

12/2/A/2007

WYROK
z dnia 27 lutego 2007 r.
Sygn. akt P 22/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Janusz Niemcewicz – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski
Maria Gintowt-Jankowicz
Marek Mazurkiewicz
Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 27 lutego 2007 r., połączonych pytań prawnych Sądu Okręgowego w Sieradzu i Sądu Rejonowego w Iławie:

czy art. 45 ust. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882, ze zm.) jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji,

o r z e k a :

Art. 45 ust. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191) w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek uiszczenia opłaty stosunkowej od wniosku o wszczęcie egzekucji na polecenie sądu albo prokuratora, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność i zbędność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

I

1. Dwa sądy – Sąd Okręgowy w Sieradzu i Sąd Rejonowy w Iławie – zwróciły się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniami prawnymi (odpowiednio: postanowieniem z 31 marca 2006 r., sygn. akt I Cz. 72/06 i postanowieniem z 17 maja 2006 r., sygn. akt I Co 349/06, uzupełnionym postanowieniem z 27 czerwca 2006 r.), dotyczącymi zgodności art. 45 ust. 4 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191; dalej: ustawa komornicza) z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 13 marca 2007 r. w Dz. U. Nr 44, poz. 288.

Pytania te zostały skierowane do łącznego rozpoznania zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 3 lipca 2006 r.

Wątpliwości obu sądów powstały na gruncie analogicznych stanów faktycznych, w których wierzyciele – sądy rejonowe w Płocku i Sochaczewie – skierowali do komorników wnioski egzekucyjne, domagając się wyegzekwowania od dłużników (osób fizycznych) należności sądowych. Komornicy, działając na podstawie art. 43 w związku z art. 45 ust. 3 ustawy komorniczej wezwali sądy-wierzycieli do uzupełnienia wniosków egzekucyjnych przez uiszczenie we wskazanym terminie opłat pod rygorem zwrotu wniosków. Wierzyciele – w trybie art. 767 k.p.c. – wnieśli skargi na czynności komorników, wnosząc o ich uchylenie i zobowiązanie komorników do dalszego prowadzenia egzekucji. Sieradzki sąd okręgowy bada zażalenie płockiego sądu na werdykt sądu rejonowego w Zduńskiej Woli oddalający taką skargę, natomiast iławski sąd rejonowy bada skargę sądu sochaczewskiego w pierwszej instancji.

Argumentacja obu pytających sądów jest po części tożsama, a po części komplementarna.

Na podstawie art. 3a ustawy komorniczej komornik dokonuje czynności egzekucyjnych w sprawach cywilnych „na własny koszt”, z czym harmonizuje art. 45 ust. 2 ustawy komorniczej, stanowiący, że za dokonaną egzekucję świadczeń pieniężnych komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową. Przepisy te są wyrazem odstąpienia przez ustawodawcę od partycypacji wierzyciela w kosztach egzekucji komorniczej, na rzecz zasady, iż wierzyciel nie uiszcza na wstępie żadnej opłaty, gdyż pobiera się ją od dłużnika, dopiero po przeprowadzeniu skutecznej egzekucji. Reguła ta koreluje z zasadą, że czynności egzekucyjne prowadzone są na ryzyko komornika i – przynajmniej w początkowej fazie egzekucji – przezeń „kredytowane”.

Zgodnie z ustawą komorniczą wierzyciel obowiązany jest uiścić jedynie zaliczkę na wydatki (art. 39 i art. 40), a zasada ta dotyczy wszystkich wniosków egzekucyjnych, również tych składanych przez wszelkie *stationes fisci* Skarbu Państwa. Równocześnie prawo do opłaty egzekucyjnej uzależnione jest od skuteczności egzekucji i nie przewiduje się jej uiszczenia wraz z wnioskiem o wszczęcie egzekucji. Zasada ta jednak obowiązuje wszystkich wierzycieli z wyjątkiem Skarbu Państwa, reprezentowanego przez sąd (i prokuratora), składający wniosek o wszczęcie egzekucji świadczenia pieniężnego.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 45 ust. 4 ustawy komorniczej z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami przyzwoitej legislacji, wymagającymi określoności przepisów, pytające sądy wskazały, że ustawodawca nieprecyzyjnie określił sytuacje objęte zaskarżonym unormowaniem. Nie jest jasne, czy dotyczy ono jedynie wniosku o zabezpieczenie roszczenia pieniężnego, czy również wniosku o wszczęcie egzekucji świadczenia pieniężnego. Brak precyzji i niejasność przepisu (będące wynikiem użycia sformułowania „nie wyłączając egzekucji prowadzonej na polecenie sądu lub prokuratora”) powodują odmiennosc wniosków wynikających z zastosowania różnych metod jego wykładni. O ile rezultaty wykładni językowej mogą uzasadniać pogląd, że art. 45 ust. 4 ustawy komorniczej przewiduje obowiązek uiszczenia opłaty stosunkowej przy wszczęciu egzekucji na polecenie sądu, o tyle wnioski z wykładni logicznej i systemowej mogą być odmienne. Oznacza to, że art. 45 ust. 4 ustawy komorniczej narusza zasady przyzwoitej legislacji. Stanu tego nie zmienia fakt, że wątpliwości interpretacyjne przecięła uchwała Sądu Najwyższego z 29 września 2005 r., sygn. akt III CZP 61/05.

