

WYROK
z dnia 30 kwietnia 2012 r.
Sygn. akt SK 4/10*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca
Mirosław Granat
Adam Jamróz
Stanisław Rymar,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 30 kwietnia 2012 r., skargi konstytucyjnej Witolda Włodarczyka o zbadanie zgodności:

art. 49 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 24 września 2004 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 236, poz. 2356), z art. 2 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

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

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

* Sentencja została ogłoszona dnia 14 maja 2012 r. w Dz. U. z 2012 r. poz. 512.

1. W skardze konstytucyjnej z 7 października 2008 r. Witold Włodarczyk zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 49 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882, ze zm.; dalej: ustawa o komornikach) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 24 września 2004 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 236, poz. 2356; dalej: ustawa z 2004 r.).

Zdaniem skarżącego, wskazane przepisy są niezgodne z:

- 1) art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą sprawiedliwości społecznej oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji i udzielaną w nim ochroną praw majątkowych;
- 2) art. 2 Konstytucji i określoną w tym przepisie zasadą demokratycznego państwa prawnego i przewidywalności orzeczeń sądowych w zakresie, w jakim ustawodawca upoważnia organ stosujący prawo do arbitralnego obniżania opłaty egzekucyjnej bądź jej całkowitej redukcji.

1.1. Skarga konstytucyjna została skierowana w związku z następującym stanem faktycznym sprawy.

Skarżący – będący komornikiem – przeprowadził postępowanie egzekucyjne i postanowieniem z 27 kwietnia 2007 r. (sygn. akt IV Km 2048/05) o ustaleniu kosztów egzekucyjnych określił wysokość opłaty egzekucyjnej na kwotę 54 877,20 zł. Następnie Sąd Rejonowy we Włocławku postanowieniem z 9 stycznia 2008 r. (sygn. akt I Co 852/07) zmienił postanowienie komornika sądowego w ten sposób, że wysokość należnej opłaty określił na kwotę 1126,00 zł. W uzasadnieniu sądu stwierdzono, że kwota ustalona przez komornika w żaden sposób nie koresponduje z poniesionymi przez niego wydatkami, nie jest uzasadniona nakładem pracy, a ponadto jest wygórowana, zważywszy na liczne uchybienia komornika poczynione w trakcie postępowania egzekucyjnego. Zażalenie złożone na orzeczenie sądu pierwszej instancji zostało oddalone postanowieniem Sądu Okręgowego we Włocławku 27 czerwca 2008 r. (sygn. akt I Cz 79/08).

Skarżący wywodzi, że konstrukcja zaskarżonych przepisów pozwala sądom na dyskrecjonalne obniżanie wynagrodzenia komornika, co przekłada się w niekorzystny sposób na sytuację finansową komornika i uszczupla jego prawa majątkowe (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Zdaniem skarżącego, w sytuacji gdy ustawodawca zamierza zwolnić niektóre grupy dłużników z kosztów egzekucyjnych, ciężar ponoszenia tych kosztów powinien być przerzucony na Skarb Państwa.

Kwestionowane przepisy – zdaniem skarżącego – naruszają także zawartą w art. 2 zasadę demokratycznego państwa prawnego, pozwalają bowiem sądom na dowolne, nieuwarunkowane spełnieniem jakichkolwiek przesłanek, obniżenie opłaty należnej komornikowi za przeprowadzenie egzekucji.

1.2. Postanowieniem z 4 grudnia 2008 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia wskazano, że skarga nie może zostać merytorycznie rozpoznana, albowiem komornik nie ma legitymacji do występowania ze skargą konstytucyjną. Jest bowiem organem państwa powołanym do wykonywania orzeczeń sądowych w drodze przymusowej egzekucji świadczeń pieniężnych i niepieniężnych, posiadającym – w ramach wykonywania swoich zadań – władcze kompetencje wobec innych podmiotów stosunków prawnych.

Zażalenie na powyższe postanowienie wniósł pełnomocnik skarżącego, wywodząc, że Trybunał Konstytucyjny niezasadnie odmawia ochrony komornikom, podczas gdy takiej ochrony udziela innym organom państwa (na przykład sądom albo prokuratorom).

Postanowieniem z 14 kwietnia 2009 r., Trybunał uwzględnił zażalenie, biorąc pod uwagę przedmiot sprawy, jaki stanowią przepisy regulujące wysokość opłat egzekucyjnych. Sposób ukształtowania mechanizmu ustalania wysokości opłat ma znaczenie dla konstytucyjnej ochrony praw majątkowych komornika jako organu samofinansującego się oraz ponoszącego ryzyko prowadzonej działalności.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 10 sierpnia 2010 r. zajął stanowisko, że art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 19 ustawy z 2004 r., jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji w związku z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej.

W pozostałym zakresie postępowanie powinno zostać, zdaniem Marszałka Sejmu, umorzone.

W pierwszej kolejności Marszałek Sejmu przedstawił argumenty przemawiające za umorzeniem postępowania, z rozróżnieniem dwóch wskazanych jako przedmiot kontroli przepisów ustawy o komornikach.

Skarżący nie kwestionuje mechanizmu zasad ustalania opłaty egzekucyjnej, ani metody stosunkowego określania ich wysokości, ani też relewantności czy sprawiedliwości kryteriów służących miarkowaniu przez nich należności za wykonane czynności egzekucyjne. Uzasadnienie skargi koncentruje się na ust. 2 art. 49 ustawy o komornikach, który stanowi wyjątek od powyższych zasad. Ponieważ ustęp 2 art. 49 ustawy o komornikach zawiera odesłanie do „opłaty, o której mowa w ust. 1”, nie jest konieczne zaskarżenie obu wskazanych przepisów. O umorzeniu postępowania powinien przesądzić brak uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności art. 49 ust. 1 zdanie drugie ustawy o komornikach, co skutkuje niedopuszczalnością wydania orzeczenia.

A możliwość orzekania o zgodności art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach z art. 2 Konstytucji budzi wątpliwości z dwóch powodów.

Po pierwsze, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje jednoznacznie, że art. 2 Konstytucji może być jedynie w ograniczonym zakresie wykorzystywany jako wzorzec w trybie skargi konstytucyjnej. Biorąc pod uwagę argumentację skarżącego można – zdaniem Marszałka – przyjąć, że art. 2 Konstytucji został wskazany jako wzorzec powiązany z prawem do sądu wyrażonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Po drugie, art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach w brzmieniu nadanym ustawą z 2004 r. był przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 18/05 (OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53). W wyroku Trybunału z 8 maja 2006 r., uznano m.in., że art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach jest zgodny z art. 2 Konstytucji. Dokonując analizy zakresu zaskarżenia w niniejszej sprawie oraz sprawy o sygn. P 18/05, Marszałek Sejmu wskazał, że w omawianej części zachodzi tożsamość zakresowa obu spraw. W tej sytuacji powinna znaleźć zastosowanie zasada *ne bis in idem*, ponieważ ten sam przepis został już wcześniej oceniony przez Trybunał w oparciu o tożsame zarzuty.

Rozpatrując kwestię dopuszczalnych wzorców kontroli w skardze konstytucyjnej, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę na brak możliwości wykorzystania art. 2 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli. Biorąc pod uwagę treść skargi, wskazał na możliwość dokonania przez Trybunał oceny konstytucyjności art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji. Takie połączenie wzorców określa problem konstytucyjny ochrony praw majątkowych z uwzględnieniem zasady sprawiedliwości społecznej.

