

53/5/A/2006

WYROK

z dnia 8 maja 2006 r.

Sygn. akt P 18/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska – przewodniczący

Jerzy Ciemniwski

Adam Jamróz

Ewa Łętowska – sprawozdawca

Marian Zdyb,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 8 maja 2006 r., pytań prawnych:

1. Sądu Okręgowego w Tarnowie, czy art. 49 ust. 1 zdanie drugie i szóste oraz 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), jest zgodny z art. 2 Konstytucji,
2. Sądu Okręgowego w Sieradzu, czy art. 49 ust. 1 zdanie trzecie w związku z art. 45 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882 ze zm.), 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), jest zgodny z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 49 ust. 1 zdanie drugie i szóste oraz art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882, z 1999 r. Nr 110, poz. 1255, z 2000 r. Nr 48, poz. 554, z 2001 r. Nr 98, poz. 1069 i 1070 i Nr 130, poz. 1452, z 2003 r. Nr 41, poz. 361 i Nr 124, poz. 1152, z 2004 r. Nr 173, poz. 1808, Nr 202, poz. 2067 i Nr 236, poz. 2356 oraz z 2005 r. Nr 183, poz. 1538), 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), jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 49 ust. 1 zdanie trzecie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 24 września 2004 r. powołanej w punkcie 1, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 18 maja 2006 r. w Dz. U. Nr 84, poz. 585.

UZASADNIENIE:

I

1. Sąd Okręgowy w Tarnowie, Wydział I Cywilny (dalej: SO w Tarnowie), postanowieniem z 31 maja 2005 r., przedstawił pytanie prawne: czy art. 49 ust. 1 zdanie drugie i szóste oraz 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 zmieniająca), jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z toczącym się postępowaniem egzekucyjnym w oparciu o następujący stan faktyczny.

Realizując wnioski egzekucyjne, komornik dokonał zajęć wierzytelności dłużnika – Zespołu Opieki Zdrowotnej. W następstwie tych czynności egzekucyjnych doszło do przekazania przez trzeciego następcę prawnego w długi na rzecz organu egzekucyjnego odpowiednich kwot, które z kolei wypłacono wierzycielom, doprowadzając do ich całkowitego zaspokojenia. Następnie komornik, w każdym z tych postępowań egzekucyjnych, wydał postanowienie o umorzeniu postępowania wobec zapłaty należności i jednocześnie o ustaleniu kosztów postępowania. Organ egzekucyjny dokonał ustalenia kosztów egzekucji jako obejmujących przede wszystkim opłatę egzekucyjną, naliczoną w pełnej wysokości (15%) stosunkowo do wartości egzekwowanych roszczeń, oraz wydatki z tytułu doręczenia przelewem bankowym środków pieniężnych. W ogólnej sumie ustalonych kosztów postępowań egzekucyjnych podstawową pozycję zajmowała opłata egzekucyjna. W każdym z postępowań egzekucyjnych dłużnik zaskarżył czynność komornika polegającą na ustaleniu kosztów postępowania. Powołując się na treść art. 49 ust. 1 i 2 ustawy o komornikach, dłużnik domagał się obniżenia tychże kosztów przez zmniejszenie opłaty egzekucyjnej do kwoty odpowiadającej 1/10 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego.

Sąd rejonowy w każdym z czterech analizowanych postępowań uwzględnił skargę dłużnika w zakresie żądania obniżenia opłaty egzekucyjnej. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia sąd pierwszej instancji uznał, że poddana jego kontroli opłata egzekucyjna winna być obniżona na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach, ponieważ w każdym z postępowań egzekucyjnych przeciwko Zakładowi Opieki Zdrowotnej zaistniały szczególne okoliczności, dające podstawę do redukcji opłaty. Sąd rejonowy przyjął, iż o takiej kwalifikacji decyduje powszechnie znana bardzo zła kondycja finansowa służby zdrowia i w tych okolicznościach obciążenie dłużnika opłatą w wysokości 15% wyegzekwowanego świadczenia byłoby wydatkiem znacznym, który wpłynąłby niekorzystnie na wypełnianie przezeń zadań z zakresu ochrony zdrowia, co w efekcie końcowym pogorszyłoby sytuację pacjentów. We wszystkich przypadkach orzekania przez sąd rejonowy z rozstrzygnięciami tego sądu nie zgodził się komornik, składając zażalenie na postanowienia sądu pierwszej instancji.

SO w Tarnowie, przedstawiając pytanie prawne, podniósł, co następuje:

Ustawa o komornikach w pierwotnym brzmieniu regulowała w art. 49 jedynie kwestię wysokości opłaty egzekucyjnej stosunkowej. Czyniła to w ten sposób, że wskazywała wysokość tej opłaty jako odpowiednią wielkość procentową, odniesioną do wartości egzekwowanego świadczenia, z jednoczesnym wyznaczeniem dolnej i górnej granicy opłaty przy zastosowaniu tzw. widełek.

W ramach jednej z kolejnych nowelizacji tego aktu prawnego doszło w 2001 r. do poważnej zmiany brzmienia art. 49. Istota modyfikacji polegała na dodaniu dalszych zdań (drugiego i trzeciego), które przewidywały uprawnienie komornika do pobierania całej opłaty stosunkowej, również w przypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela, zgłoszony w odpowiednim czasie oraz określały procedurę pobierania tej należności przez organ egzekucyjny.

Zdaniem SO w Tarnowie, w miarę spójny, choć niepozbawiony pewnych mankamentów, stan prawny został w sposób poważny naruszony przez ustawę zmieniającą. Wynika to z nadania art. 49 ustawy o komornikach całkowicie nowego brzmienia. Istota tej modyfikacji sprowadza się do dwóch rodzajów zmian, jakie zaistniały co do ustalania opłaty egzekucyjnej stosunkowej, należnej komornikowi za prowadzenie egzekucji świadczeń pieniężnych. Najpierw w zdaniu drugim ustępu 1 art. 49 ustawy o komornikach wprowadzono kryteria ustalania wysokości opłaty, zaś w zdaniu szóstym wyznaczono jeszcze dodatkową „podstawę” tego ustalania. Natomiast art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach przyznaje sądowi możliwość zmniejszenia opłaty egzekucyjnej, ustalonej przez komornika w zgodzie z ust. 1.

Sąd Okręgowy w Tarnowie skonstatował, iż obie kategorie zmian budzą poważne wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją, a w szczególności z wywodzoną z art. 2 zasadą przyzwoitej legislacji i zasadą dostatecznej określoności przepisów prawnych.

Analizując treść art. 49 ust. 1 zdania drugiego ustawy o komornikach, SO w Tarnowie podkreślił, że ustawodawca zastosował pojęcia nieostre, niedookreślone, które na etapie stosowania prawa trudno wypełnić konkretną treścią. Sama ustawa o komornikach nigdzie nie posługuje się pojęciami: „wydatki komornika”, „nakład pracy komornika”; natomiast używa określenia „koszty działalności egzekucyjnej komornika”, które szczegółowo definiuje w art. 34 ustawy, jak też używa określenia „wydatki gotówkowe”, które ściśle oznacza w katalogu zamkniętym w art. 39 ust. 2. Takie sformułowania jak „wydatki” czy „nakłady” mają oczywiście pewne desygnaty płynące głównie z języka potocznego, ale posłużenie się nimi w tym przypadku, gdy w akcie prawnym jest mowa o „kosztach działalności”, wprowadza zamęt terminologiczny, który wpływa następnie niekorzystnie na – kluczowy w procedurze stosowania prawa – proces wykładni omawianych przepisów.

Zdaniem SO w Tarnowie poważniejszy zarzut wiąże się z tym, jak nowe przepisy oddziałują na stan prawny dotąd obowiązujący. Ujawniają się tu zasadnicze sprzeczności tego aktu prawnego. Zdanie pierwsze art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach jednoznacznie mówi, że cała opłata stosunkowa „wynosi” 15% wartości egzekwowanego świadczenia, jednak nie mniej niż 1/10 i nie więcej niż trzydziestokrotność przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Z tego zdania wynika wprost, że ustawodawca niejako odgórnie zdecydował o wysokości opłaty, podając w sposób bardzo konkretny jej wielkość. Tymczasem ze zdania następnego wypływa wniosek odmienny. Okazuje się, że niezależnie od tego, iż prawodawca dokładnie „wyliczył” wielkość opłaty stosunkowej, a w każdym razie podał precyzyjnie sposób jej wyliczenia, wskazał jednocześnie (w art. 49 ust. 1 zdaniu drugim), że opłatę tę „ustala się w wysokości odpowiedniej do poniesionych przez komornika wydatków, nakładu jego pracy oraz wartości wyegzekwowanej części świadczenia zgłoszonego do egzekucji”.

Z zestawienia art. 49 ust. 1 zdania pierwszego i drugiego ustawy o komornikach wyłania się wniosek, że ustawodawca przewidział dwa różne sposoby określania w konkretnej sprawie opłaty stosunkowej, których równoczesne zastosowanie może prowadzić do sprzecznych rezultatów. Prawodawca nie wskazał jednak, czy w każdym postępowaniu egzekucyjnym należy zastosować obie metody wyliczenia opłaty, ani nie podał, jak należy postąpić, gdy każda z nich doprowadzi do innego wyniku.