Kwestionowany przepis, nakładający na sąd inicjujący postępowanie egzekucyjne obowiązek uiszczenia części opłaty egzekucyjnej jest sprzeczny z unormowaniami zawartymi w art. 3a i art. 45 ust. 2 ustawy komorniczej, co godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego, z której wynika m.in. nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji i związanej z nimi zasady dostatecznej określoności przepisów prawa, pewności oraz bezpieczeństwa prawnego (ochrona zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa). Zarzut znajduje dodatkowe potwierdzenie w nieadekwatności rozwiązania przyjętego w art. 45 ust. 4 ustawy komorniczej do zakładanych przez ustawodawcę celów – ustawa komornicza miała przynieść Skarbowi Państwa oszczędności związane z przerzuceniem niemal całości kosztów egzekucji na dłużników oraz

zmniejszyć ryzyko i obciążenia finansowe wierzycieli, a mimo to wydatki sądów i prokuratur, ponoszone przy inicjowaniu egzekucji niewielkich należności, nie tylko nie zmalały, ale wręcz wzrosły. Sąd ławski zwrócił uwagę na dodatkowy problem: jako jednostka budżetowa działa on na podstawie planu finansowego (środków budżetowych przeznaczonych na poszczególne wydatki), a możliwość wszczęcia postępowania egzekucyjnego zależy od posiadania środków finansowych na opłaty egzekucyjne. Tym samym brak środków (nieprzewidzianych wszak w planie) ogranicza prawo dostępu do postępowania egzekucyjnego.

Drugi zarzut pytających sądów dotyczy naruszenia przez ustawodawcę zasady równości (art. 32 Konstytucji), ponieważ art. 45 ust. 4 ustawy komorniczej dzieli wierzycieli na dwie grupy. Do pierwszej – w odniesieniu do której komornik może prowadzić egzekucję bez żądania uiszczenia części opłaty stosunkowej – należą wierzyciele inni niż sąd i prokurator. Do drugiej zaliczone zostały sądy i prokuratury, które – wbrew art. 3a i art. 45 ust. 2 ustawy komorniczej – muszą część tej opłaty uiścić pod rygorem zwrotu wniosku. Rozwiązanie to narusza wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadę równości, bo nie ma żadnych racjonalnych powodów, by podmioty wszczynające egzekucję różnicować pod względem statusu wierzyciela. W sytuacji zmiany pozycji prawnoustrojowej komornika (który obecnie jest samodzielnym funkcjonariuszem publicznym, prowadzącym na własny rachunek określoną działalność) nie ma podstaw prawnych uznania sądów i prokuratur za odrębną kategorię wierzycieli; przeciwnie – sądy i prokuratury powinny dla dobra wymiaru sprawiedliwości korzystać z pewnych udogodnień. Wprowadzona art. 45 ust. 4 nierówność traktowania wierzycieli nie jest niczym umotywowana ani usprawiedliwiona.

Ustawa powoduje powstanie dodatkowej nierówności w wypadku bezskuteczności egzekucji prowadzonej na zlecenie sądu, jako że – w przeciwieństwie do egzekucji na zlecenie innych podmiotów – w takiej sytuacji nie przewiduje zwrotu opłaty. Znaczy to, że sąd w postępowaniu egzekucyjnym nie obejmuje zasada ścisłego związania opłaty egzekucyjnej z efektywnością egzekucji. Kwestionowany przepis uniemożliwia też skorzystanie z ustawowej możliwości miarkowania wysokości opłaty albo uznania jej za nienależną (np. gdy dłużnik dobrowolnie uiścił należność bezpośrednio wierzycielowi).

Sieradzki sąd okręgowy nadmienił dodatkowo, że zgodność art. 45 ustawy komorniczej (w brzmieniu obowiązującym do 10 marca 2003 r.) z Konstytucją była już przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, że ust. 5 i 7 (odpowiednio: „Komornik może, przed wszczęciem egzekucji środków pieniężnych, wezwać wierzyciela do wpłacenia części opłaty stosunkowej (...)” i „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”) były niezgodne z art. 2 Konstytucji, a ust. 5 dodatkowo z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2. Pismem z 13 listopada 2006 r. stanowisko w sprawie przedstawił Marszałek Sejmu, twierdząc, że art. 45 ust. 4 ustawy komorniczej jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Uzasadniając powyższe, stwierdził, że druga część przepisu nasuwa trudności interpretacyjne, bo wątpliwe jest, czy odnosi się ona do zainicjowania postępowania zabezpieczającego w toku egzekucji (prowadzonej na polecenie sądu albo prokuratora), czy też do wszczęcia przez te podmioty samego postępowania egzekucyjnego. Zdaniem Marszałka Sejmu uzasadnione jest rozumienie drugie, do którego skłania analiza art. 59 ust. 3 ustawy (stanowiącego, że w egzekucji wszczętej na polecenie sądu lub prokuratora z wyegzekwowanych kwot w pierwszej kolejności zwraca się uiszczoną część opłaty stosunkowej). Nałożenie na sąd lub prokuratora obowiązku wnoszenia opłaty egzekucyjnej powinno jego zdaniem nastąpić w art. 45 ust. 1 albo 2, a nie w ustępie 4.