Ustosunkowując się do zarzutów skarżącego, Marszałek Sejmu wysunął następujące argumenty:

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 grudnia 2003 r. w sprawie o sygn. K 5/02 (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 98) wskazał, że komornik prowadzi działalność na własny

rachunek. Oznacza to możliwość poniesienia przez komornika straty jako wyniku finansowego kancelarii, ale nie przysługuje mu roszczenie do państwa o wyeliminowanie takiego ryzyka.

Za chybione – zdaniem Marszałka Sejmu – należy uznać zarzuty o dyskryminacji komornika w stosunku do innych zawodów prawniczych. Na odmienną pozycję prawną komornika oraz adwokatów i radców prawnych zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. K 5/02. Inny jest także przedmiot działalności komornika, który w imieniu państwa prowadzi postępowania egzekucyjne, i pełnomocnika procesowego z urzędu, reprezentującego jedynie stronę postępowania. W szczególności nie można porównywać opłat za czynności pełnomocników procesowych i komorników, zarzut naruszenia równej ochrony praw majątkowych jest więc nieuzasadniony zarówno ze względów podmiotowych jak i przedmiotowych.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 3 listopada 2010 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 49 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 19 ustawy z 2004 r. są zgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji w zakresie wywodzonej z tego przepisu zasady sprawiedliwości społecznej.

W pozostałym zakresie postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na zbędność orzekania. Skarżący kwestionuje zgodność wskazanych przez siebie przepisów z art. 2 Konstytucji ze względu na przyznanie sądowi nadmiernej swobody miarkowania opłaty egzekucyjnej. Ocena art. 49 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach w brzmieniu nadanym ustawą z 2004 r. z art. 2 Konstytucji stanowiła przedmiot postępowania przed Trybunałem w sprawie o sygn. P 18/05. W wyroku z 8 maja 2006 r. Trybunał orzekł m.in. o zgodności powyższych przepisów z art. 2 Konstytucji. Zaistnienie przesłanki *ne bis in idem* powoduje konieczność umorzenia postępowania w części.

Biorąc pod uwagę treść zarzutów skarżącego, należy uznać, że podstawowym wzorcem kontroli powinien być art. 64 ust. 2 Konstytucji wyrażający podmiotowe prawo do równej ochrony praw majątkowych. Natomiast art. 2 Konstytucji pełni rolę pomocniczą, jako wzorzec związkowy. Wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej wzmacnia i koryguje zasadę równej ochrony praw majątkowych.

Prokurator Generalny w uzasadnieniu swojego stanowiska wskazał następujące argumenty:

Nieuzasadnione jest porównywanie obniżenia opłaty egzekucyjnej z sytuacją prawną adwokatów, radców prawnych czy rzeczników patentowych występujących jako pełnomocnicy stron z urzędu, których koszty działania w sprawie ponosi Skarb Państwa, albo notariuszy, którzy w razie zwolnienia od opłaty notarialnej otrzymują wynagrodzenie od Skarbu Państwa.

Różnicowanie prawa do wynagrodzenia komorników oraz przedstawicieli innych zawodów prawniczych jest uzasadnione i nie narusza równej ochrony praw majątkowych.

Komornik jest organem państwowym, powołanym do przymusowej egzekucji świadczeń pieniężnych i niepieniężnych w sprawach cywilnych. Jest organizacyjnie i funkcjonalnie powiązany z władzą sądowniczą. Komornik nie jest stroną postępowania egzekucyjnego, z wierzycielem łączy go stosunek publicznoprawny. Nie można porównywać pozycji komornika z przedstawicielami innych zawodów prawniczych (adwokatów, radców prawnych), którzy nie pełnią funkcji organów państwa, ani nie mają władczych kompetencji. Występują oni jako pełnomocnicy stron, niezależnie od tego, kto ponosi koszty świadczonej przez nich pomocy prawnej. Również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwraca się uwagę na konstrukcyjną odmienną pozycję komornika od modelu wolnego zawodu adwokata czy radcy prawnego (zob. wyroki z 3 grudnia 2003 r. w sprawie sygn. K 5/02 i z 24 lutego 2009 r. w sprawie sygn. SK 34/07).

Inny jest także status notariusza, który dokumentuje w sposób urzędowy określone czynności, ale nie może stosować przymusu. Chociaż działalność komornika i notariusza stanowią realizację zadań państwa, to jednak znaczne różnice w charakterze podejmowanych czynności uzasadniają odmienne uregulowania zasad wynagradzania tych grup zawodowych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, dla oceny konstytucyjności zakwestionowanych przepisów istotny jest również charakter opłaty egzekucyjnej, która jest uiszczana z tytułu realizacji zadań państwa wykonywanych przez komornika. Przeznaczenie środków z opłat w całości na finansowanie kosztów działalności komornika jest wyrazem woli ustawodawcy, ale nie zmienia publicznoprawnego charakteru tych opłat.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, Prokurator wskazał, że ustawodawca wprowadził mechanizm miarkowania przez sąd opłaty egzekucyjnej w sytuacji, gdy czynności komornika były proste, niezbyt czasochłonne, aby powiązać nakład pracy z wynagrodzeniem. W intencji ustawodawcy art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach miał zapobiegać nadużyciu prawa do ustalania przez samych komorników opłaty stosunkowej. Ponieważ komornik prowadzi działalność na własny rachunek, to może osiągnąć dochód lub stratę, ale nie ma prawa domagania się, aby ustawodawca gwarantował uzyskanie opłaty egzekucyjnej w wysokości przez komornika ustalonej, nawet jeśli jest nieproporcjonalnie wysoka w stosunku do nakładu pracy. Właśnie taka regulacja prawna byłaby rażąco niesprawiedliwa.

Wbrew zarzutom skargi, sąd nie może na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach zwolnić dłużnika z całej opłaty, może jedynie ją obniżyć. Ponadto zgodnie z art. 39 ustawy o komornikach niezależnie od opłaty egzekucyjnej komornikowi przysługuje zwrot wydatków gotówkowych poniesionych w toku egzekucji.

Kompetencja miarkowania opłaty egzekucyjnej została przyznana sądowi, co daje gwarancję sprawiedliwości proceduralnej, komornikowi przysługuje zażalenie na postanowienie dotyczące ustalenia kosztów egzekucji.

II

Na rozprawie 30 kwietnia 2012 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej przez komornika sądowego zakwestionowano zgodność z Konstytucją art. 49 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376; dalej: ustawa o komornikach) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 24 września 2004 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 236, poz. 2356; dalej: ustawa z 2004 r.).

1.1. Skarga konstytucyjna stanowi nadzwyczajny środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności, a jej wniesienie uwarunkowane zostało spełnieniem wymogów wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Trybunał jest zobligowany do oceny spełnienia konstytucyjnych i ustawowych wymogów skargi zarówno na etapie wstępnego rozpoznania, jak i po skierowaniu skargi do merytorycznego

rozpoznania (zob. m.in. postanowienia TK z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; z 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; z 10 listopada 2009 r., sygn. SK 45/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 155 i wskazane tam orzecznictwo).

Wielokrotnie dopiero szczegółowa analiza okoliczności sprawy, w tym cech podmiotu skarżącego oraz przedmiotu skargi konstytucyjnej, pozwala na ustalenie, czy skarga spełnia wymogi, związane z jej normatywną konstrukcją, wynikającą z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 47 ustawy o TK. Trybunał jest więc zobligowany do rzetelnej oceny warunków dopuszczalności skargi konstytucyjnej, a skład wyznaczony do orzekania merytorycznego nie jest związany wynikami wstępnej kontroli ujętymi w zarządzeniu sędziego Trybunału o nadaniu skardze biegu albo postanowieniu Trybunału o uwzględnieniu zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Jeśli wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na niespełnienie wymogów skargi konstytucyjnej, konieczne jest umorzenie postępowania.