Oprócz tego na gruncie art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach zachodzi pewna sprzeczność (co najmniej brak synchronizacji) między zdaniem drugim a zdaniem ostatnim. Nie wiadomo bowiem do końca, jak wskazany w zdaniu ostatnim „stan egzekwowanych należności”, wymieniony tam jako podstawa opłaty egzekucyjnej, wpływa i oddziałuje na kryteria ustalania tej opłaty podane w zdaniu 2.

Zdaniem SO w Tarnowie równie rażące są rozbieżności między treścią zdania drugiego i szóstego art. 49 ust. 1 a innymi uregulowaniami w ustawie o komornikach, jeśli chodzi o kwestię sposobu czy też podstaw oznaczania opłaty stosunkowej w konkretnej sprawie egzekucyjnej. Już bowiem ze zdania pierwszego ust. 1 art. 44 wynika wprost, że opłata stosunkowa zależna jest jedynie od wartości egzekwowanego świadczenia. Taki sam wniosek można wyprowadzić z treści art. 46 ust. 1 i art. 47 ust. 1 oraz art. 59 ust. 2 ustawy o komornikach. Wreszcie określony w art. 59 ust. 1 sposób ściągania od dłużnika opłaty egzekucyjnej (proporcjonalnie do wyegzekwowanych kwot) potwierdza zasadność powyższych spostrzeżeń co do podstawy określenia opłaty egzekucyjnej.

Zdaniem SO w Tarnowie na skutek nowelizacji ustawy o komornikach ujawniła się w aktualnym stanie prawnym sprzeczność systemowa. Dotychczas nie budziło wątpliwości zapatrywanie co do charakteru prawnego opłaty egzekucyjnej pobieranej przez komornika za prowadzenie egzekucji. Przyjmuje się, że nosi ona cechy daniny publicznej. Z pozycji ustrojowej komornika sądowego wynika, że pobierana opłata egzekucyjna nie stanowi zapłaty za wykonane zlecenie wierzyciela, ale jest należnością przymusową, mającą również charakter świadczenia publicznoprawnego (uiszczana z tytułu i w ramach realizacji zadań publicznych państwa), określoną normatywnie co do wysokości, sposobu ustalania i pobierania. Opłata ta nie jest związana z kosztami konkretnego postępowania egzekucyjnego, a tym samym jest niezależna od rzeczywistego nakładu pracy komornika. Zdaniem SO w Tarnowie art. 49 ust. 1 zdanie drugie ustawy o komornikach jest sprzeczny z taką regulacją, wyznaczającą opłacie egzekucyjnej ściśle określoną funkcję i kształtującą jednoznacznie jej charakter.

Sąd Okręgowy w Tarnowie stwierdził, że rozwiązanie normatywne przyjęte w zdaniu drugim ust. 1 art. 49 ustawy o komornikach wydaje się niemożliwe do zrealizowania w praktyce, i to z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, technicznie niewykonalne jest ustalenie rozmiaru wydatków komornika, jakie poniósł w konkretnej sprawie, czy stopnia nakładu pracy, jaki został zaangażowany w danym postępowaniu, zwłaszcza takim, które trwało kilka lub kilkanaście miesięcy. Nie wiadomo bowiem, jaką część lub zakres pewnych stałych wydatków – ogólnych kosztów prowadzenia kancelarii komorniczej, takich choćby jak: opłata za telefon, media, wynagrodzenie pracowników kancelarii, koszty ochrony osobistej, ubezpieczenia mienia kancelarii czy ubezpieczenia OC, obowiązkowe opłaty na samorząd – przypisać do danej sprawy. Po wtóre, właściwie bez odpowiedzi pozostaje pytanie o to, w jaki sposób miałyby dochodzić do rozliczenia między komornikiem a dłużnikiem w przypadku ustalenia przez organ egzekucyjny opłaty stosunkowej przy zastosowaniu art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach, skoro zgodnie z dyspozycją art. 59 ust. 1 i 2 tej ustawy ściąga on od dłużnika opłatę na bieżąco, proporcjonalnie do wyegzekwowanych kwot, a stosownie do brzmienia art. 63 ust. 4 opłata tak ściągnięta wchodzi od razu do majątku komornika jako jego dochód.

Drugą istotną zmianą wprowadzoną do art. 49 ustawy o komornikach, która zdaniem SO w Tarnowie budzi poważne wątpliwości co do zgodności z art. 2 Konstytucji, jest treść ustępu 2. Ustawa zmieniająca dopuściła możliwość zmniejszenia przez sąd wysokości opłaty stosunkowej ustalonej przez komornika. Zarzuty, jakie na tle tej treści powstają, sprowadzają się do stwierdzenia braku dostatecznej precyzji przy oznaczaniu przypadków ingerencji sądu i równocześnie zaniechania wskazania jakichkolwiek

kryteriów zmniejszenia opłaty stosunkowej oraz wynikają z faktu pominięcia przez ustawodawcę określenia procedury, w której ramach sąd mógłby dokonać owej zmiany.

Co do pierwszej kwestii, SO w Tarnowie stwierdza, że prawodawca dopuścił możliwość jednokierunkowej ingerencji sądu w wysokość opłaty egzekucyjnej, bez jednoczesnego precyzyjnego określenia sytuacji, w jakich możliwa jest tego rodzaju aktywność sądu. Nie można bowiem uznać, by posłużenie się wielce nieostrym pojęciem „wypadków szczególnie uzasadnionych” spełniało kryteria dostatecznej określoności regulacji prawnej przyjętej w ustępie 2 art. 49 ustawy o komornikach. Należy niekiedy dopuścić możliwość posługiwania się przez legislatora pojęciami nieostrymi, których zastosowanie w niektórych przypadkach jest wręcz niezbędne po to, aby pozostawić w jakimś zakresie swobodę decyzji podmiotowi stosującemu prawo, ale jednocześnie należy wymagać, by prawodawca w danym akcie normatywnym formułował przynajmniej kryteria podejmowania określonej decyzji czy też przesłanki ocenne niezbędne dla jej podjęcia.

Pytający sąd zarzucił też, że w art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach brak wskazania jakiegokolwiek procedury sądowej ingerencji w zasady wymiaru opłaty egzekucyjnej. Można oczywiście założyć, że właściwą drogą uruchomienia aktywności sądu będzie skarga dłużnika na czynności komornika w trybie art. 767 k.p.c. Z pewnością w ramach tej instytucji sądowej kontroli działania organu egzekucyjnego jest możliwe zaskarżenie postanowienia komornika o ustaleniu kosztów postępowania egzekucyjnego, w tym i opłaty stosunkowej, z powołaniem się na nieprawidłowe stosowanie przez organ egzekucyjny przepisu art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach. W tej sytuacji w ramach skargi zarzucić można nieuwzględnienie w ogóle lub niewłaściwe zastosowanie przesłanek ustalania wysokości opłaty, o których stanowią zdanie drugie i szóste ustępu 1 art. 49 ustawy o komornikach. Wówczas jednak sąd będzie dokonywał kontroli prawidłowości postępowania komornika przez pryzmat wyłączenie przepisu art. 49 ust. 1.

Zdaniem SO w Tarnowie powstaje zasadnicze pytanie o procedurę wystąpienia do sądu o zmniejszenie opłaty stosunkowej w sytuacji, gdy opłata ta została przez organ egzekucyjny ustalona w sposób prawidłowy i strony postępowania egzekucyjnego nie zamierzają jej kwestionować. Jednocześnie może jednak być tak, że w ocenie stron postępowania zachodzi w konkretnej sprawie ów „wypadek szczególnie uzasadniony”, o którym mowa w ustępie 2 art. 49, gdzie wyłącznie sąd, a nie komornik, jest uprawniony do działania. Dla takiego przypadku ustawodawca nie wskazał, ani kto (czy tylko dłużnik, czy może również wierzyciel), ani w jakim trybie i terminie może wystąpić do sądu o zmniejszenie opłaty egzekucyjnej.

2. Sąd Okręgowy w Sieradzu, Wydział I Cywilny (dalej: SO w Sieradzu), postanowieniem z 3 sierpnia 2005 r., przedstawił pytanie prawne, czy art. 49 zdanie trzecie w związku z art. 45 ust. 2 ustawy o komornikach jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z następującym stanem faktycznym.

Komornik sądowy przy sądzie rejonowym umorzył postępowanie na skutek tego, że dłużnicy dobrowolnie spłacili istniejące zadłużenie. Komornik ustalił koszty postępowania. Na postanowienie komornika dłużnicy złożyli skargę, wnosząc o zmniejszenie opłaty stosunkowej i zweryfikowanie wydatków gotówkowych oraz zweryfikowanie środków pieniężnych otrzymanych przez komornika z tytułu zajęcia wynagrodzenia za pracę oraz rachunku bankowego. Sąd rejonowy, rozpoznając złożoną przez dłużników skargę, zajął stanowisko, że określone w zaskarżonym postanowieniu koszty postępowania egzekucyjnego i opłata stosunkowa zostały wyliczone przez komornika prawidłowo, zgodnie z przepisami ustawy o komornikach, w brzmieniu

obowiązującym przed zmianą dokonaną ustawą zmieniającą. Na to rozstrzygnięcie dłużnicy złożyli zażalenie do SO w Sieradzu.