Marszałek Sejmu zgodził się z zarzutem naruszenia zasad prawidłowej legislacji, przez wprowadzanie regulacji nawzajem się wykluczających i popełnienie błędów w technice legislacyjnej. Ustęp 4 nakłada na wierzyciela (Skarb Państwa – sąd albo prokuratora) obowiązek

wnoszenia opłaty stosunkowej za wszczęcie egzekucji, gdy jednocześnie ust. 1 jedyną przesłanką wszczęcia postępowania egzekucyjnego czyni złożenie przez wierzyciela tytułu wykonawczego wraz z wnioskiem o wszczęcie egzekucji, a ust. 2 stanowi, iż za „dokonaną egzekucję” świadczeń pieniężnych komornik pobiera opłatę stosunkową od dłużnika.

Art. 45 ust. 4 godzi również – w opinii Marszałka Sejmu – w zasadę równości wobec prawa, wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Obowiązek wnoszenia opłaty stosunkowej za wszczęcie egzekucji spoczywa na wierzycielu wyłącznie wtedy, gdy jest nim Skarb Państwa, reprezentowany przez sąd albo prokuratora. W pozostałych wypadkach, gdy wierzycielem jest podmiot inny niż Skarb Państwa albo gdy jest nim Skarb Państwa działający przez jednostkę organizacyjną niebędącą sądem bądź prokuratorem, obowiązek taki nie powstaje. W pierwotnym brzmieniu ustawy komorniczej obowiązek wnoszenia opłaty stosunkowej nałożony był na wszystkie jednostki organizacyjne Skarbu Państwa. Jego obecne ograniczenie jedynie do sądu i prokuratora jest niezrozumiałe, ponieważ Skarb Państwa dochodzący wierzytelności znajduje się w takiej samej sytuacji niezależnie od tego, czy reprezentowany jest przez te podmioty, czy też przez inne jednostki organizacyjne. Zdaniem Marszałka Sejmu rozróżnienia sytuacji prawnej sądu (prokuratora) i innych *stationorum fisci* nie uzasadnia funkcjonalny związek pomiędzy sądami i prokuratorami a komornikami. Konieczne jest bowiem odróżnienie działalności sądów, polegającej na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (w postaci zasądzenia określonej należności na rzecz Skarbu Państwa), od dochodzenia przez nie należności w postępowaniu egzekucyjnym. Na marginesie Marszałek Sejmu zauważył, że nakładając na sąd i prokuratora obowiązek uiszczenia opłaty egzekucyjnej, ustawodawca nie przewidział jej zwrotu w wypadku nieskuteczności egzekucji, co może powodować bezskuteczność egzekucji powadzonych na wniosek sądu lub prokuratora.

3. Pismem z 20 lutego 2007 r. stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny, stwierdzając, że art. 45 ust. 4 ustawy komorniczej w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek uiszczenia opłaty stosunkowej od wniosku o wszczęcie egzekucji na polecenie sądu lub prokuratora, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając powyższe, Prokurator Generalny stwierdził, że art. 45 ust. 4 *in principio* ustawy komorniczej jest jasny, gdyż rozwiewa ewentualną wątpliwość, czy Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek uiszczenia opłaty stosunkowej w postępowaniu zabezpieczającym, prowadzonym na ich wniosek. Natomiast w dalszej części odnosi się on do egzekucji prowadzonej na polecenie sądu albo prokuratora, co nie jest materią regulowaną w art. 45 ust. 3 ustawy.