Badanie dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej dotyczy w pierwszej kolejności zdolności skargowej, ponieważ skarga nie może być wniesiona przez dowolny podmiot. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Jednakże jednolita i ugruntowana linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego przesądza, że skarżącym nie może być podmiot realizujący funkcje władzy publicznej (zob. m.in. postanowienia TK: z 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60; z 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168 oraz z 6 kwietnia 2011 r., sygn. SK 21/07, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 28). Wynika to z *ratio legis* skargi konstytucyjnej. Podmioty realizujące zadania władzy publicznej nie są bowiem adresatami uprawnień wynikających z poszczególnych praw konstytucyjnych, lecz adresatami obowiązków związanych z realizacją praw innych podmiotów. Konstrukcja konstytucyjnego prawa podmiotowego, którego beneficjentem miałby być podmiot władzy publicznej, prowadziłaby do utożsamienia podmiotów ingerujących w prawa i wolności z ich nosicielami (zob. postanowienie TK z 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05).

W niniejszej sprawie rozstrzygnięcia wymagają podstawowe przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej, a mianowicie: przede wszystkim możliwość dochodzenia przez komornika ochrony praw i wolności w trybie skargi konstytucyjnej, a następnie ocena dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej pomimo nowelizacji zaskarżonych przepisów oraz wpływ dotychczasowego orzecznictwa Trybunału na możliwość rozpoznania niniejszej skargi.

1.2. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zrekapitulowane w postanowieniu z 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 29/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 130) wskazuje cechy charakterystyczne dla pozycji prawnej komornika. Komornik sądowy jest monokratycznym, państwowym organem egzekucyjnym, który na zasadzie wyłączności wykonuje czynności egzekucyjne w sprawach cywilnych. Został ustawowo wyposażony w kompetencje władcze, z możliwością wykorzystania pozostających w monopolu państwa środków przymusu. Komornika oraz wierzyciela i dłużnika wiąże stosunek publicznoprawny, a nie umowne zlecenie wyegzekwowania określonej wierzytelności. Równocześnie komornik prowadzi działalność na własny rachunek (art. 3a ustawy o komornikach). Podstawą finansowania działalności komornika są opłaty egzekucyjnie pobierane w wysokości oraz na zasadach określonych w ustawie o komornikach. Kwoty uzyskiwane z opłat egzekucyjnych

oraz tytułem zwrotu poniesionych wydatków gotówkowych przeznaczone są na pokrycie kosztów działalności egzekucyjnej komornika, a w pozostałej części stanowią jego dochód.

Jednak organizacyjno-finansowa podstawa działalności nie może mieć decydującego wpływu na ocenę prawnego statusu komornika. Podejmując czynności o charakterze publicznoprawnym, realizuje on nadal zadania państwa w zakresie egzekucji w sprawach cywilnych.

W związku z powyższym, jako podmiot pełniący funkcje władzy publicznej, komornik, co do zasady, nie jest legitymowany do składania skargi konstytucyjnej. Komornik nie może być jednocześnie organem państwa i osobą fizyczną dochodzącą ochrony swoich konstytucyjnych praw.

Jednakże dostrzegając wielowymiarowość pozycji prawnej komornika, Trybunał Konstytucyjny na zasadzie wyjątku dopuścił rozpoznanie skargi konstytucyjnej, której przedmiot dotyczył praw majątkowych komornika powiązanych z jego działalnością (zob. wyroki z 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10, z 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 5/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 84 oraz z 13 grudnia 2011 r., sygn. SK 44/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 117). Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone we wskazanych wyrokach nie oznacza zmiany dotychczasowej linii orzeczniczej, lecz jedynie wskazuje na potrzebę każdorazowej oceny dopuszczalności skargi konstytucyjnej komornika, ze względu na przedmiot skargi oraz charakter naruszonego prawa lub wolności. Trybunał wskazywał w swoim orzecznictwie, że dla oceny legitymacji skargowej istotne znaczenie ma zarówno status prawny skarżącego, jak i charakter naruszonego przepisu Konstytucji (zob. postanowienia TK z 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05 oraz z 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05).

W niniejszej sprawie kwestia ustalenia legitymacji skargowej komornika będącego organem egzekucyjnym wymaga zbadania przedmiotu skargi konstytucyjnej.

Zaskarżone przepisy art. 49 ustawy o komornikach dotyczą kwestii ustalania wysokości stosunkowej opłaty egzekucyjnej pobieranej przez komornika oraz możliwości miarkowania tej opłaty przez sąd. Wzorcem kontroli jest w tym wypadku, poza art. 2 Konstytucji, art. 64 ust. 2 Konstytucji, który wyraża prawo podmiotowe równej ochrony praw majątkowych.

Nie przesądzając w tym miejscu charakteru opłaty egzekucyjnej, natomiast biorąc pod uwagę treść art. 35 ustawy o komornikach, można stwierdzić, że m.in. wpływy z opłat egzekucyjnych służą pokryciu kosztów działalności komornika. W konsekwencji różnica pomiędzy sumą opłat i kwot z tytułu zwrotów wydatków gotówkowych oraz kosztów będzie stanowić odpowiednio dochód komornika albo obciążającą go stratę. Ponieważ komornik jest organem samofinansującym się, to wynik prowadzonej działalności wpływa na jego osobiste prawa majątkowe.

Z powyższych powodów Trybunał uznał za dopuszczalne rozpoznanie niniejszej skargi konstytucyjnej komornika ze względu na przedmiot sprawy.

1.3. Zaskarżone przepisy ustawy o komornikach były kilkakrotnie nowelizowane. Skarżący żąda kontroli konstytucyjności art. 49 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach w brzmieniu nadanym przez ustawę z 2004 r., tj. obowiązującym od 13 listopada 2004 r.

Art. 49 ust. 1 zdanie drugie nakazywał ustalać opłatę egzekucyjną stosunkową w wysokości odpowiedniej do poniesionych przez komornika wydatków, nakładu jego pracy oraz wartości wyegzekwowanej części świadczenia.

Natomiast art. 49 ust. 2 kreował kompetencję sądu w zakresie zmniejszania wysokości opłaty, o której mowa w ust. 1, w wypadkach szczególnie uzasadnionych.

Kwestionowane w skardze przepisy otrzymały nową treść 28 grudnia 2007 r., kiedy weszła w życie ustawa z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 112, poz. 769; dalej: ustawa z 2007 r.). Ustawa z 2007 r. nadała zaskarżonym przepisom ustawy o komornikach odmienną treść normatywną:

- art. 49 ust. 1 zdanie drugie dotyczyło wysokości opłat w egzekucji z rachunku bankowego oraz wynagrodzenia za pracę;
- art. 49 ust. 2 regulował kwestię opłaty egzekucyjnej w wypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego.

Równocześnie art. 15 ustawy z 2007 r. stanowił, że koszty w sprawach egzekucyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie rozlicza się do dnia zakończenia tych spraw według przepisów dotychczasowych. Jednakże w sprawach o egzekucję świadczeń powtarzających się stosuje się przepisy ustawy z 2007 r. od dnia jej wejścia w życie.

Tak więc skarżący w niniejszej sprawie domaga się kontroli konstytucyjności przepisów, które formalnie już nie obowiązują. Jednakże zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, orzekanie o zgodności uchylonych przepisów z Konstytucją jest dopuszczalne m.in. gdy zaskarżone przepisy – pomimo ich uchylenia – mogą nadal być stosowane na podstawie normy intertemporalnej, odnoszącej się do danej kwestii (zob. m.in. wyrok z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; wyrok z 6 grudnia 2006 r., sygn. SK 25/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 169, wyrok z 17 lutego 2009 r., sygn. SK 10/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 8).