Przy rozpatrywaniu zażaleniu SO w Sieradzu powziął następujące wątpliwości:

Jak wynika z obecnie obowiązującej treści przepisów ustawy o komornikach:

– za dokonaną egzekucję świadczeń pieniężnych komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową (art. 45 ust. 2),

– wysokość tej opłaty wynosi 15% wartości egzekwowanego świadczenia (art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze) oraz

– komornik może pobierać opłatę egzekucyjną dopiero po wyegzekwowaniu roszczenia (art. 45 ust. 1 i 2).

Zdaniem SO w Sieradzu w sprzeczności z ostatnim przywołanym przepisem pozostaje art. 49 ust. 1 zdanie trzecie ustawy o komornikach, który stanowi, że całą opłatę stosunkową komornik pobiera również w wypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela oraz na podstawie art. 823 k.p.c. Wypływa z tego wniosek, że w wypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego komornik pobiera opłatę egzekucyjną niezależnie od tego, jaką część świadczenia wyegzekwuje, co jest oderwane od efektywności komornika.

Zdaniem SO w Sieradzu istnienie takich przepisów powoduje brak wewnętrznej spójności prawa. Pierwszy z nich uzależnia wynagrodzenie komornika od rzeczywiście wyegzekwowanej kwoty, a drugi upoważnia do pobierania opłaty w takiej samej wysokości, niezależnie od efektu czynności egzekucyjnych. Wprawdzie art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach przewiduje możliwość zmniejszenia wysokości opłaty w uzasadnionych wypadkach, ale z uwagi na jego lakoniczne sformułowanie nie wiadomo, jakie kryteria należy brać pod uwagę.

Sąd Okręgowy w Sieradzu wskazał ponadto, że art. 770 k.p.c. określa, że dłużnik powinien zwrócić wierzycielowi tylko koszty niezbędne do celowego prowadzenia egzekucji, a koszty te ściąga się wraz z egzekwowanym roszczeniem. Przepis ten jest skorelowany z treścią art. 45 ust. 2 ustawy o komornikach i uzależnia wysokość opłaty egzekucyjnej od wartości wyegzekwowanego roszczenia i także pozostaje w sprzeczności z treścią art. 49 ust. 1 zdania trzeciego.

W konkluzji SO w Sieradzu stwierdził, że art. 49 ustawy o komornikach został zredagowany niezgodnie z zasadami przyzwoitej legislacji i bezpieczeństwa prawnego oraz zasadą zaufania do państwa i prawa, które wynikają z art. 2 Konstytucji. Zasady przyzwoitej legislacji nakazują formułowanie przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.

3. Zarządzeniem z 14 września 2005 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego ze względu na tożsamość przedmiotu pytań prawnych SO w Sieradzu i SO w Tarnowie zarządził łączne ich rozpoznanie.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 25 kwietnia 2006 r. r. przedstawił stanowisko, że art. 49 ust. 1 zdanie drugie, zdanie trzecie i zdanie szóste oraz ust. 2 ustawy o komornikach jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny przede wszystkim wskazał, że analiza treści całego art. 49 ustawy o komornikach prowadzi do następujących wniosków: Po pierwsze, zdanie pierwsze art. 49 ustawy o komornikach ustala w sposób niebudzący wątpliwości, że opłata stosunkowa (stanowiąca opłatę egzekucyjną – zgodnie z art. 44 ustawy o komornikach) wynosi 15% wartości egzekwowanego świadczenia, oraz określa jej maksymalną i minimalną granicę. Odnosi się zatem do przedmiotu egzekucji, czyli wysokości kwot egzekwowanych. Po drugie, zdanie drugie tego przepisu modernizuje powyższą zasadę, nakazując ustalanie

opłaty w wysokości odpowiedniej do poniesionych przez komornika wydatków, nakładu pracy oraz wartości wyegzekwowanej części świadczenia zgłoszonego do egzekucji, a więc wiąże podstawę ustalenia i ściągnięcia od dłużnika opłaty egzekucyjnej stosunkowej z trzema przesłankami – tj. wartością świadczenia wyegzekwowanego, nakładem pracy komornika oraz poniesionymi przez niego wydatkami. Pierwsze kryterium daje się pogodzić z zasadą wyrażoną w ustępie 1 zdaniu pierwszym. Oznacza ono bowiem, że w razie częściowej skuteczności egzekucji świadczenia pieniężnego komornik ustala opłatę stanowiącą część całej opłaty, a zatem niższą niż cała opłata. Brak jednak szczegółowego unormowania owej odpowiedniości, nawet gdyby przyjąć, w drodze wykładni, że w takim wypadku opłata stanowi 15% wartości wyegzekwowanej części świadczenia (niższej niż świadczenie egzekwowane). Natomiast nie nadają się do stosowania pozostałe dwa kryteria, a to dotyczące nakładu pracy komornika (w danym postępowaniu egzekucyjnym) oraz poniesionych przez niego wydatków. Pojęcia te, mające służyć jako podstawa modyfikowania przez komornika wysokości opłaty obliczonej procentem wyegzekwowanego świadczenia, są całkowicie nieostre, a drugie z nich pozostaje w kolizji z unormowaniem art. 39 ustawy o komornikach, według którego szereg istotnych wydatków, ponoszonych przez komornika, podlega zwrotowi, niezależnie od pobieranych opłat egzekucyjnych. Po trzecie, zdanie trzecie w powiązaniu ze zdaniem piątym analizowanego przepisu zawiera odstępstwo od zasady poboru opłaty egzekucyjnej od dłużnika w egzekucji świadczeń pieniężnych, co do wyegzekwowanego w całości lub w części świadczenia. Ustanawia bowiem zasadę poboru opłaty od dłużnika także w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego w określonych tym przepisie przypadkach, tj. na skutek cofnięcia wniosku przez wierzyciela lub jego rocznej beczynności (art. 823 k.p.c.). Po czwarte, art. 49 ust. 2 wprowadza dopuszczalność dalszego obniżenia opłaty stosunkowej ustalonej przez komornika, po zastosowaniu wspomnianych, nieostrych kryteriów jej określania, przez sąd, w szczególnie uzasadnionych wypadkach. Przepis ten nie tylko nie kształtuje reguł takiego obniżenia opłaty, ale także nie przewiduje trybu, w jakim obniżenie to mogłoby nastąpić.

Prokurator Generalny stwierdził, że powyższe wyniki wstępnej analizy kwestionowanych przepisów zbliżają do wniosku o ich niezgodności z zasadami poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji).

Zdaniem Prokuratora Generalnego regulację zawartą w art. 49 ustawy o komornikach, w zakresie objętym pytaniami prawnymi, należy także oceniać przez pryzmat unormowań zawartych w art. 84 i art. 217 Konstytucji, mimo że nie stanowią one wzorców kontroli wskazanych w pytaniami prawnymi.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2003 r. (sygn. K 5/02), w którym stwierdzono m.in., że komornik sądowy jest organem władzy publicznej, mimo że nie zachował poprzedniego statusu pracowniczego, a stosunki wiążące go ze stronami postępowania egzekucyjnego należą do sfery publicznoprawnej. Prowadzi to do wniosku, że opłaty egzekucyjne, mimo że stanowią dochód komornika, służący utrzymaniu jego biura oraz składający się na jego wynagrodzenie osobiste, mają charakter daniny publicznej. Prokurator Generalny wskazał, że pogląd taki wyraził także Sąd Najwyższy w uchwale z 18 lipca 2000 r., sygn. akt III CZP 23/00 (OSP nr 3/2002, poz. 36). Trybunał Konstytucyjny podzielił ten pogląd w uzasadnieniu wyroku z 17 maja 2005 r. (sygn. P 6/04).

Prokurator Generalny stwierdził, że regulacje zawarte w art. 49 ustawy o komornikach, pomimo próby ustawowego określenia kryteriów i zasad wymierzania opłat egzekucyjnych w egzekucji świadczeń pieniężnych, nie realizują zasad wynikających ze wskazanych przepisów Konstytucji, przez z jednej strony zespół nieostrych pojęć służących ustaleniu wysokości opłat, a z drugiej strony przez upoważnienie sądu do ich redukcji w oparciu o jeszcze bardziej niejasne kryteria, graniczące z całkowitą dowolnością ocen.