Ponieważ w drodze wykładni możliwe stało się wyjaśnienie treści kwestionowanego przepisu, pomimo jego dalece niezręcznej – zdaniem Prokuratora Generalnego – konstrukcji, to autor stanowiska nie uznał, by przepis ten był niezgodny z zasadą przyzwoitej legislacji. Niemniej w zakresie art. 2 Konstytucji, jako wzorca kontroli, zwrócił uwagę na sprzeczność między treścią art. 45 ust. 4 a art. 45 ust. 2 ustawy komorniczej. Art. 45 ust. 2 statuuje jako zasadę prawo komornika do wynagrodzenia za dokonaną, a więc skuteczną egzekucję, przy czym kosztem wynagrodzenia komornika obciąża bezpośrednio dłużnika egzekucyjnego. Tymczasem kwestionowany przepis, w odniesieniu do egzekucji należności Skarbu Państwa, prowadzonych na polecenie sądu albo prokuratora, zasadę tę przełamuje. Zdaniem Prokuratora Generalnego sposób wprowadzenia wyjątku od zasady jest legislacyjnie niepoprawny, ponieważ doszło do nieracjonalnego zamieszczenia w jednym akcie prawnym norm odmiennie kształtujących zagadnienie kosztów postępowania egzekucyjnego, co godzi w zasady wynikające z art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do kontroli zgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 Konstytucji, Prokurator Generalny uznał za konieczne odtworzenie przyczyn wprowadzenia – wobec niektórych należności Skarbu Państwa – regulacji odmiennej od obejmującej ogół wierzycieli egzekucyjnych. Stwierdził,

że przebieg prac parlamentarnych nie wyjaśnia tej materii. Przypomniał, że podstawowym zadaniem komorników sądowych jest prowadzenie czynności egzekucyjnych w sprawach cywilnych, a należności Skarbu Państwa egzekwowane na polecenie sądów i prokuratorów nie stanowią wierzytelności powstających w sprawach cywilnych, w których Skarb Państwa, jako strona, uzyskałby tytuł egzekucyjny. Wskazał, że na polecenie sądów i prokuratorów prowadzi się egzekucję należności Skarbu Państwa o charakterze publicznoprawnym – z tytułu kosztów sądowych, grzywien itp. Uznał więc, że sytuacja Skarbu Państwa, występującego jako wierzyciel egzekucyjny w tych sprawach, jest odmienna od sytuacji ogółu wierzycieli, którzy w postępowaniu cywilnym uzyskali tytuł egzekucyjny. Podkreślił, że należności Skarbu Państwa egzekwowane na polecenie sądu albo prokuratora powstają w innych okolicznościach i nie są wierzytelnościami cywilnymi, a egzekucji cywilnej podlegają na podstawie przepisów szczególnych.

Prokurator Generalny zauważył, że liczne, często nieskuteczne egzekucje należności Skarbu Państwa, prowadzone na polecenie sądu albo prokuratora, mogłyby – przy zachowaniu w stosunku do komorników zasady, określonej w art. 45 ust. 2 ustawy komorniczej – prowadzić do konieczności wykonywania znacznego zakresu pracy bez wynagrodzenia. Nie uznał on jednak tego za znamienne jedynie dla tych egzekucji, bo nieskuteczność wszystkich egzekucji ma takie samo źródło – brak majątku dłużnika nadającego się do zajęcia i spieniężenia. Uzależnienie wynagrodzenia komornika – w wypadku egzekucji prowadzonych na polecenie sądu albo prokuratora – od skutecznego dokonania egzekucji nie znajduje uzasadnienia w częstej bezskuteczności egzekucji, gdyż ich bezskuteczność nie wynika z szczególnego rodzaju należności egzekwowanych. W opinii Prokuratora Generalnego charakter należności egzekwowanych oraz źródło ich powstania nie usprawiedliwiają więc wprowadzenia odmiennego, mniej korzystnego traktowania Skarbu Państwa od pozostałych wierzycieli egzekucyjnych, w zakresie kosztów postępowania egzekucyjnego.

Prokurator Generalny stwierdził, że obowiązane do żądania egzekucji organy państwowe są – w celu wszczęcia egzekucji – zobligowane do dodatkowego wyłożenia opłat, które zostaną zwrócone jedynie w razie egzekucji skutecznej w całości. Źródło powstania należności i tryb ich ustalenia nie należą do relewantnych cech podmiotowych wierzycieli, uzasadniających odstępstwo od zasady równego ich traktowania (w celu zapewnienia komornikom wynagrodzenia niezależnie od wyniku egzekucji), co powoduje, że kwestionowany przepis jest niezgodny z zasadą równości.

II

Pytające sądy nie zgłosiły udziału w postępowaniu i nie wyznaczyły przedstawicieli. Pozostali uczestnicy postępowania, na rozprawie 27 lutego 2007 r., podtrzymali zajęte w pismach stanowiska, z tym że przedstawiciel Sejmu swoje zmodyfikował, uznając że niekonstytucyjność odnosi się tylko do części zaskarżonego przepisu, dotyczącej egzekucji prowadzonej na polecenie sądu albo prokuratora.