W sprawie, w związku z którą została wniesiona niniejsza skarga, komornik wydał postanowienie 27 kwietnia 2007 r., tj. w czasie obowiązywania zaskarżonych przepisów w brzmieniu ustalonym przez ustawę z 2004 r.

W tej sytuacji, pomimo formalnego uchylenia zaskarżonej treści przepisów ustawy o komornikach ustawą z 2007 r., brak jest podstaw do umorzenia postępowania przed Trybunałem na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, z powodu utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu przed wydaniem orzeczenia. Kwestionowane przez skarżącego przepisy ustawy o komornikach mogą być nadal stosowane, co zobowiązuje Trybunał do oceny ich konstytucyjności.

1.4. Wskazane przez skarżącego przepisy w brzmieniu ustalonym ustawą z 2004 r. stanowiły już kilkakrotnie przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Dla niniejszej sprawy istotne znaczenie ma wyrok z 8 maja 2006 r. o sygn. P 18/05 (OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53). Rozpoznając połączone pytania prawne, Trybunał Konstytucyjny m.in. uznał, że art. 49 ust. 1 zdanie drugie oraz ust. 2 są zgodne z art. 2 Konstytucji.

Skarżący w niniejszej sprawie jako jeden z wzorców kontroli wskazał art. 2 Konstytucji i wynikające z niego zasady demokratycznego państwa prawnego oraz przewidywalności orzeczeń sądowych, zarzucając przyznanie sądom kompetencji w zakresie arbitralnego obniżania opłaty egzekucyjnej albo jej całkowitej redukcji, oraz zasadę sprawiedliwości społecznej, której ma się sprzeciwiać obniżenie opłaty egzekucyjnej.

To znaczy, że zakres przedmiotowy sprawy (art. 49 ust. 1 zdanie drugie oraz ust. 2 ustawy o komornikach w zaskarżonym brzmieniu) oraz wzorzec – art. 2 Konstytucji – jest tożsamy ze sprawą o sygn. P 18/05. A zatem rozważenia wymaga wystąpienie ujemnej przesłanki procesowej, gdy kwestia konstytucyjności przepisu została już rozstrzygnięta. Ponowne rozpatrywanie tożsamej przedmiotowo sprawy w przypadku wystąpienia przesłanki *ne bis in idem* prowadzi do uznania orzekania za zbędne na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK (zob. postanowienie TK z 27 czerwca 2007 r., sygn. SK 47/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 71 i powołane tam orzeczenia). Zasada ta służy stabilizacji stosunków

prawnych powstałych w wyniku ostatecznego orzeczenia. Zbędność orzekania występuje bez wątplenia wówczas, gdy Trybunał stwierdził niekonstytucyjność określonego przepisu. Zachodzi także w wypadku wcześniejszego wyroku afirmatywnego. Wyrok o zgodności kontrolowanych przepisów z Konstytucją stanowi potwierdzenie domniemania konstytucyjności, dlatego ponowne badanie tego samego przepisu z tym samym wzorcem, z zastosowaniem analogicznej argumentacji stanowiłoby ponowne orzekanie w tej samej sprawie. Należy jednak pamiętać, że Trybunał Konstytucyjny nie wyklucza ponownego badania tych samych przepisów z tymi samymi wzorcami, jeżeli inicjator kontroli przedstawia nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody (zob. m.in. wyrok z 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103; oraz wyrok z 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 47).

Sam skarżący dostrzega problem istnienia wyroku w sprawie o sygn. P 18/05, ale wskazuje szerszy zakres swojej skargi, który w odniesieniu do art. 2 Konstytucji obejmuje kwestię upoważnienia sądu do arbitralnego obniżenia opłaty egzekucyjnej bądź jej całkowitej redukcji. Jakkolwiek w sentencji wyroku w sprawie o sygn. P 18/05 orzeczono o zgodności kwestionowanych przepisów z art. 2 Konstytucji bez określania poszczególnych zasad wywodzonych z tego przepisu, Trybunał rozpatrywał zarzuty i argumenty analogiczne do podnoszonych przez skarżącego w niniejszej sprawie odnośnie do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego. Oceniając art. 49 ust. 1 zdanie drugie ustawy o komornikach, Trybunał wskazał, że komornik powinien, wyliczając opłatę brać pod uwagę zawarte w tym przepisie kryteria regulujące jej wysokość (zob. część III, pkt 4.4. uzasadnienia). W części III, pkt 5.3. uzasadnienia podkreślono jednoznacznie, wbrew wywodom skarżącego, że art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach nie pozwala na zwolnienie dłużnika z opłaty egzekucyjnej, ale jedynie umożliwia jej wyjątkowe zmniejszenie. Ponadto Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że posłużenie się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi może być konieczne dla skutecznego stosowania mechanizmu miarkowania opłat. Wykorzystywanie klauzul generalnych i zwrotów niedookreślonych jest dozwolonym instrumentem polityki legislacyjnej, a przyznanie kompetencji w zakresie ich konkretyzacji właśnie sądom stanowi swoistą rękojmię sprawiedliwości proceduralnej oraz rządów prawa, do których nawiązuje art. 2 Konstytucji (zob. część III, pkt 5.3. uzasadnienia). Nie można zatem utożsamiać zastosowania zwrotów niedookreślonych z upoważnieniem ustawodawcy do arbitralnych rozstrzygnięć sądów (zob. część III, pkt 4.6. uzasadnienia).

Równocześnie w omawianym wyroku Trybunał Konstytucyjny dostrzegł możliwość ponownej kontroli art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach w świetle ukształtowanej praktyki sądowej, która może wykazywać cechy arbitralności. A nieuzasadnione i częste wykorzystywanie tego przepisu w praktyce może przyczynić się do obniżenia skuteczności egzekucji, a w konsekwencji naruszenia prawa do sądu (zob. część III, pkt 5.4. uzasadnienia). Jak jednak zauważył w swoim piśmie Marszałek Sejmu, skarżący nie wykazał, że w praktyce nadano art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach niekonstytucyjną treść. Skarżący nie przytacza przykładów innych orzeczeń wydawanych na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach, co jest zrozumiałe, biorąc pod uwagę konkretny charakter skargi konstytucyjnej. Co ważniejsze w jego sprawie trudno uznać, aby sądy w sposób arbitralny dokonały miarkowania wysokości opłaty egzekucyjnej, skoro wykazały, że była ona nadmiernie wysoka.

W konsekwencji oceny celowości prowadzenia postępowania w części, która została już jednoznacznie rozstrzygnięta we wcześniejszym orzeczeniu, Trybunał Konstytucyjny uznał, że orzekanie w sprawie zgodności kwestionowanych przepisów ustawy o komornikach z art. 2 Konstytucji w aspekcie zasady demokratycznego państwa prawnego jest zbędne, a postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone.

Przesłanka *ne bis in idem* nie dotyczy oceny zarzutów naruszenia przez zaskarżone przepisy zasady sprawiedliwości społecznej zawartej w art. 2 Konstytucji, ponieważ zagadnienie

to nie podlegało ocenie Trybunału w pytaniach prawnych rozpatrywanych w sprawie o sygn. P 18/05.

1.5. Skarżący wskazał jako przedmiot sprawy art. 49 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach, nie określając wzajemnych relacji tych przepisów, co wskazuje na zamiar poddania kontroli konstytucyjności obu powyższych przepisów.