Zdaniem Prokuratora Generalnego prowadzi to do wniosku o sprzeczności analizowanych przepisów z art. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny stwierdził natomiast, że inne są przyczyny niezgodności z art. 2 Konstytucji art. 49 ust. 1 zdania trzeciego ustawy o komornikach. Przypomniał tu, że Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 6/04 poddał kontroli konstytucyjnej analogiczny, chociaż węższy zakresowo, art. 49 ust. 1 zdanie drugie i trzecie ustawy o komornikach, obowiązujący przed dniem 13 listopada 2004 r. Wyrokiem z 17 maja 2005 r., Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności tego przepisu z art. 2 Konstytucji, w aspekcie zasady przyzwoitej legislacji. Trybunał Konstytucyjny analizował treść kontrolowanego przepisu w nawiązaniu do art. 45 ust. 2 ustawy o komornikach, który do chwili obecnej zachował się w porządku prawnym, w brzmieniu ówczesnie obowiązującym. W uzasadnieniu powołanego wyroku Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że oceniany wówczas przepis nie spełniał zasad przyzwoitej legislacji, ze względu na nieracjonalność zamieszczenia w jednym akcie prawnym regulacji odmiennie kształtujących zagadnienie kosztów postępowania egzekucyjnego. W myśl art. 45 ust. 2 ustawy o komornikach opłata stosunkowa jest ściśle zależna od wartości realnie wyegzekwowanego roszczenia, jednocześnie jednak – na podstawie art. 49 tej ustawy – może ona zostać pobrana nawet wtedy, gdy komornik nie dokonał skutecznej egzekucji (przepis ten wiąże bowiem opłatę stosunkową ze świadczeniem „egzekwowanym”, ale niekoniecznie „wyegzekwowanym”). Oznacza to, że w pewnych okolicznościach opłata stosunkowa nie stanowi swoistego wynagrodzenia za trud włożony przez komornika w odzyskanie konkretnej wierzytelności, lecz staje się swoistą premią, należną komornikowi nawet w przypadku jego bezczynności związanej z wnioskiem wierzyciela o umorzenie postępowania egzekucyjnego. Prokurator Generalny zwrócił przy tym uwagę, że Trybunał w uzasadnieniu tego wyroku wskazał, że zmiana kontrolowanego wówczas przepisu, dokonana ustawą zmieniającą, a zatem wprowadzająca przepis poddany obecnie kontroli konstytucyjnej, nie tylko powtarza uznaną za niezgodną z art. 2 Konstytucji regulację, z minimalnymi zmianami redakcyjnymi, ale też znacząco ją rozszerza. Obecnie bowiem opłatę stosunkową pobiera się po pierwsze w każdym wypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela (a więc również na wniosek złożony po upływie roku od otrzymania przez komornika wniosku o wszczęcie egzekucji), po wtóre zaś w razie umorzenia postępowania na podstawie art. 823 k.p.c. (jeśli postępowanie egzekucyjne zostało umorzone *ex lege*, w związku z niedokonaniem przez wierzyciela w ciągu roku czynności potrzebnej do dalszego prowadzenia postępowania lub brakiem żądania podjęcia zawieszono postępowania).

W ocenie Prokuratora Generalnego związek zakwestionowanego w pytaniach prawnych przepisu z obecnie obowiązującym art. 45 ust. 2 ustawy o komornikach jest podobny do poprzedniego stanu prawnego, z tą jedynie różnicą, że z tego ostatniego przepisu wyeliminowane zostało określenie procentowej wysokości opłaty w stosunku do świadczenia objętego egzekucją, a wysokość ta została w podobny sposób określona w art. 49 ust. 1 zdaniu pierwszym ustawy o komornikach. Kwestionowany przepis nadal pozwala na pobranie przez komornika opłaty stosunkowej, liczonej procentowo od wartości egzekwowanego świadczenia, także wówczas, gdy nie doszło do wyegzekwowania jakiegokolwiek kwoty. Prokurator Generalny zaznaczył przy tym, że dla oceny powyższego uregulowania nie ma większego znaczenia przyjęty dodatkowo cel ustawodawcy – zapobiegania opieszałości dłużników, którzy dopiero pod wpływem zaawansowanych czynności egzekucyjnych dobrowolnie spełniają egzekwowane świadczenia do rąk wierzyciela, a w efekcie stwarzają przyczynę cofnięcia wniosku egzekucyjnego. Dla takich sytuacji mogłoby być uzasadnione obciążenie dłużnika częścią opłaty egzekucyjnej, jednak nie całej opłaty, która mogłaby być pobrana przy przeprowadzeniu skutecznej egzekucji. Prokurator Generalny stwierdził, że kwestionowany obecnie przepis nie tylko pozostaje w

kolizji z art. 45 ust. 2 ustawy o komornikach, powodując jej wewnętrzną sprzeczność, ale nadto pozwala na nieuzasadnione obciążanie dłużnika opłatą stosunkową, mimo niewyegzekwowania nawet części świadczenia, nie tylko wówczas gdy dłużnik doprowadził do zbędnego wszczęcia egzekucji, ale także wówczas, gdy umorzenie egzekucji było wynikiem trwającej ponad rok bezczynności wierzyciela. Nie niweczy takiego skutku regulacji przewidziana reguła korygowania wysokości opłaty nakładem pracy komornika i poniesionymi przez niego wydatkami.

5. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 27 lutego 2006 r., przedstawił stanowisko, że art. 49 ust. 1 zdanie drugie, zdanie trzecie i zdanie szóste oraz ust. 2 ustawy o komornikach jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Sejmu w art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach zamieszczone zostały sprzeczne ze sobą, a co najmniej niespójne, regulacje dotyczące zasad ustalania wysokości opłaty stosunkowej, zawarte w zdaniu pierwszym, drugim i szóstym. O ile dyrektywa zawarta w zdaniu pierwszym jest jasna i nie wymaga interpretacji (tak samo brzmiało to zdanie w art. 49 przed jego znowelizowaniem ustawą zmieniającą), to już zdanie drugie nie tylko zawiera pojęcia nieostre i trudne do weryfikacji, jak np.: „nakład pracy komornika”, ale też stoi w opozycji do regulacji zawartej w zdaniu pierwszym. Również zdanie szóste stanowi o kolejnym sposobie ustalania opłaty stosunkowej, też sprzecznym z poprzednimi. Dlatego Sejm zgodził się z zarzutem, że art. 49 ust. 1 zdanie drugie i szóste ustawy o komornikach nie spełnia wymogów jasności i precyzyjności wymaganych od aktów prawnych przez przepis art. 2 Konstytucji.

Sejm stwierdził, że art. 49 ust. 1 zdanie trzecie ustawy o komornikach pozostaje w sprzeczności z art. 45 ust. 2 tej ustawy. Z brzmienia art. 49 ust. 1 zdania trzeciego wynika, że w wypadku umorzenia postępowania komornik pobiera całą opłatę stosunkową, bez względu na to, jaką część świadczenia wyegzekwował. W ocenie Sejmu taka regulacja jest nie tylko sprzeczna z zasadą wyrażoną w art. 45 ust. 2, że opłata stosunkowa należy się komornikowi za dokonaną egzekucję świadczeń, ale również z art. 49 ust. 1 zdaniem pierwszym i drugim ustawy o komornikach, określającymi zasady ustalenia wysokości opłaty stosunkowej. W tej sytuacji Sejm poparł zarzut, że art. 49 ust. 1 zdanie trzecie narusza zasadę przyzwoitej legislacji i jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji poprzez brak spójności zarówno w ramach art. 49, jak i sprzeczność z innymi przepisami ustawy o komornikach.

Zdaniem Sejmu art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach wydaje się mieć charakter deklaracji, a nie normy prawnej. Słusznie Sąd Okręgowy wskazuje, że ustawodawca nie wskazał trybu, w którym miałyby odbywać się kontrola sądowa wysokości ustalonej przez komornika opłaty stosunkowej, nie wprowadzono zażalenia na wysokość tej opłaty, a jedynym i to wątpliwym sposobem dokonania tej oceny jest obecnie kontrola sądu badającego skargę dłużnika na czynności komornika, z tym że przepisy przewidują w tym zakresie zaskarżenie postanowienia komornika o ustaleniu kosztów postępowania egzekucyjnego, w tym również opłaty stosunkowej, ale tylko ze względu na nieprawidłowe stosowanie przez niego przepisów art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach. Ponadto Sejm zgodził się z twierdzeniem Sądu Okręgowego, że użyte w art. 49 ust. 2 pojęcie „w wypadkach szczególnie uzasadnionych” jest nieostre, może budzić poważne rozbieżności interpretacyjne i przy braku trybu dokonywania oceny tej przesłanki – prowadzić do nieobiektywnych ocen i rozstrzygnięć. Przepis ust. 2 art. 49 mógłby być jedynie zaczątkiem kompleksowej regulacji dotyczącej kwestii obniżenia opłaty stosunkowej w postępowaniu sądowym, w przypadkach uzasadniających w ocenie ustawodawcy takie działania. Sejm podkreślił, że sam przepis ust. 2 art. 49 ustawy o komornikach jest jednak dla osiągnięcia takiego celu dalece niewystarczający.

Sejm wskazał ponadto, że art. 49 ustawy o komornikach, poza wskazanymi wyżej wadami, jest co najmniej niespójny z niektórymi przepisami ustawy, a zwłaszcza z art. 44 ust. 1, 46 ust. 1, art. 47 ust. 1 i art. 59 ust. 1.

II

Na rozprawie przedstawiciel SO w Tarnowie podtrzymał swój pogląd wyrażony w pytaniu. Stanowisko nieobecnego przedstawiciela SO w Sieradzu przedstawiła sędzia sprawozdawca. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowisko wyrażone na piśmie.

Przedstawiciel SO w Tarnowie ustosunkował się także do poglądów wyrażonych przez drugi z pytających sądów, SO w Sieradzu, reprezentując tezę, że art. 49 ust. 1 zdanie trzecie ustawy o komornikach, zgodnie z którym opłaty za prowadzenie egzekucji należą się także w wypadku umorzenia postępowania – nie budzi konstytucyjnych wątpliwości.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Problem konstytucyjny.