Zdaniem przedstawiciela Sejmu, choć art. 32 Konstytucji mieści się w rozdziale „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, to jednak odnosi się również do osób prawnych, w tym jednostek Skarbu Państwa.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zwrócił uwagę, że pytające sądy nie miały do czynienia z egzekucją wszczynaną na polecenie prokuratora, jednak norma jednolicie traktuje sąd i prokuratora, jako organy postulujące wszczęcie egzekucji. Dlatego też uznanie za niezgodny z Konstytucją przepisu tylko w zakresie, w jakim obejmuje egzekucję na polecenie sądu, byłoby osobliwe i prowadziłoby do sytuacji, w której od sądów nie pobierano by opłaty stosunkowej, natomiast od prokuratora, pozostającego w identycznej sytuacji, taka opłata byłaby pobierana. Dodatkowo wskazał, że na ogólną liczbę egzekucji wszczynanych na polecenie sądu albo prokuratora zaledwie $\frac{1}{5}$ odbywa się z inicjatywy prokuratora; gros postępowań toczy się z inicjatywy sądu, ponieważ niewiele jest należności publicznoprawnych, podlegających egzekucji

komorniczej z inicjatywa prokuratora (są to grzywny, koszty postępowania w sprawach o wykroczenia, niektóre koszty postępowania karnego). Niemniej Prokurator Generalny odebrał sygnały, że prokuratorzy wstrzymują się z poleceniami wszczęcia egzekucji ze względu na brak środków w budżecie prokuratury.

Odnosząc się do kwestii zastosowania art. 32 ust. 1 Konstytucji do badania sytuacji sądu i prokuratora, przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że państwo to nie tylko „władza”, ale i związek obywateli. Stąd niektóre elementy praw obywatelskich, w niektórych sytuacjach, mogą dotyczyć także państwa reprezentowanego gospodarczo poprzez jego funkcję *dominium*. W postępowaniu, w którym powstaje wierzytelność, mogąca stanowić przedmiot egzekucji, prokurator i sąd sprawują *imperium*, ale później – egzekwując zasądzone należności – te *stationes fisci* Skarbu Państwa nie zachowują już pozycji władczej, bo zobowiązane są do odzyskania tego, co albo wyłożyły „kredytowo”, albo do uzyskania tego, co wynika z wcześniejszej władczej decyzji. Dlatego w sytuacjach, w których pozycja Skarbu Państwa jest taka sama jak pozycja innych organizacji, czy podmiotów zbiorowych, których twórcami są obywatele, można dopuścić ocenę jego sytuacji prawnej przez pryzmat zasady równości.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na wstępie należy zwrócić uwagę, że problematyka kosztów prowadzenia postępowania egzekucyjnego i obciążania nimi jego stron była już kilkakrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, co świadczy albo o nadzwyczajnym stopniu skomplikowania materii, albo o pewnych kłopotach ustawodawcy, który dokonując (niekiedy pod wpływem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego) kolejnych zmian, nadal przyjmuje regulacje budzące w praktyce sądowej wątpliwości konstytucyjnoprawne.

Art. 45 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191; dalej: ustawa komornicza) normuje w szczególności warunki podjęcia czynności egzekucyjnych przez komorników (ust. 1), pobieranie opłat stosunkowych za dokonaną egzekucję (ust. 2) i warunki wszczęcia postępowania o dokonanie zabezpieczenia roszczenia pieniężnego (ust. 3 i 4). Jego ust. 3 brzmi: „Wszczęcie postępowania o dokonanie zabezpieczenia roszczenia pieniężnego uzależnione jest od uiszczenia przez wierzyciela opłaty stosunkowej w wysokości 2% wartości roszczenia, nie mniej jednak niż 3% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, i nie więcej niż pięciokrotność tego wynagrodzenia”. Przepis określa więc wysokość opłaty stosunkowej, którą winien wnieść każdy wierzyciel dążący do wszczęcia postępowania o dokonanie zabezpieczenia roszczenia pieniężnego.

Zasadnicze wątpliwości obu pytających sądów wzbudza art. 45 ust. 4 ustawy komorniczej stanowiący, że „Przepis ust. 3 stosuje się także do zabezpieczenia roszczeń pieniężnych Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, nie wyłączając egzekucji prowadzonej na polecenie sądu albo prokuratora”. Przyjąć można, że pierwsza część tego przepisu stanowi *superfluum*, ponieważ – w braku odmiennej regulacji – ust. 3 dotyczy wszystkich postępowań zabezpieczających roszczenia pieniężne, niezależnie od podmiotu będącego wierzycielem (obejmuje więc również wierzycieli – *stationes fisci* Skarbu Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego). Z drugiej części przepisu wynika natomiast ciążący na wierzycielu – Skarbie Państwa, reprezentowanym przez sąd albo prokuratora – obowiązek uiszczenia opłaty stosunkowej, warunkującej prowadzenie postępowania egzekucyjnego. Obowiązek ten potwierdzony został uchwałą Sądu Najwyższego z 29 września 2005 r., sygn. akt III CZP 61/05. Pytające sądy mają różnorakie zastrzeżenia do tej regulacji. Wskazują wady legislacyjne związane z niejasnością przepisu oraz wewnętrzną sprzecznością ustawy i przedstawiają wątpliwości obejmujące

konstytucyjnie bezzasadne różnicowanie wierzycieli, w tym przez brak obowiązku zwrotu opłaty przez komornika w razie bezskuteczności egzekucji.