Zaskarżone przepisy miały następujące brzmienie: „Art. 49.1 Cała opłata stosunkowa wynosi 15% wartości egzekwowanego świadczenia, jednak nie może być niższa niż 1/10 i wyższa niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Opłatę ustala się w wysokości odpowiedniej do poniesionych przez komornika wydatków, nakładu jego pracy oraz wartości wyegzekwowanej części świadczenia zgłoszonego do egzekucji. (...) 2. W wypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może zmniejszyć wysokość opłaty, o której mowa w ust. 1”.

Ustęp 2 art. 49 ustawy o komornikach odsyła do ustępu 1 tego przepisu. Odesłanie to ma na celu wskazanie rodzaju opłat, które podlegają miarkowaniu. Regulacja opłat egzekucyjnych w rozdziale 7 ustawy o komornikach obejmuje dwa rodzaje opłat: stałą i stosunkową. Odesłanie do ust. 1 art. 49 ustawy o komornikach wskazuje więc zakres zastosowania art. 49 ust. 2 do obniżania tylko opłat stosunkowych.

W niniejszej sprawie został jednak zaskarżony nie cały ust. 1 art. 49 ustawy o komornikach, ale jedynie jego drugie zdanie. Ten fragment przepisu określa zasady ustalania opłaty stosunkowej w relacji do poniesionych przez komornika wydatków, nakładu jego pracy oraz wartości wyegzekwowanej części świadczenia. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. P 18/05 mechanizm ten uzupełnia zawartą w zdaniu pierwszym ust. 1 art. 49 ustawy o komornikach zasadę obliczania opłaty stosunkowej w wysokości 15% egzekwowanego świadczenia.

Przepisy te łącznie wprowadzają mechanizm miarkowania wysokości opłaty komorniczej, która co do zasady jest obliczana zgodnie z art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o komornikach, a więc wynosi 15% egzekwowanego świadczenia. Zdanie drugie art. 49 ust. 1 jest stosowane podczas ustalania wysokości opłaty przez samego komornika albo sąd, który sprawuje nad nim funkcje kontrolne. Natomiast art. 49 ust. 2 przyznaje tylko sądowi kompetencję w zakresie obniżania już obliczonej opłaty.

Istnieje zatem związek normatywny pomiędzy zaskarżonymi przepisami. Przesłanki ustalania wysokości opłaty egzekucyjnej określone w ust. 1 zdanie drugie stanowią również wskazówki dla sądu, który zmniejsza opłatę na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach.

Nie ulega wątpliwości, że istotą skargi jest kwestionowanie zarówno uprawnienia sądu do obniżenia wysokości opłaty egzekucyjnej ustalonej przez komornika, jak i zasad ustalania tej opłaty nakazujących uwzględnienie poniesionych przez komornika wydatków, nakładu jego pracy oraz wartości wyegzekwowanej części świadczenia.

W konsekwencji powyższej analizy Trybunał uznał, że przedmiotem skargi konstytucyjnej jest art. 49 ust. 2 oraz art. 49 ust. 1 zdanie drugie ustawy o komornikach w brzmieniu ustalonym ustawą z 2004 r.

2. W dopuszczonej do rozpoznania części skargi konstytucyjnej wzorcami oceny kwestionowanych przepisów ustawy o komornikach są art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej.

Wskazanie jako jednego z wzorców konstytucyjności art. 2 Konstytucji powoduje konieczność przypomnienia wypowiedzi Trybunału na temat możliwości wykorzystania tego przepisu w kontroli skargowej.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazuje, że: „nie każdy przepis

Konstytucji może być wzorcem kontroli w postępowaniu wszczętym na skutek skargi. Zakres wzorców w tym postępowaniu ogranicza się do przepisów statuujących wolności lub prawa, a zatem – będących podstawą normy prawnej adresowanej do obywatela, kształtującej jego sytuację prawną i dającej mu możliwość wyboru zachowania się” (wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2).

Art. 2 Konstytucji należy do fundamentalnych przepisów konstytucyjnych, które określają podstawowe i najbardziej charakterystyczne cechy ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten ustanawia jedynie standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw oraz korzystania z nich, nie wprowadzając jednocześnie konkretnej wolności czy konkretnego prawa.

Jak wskazuje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, art. 2 Konstytucji nie może stanowić samodzielnego wzorca ochrony konstytucyjnych praw i wolności, które zostały pomieszczone przede wszystkim w rozdziale drugim Konstytucji (zob. m.in. wyrok TK z 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114 oraz postanowienie z 20 lutego 2008 r., sygn. SK 27/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 22 i powołane tam orzeczenia).

Równocześnie Trybunał w swoim orzecznictwie uznaje, że dopuszczalne jest wskazywanie art. 2 Konstytucji jako dodatkowego wzorca kontroli, co służy uzupełnieniu oraz wzmocnieniu argumentacji o naruszeniu przez zaskarżone przepisy konkretnych praw i wolności (zob. wyrok z 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2).

Zarzuty skarżącego oraz ich uzasadnienie zawarte w skardze wskazują na żądanie dokonania kontroli zaskarżonych przepisów z art. 64 ust. 2 Konstytucji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Podstawowy wzorzec kontroli, art. 64 ust. 2 Konstytucji, wyraża zasadę równej ochrony własności oraz innych praw majątkowych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał na znaczenie gwarancji zawartych w tym przepisie. Art. 64 ust. 2 Konstytucji poddaje ochronie zarówno prawo własności w rozumieniu prawa cywilnego jak i inne prawa majątkowe. Należą do nich w szczególności prawa majątkowe wynikające z zawartych umów cywilnoprawnych. Norma ta w odniesieniu do praw majątkowych stanowi doprecyzowanie zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Orzecznictwo Trybunału wskazuje, że istotą tej zasady jest zakaz różnicowania ochrony praw majątkowych ze względu na charakter podmiotu danego prawa (zob. wyrok z 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25; wyrok z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82 oraz wyrok z 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07). Gwarancja ochrony nie jest jednolita dla wszelkich kategorii praw majątkowych. Jej różny zakres wynika z treści i konstrukcji poszczególnych praw. A równość ochrony powinna być odnoszona do praw tej samej kategorii (zob. wyrok z 2 czerwca 1999 r., sygn. K. 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94). Jednocześnie, jak wielokrotnie wskazał Trybunał, art. 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej (por. wyroki z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40; oraz 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29).

Jako związkowy wzorzec skarżący przywołuje zasadę sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Zasada sprawiedliwości społecznej powinna być pojmowana „jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli” (wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zatem sprawiedliwość społeczna jest wiązana z zasadą równości. Obie zasady w znacznym stopniu nakładają się na siebie. Zasada sprawiedliwości społecznej nakazuje w szczególności, aby równo traktować podmioty prawa

charakteryzujące się daną istotną cechą. Sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem, aby zróżnicowanie poszczególnych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji (zob. wyrok z 22 grudnia 1997 r., sygn. K 2/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 72). Wprowadzanie zróżnicowania podmiotów prawa może okazać się dopuszczalne na gruncie zasady równości wówczas, gdy służy realizacji sprawiedliwości społecznej. Konsekwencją tego jest stwierdzenie, że zróżnicowanie niesprawiedliwe jest zakazane (por. orzeczenie z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, wyrok z 28 marca 2007 r., sygn. K 40/04, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 33). Ze względu na związek z konstytucyjną zasadą równości można wskazać na analogiczne relacje z art. 64 ust. 2 Konstytucji, a więc zasada sprawiedliwości społecznej stanowi wzmocnienie równej ochrony praw majątkowych.