W rozpatrywanej sprawie pojawia się problem granic (wyznaczanych przez art. 2 Konstytucji) swobody regulacyjnej ustawodawcy, określającego mechanizm ustalania wynagrodzenia komornika. Pytające sądy sformułowały w związku z tym trzy zagadnienia:

1.1. Pierwsze zagadnienie: czy określenie przez ustawodawcę w jednym przepisie ustawy – art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych – dwóch mechanizmów ustalania opłaty egzekucyjnej od świadczeń pieniężnych (opłaty stosunkowej), bez wyraźnego rozgraniczenia zakresów stosowania tych mechanizmów lub ustalenia porządku ich stosowania, odpowiada standardom rzetelnej legislacji wyrażonym w art. 2 Konstytucji. Ustawodawca bowiem do pierwotnego mechanizmu, przewidującego procentowo określoną opłatę stosunkową (co do wartości egzekwowanego świadczenia), z określeniem górnych i dolnych granic „widełek” (zdanie pierwsze art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach, niezaskarżony w niniejszej sprawie) wprowadził (mocą zaskarżonych w niniejszej sprawie przepisów) dodatkowe zasady (zdanie drugie i szóste powołanego przepisu), przewidujące, że: 1) opłatę ustala się „w wysokości odpowiedniej do poniesionych przez komornika wydatków, nakładu jego pracy oraz wartości wyegzekwowanej części świadczenia zgłoszonego do egzekucji”; 2) „podstawą ustalenia wysokości opłat są egzekwowane należności według stanu na dzień wyegzekwowania lub umorzenia postępowania egzekucyjnego”. Zdaniem SO w Tarnowie obowiązujący przed wejściem w życie ustawy zmieniającej mechanizm ustalania opłaty stosunkowej (art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o komornikach) został tym sposobem uzupełniony o regulacje, które czynią go wewnątrznie sprzecznym i dysfunkcyjnym. Art. 1 pkt 19 ustawy zmieniającej wprowadził bowiem zdanie drugie i szóste do art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach, bez usunięcia lub doprecyzowania zakresu zastosowania art. 49 ust. 1 zdania pierwszego. W ocenie Sądu Okręgowego oba mechanizmy wykluczają się wzajemnie. Nie ma przy tym podstaw do przyjęcia, że pierwotnie obowiązujący mechanizm został uchylony. Natomiast określenie opłaty „w wysokości odpowiedniej do poniesionych przez komornika wydatków”, „nakładu jego pracy” oraz „wartości wyegzekwowanej części świadczenia

zgłoszonego do egzekucji”, nie jest możliwe. To zaś – zdaniem pytającego sądu – zmusza do wniosku, że doszło do naruszenia konstytucyjnego standardu rzetelnej legislacji.

1.2. Drugie zagadnienie konstytucyjne dotyczy oceny art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach, który przyznaje sądowi „w wypadkach szczególnie uzasadnionych” kompetencję do zmniejszenia opłaty egzekucyjnej, ustalonej zgodnie z zasadami określonymi w ust. 1. W opinii SO w Tarnowie przepis ten jest również sprzeczny z art. 2 Konstytucji, ponieważ operuje pojęciami niedookreślonymi, które „na etapie stosowania prawa trudno wypełnić konkretną treścią”. Przepis ten nie wskazuje bowiem kryteriów, które sąd powinien brać pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o zmniejszeniu opłaty, ani kryteriów obiektywizujących zakres owego zmniejszenia. Zdaniem Sądu przepis ten nie określa również procedury, w ramach której sąd mógłby zmniejszać opłatę egzekucyjną, a zatem jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji.

1.3. Trzecie zagadnienie, przedstawione do rozstrzygnięcia przez SO w Sieradzu: czy konstytucyjnemu standardowi rzetelnej legislacji odpowiada art. 49 ust. 1 zdanie trzecie ustawy o komornikach, zgodnie z którym komornik pobiera opłatę egzekucyjną również w wypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela oraz na podstawie art. 823 k.p.c. Zagadnienie to jest niemal tożsame z zagadnieniem będącym przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 17 maja 2005 r. (sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50). W wyroku tym Trybunał orzekł, że pobieranie opłaty egzekucyjnej w wypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela jest sprzeczne z art. 2 Konstytucji, z tym, że brzmienie ówczesnie badanego przepisu, było nieco inne w szczegółach redakcyjnych. Dalsze rozważania należy rozpocząć od analizy tego właśnie zagadnienia i prezentacji tez wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17 maja 2005 r.

2. Opłaty egzekucyjne w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17 maja 2005 r.

2.1. Ustawa o komornikach sądowych w zakresie opłat egzekucyjnych była przedmiotem kilku obszernych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (wyroki z: 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50; 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13; 3 grudnia 2003 r., sygn. K 5/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 98). Dla analizowanej sprawy największe znaczenie ma wyrok z 17 maja 2005 r., w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 49 zdanie pierwsze ustawy o komornikach, w brzmieniu obowiązującym do wejścia w życie ustawy zmieniającej, jest zgodny z art. 2 Konstytucji, a art. 49 zdanie drugie i trzecie w związku z art. 45 ust. 2 powołanej ustawy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

2.2. Trybunał Konstytucyjny podkreślił w tym wyroku, że komornika łączy z wierzycielem stosunek publicznoprawny. Ustawodawca przyjął tu model uzależniający opłatę egzekucyjną, będącą elementem wynagrodzenia komornika, od skuteczności egzekucji. Ponieważ art. 49 zdanie drugie i trzecie ustawy o komornikach pozwalał komornikowi na pobranie opłaty egzekucyjnej w razie umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela, przepis ten został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za dysfunkcyjny w świetle przyjętych przez ustawodawcę założeń, a przez to niezgodny z art. 2 Konstytucji. Trybunał stwierdził, powołując pogląd Sądu Najwyższego, że jeżeli „opłata egzekucyjna ma służyć m.in. wynagrodzeniu komornika, to pobieranie jej (...) bez względu na zakres wykonanych czynności egzekucyjnych, pozostaje w rażącej sprzeczności z zasadami wynagradzania” (postanowienie z 6 listopada 2003 r., sygn. akt III CZP 57/03, „Prokuratura i Prawo” 4/2004, poz. 34). Zdaniem składu orzekającego

dłużnicy powinni być na każdym etapie postępowania motywowani do dobrowolnego i pełnego zaspokojenia wierzycieli. Obciążanie dłużników kosztami egzekucyjnymi za dobrowolne zaspokojenie wierzyciela, czyli zachowanie pożądane i zgodne zarówno z prawem, jak i interesem wierzyciela, jest nieadekwatne do celu regulacji, wykazuje cechy swoistej kary finansowej. Trybunał Konstytucyjny podkreślił przy tym, że derogacja przepisu, pozwalającego na pobieranie opłaty egzekucyjnej w wypadku umorzenia postępowania, nie spowoduje niepożądanych skutków dla aparatu egzekucyjnego (komorników). W wypadku umorzenia postępowania komornik na podstawie art. 39 ustawy o komornikach zachowuje prawo do zwrotu wydatków gotówkowych poniesionych w toku egzekucji. Oznacza to, że jeśli w toku postępowania egzekucyjnego komornik poniesie konkretne wydatki, to – w zakresie określonym ustawą – może otrzymać ich zwrot, a zatem nie można mówić, że komornik ponosi straty wskutek umorzenia postępowania i braku opłaty stosunkowej.

2.3. Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17 maja 2005 r. odnosił się do przepisów obowiązujących przed dniem 13 listopada 2004 r., a więc w dacie poprzedzającej wejście w życie przepisów zaskarżonych w obecnej sprawie. Jednakże wyrok Trybunału zapadł w momencie, gdy obowiązywały już (od 13 listopada 2004 r.) przepisy zaskarżone obecnie. W uzasadnieniu wyroku z 17 maja 2005 r. Trybunał odniósł się także do przepisów stanowiących przedmiot oceny konstytucyjności w niniejszej sprawie (art. 49 ust. 1 zdanie trzecie ustawy o komornikach w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą). Z wypowiedzi Trybunału zawartej w uzasadnieniu orzeczenia z 17 maja 2005 r. wynika, że niekonstytucyjna (w świetle sentencji tego wyroku) „regulacja została nie tylko powtórzona z minimalnymi zmianami redakcyjnymi (art. 49 ust. 1 zd. 3-5), ale też znacząco rozszerzona, bowiem obecnie opłatę stosunkową pobiera się: po pierwsze w każdym przypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela (a więc również na wniosek złożony po upływie roku od otrzymania przez komornika wniosku o wszczęcie egzekucji), po wtóre zaś w razie umorzenia postępowania na podstawie art. 823 k.p.c. (jeśli postępowanie egzekucyjne zostało umorzone *ex lege*, w związku z niedokonaniem przez wierzyciela w ciągu roku czynności potrzebnej do dalszego prowadzenia postępowania lub brakiem żądania podjęcia zawieszzonego postępowania). Tym samym można się spodziewać większej liczby dłużników, od których pobierana będzie opłata stosunkowa, mimo że nie doszło do wyegzekwowania roszczenia”. W konsekwencji Trybunał stwierdził, że obowiązująca obecnie regulacja w jeszcze większym stopniu niż uprzednio pozbawiona mocy, narusza konstytucyjny standard i wykracza tym samym poza granice swobody regulacyjnej ustawodawcy, wyznaczone w art. 2 Konstytucji.