2. Z mocy art. 45 ust. 4 ustawy komorniczej w związku z ust. 3 tego przepisu, wszczęcie postępowania o dokonanie zabezpieczenia roszczenia pieniężnego uzależnione jest od uiszczenia przez każdego wierzyciela – w tym Skarb Państwa – opłaty stosunkowej; jej nieuiszczenie w terminie (7 dni od dnia otrzymania wezwania do zapłaty) powoduje zwrot wniosku (art. 45 ust. 6 ustawy komorniczej). Skoro ustawodawca, w art. 45 ust. 4 *in fine* ustawy komorniczej posłużył się zwrotem „nie wyłączając egzekucji prowadzonej na polecenie sądu albo prokuratora” uznać trzeba, że świadomie nałożył na Skarb Państwa, reprezentowany przez sąd lub prokuratora, obowiązek uiszczenia opłat za wszczęcie nie tylko postępowania zabezpieczającego, lecz także postępowania egzekucyjnego (zmierzającego do zaspokojenia stwierdzonej tytułem wykonawczym należności Skarbu Państwa). Dodatkowo świadczy o tym art. 59 ust. 3 ustawy komorniczej, w myśl którego z wyegzekwowanych kwot w pierwszej kolejności zwraca się uiszczoną przez sąd lub prokuratora część opłaty stosunkowej. Nie ulega zatem wątpliwości, że Skarb Państwa, reprezentowany przez sąd lub prokuratora, ma obowiązek uiszczenia opłaty stosunkowej za wszczęcie egzekucji, mimo iż art. 45 ust. 4 *in fine* odsyła do regulacji zobowiązującej do jej uiszczenia w przypadku wszczęcia postępowania zabezpieczającego, nie zaś egzekucyjnego. Sam art. 59 ustawy komorniczej dotyczy postępowania egzekucyjnego, nie zaś zabezpieczającego (w którym nie następuje zaspokojenie należności, lecz jej zabezpieczenie), stanowi bowiem o „egzekucji” i „wyegzekwowaniu” kwot, wyraźnie nawiązując do terminologii tytułów pierwszego i drugiego części drugiej k.p.c.

Na marginesie Trybunał Konstytucyjny podkreśla brak podstaw obciążania dłużnika kosztami postępowania zabezpieczającego, bo o tym, czy będzie on obowiązany koszty te ponieść (w związku z zasadnością dochodzonego przez wierzyciela roszczenia), rozstrzygnie sąd orzeczeniem kończącym postępowanie, w związku z którym udzielono zabezpieczenia (art. 745 § 1 k.p.c.). Oznacza to, że do czasu rozstrzygnięcia o kosztach postępowania zabezpieczającego, dłużnik nie jest obowiązany do uiszczenia opłaty stosunkowej, z czego wynika, iż art. 59 ust. 3 ustawy komorniczej musi dotyczyć nie postępowania zabezpieczającego, lecz egzekucyjnego.

3. Aktualne brzmienie art. 45 ust. 3-6 ustawy komorniczej nadane zostało ustawą z dnia 24 września 2004 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 236, poz. 2356; dalej: nowela wrześniowa), która jest plonem prac nad dwoma projektami – rządowym (druki sejmowe 1823 i 1823-A) i senackim (druk sejmowy 2309). Art. 1 pkt 15 projektu ujednoczonego przez Podkomisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia nowelizacji ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, dotyczący art. 45 ust. 4 ustawy komorniczej, miał brzmienie: „Przepis ust. 1 i 3 stosuje się także do egzekucji należności Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, nie wyłączając egzekucji prowadzonej na polecenie sądu albo prokuratora” (sprawozdanie z 1 kwietnia 2004 r.), przy czym proponowane ust. 1 i 3 nakładały na wierzycieli obowiązek uiszczenia opłaty stosunkowej (albo jej części), warunkującego wszczęcie odpowiednio „egzekucji świadczeń pieniężnych” i „postępowania o dokonanie zabezpieczenia roszczenia pieniężnego”. Tekst ten został przyjęty przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka, znalazł się w jej sprawozdaniu (druk sejmowy 3009), został uchwalony przez Sejm i przedstawiony Senatowi (druk senacki 752). Zmiana brzmienia art. 45 ust. 4 została zaproponowana w toku prac Senatu, poparta przez połączone Komisje Gospodarki i Finansów Publicznych oraz Ustawodawstwa i Praworządności (druk senacki 752 Z) i uchwalona (pkt 4 uchwały Senatu z 12 sierpnia 2004 r.). Choć nie zyskała ona aprobaty sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (na posiedzeniu 22 września 2004 r.), nie została jednak odrzucona przez Sejm. Senackie zmiany art. 45 ustawy komorniczej były przedmiotem burzliwej dyskusji, skoncentrowanej jednakże na wysokości opłaty stosunkowej i odstępstwach od jej

pobierania, natomiast sam ust. 4 art. 45 nie był w parlamencie przedmiotem szczególnie głębokiej analizy.