2.1. W niniejszej sprawie skarżący kwestionuje możliwość obniżania przez sąd opłaty egzekucyjnej, jaką ustala dla siebie komornik, upatrując w tej kompetencji sądu źródło naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony praw majątkowych oraz sprawiedliwości społecznej. Zmniejszenie wysokości opłaty egzekucyjnej nie powinno wiązać się z pokrzywdzeniem komornika, który jest pozbawiany dochodu. Skoro bowiem sąd zmniejsza należną komornikowi opłatę egzekucyjną, to Skarb Państwa powinien wyrównać powstałą w ten sposób szkodę majątkową, polegającą na zmniejszeniu dochodów komornika.

W kontekście wzorców kontroli trzeba przeanalizować charakter opłat egzekucyjnych oraz ustalić czy mieszczą się one w kategorii praw majątkowych, objętych hipotezą art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 45 ustawy o komornikach za prowadzenie egzekucji i inne czynności komornik pobiera na zasadach i w wysokości określonych w tej ustawie opłaty egzekucyjne. Są to świadczenia pieniężne związane z prowadzeniem egzekucji w konkretnej sprawie. Dlatego aby ocenić jej charakter prawny, konieczne jest odwołanie się do pozycji komornika.

Wykonywanie czynności egzekucyjnych stanowi jeden z etapów postępowania cywilnego i wiąże się z wymiarem sprawiedliwości. Komornik, chociaż działa na własny rachunek, nie świadczy usług na rzecz wierzyciela. Jest monokratycznym organem egzekucyjnym (art. 758 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.), wyposażonym ustawowo w kompetencje władcze. Jest powoływany przez Ministra Sprawiedliwości (art. 11 ust. 1 ustawy o komornikach); symbolicznym wyrazem publicznoprawnego statusu komornika jest prawo do używania pieczęci urzędowej z godłem państwa (art. 4 ustawy o komornikach).

Komornika oraz wierzyciela i dłużnika wiąże stosunek publicznoprawny. W wyroku z 3 grudnia 2003 r., sygn. K 5/02 (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 98), Trybunał Konstytucyjny wskazał: „[z]godnie z zasadą państwa prawnego przymusowe wykonywanie wyroków w sprawach cywilnych nie odbywa się w drodze osobistych działań wierzyciela, ani osób, którym zleca on wykonanie konkretnego wyroku. Z uwagi na przyjęte we współczesnym państwie prawnym założenie, iż stosowanie środków przymusu stanowi w zasadzie monopol państwa, przymusowa egzekucja wyroków sądowych odbywa się w drodze działań organów państwa, które nie działają na zlecenie wierzyciela, ale w ramach własnych, przyznanych im przez państwo uprawnień”.

Od wejścia w życie ustawy z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1452) komornik nie jest już pracownikiem sądu, ale wykonuje czynności na własny rachunek (art. 3a ustawy o komornikach). W konsekwencji nastąpiła zmiana sposobu finansowania kancelarii komorniczej oraz zasad wynagradzania samego komornika. Podstawą finansowania działalności komornika są opłaty egzekucyjnie ustalane i pobierane przez samego komornika. To, że komornik zgodnie z wolą ustawodawcy finansuje koszty

działalności egzekucyjnej z uzyskanych opłat egzekucyjnych (art. 35 ustawy o komornikach), nie przesądza, że stanowią one przedmiot prawa majątkowego, o którym mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że koszty działalności egzekucyjnej nie są powiązane z konkretną sprawą, o czym świadczy ich katalog zawarty w art. 34 ustawy o komornikach. Zgodnie z art. 63 ust. 4 ustawy o komornikach dochodem komornika są pobrane i ściągnięte w danym miesiącu opłaty egzekucyjne oraz zwrot wydatków gotówkowych za przejazdy, określonych w art. 39 ust. 2 pkt 3 ustawy, pomniejszone o koszty działalności egzekucyjnej komornika oraz sumy przekazane zastępcy komornika. Nadwyżka opłat nad kosztami stanowi dochód komornika, a więc staje się jego własnością, wyodrębnioną i podlegającą opodatkowaniu. Tak więc to suma opłat egzekucyjnych uzyskiwanych przez komornika w okresie rozliczeniowym, po odjęciu kosztów, stanowi element dochodu komornika, podlegającego ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji. Analogicznie w wyroku Trybunału z 14 maja 2009 r., o sygn. K 21/08 (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 67) wskazano, że nadwyżka opłat egzekucyjnych, jako quasi-wynagrodzenie, stanowi dochód komornika.

Ze względu jednak na publicznoprawny charakter egzekucji komorniczej specyficzny jest również status opłaty egzekucyjnej. Jak słusznie podkreślił Sąd Najwyższy w wyroku z 20 sierpnia 2009 r. w sprawie o sygn. akt II CSK 60/09 (Lex nr 523588), przeznaczenie przez ustawodawcę całości przychodów z tytułu opłat egzekucyjnych na sfinansowanie działalności komornika nie oznacza, że opłata egzekucyjna nie jest świadczeniem publicznoprawnym, uiszczanym przymusowo z tytułu prowadzonej w konkretnej sprawie egzekucji. Komornik nie może odstąpić od jej pobrania ani też umówić się co do jej wysokości w konkretnej sprawie.

Jako świadczenie publicznoprawne, opłata egzekucyjna jest zaliczana do danin publicznych. W doktrynie prawa finansowego wskazuje się, że opłata publiczna jest odpłatnym świadczeniem pieniężnym ponoszonym przymusowo, jest związana ze świadczeniem wzajemnym ze strony podmiotu publicznego. Nie jest to jednak kategoria jednolita, ponieważ opłata może być pobierana zarówno za dokonanie czynności urzędowej, jak też za świadczenie usług publicznych lub korzystanie z pewnych dóbr (por. J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz 2007, s. 12).

Opłata egzekucyjna jest klasyfikowana jako jeden z rodzajów opłat sądowych, które są uiszczane z tytułu korzystania z wymiaru sprawiedliwości. Egzekucja komornicza jest przymusowym etapem postępowania cywilnego w sytuacji, gdy dłużnik nie wykonuje dobrowolnie obowiązków wynikających z tytułu egzekucyjnego. Jest postępowaniem sformalizowanym, prowadzonym przez organ egzekucyjny z wykorzystaniem, na mocy upoważnienia ustawowego, środków przymusu, których stosowanie jest monopolem państwa.

Co do zasady opłatę egzekucyjną uiszcza dłużnik, ponieważ egzekucja komornicza jest spowodowana odmową wykonania ciężących na nim obowiązków. Opłata egzekucyjna stanowi obciążenie finansowe dla dłużnika, w zależności od woli ustawodawcy w wysokości stałej lub stosunkowej do wartości egzekwowanego świadczenia. Z jednej strony jest ona swoistym wynagrodzeniem za prowadzenie egzekucji, z drugiej natomiast pełni funkcję prewencyjną, aby dłużnik miał świadomość, że brak dobrowolnego wykonania tytułu egzekucyjnego wiąże się dodatkowo, poza przymusowym spełnieniem orzeczonego świadczenia, z kosztami postępowania egzekucyjnego.

Opłata egzekucyjna nie może być jednak traktowana jako cena za czynności komornika. Problem porównywania opłat publicznoprawnych do cen za usługi jest zagadnieniem kontrowersyjnym w nauce prawa. Wysokość opłat publicznoprawnych jest kalkulowana w różnorodny sposób w zależności od rodzaju opłaty. Kryterium ustalania wysokości opłaty publicznoprawnej nie jest co do zasady wartość konkretnych czynności czy świadczeń, które podlegają opłacie. W pewnych okolicznościach opłaty mogą być niższe niż

wartość uzyskanego świadczenia. Możliwa jest również sytuacja odwrotna, gdy opłata przewyższa koszt świadczeń.