3. Opłata egzekucyjna a umorzenie postępowania – art. 49 ust. 1 zdanie trzecie.

3.1. Jakkolwiek powołana wyżej wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego została zawarta nie w sentencji orzeczenia z 17 maja 2005 r. (byłoby to zresztą niemożliwe z uwagi na zakres prowadzonej wówczas kontroli konstytucyjności), lecz wypowiedziana *obiter dicta*, Trybunał Konstytucyjny orzekając w niniejszej sprawie podziela pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04. Zgodnie z tym poglądem pobieranie opłaty egzekucyjnej w przypadku umorzenia postępowania jest sprzeczne z zasadniczą koncepcją ustawy o komornikach, która co do zasady (przynajmniej od zmian wprowadzonych w 2001 r.) wymaga uwzględnienia realnego, a nie czysto formalnie rozumianego, nakładu kosztów, czasu i wysiłku ze strony komornika jako kryterium przyznania mu wynagrodzenia. Uzupełniając więc tylko argumentację przedstawioną w

wyroku z 17 maja 2005 r., należy stwierdzić, że w świetle obowiązującego art. 45 ust. 2 ustawy o komornikach, zgodnie z którym: „za dokonaną egzekucję świadczeń pieniężnych komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową”, a także art. 59 ust. 1, zgodnie z którym: „opłatę stosunkową komornik ściąga od dłużnika, obliczając ją proporcjonalnie do wyegzekwowanych kwot”, *de lege lata* opłata egzekucyjna (stosunkowa) jest ściśle związana z efektami działań komornika. Na tym tle reguła wyrażona w zakwestionowanym przepisie, zgodnie z którą komornik pobiera pełną opłatę stosunkową w każdym przypadku umorzenia postępowania i bez względu na czas prowadzenia egzekucji, po którym postępowanie zostało umorzone, musi być oceniona jako nie mająca oparcia ani w konstrukcji ustawy o komornikach, ani w aksjologii konstytucyjnej.

3.2. Zaprezentowany pogląd znajduje oparcie nie tylko w analizie konstrukcji legislacyjnej ustawy, czy orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ale także w orzecznictwie Sądu Najwyższego, którego argumentację w tej kwestii Trybunał Konstytucyjny podziela. Na uwagę zasługują tu zwłaszcza dwie uchwały Sądu Najwyższego z 16 grudnia 2005 r., w których jednoznacznie stwierdzono, że o ile na gruncie ustawy o komornikach w jej pierwotnym brzmieniu mogły powstawać pewne wątpliwości, czy komornikowi nie przysługuje uprawnienie do ściągnięcia opłat egzekucyjnych w przypadku umorzenia postępowania, o tyle obecnie nie powinno już budzić wątpliwości, że uprawnienie to komornikowi nie przysługuje (uchwała z 16 grudnia 2005 r., III CZP 115/05, niepubl.; uchwała z 16 grudnia 2005 r., III CZP 116/05, niepubl.). Kierunek ewolucji uregulowań ustawy o komornikach w kwestii mechanizmu obliczania wynagrodzeń komorniczych wyraźnie potwierdza, że zmiany ustawodawcze idą w kierunku ścisłego powiązania efektywności egzekucji z wysokością należnej komornikowi opłaty stosunkowej (uchwała z 16 grudnia 2005 r., III CZP 115/05, niepubl.). W orzecznictwie Sądu Najwyższego prezentowany jest bowiem pogląd, że jakkolwiek stosunek łączący strony postępowania egzekucyjnego ma charakter publicznoprawny, to istnieje konieczność powiązania należnej komornikowi opłaty z efektywnością egzekucji (zob. uchwała SN z 25 września 1998 r., III CZP 25/98, OSNC 4/1999, poz. 68, postanowienie SN z 6 listopada 2003 r., III CZP 57/03). Dlatego reguła, zgodnie z którą komornik pobiera opłaty egzekucyjne w przypadku umorzenia postępowania, została oceniona jako nieuzasadniony „przywilej”, który budzi poważne wątpliwości konstytucyjne (zob. postanowienie SN z 6 listopada 2003 r., III CZP 57/03). Wątpliwości te potwierdziła kontrola konstytucyjności przeprowadzona przez Trybunał Konstytucyjny na tle sprawy o sygn. P 6/04.

3.3. Istnienie sprzeczności pomiędzy zasadniczą konstrukcją ustawy o komornikach i rozwiązaniem przyjętym przez stanowiący przedmiot kontroli konstytucyjności art. 49 ust. 1 zdanie trzecie tej ustawy, prowadzi do wniosku o nieadekwatności i nieproporcjonalności tego przepisu. Ustawodawca ma wprawdzie kompetencję do kreowania wyjątków od przyjmowanych w aktach tej samej rangi zasad, w tym zasad wynagradzania komornika, niemniej wyjątki te muszą zawsze mieć racjonalne, zgodne z aksjologią konstytucyjną uzasadnienie i pozostawać w proporcji do celów stawianych przez ustawodawcę. W rzeczywistości trudno jednak dostrzec racjonalne uzasadnienie dla wyjątku nakazującego tylko jednej kategorii dłużników opłacanie całej opłaty stosunkowej, mimo braku jakichkolwiek efektów egzekucji. Nierówność traktowania dłużników, którzy dobrowolnie i zgodnie z interesem wierzyciela spełnili swoje świadczenia, co jest podstawą umorzenia postępowania, jest szczególnie rażąca, jeśli się zważy, że pozostali dłużnicy ponoszą koszty egzekucji proporcjonalne do wysokości faktycznie wyegzekwowanych przez komornika kwot. Paradoksalnie więc całkowite

zaspokojenie wierzyciela i zwolnienie komornika z obowiązku prowadzenia egzekucji przez dłużnika spotyka się ze swoistą, często bardzo dotkliwą sankcją. W ten sposób dłużnicy, których działania zasługują na aprobatę, są traktowani gorzej niż ci, którzy do końca opierają się przed wykonaniem swych zobowiązań. Ci ostatni ponoszą koszty egzekucji tylko do wysokości faktycznie wyegzekwowanych przez komornika kwot. Dlatego przepis (art. 49 ust. 1 zdanie trzecie ustawy o komornikach w obowiązującym brzmieniu), który karze lojalne i zgodne z prawem zachowania dłużników, musi być oceniony negatywnie, jako niezgodny z podstawowymi założeniami porządku konstytucyjnego. Z tej przyczyny należy podzielić pogląd, zgodnie z którym art. 49 ust. 1 zdanie trzecie ustawy o komornikach jest przepisem dysfunkcyjnym, nie odpowiadającym *ratio legis* ustawy zmieniającej i niezgodnym z zasadą demokratycznego państwa prawnego. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny w pełni aprobuje ocenę wyrażoną w orzeczeniu TK z 17 maja 2005 r., w sprawie P 6/04.

4. Artykuł 49 ust. 1 zdanie drugie i szóste a konstytucyjny standard rzetelnej legislacji.

4.1. Przedmiotem wątpliwości pytających sądów jest fragment mechanizmu określającego zasady wyliczenia opłaty egzekucyjnej komornika, a więc art. 49 ust. 1 zdanie drugie i szóste ustawy o komornikach. Zgodnie z art. 49 ust. 1 zdaniem drugim: „Opłatę ustala się w wysokości odpowiedniej do poniesionych przez komornika wydatków, nakładu jego pracy oraz wartości wyegzekwowanej części świadczenia zgłoszonego do egzekucji”. Art. 49 ust. 1 zdanie szóste stanowi natomiast, że: „Podstawą ustalenia wysokości opłaty są egzekwowane należności według stanu na dzień wyegzekwowania lub umorzenia postępowania egzekucyjnego”. Oba zaskarżone przepisy pozostają w ścisłym związku. Podstawą ustalenia opłaty przez komornika w myśl kwestionowanych przepisów są więc „poniesione przez komornika wydatki”, „nakład jego pracy”, „wartość wyegzekwowanej części świadczenia zgłoszonego do egzekucji”, a także „egzekwowane należności według stanu na dzień wyegzekwowania lub umorzenia postępowania egzekucyjnego”. Widać wyraźnie, że zakwestionowane przepisy odmiennie regulują podstawę ustalenia opłaty stosunkowej, niż to czyni art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o komornikach (obowiązujący i niezaskarżony w sprawie), określający na zasadzie wyłączności sposób ustalenia opłaty stosunkowej przed wejściem w życie zakwestionowanych przepisów. Art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o komornikach stanowi wprost, że wysokość opłaty egzekucyjnej wynosi 15% kwoty egzekwowanego roszczenia z ustawowym ograniczeniem górnego i dolnego pułapu opłaty. Ostatnio powołany przepis nie jest poddany kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie. Natomiast był przedmiotem weryfikacji w sprawie o sygn. P 6/04. Jakkolwiek bowiem art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o komornikach został nieznacznie zmodyfikowany ustawą zmieniającą (a w sprawie o sygn. P 6/04 przedmiotem kontroli był stan poprzedzający te nowele), to jednak sama zasada przewidująca określanie opłaty (sztywny procent wartości egzekwowanego świadczenia, mieszczący się zarazem w ramach ustawowo określonych widełek) – pozostała bez zmiany. W orzeczeniu z 17 maja 2005 r. Trybunał Konstytucyjny uznał zgodność takiego ujęcia z art. 2 Konstytucji.