4. Zgodnie z art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) „każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją (...), jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Trybunał Konstytucyjny rozważał już kilkakrotnie warunki, jakie musi spełniać pytanie prawne, między innymi w postanowieniu z 29 marca 2000 r. (sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68) wskazał, że „dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego została (...) uwarunkowana trzema przesłankami: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną”. Dwie pierwsze – podmiotowa i przedmiotowa nie budzą w niniejszej sprawie wątpliwości, ponieważ oba sądy są uprawnione do rozstrzygania w sprawach leżących u podstaw pytań, a zaskarżony został akt o charakterze normatywnym.

Rozważenia wymaga natomiast zakres spełnienia przesłanki funkcjonalnej. Jak w powołanym wyżej orzeczeniu wskazano, „przedmiotem pytania prawnego sądu nie może być (...) jakikolwiek akt normatywny, a zwłaszcza akt normatywny, który nie ma bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia w rozpoznawanej przez sąd sprawie”. Trybunał Konstytucyjny wskazał także, że „istnienie określonej zależności pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem rozpoznawanej sprawy stanowi cechę charakterystyczną konkretnej kontroli norm”. Ponieważ przedmiotem spraw leżących u podstaw pytań prawnych nie jest zabezpieczenie roszczeń pieniężnych Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, postępowanie w tym zakresie musi zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w związku z niedopuszczalnością wydania orzeczenia.

Trybunał Konstytucyjny może rozstrzygać tylko w takich ramach, w jakich od jego werdyktu zależy rozstrzygnięcie spraw toczących się przed pytającymi sądami. W niniejszej sprawie ogranicza to zakres rozpoznania do drugiej – następującej po przecinku – części art. 45 ust. 4 ustawy komorniczej, dotyczącej egzekucji prowadzonej na polecenie sądu albo prokuratora. Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko Prokuratora Generalnego, że choć pytające sądy nie miały do czynienia z egzekucją wszczynaną na polecenie prokuratora, to jednak norma jednolicie traktuje sąd i prokuratora, jako organy polecające wszczęcie egzekucji. Wobec tego rozdzielenie materii przepisu, poprzez orzekanie wyłącznie co do egzekucji wszczynanej na polecenie sądu, byłoby sztuczne i całkowicie nieracjonalne.

5. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że choć oba sądy w sentencjach postanowień wskazały jako wzorzec kontroli cały art. 32 Konstytucji, to z uzasadnień obu pytań jasno wynika, iż przedmiotem wątpliwości jest niezgodność kwestionowanego unormowania tylko z ust. 1 tego przepisu Konstytucji. Uznaje też ponowne definiowanie wzorców kontroli – art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji – za całkowicie zbędne wobec ich znajomości zarówno przez pytające sądy, jak i przez pozostałych uczestników postępowania.

6. Zakwestionowany przepis da się – w istocie rzeczy – wyjaśnić, co uczynił Sąd Najwyższy w uchwale powołanej przez pytające sądy. Pokonując trudności wykładnicze, normę zawartą w tym przepisie można odczytać, pomimo wątpliwości, jakie z wyłożeniem przepisu miały i mają sądy. Choć wykładnia Sądu Najwyższego upowszechniła się, i – tym samym – wyjaśnione zostały znaczenie i treść przepisu, nie neguje to jednak skuteczności zarzutu braku realizacji zasady przyzwoitej legislacji. W założeniach legislacyjnych przepis miał być odstępstwem od powszechnej zasady, że wierzyciel egzekwujący – bez względu na źródło zobowiązania i podmiot wystawiający tytuł wykonawczy – nie ponosi opłat. Opłaty zostały przerzucone na dłużnika, jako wyraz dolegliwości, pośrednio zaś jako sposób finansowania wynagrodzenia komornika. Tymczasem

zasada ta została złamana w stosunku do egzekucji wszczynanej na polecenie sądu albo prokuratora. Istotnie, ma to miejsce nie w pełnym zakresie, bo dotyczy nie całej opłaty stosunkowej, lecz jedynie opłaty znacznie niższej – takiej, jaka jest pobierana od wniosków o zabezpieczenie roszczenia (2% wartości roszczenia, nie mniej jednak niż 3% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego). Niemniej zasada została złamana i to złamana w sposób legislacyjnie niepoprawny, ponieważ norma dotycząca wszczęcia egzekucji umieszczona została w zespole przepisów dotyczących postępowania zabezpieczającego, a więc z całą pewnością niebędącego egzekucją, choć prowadzonego przez komornika. Taki sposób ujmowania wyjątku od zasady jest na tyle wątpliwy, że wymaga stwierdzenia naruszenia art. 2 Konstytucji.