Dlatego można stwierdzić, że opłata egzekucyjna ma charakter mieszany. Z jednej strony ma wszelkie cechy opłat publicznych, z drugiej jednak ustawodawca zdecydował o powiązaniu jej wysokości z okolicznościami konkretnej sprawy, w której zostaje ustalona przez komornika. Wyraża to zdanie drugie art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach. Opłata egzekucyjna powinna być odpowiednia do poniesionych przez komornika wydatków, nakładu pracy w egzekucji oraz wartości wyegzekwowanego świadczenia.

2.2. Jedną z cech charakterystycznych opłaty komorniczej jest to, że jest ona ustalana i pobierana przez samego komornika. Zgodnie z art. 770 k.p.c. koszty egzekucji, w tym opłatę komorniczą, ustala postanowieniem komornik. Prawomocne postanowienie o kosztach stanowi podstawę egzekucji bez potrzeby zaopatrywania w klauzulę wykonalności (art. 770¹ k.p.c.). Komornik może więc również sam egzekwować należne mu opłaty.

W sytuacji, której dotyczy skarga konstytucyjna, zasady ustalania przez komornika opłaty egzekucyjnej zostały zawarte w art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach. Zdanie pierwsze tego przepisu wskazuje podstawę obliczenia, jaką stanowi 15% wartości egzekwowanego świadczenia. Jednocześnie jednak zdanie drugie tego przepisu uzupełnia, a nawet wysuwa na plan pierwszy, także inne przesłanki, które powinien brać pod uwagę komornik, obliczając wysokość należnej mu opłaty w konkretnej sprawie. Kierując się tymi zasadami, komornik powinien w sposób prawidłowy ustalić wysokość opłaty egzekucyjnej w konkretnej sprawie.

Wprowadzenie kontroli sądu, mogącego korygować wysokość opłaty egzekucyjnej, znajduje uzasadnienie przy tak ukształtowanym sposobie samodzielnego ustalania przez komornika wysokości stosunkowej opłaty, a także ogromnym zróżnicowaniu wartości egzekwowanych świadczeń, od których jest ustalana. Samodzielność ta nie może jednak oznaczać dowolności. Komornik działa bowiem przy sądzie rejonowym oraz podlega nadzorowi prezesa tego sądu (art. 3 ustawy o komornikach).

Na podstawie art. 759 § 2 k.p.c. sąd, przy którym działa komornik, może z urzędu wydawać komornikowi zarządzenia zmierzające do zapewnienia należytego wykonania egzekucji oraz usuwać spostrzeżone uchybienia. Konstrukcja przewidziana w zaskarżonym art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach powinna być oceniana jako dodatkowe uprawnienie kontrolne sądu. Nie można jednak pomijać zakresu zastosowania art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach, ponieważ obniżenie opłaty dotyczy jedynie szczególnie uzasadnionych wypadków. Kompetencja w zakresie miarkowania opłaty egzekucyjnej nie jest zasadą, która umożliwi ograniczenie wysokości opłaty egzekucyjnej w każdej sprawie. Znajduje natomiast zastosowanie w sytuacjach wyjątkowych, szczególnie uzasadnionych. Jest to więc mechanizm przeciwdziałania nadużyciom prawa, polegającym na ustalaniu przez komornika wygórowanej opłaty, która w rażący sposób odbiega od zasad określonych w art. 49 ust. 1 zdanie drugie ustawy o komornikach. Dotyczy to w szczególności wysokości opłaty egzekucyjnej w postępowaniu, które nie wymagało od komornika znacznego nakładu pracy ani nie było czasochłonne. Taki stan rzeczy ilustruje sprawa leżąca u podstaw niniejszej skargi. Postępowanie egzekucyjne polegało na zajęciu rachunku bankowego dłużnika, a cała egzekwowana kwota została przez bank przelana na wskazane przez komornika konto. W tej sytuacji komornik wyliczył opłatę egzekucyjną w wysokości ponad 54 tys. zł, co stanowiło 15% egzekwowanego świadczenia, bez uwzględnienia przesłanek zawartych w art. 49 ust. 1 zdanie drugie ustawy o komornikach.

Poprawność legislacyjna art. 49 ust. 2 oraz art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o komornikach została potwierdzona w wyroku TK z 8 maja 2006 r. w sprawie o sygn. P 18/05. W jego uzasadnieniu Trybunał wskazał, że posłużenie się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi stanowi często jedyną możliwość skutecznego wykorzystania mechanizmu

korygowania wysokości opłat lub danin publicznych. Nie można bowiem apriorycznie unormować konkretnych sytuacji, w których zastosowanie miarkowania będzie uzasadnione. Taki wymóg byłby oderwany od rzeczywistości. Ponadto istotną gwarancją właściwego stosowania tego mechanizmu jest to, że kompetencja w zakresie obniżenia opłaty została przyznana sądowi, który jest niezawisłym organem wymiaru sprawiedliwości. Rozstrzygnięcie sądu podlega również kontroli instancyjnej, którą może zainicjować także sam komornik.

Również zarzut arbitralności decyzji sądu o obniżeniu obliczonej przez komornika opłaty należy uznać za chybiony. Jak słusznie wskazał sam skarżący, w jego sprawie sądy zastosowały kryteria ustalone w art. 49 ust. 1 zdanie drugie ustawy o komornikach, a więc odniosły wysokość opłaty egzekucyjnej do nakładu pracy komornika.

Brak wskazania przez ustawodawcę wprost w treści art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach kryteriów obniżania opłaty nie oznacza, że sąd może rozstrzygać zupełnie dowolnie. Skoro mechanizm miarkowania opłat ma korygować nieproporcjonalnie wygórowane opłaty, to zmniejszona opłata powinna odpowiadać zasadom jej ustalania zawartym w art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach. W istocie sąd naprawia błąd komornika, który dokonał obliczenia opłaty egzekucyjnej z naruszeniem ustawowych zasad.

Trybunał zwraca jednocześnie uwagę, że art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach nie stanowi podstawy do anulowania opłaty egzekucyjnej, a jedynie umożliwia zmniejszenie opłaty wygórowanej. Poza opłatą egzekucyjną komornikowi przysługuje zwrot określonych w art. 39 ust. 2 ustawy o komornikach wydatków gotówkowych poniesionych w toku egzekucji. Dlatego nie można zasadnie wskazywać, że obniżenie przez sąd ustalonej przez komornika opłaty egzekucyjnej spowodowało naruszenie ochrony konstytucyjnych praw majątkowych. Komornik uzyskał należną mu opłatę, a więc nie poniósł straty, ani też nie był zmuszony do ponoszenia kosztów egzekucji z własnego majątku. Natomiast zmniejszeniu uległ jego spodziewany dochód.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ochrona praw majątkowych wynikająca z art. 64 ust. 2 Konstytucji nie może być rozumiana jako zagwarantowanie określonego poziomu dochodów albo też wyeliminowanie ryzyka ponoszenia strat z tytułu wykonywania czynności egzekucyjnych przez komornika. Prowadzenie działalności na własny rachunek powoduje, że każdy podmiot, niezależnie od jego charakteru prawnego, może osiągać dochód bądź ponosić stratę (zob. wyrok TK z 3 grudnia 2003 r., sygn. K 5/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 98 oraz z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50).

