęcie egzekucji), po wtóre zaś w razie umorzenia postępowania na podstawie art. 823 kodeksu postępowania cywilnego (jeśli postępowanie egzekucyjne zostało umorzone *ex lege*, w związku z niedokonaniem przez wierzyciela w ciągu roku czynności potrzebnej do dalszego prowadzenia postępowania lub brakiem żądania podjęcia zawieszono postępowania). Tym samym można się spodziewać większej liczby dłużników, od których pobierana będzie opłata stosunkowa, mimo że nie doszło do wyegzekwowania roszczenia.

Powyższe oznacza, że regulacja konstytucyjnie wadliwa pozostaje w porządku prawnym, czemu Trybunał Konstytucyjny, związany granicami pytania prawnego, zapobiec obecnie nie może. Tej wadliwości nie osłabia unormowanie art. 49 ust. 1 zd. 2 ustawy komorniczej, zgodnie z którym „opłatę ustala się w wysokości odpowiedniej do

poniesionych przez komornika wydatków, nakładu jego pracy oraz wartości wyegzekwowanej części świadczenia zgłoszonego do egzekucji”, ani norma z art. 49 ust. 2 stanowiąca, że „w wypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może zmniejszyć wysokość opłaty”. Trybunałowi Konstytucyjnemu wiadomo, że przepisy te zapobiegać mają ustalaniu bardzo wysokich opłat stosunkowych w sytuacjach, gdy wyegzekwowanie roszczenia znacznej wartości (determinujące bardzo wysoką opłatę stosunkową) jest czynnością nieskomplikowaną i mało czasochłonną. Zupełnie inna sytuacja powstaje jednak w razie umorzenia postępowania i niewyegzekwowania roszczenia. Nie jest ponadto pewne, że dłużnika, który dobrowolnie spełnił świadczenie, należycie przed pobraniem opłaty stosunkowej chronić będzie art. 59 ust. 1 stanowiący, iż „opłatę stosunkową komornik ściąga od dłużnika, obliczając ją proporcjonalnie do wyegzekwowanych kwot”. Wprawdzie może z tego przepisu wynikać niepobieranie opłaty stosunkowej w sytuacji, w której komornik nie wyegzekwował żadnej kwoty, jednak nie jest to zawarowane na gruncie ustawowym.

Ponadto trudno nie zauważyć, że ustawodawca w żaden sposób nie określił, co oznacza wysokość opłaty stosunkowej „odpowiednia” do wydatków komornika oraz nakładu jego pracy, natomiast nadal odnosi się do „wartości wyegzekwowanej części świadczenia”. Powołane normy – choć mogłyby łagodzić rygor pobierania opłaty stosunkowej od dłużnika, który dobrowolnie (choć ze znacznym opóźnieniem) zaspokoił roszczenia wierzyciela – w istocie nastęrczają szczególne trudności. Nie sposób na ich gruncie przewidzieć, jaka może być opłata stosunkowa w sytuacji, w której komornik w ogóle nie wyegzekwował świadczenia (bo zostało ono w całości spełnione bez jego udziału) i nie poniósł wydatków (można przypuszczać, że ustawodawcy chodziło o wydatki wymienione w art. 39 ust. 2 ustawy komorniczej), nie da się bowiem w tej sytuacji zmierzyć „nakładu pracy”. Zresztą nawet jeśliby „nakład pracy” został w jakiś sposób określony i „wyceniony”, to nie ma żadnych wskazań, czy „odpowiednia” opłata stosunkowa oznacza równowartość „wyceny” czy też pewną (i jaką konkretnie) część tej wartości. Powyższe odnieść trzeba do wyrażonego w powołanym wyroku w sprawie o sygn. K 5/02 twierdzenia, iż „ustawa nie zakłada, że każde postępowanie egzekucyjne ma przynosić komornikowi «dochód», ani nawet, że każde postępowanie egzekucyjne będzie się «bilansować», tj. komornik otrzyma dokładnie tyle, ile wynosiły jego wydatki w tym postępowaniu. Oznacza to, że nie jest również wykluczone obciążenie komornika pewnymi kosztami, skoro bowiem zgodnie z konstrukcją opłaty jako «ryczałtowego» zwrotu kosztów i wynagrodzenia komornika dopuszczalne jest, aby komornik otrzymał kwotę wyższą niż jego wydatki, to możliwa jest również sytuacja odwrotna, polegająca na braku należytego zwrotu kosztów”. Powyższe odnieść też trzeba do stanowiska Sądu Najwyższego zajętego w uchwale z 18 lipca 2000 r., sygn. akt III CZP 23/00, OSP 3/2002, poz. 36, zgodnie z którym opłata egzekucyjna jest daniną publicznoprawną określoną w ustawie co do wysokości, trybu uiszczania i rozliczania, niezależną od rzeczywistego nakładu pracy komornika lub jego woli.

Powyższe wątpliwości wskazują, że art. 49 ust. 1 zd. 3-5 ustawy komorniczej (zawierający treść normatywną dawnego art. 49 zd. 2 i 3 ustawy) tylko pozornie zyskał (dzięki zdaniu drugiemu tego ustępu, art. 49 ust. 2 i art. 59 ust. 1 ustawy komorniczej) na racjonalności i adekwatności do zakładanych celów.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak na wstępie.