4.2. Ustawa zmieniająca zachowała ten mechanizm. Jednocześnie uzupełniła go o regułę wyrażoną w badanym obecnie zdaniu drugim art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach. Zdanie to nakazuje, aby opłata była „odpowiednia” do poniesionych przez komornika wydatków, nakładu pracy oraz wartości wyegzekwowanego świadczenia. Zdaniem pytającego Sądu kwestionowane zmiany wprowadziły istotną niepewność co do sposobu

ustalania opłaty stosunkowej. Ustawodawca nie uchylił bowiem obowiązujących reguł ustalania opłaty, lecz reguły te uzupełnił o kryteria wskazane w zdaniu drugim. Z tej przyczyny, orzekając w niniejszej sprawie, Trybunał Konstytucyjny musi dokonać oceny dokonanego uzupełnienia (tę kwestię objęto pytaniem SO w Tarnowie).

4.3. Kwestionowane przepisy zostały dodane przez art. 1 pkt 19 ustawy zmieniającej. Przepisy te zostały wprowadzone przez Senat RP jako próba ograniczenia, nadmiernej w ocenie senatorów, opłaty stosunkowej, a zwłaszcza jako próba ograniczenia praktyki pobierania przez organy egzekucyjne pełnej opłaty stosunkowej w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego. W toku prac parlamentarnych zgłaszano propozycję ograniczenia do 1/4 wysokości opłaty stosunkowej w przypadku umorzenia postępowania (por. sprawozdanie z 5 sierpnia 2004 r. Komisji Gospodarki i Finansów Publicznych Senatu RP, druk nr 752 B) albo ograniczenia wysokości opłaty stosunkowej w tym przypadku do połowy należnej opłaty (por. propozycję poprawki zgłoszonej przez mniejszość Komisji Ustawodawstwa i Praworządności Senatu RP, druk nr 752 z 11 sierpnia 2004 r.). Ostatecznie jednak przyjęto rozwiązanie określające ogólną zasadę ustalania opłaty stosunkowej, bez ograniczenia zakresu jej zastosowania tylko do przypadku umorzenia postępowania.

4.4. Na gruncie wykładni gramatycznej, systemowej i celowościowej brak podstaw do rozgraniczenia zakresów zastosowania art. 49 ust. 1 zdania pierwszego oraz art. 49 ust. 1 zdania drugiego i szóstego ustawy o komornikach. Brak w szczególności podstaw do przyjęcia, że pierwotnie obowiązujący mechanizm został uchylony na zasadzie *lex posterior*, skoro ustawodawca nadał mu nowe oznaczenie (zdanie pierwsze) i wprowadził do treści art. 49 ust. 1 w nowym brzmieniu. W tej sytuacji trzeba przyjąć, że hipotezy tych przepisów krzyżują się, przy czym w istotnym zakresie dochodzi do zbiegu norm. Zbieg norm w prawie jest dopuszczalny jako konstrukcja prawna. Ustawodawca może się nią posługiwać; w takim wypadku zadanie stosującego prawo staje się trudniejsze, ponieważ musi on podejmować decyzje, jak należy rozwiązać *in concreto* występujący zbieg norm. Możliwe jest rozwiązywanie zbiegu norm na zasadzie wyłączenia (osiąganego w rozmaity sposób i za pomocą różnych technik) lub kumulacji. Trybunał Konstytucyjny – w przeciwieństwie do pytającego SO w Tarnowie – nie uważa, aby dyspozycje norm pozostających w zbiegu prowadziły do nieusuwalnej dysfunkcjonalności systemowej, co musiałoby decydować o stwierdzeniu naruszenia art. 2 Konstytucji. Zdanie drugie art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach jest wskazówką relatywizującą zasadę wyrażoną w zdaniu pierwszym tegoż przepisu. Komornik, określając wysokość opłaty stosunkowej, zgodnie z zasadą wynikającą ze zdania pierwszego tego przepisu, musi bowiem liczyć się z tym, że opłata ta powinna być miarkowana przez kryteria wskazane w zdaniu drugim. Może tego dokonać sam, jednakże ostateczna ocena w tym względzie będzie należała do sądu, przed którym – tak jak w wypadkach leżących u podstaw przedstawienia niniejszego pytania prawnego – będzie toczył się spór o ostateczny wymiar opłaty.

4.5. Trybunał Konstytucyjny dostrzega niezręczność legislacyjnego ujęcia art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze i drugie ustawy o komornikach, zwłaszcza wobec istnienia art. 49 ust. 2 tej ustawy. Zarówno bowiem art. 49 ust. 1 zdanie drugie, jak i art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach wprowadzają dla sądu kompetencję miarkowania wynagrodzenia obliczonego wedle zasady wyrażonej w art. 49 ust. 1 zdaniu pierwszym. Można zatem się zastanawiać, czy konieczne jest utrzymywanie aż dwóch mechanizmów miarkowania, działających wedle nieco innych reguł (mechanizm wykreowany przez zdanie pierwsze, drugie i szóste art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach zakłada kompetencję dzieloną

komornika i sądu, sprawującego funkcje kontrolne, natomiast mechanizm art. 49 ust. 2 tej ustawy mówi o wyłącznej kompetencji sądu). W tej sytuacji nasuwa się pytanie, czy któryś z nich nie jest po prostu zbędny, zwłaszcza że nieco odmienne sformułowanie kryteriów w każdym z nich może być zarzewiem sporów i utrudnień dla wypracowania stabilnej linii orzeczniczej. Niepodobna także nie dostrzegać, że mechanizm przewidziany w zdaniu drugim ust. 1 art. 49 ustawy o komornikach oznacza po pierwsze poddanie komornika ściślejszemu nadzorowi sądów, po drugie zaś – wprowadzenie permanencji tego nadzoru w procedurze określania opłaty egzekucyjnej. Jednakże nie można uznawać ewentualnego *superfluum*, za naruszenie granic swobody regulacyjnej ustawodawcy, wkraczającego w granice niekonstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny jest świadomy, że z punktu widzenia sądów tendencja, aby od ich decyzji uzależnić ostateczny wymiar opłaty egzekucyjnej, prowadzi do zwiększenia liczby spraw spornych i zwiększenia pracy sądów (konieczność uzasadniania posłużenia się kryteriami niedookreślonymi jest z punktu widzenia techniki pisania uzasadnienia zadaniem niewdzięcznym i przez sądy nielubianym).

4.6. Trybunał Konstytucyjny nie podziela przy tym poglądu pytającego sądu, że samo posłużenie się zwrotami niedookreślonymi narusza *per se* konstytucyjną zasadę rzetelnej legislacji. Sygnalizowana przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 maja 2005 r. pragmatyczna trudność w ustalaniu desygnatów zwrotów niedookreślonych, zastosowanych w ocenianej regulacji, nie może być wszak uznana, o czym niżej, za wystarczającą podstawę orzeczenia niekonstytucyjności przepisu. Niepodobna także stawiać znaku równości (co czyni pytający Sąd) między posłużeniem się zwrotami niedookreślonymi a arbitralnością rozstrzygnięcia. Posługiwanie się zwrotami niedookreślonymi jest tradycyjną techniką ustawodawczą, niebudzącą zastrzeżeń z punktu widzenia dookreśloności przepisów, które takimi zwrotami się posługują, jeżeli tylko zachowane są gwarancje proceduralne dotyczące wypełniania tych zwrotów realną treścią. Orzeczenia sądowe (podjęte w ramach prawidłowo prowadzonego postępowania i prawidłowo uzasadnione) zapewniają istnienie tych gwarancji. Oczywiście w takiej sytuacji przyjęty mechanizm regulacyjny zwiększa ryzyko sporów i wątpliwości interpretacyjnych. Jest to kwestia stosowania prawa, a sam zakres konstytucyjnej swobody regulacyjnej ustawodawcy nie zostaje przekroczony.

5. Ocena kompetencji sądu do wyjątkowego zmniejszenia wysokości opłaty – art. 49 ust. 2.

5.1. Art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach stanowi, że „W wypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może zmniejszyć wysokość opłaty, o której mowa w ust. 1”. W intencji ustawodawcy przepis ten miał na celu zapobieganie ustalaniu bardzo wysokich opłat stosunkowych w sytuacjach, gdy wyegzekwowanie roszczenia znacznej wartości (determinujące bardzo wysoką opłatę stosunkową) jest czynnością prostą, tanią i mało czasochłonną. Ustawodawca brał zwłaszcza pod uwagę praktykę egzekwowania długów zakładów opieki zdrowotnej (por. sprawozdanie z Komisji Gospodarki i Finansów Publicznych Senatu RP oraz Komisji Ustawodawstwa i Praworządności Senatu RP [w:] Diariusz Senatu RP z 20 sierpnia 2004 r., nr 68). Przepis został przyjęty w kształcie zaproponowanym przez senatorów M. Lubińskiego, J. Markowskiego i Z. Religę (por. druk nr 752 Z). W intencji wnioskodawców przepis ten miał zapobiegać w wyjątkowych sytuacjach nadużyciom prawa, w analizowanym przypadku prawa do opłaty stosunkowej. Jest to przepis wyjątkowy, którego konieczność zastosowania przez sąd pojawia się tylko wtedy, gdy mechanizm „zwykły”, regulowany przez art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach

prowadziłby do wyliczenia opłaty komorniczej w wygórowanej wysokości (wypadek „szczególnie uzasadniony”, wymagający miarkowania).