Zdaniem skarżącego, kwestionowany mechanizm miarkowania opłat egzekucyjnych jest sprzeczny również z zasadą sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny uznał, że taki zarzut jest nieuzasadniony, ze względu na wskazane powyżej funkcje regulacji zawartej w art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach. Wbrew zarzutom skargi, nie jest to bowiem instrument ograniczania należnej komornikowi opłaty egzekucyjnej, ale umożliwienie dokonania korekty jej wysokości ustalonej w sposób niezgodny z wolą ustawodawcy, z naruszeniem dyrektyw określonych w art. 49 ust. 1 zdanie drugie ustawy o komornikach. Sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej byłoby natomiast uzyskiwanie przez komornika rażąco zawyżonych przychodów z opłat egzekucyjnych, które nie są adekwatne do nakładu pracy.

O naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej można byłoby mówić, gdyby ustawodawca, zezwalając na arbitralne zmniejszanie opłat egzekucyjnych w każdej sprawie, doprowadził do sytuacji, w której komornik co do zasady ponosiłby straty z tytułu prowadzonej działalności, a więc kwoty uzyskiwane z opłat byłyby niższe od ponoszonych w danym okresie kosztów działalności komorniczej. Mechanizm ustalania opłaty stosunkowej zawarty w ust. 1 art. 49 ustawy o komornikach umożliwia ustalenie opłaty w wysokości adekwatnej do konkretnej sprawy. Tymczasem kwestionowany przepis wprowadza

rozwiązanie o charakterze wyjątkowym, którego zastosowanie jest ograniczone tylko do szczególnie uzasadnionych wypadków, co pozostaje zgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej.

2.3. Zarzut nierównej ochrony praw majątkowych skarżący uzasadnia, powołując się na uprawnienia przedstawicieli innych zawodów prawniczych do uzyskania wynagrodzenia od Skarbu Państwa z tytułu zastępstwa procesowego z urzędu albo z tytułu zwolnienia od opłat notarialnych.

Porównywanie komornika do innych profesji prawniczych mogłoby zostać uznane za zasadne ze względu na podobne wymogi, których spełnienie jest konieczne do wykonywania zawodów prawniczych. Komornicy zorganizowani są w samorządzie zawodowym, jako wykonujący zawód zaufania publicznego. Nie oznacza to jednak podobieństwa do statusu prawnego adwokatów, radców prawnych, rzeczników patentowych albo notariuszy.

Skarżący nie przedstawił żadnych argumentów, które mogłyby potwierdzać zasadność porównywania sytuacji komornika i przedstawicieli innych zawodów prawniczych w kontekście art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Jak podkreślają w swoich pismach zarówno Marszałek Sejmu jak i Prokurator Generalny, w odróżnieniu od przedstawicieli innych zawodów prawniczych komornicy pełnią funkcje organów egzekucyjnych, wykorzystując kompetencje władcze. Prowadzenie postępowania egzekucyjnego jest dopuszczalne tylko w formach przewidzianych przez prawo, a czynności egzekucyjne mogą być dokonywane jedynie przez komorników.

Pełnomocnicy profesjonalni, wykonując zawody zaufania publicznego, świadczą pomoc prawną na rzecz swoich mocodawców. Nie pełnią natomiast funkcji organów państwa ani nie korzystają z władztwa państwowego. Ponadto korzystanie z pomocy pełnomocnika w postępowaniu sądowym jest, poza wyjątkami, pozostawione swobodzie osoby zainteresowanej, która może samodzielnie bronić swoich interesów. Wykonywanie obowiązków pełnomocnika z urzędu w żaden sposób nie wpływa na status adwokata, radcy prawnego czy rzecznika patentowego. Jest on nadal jedynie pełnomocnikiem strony, a koszty nieopłaconej pomocy prawnej dla osoby zwolnionej od ich uiszczenia ponosi Skarb Państwa.

Dlatego Trybunał Konstytucyjny podkreśla aktualność poglądu wyrażonego w wyroku TK z 3 grudnia 2003 r. w sprawie o sygn. K 5/02, że nie można porównywać pozycji prawnej komornika i pełnomocnika z urzędu, ponieważ komornik nie działa w imieniu wierzyciela, tylko wykonuje zadania państwa polegające na egzekwowaniu orzeczeń sądowych.

Również porównanie komornika do notariusza nie jest adekwatne. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, ze zm.) notariusz jest osobą zaufania publicznego korzystającą z ochrony przynależnej funkcjonariuszom publicznym. Jak wskazuje w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, pozycja prawna notariusza jest odmienna od innych zawodów świadczących usługi prawnicze – adwokatów czy radców prawnych. Wykonuje on czynności pomocnicze w stosunku do wymiaru sprawiedliwości, a dokonanie określonych przez prawo czynności w formie aktu notarialnego przesądza o ich ważności (zob. wyrok TK z 7 lipca 2011 r., o sygn. U 8/08, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 52 i powołane tam orzecznictwo). Jednakże zasadnicza różnica pomiędzy komornikiem a notariuszem sprowadza się do możliwości korzystania z władztwa państwowego, którą ma komornik, a której pozbawiony jest notariusz.

Niezależnie od wskazanych różnic w pozycji prawnej komornika oraz innych zawodów prawniczych, istotne są również odrębności przedmiotowe opłaty egzekucyjnej oraz wynagrodzenia za zastępstwo procesowe wykonywane z urzędu bądź wynagrodzenia za czynności notarialne, za które płaci Skarb Państwa.

W wyroku z 3 grudnia 2003 r., sygn. K 5/02, Trybunał wskazał, że inny jest charakter opłaty egzekucyjnej oraz wynagrodzenia za pełnienie funkcji pełnomocnika z urzędu. Tylko

komornik jest upoważniony do przymusowego egzekwowania należnej mu opłaty egzekucyjnej. Jak wskazano powyżej, opłata egzekucyjna jest świadczeniem przymusowym, uiszczanym z tytułu wykonywania przez komorników zadań państwa w zakresie prowadzenia egzekucji.

Istotne różnice występują również w ustalaniu opłat egzekucyjnych i wynagrodzenia pełnomocnika z urzędu lub notariusza za dokonanie czynności przez osobę zwolnioną od ponoszenia opłat. Komornik samodzielnie ustala wysokość należnej mu opłaty egzekucyjnej, a sąd jedynie w wyjątkowych wypadkach jest uprawniony do jej miarkowania. Natomiast wynagrodzenie pełnomocnika z urzędu jest zawsze określane przez sąd, a nie samego zainteresowanego. Na przykład maksymalne koszty pomocy prawnej świadczonej przez adwokata ustanowionego z urzędu, ponoszone przez Skarb Państwa, nie mogą przekroczyć 150% stawek minimalnych określonych przez prawo – § 19 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1348, ze zm.). Zmniejszenie opłaty, przewidziane na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach nie powoduje pozbawienia komornika przychodu, lecz jedynie służy ustaleniu opłaty według wskazanych przez ustawodawcę reguł. Natomiast ustalenie przez sąd opłat za czynności pełnomocnika z urzędu lub dla notariusza za czynność dokonaną przez osobę zwolnioną z opłat stanowi dla nich podstawę do uzyskania wynagrodzenia od Skarbu Państwa. Z powyższych powodów nie można porównywać sytuacji miarkowania przez sąd opłaty egzekucyjnej z ponoszeniem przez Skarb Państwa kosztów zastępstwa procesowego z urzędu albo wynagrodzeniem dla notariusza za czynność dokonaną przez osobę zwolnioną z obowiązku uiszczenia kosztów notarialnych.

Ze względu na wskazane okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.