Badanie zgodności art. 45 ust. 4 ustawy komorniczej z art. 2 Konstytucji, a ściślej – z wynikającymi zeń zasadami poprawnej legislacji, prowadzi ponadto do wniosku, że ustawodawca nie zrealizował należycie konstytucyjnych wymogów, a podstawowa wada przepisu polega na ustanowieniu regulacji niekoherentnej z konstrukcją ustawową. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04 (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50), „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. (...) 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”. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że ocena ta dotyczy sprzeczności regulacji zawartych w jednej ustawie, nie zaś sytuacji, w której sprzeczność regulacji jest konsekwencją działań ustawodawcy dotyczących różnych regulacji, zawartych w dwóch lub więcej ustawach.

Powyższy postulat nie został w analizowanym wypadku spełniony, ponieważ w jednej ustawie zawarte zostały regulacje wzajemnie sprzeczne. Podczas gdy co do zasady wierzyciele nie uiszczają opłaty stosunkowej od wniosku o wszczęcie egzekucji, mocą kwestionowanego przepisu jedna z kategorii wierzycieli ma obowiązek taką opłatę uiścić. Nie wnikając w szczegóły obciążania komorników kosztami egzekucji (omówione w wyroku z 3 grudnia 2003 r., sygn. K 5/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 98), trzeba zauważyć, że teoretycznie ustawodawca mógłby tego rodzaju regulację wprowadzić. Wymagałoby to jednak – na gruncie zarówno art. 2, jak i art. 32 ust. 1 Konstytucji – szczegółowego uzasadnienia, którego nie sposób się doszukać w materiałach z prac parlamentarnych. Budowa przepisu rodzi podejrzenie, że doszło do dość przypadkowego uproszczenia, a zamysłem ustawodawcy było – być może – podkreślenie, że również sąd ma obowiązek uiścić opłatę za wszczęcie postępowania o dokonanie zabezpieczenia.

Trybunał Konstytucyjny podziela wątpliwości pytających sądów co do zgodności art. 45 ust. 4 ustawy komorniczej z art. 2 Konstytucji, wynikające z braku regulacji zobowiązującej komornika do zwrotu pobranej opłaty w razie bezskuteczności egzekucji. Prowadzi to bowiem do obciążenia Skarbu Państwa, reprezentowanego przez sąd albo prokuratora – jako jedyne wierzyciela – kosztami bezskutecznej egzekucji, w sytuacji gdy innych wierzycieli chroni zasada ścisłego powiązania opłaty egzekucyjnej z efektywnością egzekucji (co oznacza, że wierzyciele ci za bezskuteczną egzekucję nie płacą).

Również zarzut nieadekwatności rozwiązań normatywnych do celów przyświecających ustawodawcy, który zmienił pozycję ustrojową komorników, zasługuje na uwzględnienie. Skoro – jak to zostało omówione szczegółowo w wyroku z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02 (OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13) – *sui generis* „prywatyzacja” zawodu komornika miała przynieść Skarbowi Państwa znaczące oszczędności (związane z likwidacją etatów komorniczych, przerzuceniem całości kosztów egzekucji na dłużników oraz zmniejszeniem ryzyka i obciążeń finansowych wierzycieli), to wprowadzenie regulacji obciążającej Skarb Państwa kosztami postępowań egzekucyjnych (bezszykownych) z celem tym jawnie się kłóci. Skarb Państwa, reprezentowany przez sąd albo prokuratora, nadal ma obowiązek uiszczania opłaty stosunkowej warunkującej prowadzenie egzekucji, przy braku po stronie komornika obowiązku zwrotu opłaty w wypadku

bezskuteczności egzekucji. Przyjęte rozwiązanie nie tylko nie wprowadza więc oszczędności Skarbu Państwa, lecz powoduje wzrost wydatków.

Wszystkie powyższe okoliczności przemawiają za uznaniem art. 45 ust. 4 ustawy komorniczej za niezgodny z art. 2 Konstytucji.

7. W związku ze stwierdzeniem niezgodności przepisu będącego przedmiotem pytania prawnego z art. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny za zbędne uznaje badanie jego konstytucyjności w aspekcie art. 32 ust. 1 Konstytucji i w tym zakresie postępowanie umarza.

8. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że z dniem publikacji niniejszego orzeczenia w Dzienniku Ustaw, zaskarżony przepis, w zakresie wynikającym z sentencji i wskazanym w pkt 4 uzasadnienia, utraci moc obowiązującą. W tym więc zakresie wyrok nie wymaga wykonania przez ustawodawcę. Niemniej jednak Trybunał Konstytucyjny, związany konstytucyjnymi granicami rozpoznania pytania prawnego, nie może wyeliminować ewidentnego ustawowego *superfluum*, którym jest początkowa część zaskarżonego przepisu i w tym zakresie interwencja ustawodawcy byłaby wskazana.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.