5.2. Rodzi się jednak wątpliwość (podniesiona w stanowisku Prokuratora Generalnego), czy mechanizm ustanowiony przez art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach nie jest sprzeczny z zasadami poboru świadczeń publicznych, do których opłaty egzekucyjne się zaliczają. Można wszak twierdzić, że wyjątkowe obniżenie przez sąd wysokości opłaty egzekucyjnej narusza zasadę wyłączności ustawowej regulacji świadczeń publicznych wyrażoną w art. 217 Konstytucji (tak Z. Knypl, Z. Merchel, J. Treder, *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*, Sopot 2005, s. 114). Stosowanie tego mechanizmu, a zwłaszcza zbyt częste jego stosowanie, wbrew literalnej gwarancji jego wyjątkowości, musi prowadzić do pogorszenia sytuacji komorników, którzy na własny rachunek prowadzą egzekucję (art. 3a ustawy o komornikach). Nie można też tracić z pola widzenia, że zwrot nieostry, jakim jest niewątpliwie „szczególnie uzasadniony wypadek”, może prowadzić do nieuzasadnionych zróżnicowań dłużników, którzy nie chcą lub nie mogą dobrowolnie wykonać swoich zobowiązań. Oto bowiem większość dłużników będzie uiszczać opłatę określoną jednoznacznie w ust. 1 zdaniu pierwszym art. 49, podczas gdy niektórzy będą korzystać z sądowej ulgi. Należy też przypomnieć zarzut pytającego Sądu co do braku procedury sądowej pozwalającej na stosowanie art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach.

5.3. Co do zarzutu, że art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach jest sprzeczny z art. 84 i art. 217 Konstytucji, trzeba stwierdzić, że mechanizm pozwalający sądowi na miarkowanie świadczenia dłużnika nie jest mechanizmem nadzwyczajnym w polskim systemie prawnym. Nie różni się on istotnie od mechanizmów stosowanych na gruncie prawa zobowiązań (np. art. 440 k.c.). Mechanizm ten nie jest również obcy prawu daninowemu. Ordynacja podatkowa (art. 48 i w dziale III rozdziale 7a) oraz ustawodawstwo socjalne (np. art. 28-30 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych; Dz. U. Nr 137, poz. 887) zna przypadki, w których organy administracji umarzają „ze względu na ważny interes podatnika” lub w „uzasadnionych przypadkach” należności o charakterze publicznoprawnym. Posługiwanie się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi, nawet blankietowymi, może być konieczne dla skutecznego stosowania prawa daninowego. Z reguły nie jest możliwe aprioryczne ustalenie beneficjentów i sytuacji, w których korzystać oni będą z umorzeń i ulg w daninach i opłatach publicznych. Trzeba zresztą zwrócić uwagę, że art. 217 Konstytucji wyraźnie dopuszcza nawet całkowite umarzanie danin i opłat publicznych. Wymóg, aby ustawa wprost określała zasady umorzeń lub zwolnień z opłat publicznych, byłby oderwany od rzeczywistości i niemożliwy do realizacji w praktyce. Jego spełnienie prowadziłoby do unicestwienia szeregu istotnych dla praktyki instytucji prawa podatkowego i socjalnego. Trzeba też uwzględnić, że art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach nie pozwala sądowi na zwolnienie dłużnika z obowiązku uiszczenia opłaty określonej w ust. 1, lecz pozwala tylko na wyjątkowe zmniejszenie tej opłaty. Nie można też nie dostrzegać istotnej różnicy, jaka występuje między urzędnikami, którzy mają kompetencję do umarzania należności publicznoprawnych, a niezawisłym sądem. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie ulega wątpliwości, że status ustrojowy podmiotu stosującego klauzule generalne lub zwroty niedookreślone ma kluczowe znaczenie dla oceny konstytucyjności przepisu, który ten podmiot upoważnia do ingerencji w prawa obywatelskie (por. wyroki: z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2 – „oczywiście bezzasadna kasacja”; z 12 września 2005 r., sygn. SK 13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91 – „prawda”; z 3 czerwca 2003 r., sygn. K 43/02, OTK ZU nr

6/A/2003, poz. 49 – „służba wojskowa”; z 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 27/01, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 93 – „zła wiara”; z 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/A/2000, poz. 254 – „zasady współżycia społecznego”; z 4 października 2000 r., sygn. P 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189 – „wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu”; z 15 września 1999 r., sygn. K. 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116 – „funkcjonariusze organów, do których właściwości należał nadzór nad organami aparatu represji”). Należy przyjąć, że jeśli w ogóle klauzule generalne i zwroty niedookreślone mają być dozwolonym instrumentem polityki legislacyjnej – a co do tego nie ma sporu – to przede wszystkim właśnie niezawisłe sądy powinny być powoływane do ustalania *in casu* desygnatów klauzul generalnych i zwrotów niedookreślonych. Jest to swoista rękojmia sprawiedliwości proceduralnej i rządów prawa, do których art. 2 Konstytucji niewątpliwie nawiązuje. Nie można w konsekwencji podzielić poglądu, że art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach, który przyznaje kompetencję sądowi do wyjątkowego zmniejszenia opłaty stosunkowej, jest sprzeczny z art. 84 i art. 217 Konstytucji (zob. Z. Knypl, Z. Merchel, J. Treder, *op.cit.*, s. 114), albo że godzi *per se* w zasady demokratycznego państwa prawnego.

5.4. Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach nie narusza standardu rzetelnej legislacji i nie może być uznany *per se* za nieproporcjonalny lub nieracjonalny środek polityki legislacyjnej państwa. Nie można jednak wykluczyć, że gwarancja sprawiedliwości proceduralnej realizująca się w sądowym stosowaniu prawa okaże się tu niewystarczająca do zabezpieczenia wartości państwa prawnego, a praktyka stosowania art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach będzie wykazywać cechy arbitralności. Stosując art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach należy bowiem zwłaszcza respektować zasadę równości dłużników, tzn. nie faworyzować żadnej grupy dłużników (np. szpitali publicznych) tylko ze względu na jej cechy podmiotowe. Praktyka stosowania art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach musi również uwzględniać konstytucyjne standardy prawa do sądu. Trzeba bowiem dostrzegać, że nieuzasadnione i zbyt ohoce sięganie po ten nadzwyczajny instrument może przyczyniać się do osłabienia skuteczności i jakości egzekucji. Pośrednio może też osłabić konkurencyjność gospodarki i wpłynąć negatywnie na rynek pracy. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny przypomina, że ukształtowana praktyka sądowa – kształtująca w trwały sposób treść normy prawnej dekodowanej z art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach – naruszająca zasady i wartości konstytucyjne może być przedmiotem ponownej kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

5.5. Odnosząc się natomiast do zarzutu braku procedury sądowej pozwalającej na stosowanie art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach, trzeba przyjąć, że zarzut ten również nie jest uzasadniony. Sam pytający Sąd wskazuje słusznie, że „właściwą drogą do uruchomienia aktywności sądu będzie skarga dłużnika na czynności komornika (art. 767 k.p.c.)”. Należy zauważyć, że skarga na czynności komornika przysługuje nie tylko w razie istnienia rzeczywistych nieprawidłowości w działaniu komornika. Artykuł 767 k.p.c. określa ogólny tryb ochrony interesów stron postępowania egzekucyjnego przed działaniami lub zaniechaniami komornika. Uzasadnia tę tezę choćby art. 767 § 1 zdanie pierwsze, który stanowi, że skarga przysługuje „jeżeli ustawa nie stanowi inaczej”. Przepis ten określa wszystkie niezbędne przesłanki realizacji tej ochrony (np. terminy). Brak uzasadnionych podstaw, aby przyjąć, że skarga na „czynności komornika” przysługuje wyłącznie na „wadliwe czynności komornika”. Brzmienie art. 767 § 1 zdania pierwszego k.p.c. nie daje podstaw do ograniczenia zakresu przedmiotu skargi. Co więcej, skargę może złożyć nie tylko dłużnik, który uważa, że jego przypadek jest „szczególnie uzasadniony” w rozumieniu art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach, ale także mogą to zrobić

inne strony postępowania, a nawet „inna osoba, której prawa zostały przez czynności lub zaniechania komornika naruszone bądź zagrożone” (art. 767 § 2 k.p.c.). Nie można przecież wykluczyć, że osoby trzecie będą miały interes prawny żądać zmniejszenia opłaty stosunkowej dłużnika w wypadku, gdy jej pobranie bezpośrednio naruszy ich uzasadniony interes (np. w wypadku, gdy ściągnięcie pełnej opłaty doprowadzi do naruszenia istoty prawa własności dłużnika, podważenia jego egzystencji). Nie kwestionując więc postulatu pytającego Sądu, że istnienie szczególnego trybu przyczyniłoby się do jasności konstrukcji, stanąć trzeba na stanowisku, że istniejące uregulowania k.p.c. dostatecznie gwarantują operacyjność systemu. Ocena stopnia skuteczności i klarowności istniejącego trybu z punktu widzenia jego walorów pragmatycznych nie jest objęta kognicją Trybunału Konstytucyjnego i może być przedmiotem inicjatywy parlamentu.

6. Z powyższych względów należało orzec jak w sentencji.